



Gabriela Cavalcanti Roméro

**Estratégias de Comunicação
em Operações de Paz: o caso
de Timor-Leste**

Dissertação de Mestrado

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

Orientador: Prof. Kai Michael Kenkel

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2014



Gabriela Cavalcanti Roméro

**Estratégias de Comunicação
em Operações de Paz: o caso
de Timor-Leste**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Kai Michael Kenkel

Orientador e Presidente

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profa. Monica Herz

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Universidade de Brasília – UnB

Profa. Monica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação
do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 26 de Fevereiro de 2014

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

Gabriela Cavalcanti Roméro

Graduou-se em Comunicação Social na PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) em 2011. Trabalhou como repórter freelancer para periódicos brasileiros.

Ficha Catalográfica

Roméro, Gabriela Cavalcanti

Estratégias de comunicação em operações de paz: o caso de Timor-Leste / Gabriela Cavalcanti Roméro ; orientador: Kai Michael Kenkel. – 2014.

129 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2014.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Operações de paz. 3. Estratégias de comunicação. 4. Timor-Leste. I. Kenkel, Kai Michael. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Ao meu avô, Roberto Ferraiolo,
in memoriam.

Agradecimentos

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa auxílio recebida durante o curso de mestrado. Agradeço também ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, seu corpo docente e funcionários pelo apoio e oportunidades oferecidas ao longo desses dois anos.

Ao meu orientador, professor Kai Kenkel, meu muito obrigada pela total dedicação a este trabalho e ao crescimento intelectual de seus alunos. Agradeço muito seu apoio de primeira hora à minha viagem a Timor-Leste, assim como toda a preocupação para que tudo corresse bem e de forma segura. Não posso deixar de destacar sua sabedoria em lidar com seriedade com os assuntos, sem nunca esquecer que descontrair é preciso para a sanidade de todos. Obrigada pelas longas conversas sobre este projeto, que muitas vezes acabaram se tornando importantes direcionamentos para meu futuro profissional.

À professora Monica Herz agradeço por construir um ambiente de aprendizado acolhedor nas suas aulas, num mundo que pode ser tão árido como a Academia. Agradeço pessoalmente a delicadeza em perceber minha paixão pela literatura e incentivar a partir de então que eu não deixasse de inclui-la em todos os meus trabalhos. Lembrando com esse seu conselho meus versos preferidos de Fernando Pessoa, “nada teu exagera ou exclui/ sê todo em cada coisa/ põe quanto és no mínimo que fazes”, fez com que essa jornada fosse sem dúvida mais saborosa para mim.

Ao professor Antonio Jorge Ramalho, agradeço a atenção dedicada ao meu trabalho e suas sugestões, que me ajudaram a rever e aprofundar pontos importantes.

A turma de mestrado (e agregados), que se manteve unida nas agruras e vitórias destes dois anos, o meu sincero obrigada. Tê-los ao meu lado e perceber a união que se formou entre nós logo nos primeiros dias de aula foi suporte importantíssimo nesta caminhada. Espero reencontrá-los pelo mundo muito e sempre.

O desenvolvimento deste trabalho deve muito a várias pessoas que, indicando livros ou contatos, tornaram possível a compilação de informações fundamentais para a pesquisa. Por isso, agradeço a Chloé Dindo, Duarte Branco, Fabiola de Freitas, Gen. Heleno Augusto Pereira, Cap. Hélio Barroso Júnior, Ten. Cel. José Ferreira, Marcia Mieko Morykawa, Cel. Paulo Dartanhan de Amorim, Ten Cel. Paulo Machado Gonçalves e Ronise Reali. Agradeço também a todas as pessoas que me cederam seu tempo e compartilharam comigo suas histórias e experiências. Graças a elas foi possível reunir muitos dos relatos que encaminharam esta dissertação. Muito obrigada a Ten. Cel. Alexandre Castro, António Ramos-André, Ten. Cel. António Sampaio, Bernardino Soares, Carmem Gerpe, Fabia Yazaki, Cap. Henrique Mascarenhas, Gen. João Beraldo, Marisa Serafim, Min. Roque Rodrigues e Cel. Siegfried Starling Albuquerque.

À querida Maria do Carmo Câmara, dona do maior sorriso que conheço, o meu mais carinhoso agradecimento. Seu abraço se estendeu a mim até Timor-Leste. Quando perguntei se ela ainda possuía contatos na ilha, nunca imaginei que ela colocaria no meu caminho pessoa tão encantadora como sua irmã. Obrigada por todo o cuidado em garantir, mesmo longe em Portugal, que eu estivesse sempre assistida com tudo que precisasse. Obrigada também pela preocupação em me enviar material relacionado ao meu trabalho sempre que via algum desabafo meu pelo Facebook.

À Maria do Rosário Câmara, um obrigada imenso por, mesmo sem nunca ter me visto antes, me receber de abraços abertos quando cheguei em um país distante. Graças a ela, fui capaz de me sentir em casa desde o primeiro minuto em Timor-Leste. Agradeço toda a gentileza em me cercar de cuidados e, principalmente, por colocar na minha jornada pessoas igualmente maravilhosas.

À Adriana Rosa, “presente” da Rosário para mim no meu primeiro dia em Díli, um agradecimento enorme por me acolher logo que nos conhecemos. Sem sua ajuda, não teria percebido de forma tão profunda os dilemas do ensino de português em Timor. Muito obrigada por me abrir tantas portas e, especialmente, as portas da sua casa.

Ao Cel. Jorge Graça, provavelmente o encontro menos provável da viagem, o meu especial obrigada. Não posso deixar de lembrar todo seu empenho em ajudar no que fosse preciso durante minha estadia em Díli. Agradeço imensamente por dividir suas histórias comigo, pelas conversas deliciosas, pelos passeios e pelas aventuras. A subida ao Cristo Rei e a ida a Maubara estarão para sempre entre os episódios antológicos da minha vida.

À Larissa Almeida não sei por onde começar a agradecer. Sem ela o trabalho seria infinitamente mais difícil (e todo o processo, muito menos divertido). Meu mais sincero obrigada por todas as orientações antes da minha viagem, pelo extenso material fornecido e pelos relatos compartilhados. Não menos importante, muitíssimo obrigada pelas melhores dicas de Díli, pelos passeios de moto, pelas gargalhadas sem fim (ao vivo e virtualmente) e por toda a ajuda incansável que ultrapassou em muito meu período em Timor. Sua ajuda foi fundamental para o

desenvolvimento do trabalho. Se qualquer falha deve ser imputada exclusivamente a mim, os créditos deste trabalho devem sem dúvida muito a ela.

Ao tio Ricardo Calmon agradeço a dedicação e entusiasmo em ler meu trabalho. Seus comentários serviram para que eu repensasse meu texto de forma geral e com certeza me acompanharão vida afora no que quer que eu escreva. Muito obrigada por todo o carinho nessa etapa da minha vida e sempre.

Aos meus pais, Laura e Roméro, minha profunda admiração pela dedicação total em me apoiar, mesmo quando é difícil entender as “idéias” que eu tanto tenho. Obrigada por, cada um a sua maneira, se envolverem de corpo e alma nos meus projetos, mesmo que isso signifique encomendar numa livraria todos os livros que contenham “Timor-Leste” no título ou telefonar para toda a sua agenda buscando saber quem já esteve nessa ilha perdida entre o Pacífico e o Índico. Eu os amo muito.

Para meu amor, André Mendes, todos os agradecimentos são poucos. Obrigada por todo carinho, suporte e paciência, mesmo quando em momentos únicos da nossa vida eu estava me desdobrando em alguma tarefa ligada aos estudos. Desculpe as ausências e as distâncias que esse percurso provocou. Saiba que nunca conseguirei agradecer por todas as noites em que você dormiu no sofá em frente ao meu computador tentando acompanhar mais uma madrugada de estudo ou por todas as vezes que foi obrigado a pegar no sono com todas as luzes do quarto acesas porque eu ia ler “só mais um parágrafo” antes de dormir. Em *O Visconde Partido ao Meio*, Ítalo Calvino diz que “Às vezes a gente se imagina incompleto e é apenas jovem”. Obrigada por fazer com que esse tempo de incompletude seja mais doce ao seu lado. O caminho que está para se iniciar com o fim deste ciclo, provavelmente, não será mais fácil. Mas, com você, qualquer obstáculo parece mais simples. Onde você estiver será o meu lar.

Resumo

Roméro, Gabriela Cavalcanti; Kenkel, Kai Michael. **Estratégias de Comunicação em Operações de Paz:** o caso de Timor-Leste. Rio de Janeiro, 2014. 129 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A dissertação tem como objetivo investigar o papel das estratégias de comunicação de operações de paz no sucesso das missões no terreno. Para isso, para além da definição do que consiste uma estratégia de comunicação, a pesquisa busca analisar como essa estratégia se relaciona com as críticas feitas ao conceito de paz liberal e como uma boa comunicação pode amenizar as falhas encontradas na construção da paz liberal. A pesquisa espera também estabelecer uma relação entre a estratégia de comunicação de operações de paz e a capacidade de aprendizado das organizações, tomando a Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) como exemplo. Por último, a dissertação apresenta, através do estudo de caso das operações de paz em Timor-Leste, exemplos concretos da ação da estratégia de comunicação em operações.

Palavras-chave

Operações de Paz; Estratégias de Comunicação; Timor-Leste.

Abstract

Roméro, Gabriela Cavalcanti; Kenkel, Kai Michael (Advisor). **Communication Strategies in Peace Operations:** the case of East Timor. Rio de Janeiro, 2014. 129 p. MA. Dissertation – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The dissertation aims to investigate the role of peace operations communication strategies in the mission's success on the ground. To this end, beyond the definition of what a communication strategy is, the research aims to analyze how this strategy is related to the criticisms made of liberal peace and how effective communication can mitigate the faults found in liberal peacebuilding. The research will also establish a link between peace operations communication strategy and the capacity of organizational learning, taking the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) as an example. Lastly, the dissertation presents, through the case study of peace operations in East Timor, concrete examples of the effect of the communication strategy in operations.

Keywords

Peace Operations; Communication Strategies; East Timor.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Metodologia	14
1.2 Estrutura dos Capítulos	16
2. OPERAÇÕES DE PAZ: CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E CRÍTICAS	18
2.1 Conceituação da Paz Liberal	22
2.2 Críticas à paz liberal	24
2.3 Critérios de avaliação de operações de paz	30
2.3.1 Operação de Paz como Mediação do Conflito	34
2.3.2 Um processo de paz que assimile a crítica	37
2.4 O Processo de Aprendizado	40
2.4.1 A Capacidade de Instituições de Aprenderem com Seu Passado	40
2.4.2 Aprendizado no DPKO	43
2.4.3 Aprendizado e Estratégia de Comunicação	49
3. ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU	52
3.1 Teorias de Comunicação	53
3.2 Aumento da preocupação com a comunicação	57
3.3 Definição de uma Estratégia de Comunicação Eficaz	60
3.3.1 Difusão de Informação e Adequação ao Público Alvo	61
3.3.2 Meios de Comunicação e Adequação ao Público Alvo	71
3.3.3 Construção de Capacidades	76

3.3.4 Criação de uma Imagem Coerente e Confiável	77
4. ESTUDO DE CASO: OPERAÇÕES DE PAZ EM TIMOR-LESTE	80
4.1 Breve histórico de Timor-Leste	82
4.1.1 Da colonização portuguesa ao referendo de 1999	82
4.1.2 Operações de Paz em Timor-Leste	88
4.2 UNAMET, UNTAET e UNMIT	91
4.2.1 Idioma, Meios de Comunicação	92
4.2.2 Assimilação de Aspectos Locais	105
4.2.3 Construção de Capacidades	111
4.3 Considerações Finais	115
5. CONCLUSÕES	118
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
7. ANEXOS	128
7.1 Imagem da Programação da RTTI em outubro de 2013	128
7.2 Aparelhos da RTTL com etiquetas das Nações Unidas	129

1. INTRODUÇÃO

A ampliação do escopo das operações de paz a partir do final dos anos 80 significou a inclusão de diversas novas tarefas a serem realizadas pelas missões no terreno. Isso levou a uma maior participação na criação de instituições estatais em áreas de pós-conflito, exigindo grande aprendizado sobre como proceder neste novo cenário de operações. Para que essa participação fosse bem sucedida, percebeu-se com o tempo que a inclusão nesse processo da população para a qual as instituições eram construídas era ponto fundamental. Do contrário, a falta de legitimidade dos esforços de *peacekeeping* colocaria a perder o trabalho feito pelas missões. A comunicação surgiu, então, como elemento basilar das novas operações de paz, abrindo um canal para difundir informações que esclarecessem o trabalho da missão à população autóctone e pudesse, ao mesmo tempo, servir como meio para ouvir as demandas locais.

O objetivo geral do trabalho é compreender a contribuição das estratégias de comunicação de operações de paz para o cumprimento dos objetivos elencados em seus mandatos de criação. É preciso entender o papel que o estabelecimento de uma comunicação eficaz entre os funcionários civis e militares da missão e a população local tem no êxito da missão como um todo. A partir daí, seria possível estabelecer uma relação entre o sucesso da estratégia de comunicação e o sucesso da operação de paz. O entendimento dessa relação pode abrir caminho para a compreensão de formas de aumentar a eficácia das operações de acordo com elementos desenvolvidos dentro delas. Ou seja, pode sugerir práticas eficazes para futuras operações de paz da ONU.

Por sua vez, o objetivo específico da pesquisa de dissertação aqui proposta é entender como as estratégias de comunicação foram construídas e adaptadas nas missões de paz de Timor-Leste e como elas contribuíram para o sucesso (ou não) do cumprimento dos mandatos estabelecidos pelo Conselho de Segurança da ONU. Com esse estudo de caso, pretende-se apresentar êxitos e lições que possam ser aplicadas às operações de paz como forma de melhorar e repensar seu desempenho a partir de mudanças na sua comunicação com a população local.

Grande parte das atividades que a comunicação pode auxiliar está relacionada à inclusão da participação popular no processo de construção da paz. Essa questão também está intimamente ligada às críticas mais comuns feitas ao conceito de paz liberal, que supostamente não integraria visões locais dentro de seus parâmetros universalistas. Sob essa ótica, uma operação de paz de sucesso não seria apenas aquela que cumpre com os objetivos descritos no seu mandato, mas aquela que consegue de alguma forma superar os pontos fracos da paz liberal.

Para isso, o trabalho buscou analisar, além da compreensão de diferentes formas de medição da eficácia de missões, a capacidade de aprendizado institucional das Nações Unidas no que diz respeito às operações de paz. Apresentar como estratégias de comunicação de operações de paz podem responder a parte dessas críticas através de lições aprendidas em experiências de *peacekeeping* e *peacebuilding* anteriores está entre as preocupações da dissertação.

Não se pode perder de vista que mesmo no caso de dados quantitativos demonstrarem o êxito em alguns objetivos das missões, a percepção da população afetada pela operação de paz pode não condizer com o resultado, o que por sua vez já coloca em causa a eficácia. Tentar averiguar o impacto das missões de paz

na vida dos habitantes locais é um dos intuitos do trabalho, que para isso usou como estudo de caso as missões em Timor-Leste entre 1999 e 2012. Entendendo a operação de paz como uma mediação do conflito, é imprescindível a participação da comunidade afetada na construção de novas relações pacíficas no local em questão. Logo, buscar saber quais canais e ambientes foram criados em Timor-Leste para que esse diálogo acontecesse é uma das principais questões a serem contempladas.

Em resumo, o trabalho apresenta como hipótese a idéia de que uma estratégia eficaz de comunicação da operação de paz com a população local ajuda a construir uma missão de paz vista como bem-sucedida. Dito de outra forma, se existir uma comunicação bem planejada e executada, a operação de paz alcançará com mais facilidade seus objetivos que estão para além da simples comunicação. Assim, quanto melhor desenvolvida for a estratégia de comunicação, mais exitosa seria a operação de paz em geral. No segundo capítulo, será definido com mais vagar o que se entende por uma estratégia de comunicação eficaz.

1.1 Metodologia

A metodologia do trabalho foi baseada na *grounded theory*, entendida como “abordagem que busca desenvolver a teoria sem nenhum compromisso particular com tipos específicos de dados, linhas de pesquisa ou interesses teóricos” (STRAUSS, 2003: 5). Dessa forma, em um primeiro momento, o objetivo da pesquisa foi coletar o máximo possível de dados sobre o fenômeno. Partindo da definição de Anselm Strauss de que “a *grounded theory* pretende criar uma teoria que explique um padrão de comportamento que seja relevante e

problemático” (STRAUSS, 2003: 34), o comportamento a ser explicado é a construção e o funcionamento de uma estratégia de comunicação em uma operação de paz da ONU. A partir da coleta de dados, esperou-se fazer compreender o que é um modelo padrão de estratégia de comunicação e quais as peculiaridades impostas ao seu desenvolvimento por cada cenário específico encontrado pela operação de paz no terreno.

Feita a coleta e a análise dos dados, foram buscados padrões (STRAUSS, 2003: 21). Uma importante fonte para a análise desses padrões foram os próprios documentos oficiais da ONU, que tentam descrever e promover as boas práticas de comunicação em operações de paz, assim como os mandatos que regem as operações a serem estudadas e, portanto, delineiam a forma como as questões de comunicação devem ser aplicadas aos casos específicos (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 24). Para se pensar em que consiste uma estratégia eficaz é relevante ter em mente o que se espera dela.

Como método indutivo, o uso da *grounded theory* permitiu, a partir da análise do exemplo de Timor-Leste, uma compreensão mais ampla do fenômeno do desenvolvimento de uma estratégia de comunicação exitosa, assim como de em que consiste o sucesso de operações de paz de forma geral. Timor-Leste foi escolhido, portanto, como um “estudo de caso instrumental” (BERG, 2004: 256). O caso tem no trabalho um lugar secundário, sendo usado como espaço para observação de dados que possam ser transformados em categorias. Essas categorias, por sua vez, ajudam a entender o objeto da estratégia de comunicação de maneira geral, extrapolando o exemplo escolhido para pesquisa.

A escolha do método da *grounded theory* se mostrou especialmente adequada para o trabalho dada a importância que a empiria teve em seu

desenvolvimento. Outra escolha não apresentaria a mesma flexibilidade, que permitiu que a oportunidade de visita ao terreno (a saber, a Timor-Leste) pudesse receber o merecido espaço nesta pesquisa. Dessa forma, a delimitação do caminho teórico pôde acontecer como passo posterior, dialogando nesse segundo momento com os dados obtidos em observações em campo.

1.2 Estrutura dos Capítulos

A dissertação é composta por três capítulos principais, além de uma introdução e de um capítulo final de conclusões. O primeiro deles é dedicado à literatura relacionada à medição de sucesso de operações de paz e à capacidade de aprendizado dessas mesmas operações. Nele, pretende-se apresentar uma ampla gama de critérios utilizados para se analisar o sucesso e fracasso de missões de *peacekeeping* e *peacebuilding*. Coube, então, analisar como esses critérios podem ser mensurados e o que dizem sobre os próprios objetivos das operações de paz e sobre o modelo específico de paz liberal em torno do qual as conquistas esperadas da missão são estabelecidas. Para isso, é feita também uma rápida revisão sobre a relação entre paz e liberalismo e as principais críticas apresentadas ao conceito de *peacebuilding* liberal. No final do capítulo, a questão do aprendizado nas organizações internacionais é abordada. Para isso, buscou-se definir o que é compreendido por aprendizado institucional, como ele ocorre e qual a relação entre aprendizado e experiência, o que fica mais claro na seção dedicada ao *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO). A forma como informações são compiladas pelo departamento é um ponto a ser considerado para a compreensão da importância das estratégias de comunicação em missões de paz.

No capítulo posterior, o assunto contemplado é a estratégia de comunicação das operações de paz. O objetivo é, em primeiro lugar, tentar definir o que se entende por esse termo. A partir disso, a idéia é identificar a importância da comunicação para o cumprimento do mandato de uma missão de paz. Casos bem sucedidos e lições aprendidas ao longo da história das operações de *peacekeeping* da ONU ajudam a construir um melhor panorama sobre o assunto. Além disso, a apresentação de documentos que regem essas estratégias de comunicação indica o que costuma ser esperado desse elemento das operações.

O estudo de caso escolhido, a saber, as missões da ONU destacadas para Timor-Leste entre 1999 e 2012, é apresentado no terceiro capítulo. Dentre as operações em solo timorense, é dada especial atenção a três delas: *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET), *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) e *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT). Partindo de uma análise minuciosa de exemplos de estratégias de comunicação adotadas por cada uma delas, pretende-se mostrar os êxitos e tropeços no seu planejamento e execução. Posteriormente, essas estratégias serão relacionadas com ações bem sucedidas na operação como um todo, enxergando em que medida a comunicação auxiliou o alcance de objetivos estabelecidos pelo mandato das missões.

2. OPERAÇÕES DE PAZ: CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E CRÍTICAS

A ONU não foi criada para levar a Humanidade ao Paraíso, mas para salvá-la do inferno.

Dag Hammarskjöld

Se a origem das operações de paz remete ao final do século XIX com as intervenções dirigidas pelas grandes potências, essas missões se tornaram mais sistemáticas a partir da criação da Organização das Nações Unidas em 1945. Ainda assim, com a bipolaridade do sistema internacional durante a Guerra Fria e a conseqüente letargia do Conselho de Segurança da ONU, as operações de paz destacadas antes dos anos 90 tinham seu escopo bastante limitado. Além disso, não ocorreram em um número expressivo: foram 14 entre 1945 e 1987 (BELLAMY e WILLIAMS, 2010: 81-85). Do final da década de 80 em diante, as operações de paz da ONU passaram por três grandes transformações, de caráter quantitativo, normativo e qualitativo. Esta última mudança significou uma ampliação das tarefas a serem desenvolvidas pelas missões. Aos esforços de manutenção de paz foram somadas medidas de ajuda humanitária, programas voltados para a construção do estado e até mesmo ações de imposição da paz (BELLAMY e WILLIAMS, 2010: 93). Essas operações de paz da ONU com funções alargadas serão o foco deste trabalho.

Por abarcarem uma série de ações que vão além da implementação e monitoramento de cessar-fogo, as operações de paz multifuncionais do pós-Guerra Fria são uma boa base para a compreensão dos fatores que foram sendo considerados fundamentais ao longo do tempo para a construção da paz (*peacebuilding*) em áreas atingidas por situações de conflito violento. Tarefas

como estabilização da economia; criação de empregos e desenvolvimento econômico; resposta à insegurança alimentar; e promoção de direitos humanos e reconciliação (NEWMAN, PARIS, RICHMOND, 2009: 7) são apenas alguns dos exemplos do novo escopo das missões de *peacekeeping* e *peacebuilding* que demonstram a popularização de uma visão mais holística da paz.

No livro *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, os editores Edward Newman, Roland Paris e Oliver Richmond enumeram logo na introdução as tarefas esperadas de uma operação de paz no pós-Guerra Fria (NEWMAN, PARIS, RICHMOND, 2009: 7). São elas:

- suporte a cessar-fogo e processos de paz;
- desmobilização e desarmamento e reintegração de ex-combatentes;
- estabilização da economia;
- criação de empregos e desenvolvimento econômico;
- repatriação ou reassentamento de refugiados e pessoas deslocadas internamente;
- resposta à insegurança alimentar;
- resposta a preocupações agudas de saúde;
- fortalecimento da lei e da ordem;
- promoção e facilitação de práticas democráticas;
- fortalecimento de instituições de justiça e legislação;
- recuperação e fortalecimento da distribuição de serviços públicos;
- promoção de direitos humanos e reconciliação;
- abordagem de clamores por reforma agrária;
- esboço de constituição ou de emendas.

Logo, pode-se considerar que o sucesso de uma operação de paz é alcançado quando as tarefas mencionadas acima são concretizadas. Muitas delas

podem ser facilmente medidas com índices econômicos, observação da formação de uma assembléia constituinte, dados sobre êxodo etc. Entretanto, missões como promoção e facilitação de práticas democráticas, respostas a clamores por reforma agrária, assim como mudanças de comportamento em geral, dificilmente podem ser quantificadas. Isso é problema considerável posto que indicadores intangíveis costumam ser contribuições basilares para uma paz sustentável (MEHARG, 2009: 43). Um importante indicador nessas situações é o feedback dado pela população local, o que depende de um esforço da estratégia de comunicação para garantir a participação dos indivíduos afetados pelas políticas da operação de paz.

Por se tratarem de critérios estabelecidos pelas próprias operações de paz (ou seja, pelos decisores políticos responsáveis por definir o que se espera de uma missão), esses pontos são bastante básicos para medir o sucesso de uma operação. Por isso, se por um lado falta a eles um viés crítico, que ultrapasse a simples expectativa de cumprimento de tarefas pré-estabelecidas, o não cumprimento desses critérios fundamentais é uma demonstração razoavelmente clara da falibilidade de uma operação de paz. A escolha desses critérios como norteadores não inviabiliza, no entanto, o uso de outros fundamentos para a análise de sucesso das missões, como os apresentados pela crítica à paz liberal. A observação dos itens listados é um importante ponto de partida: seu cumprimento não assegura que as operações de paz tenham sido necessariamente bem-sucedidas, mas falhas nesses pontos são um grande indicador de que não obtiveram sucesso, mesmo segundo seus próprios critérios.

