

APRESENTAÇÃO

Rui Graça Feijó

Este não é um livro de tese – é um livro de debate amplo e franco, no qual se procura fazer convergir o que sobre a experiência de Timor-Leste com o seu sistema de governo pensam alguns dos seus principais dirigentes políticos e o que a reflexão académica, ela própria atravessada por formas diferenciadas de encarar essa realidade, tem vindo a produzir. O que confere sentido comum às contribuições aqui reunidas é a ideia que a compreensão da relação entre o sistema político escolhido pela nova nação e o processo de consolidação da sua democracia se situa na confluência de perspectivas históricas, políticas e institucionais, numa abordagem que transcende fronteiras e convoca a transdisciplinaridade.

Cingindo-se aos primeiros dez anos decorridos depois da independência (com um ligeiro excursus histórico que pareceu necessário para enquadrar a genealogia da opção tomada pela Assembleia Constituinte em 2002), este volume começa por dar voz a três figuras do maior relevo na cena política timorense: Xanana Gusmão, líder histórico da Resistência, que foi o primeiro Presidente da República (2002-2007) e tem vindo a ocupar o cargo de Primeiro Ministro (do IV e V Governos Constitucionais); José Ramos-Horta, rosto da “Frente Diplomática” e Prémio Nobel da Paz (1996), Ministro dos Negócios Estrangeiros (I Governo Constitucional), Primeiro Ministro (II Governo Constitucional) e Presidente da República (2007-2012); e Mari Alkatiri, líder do partido histórico FRETILIN, membro do I Governo de Transição, Ministro Chefe do II Governo de Transição, e Primeiro Ministro do I Governo Constitucional. O critério institucional que presidiu à decisão de centrar as atenções em responsáveis por cargos públicos apenas não foi exaustivamente completado por deixar de fora do leque de entrevistas o Eng.º Estanislau da Silva, que foi Primeiro Ministro do efémero III Governo Constitucional (em funções entre a posse de Ramos-Horta como PR em Maio de 2007 e a de Xanana como PM em Agosto do mesmo ano).

Os entrevistados discorrem com notável liberdade sobre os mais variados aspectos do sistema de governo, desde a história da sua génese e fixação institucional – na qual o papel de Mari Alkatiri terá sido o mais directamente relevante dada a posição dominante do seu partido na Assembleia Constituinte em que os outros dois não tiveram assento, caso singular em processos de transição que costumam favorecer mecanismos integradores das principais forças e personalidades políticas dos países em questão – ao modo como respondeu às solicitações práticas de dez anos de construção da democracia. Sobretudo os dois presidentes vão longe na análise da adequação das competências que lhes são próprias aos desafios de um cargo que não se define apenas em termos constitucionais, mas remete para o imaginário e a cultura política próprias dos timorenses, e reflectem em voz alta sobre o modo como a instituição Presidência da República logrou afirmar o seu papel no equilíbrio de poderes. Na verdade, contrariamente ao governo que existia em forma embrionária no período de transição que decorreu sob a égide das Nações Unidas, a Presidência da República partiu, a 20 de Maio de 2002, de uma estaca zero em sentido verdadeiramente literal (como Xanana conta com humor). Esta construção de uma instituição aparentemente simples – por ser o único órgão unipessoal de poder – que associou uma componente física à dimensão institucional é um elemento crítico para se compreender a evolução das relações entre órgãos de soberania na primeira década da democracia timorense.

A propósito de cultura política, é oportuno recordar que para além dos aspectos a que alude Ramos-Horta, e que situam Timor-Leste na linha de outras nações com estruturas paternalistas, há na ilha uma funda tradição de reconhecer uma certa dualidade de poderes, e que se evidencia na história das relações dos vários “reinos” com o poder espiritual de Wehali, e que de alguma forma poderia ser visto como um arquétipo que não contradiz o cerne da divisão de poderes ínsita ao semi-presidencialismo.

