

SEMI-PRESIDENCIALISMO, PODER MODERADOR E GOVERNAÇÃO INCLUSIVA*

Rui Graça Feijó

Semi-presidencialismo e Democracia

A “terceira vaga de democratização” que marcou o último quartel do século XX e a primeira década do novo milénio consagrou o semi-presidencialismo não só como um *tertium genus* autónomo entre os sistemas de governo mas igualmente como uma solução constitucional popular em democracias emergentes e jovens. A forte correlação entre experiências democráticas e semi-presidencialismo em várias partes do mundo levanta, no entanto, tantas questões sobre as modalidades da sua articulação e as razões do seu sucesso (e por vezes, falhanço) como oferece dados para sustentar hipóteses e controlar debates.

Sophia Moestrup, no primeiro estudo de grande amplitude sobre o semi-presidencialismo e o seu desempenho em entidades políticas democráticas concluiu que este sistema de governo “não se comportou nem melhor nem pior que o presidencialismo” no que concerne à propensão para assistir a quebras de regime (Moestrup, 2007: 30). Por seu turno, Robert Elgie afirmou que “os países com regime semi-presidencial, no seu conjunto, não devem esperar estar associados sistematicamente com um resultado determinado, incluindo o desempenho da sua democracia” (Elgie, 2011: 27). No entanto, se o semi-presidencialismo for encarado como um guarda-chuva que recobre diferentes sub-tipos, outra conclusão pode emergir. Elgie utilizou a distinção proposta por Shugart e Carey em 1992 entre modelos “*premier*-presidencial” e “presidente-parlamentar”, e pôde então sugerir que tanto as perspectivas de consolidação de democracia e a sua própria qualidade eram substancialmente diferentes consoante o tipo de regime. Enquanto “nenhuma democracia de tipo *premier*-presidencial até hoje deu origem a um regime autoritário”, e os países que optaram por este modelo parecem ter democracias de elevada qualidade, regimes de tipo presidente-

* Uma versão deste ensaio foi originalmente publicada in *Democratization* (2012).

-parlamentar assistiram ao colapso da democracia e, onde ela sobreviveu, tem evidenciado ser de qualidade inferior. (Samuels & Shugart, 2010: 260).

Para além de estabelecer uma correlação estatisticamente significativa entre a adopção de um determinado sub-tipo de semi-presidencialismo e a vulnerabilidade da democracia e a qualidade do seu desempenho, Elgie contribui para uma explicação do mecanismo subjacente a tal constatação referindo-se aos incentivos que cada um deles encerra. Ao permitir que o Presidente da República demita o Primeiro-Ministro, os regimes de tipo “presidente-parlamentar” contribuem para que se crie uma competição entre os titulares desses cargos, que pode escalar até ao confronto aberto. Pelo contrário, ao fazer o Primeiro-Ministro responsável somente perante o Parlamento, os regimes de tipo “*premier*-presidencial” geram incentivos para que entre ambos se criem laços de cooperação através dos quais sejam canalizadas as respectivas posições, e desarma tentações presidenciais no sentido de um maior intervencionismo, dado o risco acrescido que advém do uso do poder de dissolução parlamentar. Estes incentivos diferenciados seriam então a explicação para o facto de um dos tipos de regime estar associado a maior estabilidade democrática do que o outro. (Elgie, 2011: 175-177).

Neste ensaio, baseado na experiência do autor como assessor da presidência da República de Timor-Leste, no quadro do apoio prestado pelas Nações Unidas, bem como em várias visitas ao país nos últimos anos, que fazem parte de projectos de investigação em curso, e que permitiram fazer entrevistas estruturadas com elementos chave da cena política local (algumas das quais se podem ler neste volume), abordarei a questão dos mecanismos de incentivo político aplicadas a um caso concreto. Em primeiro lugar, justificarei a relevância do caso de estudo, seguindo-se uma explanação das dificuldades encontradas na transposição do modelo de Shugart e Carey para o caso vertente. Pasarei então a identificar o que se me afigura ser o elemento crítico no complexo sistema de incentivos, valendo-me de um quadro comparativo para tentar compreender Timor-Leste, e procurarei mostrar como ele se comportou na prática concreta. O meu argumento é que, nas condições específicas deste país, a importância crucial de dispor de “presidentes independentes”, que deriva da necessidade de, por um lado, reforçar os mecanismos de freio e contrapeso numa situação caracterizada pelo desenvolvimento muito desigual das várias instituições constitucionalmente desenhadas para esse efeito, e por outro contrabalançar a regra de domínio pela maioria (com a consequente característica de “quem-perde-perde-tudo” tantas vezes associada a visões simplistas do funcionamento

parlamentar) através de um compromisso firme com uma forma inclusiva de governo. Finalmente, direi que o sucesso desta experiência histórica se deve em grande medida à correcta adequação do desenho institucional às características socio-políticas da sociedade em questão.

Escrutinando o semi-presidencialismo timorense

Esta secção parte de duas constatações: que Timor-Leste é (a) um estado democrático; e (b) escolheu como forma de governo um modelo semi-presidencial. Nestes termos, este caso pode ser tomado como ilustração de alguns dos problemas que se colocam à articulação entre este sistema de governo e a consolidação da democracia.

A primeira destas constatações não requiere grande elaboração (mas é discutida por mim noutras paginas deste volume). A democracia timorense está hoje bem estabelecida e cumpre critérios internacionais. Em 2010, o índice *Polity IV* atribuía-lhe um valor de 7 pontos, numa escala em que os valores entre 5 e 10 são considerados democracias. A *Freedom House*, por seu turno, classificava Timor-Leste como uma “democracia eleitoral” e como “país parcialmente livre” desde 2002. Estes dados permitem dizer que Timor-Leste se encontra bem dentro do campo das democracias.

Se adoptarmos uma perspectiva dicotómica em que “democracia” se opõe a “não-democracia”, Timor-Leste deve ser considerado sob a alçada do primeiro termo. Mas se nos inclinarmos para outra abordagem em que a própria noção de democracia é sujeita a gradações, então os valores apontados acima revelam que há ainda um caminho a percorrer para se chegar a uma democracia consolidada que satisfaça em simultâneo os critérios internacionais e as disposições da própria Constituição timorense: reforçar o poder judicial e garantir a sua independência, controlar a violência e disciplinar as forças policiais, salvaguardar a liberdade de imprensa, regulamentar o direito constitucional à realização de referendos, e muito mais. Fazer crescer a qualidade da democracia é um processo que se acha intimamente ligado à própria consolidação, mas que devemos considerar uma estrada sem fim. A distancia já percorrida é bem evidenciada pela expressão que considera a democracia timorense como “relativamente estável mas ainda não consolidada” (Elgie & Moestrup, 2007: 239). As eleições que tiveram lugar em 2012 mostraram não só que o país adere às formalidades democráticas ao organizar eleições livres e justas a intervalos regulares, mas que o faz em clima de paz e tranquilidade – o que a eleição do terceiro Presidente em outras tantas eleições, e a transmissão pacífica de poderes que se lhe seguiu,

bem evidencia. No contexto regional do Sudeste Asiático ou da Melanésia, este resultado não deixa de ser positivamente surpreendente.

