

Cooperação internacional e formulação de políticas de saúde em situação pós-conflito: o caso do Timor-Leste*

International cooperation and health policy implementation in a post-conflict situation: the case of East Timor

Luiz Eduardo Fonseca

Assessor para Assuntos de África e da Lusofonia,
Centro de Relações Internacionais/Fiocruz.
Avenida Brasil, 4365
21040-900 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil
lef@fiocruz.br

Celia Almeida

Pesquisadora e professora, Escola Nacional de
Saúde Pública Sergio Arouca/Fiocruz.
Rua Leopoldo Bulhões, 1480
21041-210 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil
calmeida@ensp.fiocruz.br

Recebido para publicação em julho de 2013.
Aprovado para publicação em agosto de 2014.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702015000100007>

FONSECA, Luiz Eduardo; ALMEIDA, Celia. Cooperação internacional e formulação de políticas de saúde em situação pós-conflito: o caso do Timor-Leste. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.22, n.1, jan.-mar. 2015, p.115-141.

Resumo

Dedica-se, aqui, às relações entre diferentes atores na elaboração do primeiro documento de política de saúde para o Timor-Leste, sob a administração transitória das Nações Unidas, de 1999 a 2002. O apoio da cooperação internacional no processo de reabilitação do sistema de saúde no período pós-conflito é analisado como parte da reconstrução do Estado e concomitante à construção do arcabouço político e institucional no país. Conhecimentos, ideias, “modos de fazer” e práticas induzidas e aceitas entremeiam um jogo de relações de poder que condiciona tanto a articulação política nacional quanto a arquitetura da ajuda externa, apontando elementos para a discussão de como esses mecanismos se organizam em conjunturas diferentes de negociação.

Palavras-chave: cooperação internacional; situação pós-conflito; saúde; Timor-Leste.

Abstract

This study centers on relationships among national and international actors in preparation of the first health policy document for East Timor, under the United Nations transitional administration, between 1999 and 2002. International cooperation support for the health system rehabilitation process during the post-conflict period is analyzed as part of reconstruction of the State in parallel with construction of the country's political and institutional framework. Knowledge, ideas, “ways of doing,” and induced and accepted practices permeate an interplay of power relationships that condition both national political alliance-building and the architecture of international aid, pointing to input to a discussion of how these mechanisms interact at different conjunctures and times in different negotiating frameworks.

Keywords: international cooperation; post-conflict situation; health policies; East Timor.

Em países em que se instauram conflitos armados, o setor saúde é afetado diretamente por perdas de vida, danos físicos e mentais, destruição total ou parcial de unidades de atendimento e desestruturação do sistema de saúde (Waters, Garret, Burnham, 2007). Uma vez instaladas operações de paz nesses territórios, instaura-se um período de transição denominado “pós-conflito”, no qual a comunidade internacional é mobilizada para apoiar a reconstrução socioeconômica do país, envolvendo nesse processo diferentes atores.

O tema da formulação de políticas tem sido explorado pela saúde pública, e o estudo de situações de conflito e pós-conflito pelas relações internacionais. Entretanto, são poucos os estudos que integram essas duas áreas. Este artigo prioriza o enfoque histórico na contextualização de fatos e acontecimentos dando ênfase às relações que se estabelecem nesse processo. Além disso, utiliza o estudo de caso numa abordagem metodológica qualitativa e sistematizada, na qual o levantamento de informações baseia-se em extensa pesquisa bibliográfica e análise documental.

Este artigo analisa o envolvimento de diferentes instâncias de negociação na elaboração do documento propositivo de uma política de saúde para o Timor-Leste no período pós-conflito e de transição para o novo governo do país. Privilegiam-se as formas de consulta, monitoramento e participação utilizadas na sua formulação e no seu funcionamento, como condicionantes, seja na presença dos atores no processo, seja no conteúdo da política. Discutem-se as relações de poder e os modos de exercê-lo no setor saúde durante a administração transitória das Nações Unidas. Discussão que possibilitou evidenciar a relação dialética entre doadores e receptores, materializada na arquitetura da ajuda externa ao Timor-Leste, no período 1999-2002, condicionada pela situação de conflito e pós-conflito e mediada pelas organizações internacionais a partir de mecanismos de cooperação técnica.

Contexto histórico

A ilha do Timor é a mais oriental das ilhas do arquipélago de Sunda, contíguas à Sumatra e Java (O'Connor, 2007). O primeiro assentamento português na parte oriental do arquipélago malaio foi na ilha de Solor, em 1566, onde se originou uma população “miscigenada” (Taylor, 1999, p.3). Esses “miscigenados” foram os primeiros “portugueses” assentados nessa ilha, por volta de 1640, onde o controle do território timorense se dava a partir de uma aliança estratégica político-cultural para combater a invasão de outros estrangeiros.

Em 1859, negociações entre Portugal e Holanda resultaram num tratado territorial que demarcou as atuais fronteiras do Timor-Leste. Afonso de Castro participou dessas negociações e foi escolhido o primeiro governador do “Timor Português”, tendo introduzido aí a cultura do café, da cana-de-açúcar e do algodão (Schouten, 2007), embora durante anos o sândalo continuasse como importante produto de exportação.

As divisões em reinos e sua autoridade foram respeitadas durante o período colonial português como política de “não interferência”, em troca do pagamento de fintas (impostos). Em 1912, a imposição das fintas levou à Revolta de Dom Boaventura, ou Revolta de Manufai, fortemente reprimida pelos portugueses, que implantaram uma nova estrutura administrativa colonial baseada em distritos (*sucos*), substituindo a divisão em reinos. Nessa altura, desencadeou-se uma dinâmica forçada de ideias civilizatórias “europeizantes”

(Schouten, 2007) traduzidas pela implantação de novos padrões de habitação e moradia, de serviços (polícia, saúde e educação) e na exigência do uso de vestuário ocidental. Embora, do ponto de vista econômico e social, a experiência portuguesa no Timor-Leste tenha sido um fracasso, reconhece-se que os “elementos [civilizatórios] foram importantes na formação e conformação da elite timorense” (Taylor, 1999, p.21).

Em 1970, o Timor-Leste tinha uma elite mestiça “aportuguesada” e ligada à Igreja católica, cumprindo funções administrativas provinciais, enquanto o resto da população se mantinha arraigada às tradições e lideranças locais. O país apresentava baixas taxas de alfabetização; altas taxas de natalidade, mortalidade infantil e doenças infectocontagiosas; saneamento básico e transportes coletivos precários; e 60% das escolas eram controladas por missionários católicos e voltadas, principalmente, para timorenses assimilados e miscigenados (os estudantes não chegavam a 10% da população). O ensino secundário foi instalado no país nos anos 1960. Em 1970, havia dois timorenses estudando em universidades fora do país, passando para 39 em 1975 (Taylor, 1999). Os funcionários administrativos eram arregimentados entre a pequena elite de letrados, enquanto os cargos mais altos da administração eram guardados para os portugueses (médicos, professores, comandantes, chefes de departamentos e governadores).

No que toca à saúde, em 1918, foi criado o Serviço de Saúde do Timor-Leste com quatro unidades civis de prestação de serviços, uma enfermaria e um hospital militar. O maior volume de atendimentos acontecia em Díli, a capital. No período pós-guerra, o sistema de saúde foi reforçado com apoio das forças armadas portuguesas, responsáveis por boa parte da prestação de serviços de saúde e formação de pessoal na área. As enfermidades mais relatadas e responsáveis pela maioria dos óbitos nos anos 1950 eram a malária, a tuberculose e a diarreia. De 1946 até os anos 1970, a saúde e a assistência previdenciária no Timor-Leste ficaram sob a mesma coordenação (Agência..., 1966).

Os primeiros partidos políticos no Timor-Leste e o curto período de independência

No curto espaço de tempo de abril e maio de 1974, após a Revolução dos Cravos de 25 de abril, em Portugal, foram formados os primeiros partidos políticos no Timor-Leste (Anversa, s.d.). A União Democrática Timorense (UDT) foi o primeiro a ser legalizado. Era uma agremiação conservadora e defendia a autodeterminação do país de maneira progressiva calcada numa possível “federação” que incluísse Portugal. O segundo partido formado foi a Associação Social Democrata Timorense (ASDT), cujos membros rejeitavam o colonialismo e pregavam a independência gradual precedida de reformas administrativas, econômicas, sociais e políticas. O terceiro partido criado foi a Associação Popular e Democrática Timorense (Apodeti), que defendia autonomia político-administrativa integrada à confederação indonésia como acontecia com Bali.

Em plena Guerra Fria, a possibilidade de independência do Timor-Leste em meados de 1970 agitou os meios diplomáticos regionais, pois coincidia com processos de libertação de outras colônias portuguesas na África. A Indonésia, sob o governo ditatorial de Sukarno, desde os anos 1950 desenvolvia um processo de anexação dos antigos territórios holandeses (Índias Orientais Holandesas) e apoiava, com segundas intenções, a independência do Timor-Leste.

Em 1962, a Indonésia chegou a albergar, em Jacarta, um suposto “Escritório para a Libertação da República do Timor que clamava por um governo paralelo no exterior” (Taylor, 1999, p.21). Esses movimentos, chamados integracionistas, visavam à integração territorial de toda a ilha de Timor e serviam para desestabilizar a situação política no Timor português.

O presidente Sukarno foi um dos fundadores do Movimento dos Países Não Alinhados em 1955 e, no início dos anos 1970, assumia, diplomaticamente, uma posição de não interferência – fosse em relação à soberania de Portugal sobre o Timor, fosse sobre um possível governo independente timorense. Por outro lado, a Austrália, que temia uma instabilidade regional a partir da eclosão de movimentos separatistas de esquerda, se colocava numa estratégica posição de observadora.

Nessa conjuntura, ainda em 1974, um grupo dissidente do ASDT propôs mudanças na organização estrutural e nos objetivos do partido e criou a Frente Revolucionária do Timor-Leste Independente (Fretilin), propondo a mobilização das massas e apoiando um processo rápido de independência *de facto*, com o controle do Estado e mudanças institucionais (Machado, s.d). Era formada por jovens militantes que propunham uma organização partidária mais descentralizada, delegando ações a subcomitês distritais responsáveis pela mobilização da população rural. A Frente incorporou elementos culturais timorenses na sua plataforma política, adotou o *tétum* como “língua da independência”, junto com o português, e recuperou estrategicamente o sentido de algumas palavras locais chegando a ser conhecido como movimento *maubere* (camponês). O novo partido cresceu assumindo uma posição de frente popular e, no final de 1974, era a maior organização política do Timor-Leste formando coalizões com outros partidos (Anversa, s.d.).

Em maio de 1975, a Comissão de Descolonização Portuguesa realizou uma conferência em Macau para discutir o processo de descolonização, para a qual foram convidados todos os partidos timorenses e mais representantes do governo português no Timor-Leste (civil e militar) e da Indonésia, tendo a Fretilin se recusado a participar. Nesse mesmo mês, líderes da UDT anunciaram a saída da coalizão com a Fretilin. A Frente introduziu as chamadas “brigadas revolucionárias” na zona rural para desenvolver ações de educação e saúde, o que fez crescer a sua popularidade e fortaleceu sua organização política (Taylor, 1999, p.47).

