

## PREFÁCIO

de Jorge Sampaio

Rui Graça Feijó, cientista político e antigo assessor do Presidente Xanana Gusmão, escreveu o primeiro livro sobre a democracia timorense, num momento crítico em que o regime constitucional de Timor-Leste é posto em causa por uma sucessão de crises internas, aparentemente imparáveis.

Essa sucessão de crises e o regresso da violência, que não me surpreenderam, provocaram uma viragem na opinião portuguesa, que também não é uma surpresa para quem acompanha a questão de Timor-Leste. A euforia excessiva que rodeou a transição timorense começa a dar lugar a profundas desilusões, as quais, de certo modo, só têm razão de ser para quem teve demasiadas expectativas, sem ter em conta as dificuldades evidentes da construção de um Estado e de uma democracia em Timor-Leste.

Paralelamente, as crises sucessivas deram força às correntes que, no passado, quiseram deixar cair a questão timorense por entenderem que não existiam, e continuam a não existir, interesses nacionais portugueses que justifiquem uma relação especial com Timor-Leste. Essa posição filia-se em duas escolas opostas. Por um lado, decorre de uma escola geopolítica que não tem em conta a força da história, nem a expansão da sociedade internacional. Por outro lado, resulta também dos que querem negar os erros do processo de descolonização, o qual, por ser indispensável, nomeadamente para garantir a transição democrática

portuguesa, nem por isso foi, longe disso, exemplar.

Estes Ensaios de Análise Política sobre a Democracia Timorense servem para recuperar um pouco de distância em relação à crise presente, sem a negar. E são um bom pretexto para acrescentar duas palavras sobre esse tema, com o mesmo espírito de rigor e de solidariedade.

Desde logo, julgo necessário insistir na importância da democracia no processo de autodeterminação de Timor-Leste, que o torna, se não único, pelo menos original.

Com efeito, o processo de democratização timorense reporta-se a três momentos sucessivos, que antecedem a proclamação da independência do território, em 20 de Maio de 2002, e que envolvem não só os responsáveis timorenses, mas também Portugal e as Nações Unidas.

O primeiro momento corresponde à decisão do Presidente Xanana Gusmão, na altura o principal dirigente da Resistência timorense, que abandona uma estratégia extremista e adopta como programa a defesa dos princípios da democracia, num quadro de unificação do conjunto dos partidos e das forças que se opunham à ocupação indonésia. Essa decisão vai ser apoiada pelos principais dirigentes exilados, como José Ramos Horta ou Mari Alkatiri, bem como por Mário Carrascalão, antigo Governador, que formam o Conselho Nacional da Resistência Timorense, e merece igualmente o apoio crucial dos Bispos timorenses. A escolha da democracia é essencial para assegurar a unidade política interna e a projecção internacional da causa timorense.

O segundo momento constitui o primeiro passo na transição para a independência, com o referendo organizado pelas Nações Unidas, em Agosto de 1999. A consulta democrática é o principal resultado dos esforços

da diplomacia portuguesa, que nunca desistiu de defender a necessidade de um exercício livre e democrático do direito de autodeterminação em Timor-Leste. Na altura própria, no quadro das conversações tripartidas com a Indonésia, sob a égide de Kofi Annan, Jaime Gama pôde obter o compromisso das partes no sentido de assegurar o princípio democrático que tornou possível os Timorenses votarem maciçamente a favor da independência de Timor-Leste.

O terceiro momento decorre da sequência de formação do Estado, definida pelas Nações Unidas, com o apoio de Portugal e da Austrália, as duas democracias ocidentais mais empenhadas nesse processo, bem como das principais forças políticas timorenses. Essa sequência faz com que sejam eleitos uma Assembleia Constituinte e um Presidente da República. Nesse contexto, Timor-Leste, ao contrário da grande maioria dos casos da descolonização do pós-II Guerra Mundial, é uma democracia mesmo antes de se tornar formalmente um Estado independente e membro das Nações Unidas.

É importante reflectir sobre as origens da democracia em Timor-Leste justamente quando o regime constitucional está a ser contestado e perturbado pelas crises internas. A democracia timorense não resulta de uma imposição externa, tem raízes internas e decorre de uma escolha crucial das elites timorenses. Ao mesmo tempo, a independência timorense é inseparável da democratização, no sentido em que os actos constituintes do Estado são actos democráticos. Enfim, a solidariedade internacional, a começar pelo caso de Portugal, não pode ser desligada da natureza do regime político timorense.

Por isso, também a relação especial entre Portugal e

Timor-Leste é, no seu sentido mais profundo, uma relação exclusiva entre duas democracias.

Nestes *Ensaio de Análise Política sobre a Democracia Timorense*, que vão agora ser publicados, pode o leitor encontrar não só um significativo conjunto de informações rigorosas e detalhadas sobre o sistema político e constitucional timorense, como uma série de observações, de grande oportunidade e pertinência, relativas aos desafios e às dificuldades com que se defronta este jovem Estado.

Pelo contributo pessoal que Rui Feijó deu para a afirmação de Timor como Nação livre e independente, pela sua participação activa na construção do quotidiano da Democracia naquele país, estes *Ensaio* transmitem-nos também uma visão forte da realidade timorense e, sobretudo, o empenho disponível do seu autor em continuar a lutar por Timor, “aquele magnífico projecto, que é por sua natureza um projecto colectivo, amplo e aberto”, como o bem caracteriza Rui Feijó.

Jorge Sampaio  
Lisboa, 26 de Outubro de 2006

## APRESENTAÇÃO OU O ERRO DE FERNANDO PESSOA<sup>1</sup>

*Democratisation is a complex process,  
and clearly generalisations are sometimes difficult  
in the face of significant cross-national variation  
both between concurrent examples in one region  
but also especially across time  
between regime changes in different regions.*

Pridham and Lewis  
(1996:8)

Timor-Leste tem tido, no imaginário e nas emoções dos portugueses, uma trajectória semelhante à da selecção nacional de futebol: oscilando entre dois pólos extremos, de euforia e de depressão, de açambarcamento noticioso pontual e de real indiferença prolongada, de ilusões que se transformam em cinzas e de presságios de fracasso que coabitam com gestos poéticos de solidariedade ou compaixão. Ambos habitam uma atmosfera que “contribui para exacerbar a nossa histórica e mórbida tendência para nos tornarmos reféns dos fantasmas que projectamos no espelho.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Quero agradecer à Paula Garcês uma leitura crítica destas palavras introdutórias, bem como inúmeras conversas sobre a evolução da situação em Timor-Leste, nomeadamente no quadro comparativo que pretendi adoptar nestes ensaios, e que muito me ajudaram. Como é claro, a responsabilidade por erros e omissões recai exclusivamente sobre mim.

<sup>2</sup>Vicente Jorge Silva, “Timor, a selecção e os nossos fantasmas” in *Diário de Notícias* (07.06.06).

Talvez seja da natureza das coisas ou do génio do povo. Não é seguramente razão suficiente para me conformar com tal situação, e não procurar dar um contributo, modesto que seja, para uma atitude mais equilibrada – e, sobretudo, mais racional. Antero de Quental (oportunamente citado por Mário Mesquita<sup>3</sup>), afirmou que, perante a crise do *Ultimatum*, “o país parece caminhar às cegas para uma destas aventuras em que os instintos e as paixões podem mais que a razão”. Oxalá a nossa atitude, decorrido mais de um século, possa ser substancialmente distinta – sem deixar de ir à raiz dos problemas, sem escamotear nenhuma questão, sem temer sombras de quaisquer preconceitos. Porque, se houver uma linguagem comum e um discurso racional, tudo pode ser debatido – até a pergunta sacramental de Mário Mesquita:

“Não tendo Portugal interesses geopolíticos vitais em Timor-Leste, porque motivo e a que preço deverá vestir a farda altruísta de escuteiro de serviço?”

Fernando Pessoa oferece-nos, *malgré lui*, uma chave importante para aquilo que considero ser a raiz de uma fundamental incompreensão reinante sobre o processo político timorense. O famoso verso de *Mensagem* diz:

*Deus quer, o homem sonha, a obra nasce.*

A sequência implícita neste verso só tem validade poética, não política<sup>4</sup>. A leitura literal, por entusiasmante que possa parecer ao prometer o céu ao pé da porta, despe-nos para a compreensão do processo histórico. Entre o sonho e a obra medeia mais que um desejo, e esta é sempre infinitamente mais que uma transposição, derivação ou

<sup>3</sup>Mário Mesquita, “O Fantasma de Lord Salisbury” in *PÚBLICO* (11.06.06).

<sup>4</sup>Ivo Carneiro de Sousa usa este mesmo verso com um sentido distinto no ensaio “Malai Sira?” (2001).

declinação daquele. A História, para desgosto de alguns e regozijo de muitos mais, faz-se com as mãos sujas da vida vivida.

O estatuto político do sonho também não é linear, nem se situa à margem do inquérito científico. A proximidade entre a Utopia e o Inferno foi sentida, no século XX, com demasiada intensidade para nos abstrairmos agora dos perigos dessa *entente cordiale*, com o seu cortejo de notáveis caucionadores. No dealbar de Oitocentos, Goya podia afirmar que “*el sueño de la razón genera monstruos*”, sabendo que o seu *sueño* é o nosso sono, e que as luzes do século estavam ainda na penumbra; mas hoje não podemos duvidar que, por vezes, o *sueño* em sentido de sonho é capaz, também ele, de gerar monstros – e esse grande pintor espanhol aparece, premonitoriamente, no cerne de uma fecunda ambiguidade<sup>5</sup>.

A questão principal em Timor-Leste, hoje em dia, não é tanto a do sonho (dos timorenses em primeira linha, e de sectores importantes da “comunidade internacional” igualmente envolvidos no processo – dando de barato que são convergentes) mas antes a do pesadelo que se abateu sob a forma de uma crise humanitária de grande envergadura (mais de 150 mil refugiados), na esteira de uma crise política que assistiu ao desmoronar das forças armadas e de segurança, ao estilhaçar da autoridade do Estado e a uma paralisia prolongada da administração. E se o sonho que irmanava timorenses e comunidade internacional dá pelo nome de “construção de um Estado Democrático”, melhor fora que deixássemos de lado a metáfora e o que ela comporta de impreciso, e nos voltássemos para o prosaico mundo em que vivemos, e onde muitos outros países se aventuraram nessa odisséia de construir uma tal realidade

<sup>5</sup>Trata-se de uma frase inscrita na gravura número 43 dos *Caprichos* (1799).



palpável. Fazendo História que, se teima em não nos ensinar o que fazer, nos pode mostrar, para exemplo e proveito, o que outros fizeram, e com que resultado.

A literatura politológica, na sequência da “terceira vaga” de democratização, que Huntington<sup>6</sup> faz remontar ao portuguêsíssimo 25 de Abril, desenvolveu uma forte corrente sobre a transição do autoritarismo para a democracia e, depois, sobre a consolidação (ou não) dos novos regimes democráticos – para vir a acrescentar mais recentemente um terceiro filão, o da “qualidade da democracia”<sup>7</sup>. Foi sobretudo na literatura sobre o segundo aspecto, incluindo a que especialmente aborda o papel das Nações Unidas e da “comunidade internacional” na construção de novos Estados democráticos, que procurei um quadro que permitisse encarar Timor-Leste não como uma *avis rara*, que possivelmente também será, pelo menos para quem se envolveu emocionalmente com essa terra belíssima, mas como um *case study* numa problemática mais alargada e que toca o coração da construção da democracia.

Com o presente conjunto de ensaios pretendo contribuir para uma compreensão da complexidade do fenómeno da construção de um Estado e uma Sociedade democráticos em Timor-Leste, à luz de um quadro que procura as suas fontes noutras experiências recentes. Não se trata de invocar uma suposta frieza analítica, que não ouse reivindicar, uma vez que me consumi no fogo dessa experiência humana riquíssima, e sei bem como a distância nem sempre apaga essa chama. Pelo contrário,

<sup>6</sup>Huntington (1991).

<sup>7</sup>As referências bibliográficas, na parte final deste livro, destinam-se não só a referir as fontes utilizadas nestes ensaios, mas igualmente a proporcionar uma bibliografia básica que poderá ser útil sobretudo aos timorenses – uma vez que, no que respeita à literatura politológica, pouco ou nada inova. Para os leitores portugueses, procurei reflectir nela um pouco do que se tem escrito por outras paragens acerca de Timor-Leste, afinal tão mal conhecido entre nós.

acompanhar pelos meios disponíveis os acontecimentos recentes que se desenrolavam do outro lado do mundo constituiu um tempo de profunda angústia, que eventualmente pode transparecer.

Se me é permitido alinhar uma defesa das páginas que se seguem, direi que não procurei um estatuto de imparcialidade, ou de equidistância, nas opções pelos quadros analítico e interpretativo com que trabalhei. Desvalorizei a componente das estruturas internacionais que facilitaram a emergência da experiência timorense, ou que eventualmente precipitaram a crise recente, assim como tomei igual atitude face a eventuais co-determinantes históricas e culturais – às quais reconheço pertinência, e que não me coíbo de utilizar pontualmente. Uma abordagem funcionalista dessa natureza ganharia outra pertinência num quadro de maior fôlego do que aquele que aqui é permitido a este conjunto de ensaios breves. Também procurei afastar qualquer traço de teorias conspirativas que circulam com frequência entre quem fala e escreve quotidianamente sobre Timor-Leste – se mais não fosse porque a questão central que essas teorias teimam em deixar por explicar é a razão do triunfo da conspiração.

Um *thriller* que mereça o preço do bilhete há-de apresentar, depois do crime, uma boa dúzia de putativos criminosos, partindo da constatação que qualquer um deles teria interesse nesse evento. E há-de apresentar outros tantos álibis, provando que nem todos os interessados efectivamente praticaram, ou foram assessores, no crime em torno do qual o filme rodopia. Até que, num momento em que as mais óbvias suspeitas já foram desmontadas, um qualquer detalhe que passara despercebido e que possivelmente se prende com uma casualidade, um comportamento não previsto e não revelado convenientemente nas várias reconstituições da cena, ganha uma súbita clareza e aponta num sentido que pode não ser o do maior interesse. Pode

ser o da pessoa mais desequilibrada, ou um ajuste de contas antigo que esgote o benefício no acto. Em política, procurar o “interesse” – ou, se preferirmos, o eventual benefício e/ou beneficiário – de uma crise política pode ser um caminho tão perverso para a compreensão do que se passou como apostar, no início de um *thriller*, que o maior beneficiário de um crime foi aquele que o cometeu...

Aliás, a retórica do “interesse” tem geralmente uma conotação pejorativa que urge afastar<sup>8</sup>. Em inúmeras instâncias do debate recente sobre a crise timorense, o “interesse” foi confrontado com a “ajuda desinteressada” – mas estes termos antinómicos projectam uma falsa alternativa. E a “ajuda desinteressada” – obviamente necessária e bem vinda – não pode deixar de olhar às terríveis oscilações que impõe, entre picos de euforia e profundas depressões cavadas no chão arenoso da atenção pública, sempre pronta a olhar para novos desafios, sempre pronta a esquecer a cooperação que se faz no porfiar de muitos dias anónimos.

Registe-se a notável intervenção pública de Jorge Sampaio<sup>9</sup>, seguramente um dos portugueses mais lúcidos sobre a questão timorense. Reiterando a ideia de que Portugal tem uma relação especial com Timor-Leste, e reconhecendo a “importância decisiva da questão de segurança” no eclodir da crise de Abril - Maio, Sampaio não foge à responsabilidade de utilizar a expressão “interesses nacionais” – e de remeter, portanto, para políticas continuadas, coerentes e consistentes – ao defender que Portugal deveria consolidar uma relação bilateral que tem séculos de existência e é muito anterior à crise da descolonização; que deveria empenhar as suas forças militares e de segurança no quadro da afirmação de Portugal como um país

<sup>8</sup> Vide Dowding (1996) para uma discussão teórica da categoria do “interesse”.

<sup>9</sup> Jorge Sampaio, “Lições de Timor” in *Expresso* (24.06.06).

“produtor de segurança internacional”; e que não poderá esquecer a dimensão asiática da sua política externa. Ora, Timor-Leste, que nos meus tempos de escola era território português “na Oceânia”, aparece hoje nos atlas políticos integrado no “Sudeste asiático” – mas mantém um lugar importante na articulação entre dois mundos em franco crescimento: o da bacia do Pacífico, polarizado pela Austrália, e o dos Mares do Sul da China, territórios de eleição na emergente China, a qual dispõe no Território de Macau de um canal testado de contacto com Timor-Leste velho de mais de quinhentos anos<sup>10</sup>.

A valorização do interesse como fundamento das relações bilaterais só ganhará pleno sentido se este for entendido como uma plataforma que assegure uma cooperação estável e estimule a consolidação das opções democráticas legitimamente decididas pelos timorenses.

Nas páginas que se seguem, o centro da minha análise, e da minha preocupação – em que a componente intelectual se funde com a memória do empenhamento cívico – reside na ideia de *agenciamento*, ou seja, na tomada de decisões políticas que (tautologicamente) implicam escolhas (mais ou menos condicionadas, é certo, mas decisões precisas realizadas por actores identificáveis num quadro de indeterminação, e portanto, geneticamente histórico). Poder-se-ia mesmo dizer que a minha familiaridade profissional com a Micro-História influenciou o ponto de vista em que me coloco.

Num outro plano, espero ter sabido resistir aos cantos de sereia do relativismo. Tenho da Democracia uma

<sup>10</sup> Quando os portugueses aportaram a Timor, poucos anos após conquistarem Malaca, já mercadores chineses sulcavam esses mares, provavelmente há cerca de duzentos anos.

concepção nada original, segundo a qual este tipo de regime político tem balizas, fora das quais é abusivo utilizar tal expressão. Numa perspectiva que valoriza os procedimentos, é possível identificar três ou quatro características comuns aos regimes democráticos, qualquer que seja a latitude onde se instalam. E não há razão nenhuma para que Timor-Leste não possa aspirar à construção de um regime político conforme com estes requisitos (o que não augura nem um caminho fácil nem um percurso pré-definido).

A “procedural democracy” (Schumpeter)<sup>11</sup> oferece um conjunto de critérios que, se formulados com latitude suficiente para se esquivarem aos problemas do etnocentrismo, permitem uma primeira abordagem da tipologia dos regimes políticos. Entre as propostas que, segundo creio, correspondem a este naipe de requisitos contam-se a de Norberto Bobbio<sup>12</sup> e a de Juan Linz<sup>13</sup>.

Porém, é obvio para qualquer estudante minimamente familiarizado com as ciências sociais que uma operação analítica que se limitasse a identificar determinado procedimento independentemente do modo como ele se articula com a sociedade que o pratica, da forma como é

<sup>11</sup> Poder-se-ia traduzir por “democracia procedimental” ou “democracia de procedimentos”. Schumpeter abordou esta questão durante a II Grande Guerra (*Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942), ou seja, numa época particularmente difícil para a Democracia. Este esquema permanece desde então como uma definição mínima de Democracia – se bem que seja difícil aceitar plenamente um conceito de Democracia que negue substantividade axiológica à vida democrática. Os portugueses aportaram a Timor, poucos anos após conquistarem Malaca, já mercadores chineses sulcavam esses mares, provavelmente há cerca de duzentos anos.

<sup>12</sup> Norberto Bobbio, “Democracia” in Bobbio et al. (2000: vol. I: 319-329).

<sup>13</sup> Juan J. Linz considera que se pode falar de um regime democrático “when it allows the free formulation of political preferences through the use of basic freedoms of association, information and communication, for the purpose of free competition between leaders to validate at regular intervals by non violent means their claim to rule...without excluding any affective political office from that competition or prohibiting any member of the political community from expressing their preference” in “Totalitarian and Authoritarian Regimes” pp.182-183 (in Greenstein e Polsky (1975: vol.3: 175-411).

manipulado pelos actores sociais, ou, de um modo mais abrangente, do **sentido** (que produz e com que é produzido) que encarna localmente, estaria condenada a servir de muito pouco.

Neste contexto não pode deixar de considerar-se que um regime democrático se distingue pela presença de um **ethos** próprio, bem presente na noção de Robert Dahl de “poliarquia”. Neste conceito se abarca a noção de limitação dos poderes – tanto em duração como em extensão – e de articulação entre uma pluralidade de sedes locais de poderes diversos como matriz de um regime político concreto, tal como se revela na sua prática. A presença de um tal **ethos** é, porventura, mais difícil de verificar<sup>14</sup>, e exige uma análise que vá além da verificação empírica de um catálogo internacional de procedimentos tendencialmente democráticos. Mas é neste ponto que a Ciência Política se revela uma verdadeira Ciência Social e é capaz de receber contribuições de outros ramos da mesma árvore. A experiência de campo que tive oportunidade de realizar, em vários pontos afim da observação participante dos antropólogos, permitirá, porventura, que haja nestes escritos uma heterodoxia analítica que não descarto.

Espero que a leitura destes textos permita perfurar a superfície vistosa do noticiário jornalístico, da emoção a rodos que as imagens e os sons que entram em nossas casas sem pedir licença naturalmente provocam, e aproximar o leitor um pouquinho mais de um quotidiano timorense que é feito por gente de carne e osso, de uma história que pode não ser o tal caso de sucesso que alguns usavam na lapela – mas que contém importantes aspectos a recuperar,

<sup>14</sup> A verdade é que uma análise deste tipo depende da capacidade para nos darmos conta de aspectos comportamentais ou, como dizem Gunther, Diamanduros e Puhle, “uma dimensão de atitudes”, além da “estabilização, rotinização, institucionalização e/ou legitimação de padrões relevantes de comportamento político” (1995:7).



a debater, a ultrapassar, para que o sucesso de um projecto autónomo dos timorenses possa ter a mínima viabilidade.

Apenas mais duas breves palavras que resumem o que se encontra espalhado por várias páginas deste pequeno volume:

A primeira para realçar que o processo político timorense, pelo menos desde 1999, não pode ser entendido fora de um quadro em que os timorenses, o povo e as suas autoridades, partilham uma paisagem com a “comunidade internacional” e as suas múltiplas formas de estar presentes no território e no horizonte de Timor-Leste. Não se trata de um velho *western*, com os bons muito bons de um lado e os maus muito maus do outro – seja quem for que nos apeteça por em cada um dos papéis. Entre uns e outros há teias de relações, de interesses e de desejos, e aceitar esta constatação como elemento básico constitui uma premissa para que a análise que fizemos possa aderir à realidade.

A segunda para referir que, depois de assistir *in situ* ao aproximar da crise, e de seguir, já de longe, o seu aprofundamento até ao estilhaçar da autoridade do Estado e à desagregação das forças de segurança em Maio de 2006, não me satisfaz ouvir assacar as responsabilidades “aos timorenses”. Deixando de lado a superioridade intelectual de quem nem sempre tem a coragem de se debruçar sobre a história real, que tantas vezes revela milhares de detalhes que estragam a imagem polida de conjunto e o preconceito fácil, e a implícita vontade de colocar radicalmente tudo (o mau e o bom) em causa, os “timorenses” não são uma pequena tribo deambulando por um qualquer deserto ou perdidos num recanto amazónico, mas uma sociedade complexa e organizada, dotada de estruturas sociais e políticas, e de instituições próprias (até sufragadas por métodos democráticos, como lhes foi recomendado com

aplausos quase unânimes). Ironicamente, alguns dos que não aplaudiram – em seu tempo e em seu lugar – o curso dos acontecimentos e as opções tomadas têm estado em Timor-Leste, apesar de se não reverem em tudo quanto por lá se passa. O meu respeito por quem ousou estar em contra-corrente, mas mergulhado na paisagem timorense de corpo e alma, supera qualquer divergência que possamos ter.

O poder tem este aspecto sumamente desagradável: quando as coisas correm bem para quem o ocupa, os louros estão ali à mão para colher, e para estender por mais uns anos a ocupação dos lugares cimeiros; quando correm mal, a culpa é do vizinho. Varrer para fora da vista esta verdade essencial, desvalorizar a necessidade de se analisar o comportamento e as responsabilidades dos diversos actores – timorenses e internacionais, liderança e massas populares, Governo, Parlamento Nacional e Presidente da República, estruturas do Estado e agências da sociedade civil – concorreria para que... tudo pudesse voltar a acontecer. E uma tal análise só tem cabimento se o contexto do processo político for compreendido. Exclamar pomposamente que “os timorenses têm que se entender” (o mesmo é dizer, assumir um paternalismo de velha cepa), e desvalorizar a análise crítica dos quatro anos que leva de história de construção de um Estado de Direito e uma sociedade democrática, são atitudes que procurei contrariar.

Por isso estes escritos podem parecer a alguns como uma tentativa de resgatar da condenação uma parte substancial da liderança timorense, envolvida num processo em que a “comunidade internacional” não pode considerar, como até há bem pouco, como sendo exemplar. A outros pode parecer um exercício de divisionismo, sublinhando aqui ou ali que a construção democrática de Timor-Leste é um processo não-linear, em que as



intervenções dos diferentes actores não seguem sempre a mesma trajectória convergente – quer entre si, quer com o fim último que se desejaria ver alcançado. É sina de quem pretende usar a cabeça ter de enfrentar críticas e desacordos. Possam os que se não revêem nas minhas análises ter oportunidade de expressar os seus pontos de vista com a clareza e a frontalidade que procurei imprimir a estes ensaios.

Sei que as opiniões expressas nestes ensaios são polémicas, já que o que aqui se escreve está intimamente relacionado com horas e horas de conversas, de Dili ao Porto passando por Lisboa, Oxford, Sydney e Bruxelas, muitas das quais com arestas vivas. Sei também que muitos dos meus contraditores não tiveram, por variadas e, em muitos casos, justificadas razões, oportunidade para se exprimirem por escrito e em público. Conforta-me a consciência de que não revelo segredos, nem informações confidenciais, não confundo amizade com concordância, e sobretudo a certeza de que não prescindi, por iniciativa própria, de estar em Timor-Leste (onde gostaria de voltar a trabalhar, mesmo no meio da crise que se abateu sobre o território) para ter a oportunidade de passar ao papel e agora ao público em geral as minhas reflexões sobre o processo histórico de construção da democracia timorense.

Os textos que se reúnem neste volume resultam, antes de mais, da experiência acumulada ao longo dos últimos anos, marcados por duas estadias em Timor-Leste (de Janeiro a Março de 2004 e de Janeiro de 2005 a Março de 2006). Neste último período, tive o privilégio de ser assessor do Presidente da República, através de um contrato das Nações Unidas (UNMISSET e depois UNOTIL). Esta proximidade maior com a Presidência da República reflecte-se de várias formas, a mais evidente das quais será

o tema escolhido para as reflexões apresentadas ao longo deste ano em várias iniciativas para que fui convidado, como o II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política (Lisboa, 30 e 31 de Março de 2006)<sup>15</sup>, a palestra no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, no dia 1 de Junho de 2006, a convite do seu Director, Professor Doutor João Carlos Espada<sup>16</sup>, ou o *Workshop on Portuguese and Lusophone History, Society and Politics*, realizado em St. Peter's College, Universidade de Oxford no dia 3 de Junho de 2006<sup>17</sup>. Sobre estes assuntos tive também a oportunidade de discutir no International Institute for Asian Studies and Interchange (IASI) com o seu director, Professor António Barbedo de Magalhães, e com as investigadoras Ana Lobato, Carla Fernandes e Marisa Gonçalves. Por seu lado, o ensaio sobre a questão eleitoral deriva directamente do meu envolvimento na dinamização de Workshops sobre Desenvolvimento Político em Dili, patrocinados pela Presidência da República, e tendentes a promover o debate alargado sobre as opções eleitorais (Fevereiro e Março de 2006).

A única condição para se poder participar num debate sério sobre a democracia timorense, a via que ela seguiu e os enormes desafios que enfrenta, é que ninguém se arvore em detentor da verdade – e muito menos um mero observador (por vezes participante) português, hoje a meio mundo de distância. Os ensaios que aqui ficam testemunham a minha vontade de me envolver, até ao limite das possibilidades, nesse magnífico projecto – que é por sua natureza um projecto colectivo, amplo, aberto. Outra qualquer fórmula desvirtuaria necessariamente o seu alcance. Oxalá estas páginas tenham alguma utilidade. E por isso

<sup>15</sup> Ensaio “Em busca da Originalidade de Timor-Leste”.

<sup>16</sup> Ensaio “Crise e Futuro do Estado Timorense”.

<sup>17</sup> Ensaio “A Presidência da República em Timor-Leste”.

desejo agradecer aos meus editores a disponibilidade para comigo entrarem nesta aventura; à Timor Telecom, na pessoa do seu Administrador José Alberto Brandão de Sousa, meu velho companheiro e amigo dos tempos da *Real República Trunfé Kopos*, em Coimbra, o patrocínio que concedeu a esta edição que a tornará acessível em Timor-Leste; e ao Hermínio Martins a generosidade de uma leitura atenta de todo o manuscrito, e de uma mão cheia de comentários sempre pertinentes, que nem sempre terei sabido aproveitar da melhor maneira.

Porto, 30 de Outubro de 2006

I

EM BUSCA DA ORIGINALIDADE DE  
TIMOR-LESTE

*Aos meus alunos da  
Universidade Nacional de Timor-Leste,  
os primeiros a abrirem para mim  
o coração desse País*

## EM BUSCA DA ORIGINALIDADE DE TIMOR-LESTE

### I.

Timor-Leste é uma experiência única de manutenção e de criação de paz. Pela primeira vez, as Nações Unidas e a comunidade internacional foram chamadas a desempenhar um papel vital na fundação de um país (...) O envolvimento das Nações Unidas e da comunidade internacional constituiu uma parceria sem precedentes na formação da mais jovem nação do Mundo.<sup>18</sup>

Esta afirmação, plena de sentimentos de auto-congratulação, pode constituir o ponto de arranque para uma indagação sobre a originalidade do processo político timorense e a razão da satisfação implícita nessas palavras. Porém, contrariamente ao que tem sido mais frequente, e que esta citação igualmente ilustra – ou seja, sublinhar o papel das Nações Unidas e da comunidade internacional – desejo neste ensaio focar a atenção nas decisões tomadas pelos timorenses relativamente à construção do seu novo Estado. Começarei por postular que a questão central que se coloca em Timor-Leste não é a da construção da nação (“nation building”, como lhe chama a UNOTIL). Parece razoavelmente claro que a votação dos timorenses no referendo de 30 de Agosto de 1999 (recordemos: participação eleitoral de 98,6% dos inscritos, 78,5% dos votos a favor da independência, isto num território em que se admite que cerca de um quinto da população residente tinha

<sup>18</sup> Tradução, ligeiramente adaptada, da página principal da folha oficial (*official website*) do United Nations Office in Timor Leste (UNOTIL), Junho de 2005, in [www.unotil.org](http://www.unotil.org).

aproveitado as facilidades decorrentes da política de “transmigração” patrocinada pelo regime de Suharto para se instalar, deslocando-se a partir de outras ilhas do arquipélago, e constituindo assim, mesmo sem dispor do direito de voto, um forte corpo de influência da opção proposta pelas autoridades indonésia<sup>19)</sup> pode ser interpretada como significando a existência real de uma nação em Timor-Leste.

Se considerarmos, na esteira de Benedict Anderson (1992), nações como “imagined communities” (comunidades imaginadas), haverá na nossa visão sempre muito de processo (seguramente processo estruturado, afim do “complexo identitário” que os antropólogos procuram) e possivelmente menos de constructo ou “produto acabado” (num sentido contabilístico). No caso de Timor-Leste, as noções que sustentam a comunidade nacional são particularmente polifacetadas, recusando simplificações de natureza étnica<sup>20)</sup>, linguística<sup>21)</sup>, religiosa<sup>22)</sup>, ou qualquer outra que abrace uma forma de monocausalidade a-histórica. Pelo contrário, a “nação timorense”, com toda a sua história longa de séculos, terá sido formada, nos traços mais marcantes da sua configuração presente, nos vinte e quatro anos que durou a dominação indonésia<sup>23)</sup>.

A erupção perante a opinião pública internacional do conflito *lorosae/loromunu*, e a sua visibilidade nos últimos

<sup>19)</sup> Vide Carey (1995:46).

<sup>20)</sup> Recordemos que o termo “maubere” por vezes utilizado em relação a Timor-Leste não é um designativo étnico. Vide <http://jpesperanca.blogspot.com>.

<sup>21)</sup> Um dos maiores especialistas nesta matéria chamou ao território, tal o número de línguas autóctones faladas, “Babel Lorosa’e.” Vide Thomaz (2002)

<sup>22)</sup> A própria adesão de parte significativa da população ao catolicismo, acompanhado *pari passu* pela formação de uma Igreja Católica Timorense, que sempre manteve relações de tensão com a hierarquia quer em Jacarta quer em Roma, é um elemento fundamental deste processo identitário. Retornarei ao assunto mais adiante.

<sup>23)</sup> Alguns aspectos deste problema são tratados no outro ensaio meu, “Nomes, Língua e Identidade num contexto de polilinguismo concorrencial – o caso de Timor-Leste” (2006).

meses, significam que o processo de construção nacional não se encontra concluído, e que não é isento de tensões e de conflitos. Mas esta constatação não invalida que, quando se deu início à construção de um Estado nacional com o reconhecimento formal da restauração da Independência, já o processo de construção nacional (pelo qual a comunidade se imagina a si própria e se apresenta de uma forma reconhecível) se encontrava claramente estruturado. Quer isto dizer que abordagens que possam partir de exemplos como o da Itália oitocentista (onde se crê que Garibaldi tenha dito: “temos a Itália, faltam agora os italianos”) ou de certas experiências pós-coloniais (sobretudo em África) não se afiguram pertinentes no caso vertente<sup>24)</sup>. A nação timorense não se afigura como uma construção do seu Estado; antes este, no seu processo turbulento de construção, está a tentar combinar elementos caros à “comunidade internacional” com outros que se fundam no seu complexo identitário.

Nestes termos, não só as formas de expressão do sentimento nacional podem – e naturalmente devem – evoluir no futuro próximo, como os politólogos têm um interessante tema para seguir: até que ponto o regime político instaurado com o reconhecimento internacional da independência em 20 de Maio de 2002 será capaz de expressar o pulsar desta nação e de todos os seus actores? Dito de outro modo: até que ponto as regras democráticas escolhidas serão suficientemente inclusivas ou abertas, por um lado, e social e culturalmente compreendidas, por outro, para que a comunidade nacional se exprima através delas de forma satisfatória?<sup>25)</sup>

É, pois, sobre a construção do Estado – e não dessa entidade mais difusa que será a “nação” – que nos debruçaremos

<sup>24)</sup> Chesterman (2005:2) e o ensaio de Mayall no mesmo volume (36-58).

<sup>25)</sup> Para uma discussão da questão da identidade nacional timorense, vide Marques Guedes e Canas Mendes (2005), especialmente os ensaios de Armando Marques Guedes nesse volume.



em seguida, tomando como referência que “um dos requisitos mais importantes para se poder falar de pôr um Estado a funcionar consiste na criação de estruturas burocráticas apolíticas (administração pública, sistema judicial, polícia, forças armadas) suportadas por uma ideologia que legitima o papel de uma autoridade neutral do estado para manter a ordem social através de processos definidos pela lei”<sup>26</sup>.

## 2.

Timor-Leste é, hoje em dia, apresentado como um caso de sucesso na resolução de um conflito com um quarto de século, e no estabelecimento de um regime político consensual com os valores da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentado, fazendo assim o pleno dos critérios internacionais correntemente utilizados.

Timor-Leste optou por uma democracia constitucional e por um Estado de direito, plasmando os seus princípios fundamentais na Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL). Elaborada entre Setembro de 2001 e Março de 2002 por uma Assembleia expressamente eleita para o efeito, num processo supervisionado pela UNTAET (*United Nations Transitional Administration of East Timor*) chefiada pelo malogrado Sérgio Vieira de Mello, a CRDTL viria a entrar em vigor no próprio dia em que o país acedeu à sua Independência internacionalmente reconhecida: 20 de Maio de 2002. Nos quatro anos que se seguiram, Timor-Leste procurou ser fiel à sua Constituição e sobre os seus fundamentos edificar o novo Estado e estruturar a soberania popular. Mesmo a crise de Maio de 2006 parece ter sido superada sem recurso à suspensão ou repúdio desta Constituição<sup>27</sup>. Este curso da sua política parece

<sup>26</sup> Chesterman (2005:2-3)

<sup>27</sup> Vide o ensaio “Crise e Futuro” *infra*.

ser reconhecido por instituições com credibilidade internacional e não directamente envolvidas no processo timorense, como poderá ser o caso da **Freedom House**.

Constata-se, na verdade, que a avaliação política feita por esta instituição ao jovem país é positiva. Vejamos os *Combined Average Ratings* dos países independentes, disponível na sua *web-page*<sup>28</sup>. Timor-Leste aparece classificado com 3 pontos, a par da Albânia, Bolívia, Equador, Honduras, Ilhas Salomão, Macedónia, Madagáscar, Nicarágua, Níger, Papua Nova Guiné, Paraguai, Quênia, Seychelles, Sri Lanka, Trinidad e Tobago, e Turquia. A classificação entre 3.5 e 7 pontos, que significa uma avaliação mais severa das liberdades, compreende 87 países. Quer dizer que Timor-Leste, nesta perspectiva muito genérica, se encontra numa posição pelo meio da tabela, e muito próximo de poder vir a integrar o núcleo de “países livres”. Procuremos situar estes dados em contexto.

Desde logo, no contexto do Sudeste Asiático. Timor-Leste é, neste momento, membro observador da ASEAN, a que pretende aderir.<sup>29</sup> Ora, dos actuais membros do grupo, tanto as Filipinas como a Tailândia<sup>30</sup> aparecem com 2.5 pontos no grupo de *países livres*; mas os restantes estendem-se pelas zonas menos lisonjeiras da lista: Indonésia (3.5), Malásia (4), Singapura (4.5), Brunei e Camboja (5.5), Laos e Vietnam (6.5) e Myanmar (7).

<sup>28</sup> Vide [www.freedomhouse.org/template.cfm?page=193&year=2005](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=193&year=2005). Este índice, como é sabido, progride de 1 para a situação de maior adesão a modelos democráticos até 7 para total ausência de democracia, em intervalos de 0.5 pontos. Entre 1 e 2.5 os países são considerados “livres”, entre 3 e 4.5, “parcialmente livres” e entre 5 e 7 como “não livres”.

<sup>29</sup> Poderíamos procurar outra comparação regional com os países do pacífico, normalmente pequenas ilhas; no entanto, a influência australiana na zona constitui um factor fundamental de diferenciação. Mesmo assim, há a assinalar resultados piores que o de Timor-Leste nas Fiji (3.5) e Tonga (4).

<sup>30</sup> Esta classificação deverá ser alterada em função do recente golpe de Estado ocorrido neste país, que nos recorda a volatilidade associada a estes indicadores.

Poderemos também buscar uma comparação com outras antigas colónias portuguesas<sup>31</sup> — se bem que haja uma substancial diferença entre os processos de descolonização, tanto na forma quanto na cronologia. Cabo Verde, com 1 ponto, está no grupo de países que desfrutam de maior grau de liberdade. São Tomé e Príncipe recebe 2 pontos. Mas Moçambique (3.5), Guiné Bissau (4) e Angola (5.5, e no grupo dos *países não livres*) apresentam um panorama de menor liberdade que Timor-Leste.

Finalmente, podemos tentar relacionar Timor-Leste com outros países na base dos índices de riqueza e desenvolvimento. Para este exercício iremos recorrer ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado pelo PNUD<sup>32</sup>.

Timor Leste é consabidamente um país pobre, com um rendimento per capita inferior a US\$500 (correntes), e com uma significativa percentagem da sua população vivendo abaixo do limiar de pobreza de US\$0.55/dia<sup>33</sup>. Em termos de paridade de poder de compra, porém, o PNUD estimou para Timor-Leste um valor de US\$1033. Este valor pode desde já ser comparado com

- os US\$ 4539 do conjunto de países em vias de desenvolvimento;
- os US\$ 1328 dos trinta países menos desenvolvidos;
- os US\$ 2897 dos países do sul da Ásia;
- os US\$ 2168 dos países mais pobres.

<sup>31</sup> A literatura tem-se interessado pela importância dos modelos políticos das antigas metrópoles sobre os sistemas políticos dos novos países independentes, nomeadamente a nível dos sistemas eleitorais e da "cultura política". Voltaremos a este ponto a propósito do modelo constitucional. Entretanto, o índice da Freedom House apenas se encontra disponível para países independentes, pelo que não dispomos de indicadores directos para as colónias portuguesas da Índia (que obtém 2.5 pontos) ou Macau (sendo a China classificada com 6.5).

<sup>32</sup> Vide <http://hdr.undp.org/statistics/data/>

<sup>33</sup> Freedom House, *Freedom in the World – East Timor (2005) – Overview*, p.3

Na listagem de 177 países, Timor-Leste este ocupa o 164º posto. Mais pobres, apenas o Yemen (na Península Arábica) e doze países da África sub-saariana. Quatro deles — Mali, Benin, Lesoto e Senegal — apresentam notação mais favorável no domínio da liberdade; outros três — Níger, Madagáscar e Quénia — situam-se no mesmo patamar de Timor-Leste.

Na listagem do IDH, porém, Timor-Leste aparece em 140º lugar. Nenhum dos 13 países mais pobres que Timor consegue situar-se acima deste nível, mas 24 países mais ricos — entre os quais Angola, cujo rendimento *per capita* é cerca de 2,5 vezes superior ao de Timor-Leste — situam-se a nível inferior, e quase todos eles com notação de liberdade acima de 3<sup>34</sup>.

Na combinação dos indicadores, torna-se claro que Timor-Leste apresenta uma relação especialmente interessante entre o baixíssimo nível dos seus rendimentos, por uma banda, e por outra, um nível de desenvolvimento humano e um grau de liberdade que parecem "desajustados" — mas positivamente desajustados — em relação a esse fundo económico.

Esta constatação merece ser sublinhada a dois títulos.

Por um lado, existe uma fundada expectativa sobre a alteração, a curto prazo, do quadro económico timorense. Na verdade, os rendimentos derivados da exploração de hidrocarbonetos no Mar de Timor, que se esperam poder vir a crescer de forma exponencial, deverão vir a proporcionar, num futuro próximo, um nível económico distinto. As perspectivas a dez anos apontam para uma subida muito

<sup>34</sup> Não se deve olhar para o IDH em termos de medir o impacto de políticas de curto prazo. A posição de Timor-Leste tem necessariamente a ver com os avatares da sua história no último quarto de século. Vide, entre outros, Carey (1995).

significativa no nível de rendimento *per capita* para níveis que afastariam Timor-Leste dos seus actuais companheiros de viagem.

Por outro lado, sobretudo depois da queda do Muro de Berlim, a relação entre democracia e desenvolvimento tem vindo a ser encarada de forma distinta. Talvez se possa ilustrar o novo paradigma com o facto do Prémio Nobel da Economia em 1998 ter sido atribuído a Amartya Sen – um infatigável defensor da democracia política e do “desenvolvimento como liberdade”<sup>35</sup>. Como vimos, há já um grupo de países que parece querer contraditar o postulado segundo o qual a democracia e a liberdade seriam “luxos de ricos”.