Apesar de posicionamentos por vezes divergentes, os responsáveis políticos a que demos a palavra convergem na consideração que um veredicto sobre a validade da opção constitucional carece de um tempo de maturação que não se compagina com a brevidade da experiência já vivida. Em si mesma, esta convergência sobre a necessidade de mais tempo para efectuar o balanço revela uma aceitação do actual quadro como adequado ao momento presente. Poder-se-ia dizer que, num quadro partidário em que a FRETILIN dispõe de uma minoria de bloqueio de qualquer revisão constitucional (que existia à data das entrevistas e foi reforçada nas eleições de 2012), sendo sua a parcela maior de responsabilidade

pelo desenho adoptado, que continua a perfilhar como Alkatiri teve ocasião de referir, esta é uma atitude pragmática que evita introduzir factores de eventual clivagem antes de estar amadurecida qualquer posição alternativa, que até hoje não foi alvo de qualquer pronunciamento publico. Neste sentido, é também uma posição que não acolhe algumas das sugestões mais radicais que emanam do mundo académico, clamando por reformas ousadas do sistema político a partir de balanços de cariz predominantemente negativo (e que de alguma forma se acolhem na segunda parte deste volume). Pelo contrário, as eleições de 2012 parece terem contribuído para sedimentar um sistema político assente num Presidente da República considerado como “independente” (começando pelo seu estatuto pessoal de não filiado em nenhum partido político – o que sucedeu nas três eleições presidenciais – e terminando na definição do seu múnus como “poder moderador”) e num quadro partidário estruturado em torno de candidaturas ao cargo de chefe do governo como expressão maior do poder executivo. Mas a verdade é que as reflexões críticas de Xanana, Ramos-Horta e Alkatiri não fecham a porta à possibilidade de, mantendo a matriz do sistema vigente, introduzir em sede de revisão constitucional alterações que clarifiquem algumas expressões, reduzam a ambiguidade de outras cuja interpretação possa ser polémica, adoptem em casos pontuais soluções distintas das que hoje estão contempladas. O que remete para um debate mais político que meramente jurídico. Assim sendo, a possibilidade do debate que este livro pretende espelhar e animar se vir a traduzir em contributos para tomadas de posição esclarecidas e sustentadas por parte dos actores políticos timorenses não só é real como induz acrescida responsabilidade a todos os que nele participam.

A segunda parte do volume é de natureza analítica, e pretende estabelecer uma ponte de diálogo entre duas comunidades académicas que tem em comum um mesmo interesse empírico, preocupações teóricas convergentes e idênticas formas de circulação das suas contribuições científicas, mas que mesmo assim, por razões que a distância física que separa a Europa da Austrália não explica por completo, sofrem ainda de um défice de comunicação. Das páginas que compõem esta parte do livro ressalta com nitidez que o semi-presidencialismo é um sistema de governo que, tendo a sua origem e número elevado de manifestações concretas em território europeu, colhe aqui simpatias críticas que os colegas australianos, próximos do território que analisamos conjuntamente, mas profundamente enraizados numa tradição de parlamentarismo como epítome da democracia (vista a raridade daquele regime político na grande zona da Ásia-Pacífico), encaram com maior cepticismo. Diversas culturas políticas poderão

explicar em parte o fundo desta constatação, que de forma alguma pretende escamotear nem os argumentos substantivos nem o reconhecimento de que o debate é verdadeiramente transversal e se encontram na Europa autores igualmente cepticos (como Lydia Beuman ilustra neste volume). Uma aposta num diálogo estruturado e fundado em quadros comparativos sólidos, e que encare de frente a diversidade de tradições em que se estriba a nossa pesquisa, poderá contribuir para que se diluam arestas e pontos fricção e possa emergir uma visão mais complexa mas simultaneamente mais capaz de iluminar o âmbito do processo histórico e político. A relativa juventude do semi-presidencialismo na ampla cena mundial requer que as várias abordagens que concita devam ser confrontadas, por forma a evitar tanto quanto possível que fenómenos regionais e parcelares acabem por ser tomados pelo todo, que será certamente bem mais complexo