Um curto período de independência

Ainda em 1975, setores da UDT passaram a defender abertamente a anexação à Indonésia e pediram a expulsão dos “comunistas” do país. Um *ultimatum* foi enviado pela coalizão UDT-Apodeti às autoridades coloniais, exigindo a formação de um governo de transição sem a Fretilin, que reagiu imediatamente convocando o apoio da população. Reforços militares vieram de Lisboa, mas foram insuficientes para a manutenção da ordem. Militares timorenses de duas guarnições portuguesas importantes declararam apoio à Fretilin e ocuparam o quartel-general português, facilitando a vitória da Fretilin nesse momento. Isso fez com que Suharto declarasse, pela primeira vez, a “inviabilidade” de um Timor-Leste independente: alegando que a Fretilin era um partido comunista apoiou diretamente a Apodeti e a UDT, provocando um grande movimento migratório na fronteira com o Timor Ocidental e a fuga das autoridades coloniais (Machado, s.d.).

Nessas circunstâncias, em 28 de novembro de 1975, a Fretilin proclamou a independência da República Democrática do Timor-Leste e, com apoio da maioria da população, deparou-se com a responsabilidade de administrar um Estado sem 80% dos seus funcionários administrativos, um país sem médicos, engenheiros ou outros profissionais capazes de ajudar na reorganização nacional. Imediatamente após a declaração de independência, Ramos Horta, então ministro de Relações Exteriores, foi a Nova York para conseguir apoio da comunidade internacional junto à ONU. Paralelamente, a Indonésia intensificou suas operações de desestabilização, com incremento da propaganda anticomunista, e iniciou uma intervenção militar na fronteira com o Timor Ocidental – *Operasi Komodo* (Anversa, s.d.).

Invasão e dominação indonésia, resistência e adesão timorense

Dez dias após a declaração de independência, mais de vinte mil militares indonésios entraram no Timor-Leste por terra e mar. A Fretilin não pôde resistir e houve massacres, saques e roubos de casas particulares e prédios públicos. Em 16 de julho de 1976, Suharto proclamou o Timor-Leste a 27ª Província da República da Indonésia e designou um governador timorense filiado à Apodeti. Com apoio da população, dos *liurais* e dos chefes de *suco*, membros da Fretilin iniciaram um movimento de resistência, criando uma ala armada denominada de Forças Armadas de Libertação Nacional do Timor-Leste, a Falintil, que dirigiu a guerra nacional de libertação contra a Indonésia até os anos 1990.

Desde a invasão, a Igreja católica se aproximou do movimento de resistência política e cultural timorense na luta pela independência e ampliou o contato com a população rural. A conversão ao catolicismo passou de 32%, em 1975, para 78%, em 1984 (Anversa, s.d.). A Igreja abriu duas universidades privadas, em que muitos opositoristas ao regime indonésio estudaram.

Em 1979, Alexandre Xanana Gusmão foi escolhido presidente da Fretilin. Na altura, havia mais de 6.800 prisioneiros políticos no Timor-Leste, principalmente na prisão da ilha de Ataúro, e muitas famílias iniciaram um movimento de imigração para Austrália e Portugal (Taylor, 1999). Esse grupo de exilados e refugiados políticos se organizou no exterior com apoio de Ramos Horta e passou a exercer pressão sobre a comunidade internacional, denunciando as atrocidades ocorridas no Timor-Leste e exigindo um posicionamento político. Em março de 1983, as forças armadas indonésias e as Falintil assinaram um cessar-fogo que levou Portugal a retomar conversações com a Indonésia, sob os auspícios do secretário-geral das Nações Unidas, em favor da independência do Timor-Leste (Martin, 2001).

O cessar-fogo favoreceu a reorganização da Fretilin e de outros grupos políticos timorenses, unificando a luta política pela autodeterminação do Timor-Leste (Niner, 2000). Em 1988, criou-se o Conselho Nacional da Resistência Maubere (CNRM), primeira estrutura suprapartidária timorense, presidida por Xanana Gusmão. Em 1994, foi permitido o acesso das Nações Unidas e de organizações humanitárias e de direitos humanos ao país e, em 1996, José Manuel Ramos Horta e o bispo Carlos Felipe Ximenes Belo receberam o Prêmio Nobel da Paz. Em abril de 1998, um novo pacto político criou o Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT), composto pela Fretilin e UDT, mas também pela Apodeti e por diferentes organizações sociais, como a Igreja católica. Xanana Gusmão, eleito seu presidente, prometeu lutar “por

uma política de diálogo e negociação internacional” (CNRT, abr. 1998a, p.4), assumindo o compromisso de adesão a todas as normas e convenções da ONU (CNRT, abr. 1998b, 9 abr. 1999). O CNRT lutou por um pacto nacional temporário com união política interna e foi uma voz unificada frente à comunidade internacional.

Em 1998, Suharto foi derrubado na Indonésia, e o novo presidente, Habibie, concedeu mais autonomia ao Timor-Leste sem abrir mão da defesa e da ingerência econômica na ilha. Nesse ano, as Nações Unidas designaram um assessor especial para o Timor-Leste e apresentaram um modelo constitucional para a autodeterminação do território (Martin, 2001).

Em abril de 1999, o CNRT realizou em Melbourne, na Austrália, uma Conferência sobre Planejamento Estratégico para o Timor-Leste, que contou com 60 timorenses (grande parte deles vivendo no exterior) e 35 estrangeiros, sobretudo australianos, com o objetivo de discutir a preparação de um governo independente no Timor-Leste (Pereira, 8 maio 1999). Essa reunião, de cinco dias, teve apoio de diversas agências internacionais e organizações não governamentais (ONGs), e foi uma oportunidade política de apoiar o presidente do CNRT, Xanana Gusmão, e de comprometê-lo com a proposta de construção da transição para um Timor-Leste independente, com a participação da ONU no processo de negociação (com a Indonésia) e organização do futuro governo transitório. O CNRT, com o apoio dos participantes da Conferência, clamou à comunidade internacional o suporte necessário para esse processo, ao mesmo tempo em que procurou preservar um espaço próprio na relação com essa mesma comunidade, marcado pela defesa ao “respeito e à vontade do povo de Timor-Leste” (CNRT, 9 abr. 1999).

Em maio de 1999, os governos de Portugal e da Indonésia concordaram com a realização do referendo popular sobre a independência do território, sob a supervisão das Nações Unidas. Fosse qual fosse o resultado, a ONU se responsabilizaria pelo governo do país por um período transitório, garantindo o resultado do referendo (United..., 25 out. 1999).

O referendo e a reinstauração do conflito

O imediato aporte de recursos orçamentários favoreceu a rápida organização da Missão das Nações Unidas no Timor-Leste e, em questão de semanas, foram recenseados 446.666 eleitores em 200 postos de votação espalhados pelo país. Em 30 de agosto de 1999, 98,6% dos eleitores recenseados foram às urnas e em 4 de setembro foi declarado o resultado oficial: a maioria dos eleitores (78,5%) manifestou-se pela independência e autodeterminação do país (Martin, 2001).

O resultado foi transmitido internacionalmente, mas foi também o sinal para a eclosão da violência em todo o território timorense. Grupos paramilitares insatisfeitos, apoiados pela Indonésia, se mobilizaram e numa fúria insana, durante uma semana, destruíram vidas inocentes e inúmeros edifícios públicos. Em 15 de setembro, o Conselho de Segurança da ONU reconheceu a situação de violência e autorizou a constituição de uma força multinacional (United..., 25 out. 1999; Kondoch, 2001). Treze dias depois, em 28 de setembro, uma reunião tripartite entre a ONU, Portugal e a Indonésia, garantiu a presença das Nações Unidas no território timorense, apoiada com firmeza pelo CNRT. Em 25 de outubro, a Assembleia Consultiva do Povo Indonésio, em Jacarta, reconheceu oficialmente o resultado do referendo e,

no mesmo dia, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1272, que criou a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (United Nations Transitional Administration in East Timor, Untaet) com o fim de administrar o território até se tornar autossuficiente para exercer plenamente sua independência.

O legado indonésio e a situação da saúde

A Indonésia implantou no Timor-Leste, pela força, uma política de deslocamentos e assentamentos forçados e um complexo sistema de serviços públicos. Em 1999, havia mais de cem mil imigrantes no Timor-Leste (14% da população), sendo a maioria muçulmana (Gunn, 2007). As agências governamentais indonésias estruturaram a prestação de serviços em diversas áreas (saúde, educação, agricultura, informação, comércio, bancos, correios e defesa, entre outros). Do investimento privado realizado até 1998, todavia, os timorenses tiraram poucos benefícios: investimentos na produção industrial e outras produções não agrícolas foram mínimos, o comércio e demais atividades privadas eram dominados por não timorenses – indonésios e chineses (Pedersen, Arneberg, 1999).

A administração pública indonésia manteve a estrutura político-administrativa baseada em distritos e criou duas esferas representativas eleitas pelo voto popular: um Conselho de Representantes Distritais e um Conselho de Representantes da Província. Empregou milhares de timorenses e criou valores de uma cultura de prestígio, baseada em posições hierárquicas, sustentada com esquemas de nepotismo e corrupção. A arregimentação dos servidores públicos tinha um vezo político e era condicionada à filiação partidária pró-Jacarta. Embora eivada de vícios, inchada e ineficiente, a máquina administrativa implantada expandiu a prestação de serviços públicos e proporcionou contato com métodos de gestão mais contemporâneos de monitoramento e avaliação que obrigavam a produção por resultados e a confecção de relatórios periódicos (Gunn, 2007).

Nesse processo, a educação e a saúde mereceram destaque. Foi implantado um sistema educacional regionalizado e hierarquizado e um aparato de mídia não conhecido anteriormente com jornais, revistas e televisão. Pela educação a Indonésia procurou substituir o português pelo *bahasa* como língua da mídia e das instituições (Pedersen, Arneberg, 1999; Gunn, 2007).¹

O sistema de saúde do Timor-Leste estava estruturado em duas instituições: o Departamento Regional de Saúde (Kanwil) e o Serviço Provincial de Saúde Pública (Dinas Tk.). Era centrado nos cuidados primários de saúde, regionalizado e hierarquizado.² Os avanços nos indicadores sanitários foram expressivos.³

Segurança e desenvolvimento em situação pós-conflito

A reconstrução decorrente dos acontecimentos violentos pós-referendo no Timor-Leste foi um processo totalmente dependente dos recursos disponibilizados pela comunidade internacional, que envolveu a articulação de diferentes atores – países doadores, organizações internacionais e lideranças políticas timorenses, entre outros.

É importante lembrar que em situação de fragilidade de Estados nacionais e em regimes transitórios, o papel e a responsabilidade dos atores externos aumentam consideravelmente.