Seguramente que o crescimento das receitas do petróleo causará um conjunto de pressões sobre a sociedade timorense, conhecidos como são os problemas que afectaram outros países em idênticas circunstâncias. As tentações das situações em que existe um grande potencial de redistribuição de recursos têm sido de grande vulto, estendendo-se da mais aberta cleptocracia à sofisticada utilização dos meios públicos em benefício de cliques quantas vezes nascidas sob bandeiras ideológicas aparentemente distantes desse pantanoso terreno. Mas por essa mesma razão, Timor-Leste apresenta-se como um possível teste ao novo paradigma e à ideia de que a democracia constitui uma forma eficiente de resolução de problemas<sup>36</sup> – desde que a sua “resiliência”, a sua capacidade para enquadrar as crises que necessariamente despontarão e de lhes fornecer um quadro de legitimidade que abranja com grande

<sup>35</sup> Vide Sen (2001).

<sup>36</sup> Estou consciente que é possível ver a história recente de Timor-Leste no quadro da chamada “terceira vaga de democratização”, como pretende José Ramos Horta no artigo “Democracy in Asia and the Pacific” (Muñoz, 2006, 43-49). No entanto, e apesar da voga que esse modelo parece ter adquirido, subsiste um problema de fundo quanto à articulação entre níveis de riqueza e formas políticas que pretendo sublinhar neste caso.

abrangência o arco dos actores sociais envolvidos, consiga espaço para se manifestar plenamente. Este é, na perspectiva em que me coloco, o elemento central do desenvolvimento político em Timor-Leste.

### 3.

A classificação da **Freedom House**, a que recorremos, não atribui a Timor-Leste o estatuto de país livre. Esta sua apreciação não é um exemplo único. Outras fontes de apreciação regular da situação do país – como os relatórios do Departamento de Estado americano ou da **Amnistia Internacional** – realçam simultaneamente o enorme esforço desenvolvido por Timor-Leste e o seu carácter incompleto.

Se quisermos ser ambiciosos e perguntar porque não é Timor-Leste um país totalmente livre, a resposta residirá sobretudo na prudência e na necessidade de acentuar que a construção de um Estado de Direito é uma tarefa que, quaisquer que sejam as boas intenções que costumam povoar densamente os muitos infernos deste mundo, requer passos objectivos, e em número não despidendo.

Na verdade, não podemos esquecer que o processo que conduziu Timor-Leste à Independência em 20 de Maio de 2002 tem a sua origem na abertura manifestada pelo presidente indonésio Yusuf Habibie em 27 de Janeiro de 1999, logo seguida de um acordo entre esse país e Portugal, mediado pelas Nações Unidas, em 5 de Maio do mesmo ano, e finalmente a “consulta popular” de 30 de Agosto. Logo a seguir a esta, e enquanto a violência descia à rua com uma fúria avassaladora que destruiu, além de numerosas vidas, cerca de três quartos das estruturas físicas de apoio à administração (edifícios, vias e meios de comunicação, etc.), as autoridades indonésias retiravam do território um número elevado de funcionários públicos – os quais representavam



a quase totalidade da administração, e seguramente o seu escalão superior e a maioria do escalão intermédio<sup>37</sup>.

Quando a UNTAET se estabeleceu, em Outubro de 1999, não havia uma administração que pudesse ser reformada, redireccionada, reorientada: simplesmente, não existia administração. Para além do colapso da administração pública, restava do tempo indonésio a memória da discriminação dos timorenses na administração, cujos lugares mais importantes eram sistematicamente ocupados por indonésios transferidos para o território. Os trinta meses que separam os eventos de Setembro de 1999 da data da independência seriam curtos para se proceder ao estabelecimento de uma nova administração, processo esse que ainda decorre e que se prevê venha ainda a ocupar vários anos.

Entretanto, a nível político, os acontecimentos de 1999 vieram confrontar a Resistência com uma nova realidade e gerar a necessidade de se fazerem opções fundamentais.

Os anos 90 haviam sido marcados por uma evolução significativa das posições políticas da Resistência Timorense, processo que obteve a sua consagração com a fundação, em Abril de 1998, do Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT) como estrutura unitária de coordenação.<sup>38</sup> Segundo referem os diversos analistas, o CNRT representava efectivamente a pluralidade das organizações e individualidades que haviam dado à Resistência timorense um rosto verdadeiramente nacional, ultrapassadas que estavam quase todas as feridas abertas em 1975. Entre as propostas que já vinham a ser apresentadas, conta-se a ideia de um necessário período de transição entre a situação decorrente da imposição da governação

<sup>37</sup> Vide Bessa et al. (2004).

<sup>38</sup> Para uma análise da evolução da Resistência, vide Mattoso (2005).

indonésia e a consulta popular que haveria de decidir do futuro, bem como entre esta consulta e o estabelecimento de qualquer forma de governo auto-determinado do território. Esta ideia de um período de transição para a desejada independência e correlativa estruturação em novos moldes da vida política do território aparecia mesmo como um dos factores de coesão do CNRT e uma garantia de que todos os intervenientes teriam oportunidade de se organizar devidamente para viver a paz.

Ao longo dessa década, várias foram as hipóteses e fórmulas aventadas – mas sempre se contemplava a ideia de que uma *transição* era necessária. Esta transição deve ser entendida como um período que tivesse por ponto de arranque a situação então vivida de administração indonésia, e como ponto de chegada uma nova situação que corporizasse uma mudança que se esperava pudesse advir do recurso a uma fórmula internacionalmente consagrada de auto-determinação (como o referendo), e que introduzisse significativas, mas progressivas, mudanças no *status quo ante*. Afinal, foi a própria Indonésia que, corroída pela crise que se desencadeou em 1997, apressou a realização da “consulta popular” e depois, no espaço de menos de um mês, criou a caótica situação em que o território mergulhou com o colapso completo da administração em Setembro de 1999.

Como King sublinhou, o mandato que as Nações Unidas cumpriram em Timor-Leste como Administração Transitória sofreu, desde o seu início, de uma tensão latente entre o objectivo imediato de governar o país e o objectivo estratégico de preparar o país para o auto-governo<sup>39</sup>. Pode mesmo afirmar-se que, até hoje, essa tensão, agora reconfigurada dada a decisão de proclamar a independência a 20 de Maio de 2002, se manteve tanto na UNMISSET

<sup>39</sup> King (2003:745-6); vide também Chesterman (2005:339-358).



como depois na UNOTIL. As óbvias carências que afectam Timor-Leste, a necessidade de recorrer com carácter sistemático a ajuda internacional, e a presença institucional das Nações Unidas, primeiro através da UNMISSET (*United Nations Mission in East Timor*, até 20 de Maio de 2005), depois através da UNOTIL (*United Nations Office in Timor-Leste*), agora sob a designação de UNMIT (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*), aí estão para o evidenciar. Essa tensão reflecte-se no equilíbrio entre as tarefas que podem e devem ser executadas por timorenses, e aquelas que requerem o concurso da ajuda internacional e, a nível superior, entre o reconhecimento (por vezes formal) da soberania timorense sobre o seu país e as suas próprias instituições, por um lado, e a predisposição para importar receitas e manipular as ajudas em função de agendas que não são necessariamente aquelas que o novo país decidiu adoptar<sup>40</sup>.

Neste quadro, a decisão de proceder à proclamação da Independência em 20 de Maio de 2002<sup>41</sup> – que julgo merecer uma investigação própria, pois terá sido alvo de intensa polémica – revelar-se-ia um elemento fundamental na configuração do modo de exercer o poder em Timor-Leste, responsabilizando em primeira linha os timorenses pelas suas próprias instituições. Por outro lado, ao reflectirmos sobre o seu impacto, poderemos igualmente afirmar que essa decisão contribuiu fortemente para que a Democracia timorense tenha nascido *sem um período de transição* – dando agora a este termo a sua acepção politológica. Linz e Stepan usam o seguinte padrão para aferir a trajectória

<sup>40</sup> Não é possível explorar devidamente nem a morfologia deste processo, nem as suas principais consequências. Veja-se, no entanto, Silva (2004) e o ensaio “As Nações Unidas e Timor-Leste: o tempo e o modo”, *infra*.

<sup>41</sup> A Constituição da República Democrática de Timor-Leste continua a apontar a data da Independência como sendo o dia 28 de Novembro de 1975. O dia 20 de Maio de 2002 é reconhecido – por exemplo na Lei dos Feriados Nacionais – como o dia da Restauração da Independência.

seguida por um qualquer país no seu processo de mudança de um regime não-democrático para um regime democrático, ou seja, de transição política: “Uma transição democrática estará completa quando houver um acordo suficiente sobre procedimentos políticos que sustente um governo eleito, quando um governo chega ao poder como resultado directo de um voto popular livre, quando este governo tem a autoridade *de facto* para gerar novas políticas, e quando os corpos executivo, legislativo e judicial gerados pela nova democracia não necessitam de partilhar o poder *de jure* com outros órgãos.”<sup>42</sup> Em sentido semelhante se pronunciam Gunther, Diamandouros e Puhle, para quem: “A transição e a consolidação são processos conceptualmente distintos da democratização, embora na prática possam sobrepor-se temporalmente, ou até coincidir. A transição começa com a quebra do regime autoritário anterior e termina com o estabelecimento de uma configuração relativamente estável de instituições políticas dentro de um regime democrático. A consolidação refere-se a realizações no campo de um substancial apoio em termos de atitudes, e um comportamento conforme com as novas instituições democráticas e as regras do jogo que elas estabelecem”<sup>43</sup>.

Parece claro que, nesta acepção, a República Democrática de Timor-Leste independente não passou por um processo de transição. Mesmo o período de administração das Nações Unidas não pode ser encarado como de coexistência de instituições democráticas com outras, herdadas de um regime autoritário ou totalitário, uma vez que a retirada da Indonésia havia sido completa<sup>44</sup>. Ora, conforme nos

<sup>42</sup> Linz e Stepan (1996:3).

<sup>43</sup> Gunther *et alii* (1005:3).

<sup>44</sup> Embora se possa escrever que as missões da ONU em Timor-Leste e no Kosovo assumiram a forma semelhante à de um “poder ocupante” (Chesterman, 2005:340), também é verdade que essas intervenções foram acompanhadas pela solicitação “dos mais elevados níveis de democracia, direitos humanos, e oferta de serviços” (*idem, ibidem*, 348).

dizem Linz e Stepan, “um Estado soberano é uma condição para a Democracia”<sup>45</sup>.

Nesta rapidíssima afirmação de um Estado de Direito Constitucional, Timor-leste constituirá um caso a merecer maior atenção. A ideia que aqui se defende é que a contrapartida a um tão curto ou mesmo inexistente período de transição será, naturalmente, um período de consolidação da democracia bem mais dilatado e em que as possibilidades de retrocesso são, teoricamente, maiores<sup>46</sup>. Na verdade, parece não haver motivo para negar ao actual regime político, desde a sua primeira hora, a classificação de democrático; mas o carácter embrionário das suas instituições e a sua inserção no tecido social e cultural timorense exigem, obviamente, de um processo de afirmação e consolidação que está em aberto<sup>47</sup>.

#### 4.

Antes, porém, de avançarmos para uma análise do quadro constitucional timorense, é importante que nos detenhamos mais um pouco na história da Resistência.

Em 1975, o quadro partidário nascido com o 25 de Abril português cindiu-se profundamente, levando ao desencadear de uma breve guerra civil em Agosto. Quando a Indonésia invadiu a República Democrática de Timor-Leste proclamada a 28 de Novembro por Francisco Xavier do Amaral, a Fretilin era o único partido activo no território.

<sup>45</sup> Linz e Stepan (1996:3).

<sup>46</sup> Vide Schmitter (1999:298-304) para uma definição operativa do conceito de consolidação democrática.

<sup>47</sup> Linz e Stepan (1996:5): “Em muitos casos após a conclusão da transição democrática, ainda subsistem muitas tarefas para serem cumpridas, condições a serem observadas, e atitudes e hábitos a necessitarem de ser cultivados, antes da democracia se poder considerar consolidada”. Vide também Diamond (1999), especialmente o capítulo 3.

A Fretilin veio a impulsionar a criação do *Conselho Revolucionário da Resistência Nacional* (CRRN) como organização frentista, que pouco ultrapassaria, no entanto, a sua esfera de influência directa. Na década de 80, Xanana Gusmão, que sucedera a Nicolau Lobato no comando das forças que actuavam no interior, promove a emergência de um *Conselho Nacional da Resistência Maubere* (CNRM) e rompe com a Fretilin. E nos anos 90, com a profunda recomposição da Resistência – de uma guerra de posições clássica nos anos 70 a um punhado de guerrilheiros no dealbar da década de 90, de um grupo com raízes históricas no período de 1974/75 à emergência da juventude como actor político organizado em novos moldes e com novas referências, da cisão entre Fretilin e UDT em Maio de 1975 à assinatura de um acordo entre as duas organizações em 1995, do Prémio Nobel da Paz atribuído conjuntamente ao “representante especial de Xanana” na Frente Diplomática e ao mais alto representante de uma nova força de Resistência como era a Igreja Católica Timorense – acaba por surgir o CNRT (*Conselho Nacional da Resistência Timorense*), no qual tinham assento, para além da Fretilin e da UDT, rivais históricos, representantes de diferentes sensibilidades entretanto surgidas. Este CNRT era presidido por Xanana Gusmão, então encarcerado em Cipinang, Jacarta.<sup>48</sup>

O alargamento do âmbito da coordenação da Resistência gerou, naturalmente, fricções que envolveram sobretudo aqueles que reivindicavam a herança da luta desde o primeiro momento, como era o caso da Fretilin. A chefia do CNRM e depois do CNRT, sempre entregues a Xanana, bem como a chefia das forças armadas no interior, porém,

<sup>48</sup> Mattoso (2005) é a principal referência para a história da Resistência. Aproveito para agradecer ao Professor José Mattoso a sempre pronta disponibilidade para conversar sobre esse e outros temas sobre que acumulou, ao longo da sua experiência em Timor-Leste, uma visão única pela sensibilidade e pela acutilância. Devo a esses momentos de convívio em Dili parte importante da minha própria visão sobre os problemas tratados nestes ensaios e do ânimo para os escrever.

raramente foram postas em causa no interior do território.

Convém recordar que a Fretilin não só mantinha um grande número de quadros no interior do país, sobretudo ligados à resistência armada, como tinha uma importante organização no exterior, sobretudo em Portugal e em Moçambique, que facilitava a evolução política e técnica dos seus membros. Mas o alargamento da resistência a outros sectores, como o movimento da juventude escolarizada e urbanizada que marcou os anos 90, ou a sectores que haviam estado com o invasor indonésio e cortavam as suas amarras<sup>49</sup>, extravasava a influência da Fretilin e configurava o que veio a verificar-se mais tarde com o surgimento de novos partidos políticos.

Ora, em 1999 e 2000 duas teses se confrontavam: uma delas sustentava (em termos muito genéricos) a aplicação da plataforma defendida pelo CNRT com a consequente existência de um período de transição – neste caso, um tempo marcado pelo funcionamento de instituições que se entendiam a si próprias como provisórias – alargado (cinco a dez anos) em que esta estrutura deveria continuar a existir e a assumir as tarefas de governação à medida em que estas fossem transferidas das Nações Unidas para o novo país; associa-se esta tese a Xanana Gusmão e outros dirigentes do CNRT. Outra tese defendia a aceleração da constituição de um regime democrático clássico, baseado na existência de partidos políticos e eleições competitivas; a Fretilin terá sido, a nível interno, a força que mais se bateu por esta tese, contando com importantes apoios da “comunidade internacional”. Creio que o fundo da questão não residiria fundamentalmente na concepção do modelo futuro (lembramos que a adesão ao multipartidarismo se

<sup>49</sup> Um exemplo a propósito é o de Manuel Carrascalão, antigo deputado da ANP na Assembleia Nacional portuguesa, depois membro da Assembleia Provincial de Timor entre 1982 e 1997, e que nesse ano rompeu com o regime indonésio. Veio mais tarde a ocupar lugar de destaque no CNRT.

manifestou muito mais cedo em Xanana que na Fretilin, e nesta força política essa adesão assume laivos de originalidade<sup>50</sup>), mas sobretudo quanto à oportunidade e relevância que manteria o programa de uma transição baseada numa ampla frente nacional gizado antes de 1999, e qual o papel que as várias sensibilidades poderiam assumir no mesmo.

Em 2001, o CNRT dissolve-se, e a UNTAET organiza as eleições de 30 de Agosto para a Assembleia Constituinte. Estava selado o resultado do confronto das duas teses descritas, e a vitória clara da linha defendida por Mari Alkatiri e pela Fretilin – suportados por uma “comunidade internacional” que via com bons olhos a formalização de um regime multipartidário, sem ponderar talvez suficientemente quer os perigos de exclusão, quer os conflitos de legitimidade que tal solução poderia vir a gerar caso personalidades de peso viessem a ficar “fora” do sistema.

A necessidade de se estabelecer um quadro de referência para a emergência de partidos políticos, defendido, entre outros, por Mackie (2001), não pode ser confundida com a real existência de tais entidades. Este problema remete para o perigo identificado pelo mesmo autor de ver surgir um partido hegemónico<sup>51</sup>, e que se revelou premonitório, ou para as considerações de ordem geral apontadas por Chesterman, Ignatieff e Thakur, segundo os quais “a organização das elites políticas em partidos políticos pode ser um passo positivo no processo de mudança de um

<sup>50</sup> Recordemos a afirmação do seu líder, Mari Alkatiri, quando comentava eventuais receios de que o multipartidarismo pudesse ter dificuldades em se consolidar: “Se por alguma razão os outros partidos acabarem, a Fretilin divide-se em duas ou três para garantir o multipartidarismo”. (Citado por Adelino Gomes in PÚBLICO (07.09.01). Esta concepção de “multipartidarismo, descontada a ironia amarga, evoca demasiado bem os regimes de “democracia popular” da Europa Central durante a Guerra Fria para poder ser ignorada.

<sup>51</sup> Mackie (2001: 197).



exercício do poder político por indivíduos para outro baseado em instituições; mas pode igualmente ser uma forma perversa de infestar as instituições com conflitos inter-grupos.”<sup>52</sup> A título de exemplo, refira-se que o partido que obteve o segundo lugar nas eleições de 30 de Agosto de 2001, o Partido Democrático, apenas se formalizou em finais de Junho do mesmo ano.

O que importa aqui sublinhar é que a liderança timorense aparece, assim, fracturada e claramente polarizada<sup>53</sup>. Esta circunstância empresta especial relevo às opções políticas que haveriam de ser tomadas em sede de Assembleia Constituinte. Na verdade, a Assembleia Constituinte, onde a Fretilin dominava maioritariamente, parece ter sido sensível ao problema da legitimidade política que tornava Xanana Gusmão uma personagem incontornável, e adoptou um modelo de regime semi-presidencialista.

Vejamos de seguida como se configura a democracia timorense no presente momento, para finalmente esboçarmos uma discussão do sentido da escolha pelos timorenses de um regime semi-presidencialista.

## 5.

Estamos agora em condições de passar a uma breve análise da Democracia timorense. Consideraremos, em primeiro lugar, os aspectos sociais da democracia, e entre eles os direitos civis, para depois nos determos na estruturação do Estado e nas suas várias componentes: poder judicial, poder legislativo e funcionamento do parlamento nacional, poder executivo e o governo, e poder presidencial.

<sup>52</sup> Chesterman (2005:367). Curiosamente, estes autores apontam o caso da Fretilin como um possível exemplo de dificuldades à criação de uma democracia multipartidária, ao insistir na identificação entre os seus membros e a pertença ao movimento nacionalista.

<sup>53</sup> É neste sentido que a liderança timorense pode ser classificada como uma “liderança complexa”, contrastando com outras situações semelhantes em que a coerência político-ideológica das forças nacionalistas poderá ter sido bem mais importante.

## AS LIBERDADES CIVIS

Nas concepções de “sociedade democrática” com que, na esteira de Linz, se tem procurado alargar o conceito democrático da esfera estritamente política para o campo mais amplo do reconhecimento da ideia estruturante de igualdade de oportunidades, acentua-se sempre a necessidade de existir um pilar fora da estrutura do Estado, constituído por uma sociedade capaz de desfrutar de liberdade, nomeadamente de liberdade de expressão e de obtenção de informação de fontes alternativas, de organização e de manifestação, e de a exercer através de um panorama de *media* plural, institucionalmente consagrado e legalmente protegido<sup>54</sup>.

A presença no terreno de inúmeras ONG, muitas das quais com forte componente internacional e experiência de situações semelhantes, e a presença de instituições internacionais, independentemente do juízo que sobre as suas actividades possamos fazer, tem contribuído para a existência de um panorama que talvez não possamos considerar exemplar, mas que responde minimamente aos requisitos de pluralismo. Existe, por exemplo, um canal único de TV, e o Governo não tem mostrado abertura a iniciativas nesse domínio específico. Ao nível da imprensa, o cenário é de maior abertura.

Falta, porém, uma garantia institucional, que a inexistência de legislação específica sobre liberdade de imprensa não ajuda a dissipar. Grande parte do debate (ainda não terminado) em torno do Código Penal girou em torno de uma questão que se prende directamente com este problema: a criminalização da difamação. A re-introdução recente, e transitória, de disposições legais indonésias sobre difamação que haviam sido suspensas logo em 2000 por

<sup>54</sup> Diamond (1999:1-23, esp. p. 18).



Sérgio Vieira de Mello, constitui um sinal de que há que seguir esta matéria com a máxima atenção.

Refira-se que, em quatro anos de mandato, o Presidente da República apenas por duas vezes usou do seu direito de veto, ambas as vezes escudado em declarações de inconstitucionalidade proferidas pelo tribunal adequado, e ambas as vezes o fulcro da questão residia na restrição de direitos, liberdades e garantias que os diplomas enviados a promulgação levavam para além dos limites da Lei Fundamental. Tanto nos basta para sugerir que esta permanece uma questão em aberto, tanto mais que os apoios dirigidos à “sociedade civil” e suas organizações se assemelha a um anão quando comparada com aqueles de que a Administração, e sobretudo o Governo, efectivamente desfrutam<sup>55</sup>.

Além disto, Timor-Leste parece sofrer de uma visão do papel da sua “sociedade civil” e do seu contributo para a consolidação do regime democrático semelhante à que Rob Jenkins caracteriza – e critica – e que envolve a manipulação deste conceito por parte de grande número de agências de apoio ao desenvolvimento envolvidas em processos de re-engenharia social e política. Retomando a noção de Ernest Gellner de que a “sociedade civil representa uma ordem amoral”<sup>56</sup> – no sentido em que não pressupõe um sentido único para a sua intervenção, além daquele que lhe advém de ultrapassar os consensos formados ao nível da elite política – Jenkins afirma que “atribuir à sociedade civil uma dimensão moral não só representa uma interpretação histórica errada do seu papel na regulação da vida social e política, como limita a sua capacidade para exprimir e, paradoxalmente, para conter as aspirações ao poder,

<sup>55</sup> Um exemplo entre muitos: o Governo dispõe dos serviços de um assessor para questões de comércio externo; porém, nenhum apoio é prestado à Câmara de Comércio ou a qualquer outra organização do sector.

<sup>56</sup> Gellner (1994).

influência e controle da verdade que constituem os elementos definicionais da política”<sup>57</sup>.

A articulação existente entre franjas da “sociedade política” timorense e algumas agências de apoio ao desenvolvimento (e que localmente aparece com o rótulo de “sociedade civil”), visivelmente mais sintonizadas entre si do que com franjas mais alargadas da própria população local, carece de ser apreciada e discutida de forma profunda<sup>58</sup>.

## O PODER JUDICIAL

Passando aos instrumentos estatais, aquele cujo perfil parece sofrer menor variação quando encarado numa perspectiva comparada é o poder judicial, ao qual se atribui a necessidade de ser forte e independente. Sucede que a construção, e não a mera reorganização, de um sistema judiciário é igualmente um processo impossível de se realizar no curto prazo – se quisermos, no espaço de um ciclo eleitoral de cinco anos – sobretudo se, como no caso em apreço, não existe uma infra-estrutura de recursos físicos e humanos sobre a qual basear o edifício.

São conhecidas as dificuldades, os esforços e a perseverança com que o edifício judicial timorense tem vindo a ser construído. E é sabido que o tempo de maturação deste processo – desde a formação dos agentes de justiça à elaboração, discussão, aprovação e disseminação dos principais instrumentos de enquadramento legal – ultrapassa em muito o horizonte de uma legislatura. Veja-se o exemplo do Provedor dos Direitos Humanos e da Justiça, eleito

<sup>57</sup> Jenkins (2001:267-268).

<sup>58</sup> Entretanto, vejam-se os trabalhos de doutoramento de Silva (2004) e Simão (2004) e o ensaio de Weiss e Hoffman *in* Chesterman *et al.* (2005:296-317).

em 15 de Junho de 2005 – mais de três anos após a independência – para um mandato de quatro anos pelo Parlamento Nacional, conforme estipula a Constituição, e cujos serviços abriram ao público apenas em Março de 2006, dado que à data da sua posse quase tudo o que diz respeito a esta instituição estava por fazer.

Por esta razão, e a despeito da natural compreensão que a conclusão deve inspirar, não é possível afirmar que, em rigor, existe neste momento um poder judicial nacional, forte e independente no novo Timor-Leste independente<sup>59</sup>. Existe, isso sim, um quadro de referência, tanto constitucional como político, que aponta no sentido da sua criação e desenvolvimento, e cujos primeiros passos têm sido observados sem sobressaltos de maior.<sup>60</sup>

Voltemo-nos agora para uma breve análise dos órgãos especialmente políticos consagrados na Constituição: o Parlamento Nacional, o Governo e o Presidente da República.

#### O PARLAMENTO NACIONAL<sup>61</sup>

O Parlamento Nacional divide a sua competência específica por três áreas clássicas: legislativa, fiscalizadora e política.

<sup>59</sup> Este ponto é sublinhado com grande veemência no “Relatório da Comissão Especial Independente de Inquérito para Timor-Leste” (ONU, ACNUDH, 02.10.06), especialmente parágrafos 174-219

<sup>60</sup> A excepção poderá ser representada pelo processo do Código Penal. Aprovado pelo Governo através de uma autorização legislativa, e sem debate público de qualquer espécie, o seu prazo de promulgação foi ultrapassado pelo Presidente da República que procurou auscultar vários sectores da sociedade timorense e promover um mínimo de debate. No momento em que escrevo ainda não há decisão presidencial sobre a matéria.

<sup>61</sup> Desejo agradecer especialmente ao Luís Martins, que está em Dili desde 2001 a trabalhar junto da assembleia parlamentar, pelos esclarecimentos que forneceu e que muito beneficiaram esta secção, e pela constante disponibilidade em manter-me actualizado sobre a actividade desse órgão de soberania.

A acção legislativa do Parlamento Nacional compreende dois tipos principais de situações: a discussão e votação de Projectos de Lei (quando a iniciativa pertence aos Grupos Parlamentares) e de Propostas de Lei (quando a iniciativa é do Governo), e, por outro lado, a votação de autorizações legislativas que habilitam o Governo a assumir, ele próprio, poderes legislativos. Recentemente, foi esta a solução adoptada para a aprovação de um importante pacote de diplomas estruturantes do edifício judicial como os Códigos do Processo Civil, do Processo Penal e o próprio Código Penal.

Uma análise da terceira sessão legislativa (Setembro de 2004 a Julho de 2005) revela o seguinte quadro quanto a “processos legislativos comuns”: o Parlamento Nacional aprovou no decurso do ano 18 Leis, das quais apenas três se basearam em Projectos de Lei – duas leis que concederam prorrogação do período de funcionamento da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR), e a lei dos feriados nacionais; enviou para promulgação um Decreto do Parlamento Nacional que corporiza a nova versão, expurgada, de uma lei anteriormente aprovada mas vetada pelo Presidente da República por inconstitucionalidade; aprovou ainda uma lei de Orçamento de Estado e uma de Orçamento Suplementar, obviamente apresentadas pelo Governo; aprovou 8 instrumentos de Direito Internacional; aprovou 10 deslocações do Presidente da República ao estrangeiro.<sup>62</sup>

Conclui-se que o trabalho desenvolvido pelo Parlamento Nacional se centrou, quase exclusivamente, na apreciação de diplomas submetidos pelo Governo. A iniciativa parlamentar em matéria de legislação foi muito

<sup>62</sup> Parlamento Nacional de Timor-Leste, Relatório de Actividades. Primeira legislatura. Terceira Sessão Legislativa. 15 de Setembro de 2004 a 14 de Setembro de 2005, roneo.

reduzida. Importa sublinhar este facto na exacta medida em que o contexto em que surge tem importância na compreensão dos mecanismos políticos em vigor em Timor-Leste: é ao nível do Governo que se concentra o apoio técnico internacional que facilita a elaboração dos diplomas a serem posteriormente submetidos ao parlamento, o que significa que este tipo de apoio beneficia de forma desigual o partido que sustenta o Governo e os partidos da oposição, que têm obvias dificuldades nesse domínio.

De notar também que no decurso dessa sessão legislativa apenas foi rejeitada uma iniciativa legislativa, precisamente o Projecto de uma bancada oposicionista sobre revisão da Lei dos Partidos.

No domínio da acção fiscalizadora, reportemo-nos ao texto do “Relatório de Actividades”: “O que há a assinalar é o facto de não terem sido utilizados os institutos das perguntas e interpelações ao Governo, bem como dos inquéritos, que constituem relevantes meios de fiscalização da acção governativa a que os deputados podem lançar mão” (p.8).

Desde o início da Legislatura, em 2002, apenas uma vez compareceu um Ministro perante o parlamento para discutir a política sectorial pela qual é responsável. Trata-se do então Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, José Ramos-Horta, por sinal um dos poucos membros do Governo não filiado na Fretilin.<sup>63</sup>

O próprio Parlamento Nacional reconhece que “ainda se está a tentar identificar os melhores mecanismos

<sup>63</sup> O facto parece duplamente importante: pela disponibilidade demonstrada pelo Ministro em causa para comparecer perante o Parlamento Nacional; e pelo desinteresse da maioria política em utilizar os mecanismos democráticos do Estado, em detrimento das estruturas de natureza partidária, para questionar os seus ministros..

práticos para realizar a actividade de fiscalização” e que “esta função deverá ser prosseguida de forma mais consequente” (pag. 10).

Chegamos à terceira e última função: a função política. O parlamento cumpriu a sua função institucional, por exemplo, ao eleger os seus representantes nos Conselho de Estado e Conselho Superior de Defesa e Segurança, na Comissão Nacional de Eleições e no Conselho de Administração do Serviço de Radiodifusão. Mas no decurso desta mesma sessão legislativa ocorreram dois factos que poderiam ter tido algum eco no Parlamento Nacional: a manifestação pública convocada e apoiada pela hierarquia da Igreja Católica, em Abril-Maio de 2005, e a remodelação do Governo em Julho do mesmo ano. Apesar de a generalidade dos partidos políticos com assento parlamentar se ter pronunciado publicamente sobre a manifestação, nem a oposição apresentou uma moção de censura nem o Governo uma moção de confiança, situação que se repetiu após a remodelação governamental. Aliás, o instrumento da moção de censura nunca foi accionado em quase quatro anos de vigência do parlamento, e a moção de confiança foi usada apenas uma vez, logo após a discussão do programa do Governo em 2002.

Parece poder concluir-se que o desempenho do Parlamento Nacional, onde existe uma expressiva maioria de apoio ao Governo, se pautou por critérios minimalistas, e que, como os próprios parlamentares reconhecem, carece de um desenvolvimento político e institucional que o insira de forma mais efectiva no sistema de governo de Timor-Leste.



## O GOVERNO

O I Governo Constitucional repousava a sua legitimidade na maioria absoluta obtida pela Fretilin nas eleições de 30 de Agosto de 2001 para uma Assembleia Constituinte que entretanto deliberou (com suporte nas provisões da legislação de então) transformar-se em Parlamento Nacional e exercer uma legislatura completa a partir de 2002<sup>64</sup>. Estas eleições realizaram-se de acordo com um sistema misto, em que 75 deputados foram eleitos num círculo nacional em que se utilizou um método proporcional para distribuir os assentos (com 57% dos votos a Fretilin obteve 43 lugares, correspondentes a 57% dos assentos), e em que 13 outros deputados foram eleitos nos distritos – tendo então esse mesmo partido ganho 12 desses assentos. Com um nível de votação em torno dos 57%, a Fretilin controla 55 (= 63%) dos assentos, muito próximo da fasquia de dois terços necessária para dirimir questões de constitucionalidade.

A composição do I Governo Constitucional revela que, a despeito de declarações sobre o carácter “inclusivo” da sua equipa, o Primeiro Ministro recorreu exclusivamente ao seu partido – excepto no caso do Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, José Ramos-Horta, que foi um dos fundadores da ASDT (que viria a transformar-se em Fretilin) e não tem filiação partidária desde meados da década de 80, mas desfruta de um enorme prestígio internacional, sancionado pelo galardão de Nobel da Paz em 1996, e de Rui Araújo, Ministro da Saúde, um timorense com carreira académica internacional e um elevado prestígio técnico. Pelo contrário, a composição do Governo

<sup>64</sup> Embora a hipótese de transformação estivesse prevista no Regulamento UNTAET 2001/2, que regulou o processo eleitoral, e tenha obtido a maioria dos votos na Assembleia Constituinte, vários actores políticos exprimiram a ideia de que deveria ter havido novas eleições em 2002. Por outro lado, subsistem dúvidas quanto ao termo do mandato dos actuais deputados. Vide o ensaio “Desafios e Dilemas Eleitorais”, *infra*.

parece reflectir o peso da estrutura da Fretilin, sobretudo dos seus quadros que viveram exilados, sendo frequentemente designado como um governo “moçambicano”.

Noutros termos, porém, o Governo indicia um nível de abertura política da sociedade timorense que se pode simbolizar pela figura do próprio Primeiro Ministro, de ascendência muçulmana, sendo os muçulmanos um grupo social de muito pequena dimensão, e o país predominantemente católico.

O Governo é o órgão de Estado cuja edificação se iniciou mais cedo (uma vez que desde 1999, as Nações Unidas, ao assumirem a administração do território, associaram timorenses à equipa governamental); além disso, é através do Governo – entendido no seu sentido restrito e não como uma tradução da expressão anglo-saxónica “government”, que mais equivale a uma administração pública no seu sentido genérico – que o grosso da ajuda internacional tem vindo a ser canalizado para Timor-Leste. Acrescente-se a tudo isto as funções normais que se estendem desde o controle das forças armadas e de segurança (através dos Ministérios da Defesa e do Interior, respectivamente), dos recursos financeiros (sobretudo através do Ministério das Finanças) e naturais (através do Ministério dos Recursos Naturais), da supervisão da Justiça e dos *media* (por exemplo, através do controle da TVTL).

O Governo tem assumido igualmente um papel de relevo na produção de legislação fundamental através de obtenção, junto do parlamento Nacional, das respectivas autorizações legislativas. Sirva como exemplo recente a aprovação de três Códigos (Penal, Processo Penal e Processo Civil), diplomas estruturantes do edifício jurídico timorense, e que representam matéria normalmente reservada aos parlamentos. No fim, ressalta com grande nitidez que o Governo dispõe de uma ampla capacidade de



actuação, de uma estrutura centralizada, e de um apoio significativo no Parlamento Nacional.

Acresce, como foi já referido, que o grosso da ajuda internacional é canalizado para Timor-Leste via Governo, numa acepção estrita. Este facto introduz um factor suplementar de desequilíbrio entre as instituições dos Estado.

### O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O actual Presidente da República, Kay Rala Xanana Gusmão, foi eleito em 14 de Abril, e tomou posse em 20 de Maio de 2002, numa eleição realizada ainda sob alçada da UNTAET, tendo recebido mais de 82% dos votos expressos (contra um pouco mais de 17% do único rival, Francisco Xavier do Amaral). Esta eleição, como seria de esperar, deu expressão ao estatuto de Xanana como líder destacado do povo timorense; e legitimou a sua ascensão à Chefia do Estado. As suas funções, porém, não são de carácter executivo.

Nos primeiros quatro anos como Presidente, salientam-se as seguintes decisões como reveladoras do sentido que tem emprestado ao exercício do cargo:

a) apenas por duas vezes fez uso do seu direito de veto, ambas invocando inconstitucionalidade da legislação submetida a promulgação, em situações em que estavam em causa os direitos, liberdades e garantias consagradas na Constituição. O Parlamento Nacional veio a expurgar os diplomas das normas feridas de inconstitucionalidade;

b) quer no caso dos incidentes de 4 de Dezembro de 2002, quer no da manifestação promovida pela hierarquia da Igreja Católica em 2005, em que foi solicitada a

demissão do Governo, o presidente da República manifestou a sua confiança institucional no Governo;

c) em Julho de 2005, o Presidente da República aceitou uma proposta do primeiro Ministro para proceder a uma remodelação do I Governo Constitucional, apesar de ter anteriormente defendido publicamente a necessidade de substituir um ministro que se manteve em funções;

d) ainda em 2005, o Presidente da República remeteu ao Governo o pedido de exoneração apresentado pelo comandante das F-FDTL, no entendimento que qualquer alteração na chefias militares carecem de proposta previa do Governo.

Conforme refere Denis Shoemsmith a propósito do que se refere acima na alínea b), “O Presidente Gusmão tentou intervir nas duas vezes, mas no sentido de acalmar a situação, não para tornar a situação mais difícil para o Governo. As consequências de se verificar uma oposição aberta entre o Presidente e o Primeiro Ministro em qualquer das crises teriam sido altamente desestabilizadoras, e o quadro constitucional para um confronto dessa natureza assumiria uma importância secundária relativamente ao medir de forças.”<sup>65</sup>

### 6.

É grande a tentação, chegado que está o momento de alinhar algumas considerações que resumam e dêem algum sentido ao que acabámos de discutir, de recuperar aqui o título de um trabalho de Anthony L. Smith: *Timor Leste: Strong Government, Weak State*. De facto, nestas poucas palavras encontra-se condensada uma perspectiva que

<sup>65</sup> Shoemsmith (2006:14). Mais adiante regressaremos a uma análise do quadro constitucional e do modo como se comportou na crise de Abril-Maio de 2006, defendendo a ideia segundo a qual esse quadro se mostrou mais enraizado do que a suposição de Denis Shoemsmith levaria a crer.

sublinha a existência de um desequilíbrio acentuado nas instituições políticas timorenses, em que avulta a hipertrofia relativa do Governo e o carácter embrionário dos restantes elementos de equilíbrio, a que não podemos deixar de reconhecer pertinência<sup>66</sup>. O que me faz hesitar em subcrever inteiramente o título de Smith é a ausência de qualquer vocábulo da família de “democracia”, sem o qual a visão do que se passa neste novo país pode aparecer com graus variáveis, mas significativos, de distorção. Não terá sido por acaso que inicie este ensaio sublinhando o “bom comportamento” de Timor-Leste no campo da adesão e desenvolvimento de preceitos democráticos.

Para resolver a questão assim colocada, e ultrapassar o paradoxo que ela evidencia, teremos de prestar atenção ao regime especial que os timorenses decidiram adoptar, e ponderar a contribuição do semi-presidencialismo para o sucesso do processo democrático em Timor-Leste. A literatura existente parte de entendimentos distintos quanto à bondade de um tal regime.

Dennis Shoemsmith atribui a génese do regime semi-presidencial de Timor-Leste à influência exercida por Portugal, e também por Moçambique, sobre os dirigentes da Fretilin. Experiências de vida de muitos militantes com elevada responsabilidade neste partido em ambos os países, por um lado, e por outro, o reconhecimento de que uma sintonia com Portugal – que havia manifestado apoio à sua luta ao longo dos anos, e cuja acção diplomática recente era

<sup>66</sup> Veja-se, a este propósito, o “Relatório da Comissão Especial Independente de Inquérito para Timor-Leste”. Quando discute o desenrolar dos eventos que marcaram a crise de Abril-Maio de 2006, nomeadamente quando analisa em detalhe a acção do Primeiro Ministro no dia 28 de Abril, o Relatório evidencia a assunção de poderes por parte deste sem aparente suporte constitucional, e completamente à revelia do Presidente da República. Esta constatação surge exemplificada na decisão de cometer tarefas de intervenção às forças armadas num contexto de paz, sem prévio conhecimento do seu Comandante Supremo. A descrição detalhada do Relatório introduz na análise destes incidentes a noção de “funcionamento regular das instituições” que estaria claramente posto em causa.

julgada decisiva no desfecho histórico da organização do referendo – constituía um alicerce seguro para os anos futuros, terão sido mais importantes do que um estudo aprofundado (que as circunstâncias não facilitavam) de modelos constitucionais alternativos.

Por outro lado, inclina-se para a ideia de que o equilíbrio de poderes entre o Governo e o Presidente, que em seu entender é bastante limitativo para este último, responde aos receios da maioria dos deputados constituintes de que Xanana pudesse usar a sua enorme popularidade para rivalizar com a Fretilin e o Governo que esta tinha assegurado desde 2001. E acentua que “o sistema semi-presidencialista (...) institucionalizou uma luta política entre o Presidente Xanana Gusmão e o Primeiro Ministro, Mari Alkatiri.”<sup>67</sup> Mais recentemente, o mesmo autor recorda que “uma liderança dual é potencialmente desestabilizadora para o novo Estado”<sup>68</sup>. A sua hipótese-base é a de que a institucionalização de um conflito entre o Presidente da República e o Primeiro Ministro “polariza as alianças políticas e constitui uma ameaça à viabilidade do novo estado”<sup>69</sup>.

Em 2001, no volume colectivo sobre os desafios ao desenvolvimento organizado por Hill e Saldanha, Mackie havia considerado que “um sistema de governação semi-presidencial (...) pode bem responder mais adequadamente às necessidades de Timor-Leste do que um sistema puramente presidencial ou parlamentar. Um tal sistema pode combinar-se com a situação advogada por Lijphardt e, em termos teóricos, poderá resultar em melhor governação do que qualquer outro sistema político do sudeste asiático”<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Shoemsmith (2003:231).

<sup>68</sup> Shoemsmith (2006:12).

<sup>69</sup> Shoemsmith (2003:243).

<sup>70</sup> Mackie (2001:205).

Poder-se-á debater a arqueologia e mesmo a psicologia da constituição timorense – na sequência, aliás, de um debate que se desenrolou em paralelo com a preparação das eleições e o funcionamento da Assembleia Constituinte. Num ponto, contudo, creio haver unanimidade: Timor-Leste desenhou, de forma soberana, uma Constituição que institui um regime semi-presidencial, único no Sudeste Asiático, e com muito poucos exemplos fora do continente europeu<sup>71</sup>. A interpretação desta decisão, porém, coloca-nos o problema de saber se a polarização entre os dois actores fundamentais é anterior ou posterior à criação do sistema semi-presidencial, e se esta escolha, com os riscos inerentes, se mostrou capaz de recolher dentro do sistema político as tensões existentes e de lhes oferecer um quadro institucional de decisão.