A segunda constatação requer alguma explicação. A maior parte das leituras da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL) reconhecem nela os pilares de uma forma de governo “semi-presidencial”. Na verdade, em Timor-Leste o Presidente da República é eleito por sufrágio directo e universal para um mandato de cinco anos. O Parlamento é igualmente eleito por voto popular para mandatos de cinco anos, e os deputados desempenham um papel crucial na escolha do e no apoio ao Primeiro-Ministro, que responde perante a câmara. Estes dois princípios instituem uma estrutura dual de autoridade como característica central desta forma de governo (Sartori, 1994), o que nos permite classifica-la de semi-presidencial sem considerar a questão da extensão dos poderes presidenciais, ou seja, de acordo com a mais recente proposta de classificação desenvolvida por Robert Elgie (2011). Se porventura porfiássemos em considerar, na linha da definição original de Maurice Duverger (1980), que eram necessário que o presidente fosse dotado de “poderes substanciais”, ainda assim Timor-Leste ficaria dentro do âmbito da definição, uma vez que o seu Presidente dispõe pelo menos do poder de dissolução parlamentar – o poder em concreto que Jorge Novais (2007) considera o mais significativo no quadro dos regimes semi-presidenciais. Mesmo assim, o leitor encontrará nas páginas deste volume posições divergentes, nomeadamente o capítulo de Damien Kingsbury.

Este sistema de governo pode agora ser analisado para se tentar determinar qual dos sub-tipos a que se referem Shugart e Carey melhor o enquadra. Este exercício é necessário se pretendermos atribuir, na esteira de Elgie, um significado a essa escolha que se reflecta tanto na qualidade como na resistência da democracia. Se concluirmos que Timor-Leste tem um sistema “*premier-presidencial*”, uma confirmação da tese de Elgie emergia com naturalidade, e estaria encontrada a chave do sucesso da democracia timorense. Se, pelo contrário, viermos a concluir que a melhor classificação seria antes a de “*presidente-parlamentar*”, então uma pesquisa mais aturada seria necessária para identificar qual o mecanismo facilitador que estaria em presença. E se a conclusão for que é difícil tomar uma decisão por uma ou outra das hipóteses face a uma situação desfocada, a busca e identificação de um mecanismo de incentivos tornar-se-à ainda mais relevante.

A maior parte da literatura relevante refere-se ao Timor-Leste pós-independência como tendo um regime de tipo “*premier-presidencial*” (Elgie & Moestrup, 2007: 243; Elgie, 2011: 29; Shoesmith, 2007: 225-226, Lobo & Neto,

2009: 271-272, Reilly no presente volume). A influência global do exemplo português tem sido posto em relevo a este propósito (Gouveia, 2005: 24-32; Vasconcelos, 2006: 70-71; Vasconcelos, 2011: 3). Quase todos convergem na classificação de Portugal igualmente como “*premier-presidencial*” (Elgie, 2011: 29; Lobo & Neto, 2009: 272), mas não se pode falar em unanimidade¹. Na verdade, Pedro Bacelar de Vasconcelos e Ricardo Sousa da Cunha referiram-se a essa classificação como uma “opção dúbia” (2009: 235), e mais recentemente o primeiro desses autores veio a terreiro defender que Timor-Leste seria mesmo um exemplo de “presidente-parlamentarismo” (Vasconcelos, 2011: 343). Chegados a este ponto, torna-se imperioso operacionalizar a diferença entre os dois tipos por forma a enquadrar uma leitura dos argumentos apresentados para o caso timorense. Por sua vez, este exercício fornecerá suporte a uma discussão da pertinência desse tipo de classificação no caso em apreço.

Diferentes sub-tipos de semi-presidencialismo

O reconhecimento do semi-presidencialismo como categoria política independente vai a par da constatação de que este modelo engloba uma gama de variações que podem ser compreendidas com representando sub-tipos especiais. Entre várias tipologias propostas, uma das mais populares é sem dúvida a de Shugart e Carey (1992). Nas últimas duas décadas essa formulação esteve sujeita a revisões e melhoramentos, e Elgie acaba de propor um conjunto de critérios para a operacionalizar, na linha do que ele próprio fizera com a noção de semi-presidencialismo – ou seja: procurando fixar os critérios através de procedimentos objectivos, despido de qualificativos que introduzissem subjectividade na análise. Estes critérios pretendem obviar aos problemas da endogeneidade e da confiança, e respondem à necessidade de se ter parâmetros tanto quanto possível independentes de elementos subjectivos por forma a ancorar solidamente estudos comparativos. Por isso, as referências deverão ater-se à letra das constituições e os critérios definicionais deverão conter o menor número possível de elementos (Elgie, 2011: 28). Respeitando estes princípios, o “presidente-parlamentarismo” será então uma forma de semi-presidencialismo em que o Primeiro-Ministro e o seu Governo são colectivamente responsáveis tanto

¹ Portugal é geralmente considerado como um exemplo de “presidente-parlamentarismo” entre a aprovação da Constituição de 1976 e o momento da sua revisão em 1982, altura em que, com as alterações introduzidas aos poderes presidenciais, se teria tornado um exemplo de “*premier-presidencialismo*”. Sobre o assunto, veja-se Carlos Jalali (2011).

perante o Parlamento como perante o Presidente da República, enquanto o “*premier-presidencialismo*” é uma forma em que o Primeiro Ministro e o Governo apenas respondem politicamente perante o Parlamento.

Uma consequência directa desta distinção que é fácil de apreender consiste na existência – ou não – de poderes presidenciais para demitir o Governo. Marina Costa Lobo e Octávio Amorim Neto defenderam que “o critério crítico é o padrão de relações de autoridade política que se estabelecem entre o Presidente e o Governo”, que os conduziu a propor a seguinte definição:

“Regimes presidente-parlamentares são aqueles em que o governo depende da confiança política do presidente que nomeia o executivo sem restrições. Por outro lado, nos regimes *premier-presidenciais*, os governos não dependem da confiança política do presidente, que não nomeia livremente o governo” (2009: 271).

Creio que esta proposta mantém elementos de qualificação subjectiva. Por um lado, fala-se da responsabilidade colectiva (por oposição a responsabilidade individual dos membros do governo?), por outro menciona-se a “liberdade política” dos presidentes (em vez de um papel meramente institucional?)

Tanto Timor-Leste como Portugal oferecem aos seus presidentes a prerrogativa de usar a sua discricção política para avaliar do “regular funcionamento das instituições políticas”. Trata-se de uma situação que transcende uma mera prerrogativa institucional, mesmo que não configure uma competência política sem restrições. Mas o âmago da questão não está nas restrições – está no que se situa para além delas, ou seja: uma competência política. Nos casos em que as prerrogativas presidenciais são taxativamente limitadas a respostas institucionais, o mecanismo de incentivos que favorece a cooperação é mais importante do que no caso inverso, quando os presidentes dispõem de reais competências políticas – competências essas que não tem necessariamente de ser ilimitadas para fazerem a diferença. Mesmo competências limitadas e restritas permitem introduzir um elemento de antagonismo virtual, na medida em que os presidentes poderão dispor de mecanismos para interferir com as praticas dos governos, e por arrasto, para fazer julgamentos de valor sobre elas. Por isso, grande cautela é necessária quando se pretende entrar no campo dos estudos comparativos.