A ideia base que este volume pretende testar no que se refere à avaliação do contributo do sistema de governo semi-presidencial timorense para o processo de consolidação da sua jovem democracia consiste em postular que, mais do que indagar dos méritos abstractos de um qualquer desenho institucional (espécie de discussão sobre qual o modelo a escolher numa loja de pronto-a-vestir), o que mais interessa é averiguar da capacidade do modelo efectivamente escolhido se adaptar aos condicionalismos históricos e políticos da sociedade em que será chamado a operar, e de responder aos desafios que esta coloca. Mantendo a imagem usada, trata-se de saber se o alfaiate executou, com base na matéria-prima e no cliente, um fato à medida certa.

Os três entrevistados da primeira parte do volume são o exemplo vivo de como a história e a política se combinam para gerar um desenho institucional. Todos eles iniciaram a sua vida política activa antes da primeira declaração de independência de Timor-Leste em 1975, todos eles militaram nas fileiras do nacionalismo revolucionário – e seguiram vias distintas. Ora no interior (Xanana), ora num longo exílio (Ramos-Horta e Alkatiri), não deixaram nunca de ter as suas vidas intimamente ligadas mesmo quando estavam a milhares de quilómetros de distância uns dos outros. Os processos de evolução individual levou-os a trilhar caminhos diferentes, e quando reemergiram na cidade de Dili libertada, depois do Referendo de 30 de Agosto de 1999, para aí participarem com muitos outros – alguns deles também senhores de uma vida política iniciada um quarto de século antes – no lançamento das bases da nova pátria, a história dos encontros e desencontros de uma vida de sofrimento era a história da luta do seu povo: nada a podia apagar. Marcado o encontro com a História, foram

decisões e acções deste punhado de timorenses – com os cálculos políticos que naturalmente implicavam – que iriam esculpir o novo contrato social. Em organizações da sociedade civil ou integrados nas estruturas de transição montadas pelas Nações Unidas, na Assembleia Constituinte ou nas páginas dos jornais e outros media modernos, o debate que entre si mantiveram tendeu a cristalizar-se em soluções várias, dentre as quais haveria de emergir um documento de importância capital: a Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL). Passados mais de dez anos sobre a sua entrada em vigor na data da proclamação da independência (20 de Maio de 2002), e apesar das dúvidas que o facto de ter havido na assembleia uma significativa votação contra o texto final suscitou em relação à profundidade dos acordos alcançados, não houve um dia em que não tenha estado em vigor tanto no sentido formal como substantivo, ou seja, enquanto quadro de referência para as soluções políticas requeridas pelas questões que a vida todos os dias levanta. Curiosamente, apesar de pontualmente se terem já tecido críticas a um conjunto significativo de determinações constitucionais, inclusivamente por parte dos nossos entrevistados, a verdade é que as provisões que permitem desencadear um processo de revisão ordinária da Constituição não foram ainda accionadas – e a mensagem que a maioria dos responsáveis políticos tem veiculado, e nestas páginas enfaticamente reiteram, vai no sentido de considerar precoce qualquer tentativa de reformulação da Lei Fundamental, pelo menos no que ao sistema de governo diz respeito. Temos assim que parece existir uma certa resiliência da Constituição, estribada num juízo globalmente positivo do modo como tem permitido o desenrolar do jogo político, e que afasta do cenário de curto prazo uma revolução das soluções institucionais que ela consagra em termos de modelo de governação.