Ora, a existência de uma liderança dual ou dividida em Timor-Leste está longe de constituir uma *consequência* da escolha do regime semi-presidencial em sede de Assembleia Constituinte. Como já aludi anteriormente, a existência de uma liderança complexa constitui um dado estruturante da situação política vigente ao tempo da Resistência, e que o novo Estado herdou da sua própria história. Poderia ter lidado com esta herança de modos diferentes (por exemplo, mantendo uma estrutura do tipo do CNRT no “período de transição”); ao optar, porém, por enterrar as estruturas políticas pré-referendo e avançar para a construção imediata de um regime novo, a opção

<sup>71</sup> O exemplo mais próximo, em termos geográficos, parece ser o do Sri Lanka, em que a tensão entre Presidente da República e Governo é frequente. Um exemplo de relativo sucesso no continente asiático é o da Coreia do Sul. No universo das ex-colónias portuguesas, onde se verificou uma tendência para adoptar um modelo deste tipo quando se deu a queda dos regimes de partido único, o balanço da adopção de um regime semi-presidencial não está ainda cabalmente feito; no entanto, veja-se a entrevista do Presidente da República de Cabo Verde, Pedro Pires, ao jornal *Público* (08.02.06), intitulada “A coabitação não se tem portado bem em nenhum país onde se verificou”.

semi-presidencial aparece como uma solução “inclusiva”: abria as portas a uma cooperação institucional, e a um mínimo de partilha de poderes, entre duas forças com características distintas – um partido com uma história inigualável de articulação com a Resistência, com um conjunto de quadros preparados numa vida de exílio, por uma banda; e, por outra, um líder – Xanana Gusmão – que dispunha de um prestígio nacional e internacional, de um poder carismático forjado na sua permanência no interior do País e, depois, na sua prisão em Cipinang, mas cuja influência moral se não estruturava através de qualquer organização de suporte de tipo partidário. A história das tensões entre uns e outro percorre os últimos vinte anos de vida política timorense, e encontra-se espelhada em numerosos episódios narrados por José Mattoso na sua história da Resistência<sup>72</sup>.

Neste quadro, poder-se-ia argumentar que, numa democracia que iniciava os seus passos, e que não dispunha de níveis sofisticados de desconcentração de poderes (como os que decorrem, por exemplo, da existência de níveis territoriais de administração com base electiva que normalmente permitem à oposição ser “poder” em alguns locais), a adopção de um regime semi-presidencial poderia ser encarada como uma forma de integração no sistema de uma liderança que, efectivamente, era caracterizada por ser polifacetada. Para que tal pudesse suceder de forma sustentada, porém, seria necessário que os poderes distribuídos fossem considerados pelos diversos intervenientes como real e efectivamente equilibrados – o que nos abre uma janela para uma análise distinta, e que não cabe neste ensaio.

Analisando o percurso de quatro anos de independência, ainda antes da crise de Abril-Maio, Shoemith parece

<sup>72</sup> Mattoso (2005)



abandonar as suas reticências iniciais e reconhecer virtualidades à escolha constitucional. De facto, acaba por admitir que “uma separação de poderes está inscrita no sistema semi-presidencial, a qual tem oferecido ao presidente uma base institucional para castigar, e por vezes tentar disciplinar o governo. Até ao momento, estas acções nem desestabilizaram o poder executivo, nem o impediram de prosseguir a sua agenda política. Mas, na medida em que o presidente tem pedido publicamente contas ao Governo, o sistema semi-presidencialista contribuiu positivamente para o processo de democratização”<sup>73</sup> (2006:20). De facto, a única entidade capaz de assegurar o regular funcionamento das instituições, de suprir as deficiências que a juventude do regime acusa, de representar um efectivo mecanismo de contrabalanço democrático ao poder do executivo, foi, no actual contexto, o Presidente da República - armado com a panóplia completa dos seus poderes constitucionais. Mantê-los na sua configuração básica actual, compatível com uma ideia de partilha de poder que é inerente à democracia e sobremaneira a situações de sociedades em que coexistem lideranças complexas, para não falar já da necessidade de se pensar o seu ajustamento e/ou a explicitação de algumas normas menos claras, é o mínimo que se pode esperar e a prova dos nove à capacidade do original regime semi-presidencial timorense responder de forma adequada às necessidades da construção e consolidação de um Estado de Direito Democrático.

<sup>73</sup> Shoemith (2006:20)

## II

### DESAFIOS E DILEMAS ELEITORAIS EM TIMOR-LESTE

*Desejo expressar os meus agradecimentos muito especiais a Maurício Cláudio, do IFES, que me manteve ao corrente da evolução deste assunto ao longo dos últimos meses; a Scott Cunliffe, da UNOTIL; e a todos os participantes no Workshop sobre Desenvolvimento Político, com especial relevo para Dionísio Babo, que assumiu um papel de relevo na coordenação dos debates.*



## DESAFIOS E DILEMAS ELEITORAIS EM TIMOR-LESTE<sup>74</sup>

*The way a new election law  
turns votes into representatives  
(the fine print of election laws)  
can have as much of an impact  
on who will be running a country  
as an occupying army*  
James Glanz

*Election systems always seem arcane  
until the day after the election*  
Jarrett Blanc

### I O QUADRO CONSTITUCIONAL E POLÍTICO

No dia 30 de Agosto de 1999, aproximadamente 98,6% dos timorenses recenseados votaram no referendo organizado pelas Nações Unidas e que, por uma margem de 78,5%, contra 21,5%, derrotou a proposta de “autonomia especial” no seio da República Indonésia e abriu as portas ao restabelecimento da independência.

Exactamente dois anos depois, noutro dia 30 de Agosto, os timorenses – então administrados pela UNTAET que organizou

<sup>74</sup> Este ensaio tem a sua origem num conjunto de notas preparadas, a pedido do Presidente Xanana Gusmão, para as sessões do *Workshop sobre Desenvolvimento Político*, aberto por Jorge Sampaio por ocasião da sua última visita de Estado, em Fevereiro, e que se desenrolaram depois, em Março de 2006. Posteriormente, foi incorporando novos desenvolvimentos do processo político timorense, mas a sua redacção final teve lugar antes do debate parlamentar sobre as propostas de legislação eleitoral. Optei por conservar neste ensaio o seu carácter evolutivo, por me parecer que assim se faz melhor justiça à sua própria história.

o processo eleitoral – votaram nas eleições para a Assembleia Constituinte que, mercê de um voto dos seus deputados suportado num preceito do Regulamento 2001/2 que regeu a eleição (artigo 2.6), se viria a transformar no Parlamento Nacional.

E no dia 14 de Abril de 2002 voltaram pela terceira vez às urnas para escolher entre Francisco Xavier do Amaral (o homem que a 28 de Novembro de 1975 proclamara a independência de Timor-Leste e fora seu Presidente até ser destituído em virtude de dissensões nas forças que resistiram à ocupação indonésia, em 1978) e Xanana Gusmão para Presidente da República.

Xanana tomou posse como I Presidente Constitucional da República Democrática de Timor-Leste, depois de ter obtido cerca de 83% dos votos, no dia 20 de Maio de 2002. O seu mandato, como o dos parlamentares, é normalmente de cinco anos.

Tudo aponta para que em 2007 haja novas eleições presidenciais e legislativas. Desta feita, porém, garantida que está a soberania da República Democrática de Timor-Leste, a responsabilidade pela organização do processo eleitoral – que contará seguramente com apoios diversos da “comunidade internacional” – irá caber às autoridades constitucionais da nova República.

Com efeito, não poderiam as autoridades timorenses enjeitar a obrigação que lhes cabe de, através da organização de eleições, cumprir os requisitos mínimos a que a noção de soberania popular plasmada na sua constituição efectivamente obriga.<sup>75</sup>

A realização dos actos eleitorais de 1999, 2001 e 2002 não só foi organizada pelas Nações Unidas, como contou com fortíssimo apoio logístico (em termos, por exemplo, de transporte e de comunicações) e participação activa de uma expressiva fa-  
lange dos “internacionais”.

<sup>75</sup> Na sequência da crise de Abril-Maio de 2006, voltou a falar-se da hipótese de se entregar às Nações Unidas a tarefa de organizar o processo eleitoral, à imagem e semelhança do que ocorreu em 2001 e 2002. Numa lógica de reforçar as estruturas embrionárias do Estado Timorense, porém, essa hipótese parece ter sido ultrapassada em favor de uma responsabilização directa dos timorenses, com apoios substanciais da comunidade internacional.

Os meios humanos e materiais com que a RDTL conta para organizar as eleições de 2007 são significativamente inferiores aos que se encontravam no terreno nas datas já referidas.

Refira-se, a propósito, que as eleições locais – para os sucos e aldeias – realizadas em 2005 foram repartidas, em 4 grupos, ao longo de 9 meses, e mesmo este esforço conduziu a resultados com uma significativa margem de contestação.

As eleições de 2007 serão pois as primeiras eleições de amplitude nacional que se realizam na vigência da Constituição da RDTL, assumindo-se tanto como um teste à capacidade dos timorenses cumprirem os preceitos por si próprios escolhidos como um paradigma, um modelo, que se espera venha a configurar positivamente a vida política timorenses no médio ou mesmo longo prazo. Razões suficientes para que sobre eles nos ocupemos<sup>76</sup>.

## I. Construir o Edifício Constitucional

A um ano de distância, está por construir o edifício institucional previsto na Constituição da RDTL. Avultam três iniciativas que urge concretizar:

**I.1. A definição das competências e composição da estrutura orgânica do “órgão independente” que há-de assumir a “supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais” previsto no número 6 do Artigo 65º (Eleições).**

Tem o Governo, na estrutura do Ministério da Administração Estatal, um Secretariado Técnico dos Assuntos Eleitorais (STAE) que, naturalmente, se ocupa das mais variadas questões que se prendem com este assunto. Mas como é igualmente natural “o actual sistema de administração eleitoral poderia gerar a percepção de que o Governo tem o controle sobre o processo eleitoral (...) o que poderia minar a legitimidade do processo”.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Sobre a dimensão internacional dos processos eleitorais, e as formas que pode assumir a intervenção externa nesse processo, vide Bjornlund (2004).

<sup>77</sup> United Nations, *Need Assessment Mission in Timor-Leste*, p. 16.

Um organismo que corresponde, em termos gerais, ao estipulado na Constituição foi consagrado na Lei /2004 – Lei sobre Eleições dos Chefes de Suco e dos Conselhos de Suco (parte V – Comissão Nacional de Eleições). No entanto, o seu mandato, nos termos do nº 2 do Artigo 32, “cessa com a apresentação do relatório final ao tribunal competente” – o que efectivamente já sucedeu.

Trata-se agora de saber se o organismo constitucionalmente previsto deve obedecer a esse modelo e ter uma vida intermitente, intimamente articulada com a realização de actos eleitorais, ou se, pelo contrário, deverá constituir um corpo permanente (mesmo que se admita em período pré-eleitoral uma forma específica de funcionamento). A questão é tanto mais importante quanto a actuação do STAE constitui um foco de tensão político-partidário de relevante amplitude. Curiosamente, o STAE garantiu a colaboração técnica internacional ao abrigo da cooperação, tanto multilateral como bilateral. Acresce que o STAE não tem mostrado abertura a partilhar com outras instâncias intervenientes o concurso dos assessores internacionais<sup>78</sup>.

**1.2. A elaboração de um quadro legal que traduza em lei corrente o preceituado no Artigo 65º, nº 2; (“o recenseamento eleitoral é obrigatório, oficioso, único e universal, sendo actualizado para cada eleição”) e igualmente no Artigo 47º (direito de sufrágio) nº 1 (“Todo o cidadão maior de dezassete anos tem o direito de votar e de ser eleito”).**

Apesar da RDTL ter já realizado eleições locais, não foi ainda legislado o processo de recenseamento. Além disso, conforme

<sup>78</sup> Dois antigos responsáveis da Comissão Nacional de Eleições – Faustino Cardoso Gomes e Carmelita Caetano Moniz – elaboraram um excelente relatório sobre o modo de funcionamento deste organismo no processo de eleições dos sucos (eleições locais), combinando uma perspectiva crítica com um conjunto de sugestões. (USAID/IFES: *The National Elections Commission during the Suco Elections: A Critique & Recommendations for the Future Electoral Supervisory Board*. September 2006). Este assunto permanece em lugar de destaque na agenda de organizações internacionais que prestam assistência em Timor-Leste, como se pode ver no *Briefing III to the International Community*, Dili, 18 September, da USAID/IFES ou no *Project Document: Support to 2007 National Elections in Timor-Leste* (September 2006) do PNUD (especialmente pp.8-10)

constatou em finais de 2005 a Missão de Avaliação das Nações Unidas: “foi levado a cabo um exercício de registo de eleitores em todo o país através de equipas colocadas no terreno para a realização do registo manual e a introdução dos dados numa base de dados nacional. Compilou-se um registo razoavelmente completo e preciso dos eleitores registados do país, embora o censo de 2000 não tenha sido determinado de forma final (...)” Este aspecto associado ao papel desempenhado pelo STAE no processo (e que carece de transparência), representa um incentivo mais a que o recenseamento seja encarado como um problema que exige uma solução de raiz.

Além disso, e se mais fosse necessário, “chegou também aos ouvidos da Missão de Avaliação que um erro administrativo resultou na emissão de cartões de eleitor com números que não correspondiam aos números das respectivas entradas na listas. Esta situação terá de ser remediada antes de 2007 (...) Parece não haver alternativa senão a de se emitirem novos cartões com números devidamente coordenados para todos (sublinhado meu) os eleitores registados. Uma acção a nível nacional para a emissão de cartões devidamente numerados e de melhor qualidade que os anteriores deveria ser coordenada com a actualização de recenseamento de eleitores e assim ajudar a limitar os custos. Tal exercício levará muitos meses e deverá ser estruturado em conformidade com um quadro jurídico-legal ainda por redigir”.

A avaliar pela análise contida no *Project Document* de Setembro de 2006 (PNUD) a situação não se alterou minimamente.

**1.3. A redacção, discussão e aprovação da(s) Lei(s) Eleitoral (ais) para Presidente da República e o Parlamento Nacional**

Entramos aqui no cerne das opções que terão de ser feitas no curto prazo, e que certamente virão a ter um impacto significativo por longos anos.

A Constituição da RDTL contém alguns princípios que deverão ser observados, sendo igualmente certo que partilho o entendimento de que, além do texto constitucional, o próprio texto da lei eleitoral que presidiu à eleição da Assembleia Constituinte constitui, ele próprio, uma fonte legal, sobretudo em

caso de situações omissas na CRDTL. De facto, não havendo repúdio expresso por parte da Constituição de elementos constantes dessa lei (como sucede, por exemplo, na decisão de não manter círculos de candidatura uninominal), ela deverá ser utilizada como fonte complementar de direito porque se trata de um diploma fundador do próprio regime político. Recapitulemos brevemente quais são os princípios expressamente consignados na Constituição:

### 1.3.1. Separação clara entre eleições para o Presidente da República e para o Parlamento Nacional.

Se é certo que em nenhum momento a Constituição proíbe explicitamente a simultaneidade destas eleições, não é menos verdade que as distingue de forma muito clara. Aliás, quer o actual órgão legislativo, quer o primeiro Presidente da República constitucional de Timor-Leste, foram eleitos em eleições separadas.

Assim, a eleição para Presidente da República, a que se podem candidatar indivíduos com cidadania originária com mais de 35 anos e no pleno uso das suas capacidades, que sejam apoiados por um mínimo de cinco mil cidadãos eleitores (artigo 75º, nº 1, alíneas a) e d)) deve fazer-se, nos termos do Artigo 76º (Eleição) “pelo sistema de maioria de votos validamente expressos, excluindo os votos em branco” (nº 2). No caso de nenhum dos candidatos obter “mais de metade dos votos, proceder-se-á a uma segunda volta, no trigésimo dia subsequente ao da primeira votação” (nº 3), à qual “concorrerão apenas os dois candidatos mais votados que não tenham retirado a candidatura” (nº 4).

Trata-se, portanto, de uma eleição directa com duas voltas, e que requer um processo específico de candidatura (ou seja, não estando articulada com a existência de partidos políticos).

Sendo necessária uma lei que regule o exercício desta eleição, a Constituição desenha com bastante precisão os seus contornos mais significativos. Quanto ao Parlamento Nacional, a situação é substancialmente distinta.

### 1.3.2 Regras (muito genéricas) para as eleições legislativas

Sabe-se que o Parlamento Nacional deverá ser constituído “por um mínimo de cinquenta e dois e um máximo de sessenta e cinco deputados” (Artigo 93ª – Eleição e composição, nº 2), e ser eleito “por sufrágio universal, livre, directo, igual, secreto e pessoal” (idem, nº 1).

De acordo com o Artigo 65º (Eleições), “a conversão dos votos em mandatos obedece aos sistema de representação proporcional” (nº 4).

Quanto a todos os restantes aspectos, “o processo eleitoral é regulado por lei” (nº 5) – lei essa que “estabelece as regras relativas aos círculos eleitorais, às condições de elegibilidade, às candidaturas, e aos procedimentos eleitorais” (Artigo 93ª, nº 3). Só o limite temporal do mandato dos deputados é também fixado pela Constituição em cinco anos<sup>79</sup>.

Com isto fica esboçado um quadro constitucional que oferece, no campo das eleições legislativas, uma ampla margem para novas escolhas na definição concreta do modelo eleitoral a definir.

Poderemos, no entanto, convocar a regulamentação a que obedeceu a “eleição fundadora” de 20 de Agosto de 2001. Na verdade, se a Constituição não permite que esse preceituado se aplique integralmente em eleições futuras (mormente pela diminuição que impõe ao número de deputados, e pela obrigatoriedade de utilizar uma fórmula proporcional para converter votos em mandatos), nada impede que, nos casos em que os princípios já usados não conflituem com a lei fundamental, eles sejam recuperados. Estabelecer elos de ligação, procurar uma continuidade e não sublinhar a ruptura em relação às práticas seguidas no período de transição para a independência, parece ser uma via consentânea com as opções até hoje seguidas em Timor-Leste, e que pode merecer atenção em sede da discussão do quadro legal das eleições.

<sup>79</sup> Como veremos adiante, na secção sobre a sequência das eleições, mesmo este limite não parece ser absoluto, contrariamente ao que se passa no caso do PR, em que a Constituição é taxativa e não parece admitir casos especiais.



Entretanto, o modelo eleitoral timorense há-de ser balizado, por um lado, pelo sistema eleitoral em sentido estrito e, por outro, por um conjunto de opções adicionais que tentaremos identificar.

## 2. O Coração do Sistema Eleitoral

O sistema eleitoral, *stricto sensu*, compreende três problemas:

2.1. **O número de deputados ao Parlamento Nacional**, que a Constituição fixa entre 52 e 65.

É sabido que quanto maior for o número de deputados mais fina pode ser a proporcionalidade, e maiores hipóteses poderá haver de eleger representantes dos pequenos partidos.

A opção a fazer deve contrabalançar o custo financeiro de um parlamento maior com as vantagens de formação de uma classe política mais alargada e com a possível articulação com as regras que presidiram à “eleição fundadora”, as quais parecem ter interpretado o sentido da proporcionalidade no sentido de garantir a maior inclusão social possível – o que é mais facilmente garantido com o número mais elevado de deputados.

2.2. **A magnitude dos circuitos eleitorais.** A Constituição é omissa quanto a este elemento, remetendo a sua configuração para a lei ordinária.

Pode interpretar-se a referência a eventuais círculos regionais como uma preferência não declarada da Constituição, mas na realidade não parece haver qualquer obrigatoriedade neste sentido. Ora, a criação de círculos regionais diminui significativamente a magnitude dos círculos e pode contribuir para uma significativa distorção de proporcionalidade ao mesmo tempo que elevaria a fasquia de votos necessários para garantir um assunto parlamentar. (Este efeito será tanto mais agravado quanto menor for o número de deputados a eleger).

A alternativa de um círculo nacional único pode facilitar a proporcionalidade de representação e manter a garantia de assento ligada um nível de votação relativamente modesto.

Obviamente, pode optar-se por um sistema misto que procure maximizar os aspectos positivos e minorar os negativos<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Um estudo contemplando esta variável foi elaborado por Maurício Cláudio, do IFES. (*Documento de Discussão: Para um novo enquadramento eleitoral em Timor-Leste: sobre o enquadramento legal, representação proporcional e escolha dos sistemas eleitorais*)

Estamos a tratar de eleições para o que será, comparativamente, um parlamento pequeno, o que significa que o baixo número de deputados constitui um factor de complicação para a hipótese de um modelo que combine círculos regionais com um círculo nacional de compensação.

Num momento em que surgem no horizonte próximo sinais de tensão com pretextos regionalistas (os *lorosae* contra os *loromunu* nas fileiras dessa instituição de integração nacional que deveria ser o exército) há certamente outros factores a ter em consideração na formulação deste parâmetro.

Acresce ainda que o Governo se tem empenhado num estudo conducente a um reordenamento territorial e administrativo, pelo que talvez houvesse vantagem em não consolidar pela via da legislação eleitoral um quadro que está aberto a reformas no curto prazo.

2.3. **O método de conversão de votos em mandatos.** Como se sabe, esta é uma área em que as soluções são várias, mesmo as que poderiam dar resposta à determinação constitucional de utilizar um método proporcional.

Basta pensar nos métodos da média mais elevada ou do maior resto, com toda a sua panóplia de variações – e de distorções mais ou menos significativas ao princípio da proporcionalidade pura – que se encontram na literatura sobre regimes de proporcionalidade<sup>81</sup>.

No entanto, este é um ponto específico em que a experiência timorense sob administração das Nações Unidas pode ser recuperada. De facto, a eleição de 30 de Agosto de 2001 utilizou – parcialmente, uma vez que se tratou de um modelo misto<sup>82</sup> – um método proporcional (de resto mais elevado) que poderá ser considerado como um traço de união com a história eleitoral.

Estes três pontos constituem o verdadeiro coração do sistema eleitoral que Timor-Leste terá de preparar no futuro próximo. Para nos apercebermos da dimensão que assumem, podemos recorrer a um exercício de simulação.

<sup>81</sup> Veja-se, por todos, Farrell (2001).

<sup>82</sup> As eleições para a Assembleia Constituinte realizaram-se do seguinte modo: um círculo nacional com 75 assentos e 13 círculos regionais com eleição de um só deputado em cada um pelo método da pluralidade simples de votos (“*first past the post*”). Vide Silva (2001).

Para este exercício prático recorreremos à votação de 30 de Agosto de 2001, aos dados disponíveis sobre eleitores recenseados por distrito em 2005, e às várias hipóteses limite de número de deputados.

### QUADRO 1

Distribuição dos mandatos pelos partidos concorrentes segundo o método seguido em 2001 nas hipóteses de parlamento com 75, 65 ou 52 deputados

Partido ou candidato	Votos	%	75	65	52
FRETILIN	208.531	57.4	43	38	30
PD	31.680	8.7	7	6	5
PSD	29.726	8.2	6	5	4
ASDT	28.495	7.8	6	5	4
UDT	8.581	2.4	2	2	1
PNT	8.035	2.2	2	2	1
KOTA	7.735	2.1	2	1	1
PPT	7.322	2.0	2	1	1
PDC	7.181	2.0	2	1	1
PST	6.483	1.8	1	1	1
PL	4.013	1.1	1	1	1
UDC/PDC	2.413	0.7	1	1	1
APODETI	2.181	0.6	0	1	1
PTT	2.026	0.6	0	0	0
PDM	1.788	0.5	0	0	0
Domingos Alves	1.492	0.4	0	0	0
Daniel Silva	1.412	0.4	0	0	0
M. <sup>a</sup> Domingas Fernandes	947	0.3	0	0	0
Olinda Cacirol	779	0.2	0	0	0
Teresa M. <sup>a</sup> Carvalho	711	0.2	0	0	0

Testando em primeiro lugar a importância do número de deputados, verifica-se que a mera redução tanto para 65 como para 52 deputados, mantendo todos os outros parâmetros idênticos, representaria, de uma forma contra-intuitiva mas real, a adição de um partido (no caso, a APODETI) que não obteve qualquer mandato em 2001, mas que, com uma votação quase igual à UDC/PDC, conseguiria um deputado (o mesmo não sucederia ao PTT com 2026 votos). Trata-se de uma situação pouco frequente (uma vez que a redução do número de assentos em disputa costuma resultar na eliminação dos partidos com menor expressão), mas que espelha a flutuação, a nível de detalhe, da relação entre votação e representação parlamentar. De qualquer forma, esta parece não ser uma variável crítica, e a solução a adoptar poderá ser determinada pelas considerações políticas quanto aos custos e benefícios de um parlamento com maior ou menor número de deputados. Em última análise, uma equação em que os custos financeiros e a formação de uma classe política mais abrangente e ampla estarão nos pratos da balança.

Vejam os de seguida o efeito de uma alteração na fórmula de conversão de votos em mandatos em três hipóteses alternativas: Quota de Hare (=2001), Sainte-Lague e D'Hondt:

Ver quadro 2 (na página seguinte).

O resultado deste exercício clarifica o efeito da adopção de cada um dos três métodos – todos da família dos métodos proporcionais – de conversão de votos em mandatos. Enquanto o método da Quota de Hare seguido em 2001 se revela muito próximo da proporcionalidade dos votos, resultando numa diferença acumulada de 6.25 pontos percentuais, o método d'Hondt situa-se no outro extremo, acumulando uma diferença de 12.95 pontos, ou seja, mais do dobro; além disso, a fatia de leão dessa diferença (5.74 pontos) resulta da sobre-representação do partido com maior expressão eleitoral, que saltaria de 43 para 49 deputados, e na exclusão de dois partidos com assento parlamentar

## QUADRO 2

Simulação da distribuição de Deputados segundo três métodos diversos de conversão de votos em mandatos

Partido ou candidato	Votos	%	Representação exacta	Quota de Hare	Diferença	Sainte Lague	Diferença	D'Hondt	Diferença
FRETILIN	208.531	57.4	43.26	43	0.26	44	0.74	49	5.74
PD	31.680	8.7	6.57	7	0.43	7	0.43	7	0.43
PSD	29.726	8.2	6.17	6	0.17	6	0.17	6	0.17
ASDT	28.495	7.8	5.91	6	0.09	6	0.09	6	0.09
UDT	8.581	2.4	1.78	2	0.22	2	0.22	2	0.22
PNT	8.035	2.2	1.67	2	0.33	2	0.33	1	0.67
KOTA	7.735	2.1	1.60	2	0.40	2	0.40	1	0.60
PPT	7.322	2.0	1.52	2	0.48	2	0.48	1	0.52
PDC	7.181	2.0	1.49	2	0.51	1	0.49	1	0.49
PST	6.483	1.8	1.34	1	0.34	1	0.34	1	0.34
PL	4.013	1.1	0.83	1	0.17	1	0.17	0	0.83
UDC/PDC	2.413	0.7	0.50	1	0.50	1	0.50	0	0.50
APODETI	2.181	0.6	0.45	0	0.45	0	0.45	0	0.45
PTT	2.026	0.6	0.42	0	0.42	0	0.42	0	0.42
PDM	1.788	0.5	0.37	0	0.37	0	0.37	0	0.37
Domingos Alves	1.492	0.4	0.31	0	0.31	0	0.31	0	0.31
Daniel Silva	1.412	0.4	0.29	0	0.29	0	0.29	0	0.29
M. <sup>a</sup> Dom. <sup>as</sup> Fernandes	947	0.3	0.20	0	0.20	0	0.20	0	0.20
O. Caeiro	779	0.2	0.16	0	0.16	0	0.16	0	0.16
Teresa M. <sup>a</sup> Carvalho	711	0.2	0.15	0	0.15	0	0.15	0	0.15
	361.531			75	6.25		6.70		12.95

(PL e UCD/PDC) que, com este método, não lograriam entrar no Parlamento Nacional. O método de Sainte Lague aproxima-se muito da Quota de Hare (apenas 2 assentos seriam distribuídos de forma distinta).

Certamente que esta conclusão terá efeitos sensivelmente maiores se aplicada a um número menor de deputados. Vejamos a simulação para um Parlamento com 65 ou 52 deputados, e usando apenas as hipóteses extremas de Quota de Hare e d'Hondt.

## QUADRO 3

Simulação da distribuição dos Deputados segundo os métodos Quota de Hare e d'Hondt (\*) na situação de Parlamento com 65 e 52 deputados

Partido ou candidato	75	%	65	%	65*	%	52	%	52*	%
FRETILIN	43	57.3	38	58.4	30	64.4	30	57.7	33	63.5
PD	7	9.3	6	9.2	5	9.2	5	9.6	5	9.6
PSD	6	8.6	5	7.7	4	9.2	4	7.7	4	7.7
ASDT	6	8.0	5	7.7	4	7.7	4	7.7	4	7.7
UDT	2	2.7	2	3.0	1	1.5	1	1.9	1	1.9
PNT	2	2.7	2	3.0	1	1.5	1	1.9	1	1.9
KOTA	2	2.7	1	1.5	1	1.5	1	1.9	1	1.9
PPT	2	2.7	1	1.5	1	1.5	1	1.9	1	1.9
PDC	2	2.7	1	1.5	1	1.5	1	1.9	1	1.9
PST	1	1.3	1	1.5	1	1.5	1	1.9	1	1.9
PL	1	1.3	1	1.5	0	1.5	1	1.9	0	0
UDC/PDC	1	1.3	1	1.5	0	0	1	1.9	0	0
APODETI	0	0	1	1.5	0	0	1	1.9	0	0



As notas a merecer destaque são as seguintes:

a) O método da Quota de Hare manteria, em qualquer circunstância, 13 partidos no Parlamento Nacional, enquanto o método d'Hondt atribuiria, em qualquer dos casos, assentos apenas a 10 partidos;

b) A percentagem de mandatos atribuídos ao partido mais votado situar-se-ia em tornos dos 58% segundo o método da Quota de Hare, mas subiria para cerca de 64% se fosse utilizado o método d'Hondt.

Em suma: o método d'Hondt não só distorce significativamente a distribuição dos mandatos em favor do partido mais votado, como faz crescer significativamente o número de votantes que não obtém representação no parlamento e, consequentemente, reduz o grau de cobertura política dos deputados.

Muito embora se trate de uma questão em que a Constituição é omissa, ou melhor, em que aceita qualquer fórmula da família dos métodos proporcionais, parece que uma opção por substituir a fórmula utilizada na eleição de 2001 – e que se constituiu como matriz do próprio regime que veio a assentar sobre ela – carece de uma justificação séria e ponderada.

Resta-nos averiguar o impacto de uma eventual utilização de círculos distritais, tal como sucedeu em 2001 apenas para a eleição de um representante local. Para tal procedeu-se a uma simulação da distribuição de assentos com base nos seguintes pressupostos:

a) distribuição dos eleitores recenseados em 2005 pelos 13 distritos de forma proporcional;

b) manutenção da fórmula utilizada em 2001 para distribuição de deputados pelos partidos em função dos votos recebidos;

c) definição do Parlamento Nacional com 65 deputados.

## QUADRO 4

Simulação da distribuição de assentos afectados proporcionalmente aos 13 distritos do País, usando o método de conversão de 2001

Distrito	Eleitores (2005)	Assentos	Fretilin	PD	PSD	ASDT	PPT
Aileu	18686	3	1	0	0	2	0
Ainaro	25346	3	1	0	0	1	1
Baucau	51376	7	6	0	1	0	0
Bobonaro	40463	6	4	1	1	0	0
Covalima	24828	3	2	1	0	0	0
Dili	91130	13	9	1	1	2	0
Ermera	47753	7	2	2	1	1	0
Lautem	27981	4	3	1	0	0	0
Liquiçá	26391	4	3	0	1	0	0
Manatuto	19512	3	2	0	0	1	0
Manufahi	21042	3	2	0	0	1	0
Oecusse	28955	4	2	1	1	0	0
Viqueque	34181	5	4	1	0	0	0
TOTAL	457644	65	41	8	6	8	1
			63%	12.3%	9.2%	12.3%	1.5%

Esta hipótese resultaria numa drástica redução do número de partidos representados no Parlamento Nacional – caindo dos actuais 12 para apenas 5 – e consequentemente numa crescimento significativo dos votos não transformados em mandatos – que subiriam do nível de 3% registado efectivamente em 2001, com a mesma fórmula de conversão de votos, para 14,75% (apenas considerando os votos validamente expressos).

De salientar também que o PPT obteria um deputado pelo círculo de Ainaro, onde obteve 14,33% dos votos – apesar de,

a nível nacional, três formações políticas (UDT, PNT e KOTA) terem obtido maior número de votos. Aliás, o mesmo fenómeno (que deriva de diferentes níveis de concentração local de votos) está na origem da troca entre o PSD e a ASDT: enquanto o primeiro obteve mais cerca de 1300 votos que o segundo, teria menos 2 deputados.

Dada a tendência para excluir da representação as formações com menor número de votos, os partidos efectivamente representados poderiam esperar conseguir uma percentagem de deputados superior à sua quota de votos. Efectivamente assim sucede, mas o partido mais votado é aquele que mais beneficia deste mecanismo: obteria cerca de 63% dos deputados com os seus 57% de votos, enquanto os outros veriam a sua representação ser da ordem dos 12% contra 8,72% e 7,84% dos votos (PD e ASDT). Para o PSD, os seus 8,18% de votos corresponderiam muito proximamente aos 9,2% de deputados.

Finalmente, pareceu interessante uma última simulação extrema: manter a divisão em distritos (que introduz desvios significativos na proporcionalidade) e utilizar o método d'Hondt (que, dos que anteriormente considerámos, se revelou ser aquele que igualmente mais distorção introduziria). O resultado está patente no quadro abaixo:

Ver quadro 5 (na página seguinte).

Os resultados deste exercício são importantes: o Parlamento Nacional poderia ficar reduzido a 4 dos 12 partidos que o integram (já que neste cenário o PPT perderia o seu representante), e o partido maioritário veria a sua representação parlamentar saltar dos 57% de votos (e dos mandatos) para mais de 80% dos deputados.

Vale a pena explorar um pouco mais as consequências deste exercício.

Em primeiro lugar: os 51763 votos (13,5%) recebidos pelos 8 partidos hoje presentes no Parlamento Nacional que não conseguiriam nenhum assento representariam uma espécie de "segundo partido", com cerca de um quarto dos votos da

## QUADRO 5

Simulação da distribuição dos mandatos pelos partidos admitindo a votação de 2001 a divisão do país em treze distritos com 65 deputados distribuídos proporcionalmente aos eleitores e usando o método d'Hondt

		Fretilin	PD	PSD	ASDT	Outros
N.º de deputados	65	53	4	4	4	0
%	100	81,5	6	6	6	0
<i>Aileu</i>	3	1	0	0	2	0
<i>Ainaro</i>	3	2	0	0	1	0
<i>Baucau</i>	7	7	0	0	0	0
<i>Bobonaro</i>	6	5	1	0	0	0
<i>Covalima</i>	3	3	0	0	0	0
<i>Dili</i>	13	11	1	0	1	0
<i>Ermera</i>	7	3	2	2	0	0
<i>Lautem</i>	4	4	0	0	0	0
<i>Liquiçá</i>	4	4	0	0	0	0
<i>Manatuto</i>	3	3	0	0	0	0
<i>Manufahi</i>	3	3	0	0	0	0
<i>Oecusse</i>	4	2	0	2	0	0
<i>Viqueque</i>	5	5	0	0	0	0

A negrito itálico os distritos com representação totalmente confiada a um só partido

Fretilin, e quase o dobro de cada um dos três partidos minoritários que lograriam obter representação neste cenário extremo. Trata-se de um nível muito elevado de votos sem qualquer representação, tanto mais que em 2001 apenas 11336 eleitores (2,9%) votaram em candidaturas que não lograram obter representação. A taxa de cobertura popular pelos deputados ficaria assim drasticamente reduzida, na medida em que

quase um sexto dos eleitores teria votado em forças políticas que acabariam por não obter qualquer representação.

Em segundo lugar, a representação de 7 dos 13 distritos ficaria entregue exclusivamente a um só partido – no caso, a Fretilin. Parece que a intenção de fortalecer o vínculo entre o eleitorado e o seu representante poderia perder força perante a inexistência de deputados alternativos no mesmo círculo (o que em casos de círculos plurinominais costuma ser apontado como um elemento de favorecimento dessa aproximação), e ainda por cima os deputados individualmente considerados estariam diluídos no seio de uma vastíssima maioria absoluta que desvaloriza a sua contribuição individual.

Em terceiro lugar, e na hipótese de 65 deputados, cada deputado da Fretilin corresponderia a 3935 votos, enquanto os do PD correspondiam a 7920, os do PSD a 7431 e os da ASDT a 7123. Cada deputado da oposição “custaria” em média 7492 votos, ao passo que os deputados da maioria “custariam” apenas 3935, ou seja, quase metade.

Por estes valores se percebe a enorme distorção que a redução do número de deputados associada à divisão em círculos e à mudança de fórmula de conversão de votos em mandatos poderia acarretar. Creio que se chegaria facilmente a um ponto em que a ideia de proporcionalidade global deve ser posta em causa, tal seria a real desproporção entre votos e mandatos.

É caso para dizer que, somadas as distorções individuais geradas por cada um dos passos individuais que fomos seguindo, e que não maximizaram a questão da proporcionalidade – antes pretenderam não a ofender abertamente ao mesmo tempo que consideravam outros aspectos da questão – pode atingir-se um resultado que, claramente, não é proporcional, nem na letra nem no espírito. Esta constatação deverá ser seriamente considerada no desenho efectivo do sistema.

Tanto a adopção de um método de conversão como o d'Hondt, como a criação de círculos regionais, conforme seria de esperar em função dos ensinamentos conhecidos de outras experiências, apresentam-se fortemente penalizadoras do

princípio constitucional da proporcionalidade, e devem, consequentemente, ser analisadas com especial atenção.

Se a criação de círculos regionais pode ter um efeito político positivo, favorecendo – desde que acompanhada de medidas complementares – a aproximação entre os eleitores e os seus representantes eleitos; e se esta opção, a ser tomada, pode ainda ser combinada com a existência de um círculo nacional de compensação que mitigue os efeitos de desproporcionalidade induzida pelos baixos números de deputados a eleger em cada círculo; e se, consequentemente, esta opção apresenta argumentos em dois pratos da balança (se bem que pareça apresentar mais perigos que virtudes), o mesmo parece difícil dizer da fórmula de conversão de votos em mandatos.

É sabido que várias democracias adoptaram métodos que, sendo de matriz proporcional (como o método d'Hondt que temos vindo a usar neste exercício), são conhecidos pelos efeitos de distorção que introduzem. Normalmente, essa distorção é justificada em nome de uma desejável estabilidade, que o sistema tenderia a gerar, beneficiando os maiores partidos (que beneficiariam conjuntamente da sobre-representação, e alternariam no maior benefício a extrair dela) e criando mais facilmente condições de governabilidade. Ora, argumentação desta natureza parece totalmente deslocada num caso em que a matriz partidária – à luz da experiência passada – parece ser caracterizada pela existência de um partido com um nível de apoio confortavelmente superior aos demais. Neste caso, a sobre-representação do partido maioritário arrisca-se a ter um carácter permanente e, consequentemente, a gerar um sentimento de injustiça, de falta de equidade do sistema, e de exclusão, atirando para fora das suas margens porção significativa dos actores políticos. Dito de outra forma: a consolidação da democracia, de que as eleições são um elemento fundamental, deverá assentar num sistema que seja o mais inclusivo possível – tal como a fórmula original de 2001 efectivamente consagrava.

### 3. As Eleições e a Sociedade Timorense

Por variadas razões, há um conjunto mais vasto de temas relacionados com as escolhas do sistema eleitoral, na sua aceção



mais vasta, que é conveniente discutir de forma necessariamente simples. Apresentarei aqui sete questões suscitadas em vários encontros realizados em Dili e discutirei em termos breves seus contornos.

**Em primeiro lugar:** a adopção pela Constituição do princípio da distribuição proporcional dos mandatos significa que as forças concorrentes às eleições tem de apresentar listas de candidatos. Trata-se, obviamente, de uma simplificação, uma vez que existem sistemas mais complexos que poderiam dar resposta satisfatória ao requisito da proporcionalidade – mas à custa de um esforço muitíssimo maior por parte dos eleitores. As listas podem, no entanto, ser abertas (quando é concedida aos eleitores a faculdade de procederem à ordenação dos candidatos dentro da lista) ou fechadas (quando a sequência de candidatos é pré-determinada e insusceptível de ser alterada). No caso de listas fechadas, o processo de votação é extremamente simples, bastando uma indicação (uma cruz, um traço, etc.) que sinalize sem margem para dúvidas a escolha do eleitor. O método de listas abertas, que oferece ao eleitor uma maior capacidade de escolha dos seus representantes, exige um nível de literacia mais elevado, uma vez que implica um processo mais elaborado que o das listas fechadas.

Ora, Timor-Leste possui uma população adulta em que cerca de metade dos eleitores são “analfabetos”. Nas eleições de 2001, o total de votos nulos (resultante sobretudo da incapacidade de lidar com um mecanismo simples de lista fechada) atingiu os 5,4%. Seria este o quinto maior partido, e os 20747 votos inválidos ultrapassam a votação conjunta dos seis partidos mais pequenos. Em termos de comparação internacional, é um, valor elevadíssimo, como se pode ver pelas percentagens de votos nulos num conjunto de votações recentes<sup>83</sup>:

- Argélia	Referendo de 29.09.2005 :	1,17%
- Iraque	Referendo de 15.10.2005 :	0,86%
- Uganda	Referendo de 28.07.2005 :	2,31%
- Burundi	Eleições legislativas de 04.07.2005 :	1,00%
- Libéria	Eleição presidencial (2ª volta) de 08.11.2005 :	2,43%

<sup>83</sup> Dados colhidos in *Democracy at large*, vol 2, nº. 1, 2005, pp. 36-38.

Se um requisito fundamental dos sistemas eleitorais é a sua capacidade de adaptação às realidades em que hão-de operar, e a sua adequação ao nível de operação das mais vastas franjas do eleitorado, parece que o sistema de listas fechadas surge como o mais consentâneo com as características do eleitorado timorense.

A **segunda questão** que alguns intervenientes têm levantado é a da existência de um nível mínimo de votação para garantir a um partido a sua representação no Parlamento Nacional. Este tipo de medidas existe em várias democracias, e é apresentado como um requisito que visa assegurar que a fragmentação partidária não ultrapasse determinados patamares que pudessem fragilizar o próprio sistema.

No caso timorense, porém, o sistema partidário escalonou-se em três níveis (partido dominante, com três partidos de “segunda linha” e uma miríade de pequenos partidos) sem prejudicar a governabilidade. Pelo contrário, parece que foi precisamente a capacidade de construir uma oposição consistente e credível que resultou mais prejudicada pela fragmentação partidária.

Subsiste, contudo, um problema de eventual constitucionalidade de qualquer tentativa de introduzir uma fasquia eleitoral. Na verdade, numa Constituição que – conforme já sustentámos – não particulariza muitos aspectos importantes do sistema eleitoral, a ênfase colocada na necessidade de respeitar o princípio da proporcionalidade não pode deixar de ser tomada muito a sério. E a exclusão de forças políticas com expressão eleitoral suficiente para obterem assento através da aplicação da fórmula legalmente consignada para a conversão de votos em mandatos através de um expediente legal parece contradizer muito aberta e fortemente tal princípio constitucional.

