

ARMANDO MARQUES GUEDES | BENJAMIN REILLY
DAMIEN KINGSBURY | JOSÉ RAMOS-HORTA | LYDIA M. BEUMAN
MARI ALKATIRI | RUI GRAÇA FEIJÓ | XANANA GUSMÃO

O Semi-presidencialismo Timorense

História, política e desenho institucional
na trajectória de uma jovem democracia

Depoimentos e análises

Organização e apresentação de Rui Graça Feijó



**O SEMI-PRESIDENCIALISMO TIMORENSE:
HISTÓRIA, POLÍTICA E DESENHO INSTITUCIONAL
NA TRAJECTÓRIA DE UMA JOVEM DEMOCRACIA
DEPOIMENTOS E ANÁLISES**

COLABORADORES

Armando Marques Guedes | Benjamin Reilly | Damien Kingsbury | José Ramos-Horta
Lydia M. Beuman | Mari Alkatiri | Rui Graça Feijó | Xanana Gusmão

ORGANIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO

Rui Graça Feijó

PREFÁCIO

José Manuel Pureza

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76, 78 e 80 – 3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

??????

Abril, 2014

DEPÓSITO LEGAL

??????/14

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

O Semi-presidencialismo Timorense:

História, política e desenho institucional na trajetória de uma jovem democracia:
depoimentos e análises/Armando Marques Guedes... [et al.]. – (CES)

ISBN 978-972-40-5492-5

CDU 342

ÍNDICE

PREFÁCIO	9
<i>José Manuel Pureza</i>	
APRESENTAÇÃO	11
<i>Rui Graça Feijó</i>	
AGRADECIMENTOS	21

I PARTE

DEPOIMENTOS

O semi-presidencialismo é uma boa experiência que tem que continuar a ser reforçada em termos institucionais e políticos	25
<i>Xanana Gusmão</i>	
O modelo semi-presidencialista diluído que temos é adequado à realidade timorense	57
<i>José Ramos-Horta</i>	
A exclusão política cria conflitos	89
<i>Mari Alkatiri</i>	

II PARTE

ANÁLISES

O espelho de Clio. Compreender o debate constitucional sobre o sistema de governo	109
<i>Rui Graça Feijó</i>	
Semi-presidencialismo e Desenvolvimento Democrático na Ásia Oriental	123
<i>Benjamin Reilly</i>	

O Sistema Político de Timor-Leste: Semi-presidencialismo ou República Parlamentar? <i>Damien Kingsbury</i>	143
Semi-presidencialismo e Consolidação da Democracia <i>Rui Graça Feijó</i>	161
O Perigo do Semi-presidencialismo para a Estabilidade Democrática <i>Lydia M. Beuman</i>	191
De Novo o Repertório Político Performativo e as Águas Revoltas do Semi-presidencialismo Timorense – Mas Agora <i>Redux</i> <i>Armando Marques Guedes</i>	203
Semi-presidencialismo, Poder Moderador e Governação Inclusiva <i>Rui Graça Feijó</i>	225
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	249
NOTAS SOBRE OS COLABORADORES	257

In memoriam Isabel
minha mana kiik

PREFÁCIO

José Manuel Pureza

1. Timor Leste trouxe o mundo de volta à centralidade da autodeterminação quando o mundo deixara de valorizar a imensa carga política libertadora que essa palavra carrega consigo. Essa ousadia, aparentemente tardia, de um povo dar a vida pela autodeterminação quando os cânones do tempo faziam – e fazem – a apologia da diluição das soberanias nos espaços de integração, veículos mais obedientes de estratégias de padronização política e económica, faz de Timor-Leste um estudo de caso absolutamente irrecusável. Vivendo agora um tempo de outras ocupações, a Europa – e Portugal em especial – encontra na memória dessa luta timorense um desafio de primeira grandeza à reflexão crítica sobre o sentido último da ação política.