Conjuntos objectivos de critérios, porém, dificilmente dispensam modulações, mesmo quando se baseiam estritamente na letra das constituições. Ou seja: não é fácil pôr de lado interpretações que são por definição subjectivas. Mas num esforço por manter vivo o objectivo geral da objectividade, e incorporando tão

poucos elementos quanto os estritamente necessários, a definição que passarei a usar é a seguinte:

O presidente-parlamentarismo é uma forma de semi-presidencialismo em que o Primeiro-Ministro e o seu Governo são responsáveis tanto perante a legislatura como o Presidente da República, que detém o poder de demitir o governo com base em critérios políticos.

O *premier*-presidencialismo é uma forma de semi-presidencialismo em que o Primeiro-Ministro e o seu Governo são responsáveis politicamente apenas perante o Parlamento, e em que o Presidente da República apenas os pode demitir com base em critérios estritamente institucionais.

Classificar Timor-Leste

A determinação de qual o sistema de governo que prevalece num dado país depende, em primeiro lugar, da hermenêutica constitucional. Daí que a análise feita pelo constitucionalista Pedro Bacelar de Vasconcelos requeira atenção particular. Contrariamente a muita da literatura a que já foi feita alusão, este observador privilegiado defende que Timor-Leste adoptou na sua Constituição um modelo presidente-parlamentar, baseando essa sua asserção em duas bases fundamentais.

Por um lado, o Artigo 107 da CRDTL estipula que “o Governo é reponsável perante o Presidente da República e o Parlamento Nacional para conduzir e executar a política nacional e internacional de acordo com a Constituição e a Lei”. Esta formulação habilita o Presidente a monitorizar e controlar a acção governativa de várias formas, que incluem a promulgação ou veto de toda a legislação, a submissão de legislação a referenda constitucional, a capacidade para determinar a realização de um referendo, o controle de iniciativas de política externa, ou ainda a prerrogativa de dirigir mensagens à nação ou ao Parlamento que lhe conferem um poder real de “determinação da agenda política”. A este vasto rol, Pedro Bacelar de Vasconcelos acrescenta ainda uma adenda: “outros meios não redutíveis a predicamentos constitucionalmente tipificados” (2011: 293, 353-354). De certa forma, esta posição reintroduz um problema já discutido por outros constitucionalistas relativo aos poderes “explícitos” e “implícitos” do presidente –e que não pode ser esquecido quando se pretende limitar a análise à mera letra da Constituição.

Este tipo de considerações parece capaz de responder por si só de forma completa e positiva ao critério da dupla responsabilidade do governo perante

a legislatura e o Presidente, dada a natureza abertamente política das competências investidas no Presidente. Curiosamente, este observador limita o alcance das suas palavras quando argumenta que a dupla responsabilidade a que está sujeito o governo opera sob termos precisos e desiguais: haveria uma responsabilidade institucional – e não política – perante o Presidente, e uma responsabilidade política – exclusiva – perante o Parlamento. Curiosamente, esta formulação parece entrar em choque frontal com a natureza abertamente política das competências presidenciais acima enumeradas.

No entanto, esta não é a única base sobre a qual assenta a nossa discussão. O Artigo 112, numero 2 da CRDTL – em paralelo com o que diz também a Constituição portuguesa – estipula que “o Presidente da República só poderá demitir o Primeiro-Ministro de acordo com os casos mencionados no numero anterior e quando tal se afigure necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado”. O poder de demitir o Primeiro-Ministro deriva directamente da dupla natureza da confiança de que o Governo deve dispor, e pode ser entendido como uma manifestação desse equilíbrio. Segundo Pedro Bacelar de Vasconcelos, a que regressamos, o juízo sobre a necessidade de intervir para assegurar o regular funcionamento das instituições – o que na verdade define a natureza da intervenção presidencial – “é autónomo e pertence à livre apreciação do Presidente da República”, cujo único limite consiste na obrigatoriedade de ouvir o Conselho de Estado que, recordemos, é um órgão de consulta do presidente sem poder deliberativo. (Vasconcelos, 2011: 363). Trata-se, sem qualquer dúvida, de um campo de decisão político e não meramente institucional. Quer isto dizer: esta interpretação sobrepõe-se às limitações impostas às competências do Presidente na vigência de condições “normais”, e considera que em casos que podem ser excepcionais mas nem por isso deixam de existir e de ter efeitos práticos, o Presidente dispõe do poder político para demitir o Primeiro-Ministro. Se esse poder de demissão do Primeiro-Ministro não se encontra contemplado no artigo constitucional que define os poderes presidenciais “normais”, não deixa de estar presente, e de forma bem explícita, na letra da Constituição como sendo uma das iniciativas políticas que o Presidente pode desencadear.

Dennis Shoemith defendeu que as condições expressas no Artigo 112, número 1 da CRDT não contemplam “o poder para demitir o Primeiro-Ministro se este dispuser de apoio parlamentar”, embora se tenha visto na contingência de admitir que a letra da lei encerra “uma frase críptica” que permite diferentes interpretações. Precisamente: essa opacidade abre as portas a uma leitura lata do

texto constitucional que Pedro Bacelar de Vasconcelos bem exemplifica, numa atitude em que aliás é acompanhado por um bom número de políticos locais (Shoesmith, 2007: 226).

A argumentação a favor de se classificar Timor-Leste como um exemplo de modelo presidencial-parlamentar parece assim estar bem alicerçada numa sólida hermenêutica constitucional, na medida em que o elemento crítico que consiste no poder do Presidente para demitir o Primeiro-Ministro se encontra presente na caixa de ferramentas presidencial

Para além da letra da Constituição

Maurice Duverger sugeriu que não podemos “limitar a nossa análise aos textos jurídicos e aos seus complementos costumeiros”, antes necessitamos de encontrar “os mecanismos através dos quais essas regras se aplicam, e a diversidade de estratégias que permitem” (1992: 902). Assim, alguns pontos que se situam para além da hermenêutica constitucional devem ser aqui considerados por forma a dar corpo a tal recomendação e a devolver a nossa abordagem do campo constitucional para o da análise política na sua acepção mais vasta.

As determinações constitucionais definem um campo de possibilidades que não carecem de ser efectivamente exercidas amiúde mas que permanecem no mundo das alternativas legais disponíveis. Esta é uma das razões pelas quais países como a Irlanda e a Áustria, nos quais os Presidentes tendem a assumir um papel protocolar e meramente institucional, são hoje em dia considerados como semi-presidenciais dadas as características do seu sistema político e as prerrogativas dormentes de que os presidentes dispõem. Em termos práticos e concretos, esses países assemelham-se bastante a republicas parlamentares, porventura mais do que a outros com que partilham uma classificação tecnicamente sólida como semi-presidenciais. Mas quando o Presidente austríaco Thomas Klestil ameaçou tomar iniciativas mais intervenientes no momento em que se estava a constituir uma aliança pós-eleitoral que envolvia um partido xenófobo de extrema-direita, sem qualquer experiência previa no governo central, e que punha em causa o consenso pro-europeu do país, a sua atitude pode ter sido recebida com alguma surpresa (mas ele tinha feito a sua campanha eleitoral com base precisamente na defesa de todos os poderes presidenciais...) mas não foi contestada – e acabou por constituir um elemento de grande peso na imposição de um limite para além do qual a mudança política não seria tolerável. Revelou, assim, a sua natureza de regime semi-presidencial, mesmo que por vezes adormecida... Este exemplo sugere-nos que para além da exegese

das determinações constitucionais, uma análise essencialmente política deveria ser levada a cabo sobre as leituras que elas próprias suscitam junto dos actores locais. Curiosamente, em Timor-Leste, e apesar de tudo quanto acima se disse, o que se verifica é um maior papel presidencial na escolha do Governo e dos seus membros (sobretudo quando não há uma maioria parlamentar de um só partido) e uma auto-limitação da prerrogativa de demissão do Primeiro-Ministro.