A **terceira questão** é a da existência ou não de medidas de discriminação positiva ou acção afirmativa. Suscitada sobretudo por grupos de mulheres e entidades ligadas à promoção do género, tem como pano de fundo a existência no actual parlamento de cerca de 28% de mulheres – resultado que coloca Timor-Leste entre os países com maior percentagem de mulheres entre os seus parlamentares, sem ter obedecido a nenhuma imposição do tipo de quotas de candidatos(as)<sup>84</sup>. O argumento está claramente

<sup>84</sup> Veja-se a este propósito a contribuição de Milena Pires : “East Timor and the Debate on Quotas”.



exposto e deverá ser dirimido em tempo útil. Apenas se pode realçar que, sendo a CRDTL bastante parecida com a portuguesa, os problemas de constitucionalidade suscitados em Portugal a propósito da lei recentemente aprovada na Assembleia da República, em Lisboa, poderão ser equacionados de forma semelhante.

**A quarta questão** que foi trazida para a arena de debate é a da natureza do mandato: pertencerá ao deputado que dá a cara por um partido, ou ao partido que apoia o candidato? Esta questão deriva da experiência concreta de um deputado que se desvinculou do partido pelo qual fora eleito, mantendo o seu assento no Parlamento Nacional.

As democracias convivem bem com duas tradições neste campo. E há mesmo situações de compromisso, como no caso português. A necessidade de fortalecer os partidos como entidades de mediação política, e o exemplo negativo de regimes em que o poder individual dos deputados tem sido fortemente correlacionado com fenómenos quer de instabilidade quer de corrupção (*vide* o caso brasileiro), sugerem a vantagem de dar prevalência aos partidos, reservando embora alguma margem para os deputados individualmente considerados.

Prende-se com esta questão a necessidade de definir na lei a quem cabe a apresentação de candidaturas, uma vez que a “eleição fundadora” admitiu candidaturas independentes, individuais (com um reduzido sucesso que se traduziu na incapacidade destes candidatos se fazerem eleger, salvo num único caso, o do deputado independente eleito em Oecussi).

O nexos entre uma decisão e outra parece fundo: o monopólio de candidaturas partidárias, se existir, concorrerá para que o lugar seja atribuído preferencialmente ao partido proponente; pelo contrário, a possibilidade de candidaturas independentes ou não necessariamente partidárias, daria mais força à ideia de mandato individual.

**A quinta questão** que abordaremos nesta secção é a do universo eleitoral. É verdade que a Constituição determina, no seu Artigo 46º, que “todo o cidadão tem o direito de participar, por si ou através de representantes democraticamente eleitos, na vida política e nos assuntos políticos do país”. Mais adiante, no Artigo

47º, explicita que “todo o cidadão maior de dezassete anos tem o direito de votar e de ser eleito”. Estes direitos, assim enunciados, não se encontram sujeitos a qualquer forma de restrição – como a que poderia advir de se postular a necessidade de residir em território nacional. Assim sendo, a CRDTL estende os direitos eleitorais aos emigrantes.

Trata-se de determinar, em primeiro lugar, se existe capacidade efectiva de proporcionar aos timorenses residentes fora do território nacional o exercício desse direito. Se a resposta for, conforme se espera, afirmativa, há que considerar seguidamente o modo como esse direito se poderá exercer – e aqui o problema das eleições presidenciais põe-se a par das eleições legislativas. No caso destas últimas, devem os emigrantes ser integrados no círculo nacional em igualdade plena com todos os outros timorenses ou dever-se-á criar um (ou mais) círculos especiais para eles? E se o país for dividido em círculos regionais, deverá ou não haver um círculo especial para emigrantes? A questão que paira por trás destas perguntas não é mais que aquela que consiste em saber se deve ou não ser garantida igualdade de direitos, e consequentemente, idêntica forma de proporcionalidade, aos timorenses residentes fora do território nacional, ou se será admissível que lhes seja atribuída uma representação de carácter simbólico, fora do esquema que vier a vigorar para o conjunto da população residente em Timor-Leste.

**A sexta questão** prende-se com as campanhas eleitorais, e contempla diversas facetas. Desde logo, tanto a duração das campanhas como as suas regras, mormente as que se prendem com as garantias necessárias de igualdade de tratamento das candidaturas pelos poderes e organismos públicos, incluindo os meios de comunicação social, carecem de ser definidas e regulamentadas.

Em estreita articulação com este ponto, mas tocando em matéria mais profunda, defrontamo-nos com o problema do financiamento das campanhas, que é como quem diz, com o financiamento dos partidos políticos.

É possível argumentar que a existência de financiamento público para os partidos políticos e as campanhas eleitorais (e neste ponto as campanhas presidenciais, independentes de partidos políticos, revelam uma acuidade muito grande deste problema) deve ser contrabalançada pela necessidade de prestar um

depósito ou uma caução, reembolsável em caso de se ultrapassar um determinado objectivo. Mas, nas circunstâncias de carência que se vivem em Timor-Leste, não é realista pensar em disputar eleições que obedecem a critérios mínimos de liberdade e justiça sem se contemplar frontalmente a necessidade de financiamento público das campanhas eleitorais. A existência de uma relação próxima entre o partido maioritário e o governo, absolutamente normal numa democracia estável e com mecanismos de contrabalanço e de controle eficazes, pode, no caso vertente, assumir um peso excessivo que diminua as condições de base de um processo eleitoral à altura das expectativas.

A sétima e última questão suscitada é a da possibilidade de os partidos realizarem acordos entre si com vista ao apuramento dos resultados. O regime de “*apparentement*”, usado em países que utilizam o método d’Hondt (Holanda, Israel e Suíça), permite que partidos que se apresentem a sufrágio de forma independente possam associar-se para efeitos de distribuição de mandatos – e assim contrariar os efeitos demasiado penalizadores desse método. Desta forma, reduz-se o número de votos “desperdiçados” e facilita-se aos partidos de menor dimensão o acesso a uma representação mais proporcional. No caso de Timor-Leste, a adopção deste procedimento poderia permitir, por exemplo, aos três partidos de segundo grau (PD, PSD, ASDT), medir forças entre si, apresentando-se às urnas de forma independente, e beneficiar da soma dos seus votos desperdiçados para garantir uma melhor representação. Digamos que representaria uma aliança pós-eleitoral com reflexo na distribuição dos mandatos.

## II AS PROPOSTAS DE LEGISLAÇÃO ELEITORAL

A 26 de Abril de 2006, o I Governo Constitucional aprovou duas Propostas de Lei a submeter ao Parlamento Nacional, uma sobre a as eleições presidenciais, outra sobre as eleições legislativas. De fora ficou, nesse momento, a legislação sobre o recenseamento eleitoral (que a CRDTL remete para legislação ordinária, e que é indispensável para o regular funcionamento

do processo eleitoral). Quanto à questão do organismo regulador, a designada Comissão Nacional de Eleições (também constitucionalmente obrigatória), ela é abordada em ambos os documentos – que, como seria natural e desejável, contém um conjunto de preceitos muito idênticos, “tendo em vista dar coerência e harmonia ao emergente sistema eleitoral timorense” (do Preâmbulo das propostas).

Sucedeu que a demissão do Primeiro Ministro Mari Alkatiri fez ruir o processo iniciado. Em sua substituição, o grupo parlamentar da FRETILIN apresentou no Parlamento Nacional os mesmos textos, agora sob a forma de Projectos de Lei (Projecto de Lei 26/1/4 ou PL26) – ao passo que um conjunto de partidos da oposição entregou, conjuntamente, propostas diferentes (Projecto de Lei 27/1/4 ou PL 27)<sup>85</sup>. Trata-se de uma iniciativa conjunta da ASDT, KOTA, PSD, UDT, UDC/PDC, PD, PL e PPT.

Vejamos os principais pontos da proposta da bancada que sustenta o Governo.

### I. A Comissão Nacional de Eleições

A opção do Governo, no tocante à Comissão Nacional de Eleições, está expressa no Título V de cada uma das propostas, o qual contém em ambas um texto absolutamente idêntico. Essa opção parece ir no sentido de considerar que este organismo deve ter uma vida estreitamente associada aos momentos eleitorais, e não uma existência permanente, com funções adaptadas aos vários momentos do ciclo eleitoral. Assim, o mandato desta CNE “começa no dia seguinte ao anúncio oficial dos seus membros, que é feito pelo Presidente do Parlamento Nacional no dia imediato ao da indicação dos Comissários” (54.1) e “cessa com a apresentação do relatório de actividades, financeiro, e apresentação de contas pelo Presidente da CNR ao Parlamento Nacional, no prazo máximo de sessenta dias depois da data da eleição”

<sup>85</sup> Até ao momento, e a despeito de vários esforços, não me foi possível aceder ao texto integral das propostas da Oposição, pelo que não me é obviamente possível apresentar qualquer comentário sobre as mesmas.

(54.2). Enquanto estiver em funções, a CNE dispõe de um secretariado permanente e de orçamento próprio, integrado no OGE (58.1), e elabora o seu próprio regimento (54.2) A questão que urge clarificar é, então, a do início de funções da CNE.

De acordo com o artigo 76, integrado no Título VII (disposições finais e transitórias), “para o primeiro acto eleitoral a realizar depois da entrada em vigor da presente lei, a nomeação ou eleição dos Comissários para a CNE deve ter lugar no prazo de quinze dias depois da publicação da mesma no Jornal da República.”

Mas para as eleições subsequentes, uma vez que a CNE cessará funções no máximo sessenta dias após esta primeira eleição, haverá que recorrer ao artigo 52.4 que estipula o seguinte: “O prazo para a nomeação ou eleição dos Comissários da CNE será fixado por Aviso do Parlamento Nacional publicado no Jornal da República, sem prejuízo do disposto no artigo 74º da presente lei<sup>86</sup>”. Ora, das duas uma: ou o Parlamento Nacional tem plena liberdade para fixar essa data, ou deve exercer essa sua função num momento determinado em função da eleição a que se respeita o Aviso – mas este ponto está totalmente ausente da presente proposta.

Este ponto carece, pois, de esclarecimento. Poderemos ser levados a especular que subjacente à actual proposta estaria a ideia de que a CNE deverá iniciar o seu processo de constituição concomitantemente à decisão presidencial de fixar a data das eleições. Mas nada nos indica que assim seja<sup>87</sup>.

O segundo aspecto que merece discussão no quadro da presente proposta refere-se ao estatuído no artigo 55º, Competência e Funcionamento. O conjunto de competências enunciadas no artigo 55º corresponde, em termos gerais, às funções previstas na CRDTL, com alguma especificação. Porém, a alínea e) estipula que é sua competência “assegurar a igualdade de tratamento dos

<sup>86</sup> No caso da Proposta de Lei para as eleições legislativas fala-se do artigo 75º, mas deve ser lapso, e a remissão deverá ser lida como artigo 76º, idêntico ao artigo 74º da Proposta de Lei para as eleições presidenciais.

<sup>87</sup> Nada permite entender qual o estatuto da CNE em caso de convocação de um referendo, cuja lei se encontra igualmente por elaborar.

cidadãos em todos os actos de recenseamento e operações eleitorais”. Ao fazê-lo, dá corpo a um preceito constitucional, nomeadamente ao número 6 do Artigo 65º (Eleições), que diz: “A supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais cabe a um órgão independente, cujas competências, composição, organização e funcionamento, são fixados por lei”.

Ora, e a despeito de não ser conhecida a lei do recenseamento eleitoral, parece difícil aceitar que este tenha lugar *após* a decisão de convocar uma qualquer eleição. Pelo contrário, o recenseamento eleitoral deverá ser composto de duas fases: uma fase de elaboração inicial, e uma fase de actualização (anual, permanente, ou outra que venha a ser decidida). Ou seja, a manutenção actualizada de um instrumento tão importante como o recenseamento eleitoral não deveria estar associada à realização de eleições – antes requer alguma independência em relação a actos eleitorais.

Nestes termos, entende-se mal como poderá uma CNE fortemente associada ao ciclo eleitoral desempenhar cabalmente as suas funções constitucionais de supervisão do recenseamento eleitoral. Este ponto, juntamente com as funções pedagógicas e as necessidades de formação inerentes ao processo eleitoral, constituem mesmo os principais elementos críticos da solução apresentada, e os esteios de uma opção alternativa por uma CNE permanente, pelo menos ao nível do seu secretariado e presidência.

O terceiro ponto que merece discussão deriva da articulação proposta entre a CNE e o STAE – organismo inserido no Ministério da Administração Estatal, e que tem sido alvo de comentários críticos não só por parte de largos sectores da oposição, mas igualmente pela NAM das Nações Unidas de Novembro de 2005.

Tendo em vista assegurar o exercício mínimo da sua competência genérica para “supervisionar o processo eleitoral” (55 a)), talvez fosse oportuno explicitar que a CNE é o organismo de recurso, com carácter vinculativo até decisão judicial em contrário, de todos os actos praticados pelo STAE; e que, perante propostas submetidas, nos termos desta lei, pelo STAE (como o Código de Conduta previsto no artigo 75.3), a CNE dispõe da capacidade de introduzir alterações nessas mesmas propostas antes de as aprovar.



## 2. Alguns Pontos Comuns às Propostas

As duas propostas têm, como já se disse, variados pontos comuns tendentes a dar coerência ao sistema eleitoral emergente. Vejamos de seguida alguns desses pontos que apresentam problemas ou opções que sabemos serem discutíveis no quadro do Parlamento Nacional.

O Título II define a capacidade eleitoral, e no artigo 4º a capacidade eleitoral activa – da qual exclui os cidadãos timorenses residentes fora do território nacional (4.1). Trata-se de uma proposta que cerceia o direito constitucional ao voto, que em parte alguma é limitado a quem não resida em território timorense. Pode ser compreendida esta limitação em função da precariedade de meios disponíveis, mas sobretudo na questão da eleição do Presidente da República, símbolo da unidade nacional, a exclusão de cidadãos timorenses do direito ao voto poderia ser evitada.

O artigo 7º fixa as inelegibilidades, o que representa um domínio em que a lei inova relativamente à CRDTL, vertendo certos princípios em proibições taxativas. É necessário, portanto, averiguar com cuidado o suporte legal de todas elas. Se parece evidente que o princípio da separação dos poderes preside à inelegibilidade de magistrados ou funcionários públicos *em efectividade de funções* (o que pode ser eventualmente sanado por uma suspensão para efeitos de candidatura e suspensão e/ou renúncia para efeitos do exercício do cargo electivo), o carácter laico do Estado igualmente sustenta que os ministros de qualquer religião ou culto sejam inelegíveis – mas que possam igualmente suspender a sua função como qualquer outra profissão incompatível para os efeitos deste artigo. Ou seja: assim como uma carreira militar e o posto de brigadeiro-general, em si, não constituem uma causa de inelegibilidade, assim a pertença a uma igreja ou congregação religiosa e o desempenho, em tempo, de um cargo na sua hierarquia deverão ser entendidos do mesmo modo.

O Título IV trata da Organização do Processo Eleitoral. Em ambos os casos, a fixação da data das eleições é, constitucionalmente, uma prerrogativa do Presidente da República (86 c)). As propostas do Governo, porém, limitam este poder – no caso da proposta de Lei para as eleições presidenciais submetendo-o a

uma *consulta* ao Governo (PR 12.1); no caso das eleições legislativas, propondo mesmo que fique sujeita a uma *proposta* do governo (PN 17.1).

A data das eleições emerge destas propostas de forma bastante nebulosa. No que concerne às eleições para Presidente da República, a proposta estipula que “a primeira votação realiza-se até uma semana antes do termo do mandato do Presidente da República cessante” (PR 12.3). Sucede que, conforme determina a CRDTL, caso haja necessidade de uma segunda volta, este deverá realizar-se trinta dias após a primeira – e esta proposta acolhe este princípio (PR 12.2). Mas esta segunda volta deverá ocorrer antes do termo do mandato do PR cessante – o que impõe para a primeira volta, por razões de mera cautela, um afastamento maior relativamente à data de termo desse mandato. Caso contrário, uma eventual segunda volta poderia ocorrer depois de expirado o mandato do PR cessante, que por essa circunstância veria o mandato aumentado do seu termo constitucional estrito de cinco anos até ser possível dar posse ao novo PR.

No que concerne às eleições para o Parlamento Nacional, a proposta do Governo apenas indica dois aspectos:

a) “As eleições para órgãos de soberania não devem realizar-se simultaneamente e entre elas deve decorrer um período mínimo de 2 semanas” (PN 17.2; PR 12.4). Valeria a pena, contudo, precisar se o intervalo de 3 semanas se aplica ao dia das eleições ou se deverá ser entendido entre o dia de uma eleição e o início do processo eleitoral seguinte, ou da campanha eleitoral seguinte.

Creio que a prudência e o nível de complicação burocrática para lidar com uma eleição apontam no sentido de se entender esta separação como a mais longa possível, ou seja, entre o fim de uma eleição e o início do processo eleitoral seguinte. A sobreposição de dois processos eleitorais apenas diferenciados pelo dia em que se realiza a votação parece demasiado complexa para poder ser adequadamente desempenhada por uma



estrutura eleitoral pouco rodada e com evidentes fragilidades; a separação dos processos permitiria, além disso, introduzir alterações que a prática e uma reflexão mínima aconselhassem.

b) “O PR (...) fixa por decreto presidencial a data da eleição dos Deputados ao Parlamento Nacional com a antecedência mínima de 80 dias ou, em caso de dissolução, com a antecedência mínima de sessenta dias” (PN 17.1).

Ora, se é certo que fica definido o prazo mínimo de convocatória (e se é possível tecnicamente organizar eleições em 60 dias, porquê estabelecer um prazo mínimo de 80?), não fica determinada a relação entre a data das eleições e o mandato do Parlamento Nacional cessante – e isso é uma lacuna muito forte. À semelhança do que sucede com o PR, em que a eleição deverá ocorrer a uma certa distância do fim do seu mandato de modo a haver novo PR eleito para tomar posse no dia em que o mandato cessa, assim o PN deveria ser eleito a uma certa distância – com um afastamento máximo e um mínimo – relativamente à data de termo do mandato dos deputados. Resta saber se há consenso sobre qual é essa data no caso do actual Parlamento Nacional de Timor-Leste, emanado da Assembleia Constituinte.

### 3. A Eleição para Presidente da República

A proposta apresentada pelo Governo para a eleição presidencial, naquilo que contém de específico em relação a esta eleição, segue de perto o estatuído na CRDTL, e recupera – impondo algumas restrições – alguns aspectos regulamentares já estatuídos pela UNTAET no Regulamento 2002/1, que regeu a eleição presidencial de 14 de Abril de 2002. A título de exemplo: “as candidaturas são apresentadas por um mínimo de 5000 e um máximo de 7500 eleitores de todos os distritos, não podendo qualquer deles ser representado por menos de cem proponentes” (PR 15.1) – quando a eleição de 2002 foi regida por um diploma que exigia a assinatura ou sinal de cinco mil cidadãos eleitores que apoiassem a candidatura (25.2 e). Apesar de afirmar no seu preâmbulo (onde aliás não reproduz correctamente o teor da proposta, por exemplo no tocante à propositura de candidaturas) que “neste diploma se acentua o carácter independente e

suprapartidário do magistério presidencial”, a proposta do Governo é completamente omissa numa questão central: o **financiamento** das candidaturas. Esta omissão parece significar que:

- não haverá qualquer limite às despesas de campanha nem qualquer forma de verificação da origem dos fundos despendidos;
- não haverá qualquer comparticipação pública nos gastos de campanha.

A ser verdade, não parece possível deixar de salientar a baixa estima pública pelos cidadãos que se predispõem a disputar uma eleição que deveria acarretar grande prestígio, e que está limitada a personalidades com fundas relações com o tecido social timorense (expresso na sua capacidade para organizar com sucesso uma candidatura exigente), bem como a displicência com que se encara o fenómeno do financiamento privado da actividade política.

### 4. A Eleição dos Deputados

Contrariamente ao que foi seguido na proposta de lei para as eleições presidenciais, em que a CRDTL e o modelo em vigor nas eleições de 2002 são seguidos de perto, o Governo timorense optou, no caso da proposta referente às eleições legislativas, por regular esta eleição “de forma claramente inovadora” (do Preâmbulo). Tratando-se de matéria altamente sensível, a opção por um modelo inovador deveria ser cabalmente justificada; ora, a proposta de lei limita-se a afirmar que “se teve, naturalmente, em conta a experiência já adquirida, quer na eleição da Assembleia Constituinte quer, mais recentemente, na eleição dos Chefes de Suco e dos Conselhos de Suco” – não se precisando quais os aspectos específicos desse balanço, ou sequer quais os documentos elaborados a propósito dessas duas eleições que tenham servido de base às soluções agora preconizadas.

Nos três aspectos que temos vindo a considerar o coração do sistema eleitoral, as propostas do Governo são as seguintes:

- a eleição do Parlamento Nacional através de um círculo nacional único (artigo 9º), o que igualmente contribui para uma maior facilidade de respeitar o princípio da proporcionalidade (embora possa dificultar a representação regional, que no caso da

Assembleia Constituinte foi especialmente consagrada através da eleição de um representante por distrito);

- eleição de um Parlamento Nacional composto por 65 Deputados (artigo 10º), o máximo previsto pela CRDTL, o que configura uma opção que se traduzirá numa melhor capacidade de exprimir proporcionalmente a pluralidade de opções do eleitorado;

- a utilização do método d'Hondt para realizar a conversão dos votos em mandatos parlamentares (artigo 13.1), acompanhado do estabelecimento de uma barreira mínima de cinco por cento dos votos para assegurar o direito à atribuição de mandatos<sup>88</sup>. Neste preciso ponto reside a maior novidade desta proposta, e aquela cujo alcance deve ser discutido com maior detalhe.

A abrir, torna-se necessário discutir se a limitação da atribuição de mandatos àquelas listas que obtenham pelo menos 5% dos votos é ou não compatível com a CRDTL, a qual refere que “a conversão de votos em mandatos obedece ao sistema de representação proporcional” (65.4), sem quaisquer restrições para além daquelas que naturalmente derivam da imposição de números máximo e mínimo de deputados a eleger (93.2).

Independentemente da sua constitucionalidade, o limiar mínimo de votos apresenta um problema político da maior importância: enquanto em 2001, apenas 11336 cidadãos votaram em candidaturas que não lograram eleger qualquer deputado, representando 3,1% do eleitorado, e garantindo assim à Assembleia Constituinte uma representatividade directa de 96,9% dos eleitores, ou seja, assegurando uma grande base de legitimação e de inclusão política, uma eventual aplicação, por simulação, ao mesmo universo, da regra dos 5% faria aumentar o número de eleitores sem representação parlamentar para 63099 ou 17,4% do total – uma taxa de cobertura significativamente inferior, e

<sup>88</sup> A proposta de lei reza assim: “As listas que obtiverem menos de 5% do total de votos não têm direito à atribuição de mandatos” (13.2). Assim sendo, parece claro que a regra se aplica indiscriminadamente a listas partidárias, a listas de coligações de partidos, e a listas uninominais. Vários países que usam este sistema diferenciam entre listas monopartidárias e listas de coligação, por forma a garantir que o mínimo de representatividade exigido para um partido não seja diluído no seio de uma coligação.

que permitiria o surgimento de uma franja importante de eleitores fora do sistema de representação.

Esta questão deverá ser encarada na perspectiva de uma jovem democracia que se esforça por consolidar-se, e que, consequentemente, carece de desenvolver mecanismos que favoreçam a inclusão no sistema das franjas mais alargadas de cidadãos.

A justificação aduzida sumariamente no Preâmbulo da proposta – “evitar uma excessiva pulverização partidária” – é certamente um argumento de peso. Contudo, a pulverização partidária foi consagrada nas eleições de 30 de Agosto de 2001, constituindo um traço importante da actual paisagem política timorense; e, por outro lado, esta pulverização – porque limitada a uma mão cheia de pequenos partidos, com expressão inferior a 2,5% dos votos – não teve reflexos negativos na capacidade do parlamento gerar uma situação governativa estável. Maior razão parece haver para que se justifique cabalmente a proposta de alteração e se obtenha para ela uma base parlamentar alargada.<sup>89</sup>

O Governo optou também por promover uma mudança no sistema de transformação dos votos populares em mandatos parlamentares, substituindo o sistema designado de “Quota de Hare” pelo sistema dito “d'Hondt”. Conforme vimos anteriormente, e é reconhecido explicitamente no preâmbulo da proposta, esta alteração deverá “potenciar a representatividade das forças políticas verdadeiramente implantadas na sociedade timorense”.

Ora, se do ponto de vista da constitucionalidade não parece haver objecções a esta escolha – uma vez que o sistema das médias mais elevadas ou d'Hondt é considerado como um membro da família dos sistemas proporcionais – do ponto de vista político é possível debater a sua oportunidade, na justa medida em que, no seio dessa família, este é um dos sistemas que mais se afasta da representação proporcional “ideal”, conjugando esse desiderato – o único com suporte constitucional – com outros

<sup>89</sup> Comparando com a AR Portuguesa, nas eleições de 20.02.2005, a taxa de cobertura dos eleitos relativamente aos eleitores foi de 97,8%, sendo que apenas 2,2% votaram em seis listas que não lograram obter representação parlamentar.

objectivos, entre os quais a referida “potenciação” (leia-se: distorção em favor de uma parte) do ou dos partidos mais votados.

A adopção desta forma de “proporcionalidade mitigada”, por exemplo no caso português, que se baseia na existência de dois partidos que alternam no governo, parece ter duas consequências: favorecer os dois principais partidos relativamente aos demais, e favorecer especialmente o partido mais votado em detrimento do segundo – e assim contribuindo para que a margem da maioria absoluta dos deputados se atinja com cerca de 44% dos votos.

Porém, em Timor-Leste, a situação actual parece ser caracterizada pela existência de um partido eleitoralmente hegemónico, com cerca de 57,3% dos votos em 2001, seguido por três partidos cujo resultado eleitoral foi inferior a 10%. Nos exercícios de simulação a que procedemos, estes três partidos de segunda linha poderiam beneficiar marginalmente com a aplicação do método d’Hondt, (o PSD ganharia um lugar se compararmos uma distribuição de mandatos por este método com a hipótese de se manter a “quota de Hare”) mas era o partido mais votado que obteria maiores benefícios desta opção – fazendo a sua representação aproximar-se da fasquia dos dois terços dos deputados com apenas 57,3% dos votos (em termos directos, a Fretilin ganharia 4 assentos com a substituição da “quota de Hare” pelo sistema d’Hondt<sup>90</sup>). Este benefício ou “potenciação”, quando não se encontra em causa a capacidade de formar governo, mas se prefigura uma situação de desequilíbrio de poderes (ao poder vir a retirar o efeito prático do poder de veto presidencial, que sempre é ultrapassável por maioria de 2/3 dos parlamentares) entra no campo da engenharia eleitoral e assume propósitos que dificilmente poderão ter acolhimento fora da força política que sustenta o actual governo. Conforme foi sublinhado por diversos observadores, incluindo a NAM das Nações Unidas, a difusão da ideia que a alteração das regras tem por objectivo proporcionar benefícios adicionais a uma ou várias das forças políticas em confronto é altamente crítica para a estabilidade do sistema democrático, que se baseia num amplo consenso quanto às regras básicas do jogo político.

<sup>90</sup> No caso de um parlamento com 65 deputados, e com a votação de 2001, haveria apenas 5 alterações: o PSD ganharia 1 deputado e a Fretilin 4. Vide quadro 5 *supra*.

Neste sentido, a alteração profunda do sistema de conversão de votos em mandatos relativamente ao que estava consagrado na eleição fundadora da democracia pluripartidária timorense parece carecer de melhor explicação e fundamentação.

Além destes aspectos, a proposta de Lei do Governo timorense contém alguns aspectos que, em função do quadro esboçado anteriormente, carecem de ser avaliados.

Em primeiro lugar, e sublinhada logo no seu Preâmbulo, surge, “segundo uma tendência mundial das modernas legislações eleitorais (...) um incentivo concreto à participação política das mulheres através da sua inclusão obrigatória nas listas de candidatos e da sua substituição por candidato do mesmo género em caso de ocorrência de vaga” (*vide* também artigos 12.3 e 15).

A opção materializa-se no artigo 12.3: “As listas propostas devem incluir mulheres nos candidatos efectivos, devendo constar pelo menos uma nos 5 primeiros, sob pena de rejeição”.

Utilizando a simulação da distribuição dos votos expressos em 2001 segundo o modelo defendido na presente proposta, e que limitaria a 4 os partidos com cinco ou mais assentos parlamentares, este aspecto da lei significaria que qualquer desses 4 partidos teriam obrigatoriamente de ter uma mulher cada na sua bancada parlamentar. Mesmo o partido mais votado, e que obteria 42 lugares, apenas estaria obrigado a ter *uma* mulher entre os seus cinco primeiros deputados – tudo o resto seria voluntário. Ou seja: a actual proposta apenas obriga a que cada partido que lograr obter mais de 5% dos votos tenha uma única mulher entre os 5 primeiros lugares na lista – assim limitando a uma mulher por bancada o cumprimento das exigências legais

Este aspecto contrasta com a situação vivida pela Assembleia Constituinte<sup>91</sup> e pelo Parlamento Nacional, em que a representação efectiva de mulheres se situou sempre na casa dos 25% dos deputados – variando, no entanto, em função de regras de substituição sem qualquer referência ao género – e que colocava

<sup>91</sup> A Constituição da República Democrática de Timor-Leste foi assinada por 22 mulheres entre 88 deputados.



Timor-Leste entre as nações com Parlamento com maior percentagem de mulheres.

Em abono da verdade, diga-se que a participação das mulheres nos trabalhos parlamentares não se encontrava escudada em nenhuma disposição do Regulamento UNTAET 2001/2, que regeu o processo eleitoral, e resulta exclusivamente da vontade própria dos diversos partidos concorrentes.

Em segundo lugar, a proposta de Lei assume uma posição inequívoca quanto à perda de mandato, determinando que “perde o mandato o Deputado eleito para o Parlamento Nacional em lista apresentada por partido político, ou por coligação de partidos, que após a sua eleição mude de partido ou seja por este, e de acordo com os seus procedimentos internos, desvinculado” (16.1).

Trata-se de uma escolha clara, que apenas ganharia em ser um pouco mais precisada. Havendo um conflito entre a direcção de um partido e um seu militante que seja simultaneamente deputado, e podendo a instância última de recurso ser o Congresso Nacional do partido (ou qualquer outra), haveria talvez vantagem em explicitar que a substituição do deputado apenas poderia ocorrer, salvo se de comum acordo, apenas no fim do processo de recurso a que o deputado tiver direito.

Em terceiro lugar, a proposta de Lei admite que haja dois tipos de candidaturas: “Os Deputados do Parlamento nacional são eleitos por listas plurinominais, quando apresentadas por partidos políticos ou coligações, ou por lista uninominal, quando se trate de candidato independente, dispondo cada eleitor de um único voto” (artigo 11). Se as listas são fechadas (12.2), subsistem alguns problemas quanto às “candidaturas independentes”.

Desde logo, parece que também a estas se aplica o princípio da fasquia de 5% de votos – o que, em função das eleições de 2001, prefiguraria uma hipótese meramente académica, sem hipóteses de sucesso.

Acresce que poderemos aventar duas razões para justificar a abertura proporcionada pela lei: não reduzir a representação política aos partidos, mas permitir que entidades com raízes na sociedade civil e política possam contribuir para a riqueza do

sistema; e, face à opção por um círculo nacional de candidatura e apuramento, com as consequentes possíveis distorções que poderiam prejudicar a representação regional ou local, abrir uma válvula no sistema para que a representação dessa natureza se possa fazer por fora dos directórios partidários.

Sucede que as condições de apresentação de uma candidatura independente prevêem que estas sejam propostas “por um número mínimo de 750 eleitores e máximo de 1500” (19.2), e que “os candidatos independentes são propostos por eleitores de todos os distritos, não podendo qualquer deles ser representado por menos de 50 proponentes” (21.1). Ora, esta última condição milita fortemente contra a possibilidade de surgirem candidaturas local ou regionalmente enraizadas, capazes de proporcionar um tipo de representação que o círculo único nacional não facilita, e que podem ter cabimento no universo eleitoral timorense.

Em resumo :

- as propostas governamentais não cobrem a totalidade das necessidades do sistema eleitoral timorense, deixando de fora a questão crítica do recenseamento eleitoral;
- tratam de forma muito polémica a questão da Comissão Nacional de Eleições, prevendo atribuir-lhe um mandato restringido ao acompanhamento de eleições após a sua convocatória e até um máximo de dois meses após a sua realização, descuidando a necessidade de um órgão permanente para auxiliar o desenvolvimento dos aspectos eleitorais da democracia timorense e dificultando a organização de processos eleitorais extraordinários (dissolução parlamentar, vacatura da chefia do Estado, etc.);
- promovem uma alteração significativa no modelo eleitoral para o Parlamento Nacional, com riscos de provocar a alienação de uma parte do eleitorado em relação ao regime democrático em que poderão deixar de se rever;
- e não contemplam elementos fundamentais, como por exemplo o do financiamento das campanhas, especialmente relevante no caso das eleições para o Presidente da República, que se deseja ver surgir com carácter suprapartidário e independente, sem contudo avançar com meios que viabilizem efectivamente tal opção.



Por tudo isto, o debate que o Parlamento Nacional e o conjunto das forças políticas timorenses têm pela frente é aliciante. Assim saibam conduzir esse debate no sentido de reforçar, e não de minar, as instituições democráticas que desejam levantar e consolidar.

### III A SEQUÊNCIA DAS ELEIÇÕES E A NATUREZA DO REGIME<sup>92</sup>

Como último ponto, gostava de discutir uma questão particular – qual a sequência das eleições? Legislativas primeiro? Ou primeiro as Presidenciais? Creio que este problema assume alguma pertinência pelas consequências que pode gerar, no equilíbrio de poderes ou, se preferirmos, na matriz semi-presidencial do regime que se está a tentar implantar em Timor-Leste.

Poderíamos remeter esta questão para uma exegese constitucional, admitindo que a Lei Fundamental comporta necessariamente uma solução. Temo, no entanto, que essa solução esteja embrulhada numa retórica demasiado distante da compreensão comum – se bem que “cientificamente” ou disciplinarmente canónica – para poder valer por si só. Outros contributos podem ser pertinentes para uma apreciação completa do problema. Nesse sentido, proponho-me apresentar uma perspectiva sobre a problemática constitucional, seguida por um enquadramento em que essa abordagem é inserida no contexto mais genérico do regime político timorense.

<sup>92</sup> Permita-se uma nota de natureza pessoal e particular: dada a minha proximidade pública com Pedro Bacelar de Vasconcelos, professor de Direito Constitucional na Universidade do Minho e desde há muito tempo ligado por laços profissionais à evolução de Timor-Leste, entendo necessário salientar que, neste ponto específico da minha argumentação, as apreciações que ambos fazemos são substancialmente diferentes. O mesmo se poderá, certamente, dizer de outros pontos contidos nestes ensaios, dada a natural diferença de formação académica, de postura metodológica, e mesmo de sensibilidade política. Porém, esta matéria afigura-se de particular sensibilidade política, pelo que desejo remover qualquer dúvida quanto a uma suposta convergência entre nós, e assumir mais uma vez total responsabilidade pelas opiniões expressas nestas páginas.

### I. A Questão Eleitoral na Perspectiva da Constituição

Creio ser incontroverso que a Constituição da RDTL trata a questão do mandato do Presidente da República com uma clareza que está ausente na abordagem do mandato dos parlamentares. Vejamos:

De acordo com o Artigo 75º (elegibilidade), nº 2, “O Presidente da República tem um mandato com a duração de cinco anos e cessa as suas funções com a posse do novo Presidente eleito”.

Como se não tivesse sido suficientemente explícito, a Parte VII – Disposições Finais e Transitórias, dedica o Artigo 169º à Eleição Presidencial de 2002, afirmando: “O Presidente da República eleito ao abrigo do Regulamento da UNTAET nº 2002/10, assume as competências e cumpre o mandato previsto na Constituição”.

Assim, tendo sido eleito em 14 de Abril e empossado em 20 de Maio de 2002, o actual Presidente da República cumpre um mandato cujo termo ocorrerá em 20 de Maio de 2007. Nenhuma dúvida a este propósito.

Voltemos a nossa atenção para o mandato dos deputados.

Em 30 de Agosto de 2001, foi eleita a Assembleia Constituinte. Regeu essa eleição o Regulamento da UNTAET nº 2001/2, o qual previa no Artigo 2º (mandato de Assembleia Constituinte), nº 6, que “a Assembleia Constituinte pode transformar-se no órgão legislativo de Timor-Leste independente, caso isto esteja previsto na Constituição”. E a Constituição decidiu acolher essa hipótese. O Artigo 167º (Transformação da Assembleia Constituinte) estipula no seu nº 1: “A Assembleia Constituinte transforma-se no Parlamento Nacional com a entrada em vigor da Constituição da República”.

A partir daqui, todos os passos deixam de ser leituras directas da Constituição e fazem apelo a interpretações mais ou menos complexas.

O n.º 2 do citado Artigo 167.º estipula que “O Parlamento Nacional tem no seu primeiro mandato, excepcionalmente, oitenta e oito deputados”. Trata-se da única excepção que os Deputados Constituintes entenderam contemplar, relativamente ao “normal” funcionamento do Parlamento. Devemos considerar seriamente esta vontade de não criar nenhuma outra excepção. Mas deveremos considerar que é a única excepção admissível?

Qual a duração normal do mandato dos deputados? Resposta simples e directa: “Os deputados do Parlamento Nacional têm um mandato de cinco anos” (Artigo 93.º, Eleição e Composição, n.º 4).

Mas – cinco anos a contar da sua eleição? Ou da transformação da Assembleia Constituinte em Parlamento Nacional, uma vez que é esta legitimidade indirecta a que lhe conferiu poderes? Na verdade, o voto que legitima o mandato dos deputados ao Parlamento Nacional não é um voto popular directo, mas o voto dos deputados constituintes; e a eficácia desse voto ocorreu em simultâneo com a entrada em vigor da CRDTL, a 20 de Maio de 2002, ou seja, em bom rigor, posteriormente ao acto legitimador do mandato presidencial. Por estas razões, creio que não é possível afirmar mais do que o seguinte: a Constituição não parece ter uma resposta inequívoca.

É verdade que a Constituição presta tributo, e grande, ao princípio da renovação. É assim que o Artigo 64.º reza: “ninguém pode exercer a título vitalício ou por períodos indeterminados qualquer cargo político” (sublinhado meu), e o artigo seguinte frisa que o sufrágio tem de ser “universal, livre, directo, secreto, pessoal e periódico” (Artigo 65.º, n.º 1, sublinhado meu).

Todos estes elementos – a que poderíamos acrescentar uma menção à duração do mandato do Chefe de Estado, que é de cinco anos (Artigo 75.º, n.º 2), e outra ao princípio da prudência que nos diz que não se deve ultrapassar os limites do mandato e que, em caso de dúvida, não se pode descartar o recurso a conceder a voz aos eleitores e ao povo, raiz constitucional do poder político (vide Artigo 62.º – Titularidade e Exercício do Poder Político: “O poder político radica no povo e é exercido nos termos da Constituição”) – parecem apontar num sentido: o mandato dos deputados é inquestionável até 30 de Agosto de 2006; após essa data, a legiti-

dade desse mandato é mais duvidosa, tanto mais que a legitimidade directa não resulta de um sufrágio mas de uma deliberação da Assembleia Constituinte.

Mas vejamos o problema por outro ângulo, que é o da efectiva produção legal e regulamentar ocorrida depois da restauração da Independência:

A Constituição estipula no Artigo 99.º (Legislatura), n.º 1, que “A Legislatura compreende cinco sessões legislativas e cada sessão tem a duração de um ano”.

Esta disposição parece oferecer a extensão de legitimidade de que o Parlamento Nacional carece para alargar o seu funcionamento até à data em que se completem cinco anos sobre a sua constituição. Esta será a interpretação que assume que a Assembleia Constituinte se transformou num Parlamento Nacional para cumprir um Legislatura completa e não apenas para concluir um mandato de cinco anos dos seus deputados.

Mesmo isto não é suficiente para resolver os problemas de leitura da Constituição. Com efeito, neste mesmo artigo, a Constituição atribui ao Parlamento Nacional o poder de definir, através do Regimento, o seu período normal de funcionamento (Artigo 99.º, n.º 2). Esse poder, aliás, integra o naipe das competências do Parlamento Nacional fixadas no Artigo 95.º (n.º 4, alínea c)).

O Parlamento Nacional desempenhou-se da tarefa, consciente de que os limites constitucionais não podem ser ultrapassados, aprovando em sessão de 18.06.02 o seu Regimento Interno – e aprovando-o por uma expressiva margem: por unanimidade!

E o que diz o Regimento? Pois bem: cada Legislatura compõe-se de cinco sessões legislativas, com um ano de duração cada uma; e cada sessão legislativa tem início a 15 de Setembro de cada ano, interrompendo-se para férias a 15 de Julho do ano seguinte.

Poder-se-á objectar que o Regimento comporta preceitos inconstitucionais, nomeadamente que os deputados se auto-

-atribuíram uma extensão do mandato pelo período que medeia entre 20 de Maio e 15 de Setembro. Ora, esta objecção pode ser confrontada com dois argumentos:

a) Por um lado, a própria Constituição consente a situação – se bem que estritamente tipificada – de mandatos legislativos superiores a cinco anos. Em caso de dissolução do Parlamento Nacional e consequente eleição de novos deputados, estes terão um mandato de cinco anos acrescidos do período que se mostrar ser necessário para completar a sessão legislativa eventualmente interrompida pela dissolução (Artigo 99º, nº 4). Será excessivo considerar, dada a situação extraordinária do ano 2002, e a circunstância de no actual momento se ter de fazer uma interpretação e um balanço que possa corrigir eventuais ambiguidades, uma interpretação por comparação?

b) Por outro lado, podemos admitir que o Regimento Interno do Parlamento Nacional está ferido, neste particular, de inconstitucionalidade. Ora, a Constituição prevê a possibilidade de se solicitar ao tribunal competente a fiscalização abstracta de constitucionalidade de qualquer diploma (Artigo 150º). Várias são as entidades que o podem fazer mas apenas o tribunal possui legitimidade para uma decisão. Ou seja: qualquer que possa ser o convencimento dos diversos actores, mesmo daqueles a quem a CRDTL confere poderes para intervir no processo eleitoral, apenas o Tribunal que assume as funções de tribunal constitucional tem competência para decretar a inconstitucionalidade da norma ou do documento.

Admitamos que uma entidade habilitada (por exemplo, o próprio Presidente do Parlamento Nacional) solicita a análise de constitucionalidade do Regimento Interno do Parlamento Nacional, e que o tribunal considera as normas relativas ao calendário das sessões legislativas contrárias à Constituição. Nessa eventualidade, o Parlamento Nacional dispõe de uma alternativa: ou expurga o Regimento das normas feridas, ou reafirma o seu entendimento original e mantém o documento tal como se encontra. Basta o voto favorável de 2/3 dos deputados, desde que esse número seja superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções (Artigo 88º, nº 3) para o Parlamento Nacional reconfirmar a legalidade de normas constantes do seu Regulamento.