Outros parâmetros externos à missão de paz podem e devem ser utilizados para medir seu êxito, inclusive no que toca o desempenho da comunicação. Observar, por exemplo, o que diz a crítica à paz liberal em relação aos critérios de

auto-avaliação usados pelas operações de paz, assim como levar em consideração as falhas de desempenho apontadas por essa vertente crítica, são formas igualmente importantes para acessar os métodos de avaliação das operações de paz e sua comunicação. Um grande problema nesse sentido é que muitas vezes o cumprimento estrito do mandato reproduz pontos da paz liberal criticados por diversos autores. Ou seja, o respeito ao mandato e a revisão de pontos tidos como equivocados pelos críticos da paz liberal são freqüentemente incompatíveis.

O presente capítulo pretende apresentar as críticas mais comuns feitas à noção de construção da paz (*peacebuilding*) liberal e os critérios mais difundidos para a avaliação de êxito de operações de paz. Assim, busca entender as lacunas apontadas pela crítica e o quanto essas lacunas são abarcadas ou não pelos critérios de medição de sucesso apresentados. Adiante, será analisado o papel da comunicação das operações de paz tanto no sucesso das missões, quanto na resposta a questões mal solucionadas segundo a crítica da paz liberal. Posteriormente, o capítulo aborda o tema do aprendizado de organizações, que pode ajudar a compreender o caminho percorrido na tentativa de solucionar problemas enfrentados ao longo do tempo pelas operações de paz. O aprendizado pode também elucidar como as críticas feitas ao *peacebuilding* liberal puderam ser superadas através de mudanças na forma de se pensar as missões de paz e sua comunicação.

2.1 Conceituação da Paz Liberal

Antes de mais nada, é preciso apresentar brevemente o que se entende por paz liberal. Para isso, a explicação de Michael Doyle em *Ways of War and Peace* é de grande valia:

Não existe uma descrição canônica do Liberalismo. O que tendemos a chamar de Liberal se assemelha a um retrato de família de princípios e instituições, reconhecíveis por certas características – por exemplo, liberdade individual, participação política, propriedade privada e igualdade de oportunidade – que a maior parte dos Estados liberais compartilham, embora nenhum tenha todas elas (DOYLE, 1997: 206-207).

Partindo-se do fragmento acima exposto, entende-se que a promoção da paz liberal compreende a difusão ao redor do mundo dos valores por ela contidos. Sendo assim, parte-se do princípio que a construção da paz liberal pretende criar estados que garantam essas mesmas instituições básicas do liberalismo.

A questão da defesa dos moldes liberais para construção dos estados se torna mais compreensível a partir da defesa de que essas seriam as bases para uma paz estável. Como é dito por Edward Newman em seu capítulo “‘Liberal’ peacebuilding debates” no livro *New Perspectives on Liberal Peacebuilding* (NEWMAN, PARIS e RICHMOND, 2009), numa visão wilsoniana do *peacebuilding* liberal, acredita-se que em um ambiente onde vigoram a democracia e a economia de mercado, grupos poderiam resolver suas diferenças pacificamente (NEWMAN, 2009: 49). Por princípio, os estados liberais seriam fundamentalmente opositores da guerra, por acreditarem que os benefícios do mercado, um de seus pilares, só seriam usufruídos plenamente em tempos de paz. É num ambiente de não beligerância movido pelas leis do mercado que os estados liberais melhor se relacionam uns com os outros (DOYLE, 1997: 206-207).

Com a idéia difundida de que “promover a liberdade vai produzir paz” (DOYLE, 1997: 205), o liberalismo se apresenta como caminho para construção de estados propensos à estabilidade e, por isso, forte candidato quando se pretende criar estrutura que mantenha o fim das hostilidades após um conflito. Dito de outra forma:

As escoras teóricas do *peacebuilding* liberal é a paz liberal: a idéia de que certos tipos de sociedades (constituídos de forma liberal) irão tender a serem mais pacíficas, tanto em seus assuntos domésticos quanto nas suas relações internacionais, do que estados não-liberais são (NEWMAN, PARIS e RICHMOND, 2009: 11).

Isso seria especialmente benéfico para os demais estados liberais, que se beneficiariam com a relação com seus pares. Não por coincidência são eles os maiores defensores do *peacebuilding* liberal, estando inclusive dispostos a despendar altas somas para promovê-lo (PARIS, 2011: 41). Ainda assim, é preciso ter em consideração que, se democracias não entram em guerra com outras democracias, são bastante propensas a guerrearem com não-democracias. A relação entre democracia como regime interno e a probabilidade de que este Estado se lance em empreitadas para a exportação do mesmo modelo para outras partes do mundo, que não adotam o modelo democrático liberal, é bastante conhecida (DOYLE, 1997).

Cabe perguntar com que justificativas estados liberais, que se opõe tão veementemente à guerra e têm como um de seus preceitos o respeito pela soberania, se lançam em incursões em conflitos alheios na forma de intervenções ou de participação em operações de paz. Uma possível resposta, vista como consenso pelas diferentes vertentes liberais, seria a ajuda a países sob intervenção estrangeira ou que estivessem sendo submetidos a um genocídio (DOYLE, 1997:

420). Para alguns, o princípio de não-intervenção seria um direito assegurado aos estados soberanos sob a condição de que eles garantam à sua população certos preceitos considerados básicos pelo liberalismo, tais como a liberdade e segurança dos indivíduos (DOYLE, 1997: 397-402). Sendo assim, a intervenção só seria legítima em certas circunstâncias.

Porém, cabe também dentro do liberalismo a defesa de que os indivíduos devem ter o direito de optarem pelo seu próprio destino sem estarem subordinados a influências estrangeiras. Mais do que isso, pensadores como Stuart Mill defendem que a liberdade, quando não é alcançada pelo próprio povo que se beneficiará dela, não é sustentável. Assim, de nada adiantaria uma intervenção estrangeira. Do contrário, a insistência na intervenção poderia enfraquecer a própria corrente liberal no país, que seria vista como tendo alcançado o poder sem legitimidade (DOYLE, 1997: 395-396). Como será apresentado, a questão da construção de legitimidade acompanha de perto todo o debate sobre o *peacebuilding* liberal.

2.2 Críticas à paz liberal

Feita essa rápida retomada dos principais posicionamentos do liberalismo e seus desdobramentos no pensamento sobre a paz e a possibilidade de intervenções, cabe introduzir as principais críticas feitas ao *peacebuilding* liberal. Em resumo,

uma abordagem mais “crítica” lança dúvida na suposição do liberalismo e da construção de estado da forma com que são aplicados através de diferentes contextos. Essa abordagem levanta questões sobre as instituições existentes, suposições políticas e o interesse que elas servem e está pronta para desafiar essas suposições. Essa abordagem debate se *peacebuilding* realmente é liberal, se ele deve ser liberal e se o

peacebuilding liberal pode ser um conceito ou um programa de política coerente em diversos contextos (NEWMAN, PARIS, RICHMOND, 2009: 23).

Entre os críticos mais fortes das operações de paz está David Chandler, que assina o capítulo “The Uncritical Critique of ‘Liberal Peace’” em *A Liberal Peace?: the problems and practices of peacebuilding* (CAMPBELL, CHANDLER, SABARATNAM, 2011). Para o autor, existem distorções na própria crítica à paz liberal, que impedem que problemas políticos mais profundos das intervenções sejam percebidos. Chandler aponta que a principal crítica apresentada seria que as operações ocidentais são “liberais demais” (CHANDLER, 2011: 184-185). Isso seria constatado pela falta de sucesso em se alcançar resultados liberais no terreno. Ou seja, o problema estaria localizado na “natureza não-liberal das sociedades em que se intervém”, que por isso criariam resistência a estilos de vida e conhecimentos fundamentais para a implementação de um modelo liberal (CHANDLER, 2011: 187). No entanto, o autor advoga que o termo “liberal” aparece como base da crítica, quando o problema está nas políticas e práticas que envolvem a implementação de intervenções e construção de instituições estatais em sociedades pós-conflito. O problema continuaria nas práticas e nos discursos, mesmo que as intervenções se tornassem “menos” liberais (CHANDLER, 2011: 188). Focar na crítica à liberalização seria desviar das verdadeiras problemáticas ligadas às intervenções.

A atenção dos processos de construção de estados, por exemplo, não estaria em questões liberais, como a promoção da democracia, mas em como administrar características não-ocidentais das culturas sob intervenção. “A solução para a complexidade dos estados e sociedades não-liberais tem sido a internacionalização de mecanismos de governança, removendo substantiva

autonomia ao invés de promovê-la” (CHANDLER, 2011: 183). O estado seria “reduzido a um nível administrativo”, contradizendo valores importantes para o liberalismo como a soberania. A questão do tamanho do estado é apresentada por Newman (NEWMAN, 2009: 41) como uma contradição interna do *peacebuilding*: se por um lado busca o fortalecimento estatal, por outro, incentiva a economia liberal, que diminui a influência do estado.

A questão da representatividade local ou da falta dela é um ponto comum às críticas feitas à construção da paz liberal. Com frequência o modelo implementado na construção de estados é visto como predominantemente (senão completamente) ocidental e liberal, sufocando vozes locais no debate sobre as características necessárias no estado a ser criado. Dessa forma, se um estado bastante reduzido, como o descrito por Chandler, coloca em causa sua soberania ao delegar diversas tarefas a mecanismos controlados por representantes estrangeiros, ele também tenta responder a outras críticas atribuídas ao *peacebuilding* liberal. Entre elas, a questão do tempo em que uma operação de construção do estado deve permanecer em uma sociedade pós-conflito.

O capítulo “Critiques of Liberal Peace” (CAMPBELL, CHANDLER, SABARATNAM, 2011), de Roland Paris, abarca a questão exposta acima a partir da apresentação de um breve histórico das operações liberais de construção da paz. As bases teóricas para o *peacebuilding* liberal teriam surgido no começo dos anos 90, logo após o fim da Guerra Fria, com a idéia de que uma rápida liberalização, tendo como consequência democratização e entrada na economia de mercado, criaria um ambiente estável em sociedades que acabavam de sair de guerras civis. Entretanto, no fim da década de 90 e início dos anos 2000, essa lógica passou a ser contestada, gerando uma onda de críticas à retirada prematura

das operações de paz. Ganhou força, então, a idéia de que o fim das missões só poderia ocorrer depois que as instituições estatais tivessem sido fortalecidas, dando origem ao conceito de “statebuilding” (construção de estado). Com o tempo, esse tipo de operação passou a ser questionado por não agregar valores locais na construção das instituições estatais, construídas segundo moldes liberais internacionais (PARIS, 2011: 33-35).

Como mencionado acima, fica clara a tensão entre dois possíveis posicionamentos do modelo liberal de *peacebuilding*. Se um apresenta uma forte presença internacional com o risco de sufocar a noção de posse do processo (*ownership*) por parte dos locais, o outro posicionamento é marcado por uma presença internacional mais suave com forte controle local, mas com o risco de não criar instituições fortes o suficiente que garantam a estabilidade após a retirada da operação de paz. Resta a dúvida de, entre uma “pegada pesada” internacional e uma “pegada leve”, ambas problemáticas, “qual é a pegada certa?” (PARIS, 2011: 36).

A questão da participação dos locais está constantemente no cerne das questões que envolvem a construção da paz e a construção de estados sob os princípios liberais. O problema reside no fato de que, ainda que os conceitos basilares do *peacebuilding* liberal sejam apresentados como universais, eles estão longe de serem incorporados sem questionamento em diferentes contextos. Em alguns casos, a implementação da democracia, por exemplo, pode ser inclusive um fator de desestabilização em um dado universo de relações, causando mais conflito ao invés de evitá-lo (NEWMAN, PARIS e RICHMOND, 2009: 12). Isso é, determinados aspectos locais têm de ser levados em conta. Do contrário, a

simples imposição de um modelo pré-estabelecido de construção da paz pode prejudicar o encaminhamento para uma superação do contencioso.

Além disso, a ausência de participação dos locais no *peacebuilding* seria um alerta para a falta de legitimidade do processo, pois não levaria em conta os indivíduos para os quais a paz estaria sendo construída. Esse problema é extremamente agudo quando se tem em consideração que “legitimidade é crucial para a paz e para o liberalismo e, então, isso aumenta a questão de como a legitimidade deve ser restaurada” (NEWMAN, PARIS e RICHMOND, 2009: 14). Por esses motivos, o envolvimento da comunidade local no processo de paz é parte importante do *peacebuilding* liberal contemporâneo, mesmo que na prática essa participação possa se mostrar bastante superficial.

Apesar dessa preocupação, a dicotomia entre o que é internacional e o que é local permanece na prática, ou seja, ainda existe um “perigo de ‘romantizar’ o ‘local’ e validar o ‘internacional’ sem muita conexão ou comunicação entre os dois” (NEWMAN, PARIS e RICHMOND, 2009: 14). Dessa forma, a incorporação de elementos locais serviria exclusivamente como uma forma de prestação de contas à questão da legitimidade, sem que questões mais profundas de inadequação de normas internacionais àquela situação sejam contempladas.

Mesmo quando há um esforço substancial para a participação local, há outros fatores envolvidos que podem levar a resultados não desejados ou restringir a eficiência do projeto. Ainda que haja uma preocupação genuína em incluir uma visão local no processo de construção da paz, muitas vezes são tomadas “decisões arbitrárias sobre quais práticas ‘locais’ são ‘aceitáveis’” (NEWMAN, 2009: 47). Da mesma forma, há o perigo de, ao se tentar criar iniciativas “de-baixo-para-cima”, acabar por desconsiderar a distribuição de poder vigente na localidade.

Iniciativas que busquem ouvir diferentes vozes presentes entre a população para depois formular estratégias políticas no nível macro podem não levar em conta os grupos de poder que atuam no âmbito local e internacional, negligenciando o peso de atores com poder cujo apoio é fundamental para a construção de um projeto de paz duradoura (NEWMAN, 2009: 47-50).

Se os diferentes posicionamentos quanto à forma de conduzir o *peacebuilding* têm consequências que não podem ser menosprezadas, a questão de trazer para o processo a participação local está constantemente em foco, como já foi dito. Assim, a idéia de promover “formas híbridas de *peacebuilding* que envolvam uma mistura de práticas e modelos locais e convencionalmente liberais” (NEWMAN, PARIS e RICHMOND, 2009: 14), ainda que possa não solucionar todos os problemas da construção da paz liberal, é um caminho do meio que busca aplacar parte dos questionamentos. Como será visto, a questão perpassa grande parte do tema de critérios de avaliação das operações e das lições aprendidas em missões passadas, que criam um conjunto de boas práticas a serem replicadas.

As críticas apresentadas à paz liberal apontam lacunas que colocam em causa a efetividade da construção de uma paz que seja duradoura e que garanta à população ajudada o sentimento de posse em relação ao processo. Dessa forma, ao se pensar sobre os critérios de avaliação em uma operação de paz, ter em mente as críticas apresentadas ajuda a melhor compreendê-los, assim como analisar a quem eles interessam. Além disso, é possível observar o quanto as críticas existentes são contempladas até certa medida pelos critérios de avaliação pré-estabelecidos. Ou seja, é possível tentar entender o quanto as operações de paz se empenham em responder e solucionar as críticas que recebem. Esse assunto também será retomado no final deste capítulo.

2.3 Critérios de avaliação de operações de paz

Primeiro, é preciso estar claro que a noção de sucesso varia de acordo com quem pretende medi-lo. Cada ator envolvido de alguma forma na operação de paz terá um critério diferente, de acordo com seu interesse, para entender o que é uma missão bem sucedida (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 12).

Avaliar uma operação de paz de acordo com certos critérios implicitamente toma a perspectiva de um ou mais atores do conflito. Então, é preciso reconhecer que sucesso é definido de formas diferentes pelas várias partes envolvidas com interesses políticos e econômicos na mesma operação (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 15).

Isso não diz apenas respeito a partes que tenham interesses políticos conflitantes. A diferença entre a cultura militar e civil, por exemplo, pode levar a formas e resultados de medição diferentes, dado que cada um busca objetivos específicos diferentes em uma mesma operação (MEHARG, 2009: 10).

De todo modo, uma fonte fundamental para a análise do sucesso são os próprios documentos oficiais da ONU com as avaliações finais das missões, assim como os mandatos que regem as operações a serem estudadas e, portanto, delineiam a forma como as questões que surgem durante o processo de *peacebuilding* devem ser e/ou foram solucionadas. Para se pensar no que consiste uma estratégia de sucesso, o primeiro passo é ter em mente buscar o que se espera dela e julgar o cumprimento das tarefas que lhe foram atribuídas.

Porém, os mandatos aprovados por organizações com um número amplo de membros costumam ser pouco diretos. Frutos de diversas negociações que contemplem os diferentes interesses políticos dos países membros, os documentos acabam por ser bastante vagos quanto aos seus objetivos (DIEHL e

DRUCKMAN, 2010: 24). Assim, o mandato muitas vezes não apresenta com clareza um caminho que possa servir para entender que questões específicas deveriam estar solucionadas ao final da missão.

Dessa forma, é de grande valia ir para além dos indicadores de sucesso da ONU. Sem abandonar os parâmetros das Nações Unidas, é importante confrontá-los com indicadores de sucesso de operações de paz apresentados por diferentes autores e atores, podendo assim confirmar ou rechaçar a noção de êxito no caso em questão. A utilização de apenas um critério, ou da visão de apenas um ator, limitaria a compreensão do que mostrou benefícios ou não em uma operação de paz. Assim, mesmo para um único ator político, o conhecimento de diferentes parâmetros permite uma melhor compreensão e, portanto, mais chances de alcançar seus objetivos.

A modificação no recorte temporal para a análise de uma operação também pode acarretar numa diferente resposta sobre o sucesso obtido.

Ao se fazer uma avaliação de longo prazo, surgem ao menos dois problemas. O problema inicial é determinar uma janela de quanto tempo deve ser considerada para avaliar os resultados. (...) O segundo problema é que com o tempo passando entre o fim da operação e a avaliação, desenhar conclusões sobre causalidade sobre o impacto da operação em si torna-se mais difícil (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 16-17).

Isso pode ser observado em diversos casos, como o de Timor-Leste:

Por exemplo, vários esforços de peacekeeping em Timor Leste foram quase que universalmente considerados um sucesso no resultado imediato, apenas para levar a uma reavaliação quando a violência e instabilidade voltaram em 2006 (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 16).

A questão da escolha de uma escala temporal de longo ou curto prazo se assemelha ao que Newman (2009) define como diferença entre abordagens fechada e ampla do *peacebuilding*. A primeira delas teria como foco missões de

escopo limitado, como a manutenção de um acordo de cessar-fogo em um dado período; enquanto a segunda leva em conta outros critérios, tendo em vista uma paz estável com aspectos para além do simples fim da violência física e, por isso, precisa de prazos mais longos para ser alcançada. Uma abordagem fechada, por ter menos expectativas, cria a idéia de que se obteve sucesso em vários casos (como Bósnia, Serra Leoa, Libéria, Namíbia, El Salvador, Guatemala, Camboja e Kosovo). Na abordagem ampla, as avaliações seriam “muito mais modestas sobre esses e outros casos” (NEWMAN, 2009: 27-28).

Comparar momentos diferentes das relações existentes no país que recebe a operação de paz apresenta ainda outros critérios. Entre eles, há aquele que usa a comparação com um cenário em que não houvesse intervenção estrangeira no conflito, algo como imaginar se a operação foi “melhor do que nada” (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 18-19). A primeira dificuldade inerente desse critério está no seu caráter especulativo. Concordar com sua lógica significa desconsiderar desdobramentos do conflito que, por exemplo, levassem a uma solução num futuro próximo sem a necessidade de interferência da comunidade internacional. Além disso, repousa em expectativas muito baixas, partindo do pressuposto de que basicamente qualquer ação tomada pela operação de paz deve ser vista como mais benéfica do que a inação. Esse critério pode acabar encobrindo abusos e erros da missão, ao respaldar *a priori* quase que qualquer medida tomada.

Ainda utilizando a comparação com um cenário anterior ao destacamento de tropas de paz é possível confrontá-lo com as condições observadas no curso e no momento logo após a retirada da missão. Esse critério permitiria com maior facilidade entender os avanços feitos no contexto específico de cada operação de paz. Por exemplo, níveis moderados de violência durante a missão podem ser

considerados progresso em alguns contextos, mas significar retrocessos em outros casos (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 20). Ao contrário do critério anterior, esse se baseia em cenários existentes, mas assim como o outro é bastante limitado, por considerar como parâmetro um momento difícil de crise.

Como foi exposto acima, o enquadramento a partir do qual se encaram os feitos de uma operação de paz fornece diferentes respostas sobre o êxito ou não das missões. Há ainda a diferença de respostas obtidas com o uso de diferentes indicadores. A opção por formas de medição tangíveis e quantificáveis, como indicadores econômicos e número de pessoas beneficiadas por algum programa específico levado a cabo pela missão, apontam para respostas palpáveis, auxiliando na definição de sucesso nessas áreas. Entretanto, muitas são as áreas que não podem ser medidas de forma tão clara. Objetivos mais subjetivos como reconciliação, fortalecimento da democracia e promoção de direitos humanos são muito complexos para serem medidos com índices mensuráveis numericamente e, por isso, são consideravelmente mais controversos (MEHARG, 2009: 34).

O uso de indicadores quantitativos é visto por alguns como forma de reiterar um modelo “estereotipado e ‘diagramas universais’, que negligenciam condições locais e promovem – ou impõe – agendas externas” (NEWMAN, 2009: 28-29). Utilizar indicadores quantitativos pré-estabelecidos pressupõe uma padronização de objetivos e da forma como lidar com as peculiaridades do terreno. Da mesma forma, significa que o modelo de paz cumpre um formato único e universal a ser apenas replicado pelas operações de paz (NEWMAN, 2009: 42). Isso descartaria um papel ativo da comunidade e da cultura do país ajudado no processo de construção da paz, ponto destacado com frequência como fundamental.

2.3.1 Operação de Paz como Mediação do Conflito

Nem sempre fica clara a diferença entre o conflito e suas formas violentas. Como define John Lederach em *The Little Book of Conflict Transformation*, “o conflito é normal em relacionamentos humanos e é um motor de mudança” (LEDERACH, 2003: 6). O conflito seria, segundo o autor, um tipo de interrupção no fluxo normal pelo qual as relações ocorrem dentro de uma certa coletividade. Sendo assim, a escalada para um conflito violento pode ocorrer, mas não é o único encaminhamento possível. Ao contrário, o conflito seria uma oportunidade de mudanças positivas na relação.

Nos casos em que a violência eclode, o papel da comunidade internacional seria de mediar o conflito. Havendo uma terceira parte, não envolvida diretamente no conflito, as negociações e acordos que possam por fim ao desdobramento litigioso do impasse são facilitadas. Cessar o conflito em si, seguindo a lógica de Lederach, não seria apenas impossível, mas também a perda de oportunidade para a construção de novas estruturas de relação positivas dentro de um dado grupo. Ao servir como mediadora, as operações de paz teriam chance de transformar o conflito num campo fértil para mudanças, como pode ser visto no trecho abaixo:

Ao invés de ver a paz como um “estado final” estático, a transformação de conflito vê a paz como uma qualidade das relações continuamente em evolução e desenvolvimento. O trabalho pela paz, portanto, é caracterizado por esforços intencionais para tratar o fluxo natural de conflitos humanos através de uma abordagem não violenta, que lida com os temas e aumenta o entendimento, a igualdade e o respeito nas relações (LEDERACH, 2003: 21).

Por isso, é imprescindível a participação da comunidade afetada na construção de novas relações pacíficas no local em questão. Como o conflito é

algo indissociável de qualquer relacionamento humano, a intervenção internacional teria como objetivo transformá-lo em algo que possa ser desencadeador de mudanças positivas para aquela sociedade (sendo a forma mais evidente a redução do uso da violência) (LEDERACH, 2003). “Transformação representa intervir intencionalmente para minimizar comunicações funcionando de forma ruim e maximizar compreensão mútua” (LEDERACH, 2003: 25). Se o conflito se configura em grande parte das vezes como um problema de comunicação entre as partes, como visto na citação acima, nada mais natural do que a necessidade de repensar a forma como o diálogo é construído dentro do grupo. A missão de paz tem que estar atenta a esse ponto e, assim, ajudar a desenvolver uma nova forma de convívio pautado em uma boa comunicação naquela sociedade.

Então, um objetivo de uma operação de paz é promover a reconciliação entre as partes em guerra e transformar as atitudes e os relacionamentos de forma que o conflito armado não seja mais considerado o mecanismo para a resolução de disputas (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 111).

Em resumo, a participação local é fundamental e tem interferência direta no sucesso da missão. Entre as preocupações que envolvem a promoção de participação da comunidade do país que recebe a operação de paz está também a necessidade de se criar “sentimento de posse nas autoridades locais e na população, emprestando legitimidade à operação de paz e portanto sustentabilidade a longo prazo depois da retirada dos *peacekeepers*” (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 148). Aqui, mais uma vez é preciso levar em consideração o ponto assinalado pela crítica do *peacebuilding* liberal quanto ao cuidado com as distribuições de poder existentes na localidade. Se por um lado é fundamental que

a população se sinta contemplada como um todo pelas ações da operação, o que cria legitimidade, por outro lado isso pode criar oposição por parte de grupos que sintam seu poder diminuído por uma participação mais ampla da população. Equilibrar essas duas pressões é um problema a ser enfrentado pela operação de paz. Ainda assim, a participação de diferentes grupos da sociedade é fundamental para que a animosidade entre facções seja superada e o processo de paz seja entendido como uma parte neutra no pós-conflito. Logo, “outro indicador é a pluralidade de visões políticas refletidas na mídia pública” (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 69).