2. A escolha da Assembleia Constituinte de Timor Leste, em 2002, do sistema semipresidencial como forma constitucional de governo para o país arrancou das tensões e equilíbrios talhados pelo passado comum de resistência e projetou-os como alicerce da nova fase da vida política do país. Há uma continuidade profunda entre esses dois tempos: foram/são ambos protagonizados pelos “pais da pátria”, com um capital de carisma e de confiança política com a dimensão própria dessa circunstância e com uma inerente gestão dos riscos, das ruturas e das articulações político-institucionais caldeada por memórias, por cumplicidades e por fraturas com uma densidade muito singular. Esta dúzia de anos que leva a aplicação do modelo constitucional de governo é assim um suporte definidor da “política normal” que virá a seguir.

Tudo o que de sólido e tudo o que de fragilizador resultar destes anos de fundação do Estado terá implicações na conformação da política institucional que se seguirá. E, mais ainda, tudo o que de potenciador e tudo o que de limitador tiver ocorrido neste período excecional em termos de densificação de espaços e de formas diversas de afirmação de uma cidadania participativa terá efeitos modeladores da participação política e de intensidade da cidadania

participativa como garante social de uma democracia sólida e permanentemente refrescada na sua legitimidade e na sua dinâmica.

3. O jovem Estado de Timor – contrariando a geografia – não é uma ilha. Os condicionamentos económicos e políticos, tanto regionais como mundiais, e os respetivos protagonistas não deixaram nem deixarão de influenciar a forma como o sistema de governo passou da constituição para a vida, ora promovendo o seu enraizamento estável ora provocando-lhe erosão.

Ora, como tem mostrado a trajetória do semipresidencialismo português, a autonomia de legitimidade democrática direta do parlamento e do Presidente da República constitui-se em fonte forte de exigência, a ambos os órgãos de soberania, de um posicionamento que dê expressão à representação do povo contra os bloqueamentos de resposta do sistema político. E essa busca sobe de tom sempre que esses bloqueamentos resultam seja de alinhamentos programáticos entre os eleitos que silenciam agendas sociais relevantes, seja de uma gestão dos constrangimentos económicos e políticos impostos do exterior igualmente geradora de uma incapacidade de dar voz aos anseios de largas camadas da população.

4. Em suma, os méritos e deméritos dos sistema de governo formalmente vertido no texto constitucional serão evidenciados, muito para lá da letra da Constituição, na capacidade que os seus intérpretes mostrarem de corresponder aos anseios concretos de um povo que quer que a democracia esteja à altura, nas suas vidas quotidianas, do significado mais rico da palavra independência.

5. É por tudo isto que esta obra coordenada por Rui Feijó é importante. Pelos ensaios críticos nela incluídos e pelas entrevistas aos *founding fathers* da pátria timorense com maior notoriedade pública passa não uma preocupação académica distante e assética de conhecer a realidade do sistema de governo em Timor mas uma preocupação essencial de trazer ao debate reflexões plurais comprometidas com a causa da construção de uma democracia forte em Timor Leste.

O mundo que aprendeu com a luta das mulheres e dos homens de Timor pela independência precisa agora, com a mesma acuidade, de aprender com a sua luta por essa democracia.

Coimbra, 16 de dezembro de 2014

APRESENTAÇÃO

Rui Graça Feijó

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lospalos, 15 de Março de 2013

AGRADECIMENTOS

O presente volume integra-se nos trabalhos que decorrem sob a égide de uma Bolsa de Estudo de apoio ao Projecto “O Nascimento de uma Nação Democrática: Timor – Leste depois de 1999” (FCT SFRH/BPD/71238/2010), e pôde ainda beneficiar de apoios pontuais no âmbito de um outro Projecto de Investigação intitulado “Dinâmicas de Poder em Lautém (Timor-Leste)” (FCT PTDC/CS-ANT/118150/2010).