A ausência de uma maioria de um só partido no Parlamento Nacional na sequência das eleições de 2007 deu ao Presidente da República amplo campo de manobra na selecção do Primeiro Ministro (Feijó, 2010a). Depois de ter colocado a hipótese de um governo de “unidade nacional” que não mereceu consenso, o Presidente Ramos-Horta optou por convidar a formar governo o líder de uma coligação pós-eleitoral que dispunha de maioria no Parlamento, em vez de dar uma oportunidade ao líder do partido que obtivera o maior número de votos. Na verdade, o Presidente esperou até que a coligação desse mostras de solidez, elegendo o Presidente do Parlamento Nacional em confronto com um candidato apresentado pelo partido com a maior bancada, antes de se decidir a confiar as rédeas do governo a Xanana Gusmão. Ao proceder desta forma, conciliou uma abordagem institucional com uma tomada de posição política. Mais importante do que isso: ao deixar claro que entendia dispor de uma alternativa, e que nenhuma imposição automática de um conjunto de regras em que não era tido em conta seria possível, Ramos-Horta acentuou a ideia de que o governo carece de dupla dependência política e não apenas institucional. Essa é uma herança positiva do seu mandato que se situa para além da heurística constitucional.

Houve pelo menos uma ocasião em que o Presidente da República de Timor-Leste poderia ter invocado com grande razoabilidade a quebra do “regular funcionamento das instituições democráticas” para demitir o Primeiro-Ministro por sua iniciativa política – uma medida extraordinária para um momento extraordinário. A ocasião apresentou-se em Maio de 2006, em plena crise desencadeada pelos militares “peticionários”, quando elementos da Polícia Nacional (PNTL) e do exercito (F-FDTL) se envolveram em confrontos e se assistiu ao colapso das forças da ordem. Que melhor evidencia de falta de “regular funcionamento das instituições democráticas” poderíamos pedir? Esses acontecimentos levaram à partida de dois ministros, o do Interior e o da Defesa (oficialmente, eles próprios apresentaram os seus pedidos de demissão). Mas nem mesmo em circunstâncias tão dramáticas o Presidente de República tomou a iniciativa de demitir o Primeiro-Ministro. Alguns dias mais tarde, quando as

tensões entre os dois se tinham avolumado ainda mais, o Presidente ameaçou apresentar a sua demissão caso o Primeiro-Ministro persistisse em se manter em funções. O Primeiro-Ministro apresentou então a sua demissão, mantendo a sua maioria no Parlamento Nacional que não foi dissolvido. Esta situação foi resolvida como se o poder de demissão do Primeiro-Ministro não fizesse parte do arsenal presidencial.

Se a prerrogativa de demitir o Primeiro-Ministro tivesse estado presente e fosse encarada como um poder efectivo do Presidente de República pela generalidade dos agentes políticos, é bem possível que o nível de confronto tivesse podido ser mantido mais baixo, ou porque o Primeiro-Ministro temeria essa iniciativa presidencial e limitaria o alcance da medida que desencadeou a oposição de Xanana Gusmão, ou porque o próprio Presidente da República poderia ter agido mais depressa e evitado o escalar da situação quando a tensão com o chefe do governo era já significativa. Embora esteja escrito na CRDTL que esse poder existe, parece que a interpretação corrente em Dili em 2006 não seria nesse sentido.

Na entrevista que se publica neste volume, o Presidente Ramos-Horta foi convidado a classificar a panóplia de competências presidenciais com notas de 0 a 10. Quando interrogado sobre a importância do poder de demitir o Primeiro-Ministro, respondeu enfaticamente: “20!” – a única vez que se sentiu compelido a usar essa figura de retórica para expressar a sua opinião. E acrescentou: “Não o fiz, não tenciono fazer tão cedo”. A implicação é claríssima: para Ramos-Horta não há dúvida de que esse é um dos mais preciosos instrumentos políticos ao dispor do Presidente.

Em breves palavras: a despeito do que a CRDTL consagra como poder em última instância e em circunstância excepcionais do Presidente da República para demitir o chefe do governo, esta prerrogativa assume um papel muito ambíguo na história recente do país. Nunca foi de facto utilizado – e provavelmente nunca foi sequer encarado como um poder efectivo – mesmo que seja claro que houve ocasião para tal, pelo menos uma vez

Estas considerações – tanto a que se refere ao poder de influenciar a constituição do governo como à competência para demitir o chefe do governo e suas restrições – contribuem de forma contraditória para o escrutínio da forma específica de semi-presidencialismo que Timor-Leste adoptou. A conclusão que parece possível neste momento é que nos termos constitucionais que Elgie defende como estruturantes da análise política e da classificação de regimes, Timor-Leste dotou-se de um modelo presidencial-parlamentar, embora os actores locais se

tenham comportado até ao momento como se se tratasse de um modelo *premier*-presidencial na medida em que a competência inscrita na CRDTL de demissão do Primeiro-Ministro não tem sido levada em linha de conta. A classificação de Timor-Leste como um modelo presidencial-parlamentar que no entanto se comporta como *premier*-presidencial implica que as razões que terão presidido ao sucesso da consolidação da democracia tenham de ser procuradas em mecanismos específicos desenvolvidos pelo regime semi-presidencial que não se conformam facilmente com o esquema proposto por Robert Elgie. Precisamos de saber mais do que este modelo deixa antever. A sugestão que irei desenvolver é a de que o estatuto do Presidente da República como figura “independente” pode ter contribuído para que se criassem mecanismos de incentivo à cooperação que por sua vez facilitaram a consolidação da democracia.

Presidentes “independentes” e partidos políticos

No seu mais recente livro, Robert Elgie afirma que um dos tópicos que merece desenvolvimento analítico em estudos sobre o semi-presidencialismo é o da figura dos “presidentes independentes” (2011: 185-186). A literatura sobre Timor-Leste padece de análises superficiais do tema, na medida em que é fácil aos vários autores não se darem conta da especificidade que este problema reveste. Benjamin Reilly no capítulo que escreve neste livro define o período entre 2002 e 2006, quando Xanana Gusmão e Mari Alkatirti ocupavam as duas posições cimeiras como sendo um exemplo de “executivo dividido”, e Dennis Shoemith usa mesmo a expressão “co-habitação conflitual” para se referir a essa situação (2007: 227). Na mesma linha, também Lydia Beuman, na sua contribuição para este volume, retoma e discute a noção de co-habitação. No entanto, “co-habitação” é um termo preciso na literatura política sobre o semi-presidencialismo, e refere-se a casos em que Presidente e Primeiro-Ministro sejam apoiados por organizações políticas distintas e rivais. Numa formulação concisa, como é seu timbre, Elgie define “co-habitação” como sendo “a situação em que o Presidente e o Primeiro-Ministro pertencem a partidos opostos e em que o partido do Presidente não se encontra representado no governo” (2011: 185-186)