Com dúvidas ou sem elas, o Regulamento Interno do Parlamento Nacional é um documento vinculativo – nomeadamente quanto à organização de cada Legislatura – enquanto não for objecto de decisão contrária pelo TC. E perante um documento desta natureza, o Presidente da República no exercício da sua função, e para cumprir a obrigação constitucional de convocar a eleição para o Parlamento Nacional (Artigo 86º, alínea a)), deve igualmente observar o Princípio de Separação dos Poderes tal como o formula o Artigo 69º – “Os órgãos de soberania nas suas relações recíprocas e no exercício das suas funções, observam o princípio da separação e interdependência dos poderes estabelecidos na Constituição”.

Nestes termos, parece haver razão para supor que a Constituição poderia aceitar, por mais do que uma forma, uma leitura que estendesse o mandato dos deputados do Parlamento Nacional até 15 de Setembro de 2007. Há assim uma janela, balizada por 30 de Agosto de 2006 e 15 de Setembro de 2007, dentro da qual se deverão realizar as eleições legislativas.<sup>93</sup>

A via da exegese constitucional parece, deste modo, demasiado fluida e obscura para se erigir como base única de uma decisão que pode – e deve – ser enquadrada num conjunto mais vasto de considerações.

## 2. Eleições e Regime Político

Desde logo, a necessidade de distinguir eleições legislativas de eleições presidenciais, e a fixação destas última em função de um calendário eleitoral previsto na CRDTL com bastante exactidão – para o fim da época das chuvas (uma circunstância que não deve ser desprezada ou diminuída, dado o acréscimo de dificuldades que uma eleição em plena época das chuvas não deixaria de acarretar em termos de comunicação, transporte, capacidade de efectuar campanha em todo o território e fiscalização de postos de votação) só não aponta necessariamente para uma sequência

<sup>93</sup> Neste ensaio não se considera a hipótese, também ela possível, de proceder a uma revisão extraordinária da Constituição que clarifique a questão. Vide Artigo 154º, Iniciativa e Tempo da Revisão.



presidenciais/legislativas porque estas poderiam (teoricamente) realizar-se em 2006. Na prática, esta hipótese está afastada por manifesta falta de tempo para montar a estrutura necessária. Ainda se poderia colocar a hipótese de adiar as eleições presidenciais para depois de 20 de Maio de 2007 – o que seria compreensível, mas beliscaria inequivocamente a letra da Constituição, letra essa que os deputados constituintes quiseram deixar bem vincada em duas ocasiões distintas.

Mais importante que qualquer das considerações já discutidas (e que, em última análise, são circunstanciais) parece ser a relação que se possa estabelecer entre a sequência de eleições e a natureza semi-presidencial do regime político timorense. Este é um ponto que poderá permitir encarar mais uma vez o caso timorense à luz das polémicas académicas em torno do regime semi-presidencial.

O Juiz Johann Kriegler escreveu, no relatório da missão da ONU que chefiou, que “existem manifestamente vantagens financeiras e administrativas na realização de ambas as eleições no mesmo dia”. Infelizmente, nem fez o elenco das vantagens administrativas (que não são evidentes), nem explicitou nesse relatório as implicações políticas: a realização das eleições simultâneas seria um passo a caminho de um regime presidencial executivo, como o da África do Sul ou do Brasil<sup>94</sup>. Concordar com a necessidade de fortalecer politicamente – e eventualmente também no campo institucional – o pólo presidencial, como tenho vindo a sugerir, não implica necessariamente aderir a uma fórmula “presidencialista” que se coloca claramente fora do âmbito definido pela Constituição.

A sugestão da simultaneidade de eleições foi liminarmente recusada por todos os sectores políticos timorenses. À luz do espírito da Constituição teria de ser assim. De facto, os timorenses escolheram um modelo “semi-presidencial” ou de “presidente não executivo” que se baseia em dois pilares: na eleição por sufrágio universal do Presidente da República e na existência de um

<sup>94</sup> Neste ponto concreto, baseio-me na conversa mantida com o Juiz Kriegler, em Dili, em Novembro de 2005, e que aparece mencionada no seu relatório.

Governo ancorado num Parlamento Nacional, eleito igualmente por sufrágio semelhante. A estas duas legitimidades políticas correspondem diferentes funções constitucionais, bem como distintos modelos de eleição.

Na cena internacional, há alguns exemplos de eleições presidenciais e legislativas realizadas em simultâneo: na Geórgia, na Guiné-Bissau, em Moçambique, no Peru e na Roménia (Siaroff citado in Freire e Costa Pinto, 2006:56). Se restringirmos a procura a países cujo comportamento democrático e respeito pelas liberdades seja igual ou melhor que o de Timor-Leste, aferido pela listagem da Freedom House – e que poderiam apresentar-se como modelo a seguir – constataremos que apenas o Peru (antes de 1992) e a Roménia (após 1996) se encontram nessa posição. O Peru teve, em 1992, uma transformação presidencialista com Fujimori, e a Roménia é um dos países do leste europeu que conduziu com sucesso uma transição democrática, e onde os poderes do Presidente da República, de acordo com a escala de Siaroff que temos vindo a utilizar, são inferiores aos que estão consignados na CRDTL (3 pontos contra 3,5). Parece, pois, que uma comparação deste elemento particular, destituída de um enquadramento mais geral, não permite avançar para conclusões seguras.

Um ponto que parece comum à grande maioria das experiências políticas de regimes semi-presidenciais diz respeito ao reconhecimento do carácter estrutural que os partidos políticos representam nas respectivas cenas políticas nacionais. Um dos elementos utilizados para contrastar as experiências portuguesa e francesa é precisamente a ligação entre o Presidente da República e os partidos políticos – sendo que essa ligação é visível e estruturante em França, onde se espera que o PR lidere uma determinada faixa do eleitorado, ora em consonância com o Governo, ora em “co-habitação” com um executivo oriundo de uma maioria adversa. Contrária é a situação de Portugal onde se supõe que a “maioria presidencial” se dissolve na noite da eleição para dar lugar a um “Presidente de todos os Portugueses”, naquilo que foi já apelidado de “monarquia republicana”.

Em Timor-Leste, o texto constitucional aponta no sentido de reservar ao Presidente da República um estatuto distinto daquele



que resulta da competição inter-partidária – desde logo ao exigir, tal como em Portugal, que a candidatura a este alto cargo seja efectuada à margem dos partidos políticos e recorrendo a um método em tudo idêntico ao português, baseado na apresentação de um número significativo de assinaturas de proponentes. A definição do estatuto presidencial, nomeadamente a atribuição da função de garante da independência e da unidade nacionais, coloca decisivamente o PR num patamar distinto da concorrência inter-partidária. A proposta de lei submetida pelo Governo timorense ao Parlamento Nacional sublinha, no seu preâmbulo, este entendimento da função presidencial como uma função supra-partidária.

Ora, a primeira questão que se coloca é a de saber qual das hipóteses de sequência eleitoral se coaduna melhor e pode contribuir mais eficazmente para a consolidação do modelo político gizado em Timor-Leste, e que aponta no sentido de consagrar um regime semi-presidencial em que as funções do PR e dos partidos se colocam em tabuleiros distintos. É possível distinguir ainda dois planos:

\* um plano genérico, que tenha em consideração a história recente de Timor-Leste e as trajectórias dos seus principais agentes políticos, e onde se salienta, por um lado, a existência de um partido hegemónico que alia uma legitimidade derivada das eleições de 2001 com um amplo legado histórico; e, por outro lado, a existência de líderes carismáticos destituídos de base organizativa sólida, mas com capacidade de mobilização política e apelo eleitoral muito amplo;

\* um plano mais próximo, que leva em linha de conta a história da construção da democracia timorense e onde avulta a necessidade de reforçar, na prática, os poderes presidenciais como forma de obter uma arquitectura institucional de carácter poliárquico.

Retomando o fio à meada, o primeiro axioma de que parto é o seguinte: **a eleição do Presidente da República ganha tanto mais sentido constitucional quanto mais independente dos partidos políticos puder ser.** O modelo alternativo de uma candidatura presidencial intimamente articulada com partidos políticos faria

sentido num modelo que reservasse ao PR uma forma de intervenção no plano governativo superior àquela que se contempla na CRDTL.

Admito também um segundo axioma: **é mais fácil “contaminar” partidariamente a eleição presidencial do que “tingir” a eleição legislativa com cores presidenciais** no caso da presidência ser ocupada – como é presentemente o caso – por alguém que não dispõe de um partido político de apoio.

Não podemos esquecer que o multipartidarismo existente em Timor-Leste, tal como emergiu das eleições de 30 de Agosto de 2001 – e que, até certo ponto, se repetiu nas eleições locais de 2005 – se caracteriza pela existência de uma dúzia de partidos, um dos quais dispondo de uma confortabilíssima maioria absoluta (que se aproxima mesmo da fasquia dos 2/3 dos deputados – 55 em 87), uma segunda linha com três partidos a rondar os 8 a 9 %, e uma terceira linha de partidos com representação quase residual (um ou dois deputados).

Neste contexto, parece que submeter a sufrágio o Presidente da República antes de refrescar a legitimidade popular dos partidos poderá contribuir para alargar o espaço político autónomo de que este dispõe, e que parece ser uma das necessidades básicas do regime. Caso se entenda que, na sequência da crise recente, é a própria Constituição da RDTL que carece de revisão, mais sentido faz eleger um PR capaz de traçar uma orientação para tal revisão, capaz de balizar, com legitimidade, a contenda parlamentar.

Pelo contrário, a definição prévia de um quadro parlamentar que se deverá manter no decurso de todo o mandato presidencial acelerará a tendência para “contaminar” as candidaturas presidenciais – tanto pela adopção da fórmula “uma maioria, um governo, um presidente”, como pela eventual formação de uma candidatura de aberta oposição à maioria parlamentar – aproximará o Presidente da República do quadro partidário – pela proximidade ou pelo antagonismo de base – e de um espaço que não parece ser o seu. Nenhuma das duas soluções extremas se adequam à filosofia semi-presidencial que tem vindo a ser tentada, na esteira do espírito constitucional. Mas ambas ganham

maior verosimilhança caso as eleições legislativas, com o seu corolário em termos de polarização política, antecedam as eleições presidenciais.

Recordemos que, em termos teóricos, o que for decidido para as eleições de 2007 deverá manter-se em eleições subsequentes, só sendo alterado em função de uma eventualidade excepcional como a vacatura da presidência da República ou uma dissolução do Parlamento Nacional. Razão mais que suficiente, dado o peso da responsabilidade que se assume, para recordar a recomendação de Mackie em 2001: a Constituição deveria ser suficientemente flexível para poder incorporar as eventuais alterações que se viessem a mostrar necessárias para o bom governo, aspiração superior.

Dito de outra forma: parece mais aconselhável renovar a legitimidade do símbolo de Unidade Nacional que o Presidente da República constitucional e politicamente representa, antes de embarcar num processo eleitoral fracturante e polarizador que as legislativas representam, do que correr o risco de a fractura político-partidária se estender e aprofundar nas eleições presidenciais. Mais uma vez, a profunda crise política vivida no território parece indicar que os aspectos congregadores da vida política nacional deveriam merecer primazia sobre aqueles que mais facilmente possam conduzir a um agravar de clivagens.

Dito ainda de outro modo: dar ensejo a que a eleição presidencial se transforme numa “segunda volta” das legislativas, facilitar a polarização entre uma candidatura da maioria parlamentar e outra que se lhe oponha em nome da necessidade de equilíbrio, corresponderá a subverter os termos próprios do pleito presidencial.

Ora, a imposição inversa – presidenciais antes das legislativas – reduz substancialmente a margem de sobreposição entre as duas eleições, e contribui mais claramente para estabelecer a independência dos sufrágios, tal como parece ser o espírito constitucional. E esta solução, se bem que não derive explicitamente da Constituição, parece ser exequível no seu quadro.

Em 2001, quando o apoio logístico e operacional das Nações Unidas se encontrava em pleno no terreno, mediaram 6 meses entre a aprovação da lei eleitoral e a realização do sufrágio (de 26 de Fevereiro a 30 de Agosto). Actualmente, estima-se que a legislação eleitoral possa estar completa em 1 de Agosto – o que, a ser conseguido, atiraria a realização do sufrágio para nunca antes de Fevereiro de 2007.

Admitindo que a eleição presidencial se deverá realizar em torno do dia 1 de Abril e ser precedida de uma campanha eleitoral que cobrirá certamente todo o mês de Março, é difícil, neste momento, encarar a hipótese de realizar as eleições legislativas antes das presidenciais. Nestes termos, parece que a solução que melhor potencia o desenvolvimento e enraizamento do regime semi-presidencial é a que tem melhor hipótese de vingar.

A crise de Abril-Maio de 2006 veio provocar um significativo atraso no estabelecimento das bases legais e institucionais necessárias para a realização das eleições – mas manteve essa bandeira como um objectivo estratégico a atingir no próximo ano. Por outro lado, essa mesma crise veio colocar na ordem do dia a necessidade de se proceder a uma clarificação muito séria dos poderes dos vários órgãos do Estado – abrindo assim a porta a um debate em que uma eventual revisão da Constituição não pode estar ausente, mas cuja amplitude e oportunidade carecem ainda de mais profunda ponderação. Tais circunstâncias podem ser recuperadas para o contexto do debate tentado nestas páginas. Pela minha parte, reafirmo o entendimento de que, perante a eventualidade do próximo parlamento poder vir a assumir poderes constitucionais, veria a opção de fundo – avançar ou não para uma revisão – ser tomada em eleições presidenciais que polarizassem as alternativas existentes, seguida de um debate mais fino sobre a sua forma e os seus limites, como parte da discussão que haveria de preceder as eleições legislativas<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> A perspectiva adoptada ao longo deste ensaio é a de tentar compatibilizar o calendário eleitoral com o tipo de regime semi-presidencial adoptado pela CRDTL, sem questionar a sua bondade em termos de enraizamento e consolidação da democracia. Haveria certamente um outro interessante ensaio a escrever sobre esse tópico, e sobre as experiências recentes de processos de transição e de consolidação da democracia e respectivas escolhas de regimes eleitorais.

### III

## A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE TIMOR-LESTE: UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA

*Ao Peter Carey,*

*pela sua generosidade  
académica (comigo)  
e humanitária (com os timorenses)*



A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
DE TIMOR-LESTE:  
UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA

*A Unidade Nacional não é encostarmo-nos uns aos outros  
para mostrarmos os nossos dentes ao Povo*

Xanana Gusmão

23 de Junho de 2006

*Para funcionar, a presidência precisa assentar  
numa sensibilidade e em contactos que não seja possível  
reduzir facilmente nos contornos nítidos de um partido (...)*

*Como pode então o Presidente encontrar  
força política para a sua acção?*

*Através da "oscilação",  
capturando todas as vibrações de uma sociedade,  
tocando todas as tendências,  
percebendo todas as expectativas,*

*para gerar os consensos que existem em potência. (...)*

*Muito provavelmente, estamos condenados  
a exigir e a esperar demais de um Presidente*

Rui Ramos<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Rui Ramos, "Presidentes à Portuguesa", in Público (28.06.06).

## I. Abertura<sup>97</sup>

No dia 15 de Abril de 2002, Xanana Gusmão procurou Sérgio Vieira de Mello, responsável máximo da UNTAET (United Nations Transition Authority in East Timor) e Mari Alkatiri, o qual, à data, juntava às suas funções de Secretário Geral da Fretilin a condição de Ministro Chefe do Governo Transitório. Na véspera realizara-se a eleição presidencial (uma eleição unanimemente reconhecida como “livre e justa”), que contara com uma participação eleitoral na casa dos 93% dos inscritos, e que Xanana vencera com cerca de 83% dos votos validamente expressos. A razão dessa diligência era procurar informações sobre o período de transição até à cerimónia de tomada de posse, prevista para o dia da restauração da Independência (20 de Maio), inteirar-se do programa da cerimónia, e indagar sobre os apoios de que poderia dispor<sup>98</sup>.

Xanana ouviu os dois responsáveis explicar que nada estava programado para a cerimónia de 20 de Maio, nem havia convites feitos; que esperavam que ele próprio se ocupasse dessa programação; e que se ocupasse do recrutamento de colaboradores e da estruturação da Presidência da República, a qual não dispunha nem de orçamento, nem de instalações, nem de pessoal; e que, finalmente, esperavam de Xanana que lhes apresentasse “uma proposta” com vista a solucionar os vários problemas apresentados. O Presidente da República eleito, prestes a tornar-se Chefe de Estado e Comandante Supremo das Forças Armadas, aparecia assim num papel que pouco mais era do que o de um tarefeiro.

Esta pequena história ilumina o carácter especial que a Presidência da República ocupa no sistema político timorense, e constitui uma das razões que contribuem para que se afirme que uma apreciação completa do seu estatuto não pode resumir-se a uma análise do seu enquadramento constitucional. Sendo este

<sup>97</sup> Quero agradecer muito sentidamente ao Nuno Venade, também ele antigo assessor da Presidência da República Democrática de Timor-Leste (2004-2005), uma leitura crítica deste ensaio, um conjunto de sugestões úteis e pertinentes, e a amizade, fraternidade e naturalidade com que encara o debate sobre a nossa própria contribuição no processo político timorense.

<sup>98</sup> Agradeço ao Presidente Kay Rala Xanana Gusmão a informação e a autorização para a utilizar no quadro deste ensaio.

de grande importância, não pode ser desligado nem da leitura que dele faz, em termos práticos, o seu actual titular, nem da história da sua efectiva construção institucional e política ao longo destes quatro anos. É nesta tripla perspectiva que tentarei proceder à análise do estatuto político da Presidência da República de Timor-Leste.

Seguidamente, procurarei colocar a Presidência da República de Timor-Leste em perspectiva comparada. Para tal, seguirei duas vias: comparar esta instituição com outras congéneres, num contexto de regimes democráticos semi-presidenciais; e, finalmente, comparar o seu estado de desenvolvimento face ao de outros órgãos de soberania em Timor-Leste, para deste modo realçar o seu papel efectivo no processo de consolidação democrática.

## 2. As origens dos poderes presidenciais em Timor-Leste

Uma das datas fundamentais da história recente de Timor-Leste é 30 de Agosto de 2001, dia em que se realizaram as eleições para a sua Assembleia Constituinte (AC). Nessa eleição, a FRE-TILIN obteve um pouco mais de 57% dos votos e, conseqüentemente, uma confortável maioria absoluta (materializada na eleição de 55 deputados numa câmara com 88 assentos). A Constituição da República Democrática de Timor-Leste elaborada por essa mesma Assembleia pôde, assim, ser elaborada numa situação que era caracterizada pela existência, em simultâneo, de:

- um partido político hegemónico, capaz de controlar a AC, e que se via já igualmente capaz de governar sozinho durante pelo menos uma legislatura inteira, em virtude da possibilidade de transformar, sem eleições, a Assembleia Constituinte em Parlamento Nacional (como veio efectivamente a suceder);

- um líder político – Xanana Gusmão – desfrutando de uma popularidade inegável, mas que desde meados da década de 1980 se desvinculara do partido em que militara para se afirmar como chefe da *Resistência Nacional*. Xanana não se candidatou à AC e, conseqüentemente, não participou na elaboração da CRDTL.

Esta situação aconselhava que a Constituição não adoptasse um modelo baseado na exclusão de qualquer das duas partes principais, mas que procurasse um modelo em que a integração, a coexistência, a cooperação entre diversas forças fossem possíveis.

A Fretilin conhecia bem a experiência democrática portuguesa e a sua Constituição; igualmente estava familiarizada com o modelo político moçambicano, sobretudo com a sua evolução, nos anos 90, para um regime baseado em eleições concorrenciais. Em comum, estes dois modelos apresentavam formas do que se designa normalmente por “regime semi-presidencial”.

Apesar de haver exemplos asiáticos mais próximos, e que – como no caso do Sri Lanka – apresentavam aspectos negativos muito salientes, e de haver comentadores que desconfiavam das virtualidades dos regimes semi-presidenciais como fomentadores da integração e da coesão, preferindo salientar os aspectos de concorrenciais e eventual instabilidade que associavam a esta fórmula, parece ser possível afirmar que a familiaridade com o modelo português levou a melhor e a CRDTL abraçou-o.

É bem provável que o partido hegemónico na Constituinte tenha pesado os perigos de um regime presidencialista, que dificilmente poderia deixar de ter uma legitimação directa pelo eleitorado, e onde a popularidade de Xanana se antevia como um obstáculo e um contraponto à maioria parlamentar de que já dispunha. Por outro lado, um regime que oferecesse um posto meramente simbólico ao Presidente corria o risco de alienar Xanana e de contribuir para que parte significativa da Resistência nacional se viesse a situar fora, ou pelo menos numa margem distante, do novo regime. O modelo semi-presidencial surge, assim, como um compromisso possível, ainda assim com riscos – mas que pareciam moderados face ao carácter inclusivo, abrangente, que a solução parecia conter.

A opção por este modelo não esgotou, no entanto, os debates constitucionais sobre a questão presidencial. O problema da definição do estatuto do primeiro Presidente Constitucional – que se colocava na justa medida em que a sua eleição iria sempre ocorrer antes da entrada em vigor da própria Constituição, abrindo a porta à hipótese de haver discrepância entre o modelo adoptado

em sede da Assembleia Constituinte e aquele que presidiria à eleição ainda sob administração da UNTAET – foi abordado explicitamente. Tendo havido sugestões no sentido de admitir um primeiro mandato de carácter excepcional (por exemplo, defendendo-se a eleição do PR pelo Parlamento Nacional, ele próprio emanado directamente da Assembleia Constituinte), a solução final (adoptada quando já era clara a sintonia entre a vontade da Assembleia Constituinte e a legislação eleitoral oriunda da UNTAET) foi no sentido de explicitar, no artigo 169º (e penúltimo) da CRDTL que “o Presidente da República eleito ao abrigo do Regulamento da UNTAET n.º 2002/01 assume as competências e cumpre o mandato previsto na Constituição”. Com esta decisão, dissiparam-se quaisquer dúvidas quanto ao estatuto do primeiro mandato presidencial, o qual deverá ser entendido à luz plena das disposições constitucionais.

### 3. Os poderes do PR segundo a Constituição

A CRDTL consagra o Título II (Presidente da República) da Parte III (Organização do Poder Político) à definição do estatuto do PR, começando por um Capítulo I dedicado ao seu “estatuto, eleição e nomeação”. Definido como “Chefe de Estado, símbolo e garante da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas” (74.1) e ainda como “Comandante Supremo das Forças Armadas” (74.2), o Presidente da República carece de um conjunto de atributos para poder sequer ser candidato ao cargo (75.1. a), b), c) e d)), e o seu mandato pode ser renovado uma única vez (75.3). Se porventura um Presidente da República renunciar ao seu cargo (artigo 81º), esse facto traduzir-se-á numa redução da sua capacidade de se apresentar em eleições subsequentes (81.3).

A eleição para este cargo obedece a um modelo especial, distinto das demais eleições, e faz-se pelo “sistema de maioria de votos validamente expressos, excluídos os votos em branco” (76.2), havendo uma segunda volta à qual concorrerão “os dois candidatos mais votados que não tenham retirado a candidatura” (76.4) no “trigésimo dia subsequente ao da primeira votação” (76.3), se nenhum candidato tiver obtido a metade mais um dos votos.



De realçar a definição de um modelo próprio de eleição presidencial e de requisitos ou atributos especiais de candidatura, bem como a imposição de um máximo de dois mandatos a cada cidadão e a penalização da renúncia ao mandato.

O Artigo 79º fixa a sua “responsabilidade criminal e obrigações constitucionais”, prevendo que um PR possa ser presente ao Supremo Tribunal de Justiça “por crimes praticados no exercício das suas funções e pela violação clara e grave das suas obrigações constitucionais” (79.2), por “iniciativa do Parlamento Nacional, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços de todos os Deputados” (79.3), sendo que a condenação do PR pelo STJ, através de acórdão proferido no prazo máximo de 30 dias (79.4), “implica a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição” (79.5). Ou seja, a CRDTL criou um sistema de impugnação presidencial que, aliás, se alarga a “crimes estranhos ao exercício das suas funções”, face aos quais a sua imunidade pode ser levantada pelo Parlamento Nacional (79.7), “verificando-se a sua destituição apenas em caso de condenação em pena de prisão efectiva” (79.6). A Presidência da República não é pois um santuário ou um refúgio que coloque o seu titular ao abrigo da alçada dos Tribunais (como parece ser o caso, entre outros, em França).

O Capítulo II descreve as competências do PR, distinguindo-as em “competências próprias” (artigo 85º), “competências quanto a outros órgãos” (artigo 86º) e “competências nas relações internacionais” (artigo 87º).

São competências próprias e exclusivas do PR:

- promulgar ou vetar os diplomas legislativos submetidos a promulgação. (85 a) e c)). Este poder, no entanto, é limitado, tanto temporalmente, como porque o Parlamento Nacional dispõe do poder de confirmar, por maioria qualificada, os diplomas vetados (Artigo 88º - Promulgação e Veto); e ainda porque, de acordo com o Artigo 155º, o Presidente da República está impedido de exercer o direito de veto sobre uma lei de revisão constitucional;

- exercer as competências inerentes às funções de Comandante Supremo das Forças Armadas (85 b));

- nomear e empossar o Primeiro Ministro indigitado pelo partido ou aliança de partidos com maioria parlamentar, ouvidos os partidos políticos representados no Parlamento Nacional (85 d));

- requerer ao Supremo Tribunal a apreciação preventiva e a fiscalização abstracta da constitucionalidade das normas, bem como a verificação de inconstitucionalidade por omissão (85 e));

- submeter a referendo questões de relevante interesse nacional, nos termos da lei (85 f));

- declarar o estado de sítio ou o estado de emergência mediante autorização do Parlamento Nacional, ouvidos o Conselho de Estado, o Governo e o Conselho Superior de Defesa e Segurança (85 g));

- declarar a guerra e fazer a paz, mediante proposta do Governo, ouvidos o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa e Segurança, sob autorização do Parlamento Nacional (85 h));

- indultar e comutar penas, ouvido o Governo (85 i));

- conferir, nos termos da lei, títulos honoríficos, condecorações e distinções (85 j)).

No presente momento (Maio 2006) o PR apenas não pode exercer o seu poder de submeter a referendo qualquer questão, ou atribuir títulos honoríficos, condecorações ou distinções por subsistir, nestes campos, o vazio legislativo.

São competências do PR relativamente a outros órgãos:

- presidir ao Conselho de Estado e ao Conselho Superior de Defesa e Segurança (86 a) e b)) e nomear, para o primeiro, cinco membros (86 n)) e para o segundo, dois membros (86 i));

- marcar, nos termos da lei, as datas para as eleições presidenciais e legislativas (86 c));
- requerer a convocação extraordinária do Parlamento Nacional, sempre que imperiosas razões de interesse nacional o justifiquem (86 d));
- dirigir mensagens ao Parlamento Nacional e ao País (86 e));
- dissolver o Parlamento Nacional em caso de grave crise institucional que não permita a formação de governo ou a aprovação de Orçamento geral do Estado por um período superior a sessenta dias, com audição do Conselho de Estado e dos partidos com assento parlamentar (86 f) ); esta faculdade não pode ser exercida nem nos seis meses posteriores a uma eleição legislativa, nem no último semestre do mandato presidencial, nem ainda durante a vigência do estado de sitio ou do estado de emergência (Artigo 100º, numero 1);
- demitir o Governo e exonerar o Primeiro Ministro quando o seu programa tenha sido rejeitado pela segunda vez consecutiva pelo Parlamento Nacional (86 g)); além do previsto atrás, o Governo só pode ser demitido no início de nova legislatura, se o Primeiro Ministro apresentar a sua demissão e esta for aceite pelo PR; se o Primeiro Ministro morrer ou ficar fisicamente incapacitado; se não for aprovado um voto de confiança; ou se for aprovada uma moção de censura pela maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções (Artigo 112º, numero 1, alíneas a), b), c), d) e e f)). Fora estes casos, está vedado ao Presidente da República fazer uso do poder de dissolução (112.2);
- nomear, empossar e exonerar os membros do Governo sob proposta do Primeiro Ministro;
- nomear o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça (87, j));
- empossar o presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (87 j));
- nomear o Procurador Geral da República (87 k) e nomear e exonerar os Adjuntos do PGR (87 l));

- nomear um membro para o Conselho Superior de Magistratura Judicial e o Conselho Superior do Ministério Público (87 o));
- nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, o Vice-Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas, e os Chefes de Estado Maior das Forças Armadas, ouvido, no último caso, o CEMGFA.

No momento presente, o Presidente da República encontra-se habilitado a exercer estas funções com excepção da convocatória de eleições, pela subsistência de vazio legislativo, e muitas daquelas que se prendem com o edifício judicial, em virtude do estado embrionário em que este se encontra.

Finalmente, e no que respeita à definição das suas competências em matéria de relações internacionais, a CRDTL outorga-lhe ainda o poder de:

- nomear e exonerar embaixadores e outro pessoal diplomático, sob proposta do Governo (87 b));
- receber cartas credenciais e aceitar a acreditação dos representantes diplomáticos estrangeiros (87 c));
- conduzir, em concertação com o Governo, todo o processo negocial para a conclusão de acordos internacionais na área da defesa e segurança (87d)).

Além desta sistematização, devemos ainda considerar, neste mesmo Título, o Capítulo III, dedicado ao Conselho de Estado; e na Parte V da Constituição (Defesa e Segurança Nacionais), o artigo 148º sobre o Conselho Superior de Defesa e Segurança. Trata-se de dois Conselhos de natureza consultiva, inscritos na orgânica da Presidência da República, mas cuja auscultação é constitucionalmente exigida (apesar de o seu parecer não ter carácter vinculativo) em várias situações.

Compete especialmente ao Conselho de Estado (artigo 91º) pronunciar-se “sobre a dissolução do Parlamento Nacional” (91

a)), “acerca da demissão do Governo” (91 b)) e “sobre a declaração de guerra e a feitura de paz” (91 c)) – além da sua competência, em geral, para aconselhar o Presidente da República no exercício das suas funções, quando este lho solicitar” (91 d)). Também a declaração de estado de sítio ou estado de emergência carecem de audição prévia deste órgão (artigo 85 g)).

Ao Conselho Superior de Defesa e Segurança está igualmente cometida a audição obrigatória em caso de declaração de estado de sítio ou estado de emergência (artigo 85º g)), de declarar a guerra e fazer a paz (85 h)). A Lei do Conselho Superior de Defesa e Segurança (Lei 2/2005 de 2 de Março) explicitou outras situações – naturalmente sem impor um carácter de audição vinculativa – em que o CSDS presta conselho ao Presidente da República:

- em matéria de defesa e segurança (3.1.a)) – aliás fazendo-se aqui eco da definição constitucional constante do Artigo 148º, número 1;

- no processo de conclusão de acordos internacionais na área de defesa e segurança (3.1.c)) – que deriva da competência própria do PR em matéria de relações internacionais, de acordo com a CRDTL, Artigo 87º, alínea d));

- na decisão sobre as propostas de nomeação e exoneração do Chefe e do Vice-Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas e dos Chefes de Estado maior dos diferentes ramos das Forças Armadas (3.1.f) e g));

- na análise da legislação e da implementação de leis relativas à organização, funcionamento e disciplina das forças armadas, da polícia e demais forças de segurança (3.1.b)).

Só em Maio de 2005, quando estes dois conselhos puderam reunir pela primeira vez na sequência da aprovação pelo parlamento Nacional da Lei do Conselho de Estado (Lei nº 1/2005 de 9 de Fevereiro), e Lei do Conselho Superior de Defesa e Segurança (Lei nº 2/2005 de 2 de Março), ficou o Presidente da República habilitado a exercer a plenitude das suas funções que, nos casos já mencionados, requerem a audição prévia de um ou de ambos os conselhos.

Quer isto dizer que, no período de quatro anos que já decorreu sobre a data da restauração da Independência, o processo de construção institucional da presidência da República se estendeu no tempo, não estando ainda concluído. Falta, por exemplo, a legislação eleitoral e a lei sobre referendos, para não mencionar o desenvolvimento do edifício judiciário, para que a totalidade dos poderes que a CRDTL confere ao Presidente da República possa, efectivamente, ser exercida pelo seu titular.

#### 4. A construção da Presidência da República (2002-2006)

A história da construção da Presidência da República após as eleições presidenciais de 14 de Abril de 2002, e sobretudo, desde a data em que o primeiro presidente constitucional tomou posse (20 de Maio de 2002), carece de ser escrita por quem tenha um conhecimento aprofundado desse processo. Enquanto tal documento não existir, é necessário recorrer a fontes dispersas e a testemunhos, muitas vezes informais, para tentar traçar as suas linhas mais importantes.

Desde logo, cumpre salientar que num país onde a míngua de quadros é um problema de primeira grandeza, a Presidência da República foi o último dos órgãos de soberania a iniciar o seu processo de institucionalização, o que pode ser apontado como uma dificuldade acrescida no recrutamento de uma equipa sólida. De facto, o Parlamento Nacional, herdeiro directo da Assembleia Constituinte, iniciara as suas funções em Setembro de 2001; e o I Governo Constitucional, que entrou em funções logo após a cerimónia de restauração da Independência, sucedeu a governos anteriores que se encontravam a funcionar desde Novembro de 1999. Mesmo a administração judicial do novo Estado devia a sua estrutura aos esforços desenvolvidos pela administração transitória. Tudo isto tem algum significado quanto se trata de apreciar a capacidade de recrutamento de quadros (técnicos e políticos) para a construção da Presidência da República.

A promulgação da Lei Orgânica da Presidência da República (Lei nº 6/2004) – diploma fundamental para estruturar este órgão de soberania, mas naturalmente dependente da



capacidade de iniciativa do Parlamento Nacional – apenas viria a ter lugar em 20 de Maio de 2004, ou seja, dois anos após a tomada de posse do I Presidente Constitucional. E após a sua promulgação, a definição concreta de um Quadro de Pessoal, tarefa que cabe por inteiro ao Governo (e na caso vertente, ao Ministério da Administração Estatal) ainda há pouco tempo (Março 2006) aguardava despacho favorável da titular dessa pasta governativa. Nestes termos, a existência institucional da Presidência da República como um corpo administrativo de apoio ao Chefe de Estado deve ser considerada em estado embrionário.<sup>99</sup>

Quando se considera a Presidência da República, nos termos da Constituição, como um organismo de Estado independente e dotado dos recursos, nomeadamente humanos, necessários à prossecução das competências confiadas ao Chefe de Estado, é forçoso reconhecer que este é um processo que está muito longe de se poder considerar terminado – contrariamente ao que sucede com outros órgãos de Estado, nomeadamente com o Governo, que dispõem de estruturas técnico-administrativas bem mais sólidas. Usa-se aqui, como não poderia deixar de ser, uma perspectiva comparada e não absoluta – mas não podemos deixar de referir esta discrepância pelo simples facto de ela ser efectivamente sentida como real pelos vários actores locais.

Em articulação directa com o que acabámos de referir, a Presidência da República dispõe de uma capacidade de gestão do seu “mundo interno” severamente limitada – tanto pela natureza do naipe de colaboradores com que efectivamente conta, como pelo desenho institucional da “autonomia” que deveria possuir. A título de exemplo: a capacidade da Presidência da República para autorizar despesas, mesmo que previstas em sede de orçamento de Estado, não ultrapassa os US\$500 – todas as outras carecem de autorização prévia do Ministério das Finanças. A compra de um simples sistema de microfones e gravação para os Conselhos, orçado em cerca de US\$4000, demorou mais de seis meses a ser aprovada.

<sup>99</sup> Não nos ocuparemos de uma análise desta Lei nem da discussão da sua adequação ao quadro político timorense. Refira-se, apenas, que esta Lei tem sido objecto de leituras divergentes e não representa um marco de consenso entre os vários actores.

Olhada no seu conjunto, a imagem que resulta da situação actual da Presidência da República é a de uma instituição subdimensionada (no papel, quer dizer, no enquadramento legal, e na prática, ou seja, no conjunto de quadros de que dispõe) e destituída dos mecanismos efectivos que assegurem a independência política do seu titular. Mais que uma questão de atraso (com que muitas vezes se pretende apresentar o problema do “subdesenvolvimento” da presidência), trata-se de um verdadeiro problema político, ou de vontade política, de canalizar para a Presidência da República os recursos necessários para a sua efectiva institucionalização de acordo com as funções constitucionais que lhe estão cometidas.<sup>100</sup>

Uma palavra também a propósito da cooperação internacional. No decurso do último ano de vigência da presença das Nações Unidas, sob a UNOTIL (*United Nations Office in Timor-Leste*), foi estabelecido um mecanismo de coordenação dos apoios, o CDCU – *Capacity Development Coordination Unit*. Ora, este organismo funciona na dependência do Governo, pelo que abarca as necessidades deste e do sistema judicial dele dependente funcionalmente, mas não a Presidência da República nem o Parlamento Nacional. No quadro da UNOTIL para 2005/06, dos 45 lugares previstos, apenas 2 se destinavam à Presidência da República – um deles acabou por ser abatido sem ser preenchido, outro foi preenchido em Março de 2006 para terminar em Maio do mesmo ano... Quero com estes breves exemplos significar que a gestão dos apoios internacionais se centra quase exclusivamente no Governo e nos organismos deste dependentes, com um mínimo de atenção para outras necessidades do sistema político. Por esse motivo – a que já me referi noutros ensaios – tendo a sustentar a tese de que o apoio concedido a Timor-Leste por boa parte dos países amigos e organismos internacionais actua sobre o sistema político por forma a reforçar o Governo (e o partido que o sustenta) em detrimento do equilíbrio constitucional e da ideia, cara ao discurso político contemporâneo que

<sup>100</sup> É minha convicção que o enquadramento orçamental da Presidência da República não configura uma entidade dotada de capacidade própria adequada às suas funções, pelo que se pode colocar a questão da constitucionalidade do controle deste órgão por parte do Governo.

continua a ser debitado com aparente convicção, da existência de mecanismos de “checks and balances” como fundamental em regimes democráticos.

Poderia acrescentar que a cooperação portuguesa dificilmente sai do esquema geral. No presente momento, apenas um cooperante se encontra a trabalhar na Presidência da República através de contratos bi-laterais; trata-se de um assessor militar do Presidente, solicitado por Xanana Gusmão em 2002, e efectivamente destacado, após peripécias várias, em Junho de 2005.

A colaboração técnica prestada pelo STAPE português ao STAE timorense no domínio da preparação dos diplomas e das acções conducentes à estruturação das eleições de 2007 evidencia, por seu turno, a forma como esta ajuda é prestada ao Governo, e por seu intermédio ao partido que o sustenta, mas se mantém totalmente isolada do contacto com os restantes partidos políticos, com parlamentares, ou quaisquer outros titulares de cargos públicos.

Em suma: do ponto de vista da construção material da Presidência da República como um organismo de Estado destinado a dar apoio técnico e político ao PR no exercício das suas funções, a situação actual pode ser caracterizada de muito incipiente (a “Casa Militar” conta com um oficial das F-FDTL e um assessor português; a “Casa Civil”, que o PR desejaria construir com apoio de assessores timorenses e internacionais, carece das suas bases mais fundamentais; as assessorias, tanto de quadros timorenses – por exemplo, na questão do petróleo e recursos nacionais e das relações internacionais – como de quadros internacionais, tem um registo de ora de instabilidade e descoordenação, ora passagem pela organização sem que a condição de entidade colectiva consiga emergir).

Espera-se (pelo menos desde Novembro de 2005) que PNUD disponibilize um programa específico de “capacity development” da Presidência da República. Até ao momento em que escrevo, tal programa ainda não foi oficialmente apresentado.

## 5. Duas vias de afirmação política

Regressemos a 20 de Maio de 2002, dia da tomada de posse do I Presidente da República constitucional. Duas vias de actualização estavam ao dispor de Xanana Gusmão.

Uma das vias abertas à Presidência da República era – e é – a da tradução institucional e concreta dos preceitos constitucionais. Nessa via deve ser entendida a discussão e posterior promulgação da Lei Orgânica da Presidência da República, bem como a preparação das Leis do Conselho de Estado e do Conselho Superior de Defesa e Segurança.

Já vimos a importância de dispor de um quadro administrativo e financeiro devidamente consagrado, pelo que se entende a preocupação em dotar a Presidência da sua Lei Orgânica e do seu Quadro de Pessoal. Trata-se, aliás, de um campo que ainda espera definições que competem a outros órgãos de soberania, e que afectam – por enquanto de forma negativa – a capacidade própria da Presidência da República.

Quanto ao Conselho de Estado e ao Conselho Superior de Defesa e Segurança, esses conselhos viram a sua efectiva institucionalização ser conseguida em Maio de 2005, quase três anos após a restauração da Independência. A sua importância constitucional é enorme, uma vez que alguns dos poderes do Presidente da República se encontram formalmente limitados pela audição prévia de um ou de ambos; a sua importância política não é menor, uma vez que através do CSDS, órgão que congrega representantes dos vários órgãos com funções directas sobre matéria de defesa e segurança, o Presidente exerce a sua competência como Comandante Supremo das Forças Armadas, e através do Conselho de Estado dispõe de um órgão de consulta e de diálogo com estratos alargados da sociedade timorense – tanto mais que, para além do Primeiro Ministro e do Presidente do Parlamento Nacional, integram o Conselho de Estado dez cidadãos (cinco nomeados pelo PR, outros tantos pelo PN) que, nos termos constitucionais (artigo 90, n.2, alínea d)), não podem ser “membros de órgãos de soberania”.

Esta via da construção institucional dos mecanismos necessários ao cabal desempenho da totalidade das funções atribuídas ao PR, porém, não se encontra ainda concluída (como vimos, faltam ainda as leis eleitorais, a Lei do Referendo, etc.). Mas mais do que isso: é uma via em que o empenho posto pelo actual PR carece de ser secundado por outros órgãos de soberania, nomeadamente o Parlamento Nacional, que detém o exclusivo da competência legislativa (mesmo que possa, em certos casos, delegá-la no Governo).

A conclusão que é possível colher do que acabo de expor é que o actual PR exerceu parte do seu mandato sem dispor da totalidade dos poderes e dos meios políticos que a CRDTL lhe atribuiu – nisto se aproximando da situação vivida pelo edifício judiciário, mas afastando-se, e contrastando, com a situação vivida quer pelo Parlamento Nacional quer, sobretudo, pelo Governo.

Ainda no domínio do exercício dos poderes conferidos pela CRDTL, o PR fez por mais de uma vez uso da prerrogativa de se dirigir ao Parlamento Nacional (por exemplo, nas cerimónias inaugurais das várias sessões legislativas, onde é usual usar da palavra para um balanço do ano transacto e para indicar algumas prioridades para o ano seguinte) ou de remeter para esta sede o debate sobre a Comissão de Verdade e Amizade (Março de 2005).

Importa ainda realçar que, neste domínio, o PR experimentou os limites do seu próprio poder. Alicerçado na sua função de Comandante Supremo das Forças Armadas e de responsável pelo regular funcionamento das instituições democráticas, o PR solicitou publicamente a demissão de um ministro que tutelava uma pasta no âmbito da segurança, no rescaldo dos motins de 4 de Dezembro de 2002, utilizando na circunstância palavras de extrema dureza. O Primeiro Ministro recusou aceder à solicitação do Chefe de Estado que, por sua vez, no decorrer de 2005, aceitou proceder a uma remodelação do Governo que não abrangia essa pasta. Desta forma se tornou claro que a responsabilidade pelo Governo é exclusivamente pertença do Primeiro-Ministro.