A comunicação é uma ferramenta chave no que diz respeito à inserção da população local no processo de paz. Seu papel pode ser observado em duas partes: em primeiro lugar, a comunicação é o meio de acessar a população e abrir um espaço de interação entre os locais e a operação de paz. Isso é, representa um canal fundamental para que a participação popular ocorra. Em segundo lugar, visto que muitos dos indicadores de sucesso das operações de paz não são quantitativos e, por isso, são difíceis de ser acessados, o componente de comunicação de uma missão pode se encarregar de fazer sondagens com os habitantes locais, recebendo retorno sobre o efeito da operação sobre a vida da população. Dessa forma, uma estratégia de comunicação eficaz não só auxilia na análise do sucesso da missão, fazendo pesquisas que podem servir como indicadores, como também promove a participação popular, normalmente apontada como uma lacuna a ser preenchida por parte da crítica ao *peacebuilding* liberal. Uma estratégia de comunicação bem sucedida é capaz de, se não superar por completo, amenizar as críticas às operações de paz da ONU.

2.3.2 Um processo de paz que assimile a crítica

Como dito no começo do capítulo, o modelo e projeto liberal de paz pretendem se concretizar “não apenas gerenciando estabilidade entre estados, mas buscando construir a paz dentro e entre estados baseada na democracia liberal e na economia de mercado” (NEWMAN, PARIS e RICHMOND, 2009: 7). Uma visão de paz mais ampla como a almejada a partir do pós-Guerra Fria traz uma maior complexidade, o que leva a uma gama de medidas nas mais diversas esferas para alcançá-la. Por sua vez, isso acarreta uma série de referências e parâmetros complexos que são estabelecidos para medir a paz em uma determinada localidade.

A escolha de um determinado indicador para analisar uma operação de paz pode sugerir que ela foi bem sucedida, enquanto outro indicador usado para estudar a mesma missão pode levar a uma resposta diferente. Nesse sentido, a opção por indicadores quantitativos, ainda que sejam de mais fácil medida e comparação, pode negligenciar aspectos da operação, em especial no que diz respeito à visão da população sobre o processo de construção da paz e de instituições de estado. Sendo assim, a preferência por esse tipo de critério já seria parte de um dos problemas apontados pela crítica à paz liberal. Por não serem sensíveis a avanços ou retrocessos subjetivos, responderiam a modelos pré-concebidos engessados, que pouco ou nada dialogam com as circunstâncias encontradas no terreno. Da mesma forma, indicadores quantitativos, por estarem estabelecidos *a priori*, são homogeneizantes, incutindo de forma pouco flexível parâmetros liberais que devem ser alcançados pela sociedade que recebe a operação de paz.

Por outro lado, critérios qualitativos são mais difíceis de serem definidos e, por isso, podem levar a uma maior discordância quanto a sua validade e acurácia nas medições tomadas. Assim, utilizar apenas um tipo de critério poderia levar a uma falsa idéia de sucesso. Da mesma forma, parâmetros ou enquadramentos através dos quais se escolhe examinar um processo de paz alteram a percepção do observador. Analisar os resultados da missão logo após o seu término pode criar uma falsa impressão de sucesso, enquanto uma análise em longo prazo pode demonstrar que certos aspectos da operação não foram bem sucedidos. Entretanto, ao se fazer a observação muito tempo após a retirada da operação de paz, é difícil dizer quais dos aspectos (positivos ou negativos) encontrados podem ser atribuídos à missão.

De forma ideal, “uma plataforma de transformação de conflito tem que ter respostas em curto prazo e estratégias de longo prazo” (LEDERACH, 2003: 47). O processo de criar respostas de longo prazo para que conflitos dentro de uma sociedade não se transformem em erupções de violência envolve uma ampla participação dos indivíduos da comunidade, para que padrões de relações belicosas não se repitam.

Restauração e reconciliação envolvem mudanças de atitude e de relacionamento entre a população local e nacional para garantir que o conflito armado não vai ocorrer novamente. Instituições da sociedade civil são um componente essencial. Isso necessariamente envolve um processo de longo prazo, e por isso não é surpresa que essa dimensão de sucesso é melhor entendida como a culminação de um processo em todas as outras dimensões (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 200).

Como forma de melhor compreender os erros e acertos de uma operação, vista a complexidade que tentam abranger desde o final da década de 80, é preciso usar diversos critérios de medição de sucesso. O uso combinado de passos como

observação das indicações e objetivos do mandato; análise e comparação de índices econométricos e sociais de antes, durante e depois da operação de paz; e busca da percepção da população sobre o processo de paz, entre outros, tende a fornecer uma visão mais ampla dos resultados da operação de paz, evitando a limitação do uso de um único parâmetro. Neste trabalho, a questão da participação e percepção da população terá maior destaque.

Segundo DIEHL e DRUCKMAN, nas operações de *peacebuilding*, que dependem mais fortemente de interação com a sociedade do país ajudado, é possível observar dois objetivos gerais: “manter boas relações com a população local e manter os valores da organização” (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 48). Por ter como enfoque as operações de paz da ONU, assume-se que está entre a manutenção de seus valores (e conseqüentemente das nações mais poderosas entre seus membros) a promoção de uma paz aos moldes liberais. É fornecido apoio à construção de estados democráticos de acordo com padrões ocidentais. No entanto, muitas das críticas desse modelo podem ser sanadas por uma maior participação da comunidade local, com o objetivo de inserir a visão e a cultura local na construção da paz. Do contrário, sem que as características da sociedade em questão estejam refletidas no processo de paz, ele dificilmente será estável e duradouro.

Com tudo isso, o tema do presente trabalho pode encaminhar uma revisão das práticas estabelecidas pela paz liberal, contribuindo para um debate mais amplo no campo da teoria de Relações Internacionais. O estabelecimento de canais para consulta, informação e participação dos locais no processo de construção e manutenção da paz, objetivo de uma boa estratégia de comunicação,

procura justamente contemplar as críticas feitas a um modelo específico de paz, que acaba muitas vezes por ser limitado.

2.4 O Processo de Aprendizado

Os critérios de avaliação de operações de paz, além da tarefa óbvia de avaliar se houve sucesso, acabam por destacar o que funcionou ou não durante a missão. O desenvolvimento de parâmetros respondem também a diversas críticas que apontam falhas por parte da operação em abarcar certas tarefas e visões não-ocidentais. As estratégias de comunicação são grandes aliadas no cumprimento de mandatos e desdobramento de operações bem-sucedidas, assim como na superação de pontos tidos como ausentes no processo de construção da paz.

Para que os critérios de avaliação sejam elaborados e revistos com o tempo, parte-se do princípio de que instituições que coordenam operações de paz têm capacidade de rever suas práticas e aprender com seus erros. Ao analisar uma missão como mal sucedida em algum aspecto, poderiam reformular estratégias de ação. Ou seja, poderiam aprender com experiências passadas.

2.4.1 A Capacidade de Instituições de Aprenderem com Seu Passado

Em seu livro *When Knowledge is Power: three models of change in international organizations*, Ernst B. Haas descreve o processo pelo qual organizações são capazes de aprender. Partindo do princípio de que organizações internacionais têm como objetivo solucionar problemas através da colaboração de seus membros, o autor defende que entre suas metas principais estaria a

minimização dos riscos. Por sua vez, a experiência é algo central nessa definição: não se pode reconhecer o que é um risco sem que haja experiências prévias cujos resultados não foram os melhores esperados. Da mesma forma, os interesses dos membros seriam moldados por suas experiências (HAAS, 1990). Logo, elas são fundamentais para entender os interesses que levam os membros, e, portanto, as organizações, a encararem um problema e como eles o irão abordar. Ou seja, como organizações são capazes de aprender. O tema principal do livro é compreender como o problema é modificado para que possa ser resolvido de forma mais eficaz por uma organização (HAAS, 1990: 3).

Como sintetizam Ernst Haas e Peter Haas em *Learning to Learn: Improving International Governance*, o aprendizado de organizações é um

processo pelo qual atores, representando papéis, se engajam em comportamentos institucionalizados que mostram seu reconhecimento que problemas correntes na agenda de Organizações Internacionais estão ligados de forma muito mais complexa do que era reconhecido um tempo atrás (HAAS e HAAS, 1995: 259).

Entender o problema de forma mais holística, conectando a fatores que antes não pareciam relacionados, é outro ponto importante na lógica do aprendizado. Isso significa que, para que se encontre uma solução, é necessário abarcar questões que antes não eram percebidas como parte do problema em questão. Assim, o aprendizado está fortemente ligado à idéia de reformulação da própria percepção do problema.

Nesse ponto pode-se compreender também a diferença entre adaptação e aprendizado. A diferença entre eles está principalmente no grau de novo conhecimento que deve ser introduzido na tomada de decisão, que no segundo caso é consideravelmente maior. Nele, as mudanças geradas também são maiores:

a proposta da organização como um todo é revisada e, com isso, novos programas são idealizados (HAAS, 1990: 3). Em suma, mudam-se as relações de causa e efeito estabelecidas até então. (HAAS e HAAS, 1995: 262).

O aprendizado de uma organização só pode acontecer através de pessoas. “Elas aprendem apenas através de indivíduos que servem nessas organizações, codificando inferências aprendidas individualmente através da experiência dentro das rotinas da organização” (LEVY, 1994: 287). Por isso, estabelecer uma forma de compilar e analisar as lições aprendidas por funcionários de uma organização com suas experiências rotineiras é condição *sine qua non* para que exista aprendizado. Se incentivado, esse processo individual e da organização é retroalimentável (LEVY, 1994: 288): a resposta do ambiente gera para o indivíduo uma lição, que o levará a tentar modificar procedimentos da organização que não sejam mais capazes de responder ao problema tal qual ele passou a ser enxergado, levando a uma mudança. A reforma da organização, por último, leva a novas respostas e a uma nova forma de encarar os problemas no campo, reiniciando o processo.

Para entender como esse processo pode beneficiar as operações de paz, respondendo aos seus problemas e aumentando sua capacidade de sucesso, é necessário averiguar como são tratadas as lições de funcionários nas próprias missões. É preciso entender como o processo se dá no Departamento de Operações de Paz da ONU.

2.4.2 Aprendizado no DPKO

O primeiro passo dado pelo departamento responsável pelas operações de paz em direção a uma maior valorização do aprendizado foi a criação, em abril de 1995, de sua própria Unidade de Lições Aprendidas (*Lessons Learned Unit*). Contando com uma equipe de apenas duas pessoas, o Chefe e um assistente de pesquisa, a unidade foi a primeira do gênero na área de *peacebuilding*. Em 2001, a Unidade passou a se chamar *Peacekeeping Best Practices Unit* (BENNER, BINDER e ROTMANN, 2007: 24-30). Porém, demorou ainda alguns anos para que “um plano para coletar sistematicamente relatórios de final de missões e outras lições aprendidas fosse colocado em prática” (BENNER, BINDER e ROTMANN, 2007: 30). Hoje, cada uma das missões conta com uma unidade de *Peacekeeping Best Practices*, coordenadas pela *Peacekeeping Best Practices Section* (PBPS) na sede em Nova York.

O maior reconhecimento da importância da experiência do pessoal a serviço no campo gerou uma série de procedimentos visando coletar seus relatos. Embora cada operação desenvolva sua própria política, ao se retirar da missão (seja no final do seu trabalho ou na véspera de uma saída temporária) todo funcionário é obrigado a escrever uma *hand-over note*. Nela, deve deixar instruções básicas de seu trabalho diário, assim como contatos relevantes e outras indicações que possam ser úteis a quem for substituí-lo ou substituí-la. A obrigatoriedade do documento busca compilar informações importantes para a execução das tarefas, que podem vir a ser aproveitadas, inclusive, em outras missões. O pagamento final dos funcionários está condicionado à entrega dessas anotações, criando um comprometimento maior com o envio das informações.

Para os indivíduos com altos cargos na missão, também é obrigatória a formulação de um relatório final, conhecido como *end of assignment report*. Espera-se que este documento seja mais analítico do que a *hand-over note*, contendo, por exemplo, observações pessoais mais detalhadas sobre a vida e as relações políticas locais. O relatório é exigido a funcionários considerados de ampla experiência no sistema ONU e que tenham ocupado cargos de destaque durante a operação. No caso dos postos de maior responsabilidade da missão, tais como o de Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG, na sigla em inglês) e de Chefe da Unidade Militar¹, os indivíduos que assumiam esses cargos são convidados a ir até a sede em Nova York, para relatarem suas experiências. Lá, participam de desde reuniões privadas com a alta cúpula da organização, até palestras para os funcionários das Nações Unidas em geral.

Mesmo não sendo obrigatório para os demais empregados da missão, espera-se que todos sejam incentivados a escrever um relatório final. Ele pode ser enviado diretamente para a seção principal em Nova York, sem passar por qualquer tipo de crivo das lideranças da missão. Na PBPS os relatórios são lidos, mas antes de serem disponibilizados no banco de dados do DPKO, podem ser retiradas do texto informações consideradas delicadas, que possam colocar em risco alguém ou a missão como um todo. Comumente os relatórios são disponibilizados para consulta, mas isso pode não acontecer com todos os textos, dependendo da análise feita sobre as informações nele contidas.

Apesar dessa possibilidade de transmissão de observações diretas para a *Peacekeeping Best Practices Section*, ainda há grande resistência por parte dos

¹Dependendo das tarefas estipuladas pelo mandato da missão, outros funcionários podem ser convidados a ir à sede da ONU transmitir as lições aprendidas. No caso da UNMIT, em que o policiamento era uma das tarefas de maior preocupação, o Comissário de Polícia foi instruído a também ir a Nova York.

funcionários para a participação na elaboração de relatórios voluntários. Em grande medida, a falta de colaboração se dá pelo sentimento de que seus relatos terão pouco ou nenhum impacto na mudança de práticas nas operações.

No terreno, a capacidade de aprendizado é ainda muito definida pelos recursos e pela liderança pessoal do gerenciamento da missão. O DPKO é um departamento direcionado pelo campo e a influência das sedes para promover a coleta de lições aprendidas está limitada ou ao menos à mercê daqueles responsáveis por fazer funcionar a missão no terreno (BENNER, BINDER e ROTMANN, 2007: 34).

Como mostra o fragmento acima destacado, o papel da liderança é fundamental para que as lições aprendidas individualmente no campo possam ser transmitidas e reaproveitadas em atividades futuras. Sem esse incentivo, o aprendizado individual não tem chance de se tornar aprendizado para a organização. Dessa forma, o entendimento e engajamento por parte da liderança é condição fundamental para que a gestão de conhecimento tenha um bom funcionamento na operação de paz por ela comandada. A falta de suporte para a área de boas práticas por parte dos funcionários de alto escalão no terreno significa a paralisação do processo de aprendizado.

Importante ressaltar que, para que as lições aprendidas possam ser propriamente reunidas, o trabalho não pode se limitar ao final da missão. Ter um funcionário responsável pela área durante toda a operação de paz facilita que as lições não se percam e demonstra o valor dado a tarefa. Aqui, mais uma vez, o papel da liderança da missão é central. A área de boas práticas tem que ser ouvida pelos líderes dos principais componentes da operação. Isso traz um problema quanto ao nível hierárquico (segundo as formas de critério das Nações Unidas para os profissionais) que o encarregado pelas boas práticas deve ter: para ser levado a sério, não deve ser alguém em começo de carreira, pelo contrário. Em

operações passadas, o uso de funcionários locais para a função de coleta de lições aprendidas se mostrou pouco efetivo, já que muitas vezes na prática eles não gozam do mesmo reconhecimento que os funcionários internacionais².

A presença de uma equipe de boas práticas durante todo o andamento da operação de paz pode auxiliar na resolução imediata de pequenos problemas. Muitas das lições geram novas práticas rapidamente assimiladas e, por isso, em certa medida sequer figuram nos relatórios finais da equipe de boas práticas. Isso ocorre por dois motivos. O primeiro deles, já mencionado, é a pronta mudança de atitude frente ao problema assim que ele é identificado. Porém, em certos casos, os problemas derivam de atritos internos das equipes em trabalho na missão e, nesses casos, inclui-los nos relatórios poderia criar um mal-estar e prejudicar a colaboração futura das pessoas que apontam falhas no andamento dos projetos. Assim, o funcionário de boas práticas assume em alguns momentos o papel de mediador, identificando problemas que possam ser ajustados rapidamente no próprio terreno.

No que diz respeito ao responsável pela unidade de boas práticas, tão importante quanto estar atento ao que pode ser solucionado pela sua mediação é prestar atenção às demais missões acontecendo no mesmo momento. Elas podem apresentar lições que gerem respostas imediatas para questões enfrentadas pela missão pelo qual o funcionário está encarregado. Da mesma forma, sua experiência em campo pode lhe dar subsídios para ajudar a solucionar questões enfrentadas em outras operações em curso.

² O desnível entre os salários dos funcionários internacionais e dos empregados locais é uma vitrine da diferença de reconhecimento atribuído aos dois grupos. Por exemplo, na UNTAET, os funcionários internacionais recebiam em média de 20 a 30 vezes mais do que os funcionários timorenses (SILVA e SIMIÃO: 2007, 15).

A manutenção de uma rede ativa entre as missões, ainda que deva ser incentivada pela *Peacekeeping Best Practices Section* e seus equivalentes no terreno, não precisa ou não deve se manter restrita aos seus funcionários especializados. Para a troca constante e direta de informação foram criadas as *communities of practices*. Essas comunidades virtuais funcionam dentro da internet própria da ONU disponibilizada para os funcionários e pretendem colocar em contato profissionais de áreas análogas em diferentes missões. Lá, pode-se trocar informações e comentários, assim como expor perguntas que possam ser elucidadas por colegas em atuação em outras áreas do globo. As comunidades são elaboradas para funcionar, portanto, como uma forma de troca ativa e direta de aprendizados individuais, de forma que eles se tornem imediatamente úteis para outros profissionais em situações semelhantes. Essa ferramenta de intercâmbio de informação, idealmente, é apresentada no treinamento dado a todos os funcionários nas primeiras semanas de cada missão (*induction training*), mas, mais uma vez, a participação ativa depende da iniciativa individual. O papel de incentivo da liderança é de grande ajuda para que a troca de experiências entre funcionários efetivamente ocorra³.

“Unidades dentro de uma organização podem aprender enquanto a organização como um todo é adaptativa” (HAAS e HAAS, 1995: 268). Pelo que foi apresentado como procedimento da unidade de boas práticas é possível perceber que, mesmo durante um processo de aprendizado, pequenas adaptações vão sendo feitas no campo, respondendo às questões que surgem ao longo do trabalho. Assim, unidades que aprendem parecem passar ao mesmo tempo por

³ As informações sobre os procedimentos de coleta de lições aprendidas por parte da *Peacekeeping Best Practices Section* do DPKO, assim como pelas unidades de boas práticas a serviço nas missões, foram obtidas através de entrevista de pessoal com anos de experiência na área a serviço da ONU.

pequenas adaptações. Para Haas, haveria dois tipos de adaptação: aquela que incrementa um crescimento observado, expandindo tarefas de um programa que vem demonstrando bons resultados; e a adaptação que segue uma falta de crescimento turbulenta, que traz maiores mudanças buscando adaptar a finalidade do projeto, quando ela deixa de parecer coerente. Nenhuma das duas formas implica em uma revisão profunda que necessite alto nível de novo conhecimento (HAAS, 1990).

As adaptações emergenciais do campo, não impedem a coleta de experiências mais relevantes ao longo da missão, que possam originar aprendizado institucional. Para isso, é fundamental que o conhecimento seja difundido e possa chegar à sede e às demais operações. A compreensão rápida dos problemas e a formulação de respostas imediatas possibilita o andamento da missão e auxilia sua compreensão das questões impostas pelas circunstâncias específicas. Entretanto, pouco podem ajudar ao aprendizado da organização se não fizerem parte da compilação de lições aprendidas. “Pode ser mais fácil aprender para missões individuais, mas mais difícil de institucionalizar boas práticas entre missões ou entre as doutrinas das sedes” (BENNER, BINDER e ROTMANN, 2007: 35). Nesse sentido, o trabalho da unidade de boas práticas no fechamento da missão é de suma importância. Para além do trabalho efetuado durante todo o tempo em que a organização esteve no campo, o momento da retirada é propício para sintetizar os erros e acertos da operação como um todo, podendo gerar novos conhecimentos a serem difundidos. Ainda assim, é importante ter em mente que “aprender é raro” (HAAS e HAAS, 1995: 262).

2.4.3 Aprendizado e Estratégia de Comunicação

“A capacidade da ONU para reunir e aplicar lições é um corretivo importante para o ‘ad-hocismo’ que caracteriza suas operações de peacebuilding” (BENNER, BINDER e ROTMANN, 2007: 67). O aprendizado que acontece dentro da missão (intra-missão) é importante, pois corrige erros antes que eles se tornem maiores. Porém, é a aplicação de lições inter-missões que estabelecem um aprendizado para a organização que pode reformular os conhecimentos prévios, criando um novo arcabouço de idéias e correlações de causa e efeito. Por outro lado, a aplicação de lições aprendidas em casos anteriores a novas situações de crise pode não ser efetiva quando não é prestada a devida atenção a características locais. Esse erro pôde ser observado no começo da UNTAET, que seguia estritamente o modelo recém-adotado na *United Nations Interim Administration in Kosovo* (UNMIK). Revisões do modelo inicial foram necessárias para que a administração transitoria se mostrasse efetiva no caso de Timor-Leste (BENNER, BINDER e ROTMANN, 2007).

Mais uma vez, uma estratégia de comunicação de operações de paz eficaz surge como meio fundamental para auxiliar outras partes da missão. Para isso é necessária a formulação de canais eficientes para que haja troca de informação entre os funcionários (dentro e fora da missão), evitando que os mesmos erros sejam repetidos. Da mesma forma, uma estratégia de comunicação de sucesso permitirá que as vozes locais sejam ouvidas, moldando os modelos pré-existentes de operações de paz, baseados em lições passadas, às necessidades e características do terreno. Por fim, as próprias estratégias de comunicação podem

ser reformuladas para melhor auxiliarem os mandatos das missões a partir das lições aprendidas.

Como foi citado no começo deste capítulo, os critérios de avaliação de sucesso de operações de paz demonstram a preocupação de responder às críticas normalmente recebidas pelas missões, em especial àquelas relacionadas à paz liberal. Entre elas, recebe destaque a falta de atenção a demandas e formas de organização política locais. É com o auxílio das estratégias de comunicação que o local alcança representatividade na operação de paz. Logo, é a partir do componente de comunicação que parte do aprendizado que pode corrigir as críticas feitas ao *peacebuilding* liberal é obtida, reunida e transmitida à organização.

Uma organização melhor desenhada não é uma organização que realiza a ideologia preferida de alguém; é uma organização que consegue 'pensar' mais abstratamente do que em alguma interação prévia e consegue atuar mais holisticamente. Se desejamos tal organização, temos que falar sobre arranjos administrativos e práticas de pessoal, sobre hierarquias e padrões de coordenação, e sobre seqüências requerida para o uso aperfeiçoado de conhecimento consensual (HAAS, 1990: 195).

Para Ernst Haas, parte fundamental do aprendizado é ver o problema de uma nova forma, principalmente entendendo implicações antes negligenciadas pelas análises. Dito de outra forma, significa olhar o problema de forma mais ampla e situá-lo em um universo muito maior de relações. Decompô-lo para resolvê-lo significaria não atingir verdadeiramente a questão na maior parte das vezes (HAAS, 1990).

A partir da idéia de Haas, é interessante notar que esse movimento de aprendizado já ocorreu com as operações de paz. Ao assimilarem tarefas que vão muito além do simples monitoramento de cessar fogo, as operações de

peacebuilding aprenderam com as lições acumuladas em anos de experiência no campo das primeiras operações de paz. A própria noção de paz e das causas e efeitos de relações de conflito foram sendo revistas, criando a noção de paz positiva, que está para além do simples fim da violência. Dessa forma, a crescente importância da comunicação em operações de paz já seria um desdobramento do aprendizado mencionado. Por sua vez, as mudanças pelas quais a estratégia de comunicação passa de uma operação para outra é outro indicativo de, senão aprendizado, importantes adaptações provocadas pelas experiências do terreno.

É igualmente importante destacar o papel que a comunicação das operações de paz exerce no aprendizado geral de organizações, como as Nações Unidas. Ela é fundamental para que o aprendizado individual não se perca, podendo ser compilado e gerar aprendizados institucionais. Ou seja, a comunicação é a responsável por fazer os relatos pessoais chegarem a instâncias maiores do sistema ONU, assim como é responsável por propagá-los entre as missões, podendo solucionar de forma imediata problemas semelhantes encontrados em locais distantes. Tendo em conta as práticas e diretrizes da *Peacekeeping Best Practices Section* mencionadas anteriormente, vê-se que a preocupação com a comunicação é fator presente no aperfeiçoamento das operações de paz como um todo.