Nem todas as democracias semi-presidenciais seguem um modelo em que os partidos políticos detêm o monopólio da representação política, e onde a aspiração “natural” dos líderes partidários seja o de se tornarem Presidentes da República. Duverger fez notar que “em França (...) todo o sistema partidário e o sistema maioritário se construíram em torno da eleição de um Presidente da República por sufrágio universal” (1996: 510) e onde a eleição do chefe

partidário para a presidência é a regra. Mas há outras possibilidades, de que Portugal é um exemplo. Carlos Jalali afirma que aqui é o governo e por conseguinte a posição de Primeiro-Ministro que tem sido “o locus da liderança política ao longo de todo o período democrático e se mantém como o principal prémio político para os partidos” (2011: 160)

Assim sendo, torna-se necessário admitir que os partidos políticos não podem aspirar ao monopólio da representação política, e que os regimes democráticos acomodam outras formas de expressão das preferências dos seus cidadãos. Uma dessas fórmulas pode bem ser a que se exprime através de “presidentes independentes”. Mas afinal de que falamos quando usamos a expressão “presidentes independentes”?

Duas dimensões analiticamente distintas parecem convergir na expressão “presidentes independentes”. Uma releva de uma condição individual da pessoa que é eleita para o cargo, a outra prende-se com as determinações constitucionais que moldam a função. Ambas requerem um breve escrutínio para que se esclareça o seu significado preciso e se reduza o nível de flutuação do seu sentido.

No sentido de uma característica pessoal do indivíduo eleito, uma leitura restritiva da expressão deveria implicar que essa pessoa não tivesse filiação partidária. Aplicar-se-ia a Presidentes da República de qualquer tipo de sistema de governo oriundos de sectores tão diversos como as forças armadas (General Ramalho Eanes em Portugal, 1976-1986) ou o meio intelectual (Vaclav Havel em Praga depois da Revolução de Veludo), a academia (Mary Robinson da República da Irlanda, 1990-1997) ou ainda o mundo diplomático (Rudolph Kirchschlager da Áustria, 1974-1986) ou judicial (Christos Sartzetakis da Grécia, 1985-1990). Trata-se de situações em que o prestígio individual é frequentemente aliado à tradição de independência política das instituições de onde provêm.

Contudo, poderemos considerar uma abordagem menos estrita desta condição, e contemplar o caso de homens políticos que não assumem a liderança de nenhum partido político no qual estejam formalmente filiados. É o caso de figuras seniores, possivelmente antigos Primeiro-Ministros ou mesmo líderes partidários, a quem se reconhece um estatuto “senatorial” que os eleva acima da mera luta partidária e favorece as suas perspectivas de se tornarem Chefes de Estado. Políticos portugueses como Mário Soares e Jorge Sampaio podiam aspirar a tal estatuto depois de terem sido líderes partidários. Ambos insistiram sempre que a relação que tinham com o partido de origem – por vezes acompanhada de um relacionamento menos do que perfeito com o líder partidário da altura – não limitava a sua capacidade de apelar e de responder aos anseios de uma base

eleitoral mais vasta, e prometeram nunca se deixar enleiar em situações de favorecimento partidário. Em certo sentido, estes presidentes contribuíram também para a imagem de “presidentes independentes” apesar da filiação partidária.

Na verdade, as circunstâncias que rodeiam os indivíduos são apenas um dos aspectos do nosso problema, sendo o outro a definição efectiva da função presidencial e a relação que pode desenvolver como o primeiro aspecto mencionado. Mais uma vez nos socorremos de Maurice Duverger, para quem haveria três cenários possíveis num regime semi-presidencial: o Presidente da República como líder da maioria parlamentar, ou como líder da oposição na assembleia legislativa, ou ainda um “presidente sem maioria” (1996: 516-517). As duas primeiras hipóteses casam bem com situações nas quais o papel do Presidente é activo em matéria governativa, ao passo que a terceira faz apelo a uma compreensão da função presidencial que se articula com a possibilidade de existirem “presidentes independentes” não apenas no sentido das características individuais dos titulares desse cargo, mas sim como modelo institucional. É precisamente a ideia de que o Presidente não dispõe de uma maioria própria permanente, a favor ou contra a do Primeiro-Ministro (que foi simbolicamente proclamada em Portugal por Mário Soares na noite em que foi eleito pela primeira vez ao dizer que “a maioria presidencial acabou hoje” acompanhada da devolução do cartão partidário) mas mantém uma independência de julgamento em relação ao governo, que nos permite equacionar o segundo sentido da expressão “presidentes independentes”.

Várias metáforas tem sido apresentadas para sugerir o tipo de comportamento que se espera deste tipo de presidentes, entre as quais a de “fiel da balança” ou o “óleo lubrificante” parecem capturar a natureza holista da função que se lhes atribui, fazendo com que o seu papel seja compreensível não numa relação com o governo *strictu sensu*, mas apenas no quadro de uma análise de todos os elementos da arquitectura institucional. Estes presidentes são chamados a desempenhar um papel crítico no sistema de freios e contrapesos, e a noção de “poder moderador” é por vezes referida como forma de categorizar este modelo.

Não há dúvidas de que um “presidente independente” no sentido estrito e individual a que já nos referimos, pode ser eleito e desempenhar as suas funções em articulação permanente com uma determinada facção do Parlamento. Por outro lado, nada impede que um indivíduo filiado num partido político apresente a sua candidatura, mesmo que a Constituição preveja mecanismos que apontem no sentido da “independência” do Presidente da República (como, por exemplo, a necessidade de apresentar uma processo de candidatura instruído numa

base individual e não partidária). Os casos mais frequentes, porém, parecem ser aqueles em que ambas as acepções convergem. Para efeitos da argumentação desenvolvida neste ensaio, um “presidente independente” será então uma figura política que não assume a liderança de nenhum partido político (embora possa ser associado a um qualquer partido no qual possa ser formalmente filiado, ou a uma família política genericamente falando) e cujo papel é definido de tal forma que se torne evidente que a sua função não consiste nem em dar apoio explícito ao Primeiro-Ministro, nem em conduzir a oposição a esse governante.

Esta abordagem combina assim o aspecto individual e a definição institucional da função presidencial, e colocando a maior ênfase no segundo termo, tem em vista evitar os escolhos criados por situações em que os presidentes possam ser individualmente “independentes” mas disponham de seguidores no Parlamento que agem de forma coordenada consigo tanto em favor do chefe do governo como na oposição ao mesmo (Elgie, 2011: 185-186)

Disposições constitucionais que favorecem o primeiro termo deste entendimento podem ser vistas, por exemplo, na necessidade dos candidatos submeterem a sua candidatura com o apoio individualizado de um número significativo de eleitores. Trata-se de uma medida destinada a reforçar a ligação pessoal dos candidatos com os seus eleitores, remetendo para plano secundário a sua origem partidária. Em Timor-Leste, esta provisão é ainda complementada pela necessidade de haver um número mínimo de subscritores em cada um dos 13 distritos, procurando evitar candidaturas que não disponham de uma base nacional mínima e combater o aparecimento de fenómenos regionalistas. O apoio oficial de qualquer partido legalmente constituído, que frequentemente ocorre, não substitui a obrigação de apresentação de candidaturas com recurso a apoios individuais que contribui para diminuir a noção de dependência dos candidatos em relação a esses mesmos partidos.