A segunda via de actuação aberta à Presidência da República consistia no desenvolvimento de acções que decorriam de uma de duas situações possíveis:

- situações transitórias, eventualmente herdadas do período de administração pelas Nações Unidas. Veja-se, a este propósito, o caso da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação – CAVR – criada sob a administração da UNTAET e cujo mandato foi sucessivamente estendido, mesmo depois da restauração da Independência, e colocada pela CRDTL na dependência do Presidente da República;

- iniciativas do próprio Presidente Xanana perante o vazio legal-institucional em que se encontrava. Citarei a este propósito a constituição de comissões para os assuntos dos veteranos e dos antigos combatentes ou a promoção dos encontros designados por “Diálogo Nacional”. Também podem ser incluídas neste grupo as iniciativas tomadas em resposta a situações de crise, como a que se manifestou por ocasião dos graves incidentes de Lospalos, entre a Polícia e as Forças Armadas, no início de 2004; na ausência de um Conselho Superior de Defesa e Segurança, o PR encabeçou uma Comissão de Inquérito que juntou representantes de várias entidades, incluindo diplomatas estrangeiros.

Sucedo que, quer o desenvolvimento, ainda que modesto, da estrutura institucional da Presidência da República, quer a assunção por parte do Governo de algumas preocupações do Presidente (nomeadamente no caso dos veteranos, que após a remodelação governativa de Julho de 2005 passaram a contar com uma secretaria de Estado específica para o seu problema), tem vindo a reduzir o espaço de manobra próprio da presidência, o qual não derivava dos preceitos constitucionais, mas antes de uma agenda voluntarista do Presidente combinada com um vazio institucional que permitia essas acções – e que hoje parece estar mais condicionada do que nos seus primeiros tempos. Um exemplo real poderia ser dado pela chamada “questão da Comissão pós-CAVR”.

Ao fim de vários adiamentos, sempre autorizados pelo Parlamento Nacional nos termos constitucionais (Artigo 162º – Reconciliação), a CAVR entregou em Outubro de 2005 o seu Relatório Final. Os responsáveis pela CAVR solicitaram ao PN a criação de uma “Comissão pós-CAVR” com o intuito de assegurar algumas tarefas que entendiam ser importantes. O



Parlamento Nacional recusou sancionar tal iniciativa. E o PR entendeu “criar” uma “Comissão pós-CAVR” sem que para tal se vislumbre qual a base legal em que se apoiou (aliás omissa no despacho de criação). Creio que tal iniciativa só poderia ter lugar se fosse levada a cabo no seio da própria Presidência, e não através da “criação” de uma nova entidade. De qualquer forma, julgo que o episódio revela uma evolução da situação política em Timor-Leste.

A crise desencadeada em Fevereiro de 2006 pelos militares “peticionários” evoluiu rapidamente para a criação de mais uma Comissão *ad hoc*. Independentemente de quaisquer outras considerações, a criação de mais esta comissão, em que o PR parece ter tido um papel de relevo (além de continuar a demonstrar uma capacidade de diálogo e concertação muito significativas), revela até que ponto as instituições prescritas pela Constituição têm efectiva dificuldade em acompanhar o desenrolar dos acontecimentos e a alteração – afinal tão previsível – das rotinas quotidianas, e a divisão de poderes que pretendem formatar dá lugar a entidades novas em que os poderes são renegociados. Ou seja: apesar dos esforços sérios para consolidar as instituições democráticas, a dinâmica política timorense conta ainda com os serviços positivos de formas de articulação política à margem da sua Constituição. E talvez o seu período de validade não esteja tão perto do fim como se poderia desejar.

A ideia segundo a qual o presidente se encontra limitado por um controlo orçamental muito apertado mas consegue ter margem para iniciativas à revelia das suas funções constitucionalmente tipificadas é, aparentemente, um paradoxo. A solução deste paradoxo reside na capacidade do Presidente Xanana para negociar, fora do quadro do Orçamento Geral do Estado, e sem que isso lhe seja criticado política ou institucionalmente – apoio de instituições internacionais e/ou de governos amigos para as acções que entende realizar. Trata-se de uma realidade incontornável, e que nos dá um conjunto interessante de indicações: por um lado, indicia que entre os órgãos de soberania existe uma atmosfera, pelo menos em parte, de natureza competitiva, de que o recurso a fontes de financiamento extra OGE é uma face visível; por outro, revela até que ponto os equilíbrios e o cumprimento das tarefas constitucionalmente atribuídas são susceptíveis de

ser influenciados por interferência (mesmo que de boa fé...) de entidades terceiras; e ainda revela até que ponto essas entidades estão longe de ter uma visão assente no reforço institucional da democracia timorense e se envolvem em acções pontuais cujo alcance eventualmente não pesam adequadamente. Indo mais longe: é mesmo possível aventar a hipótese de existirem no terreno instituições internacionais com agendas próprias que espreitam a primeira oportunidade para as desenvolver independentemente da adequação dos seus interlocutores ou da sua capacidade constitucional; este tipo de instituições, dotadas por vezes de fundos não despiciendos, constituem um elemento que facilita o desenvolvimento de programas à margem dos domínios constitucionalmente definidos para os vários actores políticos. A Presidência da República não pode ser completamente compreendida sem levar em linha de conta esta realidade

## 6. Comparações internacionais

### 6.1. Timor-Leste e Portugal

Por ser bem conhecida a Constituição da República Portuguesa, que aliás é por muitos encarada como a fonte principal da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, justifica-se que se proceda a um cotejo entre as duas no que toca ao estatuto, eleição e poderes do Presidente da República.

Quanto à definição do estatuto do Presidente da República, as duas constituições são convergentes na sua definição, nas condições de elegibilidade, de apresentação de candidaturas, de sistema eleitoral, de posse e juramento, de mandato e de renúncia ao cargo. São ligeiramente divergentes no que concerne à reelegibilidade, na medida em que a CRP apenas proíbe a eleição para um terceiro mandato consecutivo, e a CRDTL parece proibir o exercício de mais de dois mandatos. E divergem claramente apenas num ponto: enquanto a CRP considera, na responsabilidade criminal do PR, que “por crimes estranhos ao exercício das suas funções o PR responde depois de terminar o seu mandato perante os tribunais comuns (130.4), a CRDTL permite que o Parlamento Nacional, em circunstâncias tipificadas, retire a imunidade ao PR no decurso do seu mandato para responder perante os

tribunais. Numa apreciação geral, o estatuto constitucional dos PR de Portugal e de Timor-Leste é, pois, muito semelhante.

Ambas as constituições distinguem entre competências próprias, competências quanto a outros órgãos de soberania, e competências no domínio das relações internacionais (se bem que a ordenação destes capítulos não seja a mesma, e a classificação de algumas competências não seja necessariamente semelhante). Vejamos estes três aspectos em separado (excluindo as competências do PR português que se prendem com as regiões autónomas).

São competências próprias do PR comuns às duas constituições o exercício de funções de Comandante Supremo das Forças Armadas, a promulgação dos diplomas legislativos e o exercício do direito de veto sobre eles, requerer aos tribunais competentes a apreciação preventiva e a fiscalização da constitucionalidade das leis, submeter a referendo questões de relevante interesse nacional, indultar e comutar penas, conferir títulos honoríficos, condecorações e distinções. Igualmente convergentes são as disposições sobre a declaração do estado de emergência ou o estado de sítio, que cabe ao PR ouvido o Governo e obtida a autorização parlamentar – sendo que em Timor-Leste o PR tem ainda de ouvir o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa e Segurança. A CRP reserva ao PR o direito de se pronunciar sobre todas as emergências graves para a vida de República, uma cláusula de salvaguarda que permite ao titular do cargo uma palavra decisiva em matérias extraordinárias, eventualmente nem sequer previstas no texto constitucional, e que resulta num poder último por defeito (*by default*) de reduzida expressão em Portugal – mas que em Timor-Leste poderia ter um significado substancialmente diferente.

As competências do PR quanto a outros órgãos apresentam igualmente uma ampla zona de convergência: presidir ao Conselho de Estado e ao conselho que exista no domínio da defesa e segurança (CSDN em Portugal, CSDS em Timor-Leste), marcar as eleições (pelo menos as presidenciais e as legislativas), convocar extraordinariamente o parlamento e dirigir mensagens a este órgão e ao país, nomear livremente cinco membros do Conselho de Estado (e em Timor Leste, dois membros do Conselho

Superior de Defesa e Segurança), e vogais do Conselho Superior da Magistratura (em Timor-Leste, também do Conselho Superior do Ministério Público) e sob proposta dos respectivos governos, nomear e exonerar ministros, nomear e exonerar o CEMGFA e demais chefias militares.

Neste domínio, são divergentes os seguintes poderes:

#### a) dissolução do parlamento

Muito embora haja limites temporais idênticos (não pode ocorrer nos seis meses subsequentes à eleição, nem nos últimos seis meses do mandato presidencial, nem na vigência de estado de emergência ou estado de sítio), o PR em Timor-Leste tem de observar uma cláusula altamente restritiva desta competência: a verificação de grave crise institucional que não permita a formação de governo ou a aprovação do Orçamento Geral do Estado por um período superior a sessenta dias, com audição prévia dos partidos políticos que nele tenham assento e ouvido o Conselho de Estado. A não verificação desta condição implica a inexistência jurídica do acto de dissolução (86 f).

#### b) nomeação do Primeiro Ministro

Em Portugal o PR nomeia o Primeiro Ministro, ouvidos os partidos políticos com assento parlamentar, tendo em conta os resultados eleitorais; em Timor Leste, o PR nomeia o Primeiro Ministro indigitado pelo partido ou aliança de partidos com maioria parlamentar – ou seja: o PR não parece ter intervenção na escolha do PM nem no caso de não haver uma força ou coligação eleitoral de forças com maioria parlamentar, e está-lhe vedado o poder de iniciativa de indigitação de um Primeiro Ministro.

#### c) demissão do Governo

Em Portugal, para além de seis situações tipificadas que implicam obrigatoriamente a demissão do Governo – o início de uma nova legislatura, a aceitação do pedido de demissão apresentado pelo PM, a rejeição do programa do Governo no Parlamento, a rejeição de uma moção de confiança, a aprovação pela maioria absoluta dos deputados em exercício de funções de uma moção de censura ao Governo, e ainda a morte ou impossibilidade física permanente do PM, a CRP admite que o PR possa demitir o

Governo (195.2) quando tal se torne indispensável para o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado. Em Timor-Leste, o poder do PR demitir o Governo encontra-se limitado ao caso do seu programa ser rejeitado pela segunda vez consecutiva pelo Parlamento Nacional (86 g).

**d) presidir ao Conselho de Ministros.**

Enquanto em Portugal está prevista esta possibilidade, dependente de um convite do Primeiro Ministro (133 i)), a CRDTL é totalmente omissa quanto a este ponto, pelo que a possibilidade não se põe, tendo em conta o princípio da separação dos poderes.

Nestes quatro pontos, o PR português tem claramente maior latitude de intervenção que o PR de Timor-Leste.

Há ainda diferenças sensíveis nos seguintes poderes:

a) o Procurador Geral da República de Timor-Leste é livremente nomeado pelo PR, que também nomeia – ouvido o Conselho Superior da Magistratura, os Adjuntos do PGR; enquanto em Portugal a nomeação presidencial do PGR depende de proposta governativa;

b) em Portugal o PR nomeia, sob proposta do Governo, o Presidente do Tribunal de Contas, enquanto em Timor-Leste o Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas é eleito por e entre os membros desse tribunal, sendo apenas empossado pelo PR.

No que respeita às competências quanto às relações internacionais existe convergência no tocante à responsabilidade pela nomeação e exoneração de embaixadores (no caso da RDTL extensível à recepção de credenciais e acreditação de diplomatas estrangeiros) e na declaração de guerra e feitura de paz, ambas sob proposta dos respectivos governos, e envolvendo autorização parlamentar e audição do Conselho de Estado (na CRDTL também do Conselho Superior de Defesa e Segurança). Em Portugal, compete ao PR ratificar os tratados internacionais depois de devidamente aprovados (135 b)), questão que a CRDTL trata de modo distinto, ao prever que é competência própria do PR “mandar publicar as resoluções do Parlamento Nacional que aprovem acordos e ratifiquem tratados e convenções internacionais” (85 a)), sendo esta competência distinta da promulgação dos

diplomas legislativos, e como tal, um poder mais diminuto. No entanto, a maior divergência parece provir do facto da CRDTL confiar ao PR a prerrogativa de “conduzir, em concertação com o governo, todo o processo negocial para a conclusão de acordos internacionais na área da defesa e segurança” (87 d)). Trata-se de um poder substancial que distingue claramente as duas instituições.

Em conclusão: a matriz dos poderes presidenciais segundo a CRP e a CRDTL é muito semelhante; no entanto, há situações em que os poderes de um e outro PR são distintos. O PR timorense tem maior latitude na sua relação com o mundo judicial e das relações internacionais, ao passo que o PR português dispõe de uma margem de intervenção consideravelmente superior no domínio das relações com o Governo e o Parlamento, nomeadamente dos poderes de demissão e de dissolução.

Deveremos ainda considerar que em ambos os países o PR pode renunciar ao cargo. Mas em Timor-Leste, se o fizer torna-se inelegível nas eleições que se realizarão de imediato bem assim como nas que terão lugar no fim do quinquénio que se seguir à sua renúncia. Ou seja, existe constitucionalmente uma penalização política, que Portugal não segue, inerente ao uso de uma faculdade de intervenção política extrema por parte do PR timorense que na prática reduz o alcance e a eventualidade de vir a ser utilizada.

## 6.2. Timor-Leste num quadro internacional

Estamos agora em condições de apreciar, do ponto de vista de uma comparação internacional, o sistema político timorense e o lugar que nele ocupa a Presidência da República. Trata-se do que vulgarmente se designa por um regime semi-presidencial.

Na verdade, e reportando-nos à consabida fórmula de Duverger, o regime timorense apresenta

a) um Presidente da República eleito por sufrágio universal, numa eleição própria, e portanto detentor de uma legitimidade individual;

b) um Governo responsável, de forma muito vincada, perante o Parlamento Nacional, também ele eleito por sufrágio



universal em eleições competitivas (vide artigo 107º, Responsabilidade do Governo);

c) e neste quadro o Presidente dispõe de uma gama de poderes que o tornam num actor político importante, tanto mais que o Artigo 69º da CRDTL estipula que “os órgãos de soberania, nas suas relações recíprocas e no exercício das suas funções, observam o princípio da separação e *interdependência* dos poderes estabelecidos na Constituição” (sublinhado meu).

É esta gama de poderes que carece, agora, de ser precisada, não no sentido descritivo acima abordado, mas na perspectiva de estabelecer comparações significativas com outros regimes políticos semelhantes. Para tal, recorreremos ao “quadro dos poderes do Presidente da República em países com chefe de Estado eleito e com um chefe de governo (primeiro-ministro) sendo o último responsável perante a legislatura” apresentado por Freire e Costa Pinto (2006:56) segundo Siaroff (2003: 299-300), introduzindo-lhe pequenas alterações.

Desde logo, excluiremos as duas primeiras variáveis (a saber: presidente eleito, por ser definicional; e simultaneidade de eleições presidenciais e legislativas, por não ser claro ainda qual o modelo a adoptar em Timor-Leste); e quanto às restantes sete variáveis, consideramos que além da dicotomia representada pela notação de 0 ou 1, respectivamente para ausência ou existência de uma dada característica, poderá ser útil incluir 0,5 como uma existência limitada ou fraca.

Vejamos então as sete variáveis consideradas:

#### 1. Poderes de Nomeação Discricionários. 0,5

A CRDTL confere ao PR poderes de nomeação discricionários (ou seja, respeitando a lei vigente, que pode impor critérios, mas não dependendo de proposta formal ou de aprovação prévia de terceiros) nos seguintes casos:

- i) dois membros para o Conselho Superior de Defesa e Segurança (artº 86º, alínea i));
- ii) cinco membros do Conselho de Estado (artº 86º, n));
- iii) um membro do Conselho Superior da Magistratura Judicial e outro para o Conselho Superior do Magistério Público (artº 86º alínea o));

iv) o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça (artº 86º, j), “de entre os juizes do STJ” (artº 124º, 3);

v) o Procurador Geral da República (artº 86º, alínea k)) e os Adjuntos do PGR (artº 86º, alínea l)).

Outros poderes de nomeação que estão conferidos ao PR (Primeiro-Ministro e Governo, chefias militares) não se podem enquadrar na categoria de nomeações discricionárias – apesar de, no caso das chefias militares, o PR ser simultaneamente o Comandante Supremo das Forças Armadas.

#### 2. Presidente capaz de presidir ao Conselho de Ministros 0

Trata-se de uma situação omissa na CRDTL, não constando do elenco de poderes presidenciais. No entanto, a CRDTL confere, através do artigo 105º, ao Primeiro-Ministro, em exclusivo, o poder de “convocar e presidir ao Conselho de Ministros” (número 2). Este, por sua vez, é constituído “pelo Primeiro-Ministro, pelos Vice-Primeiros-Ministros, se os houver, e pelos Ministros” (número 1), podendo “ser convocados para participar nas reuniões do Conselho de Ministros, sem direito a voto, os Vice-Ministros, se os houver, e os Secretários de Estado” (número 3). Da conjugação destes artigos parece resultar que o PR não poderá presidir ao Conselho de Ministros.

#### 3. Poder de Veto 1

O poder de veto do PR encontra-se consagrado na CRDT (artigo 88) e foi efectivamente exercido no actual mandato de Xanana Gusmão. A CRDTL oferece ao PN a possibilidade de ultrapassar o veto presidencial através do mecanismo de maiorias qualificadas.

#### 4. Poderes de Emergência duradouros e/ou poderes legislativos 0,5

Trata-se de um poder consagrado na CRDT, mas que, até ao momento, não foi exercido. Cabe ao PR “declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, mediante autorização do Parlamento Nacional, ouvidos o Conselho de Estado, o Governo e o Conselho Superior de Defesa e Segurança” (artigo 85º, alínea g)). Nos termos do artigo 25 (Estado de excepção), “as autoridades estão obrigadas a restabelecer a normalidade constitucional no mais curto espaço de tempo” (número 6), e a suspensão do exercício de direitos “não pode prolongar-se por mais de trinta dias, sem impedimento de eventual renovação por iguais períodos de tempo, quando absolutamente necessário” (número 4).

### 5. Papel central do PR na Política Externa 0,5

O papel do PR encontra-se consagrado na Constituição em artigo próprio (art.º 87º), que reserva ao PR o poder de “conduzir, em concertação com o Governo, todo o processo negocial para a conclusão de acordos internacionais na área da defesa e segurança” (alínea d)). A experiência de quatro anos revela, porém, que a maior participação do PR em matéria de política externa está centrada na questão das relações com a Indonésia, sobressaindo o seu papel na constituição da Comissão de Verdade e Amizade.

### 6. Papel central do PR na formação do Governo 0

O papel do PR na formação do Governo é reduzido. Por imperativo constitucional deve chamar a constituir governo e empregar como Primeiro-Ministro a individualidade “indigitada pelo partido ou aliança dos partidos com maioria parlamentar, ouvidos os partidos políticos representados no Parlamento Nacional” (art.º 85, alínea d)); e por igual razão deve “nomear, empregar e exonerar os membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro” (art.º 86, alínea h)).

### 7. Poder de dissolução da Legislatura 0,5

O PR possui este poder. No entanto, ele encontra-se estritamente tipificado na Constituição, que não só proíbe tal acto “nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência, sob pena de inexistência jurídica do acto de dissolução” (art.º 100, n.1), como, nos restantes casos, o limita a situações de “grave crise institucional que não permita a formação de governo ou a aprovação do Orçamento Geral do Estado por um período superior a sessenta dias, com audição prévia dos partidos políticos que nele tenham assento, e ouvido o Conselho de Estado” (art.º 86º, alínea f)).

Do que acabamos de discutir emerge uma imagem: a de um regime semi-presidencial (na medida em que se conforma com os critérios definicionais deste tipo de regimes) em que os poderes presidenciais são, tanto do ponto de vista constitucional

como do ponto de vista da praxis política timorense, de **média intensidade**. Na realidade, numa pontuação máxima de 7 pontos, o regime timorense aparece, na minha leitura, com 3,5 pontos. Comparativamente, e de acordo com Costa Pinto, Freire e Siaroff, Portugal e Cabo Verde apareceriam com 5 pontos, a França e Moçambique com 6, São Tomé e Príncipe com 7. Para repescarmos um exemplo asiático, Taiwan apareceria com 4 pontos.

É necessário sublinhar, no entanto, que as sete variáveis consideradas e que permitem “quantificar” este exercício comparativo não possuem todas o mesmo peso na formação de um sistema político. Possuir ou não poder de dissolução do parlamento, e em caso positivo, qual a margem de liberdade conferida ao PR, tem possivelmente maior impacto na definição e na compreensão dos poderes presidenciais do que a amplitude dos poderes de nomeação, salvo no caso da formação do governo.

Por outro lado, talvez se pudessem acrescentar algumas outras variáveis. O caso de Timor-Leste sugere que se poderiam ponderar os seguintes pontos:

- *a possibilidade do PR ser impugnado e destituído* no decurso do seu mandato. Trata-se de uma medida de carácter extremo, é certo, mas que representa uma limitação (democrática) do poder presidencial. Esta medida se bem que não seja paralela do poder de dissolução do parlamento, tem com ela alguma similitude;

- *a renúncia e as consequências desse acto*. Quando a renúncia pode ser encarada como uma arma política, e o seu uso implica sanções que diminuem essa eventualidade, este tema poderia ganhar em ser estudado de modo comparado;

- *finalmente, o regime de imunidade* que prevalece em relação ao PR e aos restantes titulares de cargos públicos. No caso timorense, a Constituição é particularmente severa com o PR, admitindo que este possa ser julgado não apenas por actos decorrentes do exercício dos seus poderes, mas também por actos estranhos ao exercício das suas funções no decurso do seu mandato – mesmo que para que tal possa suceder seja necessária uma maioria qualificada de deputados pronunciar-se sobre o levantamento de imunidade. Quanto aos deputados, estes “não respondem

civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções”, podendo a sua imunidade ser levantada de acordo com as disposições do Regimento do Parlamento Nacional” (Artigo 94º, números 1 e 2, respectivamente). E quanto aos membros do Governo, estes “não podem ser detidos ou presos sem autorização do Parlamento Nacional, salvo por crime a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a dois anos e em flagrante delito” (Artigo 114º). À luz deste articulado, um PR poderia ser destituído pela prática de um crime cometido antes de ser eleito e cuja gravidade poderia ser inferior àquela que permitiria deter um ministro para averiguações...

Este último ponto conduz-nos de novo a uma discussão dos poderes presidenciais em Timor-Leste no contexto do processo de consolidação da democracia neste país.

### 7. A Presidência da República no contexto Timorense

Não cabe lugar a dúvida quanto ao carácter moderado dos poderes presidenciais em Timor-Leste, definidos em sede constitucional de forma significativamente restritiva, nomeadamente quando olhados numa perspectiva de comparações internacionais, mesmo quando estas comparações se cingem ao universo de regimes teoricamente idênticos, ou seja, de natureza semi-presidencial, excluindo-se portanto tanto os regimes “presidencialistas” como os de matriz “parlamentarista”. Acresce que estas comparações se centram quase exclusivamente na análise da distribuição dos poderes relativos do PR e dos Governos, dando como adquirido o funcionamento regular das restantes instituições (nomeadamente os tribunais) e o seu desenvolvimento institucional equilibrado.

Igualmente parece não haver grandes dúvidas quanto às enormes carências logísticas, técnicas e políticas, que dificultam o pleno exercício dos poderes constitucionalmente atribuídos ao PR.

No entanto, se olharmos o sistema político timorense como um todo, e procurarmos fazer um balanço dos primeiros passos que este país está a dar no caminho de construir uma

democracia sustentável, o papel do Presidente da República emerge com forte nitidez.

A recente crise fez emergir mais uma vez este papel. Não se trata, apenas, de um reconhecimento carismático de um titular do cargo que desfruta de níveis elevadíssimos de confiança e de apreço por parte da população, mercê de um percurso político cujas raízes profundas são anteriores ao desempenho do seu actual cargo. Nem da popularidade que por vezes se manifesta positivamente em quem não está associado directamente aos actos de gestão política corrente. E valerá a pena recordar que, ao longo de quatro anos, o PR apenas vetou formalmente dois diplomas legais (ambos declarados inconstitucionais pelo tribunal que exerce a função de Tribunal Constitucional) não usando essa sua prerrogativa para sublinhar diferenças de entendimento, e criar na opinião pública a ideia de distância relativamente ao Governo.

Creio que o cerne da contribuição do PR para a consolidação da democracia em Timor-Leste advém da sua preocupação em reforçar o edifício institucional na suas múltiplas vertentes, aliada à imagem que projecta – e muito justamente – de elemento independente e atento às necessidades e anseios da população. Trata-se de um equilíbrio assaz difícil, dadas as limitadas competências constitucionais de nível executivo. Mas que é suficiente para impedir a formação de uma dicotomia populista e perigosa entre “povo” e “governantes”.

Face ao balanço esboçado, parece possível concluir que o regime semi-presidencial timorense, nomeadamente o exercício do cargo de Presidente da República por Xanana Gusmão, tem contribuído positivamente para a marcha do país no caminho da democracia. Seria importante que no futuro próximo se preservasse pelo menos a actual gama de poderes efectivos ao dispor do Presidente da República – o que não é uma certeza.

A principal ameaça poderá vir de um Parlamento em que uma força política disponha de mais de dois terços dos assentos (sobretudo se tal vier a acontecer em virtude de uma bonificação obtida pelo sistema de conversão de votos em mandatos), que reduziria drasticamente o actual poder de veto e consequente



influência política do presidente. Uma tal eventualidade deixaria ao Presidente da República, como último recurso, a sua própria demissão do cargo em caso de divergência profunda com a maioria, o que, no arsenal das chamadas “bombas atómicas”, aparece como mais destruidora (para o equilíbrio do sistema político) que as “normais” dissoluções do parlamento.

Em segundo lugar, um programa de consolidação e reforço das capacidades humanas, técnicas, administrativas e orçamentais da Presidência da República impõe-se como tarefa prioritária ao efectivo desenvolvimento institucional de Timor-Leste e de reforço do sistema de equilíbrios. Este reforço, que se deveria situar no campo estritamente interno e ser devidamente contemplado em sede de Orçamento Geral do Estado, não significa, de modo algum, um reforço das competências constitucionais do Presidente – antes representaria uma adequação das estruturas do terreno aos preceitos constitucionais, hoje ainda limitados por este aspecto.

Do reforço da capacidade operacional da Presidência da República não se deve esperar uma trajectória divergente entre órgãos de soberania. Pelo contrário, há condições para que desse reforço nasçam sinergias e convergências entre actores políticos que, por não disporem de adequado apoio até ao momento, não puderam coordenar adequadamente as suas iniciativas. Um exemplo entre muitos que poderíamos apresentar diz respeito à política externa: dispondo de um Presidente com um prestígio internacional imenso, e de um Ministro dos Negócios Estrangeiros igualmente notável, e mesmo da existência de relações entre os dois titulares que extravasam o campo protocolar e institucional, as viagens do PR raramente se saldaram em significativos protocolos de Estado.

A manutenção das actuais competências constitucionais e o reforço significativo da base material da Presidência da República constituem, assim, dois pilares importantes na consolidação não só do sistema semi-presidencial como do regime democrático timorense. O desenvolvimento de outras instituições, como os tribunais ou o parlamento, é obviamente vital – mas situam-se em patamares de médio (ou até longo) prazo, tal como o amadurecimento da sociedade civil e das suas

instituições próprias. Pelo que representou no primeiro ciclo democrático de Timor-Leste, e pela facilidade em ser cumprido com um mínimo de custos acrescidos, não me restam dúvidas que o equilíbrio político ganharia – e com ele ganharia a estabilidade institucional – se a Presidência da República pudesse dispor das duas condições acima enunciadas no breve prazo.

#### *Post-scriptum: o que a crise revela*

No discurso que dirigiu à Nação em 23 de Junho de 2006, Xanana afirmou:

“O Povo pergunta-me, enquanto Presidente da República, onde está a minha responsabilidade quanto ao “garante da Unidade Nacional” que se fragmentou, “garante da estabilidade” que se desintegrou, e “garante do funcionamento normal das instituições democráticas” que paralisaram”.

Para o Presidente da República Democrática de Timor-Leste estava em causa saber se tinha ou não correspondido aos anseios e expectativas do povo, ou como ele preferiu dizer, reconhecer a “vergonha porque não agarrei bem a minha responsabilidade”. Para os observadores, porém, a questão é igualmente outra: a de saber qual a interpretação possível da Constituição. A crise em que Timor-Leste mergulhou, quando são decorridos quatro anos sobre a restauração da sua independência, trouxe para a primeira página a avaliação (e a interpretação) dos poderes presidenciais, sobretudo do entendimento que poderá ser dado àquelas áreas em que a Constituição afirma um poder sem determinar as formas concretas do seu exercício: que significa, na prática, ser Comandante Supremo das Forças Armadas? Que significa ser garante do regular funcionamento das instituições democráticas? Que implicações estão contidas na expressão “Chefe do Estado”?

Antes de nos debruçarmos sobre este assunto, creio que é útil inserir uma nota de enquadramento à situação que se vive no território neste início de Junho. Desde a reunião do Conselho de Estado de Maio de 2006, admite-se geralmente que Timor-Leste

vive em regime de excepção.<sup>101</sup> Esta expressão parece corresponder a uma situação específica no terreno e como tal é reconhecida. A implosão das estruturas das forças armadas e de segurança e a paralisia da administração central constituem, de facto, um desvio à norma de tal forma significativo que qualquer tentativa de analisar a situação política à sua revelia correria o risco de manifestamente não corresponder senão a exercícios de absoluto formalismo.

No entanto, a CRDT não contempla nenhuma “situação de excepção” enquanto tal. Pelo contrário, contempla a possibilidade de ser declarado o “estado de emergência” e/ou o “estado de sítio”. Muito embora não haja nenhuma definição constitucional destes regimes excepcionais, pode admitir-se que o primeiro se destinaria a ser accionado em caso de ocorrência de uma catástrofe natural, o segundo em caso de perturbação política ou social desencadeada por elementos estrangeiros ou, se gerada por elementos nacionais, em oposição aberta às autoridades legítimas. Por ser certamente esse o pano de fundo, a declaração de qualquer desses regimes constitucionais envolve uma ampla concertação entre os diversos titulares de órgãos de soberania, por um lado, e por outro, gera uma situação em que se assiste ao “congelamento” das instituições vigentes à data da declaração. O Parlamento Nacional não pode, expressamente, ser dissolvido, e todo o articulado constitucional parece remeter para a conservação dos vários titulares nos seus postos enquanto durar o regime especial.

Compreende-se, assim, que na situação vivida em Maio/Junho o Presidente da República tenha entendido que o desabar do regular funcionamento das instituições democráticas não prefigurasse uma situação enquadrável nas normas constitucionais explícitas; e que tenha igualmente entendido que, face ao que poderia ser lido como um fracasso do Governo no modo como lidou com o problema inicial dos militares peticionários, e como se mostrou incapaz de contrariar a tendência da crise para

<sup>101</sup> Este regime de excepção terá começado a dar lugar a uma situação de normalidade em Agosto de 2006, quando o mesmo Conselho de Estado entendeu não haver motivos que sustentassem a continuação das medidas excepcionais anteriormente acordadas.

se alastrar, tenha entendido que qualquer iniciativa que “congelasse” as instituições na forma que então revestiam se pudesse revelar contraproducente. Uma das primeiras iniciativas tomadas pelo Presidente da República – o pedido ao Primeiro-Ministro para que substituisse dois dos ministros mais directamente envolvidos – dificilmente poderia ter sido tomada caso houvesse sido decretado formalmente o “estado de emergência” ou o “estado de sítio”.

Admitindo a interpretação acima avançada, é necessário considerar que daí decorre que nem todas as situações de excepção se encontram contempladas na CRDTL, nem o recurso às que efectivamente estão previstas pode ser considerado como um necessário primeiro passo no sentido de permitir ao Presidente da República fazer uso de poderes excepcionais (isto na hipótese de virmos a admitir que a CRDTL lhos oferece).

Para um cabal esclarecimento da situação, torna-se ainda necessário esclarecer igualmente que a RDTL não possuía, no auge da crise, nem Lei Eleitoral, nem Lei do Recenseamento Eleitoral (e muito menos um recenseamento eleitoral fidedigno), nem Comissão Nacional de Eleições (ou sequer a sua base legal), nem capacidade administrativa para realizar qualquer eleição de âmbito nacional num horizonte inferior a nove meses – independentemente do problema da existência de um elevadíssimo número de deslocados e de ter havido uma distribuição de armas a civis que minou profundamente o sentimento de segurança necessário ao desenrolar de um processo minimamente credível. Neste quadro dificilmente caberia a hipótese, natural numa democracia com um mínimo de estruturas estabelecidas, mas puramente académica no caso vertente, de recorrer a eleições antecipadas como forma de resolver a crise sem recorrer a quaisquer poderes presidenciais fora dos que se encontram explicitamente referidos na Constituição. Voltemo-nos agora para essa magna questão.

Se bem entendo as polémicas em torno dos poderes presidenciais na literatura académica portuguesa – neste ponto muito adequada à situação timorense, dadas as óbvias relações entre os dois textos constitucionais – parece haver duas posições antagónicas: a dos que entendem que os poderes do Presidente da

República são definidos de forma operativa pela própria Constituição, não sendo de admitir quaisquer interpretações que introduzam outras formas de manifestação desses poderes sob que condição for (parecendo admitir-se apenas a hipótese de haver necessidade de precisar os contornos de exercício efectivo dos poderes explícitos do PR); e a daqueles que entendem ser a Constituição um documento por natureza incompleto, devendo ser admitido que, nas circunstâncias excepcionais que ela própria admite poderem existir, as formas pelas quais os poderes presidenciais se exercem de facto, em situação de excepção, possam ultrapassar aquelas que estão explicitamente consagradas no texto constitucional. Na primeira hipótese, o Presidente da República encontrar-se-ia impedido de qualquer acto que não fosse explicitamente contemplado na Constituição; na segunda, o Presidente da República poderia, em circunstâncias extremas, optar por iniciativas que não estejam previstas explicitamente na Constituição, ou que estando, fossem tipificadas em função de um quadro menos gravoso do que aquele que se vivia em determinado momento.

Remeto o leitor interessado para os constitucionalistas Vital Moreira e Gomes Canotilho, defensores da primeira destas teses (“Na verdade, não se pode excluir de todo a existência de competências implícitas, desde que o seu apuramento respeite as regras de hermenêutica constitucional, não servindo para a criação de competências extraconstitucionais autónomas”<sup>102</sup>) e para o politólogo Manuel de Lucena, que discute, numa perspectiva não estritamente jurídica, a natureza dos poderes do Presidente da República.<sup>103</sup>

O problema de natureza política e não meramente constitucional que está subjacente a esta polémica reside no facto da Natureza (e a sociedade política que lhe pertence) ter, como afirmou Aristóteles e muito avisadamente lembrou Lavoisier, horror ao vazio. E se uma Constituição coloca apenas a alternativa entre “ficar tudo como está” (quando é óbvio que a situação social o

<sup>102</sup> Canotilho e Moreira (1991: 36). Todo o parágrafo 4.3 deste ensaio é de grande relevância para este debate, pois condensa de forma particularmente clara a argumentação jurídica destes dois autores.

<sup>103</sup> Lucena (2006), Capítulo I, “Monarquia Republicana”, pp. 15-42.

não permite) ou “desrespeitar a Constituição”, ela cava por suas próprias mãos uma sepultura em que os timorenses não quisessem – por agora – enterrar a sua Lei Fundamental.

O poeta T. S. Eliot escreveu um dia que “a espécie humana não suporta demasiada realidade”<sup>104</sup>. A Constituição, como fruto de um processo humano, não estará sujeita a esse mesmo fatalismo? Conseguirá, e em que circunstâncias, erguer-se acima do quotidiano e inscrever a sua marca na cultura política profunda, no *habitus* da vida política do povo?

Convirá aqui recordar que tanto na CRDTL como na CRP existem artigos que definem a *função* do Presidente da República, e outros que definem quais os seus *poderes* – aliás, como já vimos, diferenciando entre “poderes próprios”, “poderes quanto a outros órgãos” e “poderes em matéria de relações internacionais”. Entre os atributos do Presidente da República em ambas as constituições contam-se o de ser “chefe do Estado”, “comandante supremo das forças armadas” e “garante da unidade nacional e do regular funcionamento das instituições democráticas”. A questão que subsiste e que carece de discussão é simplesmente esta: será que estes atributos apenas se podem manifestar através dos mecanismos *explicitamente* previstos nos artigos sobre os poderes presidenciais? Ou admitem, em circunstâncias extraordinárias – nomeadamente em caso de existir uma situação de funcionamento anómalo das instituições democráticas – recurso a outros meios não explicitados no texto constitucional?

Vejamos em primeiro lugar a expressão “Chefe do Estado”. Não é certamente uma figura de retórica, e possui um peso próprio na economia política dos textos constitucionais. Significa que ao Presidente da República está reservada a função de última razão – seja para transmitir uma orientação, seja para emitir uma ordem. Naturalmente que o Presidente da República presta

<sup>104</sup> T.S.Eliot, “Burnt Norton” in *Four Quartets* (disponível in T.S.Eliot, *Four Quartets* – an accurate online text – [www.tristan.icom43.net/quartets/](http://www.tristan.icom43.net/quartets/)). Há pelo menos duas versões portuguesas (e algumas brasileiras) dos *Quatro Quartetos* (Lisboa, Edições Ática, 1969, com tradução de Maria Amélia Neto; e Lisboa, Relógio d’Água, 2004, com tradução de Gualter Cunha).



contas não só perante o eleitorado, no final do seu mandato, como igualmente perante os tribunais por actos praticados no exercício das suas funções. Existe, portanto, a possibilidade de impugnar judicialmente a decisão presidencial, mas não o direito de obstruir a acção de quem foi investido na chefia do Estado, ou seja, na posição de ter o poder de decisão última. Em caso de conflito de interpretação, caberá ao Presidente da República o direito de fazer valer a sua posição até eventual decisão em contrário do poder judicial. Eis o que parece ser o sentido da atribuição da chefia do Estado ao Presidente da República nas Constituições portuguesa e timorense.

A expressão “comandante supremo das forças armadas” tem sido interpretada de modo lato para significar uma especial relação entre o Presidente da República e as forças militares (e de segurança), aliás espelhada na existência e na composição de Conselhos especiais (na RDTL, o Conselho Superior de Defesa e Segurança; em Portugal, o Conselho Superior de Defesa Nacional) como órgãos de consulta presidencial, e nas funções explicitamente cometidas ao Presidente da República, nomeadamente em questões de relações internacionais com relevância para a esfera da defesa e segurança.

A prática política anterior à entrada em funções do CSDS (Maio de 2005) aponta no sentido de envolver o PR timorense nos problemas de defesa e segurança (vide a Comissão de inquérito aos incidentes de Lospalos em 2004), prática essa que se acentuou com a institucionalização desse Conselho e a quase simultânea constituição do embrião da sua “casa militar” – e que se revelou, por exemplo, na primeira visita oficial do PR ao Estado Maior das Forças Armadas em Outubro de 2005, e na insistência com que Xanana passou a referir-se à necessidade de se proceder formalmente à nomeação do Chefe de Estado Maior General, nunca efectuada após a promulgação da Lei Orgânica das Forças Armadas (sendo que o poder de nomeação do PR depende de uma proposta apresentada pelo Governo). O envolvimento do Presidente da República nos assuntos de defesa e segurança, porém, parece nunca ter ultrapassado os limites de um comando não-operacional – proposta de agenda de discussão, apreciação e debate da orientação estratégica, respeitando sempre a iniciativa do Governo em matéria de proposta de instrumentos operativos.

A crise de Abril–Maio de 2006 iniciou-se de facto em Fevereiro, quando militares descontentes promoveram uma manifestação e envolveram o PR nas suas reivindicações. Tendo recebido os militares peticionários, o PR timorense remeteu o problema para as instâncias competentes e associou-se à procura de uma solução, à imagem e semelhança do que havia feito no passado. Quando o PR se encontrava ausente do país, em meados de Março, as chefias das F-FDTL anunciaram – ao que se supõe sem qualquer contacto prévio com o PR e “comandante supremo das forças armadas” – que os cerca de 600 militares passavam compulsivamente à vida civil, no que foram imediatamente apoiadas pelo Primeiro-Ministro.

Que pode e que deve fazer o comandante supremo das forças armadas perante uma decisão de dispensar 40% dessas forças sem seu prévio conhecimento – para não falar da sua eventual concordância? É necessário que a Constituição explicitamente que o Governo tem obrigação de comunicar previamente tal medida? Não se pode presumir que do artigo constitucional que define a separação e *interdependência* dos poderes resulta uma obrigação de ouvir e ponderar o que diz a esse respeito o comandante supremo?

Se tomarmos como boa a interpretação segundo a qual a letra da Constituição e os mecanismos explícitos são os únicos com força vinculativa, terá o Governo timorense procedido bem e dentro do seu campo próprio de competências. Se, pelo contrário, entendermos que é necessário encontrar mecanismos que permitam o exercício dos poderes implícitos na definição presidencial, independentemente de se encontrarem ou não explicitados no texto constitucional, seremos levados a concluir que o Governo deveria ter consultado o comandante supremo das forças armadas antes de tomar a sua decisão operacional de excluir das suas fileiras centenas de militares, e tinha o dever de ponderar – e eventualmente de rever a sua posição – a opinião do Presidente da República.

Em Maio de 2006, o PR deu um novo passo: chamou a si as responsabilidades operacionais em matéria de defesa e segurança decorrentes do convite que o conjunto das autoridades timorenses dirigiram a nações amigas para que disponibilizassem

forças armadas e policiais para operar no território; e assumiu igualmente a iniciativa de propor um conjunto de medidas de exceção para restabelecer a paz e a ordem – primeiro em sede do CSDS (que as analisou) e seguidamente em sede do Parlamento Nacional (que as aprovou por unanimidade). Com este passo atravessou o PR a linha divisória entre “comando supremo” e “comando operacional”, contando com a colaboração institucional do Parlamento Nacional, e em contexto de uma grave crise que atingia precisamente as forças armadas em primeira linha. Como que para dizer “para grandes males grandes remédios”, Xanana Gusmão assumiu que, perante a inoperacionalidade do comando regular das forças armadas, a Constituição da RDTL o autorizava a assumir esse comando de uma forma qualitativamente distinta daquela que vinha praticando até então.