Isso não significa em absoluto que não possa ou não deva haver mais aprendizado. Como foi dito anteriormente, esse processo é cíclico. As missões mais amplas pós-Guerra Fria continuam produzindo conhecimento e se aperfeiçoando, seja por aprendizado ou adaptação. O papel que as estratégias de comunicação têm no êxito das missões de paz e sua capacidade de reunir e implementar lições aprendidas serão abordados no estudo de caso.

3. ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Quem não se comunica se trumbica.

José Abelardo Barbosa de Medeiros (Chacrinha)

Em um modelo mais amplo de abordagem das questões de (in)segurança, o papel da comunicação se torna cada vez mais evidente. Seja no intuito de transformar o conflito ao abrir espaço de diálogo em comissões de reconciliação, seja como forma de difundir políticas de ódio através de programas de rádio, a comunicação é um aspecto fundamental na compreensão da montagem de diversas relações que aumentam ou diminuem a sensação de segurança entre indivíduos.

Para isso, as mídias exercem uma função de destaque ao se encarregarem da difusão de informação. Sem informação, a participação popular em diversos aspectos da vida social torna-se limitada, quando não é completamente suprimida. Sendo assim, uma boa comunicação e, por conseguinte, uma boa difusão de informação, é um dos pontos principais para garantir o envolvimento da população em processos políticos que influenciam sua vida cotidiana. Não é diferente no que diz respeito ao processo de construção de paz.

Atentas a isso, as operações de paz vêm desenvolvendo ao longo do tempo estratégias de comunicação que possam aumentar a participação das populações afetadas no processo de resolução do conflito. Dessa forma, garantem maior legitimidade a seu trabalho e buscam criar um processo que melhor se adapte ao contexto local, aumentando as chances de criação de uma paz duradoura e estável, função última das operações de paz. Além disso, ao construírem um sentimento de

certa prestação de contas à população local mantendo-a informada do curso do processo, criam um ambiente de maior aceitação da presença das tropas e dos funcionários civis estrangeiros, o que garante por fim uma maior segurança para o próprio pessoal das operações de paz.

Dessa forma, pretendem também responder a uma das maiores críticas elaboradas ao *peacebuilding* liberal, segundo a qual as operações não integrariam visões locais dentro de seus parâmetros universalistas. Sob essa ótica, uma operação de paz bem sucedida não seria apenas aquela que cumpre com os objetivos descritos no seu mandato, mas uma que consegue de alguma forma superar os pontos fracos da paz liberal. Para isso, a estratégia de comunicação é uma aliada fundamental.

3.1 Teorias de Comunicação

Para melhor situar o papel da comunicação no estudo das operações de paz, primeiro é necessário discutir seu alcance e suas possibilidades no que diz respeito à moldagem de comportamentos. Como será visto com mais vagar com a análise de alguns dos documentos que regem o componente de comunicação das operações de paz, o objetivo é informar e incentivar a participação da população no processo, criando um ambiente de colaboração. Ou seja, se trata de, por fim, angariar uma maior receptibilidade ao trabalho da missão entre os habitantes locais. Dito isso, uma rápida revisão de teorias de comunicação podem ajudar a entender em que aspectos a comunicação pode ser útil. Nesse caso, o foco não será no estudo dos meios de comunicação, já que no caso das missões de paz eles

podem variar drasticamente dependendo do local para onde a operação é destacada.

Segundo a teoria da agulha hipodérmica (também conhecida como teoria da bala mágica), desenvolvida no começo do século XX, o efeito da mídia sobre o espectador seria direto. Todos os receptores de uma dada mensagem responderiam ao sugestionamento da mídia de forma igual, tendo papel passivo e assimilando sem crítica a informação que lhe era apresentada. Como o nome sugere, a informação seria injetada no espectador (ou engolida por ele), sem maiores contestações de sua parte.

Contrapondo-se a essa idéia, surgiu o modelo de comunicação em dois níveis (*two-step flow*). O estudo de Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson e Hazel Gaudet⁴ sobre o efeito da mídia nas eleições presidenciais norte-americanas de 1940 demonstrou que seu poder de persuasão era limitado, pois pouco havia influenciado o comportamento dos eleitores. Dessa forma, o novo modelo propunha que a mídia seria capaz de reforçar as opiniões anteriores à exposição do receptor à mensagem, mas não de modificá-las. Defendia também que no tocante à formação de opiniões, a fonte de maior poder eram indivíduos líderes de opinião. A informação chegaria ao grande público através de líderes, esses sim tendo maior acesso e compreensão do que é veiculado pela mídia (TRAQUINA, 2005 e SERRA, 2007). Ou seja, a receptividade da mensagem seria seletiva e dependeria de um conjunto de relações e valores prévios do espectador.

Ao apresentar a idéia de que a recepção de uma mensagem depende do posicionamento do formador de opinião de um grupo e de fatores culturais dessa mesma comunidade, a teoria do *two-step flow* traz dois pontos importantes sobre a

⁴Publicado primeiramente em *The People's Choice* (1944) e desenvolvido posteriormente em *Personal Influence* (1955), de Lazarsfeld e Elihu Katz.

transmissão de informação. Se a forma como ela será recebida está condicionada a crenças e hábitos anteriores do receptor, conhecer sua cultura antes de elaborar a mensagem pode ser de grande valia. Ainda que a compreensão dos valores de um grupo não consiga necessariamente fazê-lo aceitar qualquer mensagem, pode trazer importantes elementos para adaptá-la de forma que seja mais bem recebida por uma coletividade específica. Utilizar um universo de imagens que dizem respeito àquela cultura pode, por exemplo, eliminar certas resistências sobre a mensagem em si.

Igualmente importante é a questão do papel da liderança. O apoio de uma pessoa credível por parte do grupo seria, assim, o ponto mais importante para que a informação fosse bem aceita⁵. A implicação disso é que as relações de poder não podem ser negligenciadas quando existe o objetivo de transmitir um comunicado. Mais do que isso, como o líder de opinião será o intermediário entre o meio de comunicação e uma parcela maior da sociedade, a mensagem deve, de alguma forma, ser adequada ao seu universo de referências, reforçando a questão da compreensão da cultura do receptor antes de formular a informação.

Outra teoria que pode ajudar na compreensão do papel da comunicação (inclusive nas operações de paz) é a teoria do agendamento midiático (*agenda-setting*). Segundo essa corrente, sintetizada por Bernard Cohen nos anos 60, existiria uma “relação causal entre a *agenda midiática* e a *agenda pública*” (TRAQUINA, 2005: 18). Dito de outra forma, a mídia não seria capaz de dizer ao público o que, nem como, pensar – o que já havia sido descartado pela teoria do two-step flow – mas teria uma grande capacidade de estabelecer sobre o que o

⁵ A questão da importância do líder comunitário no acesso dos demais indivíduos às informações é especialmente forte no caso de Timor-Leste, como foi demonstrado em um estudo desenvolvido pela Fundação Hirondele, em 2006, e publicado pela UNMIT (UNMIT, 2011). O assunto será retomado no capítulo seguinte.

público irá pensar e discutir (TRAQUINA, 2005: 18-19). Em resumo, os meios de comunicação estabelecem os assuntos a serem debatidos num dado grupo ao veiculá-los, mesmo que não tenham controle sobre o resultado do debate.

Isso pode significar, por exemplo, que um assunto antes desconhecido passe a fazer parte de conversas diárias. Um exemplo seria o despertar da comunidade internacional para um conflito após a divulgação de notícias sobre o mesmo. Como mostra Rui Marques, isso aconteceu no caso de Timor-Leste, com a crescente divulgação de informações pela agência de notícias LUSA a partir do final dos anos 80. Os desdobramentos posteriores, com um maior envolvimento da comunidade internacional no caso de Timor e a pressão para o fim da invasão indonésia, seriam uma consequência desse “agendamento” (MARQUES, 2005)⁶.

Se os meios de comunicação são capazes de determinar o que estará em debate, isso serve também para a comunicação desenvolvida em uma missão de paz. Mesmo que a operação não defina a resposta da população, ela poderia colocar em discussão temas que são de seu interesse, como a promoção de valores fundamentais para a construção da paz liberal, como já foi visto no capítulo anterior. Em muitos casos, seu objetivo é mesmo divulgar um tema, como no caso de eleições, o que já estaria sendo cumprido com o processo de agendamento feito pela mídia. Isso pressupõe que a operação deve estabelecer boas relações com os veículos de comunicação existentes e, em situações em que isso não for possível, criar seus próprios meios de comunicação.

⁶Nesse caso, a primeira operação de paz da ONU em Timor, a UNAMET, teria sido, por fim, uma consequência do agendamento midiático promovido pela agência de notícias LUSA. Um grande número de notícias sobre o conflito na ex-colônia portuguesa teria levado a um maior debate sobre o tema e a uma maior pressão da comunidade internacional para que houvesse algum tipo de intervenção. A consulta popular organizada pela UNAMET em 1999 seria resultado de tudo isso.

Naturalmente, essas são duas entre diversas teorias de comunicação, destacadas aqui por ajudarem a compreender como a comunicação pode ser útil em operações de paz. Embora uma tenha vindo depois da outra e acrescente aspectos sobre o efeito da mídia sobre a audiência, as duas não se contradizem, ao contrário, podem ser complementares. Com o modelo de comunicação em dois níveis, destaca-se a importância do líder de uma comunidade na formação de opinião da população. Também fica clara a relevância que a bagagem cultural de um indivíduo tem na sua receptividade para uma determinada mensagem. Assim, entender as relações e a cultura de um grupo é fundamental para desenvolver formas mais eficazes de transmissão de informações para esse público. Essas lições, por sua vez, podem auxiliar o agendamento midiático. Se essa segunda teoria pensa no alcance dos meios de comunicação junto à população para colocar um tema em questão, não é difícil imaginar que o papel do líder continue sendo basilar na organização desse debate e que as questões culturais do grupo seguem moldando sua forma de encarar o assunto. Assim, com as duas linhas teóricas, é possível compreender melhor como se dá a construção das estratégias de comunicação de operações de paz e sua possibilidade de êxito.

3.2 Aumento da preocupação com a comunicação

Demonstração da preocupação crescente com a área de comunicação nas operações de paz da ONU é o desenvolvimento de manuais e as referências ao tema em diferentes documentos da organização⁷. Entre eles, o que pretende ser

⁷ Outros exemplos de documentos que tratam do assunto são o *Report of Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2004 Substantive Session*, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* (2003) e *Public Information and*

mais amplo é o *Policy and Guidance For Public Information in United Nations Peacekeeping Operations*, de julho de 2006, desenvolvido pelo *Department of Public Information* (DPI) em parceria com o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO). Como seu próprio texto diz, o manual serve de compilação de pontos antes publicados em documentos de 1997 e 2002⁸. Em 184 parágrafos, traça a história da informação pública nas operações de *peacekeeping*, que teve início em 1989 na Namíbia com a sensibilização da população para a participação em um referendo (UN, 2006: 5). Mais importante, apresenta instruções para o funcionamento do contingente de comunicação em uma missão de paz, desde seu planejamento até a preparação para o fim da operação. Tudo isso, com o objetivo geral de “maximizar a capacidade de informação pública nas operações de campo” e “apoiar e contribuir com a implementação dos mandatos da missão” (UN, 2006: 4).

Ainda que neste trabalho tenha se optado pelo termo “estratégia de comunicação”, o termo mais utilizado em manuais sobre o tema é “informação pública” (*public information*)⁹. Em alguns casos, fala-se de estratégia de comunicação, mas muitas vezes como sinônimo do termo acima apresentado. Porém, a idéia de informação pública não parece deixar clara a amplitude de tarefas. Todos os passos visam uma comunicação da operação de paz mais eficaz, mas o público alvo não é único (população local, mídia internacional, países

Media Relations in United Nations Peace Operations – Guidance to Special Representatives of the Secretary-General (2004).

⁸ Os documentos são, respectivamente, o *Provisional Guidelines for Public Information Components in United Nations Peacekeeping and Other Field Missions* e *Standard Operating Procedures and Deployment Capabilities for Public Information Offices in the Field*.

⁹Em alguns casos o termo “public outreach”, traduzido como divulgação ou sensibilização pública, também é usado para definir o mesmo escopo de atividades. Outras vezes, é usado de forma diferenciada, dizendo respeito a atividades de treinamento e reunião com grupos da população em oposição à simples difusão de notícias contida na “informação pública”. Mesmo o termo “estratégia de comunicações” (UN, 2006: 11) chega a ser usado, mas não fica claro no que ele se diferenciaria das outras expressões citadas anteriormente.

financiadores ou fornecedores de tropas, agências do sistema ONU) e a forma de acessá-lo precisa ser diferenciada. Além disso, por trazer a expressão “informação”, o termo poderia ser confundido com a simples difusão de informação, que é apenas um dos níveis de uma estratégia mais ampla.

O que se pretende chamar aqui de estratégia de comunicação de operações de paz é toda uma gama de tarefas ligadas à comunicação que vão da preparação anterior ao destacamento da operação até a sua finalização. Elas abrangem desde assuntos mais técnicos como a parte de telecomunicação (com a criação de emissoras de rádio e TV e instalação de antenas de radiodifusão), passando pela criação de espaços para diálogo do pessoal da operação com a população local, até pronunciamentos oficiais do porta-voz da missão. Têm ainda entre os seus objetivos transmitir informações sobre a operação de paz, manter um canal aberto de consulta e diálogo junto às pessoas do local ajudado e criar uma infraestrutura de telecomunicação permanente que possa ser usada para benefício do país após o fim da missão. Também busca capacitar profissionais locais de mídia, criando condições para a formação de uma imprensa independente.

Assim, a comunicação cria um ambiente profícuo e auxilia no cumprimento de outras partes das operações de paz. Para isso, tem “como objetivo estratégico chave” a obrigação de “manter a cooperação entre as partes do processo de paz, ganhar apoio para a operação entre a população local e fornecer informação sobre a operação para a comunidade internacional” (UN, 2006: 7).

3.3 Definição de uma Estratégia de Comunicação Eficaz

Ainda que o trabalho tenha como enfoque as estratégias de comunicação de operações de paz, a eficácia de uma estratégia desse tema está para além do campo do *peacekeeping* ou do *peacebuilding*. Estratégias de comunicação podem e são usadas por empresas, ONGs, organizações e até mesmo pessoas públicas. No caso de operações de paz, o objetivo final é auxiliar o cumprimento das tarefas especificadas no mandato, mas a eficácia de uma estratégia de comunicação não pode ser medida por esse êxito, o que geraria uma tautologia: a estratégia de comunicação eficaz é aquela que ajuda a operação de paz a ser bem-sucedida no cumprimento do mandato; uma operação de paz bem-sucedida é aquela que tem uma estratégia de comunicação eficaz.

A observação de estratégias de comunicação leva a algumas categorias comuns de objetivos intrínsecos. Elas são encontradas em estratégias desenvolvidas com diferentes propósitos e podem ser resumidas nos três pontos seguintes:

- a) difundir informação adequada ao público alvo – o que aumenta sua receptividade – sem perder de vista a mensagem que se pretende transmitir;
- b) adequar-se ou criar meios de comunicação para ter acesso ao público alvo desejado;
- c) criar uma imagem coerente e confiável para o projeto para o qual foi desenvolvida.

O sucesso desses três pontos listados faria, então, com que uma estratégia de comunicação fosse bem-sucedida, ou seja, eficaz. Dessa forma, na sequência do capítulo, esses serão os padrões tidos como referência, ainda que a análise se debruce ao caso específico de operações de paz. Nesse escopo, cabe ainda acrescentar como um objetivo a criação de um corpo de comunicação próprio ao final de seu trabalho, o que é enquadrado no processo mais amplo de construção de capacidades (*capacity building*) levado adiante pelas operações de *peacebuilding* e *statebuilding*.

3.3.1 Difusão de Informação e Adequação ao Público Alvo

No que diz respeito ao contato com a população local, o trabalho da estratégia de comunicação é especialmente amplo e importante. Por exemplo, informa sobre processos importantes como eleições, buscando ampla participação popular; organiza reuniões em que os locais possam expressar suas demandas a serem incluídas na construção da paz etc. Ou seja, é fundamental para que, com apoio popular, outras tarefas da missão de paz sejam cumpridas de forma efetiva (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 48). Para que esse apoio seja conquistado é necessária, por sua vez, uma estratégia de comunicação, em especial na área de informação pública, bem desenvolvida:

[O componente de informação pública] tem que explicar imediatamente a presença e o mandato da operação de paz à população local, às partes do conflito e a outras entidades internacionais e agências em operação na área da missão. (...) Isso pode promover expectativas realistas sobre o que a operação de paz da ONU pode alcançar, ajudando a evitar futuros desapontamentos e raiva direcionados à operação (UN, 2003: 47).

A mesma preocupação com a criação de expectativa por parte da população aparece no pequeno manual *Managing Public Information in a Mediation Process*, publicado pela United States Institute of Peace Press. Segundo o livreto, o problema seria maior em mediações de grande visibilidade, com alta cobertura midiática. Nesses casos, as expectativas criadas no país que recebe a ajuda podem ser muito altas. “Tais expectativas são irreais em curto prazo e podem se tornar a causa de mal-entendidos e percepções erradas sobre o que os *peacemakers* podem entregar no futuro próximo” (LEHMANN, 2009: 27). É preciso tomar cuidado para que a decepção inicial por parte da população não seja manipulada por partes as quais não interessa o fim do conflito. Para evitar esse tipo de problema, é papel da comunicação equilibrar a criação de motivação de apoio da população com a operação, mostrando o que pode ser alcançado durante o processo, com o cuidado de não criar expectativas desproporcionais ao escopo e às capacidades da missão. A definição de um cronograma claro e público da operação é um passo a ser tomado para minimizar esse tipo de mal-entendido¹⁰.

É importante ter em mente que a estratégia de comunicação não diz respeito apenas à comunicação entre o pessoal da missão e a população local. Uma boa relação tanto com a mídia local, quanto com a internacional, é importante para construir o apoio à operação de paz.

Isso é particularmente verdade para missões complexas e multidimensionais com mandatos que podem cobrir uma ampla gama de atividades que requerem a cooperação da população local, suporte financeiro da comunidade de doadores e suporte político dos Estados Membros-chave (UN, 2003: 45).

¹⁰ Em uma conferência proferida na International Peace Academy em outubro de 2002, Sérgio Vieira de Mello, Representante Especial do Secretário Geral da ONU na UNTAET, defendeu que “Precisamos mostrar por que somos benéficos à população em campo, e precisamos mostrá-lo rapidamente” (POWER, 2008: 375).

Ainda que o trabalho leve em consideração a importância para a execução da operação de uma boa impressão internacional a seu respeito, o foco será nas relações criadas e fortalecidas no próprio país que recebe a missão.

No tocante à relação da operação de paz com a mídia, é fundamental um bom convívio e entendimento com a imprensa do país que recebe a missão. Em alguns casos, a missão da ONU pode ter que lidar com uma imprensa estabelecida que não concorda com o processo de paz ou é controlada por um dos lados envolvidos no conflito. Em um cenário com essa configuração, é possível que a operação tenha que responder a divulgação de mensagens de ódio, o que precisa ser feito prontamente, evitando a eclosão de eventos violentos¹¹. Muitas vezes, a estratégia de comunicação será confrontada com a difícil tarefa de equilibrar “a necessidade de dar continuidade ao processo de paz – que pode incluir levar em consideração as opiniões e necessidades das partes para o conflito – com a necessidade de fornecer informação credível, confiável e acurada” (UN, 2006: 18). Uma resposta rápida e eficiente por parte do componente de comunicação da operação é fundamental em caso de cobertura negativa por parte da mídia local ou de divulgação de conteúdo de ódio (UN, 2006: 18).

A questão do equilíbrio entre ajudar os objetivos políticos da operação de paz e o papel de informar a população, que é parte fundamental de uma estratégia de comunicação efetiva, é bastante delicada. Naturalmente, a divulgação de informações sensíveis será controlada pela própria operação de paz, o que, de

¹¹Um dos casos mais emblemáticos foi o da Rádio Televisão Livre Milles Collines (RTL), em Ruanda. Com mensagens de ódio, a rádio fomentou o conflito entre Hutus e Tutsis sendo responsável por veicular as mensagens que deram início ao genocídio em 07 de abril 1994. Em 31 de janeiro, o Comandante Chefe Militar da *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR), Roméo Dallaire, havia enviado ao DPKO um relatório em que propunha a imediata criação de uma rádio da operação de paz que pudesse conter a disseminação de mensagens de ódio por parte da mídia local (DELLAIRE, 2003: 167). O pedido não foi atendido. Uma rádio da ONU só passou a funcionar em Ruanda um ano e meio depois do começo da UNAMIR, que teve início em outubro de 1993 (LEHMANN, 2009: 14).

princípio, coloca em causa o bom exercício da comunicação. Haveria, nessa lógica, incompatibilidade entre o exercício técnico do componente de comunicação e seu papel político dentro da missão. Esse equilíbrio não é simples e deve ser pensado constantemente.

Mesmo que não se queira encarar do ponto de vista ético, trata-se de uma questão igualmente pragmática: a preocupação constante com a divulgação fiável e ágil de informações relevantes sobre o processo de paz é fundamental para que se crie uma relação de confiança com a população local. Caso o tema não seja tratado com a objetividade e urgência necessárias, a perda em longo prazo para a operação de paz como um todo pode ter proporções imensas. Negligenciar o direito da população em ser informada em prol do bom desenrolar de um programa político da operação é uma contradição quando se vê as perdas que a quebra de confiança pode acarretar ao longo do tempo. São muitos os benefícios, inclusive em termos de segurança para o *staff* da missão, que uma boa relação de comunicação pode trazer.

O que se defende aqui é que, mesmo em termos políticos, a operação de paz deve sempre se mostrar disponível para esclarecer dúvidas e se comunicar de forma ampla com os habitantes do país que recebe a missão. É preciso que o critério para a não divulgação de uma informação seja cuidadosamente estudado, sendo um subterfúgio evitado ao extremo. Mais que isso, informações falsas não podem nunca ser divulgadas já que seu peso na construção de uma relação de confiança com a audiência local cobrará um preço caro demais num espaço de tempo mais longo. Isso colocaria em risco, por fim, a possibilidade de cumprimento de todos os objetivos da missão.

Para fazer frente a mensagens contrárias à boa evolução do processo de construção da paz, é preciso que a missão seja vista como uma fonte de informação confiável. Assim, é necessário que os funcionários de comunicação sejam vistos como parte integrante da operação de paz, e nunca como parte da mídia estrangeira (UN, 2006: 13). Tudo isso são pontos a serem trabalhados pela estratégia de comunicação e respostas às eventualidades mencionadas já devem ser pensadas no período de planejamento da missão.

Para além dos constrangimentos éticos e cálculos práticos que o cuidado com uma difusão constante de informações fidedignas por parte da operação de paz apresenta, cabe uma breve discussão sobre o ideal utópico da informação neutra. Um dos maiores questionamentos a serem colocados quanto à transmissão de notícias por parte do componente de comunicação é justamente de que seu papel informativo estaria em xeque, pois seus interesses políticos moldariam quais e como as informações são passadas ao público. Dessa forma, a comunicação feita pela missão de paz não seria “neutra” ou “imparcial”.

O tema da neutralidade e da imparcialidade na comunicação é debatido com frequência. No jornalismo – responsável por fazer com que a notícia chegue ao público – o dilema é muitas vezes tratado de forma errática. Como comenta Miquel Alsina em *A Construção da Notícia*, à luz da teoria da construção social da realidade de Peter Berger e Thomas Luckmann, “não existe leitura da realidade que seja descontextualizada e que não seja objetivada. O sujeito observador é o que lhe confere sentido ao acontecimento” (ALSINA, 2009: 113). No escopo deste trabalho, o observador responsável por produzir e transmitir a notícia são os profissionais de comunicação empregados pela missão de paz. Logo, é natural que estejam imbuídos de valores que constituem a própria intervenção, tais como os

valores liberais destacados anteriormente. Esse viés estará inescapavelmente presente na forma que divulgarão as informações necessárias em seu trabalho no terreno.

Entretanto, seguindo uma visão que parece ignorar a inviabilidade de uma cobertura noticiosa imparcial, o componente de comunicação ainda assim é alvo de contestações quanto à fiabilidade das informações que difunde, dado seu suporte político à operação de paz. O mito da neutralidade contagia a sociedade como um todo, profissionais de comunicação inclusive. Assim, em geral não se admite a parcialidade inerente à construção e divulgação de qualquer notícia, “como se isso fosse reconhecer a existência de uma espécie de ‘pecado original’ do jornalismo” (ALSINA, 2009: 52). Se por um lado parece haver consciência da impossibilidade de neutralidade do observador/comunicador, há forte pressão e crítica para que a elaboração e divulgação de notícias sejam imparciais e neutras.

O mesmo se reflete no que diz respeito ao contingente de comunicação das operações de paz. É inviável esperar dele total isenção na transmissão de informações, pois isso não é possível em qualquer forma de comunicação. Por outro lado, quanto a manobras políticas deliberadas na difusão de notícias, que poderiam ser selecionadas e moldadas para beneficiar um ganho político imediato da missão, já foi visto que acarretam em alto custo no longo prazo, pois colocam em causa a credibilidade da missão junto à população local. A estratégia de comunicação não tem como solucionar os impasses da neutralidade, não porque não tenha esse interesse, mas porque eles são intrinsecamente intransponíveis. Cabe a ela ajudar no cumprimento do mandato sem perder de vista seu papel na construção da imagem da missão de paz.