Não quer isto dizer que não seja útil e oportuno proceder, pelo menos em sede académica, a um esclarecido debate que parta de um balanço da experiência que já leva mais de dois mandatos presidenciais e antecipe os termos em que as exigências do processo político poderão ser levadas a convocar novo debate sobre a matéria. Guardadas as distâncias entre os dois planos – o da decisão política e a do debate académico – nada impede que se confronte o conforto de quem entende que o sistema tem produzido os resultados esperados e funcionado a contento, com a natural tendência do mundo académico de tudo submeter a um constante crivo da crítica. Este livro pretende inserir-se nesse processo e colocar em torno da mesa todos aqueles para quem a questão da boa governação é motivo de reflexão. Para que a discussão seja profícua, e para que os políticos (que são os mais directos responsáveis pelas acções que traduzam propósitos

de mudança) estribem adequadamente as suas opções, é indispensável que as questões sejam colocadas com clareza. E que as respostas que obtivermos possam ser formuladas em termos simples. Se o simplismo foi já apodado de barbárie intelectual, a simplicidade é uma virtude que se procurou compatibilizar com o rigor analítico, tendo como horizonte propiciar um debate em torno das ideias aqui defendidas alargado a um público amplo, nomeadamente em Timor-Leste.

Como já referi, a questão central que ocupa quem se envolve na discussão sobre os méritos do semi-presidencialismo – tanto em abstrato como em termos de experiências concretas – prende-se com a sua capacidade para contribuir positivamente para o fortalecimento da Democracia. Seja em processos de transição e de consolidação, seja no quadro da eterna qualificação dos regimes democráticos, o problema é saber se a forma específica que assume o sistema de governo conduz a um desenvolvimento da Democracia ou se, pelo contrário, se ergue como um obstáculo que, apesar das boas intenções de que possa estar imbuído quem assim o desenhou, dificulta a obtenção dos fins pretendidos. Esta é a perspectiva de base que sustenta a abordagem feita no presente volume.

Os sistemas de governo democráticos são variados, e nada impede que a imaginação política venha a criar e desenvolver novos modelos. Mas também é verdade que, por agora, o número desses sistemas é finito – e nem sequer muito grande. Segundo a literatura política clássica, há a considerar (no caso das Repúblicas) três géneros fundamentais: parlamentarismo, presidencialismo, e mais recentemente, semi-presidencialismo. Todos eles, e por maioria de razão o último, podem ser encarados como um género dentro do qual existem espécies (ou sub-tipos), como no sistema classificatório que Lineu desenvolveu nas ciências da Natureza. Nesse sentido a adopção deste esquema e do conceito de semi-presidencialismo apenas pode constituir um primeiro passo no sentido de avaliar cabalmente qualquer experiência histórica. Saber qual o sistema político concreto face a esta grelha classificatória não é um exercício desprovido de interesse nem de dificuldade, e é um passo importante quando se deseja utilizar e compreender o caso de estudo num quadro comparativo. Classificar a baleia como peixe ou a borboleta como pássaro tem sérias implicações para o que quer que se deseje afirmar acerca do comportamento desses animais. Por isso se acolhe neste volume o ensaio de Damien Kingsbury que problematiza precisamente o modo como se deve enquadrar o sistema de governo timorense, tendo como ponto de partida o carácter bastante restrito das competências presidenciais e o modo como algumas iniciativas dos Presidentes da República podem ter chocado com a letra da Constituição. Esse ensaio pode ser lido em articulação

com o de Armando Marques Guedes, que exemplifica como o entendimento da classificação do sistema como semi-presidencial é apenas um passo que ganha em ser complementado com uma análise das dinâmicas de poder permitidas por um modelo que muito tem sido aclamado pela flexibilidade e capacidade de adaptação a variações da relação de forças que permite sem necessidade de mudanças institucionais ou legais. Voltando à imagem anterior da baleia, Marques Guedes mostra como um mamífero possui atributos estruturais que o prendem a uma categoria mesmo quando algumas das suas características o aproximam de um peixe. A tensão de poderes entre Presidente da República e Primeiro Ministro não se esgota em exegeses constitucionais, antes requer a consideração de aspectos dinâmicos que envolvem outros órgãos de poder, o sistema partidário, a sociedade civil, e os mecanismos de expressão da vontade popular. Os dez anos de experiência timorense que temos em análise ilustram bem como um quadro institucionalmente estável se traduziu em situações politicamente bem distintas, ora colocando mais poder num ou noutra dos titulares de cargos cimeiros. Mas essa parece ser a essência do semi-presidencialismo.