Quanto ao segundo termo do nosso problema, poder-se-ia argumentar que as funções tipicamente atribuídas a “presidentes independentes” parecem casar melhor com o modelo premier-presidencial do que com o presidente-parlamentar, precisamente porque o primeiro destes modelos é aquele em que uma competição aberta entre Presidente e Primeiro-Ministro é mais facilmente evitada. Os modelos presidente-parlamentares, com a possibilidade de surgimento de “co-habitação” no sentido específico acima referido, parecem adequar-se melhor à ideia de presidentes partidários do que a presidentes independentes na medida em que os presidentes tem frequentemente de tomar partido a favor ou contra o chefe de governo. Porém, se uma definição estrita,

na linha de Elgie, for retida, não é impossível encontrar países com regimes presidente-parlamentares e simultaneamente com presidentes “independentes”. Timor-Leste parece ser um caso.

Todos os três presidentes timorenses pós-2002 se apresentaram ao eleitorado como “independentes”. Foi assim com Xanana Gusmão (2002-2007), com José Ramos-Horta (2007-2012) e mais recentemente com o general Taur Matan Ruak (eleito em 2012). Xanana disputou as eleições com um candidato apoiado por um partido político: Francisco Xavier do Amaral da ASDT; ele próprio recebeu apoio de vários partidos (mas não da FRETILIN); e triunfou por uma confortável margem de 83% do voto popular. José Ramos-Horta, que não era filiado em nenhum partido, foi apoiado à partida pelo CNRT de Xanana, e na segunda volta derrotou o candidato da FRETILIN, Francisco Guterres Lu Olo por 69% contra 31%. Taur Matan Ruak, antigo líder da guerrilha quando Xanana estava preso, e que se tinha tornado o primeiro chefe das forças armadas timorenses, também se apresentou sem apoios partidários, conseguiu que o CNRT apelasse ao voto em si na primeira volta, e na segunda derrotou novamente o candidato da FRETILIN, obtendo 61% dos votos. De forma muito clara, os timorenses preferiram sempre um candidato que se apresentasse como independente face a outros que carregavam consigo o peso da filiação e da representação partidária numa arena onde essa circunstância não parece ser apreciada.

Tendo estabelecido uma base objectiva para a consideração do que se pode entender por “presidentes independentes”, e considerado os termos genéricos que permitem tomar Timor-Leste como exemplo, podemos agora entrar numa discussão das implicações desta abordagem.

Justificações para a existência de “presidentes independentes”

A existência de “presidentes independentes” é talvez mais importante nos casos de democracias jovens e em processos de transição, por duas ordens de razões: pela inclusividade que pode oferecer, e pela sua articulação com os mecanismos de freios e contrapesos em épocas em que as instituições constitucionais começam a dar os seus primeiros passos.

É sabido que os períodos de transição e consolidação da democracia requerem formas de governação inclusiva. Por exemplo, a adopção de princípios de representação proporcional na legislação eleitoral tem sido associada de modo muito positivo com o sucesso das transições, precisamente devido à sua natureza inclusiva (Tansey, 2009: 57-58). O jogo parlamentar, em virtude do modelo de tomada de decisão baseado na ideia de maioria versus minoria (que não é

certamente o único tipo de mecanismo que opera em situações de transição, quando o carácter comum da arquitectura política se encontra em construção), por vezes resulta em períodos de exclusão de algumas partes, períodos esses que podem parecer demasiado extensos para as partes atingidas, e induz formas extremas de comportamento político (Frison-Roche, 2005). Algum pensamento que postula o emprego generalizado de “práticas correctas” por parte dos parlamentos – como a atribuição de um estatuto especial aos líderes da oposição – e que tão importante é na sustentação de argumentos como os que foram avançados por Juan Linz em defesa do parlamentarismo, nem sempre tem correspondência prática (Linz, 1994: 15). Em Timor-Leste, por exemplo, o Primeiro-Ministro Mari Alkatiri (2002-2006) não compareceu uma única vez para responder a perguntas dos deputados – um exemplo que demonstra que as regras parlamentares, antes de serem matéria de lei, são – nas palavras de Michel Lessage – “um modelo político de tolerância política” que leva o seu tempo a enraizar-se. Já alguém as comparou a um verdejante prado britânico, do qual se diz que foi semeado e esperou por quatrocentos anos de chuva. Ao mesmo tempo, como bem observa o referido autor, “todos os actores no processo de transição desejam promover a democracia e desejam oferecer a si próprios os meios de evitar que sejam excluídos do jogo político” (Lesage, 2005:ix).

Uma figura que não se encontre comprometida com um actor específico deste processo – tanto na sua capacidade individual enquanto cidadão e na sua função enquanto presidente – e que apele a um eleitorado amplo e diversificado, como é suposto que aconteça com “presidentes independentes”, pode então ser encarado por todos aqueles que tem interesse no desenrolar do processo como uma espécie de garantia contra a exclusão da arena política central. A questão crítica é, então, a seguinte: quais são os mecanismos que proporcionam incentivos à cooperação e favorecem a emergência de consensos?

A existência de “presidentes independentes” pesa significativamente no caso dos mecanismos de incentivos. Pode-se dizer que onde o poder executivo está reservado para a competição política entre partidos, os domínios de intervenção do Presidente da República não se sobrepõem aos do Primeiro-Ministro, e desse modo há menor pressão para a emergência de conflitos. Um “presidente independente” pode desejar influenciar a agenda política do governo, e pode certamente impor alguns limites à sua acção (por exemplo, através do seu poder de veto, da possibilidade de convocar um referendo, ou dirigindo mensagens ao Parlamento), mas está-lhe geralmente vedado propôr acções concretas, na medida em que o seu direito de iniciativa nesse campo é limitado. No entanto,

em situações extremas, pode o Presidente dispor de competências especiais, como a de dissolver a assembleia, ou mesmo demitir o Primeiro-Ministro. Assim tanto Presidente como Primeiro-Ministro têm incentivos para cooperar.

Timor-Leste oferece-nos um exemplo de uma Constituição que define o papel do Presidente da República como um moderador, a que se associa a eleição sucessiva de três Presidentes que se apresentaram ao eleitorado como “independentes”. Parece, pois, tratar-se de um caso particularmente bem talhado para iluminar as questões que nos prendem. A próxima secção descreve o modo como esta particular forma de governação tem operado nesse país, e discute as suas implicações para o debate mais amplo.