O *Policy and Guidance For Public Information in United Nations Peacekeeping Operations* cita explicitamente a importância do trabalho de comunicação para a promoção do estado de direito; desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR); e assistência ao componente eleitoral (UN, 2006: 22). No caso da necessidade de promover eleições, a difusão de informações sobre a votação e a conscientização do papel do pleito na construção de novas estruturas na sociedade são questões de extrema relevância. Nesse sentido, o caso do Camboja apresenta um exemplo interessante. Durante a missão, foram elaboradas “séries de vídeo [que] incluíam uma novela extremamente popular, usando atores e línguas locais, que cobria assuntos referentes ao processo de paz” (UN, 2003: 49). Mais especificamente no processo de eleição, foi desenvolvida uma gama de materiais que orientava a população como fazer o registro eleitoral e como votar. A estação de rádio da missão de paz também teve papel importante em abrir espaço para o debate democrático, dando cobertura aos diferentes partidos políticos (UN, 2003: 49). Em 1999, a *United Nations Assistance Mission in East Timor* (UNAMET) ajudou em Timor-Leste a organização da votação na qual a população escolheu a independência do país. Nessa situação, como forma de promover a participação no sufrágio, as Nações Unidas compuseram canções para as eleições, que eram repetidas pela população (POWER, 2008: 323). Essas formas de uso de elementos culturais contribuem para o envolvimento da população no cumprimento das tarefas previstas no mandato das missões e por isso devem ser levadas em conta.

Além dos pontos comuns às operações de paz a partir dos anos 90, é importante entender o papel da estratégia de comunicação de uma operação de paz no cumprimento das diversas funções prescritas no seu mandato específico. Isso é,

deve-se questionar que partes do documento se inserem na superação de conflitos para a construção da paz e, por isso, demandam o envolvimento da comunidade local. Uma estratégia de comunicação efetiva “é uma necessidade política e operacional” (UN, 2006: 7).

Promover uma boa comunicação não está apenas relacionado ao diálogo entre as partes conflitantes da população local. É preciso também criar uma relação de troca entre a missão e os locais, como forma de inseri-los no processo de superação das animosidades. Ou seja, é preciso estabelecer uma relação bidirecional entre esses dois grandes grupos envolvidos no processo de manutenção da paz. Dito isto, o primeiro passo para a participação no processo de construção da paz é o acesso da população local à informação, permitindo que acompanhem e façam parte das decisões que envolvem o cumprimento do mandato da missão.

Parte-se da hipótese de que uma estratégia de comunicação de operações de paz eficaz leva a uma maior aceitação da operação por parte da população local. Essa aceitação levaria a um sentimento de que a paz construída pela missão tem legitimidade por levar em conta as pessoas e relações que têm seu cotidiano afetado pela resolução do conflito. Como é mostrado por Alex Bellamy e Paul Williams:

se o governo é para ser efetivo e sustentável, ele tem que ser legítimo. Legitimidade nesse contexto se refere à dimensão na qual a liderança política, as instituições do estado e o estado de direito gozam do consentimento e suporte da ampla maioria da população doméstica (BELLAMY e WILLIAMS, 2010: 264).

O reconhecimento da operação de paz como legítima favoreceria seu sucesso na resolução do contencioso e na implementação de relações pacíficas duradouras naquela comunidade. Como já foi mencionado, o acesso à informação

é fundamental nesse processo de diálogo e deve ser fomentado pela estratégia de comunicação da missão.

A população local deve ser engajada na tomada de decisão o máximo possível e deve ser informada e consultada sobre a direção de todo o processo. Onde decisões são tomadas por atores externos, é importante que essas decisões sejam entendidas como sendo do maior interesse da população local e claramente conectadas ao alcance do resultado final (BELLAMY e WILLIAMS, 2010: 265).

A preocupação com difusão da informação criaria assim uma aceitabilidade maior por parte da população local em relação à missão como um todo: “operações mais populares tendem a ser mais seguras” (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 51). Segundo o próprio *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, “uma boa estratégia de informação pública melhora a credibilidade e eficácia de uma missão de peacekeeping e contribui para a segurança do pessoal da missão” (UN, 2003: 45). Tendo isso em conta, a diminuição da violência e da hostilidade direcionada a funcionários da missão, assim como o aumento de participação da população local nos eventos organizados pela operação, seriam indícios do funcionamento bem sucedido da comunicação estabelecida.

Seis objetivos gerais podem ser observados na parte do *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* dedicada ao tema da informação pública (UN, 2003: 48):

1. Assegurar que o mandato e as responsabilidades da operação de paz são totalmente e amplamente compreendidos;
2. Promover todos os aspectos do trabalho da operação de paz para a comunidade nacional e internacional;
3. Implementar uma estratégia de comunicação que ativamente dê suporte aos objetivos da operação de paz;

4. Dar avanço ao processo de paz através da criação de produtos de informação relevantes e em tempo;
5. Defender e proteger a operação de paz de críticas injustas e má informação;
6. Conter propaganda, falsa informação e mensagens de ódio que sejam prejudiciais aos objetivos da ONU e do processo de paz.

Além disso, na própria resolução 1272, na qual a *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) é criada, o Conselho de Segurança da ONU reforça a importância da parceria entre a população local e a missão, como pode ser visto no oitavo ponto do documento:

[O Conselho de Segurança] destaca a necessidade para a UNTAET de consultar e cooperar estreitamente com o povo de Timor-Leste para executar seu mandato de forma efetiva com vista no desenvolvimento das instituições democráticas locais, incluindo uma instituição timorense independente de direitos humanos, e na transferência para essas instituições das suas funções administrativas e de serviço público (UNITAR, 2003: 298).

Os dois extratos citados acima mostram a necessidade de se estar permanentemente em contato com a população, aderindo suas demandas no processo da operação de paz. Isso é uma constante nos documentos das Nações Unidas. Entretanto, em nenhum momento fica claro no documento mencionado como esse canal de diálogo deve ser construído e mantido, ficando a cargo do Chefe da Missão de cada operação decidir como isso será feito (UN, 2003: 47). É essa autoridade que deve aprovar a estratégia de comunicação e estar informado sobre sua implementação pelo Chefe de Informação Pública, de quem ele normalmente participa da escolha (UN, 2006: 13). Esses dados reforçam o papel preponderante da liderança da missão apontado no capítulo anterior.

Como demonstra o *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, em grande parte, a estratégia se baseia em práticas anteriores consideradas bem sucedidas, como as campanhas eleitorais no Camboja (UN, 2003: 49) e a rádio Okapi, montada pela Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (UN, 2003: 47). Porém, ainda que sirvam como bons exemplos, é preciso ter em mente que estratégias que funcionam bem em uma determinada realidade não necessariamente se enquadraram de forma positiva em outro contexto político, histórico e cultural¹². Listar e analisar as decisões tomadas na área de comunicação em uma missão específica é, assim, uma forma de entender semelhanças e peculiaridades com outros casos de sucesso, tendo em mente que práticas bem sucedidas nesse caso têm grande chance de serem repetidas em missões de paz futuras. Ainda assim, é preciso que esteja claro que “lições aprendidas e boas práticas não são um sistema de medida e podem não capturar o impacto das intervenções nas pessoas” (MEHARG, 2009: 11). Por serem desenvolvidas depois das operações, podem negligenciar certos erros do processo, enquanto supervalorizam os acertos.

3.3.2 Meios de Comunicação e Adequação ao Público Alvo

Não menos importante é atentar para quais meios de comunicação e quais idiomas são escolhidos para a transmissão das informações. Esses dois últimos itens são fundamentais para garantir que a informação chegue de forma efetiva ao receptor desejado, como previsto pelos “três elementos-chave” da estratégia de informação pública (UN, 2006: 20):

¹² O exemplo do uso do modelo aplicado no Kosovo nos primeiros momentos da UNTAET, mencionado anteriormente e a ser retomado no próximo capítulo, ilustra a questão levantada.

- identificar o público-alvo (mídia internacional, partes do conflito, grupos da sociedade civil, formadores de opinião locais, Estados Membro chave, ONGs, doadores e pessoal da missão);
- identificar e desenvolver as mensagens-chave para dar suporte às prioridades da missão;
- identificar o meio mais apropriado para atingir cada público-alvo.

No caso da mídia internacional, por exemplo, o idioma e o meio de comunicação usados serão bastante diferentes daqueles escolhidos para transmitir uma informação à população local. Seria necessário um esforço de tradução e de adaptação de mídia para que uma mesma informação atingisse os diferentes grupos. Entre a mídia internacional e a população local não há apenas uma mudança de idioma e de acesso aos meios de comunicação. Há também todo um universo diferente de referências. Como alerta Lederach, é preciso estar “atento a linguagem, metáforas e expressões que assinalem a dificuldade da identidade” (LEDERACH, 2003: 56). Erros de compreensão podem estar na raiz do conflito e por isso devem estar no centro das preocupações da operação de paz e, principalmente, do seu esforço de comunicação.

Muitos dos mecanismos baseados em habilidades que são convocados para reduzir a violência estão baseados nas habilidades de comunicação para a troca de idéias, em encontrar definições comuns para os assuntos e em procurar modos de avançar em direção às soluções (LEDERACH, 2003: 21-22).

Deve-se prestar muita atenção aos símbolos escolhidos para estabelecer comunicação com a população. “Palavras, expressões ou imagens identificadas com uma facção particular, partido ou movimento devem ser evitadas, assim como o uso de cores e designs com conotação política, religiosa ou étnica” (UN, 2006: 28-29). Da mesma forma, é preciso ter em mente que “a língua é com

frequência um tema político” (UN, 2006: 29)¹³. Por isso, recomenda-se que o serviço de tradução esteja atento ao problema e que, antes do lançamento de campanhas de amplo alcance, sejam feitos testes com grupos de controle reduzidos (UN, 2006: 29). Mal-entendidos desse tipo não são raros e serão apresentados no capítulo sobre o estudo de caso.

Para além da questão do idioma e de fatores culturais, a mensagem tem de se adaptar a outras características do seu público alvo. Os índices de escolaridade são outro condicionante no momento de escolha dos meios de difusão de informação. Em especial, altas taxas de analfabetismo (como é o caso de Timor-Leste, por exemplo) exigem materiais que transmitam a informação de forma simples, com amplo uso de imagens, como “livros de desenhos animados, pôsteres, folhetos de propaganda, quadros de aviso e adesivos” (UN, 2006: 16). Nessas circunstâncias, mais uma vez é preciso atentar para a escolha das imagens, que devem ser condizentes com o universo de referências do público que se deseja atingir. Como já foi dito, a formação de grupos de controle, para a verificação do modo como a mensagem vem sendo recebida, é um passo indispensável nesse processo. O caso de Timor-Leste apresenta exemplos interessantes, que serão vistos adiante.

Ainda que a difusão de informação seja parte importante da estratégia de comunicação, não é seu único componente. Outro ponto crucial é a abertura de

¹³ A escolha de determinada língua para um comunicado, por exemplo, pode dar a impressão em uma sociedade multilíngüe de que se pretende privilegiar a parcela da população que fala aquele idioma. Da mesma forma, é preciso ter em mente que a escolha de uma língua pode conter deliberadamente um objetivo político, deixando para trás um idioma pertencente a um grupo cujo poder se pretende limitar. É o caso da adoção da língua portuguesa como idioma oficial em Timor-Leste depois de 24 anos em que seu uso foi proibido durante a ocupação indonésia. Hoje, o bahasa indonésio é em Timor-Leste língua de trabalho, assim como o inglês, não possuindo o mesmo status que o português e o tétum.

canais de comunicação que possam ser usados pela população para promover o diálogo entre as partes do conflito e endereçar suas demandas à missão de paz.

Processos e espaços têm que ser criados para que assim as pessoas possam se engajar e moldar as estruturas que ordenam sua vida em comunidade, definindo de forma ampla. O diálogo é necessário para prover acesso, dar voz e criar interações construtivas com os modos que formalizamos nossas relações, assim como com os modos com os quais são construídas, a forma como respondem e o modo como se comportam nossas organizações e estruturas (LEDERACH, 2003: 22).

A possibilidade de expressão da comunidade que recebe a operação de paz é crucial, especialmente em casos como o de Timor-Leste, em que as próprias instituições estatais do país estavam sendo construídas por uma administração transitória liderada pela ONU (UNTAET). Meios para incentivar a participação da população local, como “atividades de relações públicas nos grupos comunitários, incluindo briefings, assembléias, concertos e performances teatrais” (UN, 2003: 51) também estão previstos nos manuais de estratégia de comunicação.

Embora já se tenha mencionado a delicada relação entre a operação de paz e a mídia local, muitos são os casos em que o país que recebe a missão da ONU não possui qualquer infraestrutura de telecomunicação. Sendo essa a situação, faz parte da estratégia de comunicação trazer os equipamentos necessários para as comunicações da própria missão. No processo de retirada, essa infraestrutura pode ser herdada pelo país, servindo como ponto de partida para transmissões radiofônicas e televisivas independentes. Isso serviria para diminuir a desigualdade global de capacidade de radiodifusão entre os países apontada pelo relatório da UNESCO *Many Voices, One World*¹⁴, publicado em 1980.

¹⁴O relatório também é conhecido como *Relatório MacBride*, devido ao nome do presidente da comissão (International Commission for the Study of Communication Problems) que deu origem ao documento.

Além do levantamento de dados sobre a distribuição global de aparelhos receptores, o relatório se debruçou sobre o problema da falta maciça de capacidade de telecomunicações e suas conseqüências para o desenvolvimento, em especial na África, Ásia e América Latina (UNESCO, 1980). Porém, as recomendações já reconheciam que a assistência a esses países não poderia se limitar a questões de desenvolvimento técnico e material das telecomunicações:

Os países em desenvolvimento devem também buscar, não apenas lidar com lacunas que podem ser quantitativamente medidas, mas também atingir autoconfiança em capacidades e políticas de comunicação. Esse apelo pela aceitação de todos os lados de uma perspectiva de independência em tomadas de decisão, diversidade entre uma sociedade e outra e participação democrática (UNESCO, 1980:134).

O objetivo seria garantir que cada sociedade tivesse, para auxiliar seu desenvolvimento pleno, uma mídia com características que melhor lhe servissem (UNESCO, 1980: 205). Por pressão política¹⁵, o relatório acabou esquecido, mas seus princípios e recomendações são bastante semelhantes às que regem a relação das operações de paz com a criação de uma mídia autônoma. A assimilação de características locais no projeto de mídia implementado durante uma operação responderia parte das críticas feitas à paz liberal, demonstrando a preocupação com visões não universalistas.

¹⁵ O relatório foi visto com maus olhos pelas grandes corporações de comunicação. Como conseqüência, os Estados Unidos, em protesto ao *Relatório MacBride*, abandonaram seu estatuto de membro da UNESCO em 31 de dezembro de 1984. O país só voltou a fazer parte da UNESCO em outubro de 2003. Pelo mesmo motivo, o Reino Unido se retirou da UNESCO em 1985, retornando em 1997 (FRAU-MEIGS, 2005).

3.3.3 Construção de Capacidades

Consta do *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* o objetivo não só de deixar como legado infraestrutura de telecomunicações, mas também que “a operação de paz deve deixar para trás quadro de informação pública e profissionais de mídia cujas habilidades tenham sido melhoradas pelo serviço com a missão da ONU” (UN, 2003: 54). Para isso, a operação deve promover cursos e treinamentos com os jornalistas e técnicos de comunicações locais sobre temas relevantes, como práticas de suas áreas e ética jornalística.

A construção de capacidades (*capacity building*) é um ponto de importância central em sociedades pós-conflito: “finalmente, o capital humano da população local, especificamente a distribuição de habilidades em relação ao desenvolvimento e uso de tecnologias, condicionará o potencial de recuperação da sociedade” (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 160). Isso se mostra especialmente fundamental em casos de *statebuilding*, em que é necessária a formulação de todo um novo quadro de funcionários que levem adiante o desenvolvimento do estado. Promovendo a criação e manutenção autônoma de uma imprensa livre e preparada, a operação de paz ajuda na construção de instituições que possam assegurar a permanência da estabilidade política mesmo após o seu término. Essa característica da estratégia de comunicação foi bastante forte na ação da *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT), como será visto no capítulo dedicado ao Timor-Leste.

A questão do recrutamento de funcionários locais é bastante delicada. Existe o risco de que os indivíduos recrutados possam, na verdade, se opor ao

processo de paz (LEHMANN, 2009: 20-21). Porém, o risco não é apenas para a operação, mas para o(a) próprio(a) funcionário(a) local. Ele(a) pode sofrer intimidações e represálias de grupos que não concordam com a presença da ONU no país. Entretanto, é recomendado que funcionários locais sejam contratados desde o primeiro momento de preparação da operação de paz, entre eles fotógrafos, operadores de câmera, produtores de conteúdo de rádio e tradutores (UN, 2006: 14). Eles podem acrescentar muito ao trabalho do componente de comunicação por conhecerem bem os aspectos locais, como cultura, língua, história e formas de relações naquela sociedade. Além disso, costumam ser os primeiros a saberem de rumores, que podem levar a problemas entre a população local e a operação de paz. Assim, podem ajudar na contenção dos boatos antes que algum incidente maior ocorra (UN, 2006: 28).

De forma geral, os funcionários da operação (locais ou internacionais) no seu contato diário com a população são os maiores “embaixadores para o esforço de mediação”, sendo peças importantes para desfazer mal-entendidos e rumores. Por isso, membros da missão devem estar constantemente bem informados sobre o trabalho da operação através de informes impressos e e-mails (LEHMANN, 2009: 28). O conhecimento claro do mandato da operação também é fundamental.

3.3.4 Criação de uma Imagem Coerente e Confiável

Como foi visto ao longo do capítulo, o componente de comunicação com uma estratégia bem desenvolvida é um elemento fundamental para o bom funcionamento da operação de paz. Uma boa estratégia de comunicação media a relação entre operação e população local, alcançando diversos objetivos, desde

pontos estabelecidos pelo mandato, até questões gerais a todas as operações, como a construção de legitimidade e uma boa convivência entre os funcionários e os locais. Entretanto, a importância do papel da comunicação nem sempre é evidente para os envolvidos nas operações. Como relata o *Managing Public Information in a Mediation Process*:

como um ex-chefe de informação pública da missão da ONU no Sudão relatou, as necessidades da informação pública são consideradas com frequência pelos administradores como secundárias para o papel principal da missão, ou, como ele colocou, como “um irritante show marginal” (LEHMANN, 2009: 29).

É preciso que fique clara a função da estratégia de comunicação como aliada de todas as outras esferas de decisão da operação. Ela será capaz de criar uma identidade percebida como coerente, que pode falar com uma única voz e, assim, parecer credível aos olhos daqueles com quem terá que se relacionar (LEHMANN, 2009: 27; UN, 2006: 19). Do contrário, informações contraditórias ou incompletas vindo da mesma organização criam incertezas, alimentando a desconfiança em um ambiente já tenuamente estável. Nesse caso, a missão perde como um todo, e não apenas o componente de comunicação, como foi defendido anteriormente.

O *Relatório MacBride* no final dos anos 70, já defendia que “embora seja verdade que a comunicação por si só não pode acarretar em desenvolvimento, também é verdade que comunicação inadequada torna o desenvolvimento mais devagar e mais difícil, assim como impede a participação popular” (UNESCO, 1980: 206). Ou seja, má comunicação atrapalha o desenvolvimento, colocando obstáculos que impedem que um país possa caminhar bem e de forma independente, um dos objetivos das missões de manutenção e construção da paz.

Diretamente no que diz respeito às operações da ONU, em alguns casos a estratégia de comunicação foi negligenciada. Dessas situações, como lição ficou que a “comunicação, ou a falta dela, exacerbou a falha política e impactou negativamente a imagem internacional das Nações Unidas por muitos anos” (LEHMANN, 2009: 47).

Nem sempre acertos e erros no campo da comunicação são claros e muitas vezes um vem acompanhado do outro. Boas práticas passadas unidas a uma estratégia de comunicação bem desenvolvida podem ensinar a traçar caminhos que encontrem mais sucessos do que fracassos para a operação de paz de forma geral. O estudo de caso de Timor-Leste, apresentado a seguir, ilustra erros e acertos por parte da estratégia de comunicação que podem gerar importantes lições para missões futuras.

4. ESTUDO DE CASO: OPERAÇÕES DE PAZ EM TIMOR-LESTE

Numa outra direção, foi a aventura levada a feito por um punhado de homens que um dia foram para as montanhas. Apesar de tudo o que aconteceu no meio, dramas, tragédias e mortes, conseguiram chegar ao destino. Pergunto quantos dos timorenses que embarcaram nessa aventura de construir um país independente acreditavam realmente num final feliz.

Luís Cardoso, em *O Ano em que Pigafetta completou a circum-navegação*

São muitos os motivos que levaram à escolha de Timor-Leste como estudo de caso. Em primeiro lugar, o país passou em sua breve história por seis diferentes missões de paz, o que oferece um cenário variado de mandatos e objetivos a serem analisados sob a luz do fenômeno da estratégia de comunicação.

Além disso, as operações em Timor-Leste já foram todas finalizadas. Isso permite que os dados analisados apresentem o processo do começo ao fim de uma operação, possibilitando inclusive que seja verificado que elementos das estratégias de comunicação de operações de paz se converteram em estruturas de comunicação permanentes para o país. O término das operações também é recente, o que evita alguns problemas para a pesquisa:

Ao se fazer uma avaliação de longo prazo, surgem ao menos dois problemas. O problema inicial é determinar uma janela de quanto tempo deve ser considerada para avaliar os resultados. (...) O segundo problema é que com o tempo passando entre o fim da operação e a avaliação, desenhar conclusões sobre causalidade sobre o impacto da operação em si torna-se mais difícil (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 16-17).

Dessa forma, a proximidade temporal do fim da UNMIT, última operação de paz em vigência em Timor-Leste, seria mais uma das vantagens.

Existe ainda como fator importante para a definição do caso o sentimento de que as operações de paz no país foram bem-sucedidas:

percepções de sucesso em lugares como os Balkans, Timor-Leste, Burundi e África Ocidental ajudaram a elevar mais uma vez o status das operações de paz como ferramentas valiosas de gerenciamento de conflito (BELLAMY e WILLIAMS, 2010: 146).

Como já foi dito, o fio condutor do trabalho é a hipótese de que estratégias de comunicação eficazes colaboram com o sucesso das missões de paz. Sendo assim, é interessante partir de um caso considerado exitoso, ainda que a análise de dados no decorrer do trabalho possa confirmar o sucesso do caso de Timor-Leste ou não.

O estudo se baseia nas seis operações de paz que se sucederam desde 1999 até o final de 2012 em Timor-Leste. Três delas (UNAMET, UNTAET e UNMIT) receberão maior atenção ao longo da pesquisa, dada a importância que o componente de informação pública (*public information*) exerceu no cumprimento de seus mandatos. Várias características levam a crer que os exemplos escolhidos podem trazer à tona aspectos interessantes no que diz respeito a estratégias de comunicação em operações de paz. Não apenas por sua singularidade, mas principalmente por sua amplitude e diferenças entre si, essas operações de paz no país podem ajudar a compreender como se dá a comunicação entre a missão e a população local em demais operações espalhadas pelo globo.

Olhando de forma mais específica para a UNTAET e a UNMIT é possível encontrar ainda outra vantagem decisiva para a escolha de Timor-Leste como exemplo. Por serem claramente operações multidimensionais, ou seja, que englobam funções em diversas áreas da vida política e social do país ajudado, são missões que dependem ainda mais da participação e da aceitação da população

local. A estratégia de comunicação aparece, portanto, no caso das duas operações de paz destacadas, como ponto fundamental para o cumprimento do mandato que as regem. Como está sendo apresentado, uma paz duradoura só pode ser construída havendo bons canais de comunicação entre a missão e os habitantes locais e dentro da própria população para a superação de conflitos antigos. Do contrário, a manutenção dos avanços alcançados é colocada em causa, o que no caso de Timor seria colocar em causa a estabilidade de uma série de instituições criadas pelas operações de paz no processo de construção do Estado timorense.

4.1 Breve histórico de Timor-Leste

Tendo como foco as operações de paz no país, o período de maior interesse se estende de 1999 a 2012. Entretanto, para melhor compreender as relações que levaram as convulsões políticas em Timor-Leste é preciso entender sua relação com alguns atores importantes, em destaque Portugal e Indonésia.

4.1.1 Da colonização portuguesa ao referendo de 1999

Embora não exista uma data exata para o começo da presença européia em Timor, a primeira representação portuguesa da ilha data de 1512. Em 1613, ocorreram os primeiros contatos comerciais entre a Companhia Holandesa das Índias Orientais e os reinos na parte ocidental do território. Essa relação geraria com o tempo a divisão da ilha em duas partes: ocidental e oriental. Em 1851, o governador português Lopes de Lima e as autoridades holandesas reconheceram a partilha da ilha de Timor, mas a negociação foi considerada inválida pelo Estado

português no ano seguinte. Em 1859, um novo tratado reconheceu as fronteiras acordadas em 1851, ainda que permanecessem algumas ambigüidades. Em 1893, Haia e Lisboa assinaram uma convenção para delimitar definitivamente as fronteiras entre as duas partes da ilha (DURAND, 2009). Desse modo, ficava configurada a posse portuguesa da parte leste da ilha, assim como do enclave de Oecussi, na parte ocidental. O território a oeste, pertencente à Holanda, passaria a integrar o Estado indonésio a partir de sua independência.