Além disso, os doadores e administradores estrangeiros têm a função de estabelecer padrões de conduta a serem seguidos por todos em situações de reconstrução, o que, em última instância, procura promover o desenvolvimento, superando o conflito (Siitonen, 2010).

Essa dinâmica é coerente com o restabelecimento donexo entre segurança e desenvolvimento, que acontece no período pós-Guerra Fria quando a questão dos Estados frágeis, falidos ou colapsados ganha relevância na agenda do desenvolvimento.

Na virada para os anos 1990, é revitalizada a relação entre reconstrução/desenvolvimento e segurança, que são os dois pilares fundacionais tanto da ONU quanto do Banco Mundial (Siitonen, 2010; Pereira, 2010). O interesse inicial nesse vínculo estava centrado na intervenção das Nações Unidas nos países, fundamentalmente nas causas de questões humanitárias (por exemplo, Bósnia e Somália). Ao mesmo tempo, os resultados relativos aos ajustes estruturais dos anos 1980 induzidos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e a mudança na estratégia dessas organizações no pós-consenso de Washington, depois de inúmeras críticas e resultados desastrosos, reenfatazaram o papel do Estado no desenvolvimento. Paralelamente, constatam-se também mudanças na agenda de segurança nacional, decorrentes do fim da bipolaridade mundial: a segurança não se alcançaria apenas por meios militares ou diplomáticos (Kaldor, 2006; Richards, 2005).

Observa-se ainda uma grande expansão nos fundos emergenciais de ajuda externa (Siitonen, 2010, p.43-44). O foco muda da “assistência humanitária” para o “novo humanitarismo” (Duffield, 2001), que inclui assistência pós-conflito e prevenção de conflitos, uma vez que a segurança humana é então considerada um desafio primário para o desenvolvimento, segundo o discurso oficial (Siitonen, 2010).

No início do novo milênio (depois de 11 de setembro de 2001) argumentava-se que os “estados frágeis” eram alvos privilegiados de estratégias mais amplas da comunidade doadora, pelo risco de se tornarem presas fáceis do terrorismo e do crime organizado. Não apenas o subdesenvolvimento era perigoso e desestabilizador, mas a “receita” de desenvolvimento também mudou: a reconstrução do Estado deveria ser a tarefa principal na agenda do desenvolvimento (OECD/DAC, 2008). A expressão “Estados frágeis” foi criticada e substituída por “situações de fragilidade”. Os lemas frequentemente citados eram: “segurança é condição para o desenvolvimento” e “o desenvolvimento é o meio para alcançar a segurança”. Daí a importância de impulsionar os “regimes de transição”, em que o papel dos agentes estrangeiros é fundamental e diferente das situações usuais de ajuda internacional. Os doadores externos teriam a responsabilidade de apoiar a soberania nacional, reconstruir o arcabouço institucional e apoiar a relação Estado/sociedade, ou vice-versa, quando necessário ou segundo seus próprios interesses (Siitonen, 2010).

A ideia da “responsabilidade [coletiva] de proteger” como “imperativo moral” (Iciss, 2001) é abraçada tanto pela ONU quanto pela Organisation for Economic Co-operation and Development e a União Europeia, significando que “a construção da paz e o desenvolvimento” passaram a ser a panaceia para todos os males nas políticas de desenvolvimento nacional em países afetados pela guerra ou ameaçados por conflitos internos (Okumu-Alya, 2010, p.87). Mais recentemente, a literatura evidencia um reconhecimento global da “securitização do desenvolvimento”, com ênfase na reconstrução pós-conflito.

No mesmo momento, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990, do Banco Mundial, “sistematizou e prescreveu um modelo de alívio compensatório da pobreza como marco de referência para os Estados clientes”, materializando em políticas concretas o “processo de construção político-intelectual da pobreza” que vinha sendo elaborado desde os anos 1970, sob a batuta de McNamara na presidência do Banco (Pereira, 2010, p.274). Antes disso, a agenda extraeconômica do Banco Mundial falava em “necessidades sociais” e “necessidade básicas” e não em pobreza. Ancorada na bipolaridade da Guerra Fria e enxertada no Banco Mundial pelo governo norte-americano, a “luta contra a pobreza” encontra terreno fértil para sua concretização na conjuntura que se abre após a queda do Muro de Berlim (Pereira, 2010). Pretendia-se por essa via superar os altos “custos sociais” dos ajustes estruturais macroeconômicos. As intervenções focalizadas e compensatórias passaram, desde então, a pautar os empréstimos do Banco Mundial em nível mundial, e aumentou de forma importante a atuação do Banco nas situações pós-conflito e emergenciais.

Nesses casos, a dimensão política do modelo de governança adotado determina os resultados positivos ou negativos em relação à estrutura de governança nacional (Brinkerhoff, Brinkerhoff, 2002; Koponen, 2010). Essa dimensão política inclui, além da resolução do conflito e da reconciliação sociopolítica, o *modus operandi* da transição, isto é, a definição dos formatos institucionais e dos mecanismos de decisão para a condução do processo, assim como o papel das principais organizações envolvidas nessa dinâmica.

Transitoriedade: mecanismos participativos e jogos do poder

As Nações Unidas

Embora a resolução 1272 desse à Untaet poder para exercer autoridade política de governança, também definiu a necessidade de consultar e trabalhar em conjunto com o povo timorense para realizar seu mandato de maneira efetiva “visando ao desenvolvimento de instituições democráticas locais” (United..., 26 jan. 2000, p.3). Portanto, desde o início se colocaram para a missão da ONU no Timor-Leste duas funções centrais, aparentemente contraditórias: exercer, em curto prazo, um mandato centralizado e, em médio prazo, preparar as instituições e os timorenses para o exercício pleno de um governo democrático (Beauvais, 2001). Para levar a cabo essa dupla missão, a Untaet teve que interagir concomitantemente com a organização social timorense em todo o território e com a estrutura da própria missão, centralizada na capital. Paralelamente, devia controlar a atuação das diferentes organizações internacionais no território, internas e externas à ONU, coordenando a ajuda externa e humanitária, assim como a cooperação internacional. Em 1999, o Timor-Leste contava com cerca de 240 ONGs e organizações da sociedade civil atuando no país (Downie, 2007).

O primeiro passo em prol da participação timorense na administração transitória foi a instalação de um Conselho Consultivo Nacional (CCN) em 2 de dezembro de 1999 (Untaet, 2 dez. 1999). O CCN era formado por 15 membros – 11 timorenses e quatro internacionais. Entre os representantes timorenses, sete eram do CNRT, três eram de outros partidos e um era representante da Igreja católica. Em pouco tempo, ficou evidente que o CCN tinha mais limitações que qualidades, não era representativo das diferentes instituições nacionais, tinha pouca participação nas decisões políticas, e seus mecanismos decisivos não eram

transparentes. Era claro para a população que havia “um poder estrangeiro temporário diante de uma autoridade timorense frágil” (Seixas, 2007, p.72), provocando protestos de diferentes agremiações. Em poucos meses, a Untaet extinguiu o CCN.

Em julho de 2000, duas novas instâncias governativas foram criadas: um Gabinete Transitório de Governo no Timor-Leste e um Conselho Nacional (CN). Essa reforma originou o primeiro governo coparticipativo transitório no Timor-Leste e converteu o antigo Gabinete de Governo e Administração Pública (Ggap) numa Administração Transitória (East Timor Transitional Administration, Etta), que partilhava com a Untaet algumas tarefas do Poder Executivo – formulação de políticas e programas setoriais de governo (Untaet, 14 jul. 2000a).

A Etta mudou radicalmente o critério de participação durante a administração da Untaet (Beauvais, 2001): ampliou os níveis de representatividade para além dos partidos políticos, incluindo unidades geográficas e organizações da sociedade civil e ampliou também os mecanismos de decisão (negociava propostas de políticas e estratégias, tanto legislativas quanto executivas). A autoridade administrativa da Etta abarcava tanto o governo central como os 13 distritos, formando um protótipo de governo nacional. Foram recrutados timorenses para os diferentes níveis da administração pública, substituindo, pouco a pouco, os estrangeiros que ocupavam postos-chave no governo (Untaet, 14 jul. 2000a).

Paralelamente, o Conselho Nacional era uma espécie de parlamento, constituído por 33 membros.⁴ Tinha poderes para indicar e modificar o conteúdo dos regulamentos emitidos pela Untaet, assim como convocar qualquer membro do Etta para prestar esclarecimentos. Porém, o representante transitório manteve sempre o poder de, com “base em evidências substantivas” (Untaet, 14 jul. 2000b, p.5), vetar decisões e substituir tanto membros da Etta quanto do próprio Conselho Nacional.

Essa nova configuração assegurou a elaboração de um cronograma de trabalho para as bases de formação do futuro governo autônomo: eleições parlamentares para uma Assembleia Constituinte (agosto de 2001), elaboração e aprovação da Constituição Nacional (março de 2002), eleições presidenciais (abril de 2002) e transferência de poder da Untaet para o novo governo independente (maio de 2002).

Em agosto de 2001, as eleições nacionais para membros da Assembleia Constituinte redefiniram o jogo de forças políticas no cenário timorense. O CNRT, que era uma coalizão, se desfez, e cada partido concorreu às eleições parlamentares, em que os dois mais votados foram a Fretilin e a UDT (Walsh, abr. 2001). A partir do resultado dessas primeiras eleições livres, em setembro de 2001, a Untaet reestruturou o governo considerando a vontade popular.

A criação de um Conselho de Ministros (composto por um ministro chefe, ministros e vice-ministros, assim como secretários de Estado) caracterizou o segundo governo coparticipativo transitório no Timor-Leste. No setor saúde, criou-se o Ministério da Saúde no lugar da Autoridade Interina de Saúde. Essa composição do futuro governo nacional garantiu à Untaet, até a transmissão oficial da autoridade governativa, espaço para continuar investindo na formação de capacidades nacionais no controle sobre ações e decisões dos diferentes ministros e secretários.

O Banco Mundial

Durante a ocupação do Timor-Leste, o Banco Mundial já financiava projetos de desenvolvimento para o governo da Indonésia em território timorense. Com a criação do CNRT e o avanço das negociações com as Nações Unidas sobre a realização do referendo pela independência do país, o Banco reposicionou seus financiamentos e, desde o início de 1999, as doações para o fundo de sustentação da Missão das Nações Unidas no Timor-Leste já eram recolhidas pelo Banco. Em abril de 1999, o Banco Mundial criou um portfólio específico para o Timor-Leste e, em cooperação com a Universidade de Columbia, realizou uma análise sobre a situação econômica e a pobreza no país (Cliffe, 2003).

Em 29 de setembro de 1999, após o conflito desencadeado pelo resultado do referendo, o administrador da Untaet, Sérgio Vieira de Mello, e a liderança timorense, representada por Xanana Gusmão e José Ramos Horta, reuniram-se com os chamados “amigos do Timor-Leste” (Rohland, Cliffe, nov. 2002, p.3), em Washington, durante a reunião anual do Banco Mundial e do FMI, que aprovou “a abertura de um Fundo Fiduciário para financiar os programas de reconstrução e recuperação emergenciais no Timor-Leste” (World..., 29 set. 1999, p.11).