Admitindo que se justifica insistir sobre a classificação deste caso como sendo semi-presidencial, é possível desde já apresentar uma sugestão relativamente à articulação entre ele e o processo de consolidação democrática: ao averiguar e avaliar o contributo de um dado sistema de governação para a prossecução de um bem maior – a promoção da democracia – poderemos estar perante um juízo comparativo implícito (o que justificaria a defesa de introdução de mudanças substanciais que alterassem a natureza do regime). Se assim for, seria aconselhável torná-lo explícito. Em boa verdade, esta sugestão aponta no sentido da defesa da utilização de uma metodologia contrafactual (tal como é apresentada no segundo ensaio de Rui Graça Feijó).

Este problema aparece em várias das contribuições analíticas, em que se adopta uma perspectiva crítica sobre o desempenho do sistema escolhido pelos timorenses (sobretudo Beuman, Kingsbury e parcialmente Reilly). O argumento apresentado como que fica a meio: ao dizer que o modelo semi-presidencialista teve um efeito negativo (mesmo que pontual), parece que fica por revelar que, nas mesmas circunstâncias, outro (ou outros) modelos do catálogo existente poderiam ter feito melhor. Só com este complemento se dá pleno sentido à avaliação crítica. Na verdade, nunca o saberemos – mas poderemos sem dúvida explicitar a hipótese e testá-la, sendo certo que é difícil, senão mesmo impossível, proceder a esse exercício sem uma abordagem holista. A questão central que está em discussão é a de saber se o sistema político gerou ou de alguma forma foi o

factor decisivo que explica os sucessos negativos, ou se, pelo contrário, as manifestações políticas criticadas tem uma origem independente que o sistema foi capaz de minimizar e conter dentro de um quadro institucional pre-estabelecido.

Um segundo problema que é suscitado pela leitura de alguns dos ensaios inseridos neste volume prende-se com o peso explicativo atribuído ao desenho institucional. Em termos gerais, este situa-se num continuo em que num extremo estará uma visão que limita a sua importância a um mero reflexo de realidades socio-políticas mais profundas que, ao determiná-lo, reduzem o seu poder explicativo próprio; e no outro extremo estará uma visão alternativa segundo a qual o modelo institucional, uma vez adoptado, tem uma capacidade de se impôr e ser ele próprio o determinante da acção política subsequente. Entre os extremos poderá situar-se uma perspectiva próxima da noção de propensão, ou probabilidade desequilibrada, avançada por Karl Popper, que permite admitir que o desenho institucional é em si próprio um factor relevante capaz de produzir incentivos e contribuir para formatar um quadro no qual interagem relações de força. Neste sentido, a oposição entre polaridades deterministas de sinal contrário é substituído por um modelo de causalidade mais fraca e de intensidade variável. É assim mais propenso a albergar e compatibilizar análises distintas, como as que são propostas neste volume.

Timor-Leste declarou a sua independência com base na convergência de diversas correntes que constituíam o que tenho designado por “nacionalismo plural”. No seio do CNRT, que entre 1998 e 2001 foi a organização de cúpula da Resistência, para já não falar de sectores que não se reviram nele, houve polémica, debate e confronto político, aliás com uma longa história atrás de si (como procuro mostrar no primeiro ensaio). A tarefa cometida à liderança do país foi a de encontrar um meio de compatibilizar num edifício institucional comum as diversas sensibilidades e forças políticas – não o de eliminar a dissensão e a divergência. Tal não seria compatível com o propósito estruturante de uma solução democrática, que assenta precisamente na expressão compatibilizada de interesses e vontades diversificados.