Em Portugal, após a revisão constitucional de 1982 ter retirado ao PR os poderes de Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas que vigoraram desde 1976, os termos em que uma questão como estas se poderia colocar foram experimentados em 2003, quando o XV Governo decidiu pela participação portuguesa nas forças internacionais que iriam actuar no Iraque. O Presidente da República, Jorge Sampaio, manifestou a sua discordância e oposição ao envolvimento de militares portugueses que, segundo o seu entendimento, dependiam em última análise do “comandante supremo” que ele igualmente era. Assim, o Primeiro Ministro enfrentou um dilema: ou enviar uma força que institucionalmente não dependia do PR mas simplesmente do Governo (como seria o caso da GNR), ou insistir no envio de uma força militar – e enfrentar a possibilidade de ser demitido pelo PR. Como é sabido, Durão Barroso optou pelo envio de uma força da GNR, o que permitiu evitar um confronto entre órgãos de soberania – e de certa forma contribuiu para o esclarecimento dos poderes presidenciais em Portugal, que foram decisivos para desenhar a forma exacta de uma iniciativa de grande relevo da política externa nacional. Trata-se, salvo melhor opinião, do exercício de uma *competência* própria do Presidente da República manifestada através de um *poder* não explicitamente consagrado (o de se pronunciar sobre o envolvimento externo de forças armadas portuguesas fora de um caso de declaração de guerra).

Resta saber o que poderia suceder se a situação se invertesse, e se fosse o PR a desejar um envolvimento que o Governo não quisesse – embora seja possível especular que, nesse caso, o PR não disporia de meios instrumentais ou operativos para realizar o seu desejo. Ou seja: os poderes presidenciais puderam ser utilizados, neste caso, como limite dos que estão conferidos ao Governo, como uma espécie de direito de veto – mas parece não se configurar qualquer hipótese de direito de iniciativa do PR nesta matéria, pelo menos em circunstâncias normais.

Qualquer dos exemplos discutidos representa uma recuperação para o domínio dos poderes “activos” do Presidente da República do desempenho da sua condição de “comandante supremo das forças armadas” – noção que não tem constado muito nos debates sobre os poderes dos presidentes em regimes semi-presidenciais, e que promete vir a constituir um ponto importante na reflexão sobre a reforma que Timor-Leste começa a reclamar no seu edifício institucional.

Regressemos ao mote do horror ao vazio que a política, como a natureza, parece ter. Se a interpretação restritiva dos poderes presidenciais, paralela de uma visão optimista das capacidades normativas dos textos constitucionais, pode ser confrontada com a erupção de situações de vazio ou de conflito agudo, conforme o exemplo timorense dramaticamente evidenciou, a interpretação abrangente e construtivista dos mesmos poderes presidenciais, associada a uma dose de cepticismo quanto às virtudes de antecipação política e à omnisciência dos deputados constituintes, bem como a um respeito pela economia do texto constitucional que não pode ser truncado nas suas partes menos taxativas, parece oferecer a enorme vantagem de permitir que, em situações de crise extrema, o quadro constitucional se mantenha como o principal referencial de conduta.

A diferença entre Portugal e Timor-Leste, neste campo, não parece residir tanto na essência ou na tipificação dos poderes presidenciais, mas antes na circunstância de Portugal nunca ter deparado, no período de vigência da Constituição de 1976, com situações de alteração do funcionamento das instituições democráticas da envergadura daquelas que assolaram Timor-Leste e

que justificam, em última análise, que se tenha posto a Constituição da RDTL à prova do *worst case scenario*.

Provavelmente valerá a pena meditar sobre o modo como estas duas constituições lidam com a questão dos poderes presidenciais, ora explicitando aqueles que constituem o cerne da sua actuação em situações “normais”, ora atribuindo ao PR funções que, pela sua natureza, podem exigir uma ultrapassagem dos limites fixados quando a “normalidade” sofre abalos significativos. A experiência timorense pode, neste caso, revelar-se de grande utilidade não só para esse mesmo país como para outros cujas constituições seguem princípios semelhantes (e penso sobretudo em países africanos da CPLP).

Esta reflexão, porém, deve ainda contemplar uma análise mais circunstanciada da crise timorense e um debate sobre esta outra questão: terá o PR Xanana Gusmão oscilado entre uma interpretação que vê os poderes presidenciais tal como eles se configuram num regime constitucional plenamente desenvolvido, dotado de todas as suas instituições, e em situação de funcionamento regular das instituições – incluindo aqui definições explícitas e regulamentação efectiva dos mecanismos ao dispor do Presidente da República, eventualmente prevalecente *antes* da crise, e uma interpretação que terá de ser entendida como resultante de uma situação vivida sob o signo da mais absoluta necessidade de intervenção, e duplamente excepcional – porque associada a um funcionamento altamente irregular das instituições da República, por um lado, e à contingência da insuficiente regulamentação dos poderes públicos no seu conjunto, limitadora desses mesmos poderes (como é o caso por demais gritante da impossibilidade de dissolver o parlamento e convocar eleições em prazo curto), que sobrecarregam o “Chefe de Estado” com atributos excepcionais – no auge da crise? Terá Xanana desprezado alguma hipótese de intervenção preventiva mais forte antes da crise atingir as proporções que conhecemos? Terá o PR timorense seguido à risca uma leitura do texto constitucional centrada nos capítulos que definem em termos operativos os seus poderes e desvalorizando a definição do seu cargo como “chefe de Estado”? Terá ele olhado para a experiência portuguesa e esquecido por momentos que, no contexto da construção do Estado

Democrático timorense, como acima defendi, o papel do Presidente da República tem um peso conjuntural de enorme relevância sem que tal haja sido contemplado pelo texto constitucional? Terá ele tido dificuldade em aperceber-se do real alcance da crise, da implosão das forças militares e de segurança e da paralisia da administração – condição para poder desencadear os mecanismos de excepção? E se isto se verificou, até que ponto o sub-desenvolvimento institucional da Presidência da República e a atmosfera política de limitação dos poderes presidenciais que o sustenta – incluindo as múltiplas e persistentes referências *in abstractu* ao caso português que nunca se confrontou com nenhuma situação que, de perto ou de longe, se assemelhe à crise de Abril-Maio em Dili – terão responsabilidade? Ou será que a própria Constituição, ao diferenciar de modo muito radical entre aquilo que compete ao PR em situação normal e os poderes extraordinários que apenas podem ser utilizados em situação de ruptura constitucional iminente, potencia essa possível leitura bi-polarizada e inviabiliza a intervenção presidencial antes do desastre se abater?<sup>105</sup>

Creio que as respostas a estas interrogações – que manifestamente requerem outro fôlego e outro nível de informação disponível para poderem ser esboçadas – serão úteis para quem quer que se preocupe com regimes políticos semi-presidenciais como o timorense e o português.

<sup>105</sup> Tendo trabalhado um ano na Presidência da República de Timor-Leste, e prestado ao Presidente Xanana apoios diversos em função das suas solicitações e das minhas habilitações, não posso excluir a minha própria actividade do elenco daquelas que julgo merecerem uma apreciação crítica. No entanto, tendo a pensar que o sentido global da minha actividade correspondeu ao que apresento nestas páginas.



ESTADO TIMORENSE  
TIMOR-LESTE  
INTERNACIONAL

IV  
CRISE E FUTURO  
DO ESTADO TIMORENSE  
Reflexões sobre Timor-Leste  
e a Comunidade Internacional

À Sónia,  
partilhando a distância

## CRISE E FUTURO DO ESTADO TIMORENSE REFLEXÕES SOBRE TIMOR-LESTE E A COMUNIDADE INTERNACIONAL

No espaço de poucas semanas, a imagem do mais jovem país do Mundo, da primeira nação do século XXI, parece ter sofrido, aos olhos dos portugueses – e do mundo em geral – uma mudança radical: de um exemplo do sucesso da comunidade internacional no apoio à conquista da paz e à construção de um Estado Democrático, passámos à afirmação de um rotundo insucesso, de um exemplo de má governação (John Howard *dixit*), e ao temor perante a hipótese de termos diante dos olhos outro Estado falhado (Jorge Miranda), potencialmente inviável, a caminho de se tornar uma espécie de protectorado australiano (Miguel Sousa Tavares). A crise que se desencadeou no território em Abril-Maio motivou, sem surpresa, reacções igualmente díspares, mas quase todas comungam de uma rápida atribuição de culpas (em lugar de um esforço analítico), que recaem sobretudo sobre a liderança timorense<sup>106</sup>, ilibando de qualquer responsabilidade as Nações Unidas, a comunidade internacional, e – acima de tudo – Portugal, as suas autoridades e o desenho de co-operação institucional montado por todos estes actores.

Não me revejo em nenhuma destas posições

A crise que envolve Timor-Leste começou, em Fevereiro passado, por um problema castrense.<sup>107</sup> Depois da manifestação convocada pelos militares “peticionários”, que terminou com efusão de sangue em finais de Abril, deu um passo no sentido de

<sup>106</sup> Veja-se a este propósito o artigo “Onde está a liderança timorense?” de Adelino Gomes no Público (24.05.06). Trata-se de um jornalista que tem um notável curriculum no acompanhamento da situação timorense desde 1975, e que reflecte bem a perplexidade que a crise provocou mesmo em sectores bem informados e próximos das lideranças timorenses.

<sup>107</sup> Este artigo foi escrito no Porto, com fortes restrições de acesso a fontes em primeira mão, em fins de Maio de 2006. Espera-se que antes de vir a ser publicado seja divulgado o relatório do inquérito das Nações Unidas, que deverá fornecer elementos de verificação das hipóteses avançadas.

ultrapassar o seu quadro inicial, à medida em que sectores descontentes da sociedade começavam a aderir ao protesto anti-governamental<sup>108</sup>. Mas foi apenas nas duas últimas semanas de Maio que a crise atingiu um ponto em que a sobrevivência de um regime constitucional foi posta abertamente em causa. É preciso vermos estes dois momentos – o da origem militar da crise, e o da sua extensão nas semanas mais recentes – para podermos ajuizar do seu sentido profundo.

Começando pelo fim, creio que o Congresso da Fretilin marcou uma viragem no desenrolar dos acontecimentos, alargando o âmbito da contestação. Perante um país notoriamente propenso a receber a notícia de que algo – por muito indefinido que fosse – poderia vir a mudar, e suspenso das decisões desse mesmo congresso, na medida que se trata do partido maioritário e mesmo hegemónico no território, suporte parlamentar de um governo homogéneo (apenas dois ministros – Ramos Horta e Rui Araújo – não são militantes deste partido), a liderança da Fretilin fez questão de sublinhar duas mensagens: não há mudança de rumo e não nos importaremos de mudar as regras do jogo para nos mantermos no poder. A segunda destas afirmações baseia-se obviamente no facto das regras para apresentação de candidaturas à liderança do partido e o método de eleição da sua direcção terem sido alteradas em pleno congresso, quando se vislumbrava o aparecimento de uma candidatura alternativa e muito crítica do rumo tomado.<sup>109</sup> A primeira, no discurso oficial da direcção cessante e no anunciado afastamento dos seus cargos governativos das vozes críticas internas. Quem esperava a abertura de uma janela de diálogo viu fechar-se o horizonte do

<sup>108</sup> Vide a entrevista de José Ramos-Horta ao Público (10.05.06): “Governo falhou porque não enfrentou a tempo a crise em Timor-Leste”.

<sup>109</sup> Mais tarde, o problema do regime de votação veio a ser levantado junto do Tribunal, que reconheceu a legalidade da decisão. Veja-se, entretanto, a legislação sobre partidos políticos (Lei 3/2004) que estipula no seu Artigo 18º (Regras Democráticas): “A organização interna dos partidos políticos deve obedecer a regras democráticas básicas, designadamente as que se seguem: (...) c) os titulares dos órgãos de direcção só podem ser eleitos *por voto directo e secreto* de todos os filiados ou de assembleias deles representativas.” – sublinhado meu. Compreende-se que a decisão do Tribunal – cujos fundamentos não pude consultar – tenha causado, junto de vários actores políticos e parte da população, uma sensação de desconforto por ser, aparentemente, contrária a um artigo específico da legislação.

Governo e um mau presságio para as eleições de 2007 (aliás, a proposta de lei eleitoral aprovada pelo Governo em vésperas do congresso, e remetida ao Parlamento Nacional para deliberação, contempla significativas alterações relativamente à eleição marcial de Agosto de 2001)<sup>110</sup>.

Com as expectativas de uma abertura ou uma mudança pontual goradas, e um horizonte de difícil – se não mesmo impossível – alternância, a ideia de que a resposta política por via institucional *is the only game in town* não teve capacidade de sobreviver. Nisto reside a principal novidade da crise, e que, em simultâneo, a distingue das crises passadas – do 4 de Dezembro de 2002, do episódio de Lospalos em Janeiro de 2004, da tensão vivida por ocasião das manifestações promovidas pela hierarquia católica em Abril/Maio de 2005, e mesmo das primeiras semanas da onda de contestação deste ano, em que o tecido institucional, por muito débil que fosse (e era) teve força para se impor como o quadro de resolução dos conflitos subjacentes – e cria uma ruptura política que dificilmente será ultrapassada sem um esforço de reflexão que abranja as próprias raízes do edifício constitucional.

Contrariamente ao que uma visão épica nos quer fazer crer, o desenrolar dos acontecimentos em Timor-Leste desde 1999 não é um processo linear e “natural”, mas um processo político, isto é, pontuado por escolhas – muitas delas bem polémicas. Gostaria de referir as que considero mais relevantes e que se prendem com a questão central da construção do Estado (*State-building*), e não tanto, como por vezes se refere, com uma situação de construção da Nação (*Nation-building*).

Em primeiro lugar, a **questão do período de transição**, no qual as Nações Unidas detinham a responsabilidade pela administração do país, em colaboração com representantes timorenses. A ideia da necessidade de um período mais ou menos dilatado “de transição” que antecederesse a Independência estava adquirida pela Resistência, mesmo no quadro de uma separação

<sup>110</sup> Veja-se o ensaio sobre eleições, *supra*.



negociada em relação à Indonésia; e essa proposta esteve presente nas negociações entre Portugal e a Indonésia antes dos acordos de Maio de 1999. Curiosamente, foi a Indonésia quem propôs uma aceleração do processo e a realização quase imediata do referendo. A proposta indonésia foi encarada como uma janela de oportunidade que merecia os riscos que igualmente comportava, e foi aceite pela liderança timorense. Uma vez realizado o referendo, a duração do mandato das Nações Unidas foi alvo de intensa negociação, havendo pressões para que fosse o mais rápida possível, mas havendo no terreno quem perspectivasse uma presença por vinte anos. A enorme tensão entre vontade política e carência material (nomeadamente ao nível dos quadros) resolveu-se com a proclamação da restauração da Independência em 20 de Maio de 2002 – mas nunca deixou de continuar subjacente ao quadro de apoio da comunidade internacional ao jovem Estado.

Por um lado, chegava-se assim ao fim de um processo com uma enorme carga simbólica: a consagração da independência na sequência de um processo de auto-determinação conduzido com êxito pela ONU. E assinalava-se o êxito desta empresa. Por outro, reconhecia-se, pelo menos formalmente, que era aos timorenses que cabia a tarefa de definir a sua própria agenda, remetendo para negociações entre estes e a “comunidade internacional” a tarefa de definir as modalidades do apoio que continuava a ser necessário.

Assim, o período “de transição” – aqui entendido como transição da administração indonésia para a administração timorense – em que a ONU assumiu a condução do processo político foi relativamente breve (Outubro de 1999 a Maio de 2002). Esteve em causa, acima de tudo, a reconstrução de um mínimo de aparelho administrativo – uma vez que, em Setembro de 1999, além das acções que todos vimos na TV, e que são ainda hoje profundas cicatrizes na carne de qualquer timorense, os indonésios retiraram do território a sua administração, isto é, um número estimado em mais de 20.000 funcionários públicos que compreendiam a totalidade do escalão dirigente e talvez 80% do escalão intermédio, deixando o vazio. Não sobrou qualquer vestígio de “estado” – e o que passou em Maio de 2002 para a nova República foi construído neste intervalo. Se a intervenção das

Nações Unidas pode, a alguns olhos, revelar sintomas de autoritarismo – dada a ténue base local de legitimação e a sua semelhança com uma força de ocupação – não é menos certo que, em função do seu objectivo, das várias formas de escrutínio internacional, e da existência de um quadro legal internacional de suporte, à luz dos quais operou, essa missão deverá ser qualificada de “benfazeja”. Digamos que a ONU assumiu um papel de “autocracia benevolente”<sup>111</sup> – e esse não pode ser equiparado a um poder não-democrático co-existente com as estruturas democráticas emergentes.

Em segundo lugar, houve um debate intenso sobre a natureza das instituições a criar. Cabe aqui referir dois aspectos desta questão. Por um lado, confrontavam-se duas teses – a de que deveria desenhar-se de imediato um quadro institucional que se pretenderia definitivo, cuja construção prática se estenderia por vários anos, e que deveria obedecer a padrões internacionais de democracia; e a que defendia a manutenção, neste período de transição, das estruturas de coordenação herdadas da Resistência, materializadas no CNRT, que garantissem uma governação consensual e congregadora do largo espectro de forças sociais. Venceu, como se sabe, a primeira destas teses – e as consequências desta vitória serão em breve exploradas.

Por outro lado, na definição dos mecanismos de escolha política, confrontava-se a tese da aplicação de um modelo clássico de eleição de uma Assembleia Constituinte encarregada de elaborar uma Constituição, com outra que preconizava um processo mais lento de definição desse instrumento, mas aberto a consultas e à participação alargada de lideranças locais e tradicionais que tanta importância tinham tido na resistência. As declarações públicas de Pedro Bacelar de Vasconcelos em finais de 2001 alertaram toda a gente para o modelo que estava a ser desenvolvido e os perigos que encerrava. Pregou no deserto<sup>112</sup>.

<sup>111</sup> Chesterman (2005:339).

<sup>112</sup> Note-se que, apesar da sua tomada de posição pública em que criticava o modelo que estava a ser seguido, e de, em consequência dessa sua posição, ter regressado a Portugal em finais de 2001, Pedro Bacelar de Vasconcelos continuou a prestar o seu apoio profissional às novas autoridades timorenses, nomeadamente ao Presidente da República, tendo voltado a Timor diversas vezes, algumas das quais por períodos muito dilatados, sendo por isso um dos portugueses mais bem informados sobre o território como uma das vozes mais escutadas em Dili.

Daqui resultou que se procedeu, em 30 de Agosto de 2001, à eleição de uma Assembleia Constituinte (AC), precedida de um período extremamente curto – cerca de dois meses – para constituição formal de partidos políticos. A AC dispôs ela própria de um curto período entre Setembro de 2001 e Março de 2002 para elaborar uma extensa Constituição, baseada na existência de uma maioria absoluta de um dos partidos históricos de Timor-Leste – a Fretilin (que não necessitou de entrar em “acordos de regime” para fazer valer os seus pontos de vista).

Deste modo, quando a República Democrática de Timor-Leste viu a luz do dia em 20 de Maio de 2002, tal facto ocorreu em simultâneo com a entrada em vigor da sua Constituição duplamente democrática – democrática no processo da sua elaboração, democrática nas soluções que apresentava (muito próximas da lei fundamental portuguesa). Assim, pode dizer-se, numa atitude de alguma provocação relativamente à literatura científica, que Timor tem uma Democracia sem Transição: a Constituição Democrática é exactamente contemporânea da República (uma espécie de concepção virginal...) e não se pode dizer que tenha havido um só minuto de soberania que não fosse baliçado pela lei fundamental.

Se aceitarmos este postulado, então o problema central de Timor-Leste consistiria na *consolidação* das suas instituições democráticas – por muito que Schmitter (e outros) chamem a atenção para a interdependência entre os processos de transição e de consolidação... Dito de uma forma mais agreste: o problema fundamental de Timor-Leste nos anos que se seguem à proclamação da sua nova Independência consistiria na passagem de uma democracia de papel a uma democracia institucionalizada e ancorada no quotidiano dos timorenses.

Na defesa desta via, parecem ter convergido os interesses de duas partes: da “comunidade internacional” que verificava com agrado que, nestes anos pós-Guerra Fria, o paradigma democrático (entendido em linguagem universal, uma vez que todos os requisitos formais se encontravam contemplados, e se afastava assim o perigo dos relativismos culturais com que se podem confundir os espíritos mais distraídos) se implantava em mais um

recanto do mundo; e os sectores políticos representados pela Fretilin, que viam com muito bons olhos quer a formalização dos partidos políticos no curto/curtíssimo prazo (esperando capitalizar os benefícios da sua mais longa história e mais sólida estrutura), quer a possibilidade de vir a prescindir da necessidade de partilhar o poder com os aliados do CNRT (dando dois passos democráticos ao mesmo tempo: enquanto eles se especializariam no poder, os outros iriam ter oportunidade de se especializar em ser...oposição), quer ainda a hipótese de vir a encontrar uma solução interessante para o maior rival que lhe disputava o espaço político – Xanana Gusmão, antigo militante que havia rompido na década de 80 para fazer evoluir a resistência de uma organização partidária para uma de carácter nacional<sup>113</sup> – tal como se confirmara em 1998 com a constituição do CNRT.

Não tenhamos dúvidas: esta via, que foi efectivamente seguida, corresponde já a uma forma de fractura – se bem que pouco explorada – da liderança e das elites timorenses. A esperança que havia então residia na hipótese do regime vir a demonstrar, na prática, uma capacidade de inclusão que desmentisse os sintomas preocupantes que eram visíveis.

É difícil argumentar que um país que nunca, na sua história, tivera um regime político que minimamente se aproximasse de um modelo de Estado de direito democrático (não era esse o caso do colonialismo português, não era esse o caso do regime ditatorial indonésio), pudesse reivindicar um modelo de organização política que se afastasse de uma receita que respeita os cânones internacionalmente aceites. No entanto, é necessário que o regime adoptado não seja apenas confrontado com esses cânones, esquecendo a articulação com as estruturas sócio-culturais próprias dos timorenses. Como se afirma no volume *Making States Work*, publicado pela Universidade das Nações Unidas: “*There is a surprising dearth of interest in the literature in the best “fit” between*

<sup>113</sup> O documento chave desse processo parece ser a “Declaração aos Patriotas e Nacionalistas e ao Povo de Timor-Leste” de Xanana Gusmão (então líder da guerrilha nas montanhas de Timor, e ainda integrado na Fretilin) de 7 de Dezembro de 1987, parcialmente transcrita em Magalhães (2006: 52-56), na qual afirma: “Eu declaro publicamente a minha total e convicta rejeição a teorias que promovam a supressão das liberdades democráticas em Timor-Leste”.

*type of political system and local circumstances*"<sup>14</sup>. Será a democracia uma peça de vestuário *unisex* ou *one-size-fits-all*?

Este exercício – que, gostava de sublinhar, não equivale a um exercício de relativismo político – tem merecido muito pouca atenção. E o processo de consolidação democrática a que aludi atrás, as vicissitudes que encerra, e as formas que assume, não podem ser entendidos sem esta componente.

Permitam-me que ilustre este ponto, recorrendo a uma questão central na construção da democracia timorense: a questão da Igreja Católica.

A CRDTL institui um regime laico, baseado na separação clara entre o Estado e a Igreja que, bem entendido, desfruta não só da liberdade de culto como ainda da profissão constitucional segundo a qual “o Estado promove a cooperação com as diferentes confissões religiosas, que contribuem para o bem-estar do povo de Timor-Leste” (Artigo 12º). Os pergaminhos democráticos desta posição são conhecidos na história política do “ocidente”, mas a verdade é que esta questão tem vindo a suscitar um renovado interesse em vários campos. Se por um lado nos deparamos com o “fundamentalismo” islâmico e a negação da separação dos reinos, de César e de Deus, é dentro do conjunto de países com fundas tradições democráticas que fenómenos perturbadores têm feito a sua aparição recente. Refira-se, a título de exemplo, o caso dos Estados Unidos da América pós-Reagan (em que a relação entre o Estado e algumas confissões cristãs evangelistas é crescentemente ambígua e equívoca), ou mesmo o da França laica que experimenta dificuldades de integração das comunidades imigrantes em função de preceitos dados anteriormente por adquiridos, e revela uma crise desse mesmo laicismo. Muitos outros exemplos se poderiam acrescentar, sem remover a principal preocupação: será que a categoria tipológica “Estado laico” assente num critério absoluto de “separação entre a Igreja e o Estado” – ausente no berço da Democracia parlamentar, o Reino Unido – mantém a sua capacidade explicativa nos estudos

<sup>14</sup> Tradução: “Existe uma surpreendente falta de interesse na literatura sobre a melhor ‘adaptação’ do modelo de sistema político e as circunstâncias locais”. Chesterman et alii (2005:364).

políticos comparativos, e a sua virtude normativa na construção de regimes democráticos?

O regime político vigente, apesar do princípio da separação, e em obediência ao princípio igualmente constitucional da cooperação, tem reconhecido o importante papel representado pela Igreja Católica Timorense e, em coerência, fez várias tentativas de associar representantes seus a instituições públicas. Todas elas, sem exceção, não lograram os seus objectivos – argumentando os clérigos locais que o Vaticano não permite que ocupem qualquer lugar na estrutura formal do Estado. Porém, em todas as situações de crise que evoluíram para a constituição de comissões *ad hoc* – como ainda recentemente no caso dos militares “peticionários”, ou nas iniciativas para um diálogo nacional impulsionadas pelo Presidente da República – a Igreja Católica Timorense tem acedido a prestar a essas comissões o seu contributo. Sempre em situação precária, nunca em posição institucional. Desta forma, a Igreja Católica Timorense, que não se coíbe de utilizar os direitos constitucionais como o de convocar e dirigir manifestações contra políticas sectoriais do Governo, parece colocar um pé dentro do regime e outro fora – e até contra – o mesmo, assim se aproximando do estatuto de organização de massas sem lealdade ao regime discutida por Gunther, Puhle e Diamandouros: “*Semiloyal elites and organizations do not overtly reject the institutions and norms of a political regime but rather they maintain an ambiguous stance towards that regime.*”<sup>15</sup>

Não pretendi com esta observação mais do que indicar um exemplo de desfasamento ou possível antagonismo entre um ponto específico da estrutura democrática do país e o comportamento de uma importante estrutura sócio-cultural timorense – e que exigiria certamente a maior atenção de todos. Na verdade, a evolução da Igreja Católica em Timor-Leste depois de 1975 configura uma instituição que só por manifesto reducionismo se poderia definir apenas como um braço do longínquo Vaticano, desvalorizando a sua relação de grande proximidade e interrelacionamento com a sociedade e a cultura (mesmo a

<sup>15</sup> Gunther et alii (1995:14). Tradução: “As elites e as organizações semi-leais não rejeitam abertamente as instituições e as normas de um dado regime político, mas mantêm uma posição ambígua relativamente a esse regime.”



cultura religiosa animista) dos timorenses, contrastante com outros momentos da história dessa mesma instituição (como a sua atitude durante a Guerra do Pacífico, para não ir muito longe)<sup>116</sup>. À conta da sua participação em tantas comissões *ad hoc*<sup>117</sup>, que mais não espelham do que o reconhecimento implícito de que as estruturas formais do Estado têm manifesta dificuldade em lidar com os processos políticos mais candentes, e que, conseqüentemente, a negociação de fundo (que se costuma inferir da aprovação de uma Constituição) carece de ser constantemente actualizada num processo de fragilização institucional, forçoso é reconhecer que existe neste ponto a oportunidade para debater se o desenho institucional vigente representa um equilíbrio vantajoso, ou se carece de ser reconfigurado – mas não subvertido – em função dos actores reais da cena timorense. Este debate parece ser importante à luz da experiência dos últimos anos, e defender a abertura deste processo de reforma não significa qualquer abandono dos princípios consagrados na matriz democrática da Constituição.

Voltemos, no entanto, ao problema militar que já afirmei estar na origem da actual crise política. Creio poder afirmar que este problema, que veio a lume em Fevereiro passado quando um grupo numeroso de militares, invocando a incapacidade de tomada de decisão dos comandos militares, procurou publicamente envolver o PR na resolução das suas reivindicações, tem origens bem mais remotas e profundas<sup>118</sup>. Sem explorar aqui a hipótese de haver uma conexão australiana, que não pode ser descartada, os problemas dentro das F-FDTL, e entre estas e a PNTL, são conhecidas pelo menos desde os confrontos de Lospalos em Janeiro de 2004. Esses confrontos deram origem a uma comissão *ad hoc* de inquérito impulsionada pelo PR, que resultou num relatório verdadeiramente demolidor sobre o estado das forças e num conjunto de recomendações ao Governo que,

<sup>116</sup> Sugiro a leitura de Durand (2004) e das notas contidas no meu ensaio “Nomes, Língua e Identidade num contexto de multilinguismo concorrencial. O caso de Timor-Leste” apresentado no Simpósio “Nomes e Pessoas”, Lisboa, ICS, Setembro de 2006.

<sup>117</sup> Apenas refiro as comissões *ad hoc* por serem a face visível do problema da institucionalização da Igreja em Timor-Leste, não que sejam as únicas manifestações do seu status social e da sua efectiva função polifacetada no território.

<sup>118</sup> Uma visão de conjunto da questão militar pode ser encontrada em Rees (2004)

depois, constituíram uma espécie de pano de fundo para os trabalhos do CSDS (a partir de Maio de 2005), sem que sejam até hoje conhecidas medidas de ataque à situação diagnosticada como grave. Inexistência de uma orientação e de um Conceito Estratégico de Defesa, inexistência de lei de recrutamento militar, de código de disciplina militar e de regulamento de progressões, e afirmação pública de desadequação (e promessa de substituição) da Lei Orgânica das F-FDTL parecem-me motivos suficientes para considerar efectivamente grave a situação. Relatos de programas de actividade de soldados que não compreendem uma única actividade entre a alvorada e a hora do almoço confirmam a desorientação reinante. E a incapacidade do Governo em resolver o carácter interino da chefia das forças armadas aparece como o coroar deste estado de profunda intranquilidade que se vivia desde há muito.<sup>119</sup>

A questão militar ilustra a fractura que existe entre, por um lado, a posição formal e o discurso oficial da “comunidade internacional”, que reconhece a soberania da RDTL e o direito das suas autoridades tomarem decisões fundamentais como a de construir uma força militar; e, por outro lado, a crua nudez da política real que leva um conjunto significativo de países a não apoiarem a opção da liderança timorense.

De facto, um país tem apoiado TL nesta matéria: Portugal. A Austrália, por seu turno, aparece como o principal crítico desta opção, apostando na concentração de esforços na criação de uma força de polícia – à semelhança do que se passa em várias das pequenas ilhas-nação do Pacífico. Queria apenas recordar o seguinte:

- Portugal apoiou o relatório de Kofi Annan que veio a estar na origem da transformação da UNMISSET em UNOTIL (Maio

<sup>119</sup> O Brigadeiro-General Taur Matan Ruak foi designado Comandante das F-FDTL pela UNTAET. Após a restauração da Independência em 20 de Maio de 2002 permaneceu no seu posto. Em Maio de 2004 foi aprovada uma “Lei Orgânica das F-FDTL”, que aponta no sentido de existir um Chefe do Estado Maior General das F-FDTL. Porém, nunca o Governo, a quem incumbe a tarefa de propor ao PR a nomeação do CEMGFA, tomou a iniciativa de propor o preenchimento formal desse lugar.

2005), e que previa a manutenção de um pequeno contingente militar. Os USA (e a Austrália) inviabilizaram a proposta – o que Kofi Annan voltou a lamentar em plena crise timorense.

- Nessa altura, Portugal disponibilizou uma força da GNR numa base bilateral para colmatar a falta. Nunca foi enviada – embora durante bastante tempo tivesse sido esperada...

Voltemos ao problema da construção do Estado de Direito Democrático a partir de 20 de Maio de 2002. O pano de fundo é constituído por uma sociedade civil débil, e uma sociedade política igualmente fraca – tanto quanto podemos avaliar pela análise dos seus partidos políticos e dos *mass media* timorenses – poucos, de circulação restrita, e, no caso da TV, sob controlo estatal. Nestas condições, dificilmente se pode falar de uma “opinião pública” constituída e actuante – para não termos de pensar que ela deveria ser forte.

O aparelho judicial, constitucionalmente impecável nos seus pergaminhos democráticos, é, ainda hoje, incipiente e fortemente dependente de recursos humanos internacionais, com um quadro legal próprio em processo de lenta construção (além disso, geralmente baseado num processo pouco participado e com baixo nível de diálogo com o sector), e obscurecido pela tendência para acumular atrasos no julgamento dos casos que se vão acumulando.

O Parlamento Nacional funciona regularmente, mas:

- é dominado por iniciativas governamentais. Por exemplo, na 3ª sessão legislativa (2004-05), salvo erro, apenas uma Lei foi de iniciativa parlamentar – todas as outras de iniciativa governamental. A lei de iniciativa parlamentar diz respeito aos feriados nacionais (23 por ano, entre feriados e tolerâncias de ponto!);

- não debate a política governativa. Em quase 4 anos de existência apenas um ministro – Ramos-Horta – foi ao Parlamento Nacional debater com os deputados a política do seu Ministério;

- nunca debateu uma moção de censura e debateu apenas uma moção de confiança por ocasião da apresentação do Programa do Governo. Mesmo por ocasião das situações mais delicadas, ou da remodelação governamental, nunca estes mecanismos foram utilizados.

Ou seja: o PN é uma instituição política muito débil.

O PR, em tese, tem uma gama estreita de poderes. Na prática, porém, o PR representa o único limite real, ou a única entidade que de algum modo pode exercer alguma forma de controlo sobre o poder do Executivo. Pode fazê-lo porque, além da sua legitimidade constitucional, institucional, dispõe de um capital de popularidade, e de um poder carismático com ela articulado, que o permite.

Tenho defendido que o PR (que, a título de informação, apenas vetou 2 diplomas, ambos por inconstitucionalidade verificada pelo respectivo tribunal) não só se apresenta como o único efectivo limite do poder governativo, como tem tido um papel activo na articulação do Estado no seu conjunto com sectores diversificados da população, servindo como uma espécie de fio-de-terra, como tem agido como contraponto à tendência centrífuga, de ruptura política sem tradução institucional, oriunda do Governo e da Fretilin.

Resta acrescentar que tudo isto se traduz numa grande tendência para a governamentalização da política timorense, assumindo o Executivo os seus poderes com plenitude, ao lado de outros órgãos de soberania que se encontram em estado embrionário ou sub-dimensionados para a tarefa que lhes compete. Voltaremos dentro de instantes a este tema.

Por agora, notemos ainda que a inexistência de qualquer outro nível de governação (por exemplo, regional), e a concentração a nível do Governo da administração central, remete para o limbo político parte significativa da sociedade política, propondo-lhe um programa de 5 anos (mais outros cinco...) de ostracismo, de “preparação para o poder”.

Ora, esta tendência para agigantar os poderes do Executivo tem sido apoiada externamente pela forma como as ajudas internacionais têm sido conduzidas para Timor-Leste. Como notaram recentemente dois académicos brasileiros.

“A forma de gerir a construção do Estado parece não ter dado lugar para grupos com menor poder, desconsiderando-os na definição de políticas e na formação de sistemas e instituições

estatais”. E acrescentam: “Não se trata de dizer que a crise actual seja da responsabilidade exclusiva da ONU ou do governo timorense. Mas não podemos deixar de notar que as NU, por meio das suas missões, potencializaram um grupo das elites em detrimento de outros. E neste caso a tecnologia de gestão de crises do Ocidente não dá conta de regular tensões – tal como elas se apresentam no terreno”.<sup>120</sup>

Não podemos também deixar de sentir uma certa ironia nas palavras que se encontram em muitos documentos das NU, e das quais escolhi como exemplo a seguinte frase extraída de um site do PNUD: “O PNUD alegra-se por poder estar a contribuir para que os timorenses desenvolvam políticas que eles próprios escolheram.”

Não é novidade, nem teórica nem empírica, a constatação que os organismos internacionais funcionam, em numerosas ocasiões, muito mais na base da *oferta* (de bens, serviços, financiamento, etc.) desenhados em função dos seus próprios interesses, do que em função da *procura* efectivamente sentida localmente. Uma análise mesmo sumária da contribuição da “comunidade internacional” permite salientar que, apesar do discurso liberal prevaemente nas democracias ocidentais que dominam a cena internacional, o qual sublinha com grande ênfase a necessidade de vivificar a sociedade civil (e não menos a sociedade política no seu conjunto), os apoios que são efectivamente canalizados para este sector em Timor-Leste são mínimos. O Estado (e dentro deste, o Governo em sentido restrito, diferente do anglo-saxónico “government” com que se quer mascarar) é altamente privilegiado – a tal ponto que muita gente recorda o modelo soviético de estatismo extremo. Exemplos:

- os partidos políticos não recebem qualquer apoio directo de organismos internacionais e muito pouco ou nenhum de fontes bilaterais (será caso para temer a acusação de “interferência nos negócios de Timor”? E a Fretilin não beneficia – directa e indirectamente – de vários tipos de apoio prestados ao Governo?);
- os *media* não recebem praticamente nenhum apoio;
- enquanto o Ministério das Finanças e do Plano tem

<sup>120</sup> Kelly Cristiane da Silva e Daniel Schroeter Simião, “Ressentimento, Cultura e Poder: os catalizadores da crise”, ronco.

assessores para o Comércio Internacional, as poucas empresas reunidas no embrião de Câmara de Comercio nada recebem...

Como já disse, dentro do Estado é o Governo que recebe a maior fatia. A UNOTIL, por exemplo, tinha em 2005 um programa de 45 assessores civis – 1 na Presidência da República, 3 no Parlamento Nacional, os restantes junto do Governo. Aliás, a *Capacity Development Coordination Unit* (CDCU) que articula a ajuda internacional neste domínio encontra-se na dependência do Governo.

Portugal recentemente prestou apoio bilateral no domínio da preparação das eleições – leis eleitorais, lei do recenseamento, lei da comissão nacional de eleições. Embora seja matéria de competência própria do Parlamento Nacional, a ajuda portuguesa foi prestada ao Governo via STAE (Secretariado Técnico dos Assuntos Eleitorais) – e os técnicos portugueses descorajados de contactar com os partidos da oposição e com outros órgãos de Estado... Uma atenção mais fina ao processo poderia ter levado as autoridades portuguesas a disponibilizar o seu apoio ao Parlamento nacional e, por seu intermédio, ao conjunto dos partidos políticos timorenses.

Dentro do apoio prestado, merece referência o facto de estarmos a lidar com uma força essencialmente composta por juristas – *legal advisors* e *advisors on human rights* – associados (em meu entender) a soluções arquetípicas e pouco propensos a reflexões sobre as necessidades e a situação real do país. Num país em que o Governo não consegue uma taxa de execução do seu Orçamento Geral do Estado superior a 75%, havendo ministérios que pouco ultrapassam os 50% desse orçamento já de si pequeno, a inexistência de gestores é um mistério que eu próprio não consigo ainda deslindar.

Daqui emerge novamente a imagem de um círculo de alimentação recíproca entre a dita “Comunidade Internacional” e o Governo (e respectivo partido de apoio) – e que acentua sensivelmente a fractura no seio das elites locais, com directa influência no processo de consolidação democrático.



O processo político timorense não pode, pois, ser reduzido à tradução para lei ordinária dos preceitos constitucionais e na construção de um aparelho administrativo à imagem e semelhança do que escreve a Constituição. Nos quatro anos de história já conhecidos, é possível detectar uma forte tendência para agigantar o papel e as funções do Governo, em detrimento de um crescimento mais equilibrado entre os vários órgãos do Estado. Esta governamentalização tem raízes profundas no espectro partidário saído das eleições de 2001, mas tem-se reforçado em virtude do *modus operandi* do auxílio internacional, nomeadamente da ONU e das suas agências. Esta tendência detectada a nível da operação do Estado está associada a uma fractura crescente entre as elites timorenses e, como acabámos de ver com uma clareza indelével, entre parte desta elite e a sua sociedade envolvente. Neste contexto, e procurando olhar para o futuro, assumindo igualmente a condição de cidadão português, a resposta à crise desencadeada na primeira metade deste ano não poderá ser, estruturalmente, mais ONU se tal significar mais do mesmo. Ou seja: há que reflectir profundamente no novo quadro internacional de apoio à democracia timorense.

Seguramente que o tipo de intervenção que tem vindo a ser desenvolvido não tem condições para resolver o problema de fundo. Aliás, é frequente ler-se a afirmação que a ONU normalmente aprende com cada missão o que não deve fazer, e adequa a seguinte às condições...da anterior<sup>121</sup>. Igualmente se lê em vários escritos que o fosso entre o reconhecimento das conclusões teóricas repetidas e a capacidade para efectivamente as considerar costuma ser intransponível. Haja, no entanto, esperança.

Gostaria de sublinhar que as razões que me levam a considerar que a solução não reside numa dose maior da mesma receita são de variada natureza. Desde logo, Larry Diamond acentua que o processo de consolidação da democracia, ao contrário do processo de transição, “deve ser reforçado e melhorado a partir de dentro”.<sup>122</sup> Seguidamente, há que contemplar a questão do custo, normalmente astronómico, associado à intervenção da ONU<sup>123</sup>.

<sup>121</sup> Vide, por exemplo, Chesterman *et alii* (2005).

<sup>122</sup> Diamond (1999, capítulo 3).

<sup>123</sup> Os custos da UNOTIL (2004-2005) assemelhavam-se ao Orçamento Geral do Estado de Timor-Leste.

Considero ainda a importância de existir uma capacidade de resposta em tempo oportuno – que não é, de facto, uma imagem de marca da ONU<sup>124</sup>. Acresce a dificuldade que a ONU tem demonstrado para fixar um quadro temporal realista para as suas operações, e a influência de factores políticos e ideológicos, tão patentes no caso já citado da definição da composição da UNOTIL<sup>125</sup>.

Sumariando: numa situação já de si complexa, a relação entre meios e fins, no universo da UN, é frequentemente marcada por inconsistência, inadequação e inconveniência<sup>126</sup>. Tal característica da intervenção da UN obriga-nos a acompanhar com particular atenção os passos que se irão dar nos próximos tempos.<sup>127</sup>

Regressemos à situação vivida no território na primeira metade de 2006, e que culminou na constituição do II Governo Constitucional de Timor-Leste, agora chefiado por José Ramos-Horta. Contrariando inúmeros profetas da desgraça que se apressaram a ver o falhanço do Estado timorense, ou pelo menos, numa versão *soft*, um “golpe de Estado” que deitaria para o lixo os esforços já desenvolvidos de construção de um Estado de Direito Democrático, a situação a 30 de Setembro de 2006 pode ser caracterizada sumariamente do seguinte modo: a Constituição da República Democrática de Timor-Leste mantém-se em vigor; o Presidente da República exerce o seu mandato sem que qualquer das suas intervenções tenha sido alvo de queixa ao Tribunal ou de qualquer pedido sério para que se demita das suas funções; após a demissão apresentada pelo Primeiro-Ministro Mari Alkatiri, o Presidente da República cumpriu os trâmites legais para nomear o novo chefe do Governo. O Parlamento Nacional

<sup>124</sup> Um exemplo recente: a Resolução 1704 foi aprovada em 25 de Agosto de 2006, contemplando a possibilidade de recrutar um largo contingente internacional para apoio às eleições que deveriam ter lugar por volta de Abril de 2007. Em Outubro de 2006 ainda se não iniciou o processo desse recrutamento.

<sup>125</sup> Mais um exemplo retirado da Resolução 1704. A despeito de considerar que o processo de apoio a Timor-Leste deverá ser dilatado no tempo, a resolução estipula um limite de seis meses para a missão – sujeito a renovação, e associado naturalmente a elevada precariedade para todos os envolvidos, sejam autoridades timorenses, sejam cooperantes internacionais.