Em novembro de 1999, a primeira Missão Conjunta de Avaliação e Reconstrução (MiCA), multissetorial, liderada pelo Banco, chegou ao Timor-Leste para identificar as necessidades nacionais. O caráter “conjunto” dessa missão foi evidenciado pela paridade no número de seus membros e pela inclusão de representantes técnicos de cinco países doadores (Cliffe, 2003). A composição da missão pretendia que as conclusões do relatório final não representassem necessariamente a visão do Banco, ou de outras agências, mas se constituíssem em recomendações técnicas para subsidiar o encaminhamento de soluções para a situação do país. Após cada MiCA, ocorria uma reunião de doadores para discutir o relatório da missão e deliberar sobre os próximos passos.

O apoio à Untaet propiciou a implantação de estruturas que garantissem a participação política e administrativa timorense, ao mesmo tempo em que contratou profissionais internacionais para apoiar diferentes aspectos de execução e gestão desse processo. A economia timorense, arrasada em 1999, pôde começar a se recuperar com a injeção de dólares possibilitada pelo governo da Untaet e pelos projetos setoriais financiados diretamente pelo Banco Mundial. O consumo proporcionado por essa “nova força de trabalho” permitiu grande crescimento do setor de comércio e de serviços no país (Rocamora, 2005).

Coerente com suas ideias e políticas institucionais, explicitadas no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990, o Banco definiu como estratégia de desenvolvimento para o Timor-Leste o equilíbrio entre provisão das necessidades básicas, recuperação sustentável do setor privado e criação de fortes estruturas de governança, como forma de reduzir as altas taxas de pobreza do país (World..., 15 jun. 2001). O modelo adotado para a coordenação dos projetos de reconstrução e reabilitação, as MiCAs e as reuniões de doadores, deixava transparecer para os timorenses que era o Banco que conduzia o carro que os levaria à independência e ao desenvolvimento (Davis, 2010).

A arquitetura da ajuda externa e da cooperação internacional

A ajuda para a reconstrução do Timor-Leste teve dois pilares fundamentais: o Fundo Fiduciário para o Timor-Leste (Trust Fund for East Timor, Tfet) e o Fundo Consolidado para o Timor-Leste (Consolidated Fund for East Timor, Cfet). O Cfet, gerido pela Untaet, acumulou US\$ 54 milhões até dezembro de 2001, contribuindo principalmente para os custos recorrentes das instituições nacionais de governo (Alonso, Brugha, 2006). O Tfet, gerido pelo Banco Mundial, arcou com os custos de reconstrução física e da assistência técnica internacional.

Em setembro de 1999, o Banco preparou um documento com elementos essenciais para um plano de financiamento da reconstrução do Timor-Leste (World..., 29 set. 1999) que apontava para: (1) estabelecimento de instituições e políticas democráticas; (2) recuperação da infraestrutura e restauração da prestação de serviços públicos; (3) financiamento de projetos nas comunidades; (4) recuperação da atividade econômica, com ênfase na agricultura, atividades bancárias e empresas privadas. Recomendava ainda a participação timorense no processo de reconstrução, a montagem de um sistema de coordenação entre os diferentes doadores para o Timor-Leste (reunião de doadores) e a realização da primeira MiCA, efetivada em 1999, durante três semanas (World..., 29 set. 1999). A MiCA era uma instância “supra-agência”, que reunia técnicos de diferentes organizações e agências, multilaterais (Banco Asiático de Desenvolvimento, Pnud, UNHCR, Unicef, WHO) e bilaterais (União Europeia, Austrália, Japão, Portugal, Reino Unido, Usaid), além dos membros timorenses.⁶

Essa primeira MiCA, assim como todas as demais, tinha uma metodologia de trabalho no âmbito da saúde: o grupo paritário de profissionais da saúde fazia visitas ao terreno e se reunia com os profissionais das unidades visitadas. Realizava, no final de cada missão, uma “oficina de trabalho ampliada” e só depois preparava seu relatório de avaliação e recomendações. Esses relatórios, que serviam de base para as reuniões de doadores, seguiam um formato-padrão de elaboração que incluía análise da situação, integrando aspectos financeiros, levantamento de prioridades e recomendações.

Por sua vez, as reuniões de doadores eram instâncias de discussão e aprovação das recomendações das MiCAs e seguiam o formato das reuniões internacionais: três dias de sessões, apresentações de relatórios de grupos de trabalho por setor, plenárias de discussão e apresentação de recomendações. Segundo Silva (2005), que realizou detalhada análise dessas reuniões para o Timor-Leste, elas tinham uma lógica interna que servia como “mecanismo de renovação cosmológica utilizada pelos parceiros do desenvolvimento e pelos representantes do governo timorense para a reprodução do sistema de cooperação por eles forjado” (p.40). Para Silva, as reuniões de doadores (subsidiadas pelas MiCAs) eram eventos marcantes e expressivos do *modus operandi* da assistência internacional ao longo do processo de reconstrução do país. Durante o período analisado, de 1999 a 2002, foram realizadas seis MiCAs e seis reuniões de doadores. Os timorenses sabiam que a cooperação da comunidade internacional era fundamental para reconstruir o país. Por outro lado, a comunidade internacional também apostava na construção do novo Estado, assim como na consolidação de novas oportunidades de cooperação e de outras relações. Os dois discursos expressavam interesses comuns, embora não necessariamente convergentes, e eram essenciais naquela etapa para que funcionassem os esquemas de coordenação acordados entre as partes. De certa forma, os compromissos eram sempre renovados a cada reunião.

Os doadores sempre deixavam claro que, após a independência, uma vez reconhecido como nação pela ONU, o Timor-Leste deveria seguir alguns procedimentos burocráticos para submeter sua candidatura como Estado-membro tanto da ONU quanto do Banco Mundial e do FMI, e que, após esse processo, as partes teriam que rediscutir novas modalidades de empréstimos.

O relatório da primeira MiCA, apresentado na reunião de doadores de Tóquio, em dezembro de 1999, referendou a necessidade de estabelecimento de consistentes instâncias de coordenação e recomendou forte apoio da assistência técnica internacional. Nessa MiCA, o grupo de trabalho em saúde identificou etapas necessárias para a reabilitação do setor e previu uma expansão contínua de oferta de serviços básicos de saúde (World..., nov. 1999).

O relatório apresentou também uma proposta orçamentária para o período de três anos, que totalizava cerca de US\$ 71 milhões (World..., nov. 1999). O Tfet total para o Timor-Leste para o mesmo período foi de US\$ 178 milhões, advindos de 11 doadores (incluindo o Banco), e financiou 22 projetos (incluindo os da saúde). Os mecanismos de aprovação de projetos procuravam evitar duplicações (Davis, 2010): cada projeto do Tfet tinha um acordo específico e uma das condições para sua concessão era a criação de “unidades de gestão” responsáveis pelo gerenciamento dos projetos e sua implantação financeira (World..., 23 jun. 2000, p.2). Previu-se a contratação de profissionais internacionais especializados para treinar os técnicos timorenses nas diretrizes específicas do Banco. Essa recomendação também foi incorporada aos Projetos de Reabilitação e Desenvolvimento do Setor Saúde do Timor-Leste (PRDSS I e II).

O PRDSS I e o PRDSS II foram financiados pelo Tfet I e Tfet II, respectivamente, e incorporaram a proposta do desenvolvimento de uma política de saúde para o Timor-Leste como cláusula contratual. Portanto, a primeira menção oficial à elaboração de um documento propositivo de política de saúde para o país foi no Acordo de Concessão do primeiro Tfet firmado entre o representante autorizado da Untaet e o representante autorizado do Banco Mundial, na presença do representante oficial do CNRT (World..., 23 jun. 2000). O PRDSS I previa 15 meses (2000-2001) para sua execução e o PRDSS II (2001-2003), 33 meses. Ambos os programas mantiveram praticamente a mesma estrutura, com base em dois grandes eixos: a restauração do acesso de toda a população aos serviços básicos de saúde e a elaboração de planos distritais de saúde (com objetivos, metas, cronograma e indicadores de avaliação) que subsidiassem a discussão de um processo de desenvolvimento das bases de uma política de saúde.

Na implantação do PRDSS I estabeleceu-se um acordo com as ONGs que trabalhavam no Timor-Leste, submetendo-as à coordenação da Autoridade Interina de Saúde (AIS) e reforçando a condução política nacional no setor (Tulloch et al., 2003). Em junho de 2000, foi lançado pela AIS um edital para propostas de planos distritais de saúde com duração de 12 meses (Untaet/IHA, 9 jun. 2000). As ONGs tiveram três semanas para apresentar suas propostas. Foi escolhida uma única ONG por distrito, que seria também responsável pela prestação dos serviços de saúde nesse nível de atenção. O edital, em inglês e extremamente detalhado, foi aprovado por consenso pelas agências internacionais e a AIS, e delineou princípios e padrões mínimos para os serviços de saúde nos três níveis de atenção. A elaboração das propostas de planos distritais de saúde com base nas diretrizes e padrões estabelecidos pela

AIS tinha a intenção de propiciar uma rápida implantação da atenção em saúde nos distritos, promovendo a utilização eficiente dos recursos disponíveis, cuja prioridade era assegurar a máxima cobertura possível dos serviços e melhorar a capacitação técnica dos profissionais timorenses (Alonso, Brugha, 2006).

Nesses projetos de reabilitação setorial, a participação timorense limitava-se a breves consultas ao CNRT sobre alguns elementos da política nacional (Davis, 2010). O Banco Mundial assessorava o desenho dos projetos, garantindo que os trâmites financeiros seguissem as normas por ele definidas, determinando o que podia ou não ser financiado, assim como os procedimentos de contratação de empresas, desembolso e repasse de recursos.

Diversas premissas presentes no discurso oficial do Banco Mundial foram claramente reforçadas e explicitadas em todas as reuniões de doadores e nos respectivos documentos-base. Entre elas, estava a necessidade de o Timor-Leste desenvolver, antes de sua independência, um Plano de Desenvolvimento Nacional que incorporasse não apenas alguns princípios econômicos, como o ajuste fiscal com vistas ao controle do futuro *deficit* público timorense, mas que adotasse também posicionamento claro frente à redução da pobreza, às parcerias público-privadas e ao crescimento econômico sustentável. Assim, a adoção pelo setor saúde de uma abordagem setorial ampliada, utilizando diferentes fontes de financiamento num único projeto, com foco na estrutura do sistema de saúde calcada em planos distritais com padrões mínimos de qualidade, foi sempre avaliada pelos doadores como extremamente positiva (World..., 15 jun. 2001).