Em 1941, apesar da neutralidade portuguesa durante a Segunda Guerra Mundial, tropas australianas ocuparam a capital Díli para impedir que Timor servisse de ponto avançado para o Japão numa possível invasão da Austrália. Isso não impediu que em 19 de fevereiro de 1942, Timor-Leste fosse ocupado por tropas japonesas e permanecesse sob o poder nipônico até o fim da Guerra, quando Portugal reassumiu o controle da ilha.

O fim da ditadura em Portugal com a Revolução dos Cravos de 25 de abril 1974 abriu espaço para que as até então colônias portuguesas (ou Províncias Ultramar) iniciassem ou dessem continuidade a seus processos de independência¹⁶. Nesse caminho, em maio, surgiram os três principais partidos que disputariam o poder em Timor: União Democrática Timorense (UDT); ASDT (Associação Social-Democrata Timorense), que em setembro passaria a se chamar Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN); e APODETI (Associação Popular Democrática de Timor). Em 03 de agosto do mesmo ano, Portugal se dirigiu à ONU assumindo sua responsabilidade de acordo com o capítulo XI da Carta das Nações Unidas, conhecido como “Declaração Relativa a

¹⁶ Timor-Leste constava da lista da ONU de territórios a descolonizar desde 14 de dezembro de 1960 (DURAND, 2009).

Territórios sem Governo Próprio”. O primeiro comunicado de Portugal com informações de Timor-Leste foi entregue à organização em junho do ano seguinte.

Ainda em setembro de 1974, a Austrália expressou publicamente apoio à anexação de Timor-Leste por parte da Indonésia. Passado pouco menos de um ano, em junho de 1975, o então ditador indonésio, General Suharto visitou os Estados Unidos em busca de apoio norte-americano para dar sequência aos planos de invasão. Sua campanha se baseava na defesa de que Timor poderia se tornar um novo foco comunista no sudeste asiático.

Entre os dias 10 e 11 de agosto de 1975, a frágil estabilidade em Timor-Leste teve fim com um golpe armado da UDT, dando início a uma guerra civil. Em 20 de agosto, a FRETILIN deu um contra-golpe, momento em que nasceu o braço armado da Frente, as Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste (FALINTL), que logo teriam importância fundamental na resistência timorense. Em 01 de setembro, a FRETILIN já contava com o controle do território. A partir de outubro, a Indonésia começou a intervir, primeiramente em áreas fronteiriças. Nesse período, o assassinato de cinco jornalistas estrangeiros impediu a repercussão das poucas notícias que ainda eram veiculadas no exterior sobre Timor. Em 28 de novembro de 1975, a FRETILIN declarou unilateralmente a independência da República Democrática de Timor-Leste. Portugal não aceitou a declaração, assim como não aceitava a integração do território à Indonésia. A notícia também não foi bem recebida pelas demais organizações políticas timorenses. Dois dias depois, UDT, APODETI e outros grupos menores se uniram para assinar uma declaração defendendo a integração do território timorense à Indonésia alegando defender assim o povo timorense da violência da FRETILIN.

Aproveitando o clima conturbado na ilha, Suharto se encontrou novamente com o governo norte-americano, em 6 de dezembro, recebendo dessa vez a garantia do então presidente Gerald Ford de que os Estados Unidos não interviriam na questão, deixando o caminho livre para os planos de invasão indonésios. No dia seguinte, teve início a “Operação Komodo”, com a invasão indonésia a Timor-Leste por vias aéreas, terrestres e navais. Em 12 de dezembro, a Assembleia Geral da ONU lançou a Resolução 3485, com a qual criticava a intervenção indonésia. Dez dias depois, apesar do aval dado anteriormente pelos Estados Unidos, o Conselho de Segurança condenou por unanimidade a invasão e exigiu a retirada imediata das tropas indonésias, através da Resolução 384.

Em 17 de julho de 1976, o Regime de Suharto publicou a lei em que declarava Timor-Leste a 27ª província indonésia. A partir de 1977, a FRETILIN passou a se organizar para fazer frente aos invasores, que em 17 de agosto iniciaram uma campanha militar de “cerco e aniquilamento” (DURAND, 2009: 129). Temendo maior derramamento de sangue, a FALINTIL recomendava que a população civil retomasse suas vidas cotidianas e sujeitassem-se à administração de Jacarta¹⁷. Um censo feito pela Indonésia em 1979, dava conta de que 25% da população timorense perecera, vítimas da guerra e da fome desde o começo do conflito. As estimativas da Igreja Católica para o mesmo período falavam em um terço da população como desaparecida.

Durante toda a invasão, várias frentes insistiram em promover negociações e atrair a atenção da comunidade internacional para o caso de Timor-Leste. Nesse contexto, Portugal e a Frente Externa da Resistência, em especial sob a figura de

¹⁷ “Durante a ocupação era considerado patriótico deixar de fazer o seu trabalho, pegar o dinheiro da Indonésia e usá-lo em apoio à resistência” (NEVES In: SILVA e SIMIÃO, 2007:111).

José Ramos-Horta, tiveram forte importância. Em 23 de novembro de 1982, com uma margem apertada, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 37/30, que pedia ao mais alto representante da organização a participação no início de consultas com todas as partes envolvidas. Esse passo daria início a uma série de negociações em Nova York entre Portugal e Indonésia, a primeira delas em 24 de setembro de 1985.

Assim como as tentativas de negociações, a brutalidade das forças indonésias em Timor se estendeu ao longo dos anos. Sem a presença de uma imprensa livre, os abusos e mortes permaneciam quase que desconhecidos fora da ilha. Isso começou a mudar definitivamente a partir do Massacre de Santa Cruz. Em 12 de novembro de 1991, a visita de uma delegação parlamentar portuguesa fora cancelada em decorrência de certas condições impostas por Jacarta. Aproveitando a forte presença de correspondentes de mídia estrangeiros, que cobririam a visita, um grande número de jovens timorenses manifestou-se na capital, Díli, contra o assassinato de um rapaz dias antes por parte das forças indonésias. O movimento se encaminhou para o Cemitério de Santa Cruz, onde os manifestantes foram massacrados pelo exército indonésio. Ao contrário de inúmeras manifestações em Timor que também acabaram com somas expressivas de mortos, o massacre foi filmado pelos jornalistas Max Stahl e Steve Cox. A veiculação das imagens foi fundamental para divulgar as atrocidades cometidas e angariar maior apoio da comunidade internacional para a resistência timorense.

Após a transmissão dos vídeos do massacre, surgiu em Portugal a idéia de organizar uma viagem de barco para prestar tributo às vítimas do Cemitério de Santa Cruz. Em 11 de março de 1992, o Lusitânia Expresso foi impedido pela marinha indonésia de entrar no mar territorial de Timor. Ainda que não tenha

chegado a seu destino, a viagem do Lusitânia Expresso chamou mais atenção para a situação de Timor-Leste, recolocando a questão definitivamente na agenda internacional.

Nos anos seguintes, diversos acontecimentos colaboraram para que Timor tivesse destaque na mídia internacional e o regime de Suharto fosse enfraquecido, conjuntura que em muito ajudou a resistência timorense. Em 11 de outubro de 1996, foram anunciados como ganhadores do Prêmio Nobel da Paz, Ramos-Horta e Dom Ximenes Belo, clérigo que exerceu importante papel de mediador dentro de Timor. O prêmio foi entregue em 10 de dezembro. No ano seguinte, uma visita de Nelson Mandela deu ainda mais força à resistência timorense. Em 20 de novembro de 1992, a principal liderança da frente armada da resistência, Xanana Gusmão, fora presa em Díli e condenada em meados de 1993 à prisão perpétua (a pena depois seria reduzida para 20 anos de cárcere). Em 15 de julho de 1997, Xanana, que cumpria pena em Jacarta, recebeu a visita do líder sul-africano. Os dois jantaram juntos na casa de hóspedes da Presidência da Indonésia e Nelson Mandela pediu a libertação de Xanana a Suharto.

No mesmo período, o governo do general Suharto demonstrava maior abertura para as negociações sobre Timor e maior fragilidade política. Ainda em 1997, a Indonésia propôs declarar um estatuto especial de autonomia para Timor-Leste, que não foi aceito. Em 21 de maio de 1998, recebendo grande pressão interna e externa, em grande parte decorrente à forte crise econômico-financeira que assolava a Indonésia, o General Suharto renunciou à presidência e foi substituído por seu vice-presidente, Yusuf Habibie. Em janeiro de 1999, o novo presidente fez pela primeira vez publicamente uma menção à possibilidade de Timor-Leste se separar da Indonésia.

4.1.2 Operações de Paz em Timor-Leste

Em 05 de maio de 1999, depois de 24 anos de invasão indonésia, Portugal e o governo de Jacarta, sob o aval da ONU, concluíram a negociação que garantia a promoção de uma Consulta Popular. Nela, os 800 mil leste-timorenses poderiam optar pela anexação definitiva do território ocupado à Indonésia ou pela independência de Timor-Leste (POWER, 2008: 317). A *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET) nasceu da resolução 1246 do Conselho de Segurança com a missão de realizar a votação e fiscalizar o período de transição posterior para adequação à decisão tomada nas urnas. Para cumprir seu mandato e garantir o sucesso da eleição, a difusão de informação foi um componente importante. “Foram produzidos e distribuídos mais de 700 mil folhetos educativos para votantes em quatro idiomas (tétum, português, inglês e bahasa indonésio), além de programas de rádio e vídeo” (FONTOURA, 2009: 249). Por fim, a UNAMET registrou 452 mil eleitores entre julho e agosto de 1999 (FONTOURA, 2009: 250).

No dia de 10 de agosto, apesar do número crescente de focos de tumulto e provocações das milícias pró-Indonésia¹⁸, as FALINTIL optaram por um cessar-fogo e acantonamento voluntário, evitando que a tensão que envolvia a votação tomasse vias mais violentas. A votação ocorreu em 30 de agosto do mesmo ano, com uma participação maciça: 98,6% dos eleitores registrados compareceram às urnas. Desses, 78,5% votaram pela independência de Timor-Leste, o equivalente a 345 mil votos (FONTOURA, 2009: 250). Ainda que o sufrágio tenha recebido o apoio da Indonésia, que ocupava o território da ex-colônia portuguesa desde 1975,

¹⁸ Em 08 de julho, a Alta Comissária para os Direitos Humanos da ONU Mary Robinson já havia demonstrado preocupação com os ataques efetuados pelas milícias contra funcionários da própria organização (DURAND, 2009: 167).

grupos pró-anexação não aceitaram o anúncio do resultado em 04 de setembro (POWER, 2008: 317-318).

Em 05 de setembro, militares indonésios, junto com as milícias, começaram a onda de violência que destruiria Timor-Leste. O cenário de devastação e o derramamento de sangue levaram à retirada de quase todo o pessoal da UNAMET do país entre os dias 06 e 14 de setembro. A insegurança teve também com consequência o deslocamento de quase metade da população. Estima-se que 200 mil pessoas atravessaram a fronteira para Timor Ocidental e 190 mil procuraram refúgio nas montanhas do país (FONTOURA, 2009: 250). A grande maioria das construções do país foi queimada e destruída, assim como quase todos os arquivos da administração pública¹⁹. Essa situação se mostraria um forte complicador no processo de construção institucional do país levado a diante pelas operações da ONU.

Forte pressão política externa levou à aceitação, por parte do governo indonésio, de uma força internacional em Timor-Leste. Em 15 de setembro foi criada a *International Force for East Timor*, a INTERFET. Apenas cinco dias depois de aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU, a força multinacional chegava ao país. Comandada pela Austrália, a operação teve caráter quase que exclusivamente militar para reestabelecer a ordem depois do massacre perpetrado pelos grupos pró-Indonésia (POWER, 2008: 328-329). Em 28 de setembro, a soberania de Timor-Leste é transferida por Portugal e Indonésia para as Nações Unidas.

¹⁹ Fala-se frequentemente em 75% das construções do país destruídas na onda de terror promovida pelas milícias pró-indonésia logo após à eleição (NEVES, 2007: 98). Outro relato muito comum é que todo o país exalava um cheiro onipresente de queimado nos meses seguintes ao massacre de 1999 (FORGANES, 2002).

No mesmo ano, a resolução 1272 do Conselho de Segurança da ONU aprovou a *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET), administração transitória que pretendia construir e amadurecer a estrutura estatal no país, missão de amplitude até então inédita na história da ONU. “Foi de longe a missão mais abrangente, envolvendo a completa administração de um território e a criação de novas instituições” (UNITAR, 2003: xix). Em 02 de dezembro de 1999, foi criado o Conselho Consultivo Nacional Timorense, com o objetivo de envolver as lideranças políticas locais no processo de construção do estado encabeçado pelas Nações Unidas. Menos de um ano depois, em 23 de outubro de 2000, foi criada uma administração transitória constituída inteiramente por timorenses. A UNTAET se estendeu de outubro de 1999 a 20 de maio de 2002, quando foi substituída pela *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET), após o reestabelecimento completo da independência de Timor-Leste em 20 de maio de 2002.

A UNMISSET tinha como principais objetivos: dar assistência à nova administração mantida pelas autoridades locais, ajudando na manutenção da estabilidade do novo país; garantir a imposição da lei pela força policial local recém-criada; e contribuir para a segurança de Timor-Leste (BELLAMY e WILLIAMS, 2010: 126). A partir de então, as tropas foram sendo retiradas gradativamente de solo timorense. A UNMISSET deu como encerrada a sua missão em 20 de maio de 2005. Na mesma data, foi criado o *United Nations Office in East Timor* (UNOTIL) para apoiar o desenvolvimento das instituições timorenses (FONTOURA, 2009: 275).

O UNOTIL deveria acabar após um ano da sua criação. Entretanto, revoltas em maio de 2006, iniciadas depois de uma demissão em massa de

militares das Forças Armadas do país, fizeram com que o fim da missão fosse adiado até agosto, quando foi criada a *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT). A palavra integrada em seu nome buscava destacar o seu trabalho em parceria com as instituições já em andamento no país. Seu objetivo era promover a reconciliação e reforçar as bases para uma governabilidade democrática (FONTOURA, 2009: 276). A UNMIT foi encerrada no último dia do ano de 2012, chegando ao fim o histórico de operações de paz em Timor-Leste.

4.2 UNAMET, UNTAET e UNMIT

Feito o pequeno histórico, o trabalho volta a focar em três das operações de paz ocorridas em Timor-Leste: UNAMET (junho de 1999 – outubro de 1999), UNTAET (25 de outubro de 1999 – 20 de maio de 2002) e UNMIT (25 de agosto de 2006 – 31 de dezembro de 2012). Referências pontuais às demais operações de paz em Timor complementaram os casos analisados. Entendendo que sucesso em algumas dimensões da operação é pré-requisito para o sucesso em outras dimensões (DIEHL e DRUCKMAN, 2010: 173), o êxito da estratégia de comunicação é capaz de demonstrar a construção do caminho de sucesso para outros componentes. Como já foi mencionado, é comum que estratégias de outras operações de paz sejam replicadas em missões posteriores. Aqui, o objetivo é entender como a estratégia de comunicação foi se adaptando para ajudar as operações de paz como um todo a ultrapassarem barreiras encontradas em Timor-Leste. Para isso, aspectos especialmente sensíveis nas operações no país serão destacados, permitindo uma análise mais detalhada das respostas encontradas (ou não) e dos posicionamentos adotados pela organização no campo.

4.2.1 Idioma, Meios de Comunicação e Lideranças

Como foi visto nos capítulos anteriores, a estratégia de comunicação de operações de paz visa auxiliar a missão no cumprimento do mandato. Ainda assim, há três pontos básicos, que devem ser observados por qualquer estratégia de comunicação de paz que se pretenda eficaz. São eles: difusão de informação que seja formulada de acordo com as particularidades do receptor; adequação da mensagem aos canais que serão usados e, na ausência deles, criação de meios de comunicação; e coerência do conjunto de mensagens transmitidas, de forma a criar uma imagem de credibilidade da fonte de informação, no caso específico, da operação de paz.

O caso de Timor-Leste, por se tratar de uma operação de escopo bastante amplo, teve que dar resposta a diferentes demandas no processo de criação do Estado, tendo sempre a comunicação como auxiliar no cumprimento do mandato. No aspecto específico da estratégia de comunicação, o idioma, os meios de comunicação e o papel das lideranças (que retoma a teoria do two-step flow apresentada no capítulo anterior) foram questões basilares no que diz respeito à difusão de informação. Os exemplos mencionados a seguir demonstram o panorama com o qual as operações de paz em Timor tiveram que lidar para assegurar que suas mensagens chegassem ao público alvo, o povo timorense.

A questão de idiomas é, ainda hoje, bastante delicada e debatida em Timor-Leste. Não resta dúvida de que o tétum é a língua compartilhada pela maior parte da população e a qual as pessoas mais recorrem para se informar nos meios de comunicação (UNMIT, 2011: 9-15). Entretanto, como já foi mencionado, o português divide com o tétum o status de idioma oficial, sendo a principal língua

dos documentos e regulamentos oficiais. Proibido durante a invasão indonésia, o idioma da ex-metrópole europeia não foi ensinado de forma sistemática para as gerações nascidas entre 1975 e 1999, tornando-se uma língua quase que restrita às gerações anteriores à ocupação. Nesse período, o bahasa indonésio passou a ser falado por grande parte da população, tendo em vista não apenas a comunicação com o invasor, mas também o fato de que grande parte da educação era feita nesse idioma, em especial a educação superior, que dependia do traslado para a Indonésia.

No entanto, assim como a religião católica²⁰, o português tem forte peso simbólico na construção da identidade timorense. Era, por exemplo, o idioma usado pela resistência durante a invasão indonésia, inclusive nas mensagens cifradas. Assim, o português resistiu como forte marca de diferenciação em relação ao invasor indonésio. Porém, a escolha do idioma como oficial não foi evidente nos primeiros momentos da construção do estado. A defesa de que, aproveitando a proximidade com a Austrália e a possibilidade de escolher um idioma do zero, o inglês fosse estipulado como língua oficial não foi rara. Junto ao argumento de que o inglês é um idioma universal e poderia abrir portas para Timor, era comum ouvir a argumentação de que os demais países de colonização portuguesa estavam ainda todos em estágio de desenvolvimento, relacionando o idioma às capacidades de desenvolvimento dos países²¹ (SILVA; BORMANN e SILVEIRA In: SILVA e SIMIÃO, 2007: 169; 245-246). Configurava-se um conflito de interesses entre funcionários internacionais (inclusive da operação de

²⁰ Além de ser um país etnicamente homogêneo, estima-se que 90% da população segue a fé católica (POWER, 2008: 335).

²¹ O lobby para a aceitação do idioma inglês como oficial, quando não havia justificativa histórica para isso, pode ser visto inclusive como uma forma de facilitar a assimilação de idéias “universais” do liberalismo, propagadas especialmente nesse idioma. Dessa forma, a língua se apresentaria também como um instrumento de intervenção.

paz e das agências da ONU) de países lusófonos²² e países anglo-saxônicos, assim como de timorenses da diáspora que se instalaram em países de língua inglesa e língua portuguesa.

Como será visto com mais vagar adiante, a elite política timorense ganhou espaço considerável no processo de construção de estado durante a UNTAET e conseguiu fazer valer seu desejo de instituir o português como língua oficial²³. Porém, mais de dez anos depois da restauração da independência, grande parte da população continua não tendo fluência no português. Ainda assim, ele continua sendo o idioma em que são escritas leis e regulamentos (grande parte sem tradução para o tétum), o que significa, por exemplo, que grande parte dos funcionários desconhecem os regulamentos que regem suas profissões. É o caso do regulamento da polícia, que por estar escrito em português, é desconhecido por quase todos os policiais, inclusive aqueles em posição de comando. Da mesma forma, todas as aulas na faculdade são ministradas em português²⁴. Na prática, o tétum continua sendo a língua de comunicação de maior alcance em Timor-Leste.

Como será comentado adiante, o tétum possui limitações gramaticais que dificultam a formulação de textos mais elaborados. Porém, é interessante notar como a necessidade de adoção de outro idioma responde a demandas do modelo estatal liberal. Se, como visto, o português se faz necessário para a elaboração de manuais e documentos, sendo com frequência preterido na comunicação do dia-a-

²² Vide a grande oferta de cooperação oferecida por países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) desde a restauração de independência em Timor-Leste (BORMANN e SILVEIRA In: SILVA e SIMIÃO, 2007: 236).

²³ Existe, inclusive, uma forte percepção popular no país de que o português seria a língua “dos ricos” ou da elite (UNMIT, 2011: 73).

²⁴ Durante a pesquisa de campo, foi feita uma visita à faculdade de Direito, onde se pôde observar a aplicação e correção das provas da disciplina de português. Pode-se constatar que, mesmo ao final do primeiro ano da faculdade, a imensa maioria dos alunos tem dificuldade de compreender enunciados simples em português. Apesar disso, as aulas de Direito são todas ministradas nesse idioma.

dia, é na formação do aparato de estado que se cria essa carência. Naturalizá-la seria camuflar tensões recorrentes, e muitas vezes minimizadas, entre o modelo liberal e as tradições locais. Ao mesmo tempo, a estrutura estatal responde a um desejo local próprio, refletido nos 24 anos de luta pela independência e reconhecimento do estado timorense. Tensões entre o modelo importado pela operação de paz e as características culturais e ensejos da comunidade estão constantemente presentes e decisões como essas não podem ser encaradas como apolíticas. Entretanto, o fortalecimento do estado (aos moldes liberais ou em formas híbridas) não significa um abandono dos desejos locais.

A percepção da questão lingüística como ponto delicado pode ser notada na comunicação das operações de paz. Como já foi visto, a UNAMET divulgou o referendo de 1999 usando pelo menos quatro idiomas em seus folhetos e transmissões de radiodifusão. Na UNTAET, a preocupação da liderança da missão (que, vale lembrar, é um aspecto fundamental para que certas ações sejam levadas adiante) com um idioma de amplo alcance e que tivesse representatividade para a população pode ser percebido em um diálogo descrito por Samantha Power na biografia de Sérgio Vieira de Mello. Segundo ela, o SRSG teria dito a seu professor de tétum:

“Professor, como se conquistam as boas graças do povo?”, perguntava retoricamente. “Primeiro você precisa aprender a língua. A língua é a chave para a cultura de um povo, e a cultura é a chave para o coração de um povo. Se você forçá-lo a falar a sua língua, nunca conquistará sua simpatia” (POWER, 2008: 343).

O uso do tétum também pode ser observado na maior parte das comunicações das operações de paz com a população. Exemplos são transmissões de rádio promovidas pelas consecutivas operações de paz, assim como jingles

lançados pela UNMIT divulgando um censo que seria realizado em 2010 no país. Com músicas cantadas em tétum, é possível ouvir mensagens que incentivam a participação da população na pesquisa demográfica. As canções elaboradas pelo componente de comunicação da missão eram distribuídas em rádios locais e nacionais, as quais a operação pagava para que as mensagens fossem transmitidas. No caso de campanhas como essas, o uso de um idioma adequado é parte fundamental para que o agendamento midiático (*media-setting*), como visto no segundo capítulo, funcione. Para que as pessoas passem a falar sobre o assunto, e assim a campanha de conscientização sobre um tema tenha êxito, é preciso garantir que a informação esteja facilmente acessível. A acessibilidade passa, sem dúvida, pela escolha correta do idioma utilizado.

Da mesma forma, os informes semanais feitos pela UNMIT eram impressos em tétum e inglês. A utilização das duas línguas demonstra a preocupação em difundir informação tanto para a população local, quanto para os expatriados em Timor, contemplando diferentes públicos-alvo como recomendando pelo manual de informação pública das operações de paz. No entanto, vale notar que o jornal informativo era apenas traduzido de um idioma para o outro. Como dito anteriormente, isso pode trazer problemas já que a simples tradução pode não ser suficiente para adequar notícias feitas para uma determinada audiência para outros receptores da mensagem.

Contudo, é preciso dizer que a escolha do português não é resultado apenas do desejo de inserir Timor-Leste na comunidade lusófona. Se o tétum seria uma resposta suficiente para a questão da unidade do país entorno de uma língua

compartilhada²⁵, por outro lado é preciso dizer que em decorrência de sua gramática simplificada, ele apresenta diversas limitações. Ainda que a maior parte dos vocábulos de tétum sejam emprestados do português (aos moldes da relação entre o créole haitiano e o francês), suas formas verbais são mais simples, não havendo conjugação. Isso pode causar dificuldades em certas áreas, provocando ambigüidades ou barreiras para a compreensão de certas comunicações²⁶.

Aqui, cabe um relato que ilustra não apenas a questão da língua, mas também a dificuldade de tradução de idéias em universos de referências diferentes. Em uma ação contra a violência doméstica em 2009, a UNMIT criou um número telefônico em que as vítimas poderiam reportar abusos sofridos. Como forma de divulgar a novidade, foram desenvolvidos cartazes a serem expostos em quadros de aviso em cada uma das divisões administrativas do país. Os pôsteres ficavam afixados nos mesmos murais em que eram colocados toda semana os novos informes de notícias da missão, mencionados anteriormente. Uma foto do cartaz pode ser vista na página seguinte²⁷.