Os “presidentes independentes” de Timor-Leste

Todos os Presidentes da República de Timor-Leste eleitos depois de 2002 se apresentaram como candidatos “independentes”, e derrotaram outros candidatos que se apresentavam como emanação directa de partidos políticos. Todos conseguiram a vitória por margens muito folgadas que lhes deram um mandato popular bastante forte. Trata-se de uma conclusão que deriva em parte da adopção de um método eleitoral a duas voltas, que garante que o candidato vencedor tenha de obter a maioria absoluta dos votos, e como tal contribui para a existência de um forte elemento de natureza pessoal que distingue esse resultado de qualquer outro que seja tributário do sistema partidário.² Todos os três se apresentaram como estando distanciados do mundo da competição política de base partidária, em sucessivas tentativas para definir o papel do Presidente da República como intrinsecamente distinto daquele que cabe a um chefe de governo. Em 2007, Ramos-Horta passou da primeira volta, em que os partidos lutaram pelo seu próprio eleitorado, para uma segunda volta em que a distância face a esses mesmos partidos parece ter sido um elemento chave no seu sucesso na medida em que transmitiu ao eleitorado de todos os partidos a confiança de que todos seriam protegidos se não elegessem um membro de um partido rival. A segunda volta das presidenciais de 2007 permitiu a Ramos-Horta ser encarado como uma figura capaz de criar alguma união acima das clivagens partidárias. Tanto no caso de Xanana Gusmão em 2002 como no de Ramos-Horta

² É sabido que mesmo com sistemas a duas voltas, os resultados finais são por vezes muito aproximados, e a margem de vitória bastante curta. Tanto a França como Portugal são disso exemplo. Os efeitos positivos do sistema a duas voltas foram discutidos por Sabsay (1992) e Martinez (1998)

em 2007, é justo que se diga que nenhum deles mostrou qualquer inclinação para a formação de um governo sob sua influência directa. Nenhum deles era, na altura, líder partidário.

Por outro lado, os partidos que decidiram apresentar candidato próprio nem sempre escolheram o seu líder para o efeito. Foi o caso com Lucia Lobato, proeminente membro do PSD, em 2007, e acima de tudo, com Lu Olo que duas vezes empunhou a bandeira da FRETILIN, de que era presidente, mas não o líder efectivo.

De facto, contrariamente a outros países cujas variantes de semi-presidencialismo são diferentes, e dos quais se poderia citar o exemplo francês, os partidos políticos timorenses não se formaram sobretudo em torno de candidatos presidenciais, mas antes em redor de candidatos à chefia do governo – com os Presidentes a serem apresentados como devendo estar acima das rivalidades partidárias (Duverger, 1996: 510). A combinação destas considerações aponta num sentido preciso: o lugar de Presidente da República não é encarado como o lugar cimeiro do ramo executivo, e a ambição suprema de um líder partidário é chefiar o governo mais do que aspirar à presidência. Isto explica a razão que levou Xanana a prescindir do direito a disputar a eleição para um segundo mandato presidencial e a optar pela formação de um partido político à frente do qual se apresentou nas legislativas seguintes. O exemplo português, mais do que o francês, é o que melhor paralelismo oferece.

Os Presidentes da República timorenses esforçaram-se por esculpir o seu papel fundamentalmente fora do jogo de competição pelo poder executivo, e concentraram-se em criar condições numa democracia jovem e relativamente sub-desenvolvida para complementar o carácter necessariamente confrontacional da política parlamentar, na qual a lógica da maioria versus minoria é dominante, com medidas destinadas a aumentar o campo da política inclusiva, aberto a todos os sectores de opinião. Aqueles que se empenharam em promover a democracia no país temiam acima de tudo que a combinação da regra maioritária com o princípio da alternância pudesse significar que ficariam excluídos do jogo político real numa fase crítica no processo da sua consolidação. A atitude pacificadora de Xanana, que estendeu ramos de oliveira a vastos sectores do espectro político, já foi amplamente reconhecida (Simonsen, 2004). O mandato de José Ramos-Horta recebeu até ao momento menor atenção, mas pode certamente ser lido à mesma luz. Os exemplos seguintes ilustram este ponto.

Um caso que é comum aos dois Presidentes diz respeito aos critérios usados na nomeação de membros para o Conselho de Estado. Constitucionalmente, cabe ao Presidente da República nomear livremente cinco cidadãos para este

órgão de sua consulta. Ramos-Horta nomeou uma senhora de Oe-Cussi (dando mostras de sensibilidade à questão de género e à representação regional); o antigo líder do Conselho Nacional da Juventude, considerado como pessoa ponderada e equilibrada; o reitor da UNTL, que já fora membro do Conselho com Xanana; um antigo membro dos governos em que ele próprio servira, sem filiação partidária; e um político histórico, membro de um pequeno partido, em representação de todos os partidos que não obtiveram assento parlamentar, mas que no seu conjunto representavam então mais de 10% do eleitorado. Estes critérios revelam abertura de um Presidente que não quis ser rodeado de individualidades conhecidas pela sua lealdade, mas preferiu incluir estratos diferenciados da sociedade timorense que deste modo se sentiu chamada a participar de algum modo na ampla arena onde a decisão política se preparava.

Apesar de ter disputado a segunda volta contra um candidato apoiado pela FRETILIN, Ramos-Horta teve várias atitudes de abertura a sectores próximos desse partido depois dele se ter visto excluído do governo liderado por Xanana. Por exemplo, nomeou Roque Rodrigues, antigo Ministro da Defesa, e Alcino Baris para servirem no Conselho Superior de Defesa e Segurança, sendo que o primeiro também foi nomeado para o seu gabinete como assessor. Estas nomeações mostram como um Presidente pode ser conduzido a colocar as suas acções fora do contexto determinado pelo jogo da maioria versus minoria. Deste modo, pode-se dizer que os Presidentes timorenses se enquadram no terceiro caso previsto por Duverger: presidentes sem maioria.

Não quero com isto dizer que não haja casos de rivalidade e que potenciais problemas não venham a surgir se e quando os Presidentes decidem enveredar por formas de acção directa. O caso dos veteranos pode aqui ser evocado, reportado ao mandato de Xanana Gusmão. Xanana sentiu que era seu dever contribuir para que fosse atribuída substância ao preceito constitucional que defende o papel da Resistência na criação da identidade nacional (CRDTL, Artigo 11). De acordo com essa ideia, teve papel de relevo na criação – que contou também com a colaboração do governo de Alkatiri – do Museu e Arquivo da Resistência que trata com credibilidade histórica os diferentes sectores do movimento. Além disso, estabeleceu na presidência uma equipa destinada a lançar as bases do trabalho de reconhecimento das variadas redes da Resistência. Alkatiri respondeu criando uma Secretaria de Estado para tratar do mesmo problema. O acordo entre as duas equipas foi impossível de alcançar, e o tema manteve-se como pomo de discórdia entre os dois políticos. A rede de contactos da Resistência veio a ter grande importância no lançamento do partido político animado por Xanana, e

o tema viria a merecer amplo reconhecimento nas acções tanto do Presidente da República como do Primeiro Ministro depois de 2007 (ICG, 2011).

Estes exemplos sugerem que existe uma margem de indeterminação no que se refere ao que compete efectivamente ao Presidente da República em termos executivos, e que muito mais do que uma questão de exegese constitucional, o que está aqui em causa é de natureza estritamente política, ou seja, é a natureza das relações entre Presidente da República e Primeiro-Ministro. Daí que possamos acompanhar Gérard Conac quando diz que “os poderes presidenciais são de facto e de jure de geometria variável” (1992: 816). Esta flexibilidade parece adaptar-se à situação de Timor-Leste em que as instituições não se encontram sedimentadas, bem como a um perfil de presidente afastado do poder executivo – caso do que tenho chamado “presidentes independentes”.