O primeiro documento propositivo de uma política de saúde timorense

O processo de formulação do primeiro Documento Propositivo de uma Política de Saúde para o Timor-Leste (DPPSTL) iniciou-se efetivamente em novembro de 2000, quando o chefe do Gabinete de Assuntos Sociais, em que estava localizada a Autoridade Interina de Saúde, criou o Grupo Assessor em Política de Saúde (Gaps) em resposta à pressão do Banco Mundial que cobrava o início do processo de formulação de políticas no Timor-Leste como um desafio-chave para a construção de instituições no país (World Bank/IDA, 3 nov. 2000). Em fevereiro de 2001, o Gaps organizou um seminário sobre modelos de formulação de políticas de saúde para o Timor-Leste (Etta/DHS, 2001b). Concomitantemente ao seminário, junto com a Direção de Serviços de Saúde foi realizado um diagnóstico rápido da situação no país para auxiliar no processo de formulação da política de saúde. Dois documentos foram elaborados: “Parcerias e análise da situação do nível distrital de saúde no Timor-Leste: um novo modelo de cooperação?” (Etta/DHS, 2001a) e “Formulação de uma Política de Saúde no Timor-Leste: um processo genuíno de participação e interação timorense” (Etta/DHS, 2001b), aproveitados posteriormente pelo Ministério da Saúde.

Em novembro de 2001, o relatório da quinta MiCA cobrou o compromisso assumido pelo Timor-Leste no Tfet II de elaborar o documento propositivo de política de saúde até o final de 2002. Nessa altura, as primeiras eleições parlamentares no Timor-Leste já haviam ocorrido com redefinição dos arranjos políticos locais, o que ajudou na articulação que preparou a elaboração do primeiro DPPSTL pelo Ministério da Saúde.

O DPPSTL baseou-se nos princípios e elementos constitutivos dos dois programas de reabilitação e desenvolvimento do setor saúde. Partia de uma análise da situação e dos problemas e procurava estruturar uma visão, uma missão e valores para o setor. O Ministério da Saúde deveria assegurar a viabilidade e sustentabilidade do sistema de saúde, cujas metas seriam a regulação do setor, a promoção da participação da comunidade e dos diversos parceiros e a promoção de ações intersetoriais. Essas metas seriam alcançadas por meio de princípios como equidade, sensibilidade cultural, ética, solidariedade e amizade. O documento incluía o relatório de cada um dos seis subgrupos temáticos, separadamente, sem apresentar nenhum plano orçamentário.

Cooperação técnica internacional em saúde em situações pós-conflito

As relações que articulam saúde e situações de conflito e pós-conflito são complexas e diferenciadas. Extrapolam em muito o próprio setor e inter-relacionam diferentes variáveis, que mudam segundo a fase conjuntural e o papel que a reabilitação do sistema de saúde desempenha na reconstrução do Estado.

Sendo assim, é preciso entender que a formação do Estado no Timor-Leste e a construção da sua governabilidade são faces da mesma moeda. Embora esses dois processos ocorram ao longo de toda a história do país, este estudo se restringe ao contexto das condições de conflito e pós-conflito do período 1999-2002, quando se instalaram na região, ao mesmo tempo, forças militares (as forças de paz da ONU) e a administração transitória das Nações Unidas (Untaet) para conduzir a reconstrução do país. Esse processo foi concomitante, e possibilitado, por enorme afluxo de recursos externos, fruto de forte mobilização por ajuda internacional, consubstanciada em fluxos de capital (assistência financeira) e de conhecimento (assistência técnica).

A especificidade da administração transitória da ONU no Timor-Leste tem duas dimensões importantes: (1) a intervenção internacional aprovada pela ONU não foi encaminhada pelos representantes do governo do Timor-Leste, mas se deu a partir da articulação política de timorenses na diáspora e de solicitação do país invasor – Indonésia – e do antigo colonizador – Portugal –, que eram membros da ONU; (2) a Untaet exerceu total autoridade – política e administrativa – durante a transição, materializada pela concentração dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nas mãos do representante residente da ONU. Portanto, a Untaet nasceu com uma missão dual que marcou o papel das Nações Unidas no Timor-Leste: administrar o território e preparar as instituições nacionais para assumir o controle do Estado pós-independência (Leininger, 2006; Downie, 2007).

A legitimidade da “autoridade política” da Untaet foi construída a partir da negociação entre os diferentes atores envolvidos no processo, que procuravam delimitar seu espaço e exercer poder a partir de suas respectivas instâncias de influência (Beauvais, 2001).

A reconstrução política do Estado timorense e o sucesso da missão da ONU pressupunham, além do apaziguamento, a gestão efetiva da ajuda internacional e a garantia da independência, restituindo o poder aos nacionais, o que só poderia ser alcançado a partir do estabelecimento e da estruturação das instituições (legalidade) e do aparelho do Estado (burocracia), passando pela formulação de políticas nacionais.

Esse processo dependia, de forma crucial, da coordenação de diferentes atores, nacionais e internacionais, provenientes de distintas organizações e culturas institucionais, com interesses, atitudes e recursos de poder diversificados. Os limites do mandato e do poder de uma administração transitória das Nações Unidas são dados pela sua capacidade tanto de construção da própria legitimidade no país quanto de articulação com as elites nacionais e lideranças locais.

Embora o Banco Mundial e as Nações Unidas atuassem de forma conjunta, a divisão de tarefas entre eles posicionou a Untaet como um “governo nacional” que assegurava a ordem institucional e política e o funcionamento do aparelho do Estado; e o Banco Mundial como o financiador externo, protagonizando um papel de destaque na reconstrução econômica e social do país.

Nesse sentido, as recomendações técnicas do Banco acabavam por se tornar também uma forma de governabilidade política, uma vez que tinham grande influência na formulação de projetos e políticas de governo. Não por acaso, o Banco Mundial era visto, pelos timorenses, como o ator internacional mais importante no processo de reconstrução e reabilitação, pois até cobrava da Untaet o cumprimento das obrigações contratuais.

A discussão sobre governabilidade no contexto pós-conflito timorense não se apoia em pressupostos “dependentistas”, defendidos por autores como Frank (1967) e Amin (1976), segundo os quais o Timor-Leste, como um dos países mais pobres do mundo e numa situação de penúria pós-conflito, dependeria econômica e politicamente de estruturas globais lideradas pelos países mais ricos que, por sua vez, influenciariam as políticas nacionais timorenses. As condições que promovem um *status* de dependência não são simplesmente impostas pelos mais fortes, mas dadas tanto pela posição dos doadores quanto pelo apoio das elites nacionais, o que estabelece as condições e os meios de exercício do poder e de sua legitimação (Hughes, 2009).

Entretanto, as elites timorenses nunca se colocaram numa posição defensiva contra a interferência da comunidade internacional; ao contrário, procuraram trabalhar politicamente suas diferenças internas para buscar o apoio dessa comunidade. A criação do CNRT, em 1998, deu o passo definitivo nesse sentido. Os timorenses sempre procuraram, na relação com os atores internacionais, mostrar-se proativos e portadores de pontos de vista próprios (Silva, 2005). Esse posicionamento dos atores nacionais frente à Untaet caminhava *pari passu* com a aceitação das condicionalidades e exigências estabelecidas na formulação e execução dos projetos de reabilitação do Banco Mundial. Ao apoiar e aceitar a autoridade dos atores internacionais no país, as elites nacionais estavam, na verdade, procurando controlar os fluxos da ajuda internacional, de maneira a garantir sua influência política e pavimentar o caminho para a independência (Hughes, 2009).

A “elite timorense” neste trabalho está constituída por diversos grupos sociais que tiveram influência econômica e política no país, oriundos tanto de antigos extratos de produtores rurais, comerciantes e políticos remanescentes do tempo colonial como de militantes políticos e militares da resistência contra a Indonésia. Durante o período de transitoriedade, a categoria “funcionários do aparelho do Estado” era um forte grupo e se constituiu numa “nova elite”, que reunia diferentes extratos sociais – antigos servidores do Estado indonésio (formados nos moldes da, ou mesmo nas, escolas da Indonésia), funcionários do tempo da

colônia portuguesa e outros, novos, cuja primeira experiência profissional ocorreu durante a transitoriedade (Silva, 2005).

A decisão da Untaet de partilhar mecanismos decisórios com os timorenses foi uma estratégia bem-sucedida. Por um lado, acolheu as reivindicações políticas por uma governança conjunta e por autodeterminação; e, por outro, acelerou o processo de “timorização” do governo transitório (United..., 25 out. 1999). A retórica do Banco Mundial e da Untaet sobre participação se traduziu numa estratégia descentralizadora, que ampliou a base de apoio da administração transitória e enfatizou o papel dos distritos no processo.

O sistema de ajuda, que financiou a cooperação, foi fundamental. Os recursos provenientes dessa via não só outorgavam poder e prestígio, mas posicionaram a cooperação internacional como um campo de ação positiva. A forma como a ajuda foi canalizada e estruturada ganha, assim, importância, pois a articulação entre os diferentes atores ocorreu nos meandros da assistência técnica internacional, configurando um campo de disputas políticas, permeado por acirrada competição, em que o “novo” forçava passagem em oposição aos resquícios da ordem anterior e à resistência promovida pelas práticas tradicionais (Silva, 2005).

Os dois principais mecanismos de coordenação e monitoramento do Banco Mundial para a reconstrução do Timor-Leste – as MiCAs e as reuniões de doadores – estabeleceram outro campo de relação entre os diferentes atores, nacionais e internacionais, a partir da elaboração de projetos discutidos e aprovados nas reuniões de doadores. Contudo, o ritmo e o grau de implantação desses projetos eram influenciados pela dinâmica da sociedade timorense, impulsionada tanto pelos eventos da institucionalização política quanto pelas relações de poder entre os distintos níveis de governo. Todas essas situações formavam uma rede de instâncias que, apoiando, controlando ou resistindo, sempre interferiam no processo de reconstrução do país e, conseqüentemente, acabavam também influenciando o processo de reabilitação do setor saúde.

Além do papel coordenador e de espaço de experimentação de um *modus vivendi* das agências internacionais, as MiCAs eram oportunidades de encontro e de mediação entre os diferentes atores que operavam no terreno. As reuniões de doadores cumpriram uma “função metalingüística importante [pois promovia] a reposição de termos que conformam a cosmologia do campo da cooperação internacional quando se trata de colocar em perspectiva a construção do Estado” (Silva, 2005, p.85) e reforçavam “ideias-valores” como direitos humanos, redução da pobreza, construção de capacidades, combate à corrupção, estabilidade, promoção do desenvolvimento, entre outros. Os “rituais” que se desenvolviam nessas reuniões, desempenhados pelos atores internacionais e nacionais, contribuíam também para “a renovação do *modus operandi* que permeia a construção do Estado no Timor-Leste [e] se define, entre outras coisas, pela habilidade da elite política e técnica local em forjar uma imagem do país” (Silva, 2005, p.85), oscilando entre afirmar compromissos e capacidades, segundo a “cosmologia” das organizações internacionais, e projetar imagens de carência e necessidades da população para garantir a continuidade do apoio externo.