²⁵ Há divergências quanto ao número de línguas faladas em Timor-Leste, mas estima-se que elas sejam em torno de 16 atualmente (BORMANN e SILVEIRA In: SILVA e SIMIÃO, 2007: 244). Ainda assim, é consenso que o tétum é a língua falada pela maior parcela da população, mesmo entre aqueles que possuem outras línguas maternas.

²⁶ A inexistência de imperativos foi relatada como um entrave durante o treinamento policial para que os recrutas compreendessem a noção de dar e receber ordens.

²⁷ Fragmento de uma foto cedida por Larissa Almeida.



Na foto é possível ver mãos algemadas. O fato de estarem retratadas em preto e branco destaca a aliança na mão esquerda, em tons de dourado, dando a entender que tem o intuito de chamar a atenção para o fato de que a pessoa algemada é casada. Consta do cartaz o telefone 112, linha emergencial para as denúncias. No topo da imagem, é possível ler em tétum a mensagem que traduzida para o português seria “Violência doméstica agora é crime público” e, abaixo, “Quando alguém denuncia, você vai para a cadeia”.

Para testar a receptividade da mensagem, o componente de informação pública organizou grupos de controle (*focus groups*) com habitantes locais, seguindo a recomendação dos próprios manuais da ONU. Conversando com a população, os funcionários de comunicação puderam perceber alguns mal-

entendidos. Em uma sociedade com taxa de analfabetismo entre adultos de 42%²⁸, grande parte da população ficava dependente exclusivamente da imagem do cartaz para entender a mensagem. Porém, como culturalmente a violência doméstica não costuma ser entendida como crime no país, as pessoas não relacionavam uma mão algemada a alguém que tivesse agredido uma mulher. A referência imediata era a outros tipos de crime. Além disso, a frase na parte de baixo do cartaz continha uma ambigüidade perigosa: não ficava claro para quem lia se a pessoa a ser punida seria o agressor ou o denunciante. O problema com a mensagem do cartaz foi reportado pelos funcionários responsáveis pelo grupo de controle, mas isso não impediu que mais de 10 mil pôsteres iguais aos que demonstraram gerar mal-entendidos fossem impressos e distribuídos pelo país. Posteriormente, comprovada a ineficácia dos cartazes, as milhares de propagandas foram queimadas²⁹. A questão da violência doméstica continua sendo problema agudo em Timor-Leste e será tratada novamente ainda nesse capítulo.

O caso relatado demonstra algumas falhas. A organização de conversas com grupos de controle são ferramenta básica para entender a percepção local e adaptar as mensagens desejadas ao universo semântico do público-alvo. Todavia, de nada adiantam se dificuldades de comunicação dentro da própria missão impedem que o resultado das consultas possa gerar mudanças na forma de estabelecer a comunicação. Pela grande quantidade de tarefas que devem cumprir, as operações de paz modernas possuem número enorme de pessoas contratadas nas mais diversas áreas, dificultando a cooperação e consulta diária entre os diferentes componentes. De toda forma, a dificuldade de correção de um erro

²⁸ Números da UNICEF. Acessado em http://www.unicef.org/infobycountry/Timorleste_statistics.html#103. Data de acesso: 27/01/2013.

²⁹ Também foi averigüado que o telefone que deveria ser de alcance nacional não funcionava em algumas partes do país.

dentro do componente de comunicação em um país que já recebia operações da ONU há uma década demonstra que a preocupação com a falta de troca de informação dentro da missão merece ser olhada com mais atenção. Do contrário, a operação sabota a si mesma com gastos desnecessários e com a criação de uma comunicação pouco eficiente e, portanto, pouco fiável.

O evento relatado ilustra no cotidiano da missão problemas apontados pela crítica ao *peacebuilding* liberal. Como mencionado anteriormente, a participação e envolvimento da população local são fundamentais para que valores do liberalismo, quando implantados numa determinada cultura, sejam assimilados de forma ativa e sua importância seja compreendida e absorvida por aqueles que se beneficiariam com a novidade. No caso, o cartaz pretendia desencorajar a violência doméstica, assim como dar poder de denúncia à vítima de agressão. Claramente, o objetivo final da propaganda proposta é o respeito à mulher, o que, por último, nada mais é do que respeito aos direitos humanos – valor fundamental para as Nações Unidas e, assim, para suas operações de paz.

Fazer com que a população local tenha a possibilidade de se opor à violência conjugal por meios próprios, sem que a denúncia tenha que partir de terceiros, demonstra preocupação com a legitimidade do processo de empoderamento feminino, por exemplo. Entretanto, a melhor das intenções pode ser frustrada por problemas tão corriqueiros como a má escolha de frases e imagens. A inadequação da comunicação, como esse caso demonstra, coloca em causa a promoção de valores importantes para o *peacebuilding*. A participação da população local acaba por ser apenas de fachada³⁰ se problemas como o relatado não recebem a devida atenção: se para um observador desatento parece que a

³⁰ O próprio processo de paz sai perdendo ao não caminhar em direção à uma solução para problemas de violência estrutural numa sociedade patriarcal como a timorense.

missão está encaminhando avanços no que concerne a igualdade de gênero, na prática seu efeito é nulo (ou mesmo contraproducente). Casos como esse podem reforçar dúvidas e críticas como as colocadas por Newman, Paris e Richmond (2009), que enxergam grande parte dos esforços de envolvimento da população local como superficial, voltada apenas para criar uma imagem de prestação de contas para a própria crítica feita ao *peacebuilding* liberal. Extrapolando os malefícios imediatos de problemas de comunicação como esse, os mal-entendidos podem ainda prejudicar a imagem de operações de paz de forma geral, dando munição a seus críticos.

Retomando a questão dos idiomas, o uso de frases em tétum demonstra uma tentativa de alcançar a maior parcela da população possível, ainda que negligencie o grande número de indivíduos que não sabem ler. Todas as línguas estão sujeitas à formação de frases ambíguas, porém, um idioma com formas verbais muito simplificadas, abre maior espaço para esse tipo de mal-entendidos, em especial em textos mais extensos. Isso reforça o papel da língua portuguesa para as comunicações escritas no país. Porém, para que o português ganhe esse espaço de maior importância é preciso que se verifique coerência entre seu uso oficial e o crescimento de falantes da língua no cotidiano.

No que diz respeito aos desafios encontrados para a difusão de informação no país escolhido como estudo de caso, um texto de Sérgio Vieira de Mello enviado para a Conferência de Tóquio de 2002 sobre o os fracassos e sucessos da Administração Transitória, é bastante relevante. Nele, Vieira de Mello lista seis lições aprendidas com a missão e chama a quinta delas de “não seja tímido – comunique-se” (UNITAR, 2003: 22). Entre os desafios encontrados, ele cita

ao menos quatro línguas em uso; absolutamente nenhuma infraestrutura; terreno difícil para a transmissão de rádio ou

outras formas de disseminação de informação e uma população com uma taxa significativa de analfabetismo (cerca de 34% em um estudo) (UNITAR, 2003: 22).

O problema dos idiomas se somava no caso de Timor-Leste a problemas de infraestrutura de telecomunicações – foram precisos dezoito meses para que uma rede nacional de rádio fosse estabelecida (UNITAR, 2003: 22) – e a certa limitação à difusão de notícias escritas, primeiro pela dificuldade de um grande número de idiomas, depois pelo problema do grande número de analfabetos. Vale notar que o relatório sobre formas de comunicação publicado em 2011 pela UNMIT aponta que cartazes “receberam um reconhecimento muito baixo ou nulo” (UNMIT, 2011, 29). Dessa forma, pode-se perceber que a difusão de informações ainda é em Timor-Leste quase que totalmente baseada em formas de comunicações orais.

No caso da UNAMET, em 1999, a operação se beneficiou da infraestrutura ainda provida pelos indonésios, podendo usar as rádios locais para a difusão de slogans sobre a eleição que se tornaram bastante populares. Já a UNTAET não pôde usufruir da mesma rede de telecomunicação da época anterior ao referendo e deu início a reconstrução da infraestrutura de comunicação do país, que seria completada ao longo dos anos também com a iniciativa privada. Hoje, o país tem em torno de 20 a 30 rádios, sendo que três delas têm alcance nacional³¹. Uma delas, a Rádio Timor-Leste é pública.

O país conta também com um canal público de televisão, a Rádio Televisão Timor-Leste (RTTL). Nele, grande parte da programação é formada pela retransmissão de material da TV portuguesa RTP. Com frequência (e como

³¹ Vale ressaltar que, em decorrência do terreno muito acidentado do país, há pontos em que não é possível captar sinal de rádio.

foi verificado em outubro de 2013), a RTTL também transmitia antigas telenovelas brasileiras. Dessa forma, grande parte do material veiculado é em língua portuguesa. Há ainda um curto espaço a partir do final da tarde para programas produzidos pela própria emissora, esses sim em tétum³². Como pode ser visto, a TV em Timor-Leste ainda depende em grande medida de conteúdo estrangeiro e reitera o uso das duas línguas oficiais: o português (com mais espaço na emissora) e o tétum.

A RTTL nasceu como TV UNTAET, em 2000, durante a administração transitória da ONU. No seu começo, tinha papel importante na divulgação de informações da missão e na promoção de debates políticos nas primeiras eleições do país. Com uma programação inicial de apenas poucas horas semanais, hoje a TV funciona 24 horas por dia, ainda que não exclusivamente com conteúdo próprio. Isso demonstra o sucesso de um dos objetivos da estratégia de comunicação de operações de paz, a saber, a criação de uma infraestrutura de telecomunicações que perdure mesmo depois do fim da missão. Em uma visita feita a sede da RTTL, pôde-se observar que muitos aparelhos da sala de edição de imagens exibem ainda etiquetas, uma delas com o mapa azimutal símbolo da ONU e outra ao lado com os dizeres em inglês “doado pelas Nações Unidas ao governo de Timor-Leste”³³.

Em Timor-Leste, a obtenção de informações depende muito de formas não escritas de veiculação, isso é, do rádio e da TV, sendo essa a ordem de preferência observada pelo relatório de 2011 da UNMIT. O rádio teve, inclusive, papel importantíssimo na divulgação da consulta popular durante o trabalho da UNAMET. Ainda hoje, por ser um receptor mais barato, móvel e de fácil recarga

³² Imagem com a programação da RTTL pode ser encontrada nos anexos deste trabalho.

³³ Imagens de aparelhos com as etiquetas mencionadas podem ser encontradas nos anexos deste trabalho.

através de pilhas, continua sendo um meio de comunicação com notável adesão no país. Contudo, a principal fonte de informações, e também aquela considerada a mais confiável, continuam sendo os líderes comunitários. Quando perguntados sobre as fontes de informação que costumam procurar, 42% dos entrevistados citaram os líderes locais. Por sua vez, 32% do total de pessoas entrevistadas responderam que consideram os líderes a fonte de informação mais confiável. É ainda bastante relevante notar que 16% da população não possui nenhuma outra fonte de acesso a informações que não as lideranças de suas localidades (UNMIT, 2011: 18).

À luz desses dados é interessante retomar a teoria de comunicação do *two-step flow*, apresentada no segundo capítulo. Segundo ela, as notícias chegariam às pessoas através das lideranças de suas comunidades. Em um país com os números de Timor-Leste, a atenção necessária ao papel das lideranças é ainda mais evidente. É válido ainda notar que mesmo no caso da obtenção de informações através da televisão, na maior parte das vezes isso ocorre em espaços comunitários, já que a maior parte das famílias não tem condição financeira de possuir um televisor. Um dos principais locais em que a televisão é assistida pela comunidade é a sede dos *sukus*, divisões administrativas locais. Segundo a pesquisa da UNMIT, 31% dos entrevistados afirmaram assistir TV nas sedes, enquanto 60% responderam assistir na casa de amigos e vizinhos. Isso mostra que o ato de assistir a programas de televisão está bastante ligado a uma atividade em grupo, criando espaço para que as mensagens obtidas por esse meio sejam debatidas com líderes de opinião já no momento da sua recepção.

Esse cenário não era negligenciado: os escritórios de *public outreach* da UNMIT, por exemplo, contactavam regularmente os líderes locais, tendo em

média dois encontros com eles todos os meses. Nessas reuniões, informações relevantes sobre os programas da missão eram passadas para essas lideranças e suas demandas eram ouvidas. Ao final, os funcionários de comunicação escreviam relatórios com o resultado dos encontros, que eram enviados para um escritório central em Díli.

4.2.2 Assimilação de Aspectos Locais

A inclusão de aspectos e da visão local no processo de construção da paz é um dos passos mais importantes para a superação das críticas à paz liberal. A criação de operações híbridas, ou seja, que fogem do modelo estritamente liberal, se não superam por completo os problemas colocados pelo liberalismo à construção de uma paz estável, permanente e que traga sentimento de posse (ownership) para os locais, aproxima-se bastante desse objetivo. Sobre o processo de inclusão de visões autóctones nas instituições em construção, Timor-Leste traz alguns exemplos da conversão de práticas locais em instituições, numa tentativa de diálogo de tradições e tradução de práticas. Porém, é fundamental destacar que o processo nem sempre é simples ou bem aceito. Da mesma forma, práticas consuetudinárias, quando convertidas em normas, perdem parte de sua identidade. Se por um lado ganha-se com a assimilação de práticas locais, por outro, essa hibridização pode colocar em causa valores das Nações Unidas, influência inegável na criação das instituições timorenses.

A mudança de atitude na forma de lidar com a cultura local não precisa passar necessariamente pela área de comunicação da missão, mas a comunicação pode ajudá-la ou, quando feita sem grande reflexão, atrapalhá-la. Além disso, a

assimilação de características autóctones tem os canais abertos pela estratégia de comunicação como meio de troca entre as demandas locais e as estruturas institucionais da operação de paz. Os exemplos coletados ilustram a forma como a inserção da visão local se relaciona com aspectos vistos anteriormente como definidores de uma estratégia de comunicação.

A UNTAET foi idealizada com encargos nunca antes dados a uma missão da ONU. Até então, o caso mais próximo era o da *United Nations Interim Administration in Kosovo* (UNMIK), que foi estabelecida três meses antes do destacamento para Timor-Leste. Isso dava ao SRSG Sérgio Vieira de Mello amplos poderes nas decisões sobre o caminho a ser seguido na construção do estado timorense. Dependia dele a decisão sobre até que ponto o poder seria compartilhado no processo com as elites locais. Tal situação lhe valeu a alcunha de “ditador benevolente” (POWER, 2008: 317).

O primeiro ano da missão é descrito como um período de tentativa e erro, usando como primeira base a UNMIK num “ato intencional de aplicar lições aprendidas na experiência do Kosovo” (BENNER, BINDER e ROTMANN, 2007: 48). Entretanto, a má experiência com o *Kosovo Liberation Army* (KLA) fez com que o DPKO decidisse não reconhecer, no princípio, organizações políticas como o Conselho Nacional de Resistência Timorense (CNRT), que durante o tempo do domínio indonésio, sob o ideal comum da resistência ao invasor, havia reunido indivíduos de diversas correntes políticas. O resultado do referendo de 1999 mostrava que a população apoiava amplamente o posicionamento do CNRT. No entanto, isso não foi suficiente para que ele fosse levado em conta como um ator político legítimo. “Como consequência, a ONU criou um senso de alienação local

e uma considerável falta de sentimento de posse no começo da missão” (BENNER, BINDER e ROTMANN, 2007: 49).

Isso demonstra um erro no processo de aprendizado da organização: não foram criados de imediato espaços de diálogo entre representantes timorenses e a administração transitória por causa de um fracasso anterior em negociações semelhantes no Kosovo. A falta de sensibilidade em relação à diferença do caso de Timor custou por um tempo a confiança das lideranças timorenses. Aqui, mais uma vez, fica claro o quanto os objetivos políticos urgentes não podem passar por cima de uma comunicação séria e contínua com a população, ainda que suas formas tenham que ser adaptadas para cada um dos casos específicos. A demora na criação de uma relação tida como eficiente tem custos políticos claros para a operação.

A falta de conhecimento de aspectos e relações locais costuma ser uma falha comum ao período de planejamento de todas as operações. Entretanto, parte do problema no caso da UNTAET poderia ter sido evitada por uma melhor comunicação entre departamentos da ONU. É fundamental lembrar que menos de um mês separou a existência da UNAMET e da UNTAET, o que leva a crer que a transferência de conhecimento sobre o terreno de uma para outra seria algo natural. Porém, a UNAMET era liderada pelo *Department of Political Affairs* (DPA), enquanto a UNTAET estava sob a égide do DPKO. Rivalidades internas entre os dois departamentos embarreiraram a troca de informações sobre características e lideranças locais (BENNER, BINDER e ROTMANN, 2007: 50-51). Como foi visto no capítulo sobre estratégias de comunicação, a comunicação

interna não pode ser negligenciada, com risco de ônus para o bom andamento da operação³⁴.

O papel da liderança do SRSG, junto com uma forte pressão das elites políticas timorenses, foi o motivador da inclusão (para alguns, rápida; para outros, tardia) das lideranças locais nas decisões políticas a partir de 2000, com a criação de um Gabinete de Transição. O processo foi anunciado em um discurso de Vieira de Mello e ficou conhecido como “timorização” (POWER, 2008; BENNER, BINDER e ROTMANN, 2007; FONTOURA, 2009).

Gusmão recorda a sensação de alívio dentro do partido. “Aquele foi o momento em que começamos a acreditar que Sérgio estava comprometido com os timorenses”, ele disse. “O Conselho de Segurança havia concedido a ele todo o poder, mas Sérgio disse: ‘Não, preciso de vocês’” (POWER, 2008: 362).

Antes, em dezembro de 1999, havia sido criado o Conselho Consultivo Nacional, composto pelo SRSG, três outros funcionários da ONU, sete representantes do partido de Xanana Gusmão, três membros de outras representações políticas e um representante da Igreja católica timorense. O Conselho foi visto por muitos como uma pálida tentativa de legitimar as decisões da UNTAET sem que se estabelecesse um mecanismo de consulta genuíno (POWER, 339).

Aqui, mais uma vez, é possível ver expressa a preocupação de que a participação dos locais seja usada apenas como um estratagema para se vender o processo de paz como sendo legítimo, sem que isso signifique verdadeiramente a construção de um modelo híbrido. Um canal aberto para o envolvimento da população local nas operações de paz, como já foi visto, é basilar para o próprio

³⁴ O caso ilustrado pelo cartaz sobre violência doméstica que foi publicado durante a UNMIT, mesmo após um grupo de controle demonstrar que ele não atingia seu alvo, é outro exemplo de falhas de comunicação internas.

modelo da paz liberal, tendo em vista a importância dada à noção de legitimidade no liberalismo. Cabe à missão de paz, com auxílio de sua estratégia de comunicação, garantir que essa participação não aconteça de forma a transformar os locais em meros fantoches numa encenação de construção conjunta de uma paz estável. No longo prazo, processos que não são percebidos pela população como sendo parte de um projeto comum de futuro para a comunidade podem gerar insatisfações que coloquem em risco todos os ganhos anteriores da missão.

Questões mais simples também ilustram preocupações de comunicação com a população que garantam confiança em relação à missão. Em 2002, a participação do batalhão de engenharia japonês exigiu um forte esforço de comunicação prévio da UNTAET junto à população local. Isso se fazia necessário em vista de ressalvas entre os timorenses ainda por conta da invasão japonesa durante a II Guerra Mundial. A sensibilidade para temas históricos é um ponto que necessita muita atenção por parte da estratégia de comunicação (LEHMANN, 2009: 42) e esforços nesse sentido foram percebidos no exemplo de Timor.

No que diz respeito ao diálogo de práticas tradicionais e instituições modernas, é de especial relevância no caso de Timor-Leste a observação da questão de igualdade entre gêneros, que faz da violência doméstica um problema ainda endêmico no país. Para muitos, na raiz do problema estaria a instituição do barlaque (ou barlake), que funciona como uma espécie de dote pago pelo noivo à família da noiva³⁵. Esse pagamento sela o contrato matrimonial entre as duas famílias e costuma coexistir com o casamento católico em Timor (HICKS, 2012). A descrição de situações ligadas à violência doméstica que ilustram a questão do diálogo entre tradições podem ser encontradas no capítulo “Madam It’s Not So

³⁵ Há autores, como David Hicks, que consideram que a cultura do barlaque não impede avanços na questão da igualdade de gênero, podendo as duas lógicas existirem lado a lado (HICKS, 2012).

Easy! – Modelos de Gênero e Justiça na Reconstrução Timorense”, de Daniel Schroeter Simião, como será exposto a seguir.

Tendo quase que dobrado entre 2001 e 2003 (período abrangido por UNTAET e UNMISSET), as queixas de violência doméstica apresentavam uma característica recorrente. Em muito dos casos, as vítimas não buscavam com as denúncias a prisão do agressor, mas sim que a polícia agisse como um poder de reconciliação, que ouvisse suas queixas e advertisse o acusado para que não voltasse a cometer a violência. Ao perceberem a recorrência, passou a ser procedimento padrão durante o depoimento perguntar à vítima “se ela queria levar o caso ao tribunal ou resolvê-lo ali mesmo”. Para o caso da segunda opção ser escolhida, o que ocorria com frequência, a polícia criou um documento que reunia “uma retirada de queixa” e um “termo de compromisso” a serem assinados pela vítima e pelo agressor. (SIMIÃO In: SILVA e SIMIÃO, 2007: 223).

A estratégia de ação desenvolvida pela polícia ao ser confrontada por um dilema imposto pelas formas de relação local mostra uma rápida adequação de sua postura à conjuntura. Entretanto, há também casos em que a falta de adequação de fatores comunicacionais podem botar a perder tentativas de interação com a população local. Simião descreve, por exemplo, um treinamento sobre o tema de violência doméstica feito em 2002, junto à Unidade de Pessoas Vulneráveis da Polícia Nacional de Timor-Leste. Nele, a apostila já explicitava na capa seu total distanciamento da realidade timorense:

Embora o documento fosse escrito em inglês, sua capa era ilustrada por uma peça de propaganda contra a violência doméstica de uma campanha polonesa (...). Nela, um homem caucasiano de meia-idade, trajando camisa social, suspensórios e gravata, aparecia atrás das grades de uma cela, com olhar cabisbaixo e amargurado. Sobre a imagem, lia-se em polonês: *Przemoc wobec kobiet jest PRZESTĘPSTWEM* (Violência contra as mulheres é CRIME) e, logo abaixo: *STOP – Nic nie*

usprawiedliwia przemocy (PARE – Nada justifica a violência) (SIMIÃO In: SILVA e SIMIÃO, 2007: 228).

Para além da referência visual inadequada, não se pode ignorar também que, como relata Simião, o documento a ser distribuído aos policiais timorenses estava em língua inglesa. Uma sequência de erros primários, segundo os próprios manuais que regem a estratégia de comunicação da ONU. Ainda que se tratasse de um treinamento desenvolvido por conta própria pela polícia, uma maior interação entre os diferentes componentes das missões – em especial entre os esforços de *capacity building* e o componente de comunicação, como é aconselhado – evitaria o problema.

4.2.3 Construção de Capacidades

O desenvolvimento de uma imprensa livre e treinada é um dos pontos destacados como missão do componente de comunicação de operações de paz pelos próprios manuais que o regem. Como ferramenta auxiliar para o cumprimento do mandato, a comunicação deve ajudar na construção de capacidades de todas as áreas em que a operação atua, mas a preocupação com a formação de funcionários de mídia é um encargo específico desse componente. Uma imprensa local é capaz de incluir no seu trabalho visões locais de forma mais sistemática, afinal, essa visão seria reflexo natural de profissionais de imprensa locais, e por isso, é um importante passo na criação do arcabouço de um Estado autônomo. Como é apresentado na análise dos exemplos oferecidos por Timor, *capacity building* foi alvo de bastante atenção durante as missões de paz no país.

Provavelmente, entre as funções compartilhadas pelas operações de paz pós-referendo, uma das tarefas mais proeminentes era a construção de capacidades (*capacity building*) nas mais diversas áreas. Cargos de administração pública foram especialmente visados. Embora no período entre 1975 e 1999 Timor tivesse um contingente de funcionários públicos de cerca de 27 mil pessoas, até então a maior parte dos timorenses ocupava funções não qualificadas, o que fazia com que os escalões médios e superiores do serviço público tivessem que ser treinados praticamente do zero (QUINTANEIRO In: SILVA e SIMIÃO, 2007: 123). No começo da UNTAET, Timor-Leste contava com apenas 60 advogados em todo o país (POWER, 2008: 336).

Pela Lei Nº 11/2008 de 30 de junho de 2008, todos os advogados, depois da faculdade, devem fazer 15 meses de aulas teóricas e nove meses de aulas práticas no Centro de Formação Jurídica (CFJ), embrião de uma futura Ordem dos Advogados. Até agora, poucas dezenas de alunos se formaram nesse novo modelo. Pessoas formadas em direito antes dessa decisão, podem exercer a profissão até 2015, data na qual todos já deverão ter passado por essa formação adicional. Em 2012, para 40 vagas abertas, mais de 200 pessoas se inscreveram para fazer a equivalência, o que demonstra um número grande de alunos formados em direito antes de 2008 e uma formação contínua de um quadro permanente de funcionários qualificados no país. Isso demonstra que, mesmo após o fim das operações de paz, o trabalho de *capacity building* iniciado pela ONU vem tendo continuidade.