<sup>126</sup> Tradução de “inconsistent”, “inadequate” e “inappropriate”. Vide Chesterman *et alii* (2005:342, 346 e 348).

<sup>127</sup> Vide o ensaio seguinte para uma discussão deste assunto.

acompanhou a situação, e o seu Presidente tem sido várias vezes associado a tomadas de posição importantes – como, por exemplo, a declaração conjunta de Xanana Gusmão, Ramos-Horta e Lu Olo sobre o relatório da comissão de inquérito das Nações Unidas aos acontecimentos de Abril-Maio (5 de Outubro). O aparelho judicial foi reforçado com a entrada de novos elementos que deixaram o estatuto de estagiários para assumir funções de pleno direito. E, acima de tudo, as autoridades em exercício manifestam solidariedade entre si no sentido de criar as condições necessárias para que o processo eleitoral previsto na Constituição, e que é de importância fulcral para a consolidação da democracia, se possam efectivamente realizar no segundo trimestre de 2007, de acordo com regras e procedimentos avalizados pela comunidade internacional.

Dito isto, é necessário reconhecer que esta situação que corresponde, nas suas traves mestras, aos preceitos constitucionais e democráticos, carece de ser desdobrada do lugar dos princípios para o das realizações concretas – trilho esse que é, como todos os da vida vivida, menos linear do que se poderia supor. E necessita também de dar espaço a que a realização do(s) acto(s) eleitoral(ais) se revista de significado substantivo.

A solução (provisória...) da crise manteve em vigor os principais esteios constitucionais do regime – e esta é uma constatação que urge sublinhar e que augura algum optimismo para futuro. Não terá sido sem dificuldades que os responsáveis máximos pelo país teimaram em manter um quadro de referência estável num momento de tamanha pressão, e isso diz muito quanto ao modo como encaram a consolidação da democracia em Timor-Leste. Mas a própria Constituição deu mostras de ser um documento aperfeiçoável – como aliás Mackie sugeriu quando escreveu a este propósito ao tempo da Assembleia Constituinte.<sup>128</sup> Nesse sentido já se pronunciou Pedro Bacelar de Vasconcelos, que cito:

“É ainda possível que o Estado de Direito Democrático venha a sair reforçado desta crise (...). O processo insensato de expulsão das Forças Armadas de um terço dos seus efectivos pôs a nu as

<sup>128</sup> Vide Mackie (2001)

terríveis consequências de uma comunicação defeituosa entre o Presidente e o Governo. A resposta da Presidente à crise política presente demonstrou que o respeito e a solidariedade constitucional são decisivos para a construção democrática e a consolidação da independência. O mais importante, agora, é que a solução da crise prossiga neste caminho de valorização das frágeis instituições democráticas e que novos caminhos sejam traçados pelos timorenses em eleições livres e justas. Por isso, um tema obrigatório da próxima campanha eleitoral deverá ser, à luz da experiência recente, a necessidade de uma afinação constitucional do semipresidencialismo timorense que reforce o compromisso da presidência na responsabilidade e no controlo da governação.”<sup>129</sup>

Comungo da tese de fundo – a da necessidade e da oportunidade de proceder a uma “afinação” do texto constitucional, tendo em vista que o modelo subjacente apresenta virtualidades que a sua sobrevivência à crise deste ano evidencia. Acrescentaria apenas que este processo que deverá tocar em pontos sensíveis do texto constitucional – texto esse em que a influência de conselheiros portugueses foi muito importante – deveria ser o corolário de um processo tranquilo e participado pela sociedade política e pela sociedade civil timorense. Será necessário que as eleições criem um quadro propício – e que haja depois a sabedoria de trabalhar em torno desta questão sem pressões espúrias e sem pressas desnecessárias.

O processo de “afinação” constitucional só poderá resultar numa solução estável e adequada às necessidades de consolidação democrática de Timor-Leste se estiver ancorado numa tendência para uma crescente “timorização” das decisões. Quer isto dizer: pela assunção plena pelos actores timorenses das responsabilidades enormes que a restauração da Independência fez cair sobre os seus ombros, e por uma articulação mais fina com elementos próprios da realidade histórica, social, cultural, económica e política deste novo país. Ambas estas ideias são compatíveis com o reconhecimento da validade do modelo básico já adoptado, no qual se plasma muito do que poderia ser a contribuição externa para a democracia timorense.

<sup>129</sup> Pedro Bacelar de Vasconcelos, “Desafios a Timor e ao semipresidencialismo de Xanana” in *Público* (21.06.06).

Neste contexto, a contribuição que julgo adequada de todos quantos se preocupam com o evoluir da situação no território, de todos quantos sofrem com as dores dos timorenses, é entabular um debate franco e aberto, exprimir com clareza e frontalidade as opiniões que ao longo dos tempos foram amadurecendo – e reconhecer o poder de decisão a quem tanto por ela lutou. Eis o que pretendo fazer, começando por esta contribuição.

## V AS NAÇÕES UNIDAS EM TIMOR-LESTE : O TEMPO E O MODO

*À Elisa (beth Hesse) em Ataúro  
À Ana Pina e demais Irmãs em Bazartete  
À Jacqui e ao pessoal da Fo Naroman  
Ao Tom Hyland, dublinner in Dili*

*Exemplos de dedicação e respeito  
aos timorenses*



## AS NAÇÕES UNIDAS EM TIMOR-LESTE: O TEMPO E O MODO

### I.

A crise política e humanitária que se viveu – e ainda vive – em Timor-Leste trouxe para a ordem do dia uma avaliação do papel de todos os intervenientes no processo de criação nesse país de um Estado Democrático sustentável. Entre os elementos auto-críticos já vindos a lume, merece destaque o reconhecimento, por parte do SG da ONU, do facto da “estratégia de saída” utilizada por esta organização ter sido “apressada”. Trata-se de um passo positivo – e mais positivo seria se pudesse ser acompanhado de idêntico *mea culpa* por parte dos países que, em Abril de 2005, contraditando tanto o pedido das autoridades timorenses como as recomendações feitas por Kofi Annan (Relatório de 18.02.05), impuseram a Resolução 1599 que instituiu a UNOTIL e praticamente terminou com o apoio no domínio (crítico) da segurança.

Este exemplo de miopia política (outros diriam de política de interesses) bastaria para sublinhar um ponto fundamental: falar do quadro cronológico da presença ou da saída das Nações Unidas só faz sentido se inserido num quadro em que as modalidades da sua presença sejam igualmente consideradas<sup>130</sup>. Uma presença desadequada poderá nunca conduzir a uma situação de saída pacífica. Ora, há dois níveis a que se torna oportuno discutir a presença da ONU no território de Timor-Leste: o primeiro refere-se a opções tomadas *antes* da data do reconhecimento internacional da Independência da República Democrática de Timor-Leste (20 de Maio de 2002); o segundo, reporta-se a atitudes desenvolvidas *após* essa data.

<sup>130</sup> A ideia da “saída apressada” tem sido glosada por muitos comentadores. Como exemplos de textos neste sentido, veja-se, entre outros, Jeff Kingston, “East Timor. Nation Rebuilding” in *International Herald Tribune*, 10-11 de Junho 2006 ou Shawn Donnan, “Dili dilemma: how blunders in building a nation are brutally been laid bare” in *Financial Times*, 12 de Junho 2006.

Depois de uma experiência traumática que durou entre 25 de Abril de 1974 e 7 de Dezembro de 1975, em que o conflito se instalou no seio da sua sociedade e das suas elites, o povo timorense construiu, nos dramáticos vinte e quatro anos seguintes, uma unidade notável. Combinando a Resistência no interior com acções decididas na frente diplomática e uma permanente organização de apoios no exterior, foi possível ver uma importante evolução no entendimento das várias forças, de tal forma que na Primavera de 1998 se constituiu o Conselho Nacional da Resistência Timorense sob a presidência de Xanana Gusmão (então preso em Cipinang), englobando o conjunto das sensibilidades que formavam o rico universo do nacionalismo timorense. A existência efectiva desta plataforma nacional foi crucial para permitir ao povo timorense aproveitar a janela de oportunidade criada com a crise do regime indonésio nesse mesmo ano.

O CNRT teve uma vida curta. Foi substituído – sob o impulso da ONU – por um processo muito rápido de criação de um modelo de Estado Democrático, baseado numa Constituição elaborada por uma Assembleia Constituinte, ela própria resultado de um processo eleitoral para o qual se formalizaram partidos concorrentes. Uma hipótese de governação transitória baseada em princípios de inclusão, de partilha de poder, e de geração de consensos alargados foi descartada em função de um modelo que aparenta ter as características de uma democracia ocidental, mas que assenta em realidades um tanto artificiais (os partidos tiveram menos de dois meses para se organizarem), com carácter facilmente divisivo (quem não governa não tem real lugar político alternativo), e mesmo com dificuldades de integrar o conjunto das forças sociais (veja-se o recurso sistemático a comissões *ad hoc* para resolver problemas de percurso).

Embora o desenho institucional, sofisticado e complexo, tenha aspectos altamente positivos, e permita leituras mais optimistas que as esboçadas acima, a ideia que emerge aos olhos de muitos observadores é a de uma apressada dissolução das estruturas próprias da Resistência timorense em favor de um modelo com leitura fácil pela comunidade internacional – mas com eventuais efeitos perversos a nível do seu enraizamento local.

Entretanto, o modelo adoptado e que veio a ser consagrado com a restauração da Independência previa um conjunto articulado de poderes – uma sociedade civil forte e protegida nos seus direitos, um Estado composto por um poder judicial efectivo e independente, um Parlamento capaz de fiscalizar a acção do Governo e de se assumir como fórum nacional, um Governo dotado de capacidade executiva, um Presidente da República que pudesse ser o garante da unidade da Nação e do regular funcionamento das instituições. Um conjunto assim vale pelo seu todo e pelo jogo de contrapesos que produz, sendo naturalmente sensível a desequilíbrios e produzindo resultados deficientes se essa condição de globalidade não for assegurada.

A leitura que faço dos primeiros quatro anos de regime constitucional em Timor-Leste sugere que – por razões compreensíveis mas discutíveis – se assistiu a uma fortíssima governamentalização do regime (apoiando-se esta numa proximidade – promiscuidade? – evidente entre o Estado e o partido maioritário). Como resultados deste percurso, salientase uma nova fractura entre as elites políticas, indecisas quanto à viabilidade do sistema, e um afastamento crescente de uma população que assiste ao jogo político de longe, sem significativo benefício no seu nível de vida ou de expectativas.

Se é verdade que esta “governamentalização” tem raízes internas, não será menos importante sublinhar que o apoio internacional, e em particular o da ONU, tem assumido uma articulação privilegiada com o Governo em detrimento de um equilíbrio institucional que foi, em grande parte, remetido para o estatuto de bizantinice face à premência das carências básicas. (Processos semelhantes foram detectados por Simon Chesterman, da Universidade das Nações Unidas, em teatros de operação diferentes). Não admira, pois, que dois observadores brasileiros, bem atentos ao que se passa no território (Kelly Cristiane da Silva e Daniel Schroeter Simião, ambos autores de teses de doutoramento sobre problemas timorenses), tenham escrito a propósito da crise recente:

“A forma de gerir a construção do Estado promovida pelo sistema da ONU e suas missões parece não ter dado lugar para grupos com menor poder, desconsiderando-os na definição de

políticas e na formação de sistemas de instituições estatais. (...) Não podemos deixar de notar que as Nações Unidas, por meio das suas missões, potencializaram um grupo das elites locais em detrimento de outros.”<sup>131</sup>

É este modo de agir que tem de ser repensado ao mesmo tempo que o tempo da intervenção da comunidade internacional.<sup>132</sup>

## 2.

A aprovação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas da Resolução 1704 (2006) de 25 de Agosto, que define os contornos da nova missão internacional no território da República Democrática de Timor-Leste (United Nations Integrated Mission in Timor-Leste – UNMIT), oferece-nos uma oportunidade singular para revermos a ideia exposta nas linhas acima, redigidas primeiramente no calor da crise em Junho passado. Esta Resolução pode ser lida como uma resposta ao relatório apresentado ao mesmo conselho pelo Secretário Geral Kofi Annan, a 8 de Agosto, e ganha mesmo em ser com ele confrontado.

O confronto entre os dois documentos revela-nos a existência de decisões que se inscrevem em três situações distintas:

### a. Medidas tomadas em consonância com o relatório de Kofi Annan e com pedidos expressos das autoridades timorenses.

Poder-se-ia pensar que o conjunto das medidas adoptadas pelo Conselho de Segurança obedece a este duplo critério: terem sido solicitadas pelas legítimas autoridades timorenses, e merecido uma avaliação positiva por parte do Secretário-Geral e das instâncias das Nações Unidas mais directamente envolvidas no acompanhamento da situação. Embora seja verdade que uma parte substancial das medidas obedece de facto a estes critérios – seja a componente de assistência ao processo eleitoral, seja o

<sup>131</sup> Kelly Cristiane da Silva e Daniel Simião, “Ressentimento, Cultura e Poder em Timor-Leste: os catalizadores da crise”, artigo não publicado em Portugal. Agradeço a João de Pina Cabral ter-me facultado cópia do mesmo.

<sup>132</sup> Análises críticas do modo de intervenção das Nações Unidas são por demais conhecidas. Vide, entre outros, Chesterman (2005).

pacote de apoio ao sistema judicial ou ainda aos esforços de manutenção da ordem pública e reconstrução da força policial timorense, ou os esforços tendentes a reforçar a presença de uns *mass media* pluralistas, entre outras – não se pode afirmar que todas as medidas decididas pela ONU se inscrevam neste quadro, que poderíamos presumir que representaria a norma geral. Vejamos as principais excepções.

### b. Medidas que se afastam da proposta contida no relatório do Secretário-Geral, que por sua vez espelha as preocupações e os pedidos das autoridades timorenses.

A medida emblemática neste conjunto é a que diz respeito à componente militar da UNMIT. Como é sabido, tanto o Presidente da República como o Primeiro Ministro de Timor-Leste solicitaram uma forte presença militar com uma dupla intenção: assegurar a manutenção de um clima de estabilidade interna e contribuir para uma reestruturação das F-FDTL, seriamente atingidas pela crise de Abril-Maio. Assim o entendeu Kofi Annan, que nas suas recomendações de 8 de Agosto incluía nos termos propostos para o mandato da UNMIT:

“110. (f) assistir o Governo de Timor-Leste, através do envio de assessores, a reforçar a capacidade institucional e o desenvolvimento na área da defesa, incluindo as forças armadas e o Ministério da Defesa”<sup>133</sup>

E para dar corpo a esta tarefa, propunha-se:

“112. Para assegurar o mandato desta missão (...) uma componente civil forte, incluindo polícias civis em numero muito mais elevado que o que esteve presente sob a UNOTIL, acompanhado de uma componente militar pequena das Nações Unidas, serão necessárias”.

E mais adiante, especificando:

<sup>133</sup> Cito, traduzindo do inglês, o “Report of the Secretary General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690 (2006)”, United Nations, S/2006/628, disponível in [www.unotil.org](http://www.unotil.org).



“ Componente militar.

117. À luz da situação volátil que se deve em parte à presença crescente de armas ilegais entre a população civil, a missão necessita de incluir uma pequena componente militar para contribuir para a manutenção de um ambiente seguro e estável, o qual precisa de actuar de acordo com termos de envolvimento suficientemente robustos (...)

118. Na carta de 4 de Agosto (...), o Primeiro Ministro Ramos Horta escreveu que, tomando em consideração que “a fase de emergência já passou e que os presentes acordos relacionados com as forças internacionais necessitam de ser revistos”, o novo governo “julga necessário que além de uma componente civil, a nova missão deveria ter uma componente policial de força considerável (...) apoiada por uma pequena força militar, sob comando e controle das Nações Unidas”.

Esta sintonia de posições entre Annan e Ramos-Horta, porém, foi insuficiente para garantir que a UNMIT tivesse a componente militar proposta, a despeito de se fazer menção expressa nos seus considerandos à “existência de desafios de curto e de longo prazo à segurança e à estabilidade de Timor-Leste”, os quais implicam que “preservar a estabilidade nesse país é necessário para a manutenção da paz e da segurança na região”. De facto, face à proposta do Secretário Geral de incorporar na UNMIT uma força de “até 350 militares de várias patentes, armados ou não” (parágrafo 118), o Conselho de Segurança autorizou o envio de um número “até 34 oficiais” (parágrafo 1 da Resolução 1704), e solicitou ao Secretário Geral que, até 25 de Outubro do corrente ano, procedesse a uma reavaliação da situação com vista a uma eventual correcção da mesma (parágrafo 2). Entretanto, mantêm-se no terreno as forças – sobretudo australianas, mas igualmente neo-zelandesas, malaias e portuguesas – que foram enviadas para Timor-Leste, de emergência, em Maio e Junho deste ano, sem qualquer referência aos termos do mandato da UN, e, conseqüentemente, desligadas desta missão.

Repetindo o que já ocorrera em 2005 por ocasião da renovação do mandato da UNOTIL, há uma claríssima falta de sintonia entre as autoridades timorenses que solicitam um determinado tipo de apoio (cuja pertinência o Secretário Geral tende a reconhecer) e o

Conselho de Segurança, onde alguns países impõem uma visão diametralmente oposta à dos timorenses no que toca à questão militar e, de forma mais ampla, de defesa. Como tive ocasião de referir, este ponto específico de fricção parece estar articulado de forma muito próxima com a evolução negativa da situação política em Timor-Leste, incendiada a partir de um rastilho que pegou fogo no seio das forças de segurança.

**c. Medidas que corporizam propostas contidas no relatório de Annan, mas que não se encontram respaldadas em nenhum pedido específico das autoridades timorenses.**

Entre estas, salientam-se duas: a insistência em contemplar uma componente significativa de expertise em assuntos de género, e a da reactivação do trabalho que em tempos esteve cometido à Serious Crimes Unit (encerrada em Maio de 2005, com as suas investigações terminadas em Novembro de 2004). O relatório de Annan, neste ponto, baseia-se exclusivamente em opiniões emitidas pelos membros de uma missão de avaliação no terreno.

Em ambos os casos – mas haveria outros exemplos – trata-se de reactivar uma actividade ou de “complementar e reforçar programas no terreno” que respondem de forma positiva às percepções e às prioridades de uma comunidade internacional envolvida em processos de decisão respeitadores das regras do “politicamente correcto” (mas frequentemente desadaptado), e cuja pertinência no caso timorense é questionável. Forçando positivamente a nota para esclarecer a situação que me parece aplicar-se a uma parte do mandato da UNMIT, ocorre-me a teoria da “soberania limitada” prevalecente na Europa de Leste, no tempo da Guerra Fria. Como bem ilustrava uma anedota que então se contava, o exército soviético teria invadido a Checoslováquia em Agosto de 1968 “a convite” de “camaradas checos”; e depois a sua presença tendia a eternizar-se porque ainda estavam à procura de quem os tinha convidado... Assim, descontadas as diferenças, a UNMIT arrisca-se a destacar para o terreno algumas componentes que terão dificuldade em entrosar-se com a agenda política das autoridades soberanas da nova República – completamente ausente da justificação apresentada para estas

componentes da missão. Aqui reside um ponto sério de debate político: o limite da soberania de uma nova Nação, e a obsessão de organizações internacionais em impor uma agenda ideológica com a naturalidade de quem oferece um copo de leite.

Permitam-me duas citações que ilustram a distorção profunda que enferma esta atitude. No capítulo relativo aos assuntos de género, escreve Kofi Annan:

“102. (...) O recrutamento de mulheres para as F-FDTL permanece baixo, e tem havido alegações de discriminação no tratamento das mulheres, incluindo de mulheres aleitantes. Qualquer reforma das F-FDTL requer pois expertise em assuntos de género na equipa que fará o diagnóstico da situação, bem como junto de quem se irá ocupar dos aspectos operacionais, incluindo as regras de promoção e o tratamento das mulheres que deram à luz.”

Perante a magnitude da crise que explodiu quando cerca de 40% dos elementos das F-FDTL foram afastados das suas fileiras, os problemas que se colocam com absoluta prioridade na ordem do dia relativos às forças armadas estão a anos-luz destas (eventualmente justas) preocupações. Ainda no quadro da mesma problemática, mas em articulação com a crucial questão eleitoral, pode ler-se o seguinte:

“101. (...) O apoio das Nações Unidas às eleições parlamentares e presidenciais oferece oportunidades acrescidas para a inclusão de políticas de afirmação positiva e de igualdade de género na legislação eleitoral. (...) Incentivos aos partidos políticos para apresentarem candidaturas de mulheres deviam igualmente ser considerados ao tratar do apoio financeiro a esses mesmos partidos. (...) Além disso, o apoio eleitoral das Nações Unidas deveria assegurar paridade de género no pessoal adstrito às mesas de voto (...).”

Aqui está, com um sublinhado meu, o que me atrevo a considerar uma intromissão desnecessária e abusiva na organização do Estado timorense. Uma coisa consiste em assegurar que as autoridades timorenses respeitem os termos genéricos dos direitos humanos e as liberdades públicas, e se aplicam na

construção de um Estado de Direito – e fazer depender desse compromisso o apoio internacional; outra, bem diferente, é vincular a intervenção das Nações Unidas a soluções políticas que ultrapassam esses limites e invadem claramente a esfera de competência próprias de um Estado soberano. Não se trata da intervenção de uma qualquer Organização Não Governamental, livre de angariar os fundos que conseguir para as causas que entender prosseguir. Trata-se da aplicação de fundos muito significativos, e sempre escassos, que vinculam o conjunto da comunidade internacional. E que, portanto, merecem ser publicamente discutidos. Aliás, o próprio Conselho de Segurança parece ter-se apercebido do problema e, no texto da Resolução 1704, decide apenas:

“9. Encorajar Timor-Leste a aprovar um conjunto de leis eleitorais que permitam que as eleições de 2007 sejam supervisionadas, organizadas, administradas e dirigidas de maneira livre, justa e transparente, com o devido respeito pela necessidade de se estabelecer um mecanismo independente e de reflectir o consenso geral em Timor-Leste sobre as modalidades apropriadas para realizar essas eleições.”

Aqui está uma deliberação do Conselho de Segurança significativamente distinta da proposta inicial do Secretário-Geral, e onde parece ter prevalecido, no estabelecimento de limites claros de intervenção da missão internacional, um sentido de respeito pela soberania timorense.

3.

Tentando relançar os olhos sobre o que acaba de ser discutido, parece evidente que a questão central da presença das Nações Unidas em Timor-Leste não se situa preferencialmente no campo da sua **duração**, mas sobretudo na determinação das funções que pode e deve desempenhar no país, no modo como os avultados recursos que canaliza são afectados (ou não) a acções que sejam adequadas às tarefas prioritárias de construção de uma sólida democracia – projecto no qual se fundem, ou deveriam fundir, as agendas políticas da comunidade internacional e dos timorenses. A realidade do processo é, no entanto, bem mais complexa – e um dos factores que mais poderosamente contribuiu para tal situação é a ambição de uma parte da comunidade internacional de abordar em simultâneo os problemas da transição,

da consolidação e da qualidade da democracia em Timor-Leste. Este longo processo, que as últimas décadas revelaram em diversos cantos do Mundo como algo que seguia em grande parte uma lógica sequencial, tende a ser encarado agora como um só processo. Retomando a velha metáfora da casa, parece que se quer instalar o ar condicionado antes mesmo de se ter a garantia de que as paredes estão sólidas, a televisão antes do sistema de água canalizada, a fechadura de segurança antes da porta. E nesta vertigem circular de objectivos cada vez mais ambiciosos, o apoio internacional insinua-se como uma componente estrutural do modo de vida timorense por muitos e bons anos. Na verdade, o processo de desenvolvimento político, cultural, social e económico é longo – mas quanto menos ouvirmos a voz dos próprios timorenses, e lhes fornecermos os instrumentos indispensáveis à definição das suas próprias metas, mais seremos levados a contentar-nos com indicadores estatísticos muito objectivos que escondem a subalternidade em que os actores nacionais tendem a ser colocados. Não creio ser essa a definição de desenvolvimento que mais interessa aos timorenses. Por isso insisto na necessidade de se discutir profundamente o modo de intervenção – que a questão do tempo virá por arrasto.

Como Peter Carey lembrou recentemente, terá havido um agente do fisco francês do Antigo Regime que dizia daqueles que visitava:

*on parle de vous, chez vous, sans vous*<sup>134</sup>.

Este dito deve-nos fazer meditar profundamente, já que a pertinência da sua recordação tem sido amplamente reconhecida no contexto de Timor-Leste e do *modus operandi* da “comunidade internacional”. Por muitas carências que existam em Timor-Leste, por muito que o apoio internacional seja crítico para vencer as condições de extrema dureza que se deparam, o desenvolvimento dos timorenses só poderá vir da sua crescente capacidade para tomar decisões – e do respeito que todos conseguirmos demonstrar perante esse facto, sobretudo quando as decisões que soberanamente vierem a tomar não sejam do nosso inteiro agrado. É esse o preço da Liberdade que tão difícil foi de conquistar.

<sup>134</sup> Tradução: Falamos sobre vocês, em vossa casa, sem a vossa presença.

## NOTA FINAL

Não está na natureza de um volume como este apresentar conclusões – salvo reconhecer que há ainda muito estudo a fazer, muito debate a alimentar, muito esforço discreto e persistente a desenvolver. Além de ser claro que os propósitos enunciados nestas páginas são, eles próprios, discutíveis, há um sem-número de questões que não foi possível abordar aqui (das quais se destacam, entre outras, as que se prendem com a natureza do sistema partidário e com a articulação entre estes e o aparelho de Estado, tema que é abordado de forma particularmente crítica no relatório da ONU sobre os incidentes de Abril-Maio a propósito da partidarização das forças de segurança).

A consolidação da Democracia timorense passa ainda pelos três aspectos identificados por Larry Diamond<sup>135</sup>:

a) pelo seu aprofundamento (ou seja, por um processo que leva a que as estruturas formais da democracia se tornem mais liberais, mais representativas, mais responsáveis e mais acessíveis);

b) por uma crescente rotinização do funcionamento das instituições com a consequente sedimentação de formas de comportamento político mais previsíveis e regulares;

c) e por uma capacidade acrescida de dar respostas aos anseios gerais da população, tanto na esfera estritamente política, como de uma forma geral, nos seus anseios económicos, sociais e culturais.

Neste processo, que não será cumprido no curto prazo, a Democracia Timorense seguirá um percurso como muitas outras fizeram nas últimas duas décadas, e poderá, com proveito, olhar para os seus exemplos. Mas é minha profunda convicção que esse percurso irá revelar a necessidade imperiosa de tomar em

<sup>135</sup> Diamond (1999:73-77).



consideração profunda às realidades da Nação timorense, e de agir em conformidade com elas.

Uma tal atenção às realidades profundas da Nação timorense implica que o próprio desenho das instituições, plasmado na Constituição, seja cuidadosamente debatido. A República construiu já uma parte significativa do seu edifício institucional, e pode bem utilizá-lo para preparar a afinação que a crise de Abril-Maio de 2006 veio colocar na ordem do dia. Penso no Conselho de Estado, por exemplo, e no modo como nele se pôde fazer convergir a cúpula do Estado com representantes altamente qualificados da “sociedade civil”, como um esteio precioso na preparação e condução de um processo dessa natureza.

Mas é necessário reconhecer que o sucesso das negociações internacionais sobre os recursos económicos do Mar de Timor e as perspectivas optimistas que se abriram terão igualmente de ser mobilizados para oferecer respostas palpáveis aos múltiplos anseios de vastos sectores da população. Parece haver em Timor-Leste um sentimento, particularmente sentido nas camadas jovens, de ser necessário voltar a página, de ultrapassar o discurso sobre as dificuldades inerentes à luta da Resistência e ao choque da devastação de 1999 – e abordar um novo capítulo no qual a capacidade dos políticos para proporcionarem uma vida nova à Nação e ao Povo será escrutinada de muito perto.

As eleições que deverão ter lugar em 2007 são uma oportunidade única para aferir o pulso à sociedade timorense. Assim possam elas ser um veículo para a reconciliação nacional em curso – uma reconciliação que será tanto mais duradoura quanto conseguir ter nas suas instituições democráticas matriciais (qualquer que seja a forma que estas assumam) a sua âncora mais sólida, e quanto mais abrangente e inclusiva conseguir ser (mantendo-se dentro de parâmetros de responsabilização civil e política tão severos como a desastrosa situação criada pela crise recente impõe).

Parafraseando o General De Gaulle, a quem se atribui uma famosa *boutade*, dizendo que gostaria tanto da Alemanha que preferia que houvesse duas, poderemos também assinalar que o apego aos princípios da Democracia e à poliarquia de que fala

Robert Dahl nos deveria conduzir a afirmar que gostamos tanto das instituições democráticas que nos sentimos melhor quando há várias – fortes, independentes, equilibradas, tal como tem vindo a ser teorizado e defendido desde Montesquieu, e por intérpretes tão ilustres como os “founding fathers” americanos.<sup>136</sup> Esta é ainda hoje a ideia mais forte da teoria democrática. Assim o entendam igualmente os timorenses, a começar pelos principais responsáveis (Presidente da República, Presidente do Parlamento Nacional, Primeiro Ministro, responsáveis judiciais, líderes partidários, e por aí fora...). Porque, nas palavras de Philippe Schmitter “as democracias são o único tipo de regime que tem uma capacidade genérica para modificar consensual e progressivamente as suas regras e instituições, em resposta às novas circunstâncias que vão surgindo. Poderão não produzir imediatamente todos os bens públicos desejáveis que enumeramos, mas têm mais probabilidades de os conseguirem do que as não-democracias.”<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Esta referência não deve ser entendida como reportando-se ao facto da ilha de Timor estar dividida em duas entidades políticas distintas, uma delas fazendo parte da República Indonésia, e outra constituindo a República Democrática de Timor-Leste (que inclui, além da parte mais a leste da ilha, a ilha de Atauro, o ilhéu de Jako e ainda o enclave de Oe-Cussi).

<sup>137</sup> Schmitter (1999:367).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, António

1994 *O Oriente de Expressão Portuguesa*, Lisboa, Fundação Oriente e Centro de Estudos Orientais.

ANDERSON, Benedict

1992 *Imagined Communities – Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London and New York, Verso (revised edition)

ARAÚJO, António de

2003 “El Presidente de la República en la Evolución del Sistema Político de Portugal” in Barreto *et al.* (2003: 83-112)

ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE TIMOR-LESTE

2002 *Constituição da República Democrática de Timor-Leste*, Dili.

BAHRO, Horst, BAYERLEIN, B. H., VESER, E.

1998 “Duverger’s concept: semi-presidential government revisited” in *European Journal of Political Research*, 34, 201-224

BARRETO, António; GOMEZ FORTE, Braulio; e MAGALHÃES, Pedro (eds).

2003 *Portugal: Democracia y Sistema Político*, Madrid, Siglo XXI

BARROSO, Alfredo e BRAGANÇA, José Vicente de

1989 “O Presidente da República. Função e Poderes” in Coelho (1989: 321-349)

BELLO, Walden

1998 “Asias’s Diverse Democratic Transitions” in Gaerlan (1998:viii-xiv)

BESSA, António Marques, MENDES, Nuno Canas, PARREIRA, Pedro Conceição e FERRO, Mónica

2004 *Timor Leste em Mudança. Ensaios sobre a Administração Pública e Local*, Lisboa, Instituto do Oriente/ISCSP

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco

2000 *Dicionário de Política* (5ª edição) Brasília, Editora UnB

BUDIARDJO, Carmel e LIONG, Liem Soei

2004 *The War against East Timor*, London, Zed Books

CANAS, Vitalino

2004 "The Semi-Presidential System" in *Heidelberg Journal of International Law* (64-1: 95-124)

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital

1991 *Os Poderes do Presidente da República*, Coimbra, Coimbra Editora

CAREY, Peter

1995 Introdução histórica, in Cox e Carey (1995: 9-55)

2005 "The Security Council and the War: The Case of East Timor, 1975-99" (with the assistance of Pat Walsh). No prelo.

CAREY, Peter e CARTER-BENTLEY, G.

1995 *East Timor at the Crossroads*, London, Cassell

CHESTERMAN, Simon

2004 *You, the People – The UN, Statebuilding, and Transitional Administration*. Oxford, Oxford University Press

CHESTERMAN, Simon, IGNATIEFF, M., THAKUR, R. (eds)

2006 *Making States Work. State Failure and the Crisis of Governance*. Tokyo, New York and Paris, United Nations University Press.

COELHO, Mário Baptista (org)

1989 *Portugal. O sistema político e constitucional, 1974-1987*, Lisboa, ICS.

COSTA, Leão da

2003 "A Luta pela Preservação da Identidade Cultural Timorense no Tempo da Ocupação" in *Estudos de Línguas e Culturas Timorenses*, 5, 11-17

COX, Steve e CAREY, Peter

1995 *Timor-Leste – Gerações de Resistência*. Lisboa, Caminho.

DAHL, Robert A.

1971 *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London, Yale University Press

1989 *Democracy and its Critics*. New Haven and London, Yale University Press

2000 *Democracia*, Lisboa, Temas e Debates

DIAMOND, Larry,

1999 *Developing Democracy. Towards Consolidation*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.

DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc F. (eds)

1996 *The Resurgence of Democracy* (2nd edition). Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press

DOWDING, Keith

1996 *Power*, Buckingham, Open University Press

DUNN, James

1983 *East Timor. A people betrayed*. Milton, QL, Jacaranda Press

DURAND, Frédéric

2002 *Timor Lorosa'e. Pays au carrefour de l'Asie et du Pacifique. Un atlas géo-historique*. Marne-la-Valée, Presses Universitaires de Marne-la-Valée



2004 *Catholicisme et Protestantisme dans l'île de Timor : 1556-2003. Construction d'une identité chrétienne et engagement politique contemporain*. Toulouse/Bangkok, Editions Arkuiris/ IRASEC

DUVERGER, Maurice

1980 "A New Political System Model: Semi-Presidential Government" in *Lijphardt* (1980: 142-149)

ELGIE, Robert

*Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press

FACULDADE DE ARQUITECTURA DE LISBOA et alii

2002 *Atlas de Timor-Leste*. Lisboa, Lidel

FEIJÓ, Rui Graça

2006 "Nomes, Língua e Identidade numa situação de plurilinguismo concorrencial. O caso de Timor-Leste". *Comunicação apresentada ao Simpósio Internacional Nomes e Pessoas: Género, Classe e Etnicidade na Complexidade Identitária*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Setembro de 2006.

FREIRE, André e PINTO, António Costa

2007 *O Poder dos Presidentes. A República Portuguesa em Debate*. Lisboa, Campo da Comunicação

GAERLAN, Kristina N.

1998 *Transitions to Democracy in East and Southeast Asia*. Quezon City, Institute for Popular Democracy

GOMES, José Júlio Pereira

2001 *O Referendo de 30 de Agosto de 1999 em Timor Leste. O preço da Liberdade*. Lisboa, Gradiva.

GONÇALVES, Arnaldo M.A.

2002 "Macau, Timor and Portuguese Índia in the context of Portuguese recent decolonization" in Lloyd-Jones e Pinto, 2002, 53-65

GOODHART, Michael

2005 *Democracy as Human Rights. Freedom and Equality in the Age of Globalization*. New York and London, Routledge

GREENSTEIN, F.I. e POLSBY, N.W. (eds)

1975 *Handbook of Political Science*, Reading, Mass., Addison Wesley

GUEDES, Armando Marques e MENDES, Nuno Canas (eds)

2008 *Ensaio sobre nacionalismos em Timor-Leste*, Lisboa, Instituto Diplomático

GUNN, Geoffrey C.

1999 *Timor Loro Sae - 500 years*. Macau, Livros do Oriente

GUNTHER, Richard, DIAMANDOUROS, P.N., PUHLE, H.-J. (eds)

1995 *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press

HILL, Hal and SALDANHA, João M.

2001 *East Timor : Development Challenges for the World's Newest Nation*, Basingstoke, Palgrave.

HUNTINGTON, Samuel P.

1991 *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press

INTERNATIONAL CRISIS GROUP

2009 *Resolving Timor-Leste's Crisis*, Asia Report n° 120, 10 October 2006.

JENKINS, Rob

2001 "Mistaking 'governance' for 'politics': foreign aid, democracy and the construction of civil society" in Kaviraj e Khilnani (2001: 250-268)

JOLLIFFE, Jill

1976 *East Timor. Nationalism and Colonialism*. St. Lucia, University of Queensland Press

KAVIRAJ, Sudipta e KHILNANI, Sunil (eds)

2001 *Civil Society. History and Possibilities*. Cambridge, Cambridge University Press

KING, Dwight Y.

2003 "Timor's founding elections and the emerging party system", in *Asian Survey*, (43-5: 745-757)

LeDUC, Lawrence, NIEMI, Richard G. e NORRIS, Pippa (eds)

2002 *Comparing Democracies 2. New challenges to the study of elections and voting*. London, Thousand Oaks and New Dehli, Sage Publications

LIJPHART, Arend

1980 *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press

1984 *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*. New Haven and London, Yale University Press

1997 "Nomination: Trichotomy or dichotomy?" in *European Journal of Political Research* (31: 125-146)

1999 *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London, Yale University Press

LINZ, Juan J. and STEPAN, Alfred

1997 *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press

LINZ, Juan J. e VALENZUELA, Arturo

1994 *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press

LLOYD-JONES, Stewart e PINTO, António Costa

2002 *Last Empire. Thirty years of Portuguese Decolonization*

LOBO, Marina Costa

2005 "The Presidentialization of Portuguese Democracy?" in Poguntke e Webb (2005: 269-286)

LUCENA, Manuel de,

1996 "Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas (I)" in *Análise Social* (138:831-192)

2006 *Contra-danças. Política e Arredores*, Lisboa, ICS

LUKES, Steven

1974 *Power - a Radical view*, London and Basingstoke, Macmillan

LUNDHALL, Mats and SJOHOLM, Frederick

2005 *Poverty and Development in Timor-Leste*. Side Country Economic Report (2005: 3) Stockholm

2006 *The Birth of a Nation* (ronéo)

MACKIE, J.A.C

2001 "Future Political Structures and Institutions in East Timor" in Hill and Saldanha (2001: 193-206)

MAGALHÃES, António Barbedo de

2007 *Timor Leste, as crises e os protagonistas*. Porto, edição do autor

MATTOSO, José

2008 *A Dignidade. Konis Santana e a Resistência Timorense*. Lisboa, Temas e Debates.

MARTIN, Ian

2000 *Autodeterminação em Timor-Leste. As Nações Unidas, o Voto e a Intervenção Internacional*. Lisboa, Quetzal

MAXWELL, Keneth

1999 *A Construção da Democracia em Portugal*, Lisboa, Presença

MESQUITA, Ana Virgínia Guedes

2004 *A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na viragem do século. A Cooperação Portuguesa com Timor Leste*. Tese de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Lisboa, UTL/ISEG

METCALFF, Lee Kendall

2001 "Measuring Presidential Power" in *Comparative Political Studies* vol. 33, n.º 5, 660-685

MUÑOZ, Heraldo (ed)

2006 *Democracy Rising. Assessing the Global Challenges*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.

ONU

2006 Relatório da Comissão Especial Independente de Inquérito para Timor-Leste, Genebra, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, www.unotil.org

OWEN, Norman G. (ed.)

2005 *The Emergence of Modern Southeast Asia – a new history*. Honolulu, University of Honolulu Press

PARLAMENTO NACIONAL DE TIMOR-LESTE

2010 *Relatório de Actividades. Primeira Legislatura. Terceira Sessão Legislativa. 15 de Setembro de 2004 a 13 de Setembro de 2005* (roneo)

PINTO, José Filipe

2011 *Do Império Colonial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Continuidades e Descontinuidades*. Lisboa, Instituto Diplomático

POGUNTKE, Thomas e WEBB, Paul

2005 *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press

PRIDHAM, Geoffrey and LEWIS, Paul G. (eds)

1998 *Stabilizing Fragile Democracies. Comparing new party systems in southern and eastern Europe*. London and New York, Routledge

RAMOS-HORTA, José

2006 "Democracy in Asia and the Pacific" in Munõz (2006: 43-50)

REES, Edward

2003 "Under Pressure. FALINTIL: three decades of Defence Force Development in Timor-Leste, 1975-2004", Geneve, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Working Paper n.º 139

ROSAS, Fernando (coordenação científica)

1998 *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*. Lisboa, Edições Colibri e Fundação Mário Soares

SANTOS, Regina

2001 *Timor Lorosa'e*. Brasília, Editora UND/Imprensa Oficial

SCOTT, Catherine

2000 *East Timor: from Bullet to Ballot. Report of the CIIR observer delegation to the popular consultation in East Timor, 1999*. London, CIIR

SCHMITTER, Philippe C.

1999 *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais

SEN, Amartya

2001 *Development as Freedom*, Oxford, OUP

SCHOUTEN, Maria Johanna (org)

2000 *A Ásia do Sudeste - história, cultura, desenvolvimento*. Lisboa, Vega.



SHOESMITH, Dennis

2003 "Divided Leadership in a Semi-Presidential State", in *Asian Survey* (43-2: 231-252)

2006 "Timor Leste: semi-presidentialism and the democratic transition in a new, small state" (roneo)

SIAROFF, Alan

2003 "Comparative Presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction" in *European Journal of Political Research* (42: 287-312)

SILVA, Kelly Cristiane da

2004 *Paradoxos da Autodeterminação. A Construção do Estado-Nação e práticas da ONU em Timor-Leste*. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, dissertação de doutorado.

SMITH, Anthony L.

2004 "Timor-Leste: Strong Government, Weak State", Singapore, ISEAS

SOUSA, Lurdes Silva-Carneiro de

2002 *Some facts and comments on East Timor 2001 Constituent Assembly election*, Lisboa, CEPESA

TANTER, Richard, SELDEN, Mark, SHALOM, Stephen R. (eds)

2003 *Bitter Flowers, Sweet Flowers – East Timor, Indonesia and the World Community*. Sydney, Pluto Press Austrália

TAYLOR, John G.

1990 *The Indonesian Occupation of East Timor*, London, Catholic Institute of International Relations

1991 *Indonesian Forgotten War*. London, Zed Books

THOMAZ, Luís Filipe F.R.

1994 *De Ceuta a Timor*, Lisboa, Difel.

2001 A História de Timor Lorosa'e e a identidade do povo timorense, in Santos, 2001,

2002 *Babel Lorosa'e*. Lisboa, Instituto Camões

TURNER, Michele

1992 *Telling. East Timor personal testimonies*. Kensington, The New South Wales University Press

WHITEHEAD, Laurence (ed)

2002 *Democratization. Theory and Experience*. Oxford, Oxford University Press

2005 *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Expanded edition (1st edition 2001). Oxford, Oxford University Press

## ÍNDICE

Prefácio, por Jorge Sampaio.....	5
Apresentação, ou o erro de Fernando Pessoa.....	9
I Em busca da originalidade de Timor-Leste.....	23
II Desafios e dilemas eleitorais em Timor-Leste.....	59
III A Presidência da República em Timor-Leste: uma perspectiva comparativa.....	111
IV Crise e Futuro do Estado Timorense.....	155
V As Nações Unidas em Timor-Leste: o Tempo e o Modo.....	177
Nota Final.....	189
Referências Bibliográficas.....	193