Missões, reuniões, negociações, processos de recrutamento de pessoal, eleições parlamentares e nomeações de ministros e chefes de departamentos foram, durante os três anos da administração transitória da Untaet, elementos e mecanismos que interferiram, com maior ou menor relevância, na participação dos diferentes atores envolvidos nesse processo e

influíram na formulação do documento de política nacional de saúde (DPPSTL). Foi a partir dos Projetos de Reabilitação e Desenvolvimento do Setor Saúde (PRDSSs) que se estabeleceram as orientações para utilização dos recursos do Tfet; portanto, a elaboração desses projetos assumiu um papel mediador na definição dos rumos do sistema de saúde timorense, assim como na elaboração de proposta de uma política para o setor.

A primeira MiCA incorporou os técnicos nacionais que vinham, desde a Conferência de Melbourne e do início do governo da Untaet (em 1999), discutindo uma proposta para a organização do setor (criação de um sistema nacional de saúde universal, centrado no princípio da saúde como direito de cidadania), e realizou um seminário sobre sistemas de saúde, com participação ampla, inclusive das ONGs, criando um grupo de trabalho setorial. Esses passos foram importantes na estratégia dos doadores e do Banco Mundial para, por um lado, iniciar a construção de uma estrutura nacional de condução da saúde e, por outro, desenhar uma proposta conjunta de reabilitação do sistema de serviços. Ainda foi resultado desse processo a criação da Autoridade Interina de Saúde, com maioria timorense e representação distrital.

Os dois projetos de reabilitação do setor saúde que surgiram no período 1999-2002 não só incorporaram as recomendações das MiCAs e se conformaram em veículos de expressão das negociações conduzidas entre os atores e sacramentadas nos acordos de concessão do Banco, mas serviram também como mecanismo para impulsionar a estruturação da coordenação nacional junto à diversidade de ONGs que atuava no país. E nada disso seria factível sem o apoio de técnicos internacionais, à medida que a pressão dos prazos e a baixa capacidade técnica local para cumprir o cronograma do Banco Mundial forçavam a tomada de decisão. As oficinas e os seminários de treinamento, que proliferaram durante todo o período e utilizavam técnicas incensadas pelas organizações internacionais – problematização, escalonamento de prioridades e busca participativa de soluções – serviram como mecanismo para “homogeneizar capacidades”, difundir ideias e construir consensos sobre as propostas (Lima, 2007).

O uso desses mecanismos na assistência técnica internacional é muito disseminado, pois entrecruzam duas dimensões: uma “pedagógica” e outra “performática”. Ou seja, “antes de efetivamente ensinar algo de relevante ... procura-se ‘ensinar’ um modo de apresentação de si nos [diferentes] contextos em que esses assuntos são considerados uma etiqueta do que seja neles participar, um jargão e, mais que um modo de pensar, uma maneira de se expressar e transigir” (Lima, 2007, p.421). Configuram-se, portanto, como formas de adestramento, mas deixam no interlocutor a sensação de desconforto e precariedade frente ao cooperante.

Percebe-se que durante negociações (ou “treinamentos”) para elaboração de projetos de desenvolvimento a representação das ideias aí envolvidas nunca se opera entre iguais e se constitui como “espaços de intervenção” (Rew, 1997). É justamente aí que opera e se impõe o poder indutor do doador, calcado numa racionalidade independente da realidade local, simbolizada por estudos técnicos e densos relatórios, mas “velado pela retórica da parceria” (Mosse, 2005, p.40).

Um tempo mais longo resolveria o problema central das assimetrias assinaladas e potencializadas pelos métodos de trabalho empregados? Para Hughes (2009), numa situação em que a dependência é consentida e pactuada, para benefício de ambos os lados, o que

pode criar problema é justamente a possibilidade de imposição ideológica por parte daqueles mais fortes, ou seja, dos doadores, expressa também na assistência técnica internacional que atua como “tradutora” entre diferentes representações. Ao analisar distintas intervenções preconizadas por representantes de agências internacionais, Mosse (2005) conclui que muitas delas acabam sendo menos orientadas pelas necessidades de desenvolvimento do país do que pelas exigências das agências e organizações internacionais que precisam manter boas relações com a comunidade de doadores. Daí que, não raro, políticas de desenvolvimento acabam tendo, nos países receptores, um papel mais legitimador das ideias dos doadores e das agências internacionais do que orientador do desenvolvimento a que se propõem.

Agrega-se, ainda, que a abordagem da construção de capacidades durante o período de administração transitória da ONU descortinou outra questão importante: o uso do inglês como língua preferencial da cooperação internacional, relegando o português como língua “política” nacional. Além de problemas de comunicação, o uso do inglês criou uma divisão sociolinguística entre os timorenses. Grande parte dos que chegavam do exílio dominando o inglês acabava, muitas vezes, trabalhando ou sendo remunerados pela Etta-Untaet ou outra agência internacional (Silva, 2005). Como a maioria dos funcionários públicos recrutados para a administração transitória era composta por timorenses que estavam no país durante a ocupação e não falavam nem o português nem o inglês, e sim o *bahasa* da Indonésia, acabou-se criando três fortes divisões na sociedade timorense: (1) uma geração mais velha, tradicional e com autoridade política, que falava português; (2) uma geração nova de “ex-exilados”, com autoridade administrativa e influência relativa, que falava inglês e/ou português; e (3) uma geração mais nova, com menos autoridade, que falava apenas *bahasa*.

No nível dos distritos, as dificuldades de comunicação (exacerbadas pela questão linguística e pelas distintas “castas” de técnicos nacionais), a falta de preparo e de compreensão dos profissionais (nacionais e internacionais, cada um com seus impedimentos específicos) em relação à dinâmica da ajuda para o setor, e práticas referidas às tradições timorenses de legitimação, tais como diferenças políticas e étnicas, entre outras, eram ao mesmo tempo dificuldades adicionais e formas de resistência, que, segundo as normas definidas pelos projetos de reabilitação, deveriam ser superadas com capacitações.

A questão do tempo e da postura profissional de cada um dos atores envolvidos era crucial. A principal dificuldade era conseguir que os profissionais locais compreendessem, assimilassem e introduzissem novos conceitos e práticas de trabalho no seu dia a dia, em tão curto espaço de tempo, que era também pouco para que os técnicos estrangeiros se adaptassem e se inserissem na realidade local, desenvolvendo estratégias efetivas para trabalhar e avançar conjuntamente. Os prazos, metas e produtos promoviam o encontro desses dois “universos” distantes, mas não eram suficientes para alcançar a mudança pretendida. Da mesma forma, os significados de “comunidade” e “sociedade civil” em países de cultura não europeia são diferentes, e essa preocupação bem se aplica ao caso do Timor-Leste, que ainda detém um acervo cultural tradicional bastante ativo, podendo estabelecer laços de subordinação e “patronagem”, ou de favorecimento de alguns grupos em detrimento de outros, influenciando na construção e montagem das instituições do Estado (Pouligny, 2005).

A elaboração do documento propositivo foi postergada até a conclusão do processo eleitoral da Assembleia Nacional Constituinte no país, a criação, concomitante, do Ministério da Saúde

e a escolha dos chefes das equipes distritais, em 2001. Havia uma tensão permanente entre a postura incisiva de cobrança dos atores internacionais, principalmente o Banco Mundial, sob pressão dos doadores, e o governo transitório e seus “aliados” políticos nacionais.

O DPPSTL foi publicado em junho de 2002, depois da eleição do primeiro presidente timorense e da restauração da independência, e expressava nitidamente o contexto em que havia sido elaborado: atender às exigências contratuais dos doadores, vinculadas à reabilitação do setor e lidar, ao mesmo tempo, com a conjuntura nacional de reestruturação institucional e de transição do poder político e gerencial. Não era o documento ideal, mas o documento possível e, mais que isso, significava o cumprimento de um dos requisitos exigidos à contraparte do governo transitório timorense nos acordos internacionais, garantindo, em grande medida, a continuidade da ajuda no período da restauração da independência (Anderson, 2003). O documento desenvolvia algumas ideias, mas não definia exatamente o que o Ministério da Saúde deveria implantar, como, onde e por quem. Faltou traçar politicamente as prioridades para o setor saúde e determinar quais ações seriam desencadeadas para cumprir essas prioridades e com que recursos. Entretanto, incorporava e reiterava algumas das premissas defendidas e veiculadas pelo Banco Mundial.

O DPPSTL teve o mérito de, num único documento, apresentar aos diferentes parceiros “uma primeira visão da direção [que se pretendia] dar às políticas estratégicas do Ministério da Saúde” (RDTL, 2002, p.14). No prefácio do *Plano de desenvolvimento nacional* (RDTL, maio 2002), o primeiro ministro da República Democrática do Timor-Leste, Mari Alkatiri, lembrava que os timorenses haviam cumprido seus compromissos. Ao demonstrarem acordo com princípios e diretrizes do desenvolvimento apregoado pelas organizações internacionais, os timorenses estavam também cobrando a continuidade da ajuda externa para o país.

Considerações finais

A reabilitação de países em situação pós-conflito é um processo de transição para a “paz” e a “normalidade” da vida em sociedade, conquistado com o apoio externo para a reconstrução das estruturas socioeconômicas e políticas dessas nações. Nesse sentido, o processo de reconstrução se torna elemento-chave no estabelecimento das condições que garantirão o funcionamento das sociedades “apaziguadas” (Okumu-Alya, 2010).

No final do século passado, a mediação de organismos internacionais na reconstrução e reabilitação de Estados nacionais e setores específicos, como a saúde, se fez num contexto mundial em que se restaurou onexo entre desenvolvimento e segurança (Kaldor, 2006; Richards, 2005). A formulação de políticas em países afetados por conflitos ou desastres naturais tem sido vista como fator importante para garantir a segurança e diminuir a desconfiança (ou possíveis resistências) de grupos nacionais, criando condições para o sucesso da ajuda e o desenvolvimento do país em risco.

A aceitação de propostas e ideias externas não só legitima a autoridade dos agentes internacionais na esfera doméstica como também ajuda a criar uma atmosfera mais sustentável para que as instituições locais consigam alcançar bons resultados e, com isso, aumentar a legitimação do Estado reconstruído. Assim, ambas as esferas institucionais, nacional e internacional, acabam se beneficiando do processo de cooperação.

Em maio de 2002, a República Democrática do Timor-Leste se tornou o 184º membro da ONU e, conseqüentemente, membro efetivo do Banco Mundial e do FMI. No processo de construção do Estado timorense destacaram-se os papéis tanto das Nações Unidas quanto do Banco Mundial, apoiados por forte estrutura de cooperação internacional numa ampla extensão de setores sociais, com grande contingente de assessores e consultores que colaboraram na construção das instituições nacionais e no restabelecimento da “ordem”.

O financiamento para as operações de manutenção da paz, de administração e de reconstrução do Timor-Leste foi administrado pelo Banco Mundial, por fundos consolidados e fundos de doação. A presença das Nações Unidas no Timor-Leste foi essencial para garantir a interação entre estabilidade política e desenvolvimento econômico, elementos necessários ao sucesso da implementação de projetos e políticas setoriais. Segundo Rocamora (2005), a saída da Untaet em 2002 significou uma enorme redução no ingresso de divisas no país que, juntamente com o aumento do consumo energético, agravado pela inadimplência, fez aumentar o *deficit* público, levando o primeiro governo timorense pós-independência a elevar os impostos e adotar uma política de contenção de gastos, como propunha o Banco Mundial. Tais medidas geraram insatisfação popular e um significativo movimento oposicionista na crise de 2006.