Entretanto, os esforços de capacitação apresentaram, especialmente no começo, falhas elementares na sua comunicação. No início da UNTAET,

Na maioria dos setores, membros da equipe internacional da ONU foram encarregados de orientar e treinar os timorenses e

restaurar os serviços. Infelizmente para Vieira de Mello, o pessoal da ONU não realizou bem nenhuma das duas tarefas. A maioria dos funcionários não falava nenhuma das línguas envolvidas (português, indonésio ou tétum), dificultando a transferência de habilidades (POWER, 2008: 340).

Além disso, a pressão exercida pela própria operação para que fosse mantida a data de conclusão do seu mandato estabelecida como 20 de maio de 2002, teria provocado, segundo alguns autores, uma aceleração no processo de capacitação dos timorenses. Como resultado, os treinamentos não teriam sido suficientes para passar a responsabilidade total da administração para os funcionários locais (NEVES In: SILVA e SIMIÃO, 2007: 111). Aqui, retoma-se o dilema da escolha entre uma “pegada leve”, quando a operação de paz tenta implementar mudanças rápidas para garantir o quanto antes a autonomia ao país que recebe a missão, ou uma “pegada pesada”, em que o processo de paz envolve uma maior construção de estruturas, que por isso demandam um maior tempo de destacamento (PARIS, 2011). O desejo de não estender a UNTAET e sua estrutura extremamente robusta no país fez, segundo o relato de Neves, com que fossem cometidas omissões na capacitação de mão-de-obra local. Caso a escolha tivesse sido por manter a administração por mais tempo, não é difícil supor, levando em conta a tensão já descrita entre a administração transitoria e as lideranças locais, que o prolongamento também teria sido recebido com duras críticas. Tentar um equilíbrio entre as duas “pegadas” é um exercício constante em operações de paz e não foi diferente no caso de Timor-Leste.

A questão de hierarquias e relações desiguais nos processos de capacitação e transferência de conhecimento é mencionada em relatos sobre períodos posteriores à UNTAET. “Sublinhava-se, inúmeras vezes, o quanto a qualidade da comunicação era importante para a relação entre mentor e aprendiz e que o

primeiro deveria olhar para o segundo como um igual, evitando relações hierarquizadas” (SILVA, 2012: 201), entretanto, como a mesma antropóloga Kelly Silva mostra algumas páginas antes em seu livro, o próprio *induction training* oferecido aos funcionários das Nações Unidas muitas vezes propagava uma imagem simplificada dos timorenses (SILVA, 2012: 195), que poderia abrir espaço para esse tipo de hierarquização no ambiente de trabalho.

Apesar das falhas apontadas acima, a capacitação de pessoal se mostrou, de forma geral, um sucesso das operações de paz em Timor-Leste. Aproveitando o tema central do trabalho, cabe dizer que na área de comunicação, o trabalho de *capacity building* vem se mostrando bastante promissor. Os profissionais de mídia tiveram ampla formação financiada pelas operações de paz. A UNMIT, por exemplo, possuía um orçamento considerável para cursos para o staff local, muitas vezes pagando viagens para que se especializassem fora do país. Outras tantas vezes, cursos de capacitação eram oferecidos em Timor, com professores trazidos de outras partes do mundo. Nessas ocasiões, não só os funcionários locais de comunicação da ONU eram beneficiados com as aulas. Com frequência, ao menos um representante de cada meio de comunicação, mesmo aqueles fora da capital, eram chamados a participar também do treinamento.

Hoje, em Timor, um Código de Ética da Imprensa, já foi aprovado e um Conselho de Imprensa para regular o setor está em vias de entrar em vigor, tendo participação de jornalistas timorenses em sua idealização. Ainda que a aceitação dessas diretrizes não seja unânime, demonstra iniciativa em se pensar o papel da imprensa no país. Também no campo do jornalismo, está para ser criada entre 2015 e 2017 uma agência de notícias timorense. Grandes avanços para um país que há menos de 20 anos se encontrava sob censura severa por parte do governo

de Jacarta. Essa institucionalização da imprensa demonstra o êxito em se criar uma estrutura sustentável ao fim das operações de paz para uma imprensa livre, uma das grandes missões de uma estratégia de comunicação inserida em um processo de *statebuilding*.

4.3 Considerações Finais

As operações de paz em Timor-Leste apresentam erros e acertos no que concerne o tema da estratégia de comunicação. Como pôde ser visto, um ponto delicado são as próprias comunicações internas, que podem impedir a transferência de conhecimento dentro do sistema ONU. Falhas nesse ponto também podem pôr a perder o trabalho de comunicação feito junto à população. Dois exemplos apresentados ao longo do capítulo mostram problemas que poderiam ter sido facilmente evitados com maior troca de informação. O primeiro deles ocorreu entre duas missões consecutivas em Timor – UNAMET e UNTAET – que por divisões políticas dentro do sistema ONU botaram a perder um aprendizado valioso sobre os aspectos específicos do país já coletado na primeira missão. O segundo caso, dentro do próprio componente de comunicação, mostrou o problema em transformar informações coletadas em um *focus group*, realizado seguindo recomendações do próprio manual de comunicação, em decisões práticas quanto ao material usado na comunicação com a população. Ambos poderiam ter sido facilmente evitados e demonstram como problemas de comunicação podem dificultar ganhos políticos almejados pelo mandato.

De modo geral, as operações em Timor se mostraram positivas no que tange a assimilação de aspectos locais, embora as críticas não sejam poucas. A

capacitação de pessoal, especialmente de funcionários de mídia, também é bastante satisfatória, o que pode ser constatado em conversas com jornalistas estrangeiros e profissionais timorenses que passaram pelos treinamentos oferecidos pela ONU.

A questão do idioma vem se tornando menos delicada com a intensificação do ensino do português, mas ainda está longe de estar solucionada. Ainda existe um abismo entre a capacidade da população de se comunicar através da língua portuguesa e a necessidade do seu domínio, visto que ela rege as comunicações oficiais do país.

Quanto aos meios de comunicação, a herança de material de telecomunicações, unida a profissionais com bom preparo técnico, significa um terreno propício para o crescimento de uma imprensa livre, que, por sua vez, é elemento central na construção de uma democracia. Entretanto, o domínio técnico não supre dificuldades que ainda envolvem a construção de capacidades no país e se refletem também na formação de uma imprensa livre. As mais de duas décadas sob o domínio indonésio significaram um período de pouco incentivo a uma educação crítica, que pudesse formar profissionais com uma bagagem intelectual ampla. Isso muitas vezes significa que, embora tenham pleno domínio das habilidades técnicas de seu ofício, muitas vezes ainda falta uma compreensão abrangente do papel político de cada profissão. Inevitavelmente isso se replica na imprensa, que só agora começa a enxergar sua diferença em relação a outros profissionais de comunicação e sua função social no país³⁶. Caminho longo e contínuo ainda a ser muito percorrido por um país jovem como Timor-Leste.

³⁶ Na visita feita ao país em outubro de 2013, foram ouvidos relatos de jovens jornalistas timorenses que se aproximavam de jornalistas estrangeiros para perguntar-lhes as diferenças entre o seu papel como repórteres e as funções de um assessor de imprensa. A falta de clareza na separação de funções das duas profissões coloca em causa o bom exercício do jornalismo,

As operações de paz em Timor-Leste, assim como suas estratégias de comunicação, tentaram, à sua medida, superar os problemas mais conhecidos do *peacebuilding* liberal. A questão da representatividade das lideranças locais assim como da prestação de contas com a população esteve, apesar de pequenos problemas já relatados do começo do processo, entre os principais pontos de atenção por parte da cúpula das operações de paz. A estratégia de comunicação serviu como forte aliada em diversas frentes para o cumprimento dos mandatos. Em especial, auxiliou nos ganhos intangíveis das missões, que ainda que medidos com dificuldade, são os mais importantes para o estabelecimento de uma paz independente e duradoura (MEHARG, 2009). A participação popular nos processos de construção do estado, assim como a formação de quadros preparados para assumirem funções no estado recém-criado, foram alguns dos ganhos promovidos pela estratégia de comunicação em Timor-Leste. Eles podem servir de lição para casos futuros preocupados em levar adiante um *statebuilding* comprometido com os valores de legitimidade e sentimento de posse (ownership) por parte da população.

preocupado com a difusão de informação de interesse público e não com a defesa de interesses de certo cliente. Questões como essas só devem ser solucionadas em Timor-Leste com o amadurecimento dos profissionais e do próprio nascente ensino superior do país. Entretanto, isso leva tempo.

5. CONCLUSÕES

Uma das principais tarefas da comunicação em missões de paz é fazer uma ponte entre a população local e a própria operação, propiciando um espaço livre para que possa existir diálogo entre as duas partes. Assim, são criadas expectativas reais quanto ao papel da missão. Ainda mais importante: é em grande parte graças a estratégia de comunicação que características locais podem se fazer presentes na construção da paz, somando-se aos valores universalistas trazidos pelo modelo liberal de operações de *peacekeeping* e *peacebuilding* das Nações Unidas. Ainda que a inclusão de aspectos da população autóctone não supere todas as críticas feitas ao conceito de paz liberal, ela pode criar formas híbridas de *peacebuilding*, que levem em conta demandas locais sem perder os valores liberais que definem e guiam as operações da ONU. Alguns pontos negativos da liberalização poderiam ser ao menos amenizados, atribuindo ao mesmo tempo uma maior legitimidade à operação de paz. Como se tentou mostrar, esforços nesse sentido foram feitos nas operações de paz em Timor-Leste.

A importância da inclusão de valores, visões e vozes locais no processo de construção da paz é evidente. Afinal, os modelos institucionais escolhidos devem refletir a cultura à qual servirão, sem negligenciar questões identitárias. “Temas de identidade estão na raiz da maior parte dos conflitos. Então, uma capacidade de entender e respeitar o papel das identidades é essencial para entender o epicentro do conflito” (LEDERACH, 2003: 55). Dessa forma, a percepção da cultura é central para o desenvolvimento de qualquer estratégia ligada a intervenções, principalmente, no que diz respeito à área de comunicação.

Naturalmente o exemplo de Timor-Leste não apresenta superação para todos os impasses apontados pelas teorias críticas à paz liberal. Em muitos dos casos, a crítica se dirige à própria exportação do modelo de estado liberal. Logo, descarta qualquer possibilidade de operação das Nações Unidas, organização baseada em grande parte dos mesmos princípios rechaçados pela crítica.

Entretanto, o presente trabalho pretendeu apresentar as missões em solo timorense como exemplos concretos com ações que visaram responder a parte das críticas com a promoção da participação da população local na construção do estado. Assim, até certo ponto, as operações de paz no país responderam a dilemas como os ligados ao tema da soberania, valor de suma importância no liberalismo. A presença estrangeira da operação de paz por si só coloca em causa a autonomia do país. Como mostrado também no começo do trabalho, contradições quanto ao tamanho dos estados a serem construídos (com forte presença estatal ou não) costumam estar presentes no *peacebuilding*. No caso de Timor-Leste, nos mais de dez anos de operações de paz, o trabalho conjunto entre a ONU e as lideranças do país permitiu que o estado timorense fosse construído de acordo com suas próprias necessidades e desejos³⁷. A paz liberal trouxe a Timor-Leste a ajuda necessária para que o estado fosse finalmente construído depois de 24 anos de invasão indonésia, mas a paz criada foi fruto do hibridismo de seus valores “universais” e de demandas timorenses. Para esse diálogo entre diferentes visões de mundo, a estratégia de comunicação foi fundamental.

Como foi visto, o papel da comunicação em operações de paz está para além do trabalho de *public outreach*, devendo cuidar de tarefas mais amplas como a criação de infraestrutura de telecomunicação e da criação de um quadro

³⁷ Isso não significa que haja unanimidade quanto às formas como o país deve ser gerido e liderado, como as revoltas de 2006 e 2008 em Timor-Leste demonstraram. Como em qualquer nação, há divergências políticas internas.

permanente de imprensa. Em casos de países devastados como Timor-Leste, essas duas tarefas se mostraram extremamente importantes. Timor é um caso em que o contato com a população também se mostrou bem sucedido grande parte das vezes, embora falhas possam ser encontradas, como mostrado no capítulo sobre o estudo de caso.

Cabe, por fim, perguntar até que ponto a estratégia de comunicação das operações de *peacebuilding* e *statebuilding* no país puderam contribuir para o sucesso das operações como um todo. Ainda que a crise de segurança entre 2006 e 2008 tenha colocado em causa para muitos autores o êxito da ação da ONU no país, Timor-Leste se mostra um Estado autônomo, estável e em crescimento, sem que as relações com a Indonésia, antigo invasor, tomassem qualquer tipo de contorno violento novamente. Porém, se já é difícil atribuir completamente o sucesso do Estado de Timor-Leste às operações de paz que nele se sucederam, ainda mais difícil é definir qual o peso da estratégia de comunicação nesse êxito. O que a análise do estudo de caso apresentado demonstra é uma preocupação consideravelmente ágil em transferir poder para a elite política local e em construir capacidades profissionais fundamentais para o desenvolvimento nacional. Por outro lado, nem sempre a operação de paz soube responder imediatamente a especificidades da conjuntura e da cultura local, o que muitas vezes ocorreu por problemas de comunicação dentro da própria operação de paz ou do sistema ONU. O presente trabalho pretendeu explicitar justamente a ligação entre o cumprimento dos mandatos das operações e as funções exercidas pelo componente de comunicação. Embora o tema já receba certa atenção, ainda é pouco ou nada abordado pela academia no Brasil.

As missões em Timor-Leste, por serem muitas e consecutivas, puderam aprender umas com as outras (apesar do problema mencionado anteriormente sobre a transferência de informação entre UNAMET e UNTAET). A rotatividade de pessoal em operações de paz em geral ainda é, entretanto, um problema e atrapalha a coleta de informações, dificultando o progresso de algumas tarefas já iniciadas (MEHARG, 2009: 33). Como foi visto, procedimentos da unidade responsável pelas boas práticas em operações de paz tentam mitigar essa perda de informação pessoal com *hand-over notes* e *end of assignment reports*.

Como legado de aprendizado, por sua vez, as missões de Timor e, em especial, a UNMIT tiveram grande papel no que tange o tema do processo de fechamento da missão. Não é raro operações de paz serem encerradas de forma abrupta e, não sendo esse o caso de Timor, o componente dedicado a reunião de lições pôde aprender muito com todo o processo de transferência das últimas funções da ONU para o governo timorense. Da mesma forma, a questão da transição fluiu de forma organizada e eficaz também no que dizia respeito ao aproveitamento do staff local da ONU para empregos no país. Timor-Leste entra, portanto, para a literatura de operações de paz como um bom exemplo geral e, especialmente, no que diz respeito à retirada programada de missões. Isso, por si só, já configura forte indício de que todo o processo seguiu um cronograma e pôde cumprir com o que se comprometera. Dessa forma, pode-se afirmar, tendo como base o cenário atual no país, que se trata de um arquétipo de *peacebuilding* bem sucedido.

Por ser um caso com características *sui generis*, Timor-Leste mostrou-se uma experiência extremamente profícua para o aprendizado institucional. Contava a seu favor o fato de o Conselho de Segurança estar todo ele de acordo com o

envio das operações e envolvido no ideal de reconstruir o país. Além disso, após a fuga para a Indonésia das milícias contra a independência timorense, em 1999, o país não apresentava de forma contínua e estruturada um conflito armado, como acontece com frequência nos territórios para onde as missões são destacadas (com exceção das sublevações em 2006 e 2008). Isso configurava, naturalmente, uma vantagem enorme no que diz respeito à manutenção da paz, inclusive porque se refletia num apoio considerável de toda a população à missão. O fato de Timor-Leste nunca ter possuído uma estrutura estatal antes de 1999 trouxe, por um lado, a necessidade de criar as instituições do zero. Por outro lado, significou uma maior liberdade de ação por parte da administração transitoria, que possuía mais flexibilidade para formar as instituições de forma coerente umas com as outras, já que todas eram criadas ao mesmo tempo.

Com isso, pretende-se defender aqui que Timor-Leste apresentou um cenário bastante propício para o sucesso da operação de paz. Muitas das vitórias observadas, ainda que tenham sido encaminhadas pelas operações de paz, lucraram muito com a conjuntura favorável encontrada no país. Em última análise, isso significa que o que deu certo em Timor, se replicado em outra operação de paz, não tem necessariamente as mesmas chances de dar certo, devido às vantagens do caso apresentado aqui. Entretanto, essa lógica apresenta uma importante contribuição para o estudo sobre sucesso de operações de paz e aprendizado de organizações. Tendo em conta as circunstâncias propícias de Timor, o que deu errado em seu caso tem enorme chance de também dar errado em outras operações. Assim, mais do que atentar para aquilo de positivo que poderia ser replicado em outras missões, é preciso analisar e reformular com cuidado todas as estratégias que, mesmo com todas as vantagens de Timor-Leste,

deu errado durante as seis operações de paz no país. Isso se aplica igualmente às estratégias de comunicação implementadas. A proposta de revisão das ações de operações de paz, tendo a experiência em Timor-Leste como ponto de partida, é ponto defendido como base do presente trabalho.

Mais uma vez, fica claro que uma estratégia de comunicação eficaz em operações de paz pode trazer benefícios que perduram mesmo depois do fim da missão. Os três pontos apresentados como básicos para caracterizá-las (difundir informação adequada ao público alvo sem perder de vista a mensagem que se pretende transmitir, adequar-se ou criar meios de comunicação para ter acesso ao público alvo desejado; e criar uma imagem coerente e confiável para o projeto para o qual foi desenvolvida) são fundamentais para que a operação possa cumprir com as demais tarefas. Embora a estratégia de comunicação não garanta que os objetivos da missão sejam alcançados, é base para criar um cenário promissor para essa tentativa. Da mesma forma, será a comunicação que permitirá que o aprendizado adquirido nas tentativas de cumprimento do mandato perdure e contribua com futuras missões. Como foi mencionado no final do primeiro capítulo, essas lições só podem ser institucionalizadas depois de serem reportadas pelos indivíduos que aprenderam alguma lição sobre seu campo de ação. O aprendizado só é possível se a estratégia de comunicação funcionar bem para compilar informações obtidas com a experiência em campo e tiver capacidade de ser transferida e armazenada. Assim, lições sobre boas práticas de uma operação podem ser aplicadas em outras missões de paz da organização, enriquecendo o conhecimento geral sobre práticas de sucesso.

Como ponto de ligação dos diferentes temas abordados, a estratégia de comunicação demonstra seu valor na revisão e adaptação dos valores carregados

pelo *peacebuilding* liberal. Sem colocar em causa a validade de operações de paz, partindo do pressuposto que elas podem sim auxiliar populações a alcançarem seus objetivos enquanto comunidades autônomas e pacíficas, a comunicação é o caminho para que aqueles que recebem a ajuda definam que caminho querem seguir na construção da paz que buscam para si. Sendo o hibridismo a resposta para um meio termo entre os ideais liberais e os valores de cada grupo, as operações de paz só têm a ganhar com estratégias de comunicação bem planejadas e respeitadas pelos demais componentes da missão.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALSINA, Miquel R. A Construção da Notícia. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

BELLAMY, Alex J. e WILLIAMS, Paul D., *Understanding Peacekeeping*. Polity Press, 2010.

BENNER, Thorsen, BINDER, Andrea e ROTMANN, Philipp, *Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework*. GGPI Research Paper Series 7, 2007.

BENNER, Thorsen, MERGENTHALER, Stephan, ROTMANN, Philipp, *The New World of UN Peace Operations – Learning to Build Peace?*. Oxford University Press, 2011.

BERG, Bruce L., *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Pearson Education, 2004.

CAMPBELL, Susanna, CHANDLER, David e SABARATNAM, Meera, *A Liberal Peace?: the problems and practices of peacebuilding*. Zed Books, 2011.

DALLAIRE, Roméo. *Shake Hands with the Devil*. Da Capo Press, 2003.

DIEHL, Paul F. e DRUCKMAN, Daniel, *Evaluating Peace Operations*. Lynne Rienner Publisher, 2010.

DOYLE, Michael W., *Ways of War and Peace: realism, liberalism and socialism*. Norton & Company, 1997.

DURAND, Frédéric, História de Timor-Leste – da Pré-História à Actualidade. Lisboa: Lidel, 2009.

FRAU-MEIGS, Divina. “The US’s Return to Unesco: Relaxation or Hardening Before the Ghost of MacBride?”. In: *Quadernos del Conseil de l’Audiovisual de Catalunya*, Barcelona, nº 21, p. 101-110, Janeiro-Abril de 2005.

FONTOURA, Paulo Roberto C. T. da, *Brasil: 60 Anos de Operações de Paz*. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, 2009.

FORGANES, Rosely. Queimado, Queimado, mas Agora Nosso! – Timor: das Cinzas à Liberdade. São Paulo: Labortexto Editorial, 2002.

HAAS, Ernst B., *When Knowledge is Power: three models of change in international organizations*. University of California Press, 1990.

HAAS, Ernst B. e HAAS, Peter M., “Learning to Learn: Improving International Governance”. In: *Global Governance* 1:3, pp. 255-284, 1995.

HICKS, David, “Compatibility, Resilience and Adaptation: the *Barlake* of Timor-Leste”. In: *Local-Global journal*, volume 11, pp. 124-137, 2012.

LEDERACH, John Paul, *The Little Book of Conflict Transformation*. Good Books, 2003.

LEHMANN, Ingrid A., *Managing Public Information in a Mediation Process*. Washington DC: United States Institute of Peace, 2009.

LEVY, Jack S., “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield”. In: *International Organization*, Vol. 48, No 2, pp.279-312, 1994.

MEHARG, Sarah Jane. *Measuring What Matters in Peace Operations & Crisis Management*. McGill-Queen’s University Press, 2009.

NEWMAN, Edward, PARIS, Roland e RICHMOND, Oliver P., *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. United Nations University Press, 2009.

STRAUSS, Anselm L., *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Cambridge University Press, 2003.

POWER, Samantha, *O Homem que Queria Salvar o Mundo*. Companhia das Letras, 2008.

RESISTÊNCIA TIMORENSE Arquivo & Museu, *Catálogo*. Instituto Camões.

RICHMOND, Oliver, *A Post-liberal Peace*. Routledge, 2011.

SERRA, J. Paulo, *Manual de Teoria da Comunicação*. Livros Lambcom, 2007.

SILVA, Kelly Cristiane da e SIMIÃO, Daniel Schroeter (Org.), *Timor-Leste Por Trás do Palco – Cooperação Internacional e a Dialética da Formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SILVA, Kelly Cristiane da, *As Nações Desunidas – Práticas da ONU e a Estruturação do Estado em Timor-Leste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

TRAQUINA, Nelson, *O Estudo do Jornalismo no Século XX*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005.

THE UNITED NATIONS INSTITUTE FOR TRAINING AND RESEARCH (UNITAR), *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) – Debriefing and Lessons*. Brill Academic Publishers, 2003.

UNITED NATIONS, *Carta das Nações Unidas*. Rio de Janeiro: UNIC, 2001.

UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. 2003.

UNITED NATIONS, *Policy and Guidance For Public Information in United Nations Peacekeeping Operations*. 2006.

UNESCO, *Many Voices One World*. 1980.

UNMIT, *Estudo sobre os Processos de Comunicação e os Meios de Comunicação Social em Timor-Leste*. Díli, 2011.

7. ANEXOS

7.1 Imagem da Programação da RTTL em outubro de 2013

 **RADIO TELEVIZAUN TIMOR LESTE, EMPREZA PUBLIKU**
DEPARTEMENTU PLANU NO AGENDA
HORARIU TRASMISAUN TELEVIZAUN

HORARIO LOKRAIK/KALAN

NO	HORAS	SEGUNDA	TERSA	QUARTA	QUINTA	SEXTA	SABADU	DOMINGO
1	17.00-17.15			Abertura				
2	17.15-17.30	Abertura	Abertura		Abertura	Abertura	Abertura	Abertura
3	17.30-17.45			O Cravo e a Rosa				
4	17.45-18.00	O Cravo e a Rosa	O Cravo e a Rosa		Viver a Vida	Viver a Vida	Viver a Vida	CPA
5	18.00-18.15							
6	18.15-18.30							
7	18.30-18.45		CCP	Palco Muzikal	CCP	CCP		Hametin Fiar
8	18.45-19.00						TNOF	TNOF
9	19.00-19.15							
10	19.15-19.30			CPA				Bonekus
11	19.30-19.45		Ita Nia Bainaka		Sala Redasaun	Interativu		Hangry Heart
12	19.45-20.00			TLOL			Cresendo	
13	20.00-20.15							Palco Muzikal
14	20.15-20.30	Telejornal Tetum	Telejornal Tetum	Telejornal Tetum	Telejornal Tetum	Telejornal Tetum		
15	20.30-20.45	Telejornal Portugues	Telejornal Portugues	Telejornal Portugues	Telejornal Portugues	Telejornal Portugues		
16	20.45-21.00							PREFIL/
17	21.00-21.15						Sala Redasaun	TLOL
18	21.15-21.30	Alma Gemea	Alma Gemea	Alma Gemea	Alma Gemea	Alma Gemea		
19	21.30-20.00							

RESPONSÁVEL HORARIO TV
DOMINGOS GAMA

7.2 Aparelhos da RTTL com etiquetas das Nações Unidas