Os dados que acabamos de analisar sugerem que as acções desencadeadas por estes Presidentes, de forma mais ou menos consensual, tiveram geralmente como resultado a abertura do mundo do poder efectivo para além do poder executivo a sectores socio-políticos que não se identificam necessariamente com o opção maioritária, e como tal alargaram e intensificaram a natureza inclusiva das instituições políticas democráticas. A sua capacidade para desenvolver políticas desta natureza foi reforçada pelo facto de que, enquanto exerciam os seus mandatos, nenhum destes Presidentes era um participante directo na luta muito competitiva pelo poder executivo a que se dedicavam os partidos políticos, e que se desenrolava sobretudo no Parlamento. Dennis Shoemith mostrou bem as debilidades evidenciadas por esta última instituição (2008). Conclusões semelhantes poderiam ser alcançadas se olhássemos para o sector judiciário. Sem calçar os sapatos de outros órgãos de poder que se encontravam “sub-desenvolvidos”, os dois primeiros Presidentes timorenses prestaram muita atenção à necessidade de exercerem um papel alargado no controle da acção governativa, e ao fazê-lo, revelaram a relevância de existirem mais mecanismos capazes de se afirmarem como um freio a certas atitudes governativas e de contrapor à regra maioritária a política da inclusão. Na sua entrevista publicada neste volume, Ramos-Horta analisou desta forma o facto de ambos estes Presidentes poderem ser considerados como “independentes” (no sentido restrito a que aludimos acima):

Nas nossas circunstâncias (...), a figura ideal para Presidente da República, entre outros critérios, é não ser de nenhum partido político. É extramente difícil alguém que seja presidente do partido, secretário-geral do partido vir a ser

eleito. Segundo, se é eleito porque o partido tem força, vai ser extremamente difícil o diálogo entre ele e os outros partidos. Será extremamente difícil para ele fazer a ponte, ele vai gastar muita energia em tentar provar a todos que ele é presidente de todos.

E acrescentou

A vocação de um partido grande, sobretudo um partido grande, a sua ambição é governar. Logo, o que mais importa para esse partido são as eleições legislativas, e não as presidenciais (vide *supra*, pp. 85-86).

A distinção já clássica entre “governar” e “reinar”, que se encontra no âmago das modernas monarquias constitucionais, pode aqui ser recuperada e adaptada ao caso dos “presidentes independentes”. A natureza dos seus mandatos aproxima-os desses soberanos, muito embora disponham de mais amplas competências e sobretudo de um mandato político reforçado pela via eleitoral. A noção de “poder moderador” poderá ser igualmente evocada para dar consistência teórica a este tipo de funções.

Presidentes e enraizamento democrático

O Presidente da República aparece-nos então como uma figura central no processo de enraizamento da democracia como casa comum de uma amplo leque de organizações cívicas. Este processo caracteriza-se, em Timor-Leste, pelo facto dos diferentes ramos do poder (executivo, legislativo e judicial) se encontrarem desigualmente desenvolvidos, com uma ênfase enorme colocada sobre o poder executivo. Anthony L. Smith descreveu sinteticamente a situação ao falar de “governo forte, estado fraco” (2004). Tentando evitar o logro que seria colocar-se como amigo ou como adversário do governo, como seria “normal” se o Presidente da República fosse membro activo de um partido político, os chefes de estado timorenses procuraram afirmar e projectar o seu mandato como moderadores do debate público, o qual se pode assim alargar para além dos limites das instituições formais, que por sua vez eram encorajadas a expressar e defender o pluralismo das disputas democráticas. Numa palavra: os “presidentes independentes” facilitaram a afirmação do carácter inclusivo do novo regime e contribuíram para que se instalasse uma forma equilibrada de partilha de poderes – característica essa que Arend Lijphardt coloca no coração dos requisitos necessários para um desenho institucional de sucesso. (2004: 96-99). Esta necessidade de uma governação inclusiva também não escapou a Larry

Diamond, que afirmou: “Se alguma generalização sobre desenho institucional é sustentável, ela dirá que os sistemas maioritários são mal-aconselhados para situações de países que tenham profundas divisões emocionais e polarizadoras.” (Diamond, 1999).

Para cumprir este papel de moderadores, o facto dos Presidentes terem sido eleitos para uma posição não executiva com base numa plataforma que não é de natureza partidária, e que nenhum deles era de facto chefe partidário à altura, parece ter sido um factor positivo de relevo.

Incentivos conducentes a fomentar a inclusividade do sistema numa altura em que esse factor era critico no processo de enraizamento da democracia como aqueles que se viram em Timor-Leste derivam em grande parte do facto de tanto os Presidentes como os chefes de governo terem definido os seus respectivos papeis de forma a que se enquadrassem em diferentes níveis de desempenho político, evitando tanto quanto possível a competição e a sobreposição de posições. A competência presidencial de demitir o Primeiro-Ministro era real, embora restringida a situações extremas; mas nunca foi exercida na pratica (e talvez nunca tenha sido percebida como sendo uma hipótese real) mesmo quando as circunstâncias podiam ter justificado o seu uso, em tempos de confrontação aberta. O facto dos Presidentes não serem oriundos das máquinas dos partidos políticos, ou serem figuras de proa desses mesmos partidos, e terem pelo contrário cultivado a sua imagem como figuras “independentes” e moderadoras, constituiu uma vantagem e facilitou a instalação do sistema, pelo que merece ser aqui novamente sublinhada na medida em que os resultados que produziu foram, globalmente falando, bastante positivos. Este entendimento da função presidencial coloca-se na linha do que Maurice Duverger afirmou sobre a arqueologia deste sistema de governo, fazendo remontar esta forma de poder à linhagem do “poder moderador” que Benjamin Constant procurou definir e aplicar nalgumas monarquias constitucionais do século XIX (Duverger, 1992: 903).

Regressando à nossa questão inicial: o mecanismo instituído em Timor-Leste para fomentar a cooperação e aliviar as tensões entre duas figuras políticas que dispunham do seu próprio mandato popular directo como Presidente da República e Primeiro-Ministro é grandemente tributário da definição dos chefes de estado como figura “independente”. Esta definição do mandato presidencial como o de um moderador, associada à possibilidade de demitir o chefe de governo – a característica que a literatura política mais frequentemente identifica como adversária do objectivo da cooperação por favorecer a emergência de rivalidades e de competição entre titulares de altos cargos públicos – e ainda

a competência para dissolver o Parlamento, emergem nesta visão global como elemento crítico para o estabelecimento de uma plataforma política abrangente e inclusiva que permitiu contrabalançar os efeitos negativos da regra majoritária, e sentar à mesa do banquete todos aqueles que pudessem ter interesse legítimo no processo de enraizamento da democracia. O papel de um chefe de estado sem vínculo partidário a quem é atribuída uma posição arbitral no sistema parece requerer que esses poderes não sejam definidos pela sua extensão (para evitar eventuais sobreposições com o poder executivo) mas antes pela intensidade das competências que deve abarcar instrumentos críticos que assegurem uma voz activa na manutenção do “regular funcionamento das instituições” e a participação nas definições estratégicas da nação. Nestes termos, torna-se muito importante prosseguir o estudo sobre os “presidentes independentes” e o papel que podem desempenhar no enraizamento de democracias jovens e frágeis.