O Banco Mundial sempre teve forte papel como “instrumento para fazer circular, internalizar e institucionalizar seu produto principal: ideias econômicas e prescrições políticas sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista” (Pereira, 2010, p.276). A construção do Estado timorense ocorreu num momento em que as doutrinas de ajustamento estrutural do Banco começaram a dar lugar a políticas de recondução do Estado ao processo de desenvolvimento. Essa conjuntura marcou o processo de reabilitação dos diversos setores no Timor-Leste e foi fortemente apoiado nas novas políticas do Banco, chamadas de “segunda geração” de condicionalidades, referentes a questões como democracia, boa governança e direitos humanos (Siitonen, 2010). Entretanto, a aplicação dessas ideias ainda esteve calcada nas premissas de fortalecimento da parceria público-privada e no combate à pobreza.

Nesse sentido, a cooperação internacional teve importante papel na construção das instituições nacionais e do próprio Estado timorense, onde a dimensão política do “governo” adotado pela Untaet e pelo Banco Mundial durante a transitoriedade acabou por condicionar o modelo da futura administração nacional. Essa modelagem se fazia a partir de mecanismos implícitos de poder em diferentes instâncias. A cooperação técnica internacional foi marcada pela construção de capacidades – potenciais espaços para a disseminação de “modos de fazer” e propagação de símbolos e valores relacionados à cultura das organizações internacionais (Silva, 2005; Lima, 2007; Valente, 2010; Almeida et al., 2010).

Os projetos de desenvolvimento procuram manter a coerência entre um sistema de representação de ideias e um sistema operacional para sua implementação. A garantia do sucesso no resultado de um projeto está ligada à implementação dessas ideias e, portanto, não depende da capacidade de transformar as ideias em realidade, mas sim da origem das ideias (Mosse, 2005). Quanto mais distante o sistema de representação das ideias do sistema de representação daqueles que as vai implementar, mais difícil é alcançar sucesso. Mesmo numa situação em que a dependência é consentida e pactuada, para benefício de ambos os lados,

o que pode criar problema é justamente a possibilidade de imposição ideológica por parte daqueles mais fortes, ou seja, dos doadores, expressada na assistência técnica internacional que, ao atuar como “tradutora” entre diferentes representações, corre o risco de adotar padrões rígidos que não se adaptam aos países recipientes (Hughes, 2009).

Conhecimentos e saberes elaborados por agentes externos não raro são vistos como mecanismo de influência ou mesmo de ingerência em decisões nacionais. Entretanto, em alguns casos, como no Timor-Leste, a cooperação técnica pode ser uma opção aceita pelos grupos nacionais como estratégia política e não como coerção ou imposição externa (Valente, 2010). Na situação em que se encontrava o Timor-Leste entre 1999 e 2002 não eram muitas as opções disponíveis para a elite política nacional. A imposição de prazos, embutidos nos acordos de concessão, foi um aspecto importante nas relações de poder que permearam não só o processo de cooperação técnica, mas também a elaboração da primeira proposta de política nacional de saúde timorense.

A gestão do fundo fiduciário no Timor-Leste foi, muitas vezes, alvo de discordâncias entre o Banco Mundial e representantes de segmentos da sociedade devido, principalmente, à baixa participação nacional nas decisões relacionadas ao financiamento da ajuda para a paz e a reconstrução (Davis, 2010). Havia a preocupação dos doadores e do Banco com a possibilidade de mau uso dos recursos ou mesmo de corrupção. Ainda que essa preocupação esteja presente em praticamente todas as ajudas externas para o desenvolvimento, o que muda nos casos graves e agudos de situações de conflito e pós-conflito é a fraca capacidade do Estado recipiente de exercer sua soberania, pois ainda está em construção. Essa justificativa, em vez de abrir a porta para experimentos participativos, parece oferecer “o *rationale*, ou a desculpa, para o fortalecimento dos controles do Banco e dos doadores” (Davis, 2010, p.200).

O processo de “timorização” do governo da Untaet foi uma estratégia política que funcionou como moeda de troca frente à pressão das elites nacionais, cujo poder perpassava toda a sociedade timorense. A decisão da Untaet pela dinâmica participativa facilitou o fortalecimento de sua capacidade de decisão nos níveis administrativos subnacionais. Por outro lado, embora as autoridades timorenses do governo coparticipativo transitório tenham criado um Grupo Assessor em Política de Saúde, praticamente todas as iniciativas para iniciar (e reiniciar) o processo que permitiria formular uma política de saúde para o Timor-Leste surgiram a partir da assistência técnica internacional. Mas, foi apenas após as eleições parlamentares que, sob pressão e com prazos muito curtos (quatro meses), o então empossado ministro da Saúde assumiu a liderança do processo e o levou até o fim, elaborando e promovendo a publicação do documento. Portanto, apesar das cobranças, foram os timorenses que ditaram o ritmo do processo de decisão para formular essa política, atrelando-a, por sua vez, à afirmação da autoridade nacional no setor. Relações de cooperação também embutem relações de poder, cujo exercício muda ou reflete momentos conjunturais.

A elaboração do primeiro documento propositivo de uma política nacional de saúde ocorreu nesse processo e nessa dinâmica servindo para reforçar o elemento de confiabilidade entre os diferentes atores, ampliando a capacidade de cada um deles no processo. Foi, portanto, resultado da relação entre ideias e condicionalidades dos organismos internacionais, veiculadas pela cooperação técnica e articuladas por mecanismos de controle das agências

internacionais; mas, foi também fruto da interação com a elite política nacional (que, por sua vez, interagiu também com as distintas lideranças locais). Dessa intrincada rede de relações é que emerge a primeira proposta de política setorial em saúde para o Timor-Leste, diretriz essa que esteve vigente até 2010. Embora componentes e estratégias incorporadas pelos timorenses nesse documento seguissem padrões internacionais, seu processo de elaboração legitimou a autoridade de saúde nacional frente aos parceiros internacionais, a partir do cumprimento das condicionalidades exigidas, e consolidou essa autoridade junto ao governo nacional e frente à população, após a eleição no país.

A análise desse processo de formulação ajudou a compreender como mecanismos de indução e de cooperação técnica, mediados por organizações internacionais, se articulam com o âmbito nacional em conjunturas particulares, em que diversas arenas políticas se entrelaçam em diferentes tempos e espaços de negociação. Essa dinâmica é, em certa medida, consentida pelos atores nacionais devido a sua extrema dependência da ajuda externa. Analisar esse processo implicou entender a arquitetura da ajuda ao setor saúde no Timor-Leste, assim como a dinâmica estabelecida pelas Nações Unidas e pelo Banco Mundial nesse caso específico de situação pós-conflito.

AGRADECIMENTOS

Este artigo foi elaborado e traduzido para o inglês com apoio do projeto “Relações internacionais e saúde: política externa e cooperação internacional em saúde”, financiado pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. Agradecemos também o apoio do CNPq, com a bolsa de produtividade em pesquisa de Celia Almeida.

NOTAS

* Este artigo sintetiza argumentos que foram detalhadamente desenvolvidos na tese de doutorado *Formulação de políticas de saúde em situação pós-conflito: o processo de elaboração do primeiro documento propositivo de uma política de saúde para o Timor-Leste, 1999 a 2002*, defendida por Luiz Eduardo Fonseca na ENSP/Fiocruz em 2011 e orientada por Celia Almeida.

¹ A taxa de alfabetização passou de 10% em 1975 para 48% em 1999; e de 49 escolas em 1975, passou-se para 66 jardins de infância, 788 escolas primárias, 114 escolas secundárias (37 de ensino técnico) e 17 faculdades de ensino superior em 1999. Com isso, o número de estudantes passou de 14 mil, em 1975, para 30 mil alunos matriculados somente no primeiro ano elementar, em 1998 (Pedersen, Arneberg, 1999).

² Em termos de estrutura física, em 1998, o sistema de saúde timorense dispunha de: um hospital central, 11 hospitais regionais, 21 centros de saúde com camas, setenta centros sem camas, 305 unidades de saúde, 29 farmácias e dois laboratórios centrais, sete médicos especialistas (um timorense), 134 médicos generalistas (25 timorenses), 1.124 enfermeiras de nível técnico, 58 enfermeiras de saúde oral e 383 parteiras treinadas (Pedersen, Arneberg, 1999).

³ Em 1975, com população total ao redor de seiscentos mil habitantes, o Timor-Leste apresentava taxa de fecundidade de quase cinco filhos por mulher, expectativa de vida em torno dos 46 anos, mortalidade infantil de 140 por mil, e mortalidade até o quinto ano de vida de 240 por mil (Pedersen, Arneberg, 1999). Em 1998, antes do conflito, com população em torno de oitocentos mil habitantes, a mortalidade infantil tinha caído para sessenta por mil e a mortalidade de menores de cinco anos para oitenta por mil (Pedersen, Arneberg, 1999).

⁴ Sete representantes do CNRT, três representantes de outros partidos políticos, um representante de cada um dos 13 distritos e um representante de cada uma das seguintes organizações sociais: Igreja católica, organizações cristãs protestantes, comunidade islâmica, organização das mulheres e de jovens (estudantes), fórum das ONGs, associação de profissionais, comunidade rural, empresários e trabalhadores (Untaet, 14 jul. 2000b).

⁵ A primeira MiCA foi constituída por 25 membros internacionais que se juntaram a outros 25 membros timorenses, todos indicados pelo CNRT, havendo dois coordenadores – um indicado pelo Banco Mundial, e outro pelo CNRT – totalizando 52 membros da missão. O grupo de trabalho para o setor saúde foi composto por quatro pessoas: um profissional da Organização Mundial da Saúde, um do Department for International Development, do Reino Unido, e dois médicos pertencentes ao CNRT (sendo um deles Nelson Martins, ministro da Saúde do Timor-Leste de 2009 a 2012).