É sabido de todos que, no dia 20 de Maio de 2002, Xanana Gusmão tomou posse como Presidente da República e Mari Alkatiri como Primeiro Ministro. Também é sabido que entre os dois existiam diferenças profundas de opinião, tendo Alkatiri declarado que não votaria em Xanana, e Xanana criticado ferozmente a decisão de transformar a Assembleia Constituinte em Parlamento Nacional sem a realização de eleições gerais, afloramentos recentes de divergências sedimentadas por décadas de luta política. Ambos dispunham de enormes

recursos políticos: Alkatiri chefiava um partido disciplinado, e Xanana tinha uma aura carismática que se revelara nos 83% de votos obtidos nas presidenciais. Argumentar que o modelo semi-presidencial *gerou* rivalidade (ou seja, teve um papel causal de tipo determinista) ou *potenciou* essa mesma animosidade (admitindo um modelo causal mais débil) entre o Presidente da República e o Primeiro Ministro parece ser uma inversão de termos. Poder-se-ia dizer, pelo contrário, que o modelo adoptado foi capaz de suportar ao longo de quatro anos uma rivalidade histórica (e seria interessante discutir em concreto quem é que esticou mais a corda e pisou a linha vermelha das competências constitucionais) até que rompeu na crise dos soldados “peticionários” em 2006. Mais: o modelo semi-presidencial permitiu manter dentro do sistema político tanto a FRETILIN como Xanana e os seus apoiantes, mesmo depois da “crise de 2006”. Um modelo presidencialista teria provavelmente exacerbado muito mais cedo o confronto entre um poder executivo tutelado por Xanana e um poder legislativo em que a FRETILIN dispunha de maioria absoluta e confortável. Pelo seu lado, um regime parlamentarista poderia levar Xanana, sem dispor de instrumentos institucionais de intervenção, a usar canais extra-constitucionais para fazer valer a sua opinião tão amplamente sufragada pelo voto popular, pondo muito mais abertamente em causa a consagração institucional da democracia. Não se deduza deste breve exercício (que se encontra mais desenvolvido no meu segundo ensaio) que a definição de competências presidenciais e do equilíbrio de poderes no topo do Estado são perfeitos na letra da CRDTL, e que não haveria alterações a introduzir no sentido de afinar esses mesmos equilíbrios e reduzir as margens de ambiguidade que a lei permite (e que, é bom dizê-lo, nunca serão simplesmente erradicados). Mas uma coisa é admitir que há margem de progressão dentro do modelo, outra é atribuí-lhe responsabilidades por desequilíbrios estruturais e encará-lo como um obstáculo a ser removido para dar lugar a soluções institucionais alternativas.

Não cabe a esta apresentação mais do que suscitar o apetite do leitor pelo conteúdo rico e diversificado do presente volume. Discutir em detalhe as contribuições publicadas seria abusivo por parte do coordenador do livro, que é também parte interessada – mas que se satisfaz com o espaço que ocupa nas páginas que se seguem para fazer valer os seus argumentos. Satisfação que é maior ainda dada a convicção que me assiste de que estou na companhia de contribuições de mérito e distinção.

Resta formular um voto: que este livro, para além da circulação normal que possa ter, e do impacto académico que hoje tão importante é, venha a estar

disponível em Timor-Leste. Por uma razão simples: será a paga possível para aqueles – e foram muitos – que colaboraram com todos os autores sem esperar em troca mais do a satisfação de terem contribuído para elevar o seu nível de esclarecimento. Todos merecem que os resultados das nossas reflexões possam ser lidos e comentados por uma sociedade que se enriquece no debate livre de ideias.

Lospalos, 15 de Março de 2013