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA...
Agência Geral do Ultramar. *Timor: pequena monografia*. Lisboa: Agência Geral. 1966.
- ALMEIDA, Celia et al.
A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, v.4, n.1, p.25-35. Disponível em: <http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/343/527>. Acesso em: 6 out. 2014. 2010.
- ALONSO, Alvaro; BRUGHIA, Ruairi.
Rehabilitating the health system after conflict in East Timor: a shift from NGO to government leadership. *Health Policy and Planning*, v.21, n.3, p.206-216. 2006.
- AMIN, Samir.
Unequal development: an essay on the social formations of peripheral capitalism. New York: Monthly Review Press. 1976.
- ANDERSON, Tim.
Self-determination after independence: East Timor and the World Bank. *Portuguese Studies Review*, v.11, n.1, p.169-185. 2003.
- ANVERSA, Gerson Luís Albrecht.
Não à barbárie! A independência de Timor-Leste. Disponível em: <http://www.nao-til.com.br/nao-68/timor.htm>. Acesso em: 10 out. 2009. s.d.
- BEAUVAIS, Joel C.
Benevolent despotism: a critique of UN state-building in East Timor. *New York University Journal of International Law and Politics*, v.33, n.4, p.1101-1178. 2001.
- BRINKERHOFF, Derick; BRINKERHOFF, Jennifer.
Governance reforms and failed states: challenges and implications. *International Review of Administrative Sciences*, v.68, n.4, p.511-531. 2002.
- CLIFFE, Sarah.
The joint assessment mission and reconstruction in East Timor. In: Fox, James J; Soares, Dionisio Babo (Ed.). *Out of the ashes: destruction and reconstruction of East Timor*. Camberra: ANU E Press. p.233-242. Disponível em: <http://press.anu.edu.au/wp-content/uploads/2011/05/c16.pdf>. 2003.
- CNRT.
Conselho Nacional da Resistência Timorese. Statement of the National Council of Timorese Resistance. Disponível em: www.mail-archive.com/leftlink@vicnet.net.au/msg01050.html. Acesso em: 10 set. 2010. 9 abr. 1999.
- CNRT.
Conselho Nacional da Resistência Timorese. Carta magna de liberdades, direitos, deveres e garantias do povo de Timor-Leste. Peniche: Convenção Nacional Timorese na Diáspora. abr. 1998a.
- CNRT.
Conselho Nacional da Resistência Timorese. Unir para resistir: resistir é vencer: moção de orientação. Peniche: Convenção Nacional Timorese na Diáspora. abr. 1998b.
- DAVIS, Thomas W.D.
Reconstructing Timor-Leste: the World Bank's trust fund for East Timor. In: *Understanding Timor-Leste*. Australia: Timor Leste Studies Association Publishers. p.196-201. 2010.
- DOWNIE, Sue.
UNTAET: state-building and peace-building. In: Kingsburry, Damien; Leach, Michael (Coord.). *East Timor: beyond independence*. Australia: Monash University Press. p.29-42. 2007.
- DUFFIELD, Mark.
Global governance and the new wars: the merging of development and security. London: Zed Books. 2001.
- ETTA/DHS.
East Timor Transitional Administration/Division of Health Services. *Stakeholder and situation analysis of health system at district level in East Timor: a new model of cooperation?* Díli: DHS. abr. 2001a.
- ETTA/DHS.
East Timor Transitional Administration/Division of Health Services. *Health policy formulation in East Timor: a genuine Timorese participatory and interactive process*. Díli: DHS. abr. 2001b.
- FRANK, André Gunder.
Capitalism and underdevelopment in Latin America. New York: Monthly Review Press. 1967.

- GUNN, Geoffrey C.
A ocupação indonésia de Timor-Leste: lições e legados para a construção do Estado da nova nação. In: Silva, Kelly Cristiane da; Simião, Daniel Schroeter (Org.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. p.40-62. 2007.
- HUGHES, Caroline.
Dependent communities: aid and politics in Cambodia and East Timor. New York: Southeast Asia Program Publications, Cornell University. 2009.
- ICISS.
International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre. 2001.
- KALDOR, Mary.
New and old war. Cambridge: Polity Press. 2006.
- KONDOCH, Boris.
The United Nations administration of East Timor. *Journal of Conflict and Security Law*, v.6, n.2, p.245-265. 2001.
- KOPONEN, Juhani.
The security-development nexus, state fragility and state building. In: Alava, Henni (Ed.). *Exploring the security-development nexus: perspectives from Nepal, Northern Uganda and "Sugango"*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland. p.23-42. 2010.
- LEININGER, Julia.
Democracy and UN peace-keeping: conflict resolution through State building and democracy promotion in Haiti. In: Wolfrum, R.; Bogdandy, A. (Ed.). *Max Planck Yearbook of UN Law*. v.10. Heidelberg: Martinus Nijhoff Publishers. p.465-530. 2006.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza.
Notas (muito) breves sobre a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento. In: Silva, Kelly Cristina; Simião, Daniel Schroeder (Org.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG. p.417-425. 2007.
- MACHADO, José Barbosa.
Timor Loro'Sae e o pós-colonialismo. Disponível em: <http://alfarrabio.di.uminho.pt/vercial/zips/machad02.rtf>. Acesso em: 22 jan. 2011. s.d.
- MARTIN, Ian.
Autodeterminação em Timor-Leste: as Nações Unidas, o voto e a intervenção internacional. Trad. Inês Castro. Lisboa: Quetzal. 2001.
- MOSSE, David.
Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice. New York: Pluto Press. 2005.
- NINER, Sarah.
A long journey of resistance: the origins and struggle of the CNRT. *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, v.32, 1-2. 2000.
- O'CONNOR, Sue.
New evidence from East Timor contributes to our understanding of earliest modern human colonization east of the Sunda Shelf. *Antiquity*, v.81, n.313, p.523-535. 2007.
- OECD/DAC.
Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee. *State building in situations of fragility*. Paris: OECD/DAC. 2008.
- OKUMU-ALYA, Fabius.
Reconciliation and post-conflict reconstruction in Northern Uganda. In: Alava, Henni (Ed.). *Exploring the security-development nexus: perspectives from Nepal, Northern Uganda and "Sugango"*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland. p.81-110. 2010.
- PEREIRA, João Marcio Mendes.
O Banco Mundial e a construção político-intelectual do "combate à pobreza". *Topoi*, v.11, n.21, p.260-282. 2010.
- PEREIRA, Luís T.
Relatório da participação na Conferência sobre Planeamento Estratégico para Timor-Leste. Lisboa. 8 maio 1999.
- PEDERSEN, Jon; ARNEBERG, Marie (Ed.).
Social and economic conditions in East Timor. New York: Columbia University; Oslo: Fafo Institute of Applied Social Science. Disponível em: <http://www.faf.no/pub/rapp/929/easttimor>. PDF. Acesso em: 18 jun. 2010. 1999.
- POULIGNY, Beatrice.
Civil society and post-conflict peacebuilding: ambiguities of international programmes aimed at building "new" societies. *Security Dialogue*, v.36, n.4, p.495-510. 2005.
- RDTL.
República Democrática de Timor-Leste. *Constituição da República Democrática de Timor Leste*. Díli: RDTL. 2002.
- RDTL.
República Democrática de Timor-Leste. *Plano de desenvolvimento nacional*. Díli: RDTL/Comissão do Plano. maio 2002.
- REW, Alan.
"The donors" discourse: official social development knowledge in the 1980s. In: Grillo,

Ralf D.; Stirrat, Roderick L. (Ed.). *Discourses of development: anthropological perspectives*. Oxford: Berg. p.81-106. 1997.

RICHARDS, Paul (Ed.). *No peace, no war: an anthropology of contemporary armed conflicts*. Oxford: James Currey. 2005.

ROCAMORA, José Antonio. Timor Oriental tras la ocupación indonesia. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.69, p.173-194. 2005.

ROHLAND, Klaus; CLIFFE, Sarah. The East Timor reconstruction program: successes, problems and tradeoffs. Working Papers. Paper n.2. Washington, D.C.: World Bank. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/WP2EastTimor.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014. nov. 2002.

SCHOUTEN, Maria Johanna. A prática de um ideal: "civilização" e a presença colonial portuguesa em Timor-Leste. In: Silva, Kelly Cristiane da; Simião, Daniel Schroeter (Org.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Humanitas; Ed. UFMG. p.27-39. 2007.

SEIXAS, Paulo Castro. Dualismo, violência mimética e cultura da tradução: a crise em Timor-Leste. In: Silva, Kelly Cristiane da; Simião, Daniel Schroeter (Org.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Humanitas; Ed. UFMG. p.63-94. 2007.

SIITONEN, Lauri. The role of development assistance in fragile situations. In: Alava, Henni (Ed.). *Exploring the security-development nexus: perspectives from Nepal, Northern Uganda and "Sugango"*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland. p.43-52. 2010.

SILVA, Kelly Cristiane. *Paradoxos da autodeterminação: a construção do Estado nação e práticas da ONU em Timor-Leste*. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília. 2005.

TAYLOR, John G. *East Timor: the price of freedom*. Australia: Pluto Press. 1999.

TULLOCH, Jim et al. Initial steps in rebuilding the health sector in East Timor. Washington, D.C.: The National Academies Press. Disponível em: http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=10702. Acesso em: 10 out. 2009. 2003.

UNITED...
United Nations. Security Council. Report of the secretary-general on the United Nations Transitional Administration in East Timor. Document n.S/2000/53. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/261/62/PDF/N0026162.pdf?OpenElement>. Acesso em: 17 jan. 2011. 26 jan. 2000.

UNITED...
United Nations. Security Council. Resolution 1272. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/docs/9931277E.htm>. Acesso em: 10 out. 2014. 25 out. 1999.

UNTAET.
United Nations Transitional Administration in East Timor. Regulation n.2000/23. On the establishment of the Cabinet of the Transitional Government in East Timor. Díli: Untaed. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/untaetR/Reg2300E.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014. 14 jul. 2000a.

UNTAET.
United Nations Transitional Administration in East Timor. Regulation n.2000/24. On the establishment of a National Council. Díli: UNTAED. Disponível em: <http://www.jornal.gov.tl/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20English/Reg2000-24.pdf>. Acesso em: 1 out. 2014. 14 jul. 2000b.

UNTAET.
United Nations Transitional Administration in East Timor. Regulation n.1999/2. On the establishment of a National Consultative Council. Díli: Untaed. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/untaetR/etreg2.htm>. Acesso em: 1 out. 2014. 2 dez. 1999.

UNTAET/IHA.
United Nations Transitional Administration in East Timor/Interim Health Authority. Request for proposals for district health plans. Díli: Untaet/IHA. 9 jun. 2000.

VALENTE, Renata Curcio. *A GTZ no Brasil: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers. 2010.

WALSH, Pat. *East Timor's political parties and grouping: briefing notes*. Melbourne: Australian Council for Overseas Aid. abr. 2001.

WATERS, Hugh; GARRET, Brinnon; BURNHAM, Gilbert. Rehabilitating health systems in post-conflict situations. Research Paper n.2007/6. United Nations University and World Institute for Development Economics Research. 2007.

WORLD...

World Bank. Press release of the Fourth Donors Meeting for East Timor. Canberra. 15 jun. 2001.

WORLD...

World Bank. Press release of the Second Donors Meeting for East Timor. Lisbon. 23 jun. 2000.

WORLD...

World Bank. *Background paper prepared for the information meeting on East Timor, East Asia and Pacific region of the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank. 29 set. 1999.

WORLD...

World Bank. *East Timor, building a nation: a framework for reconstruction and development: health and education background paper*.

Washington, D.C.: Joint Assessment Mission to East Timor. nov. 1999.

WORLD BANK/IDA.

World Bank/International Development Association. Memorandum of the President of the International Development Association (IDA) to the Executive Directors on a Transitional Support Strategy of the World Bank Group for East Timor. Washington, D.C.: World Bank/IDA. 3 nov. 2000.