Contudo, o trabalho incorporado no presente volume teve início ainda antes dos referidos projectos, quer no período em que vivi em Dili e aí desempenhei funções de assessoria à Presidência da República (2005-2006), quer em sucessivas visitas que efectuei a partir de 2007. Várias das visitas a Dili foram apoiadas logisticamente pela Fundação Oriente, a quem agradeço a generosa hospitalidade. O seu então representante no território, Eng^o Álvaro Antunes, e a Senhora Clotilde que ainda hoje trabalha para essa instituição, são credores da minha simpatia pelo modo esforçado como providenciaram no sentido de tornar a minha estadia o mais confortável possível. A Fundação Oriente, juntamente com o Hotel Timor que esta gere em Dili, alargaram a sua generosidade aceitando ser patrocinadores desta edição.

A minha gratidão vai também para os três políticos – Xanana Gusmão, José Ramos-Horta e Mari Alkatiri – que aceitaram conceder-me longas e estruturadas entrevistas, que constituem parte aliciante deste volume. A forma cândida e aberta como se expuseram às questões que o investigador queria ver esclarecidas, e em que a fronteira entre os domínios privado e público das suas figuras por vezes é beliscada, atestam do clima e da cultura de franqueza que se vive em Timor-Leste, por vezes em contraste com algum cinismo a que a função política se costuma prestar. O debate do semi-presidencialismo timorense fica inegavelmente mais rico com estas contribuições

Não foi difícil convencer os meus colegas que no mundo académico têm protagonizado um interessante debate sobre o sistema de governo timorense

da oportunidade de convergirmos com as nossas posições individuais e polémicas num volume que, não pretendendo ser de síntese, se desejou aberto à pluralidade de pontos de vista. O esforço para ser inclusivo parece ter dado frutos, e o presente volume incorpora contributos que se filiam em perspectivas analíticas e teóricas distintas. Infelizmente, nem todos aqueles que se têm debruçado sobre este tema encontraram disponibilidade para se juntar a nós, mas sempre que possível a referência aos seus trabalhos é feita no corpo dos ensaios aqui publicados.

O acompanhamento da experiência democrática timorense levou-me a incorrer em dividas de gratidão perante muitos amigos que sempre se mostraram disponíveis para trocar impressões e me esclarecer sobre o andamento do processo. Desejo salientar em primeiro lugar, em Timor-Leste, Dionísio Babo Soares, João Gonçalves, João Saldanha, José Teixeira, Lurdes Bessa, Roque Rodrigues e Virgílio Smith. Ainda em Dili um agradecimento especial a Ana Filipa Carvalho, José Carlos Aragão, José H. Meirelles, Maria Amado, Nuno Vasco Oliveira e Paulo Vieira. Em Bruxelas, pude beneficiar da larguíssima experiência e amizade segura da Sónia Neto. Muitas das ideias que animam as minhas contribuições para este volume são fruto de contactos intensos com Michael Leach e com David Goldey. Eles sabem bem quanto lhes estou grato.

Laurence Whitehead e o Warden de Nuffield College, Oxford, convidaram-me para ser Visiting Scholar in Politics durante um período lectivo. A possibilidade de regressar a Oxford permitiu-me mergulhar num ambiente intelectualmente estimulante que muito beneficiou o tratamento do material anteriormente recolhido, e avançar na preparação do presente volume. Aqui fica exarado o meu reconhecimento pela generosidade demonstrada.

Trabalhar sobre Timor-Leste implica longas e frequentes ausências de casa. As minhas filhas Margarida e Mariana, que de há muito se habituaram a ver o pai entre os dois lados do Mundo, tiveram de assumir a gestão da nossa casa, e sempre se dispuseram a colaborar para que as ausências fossem leves. Tenho-as sempre no coração, e agradeço-lhes o apoio que delas sempre fui recebendo.

Quase todo o período em que preparei o presente volume pude disfrutar do amor sereno da Susana. Pudesse eu retribuir a suave mansidão da sua presença constante que tanta tranquilidade me traz. Deixar-lhe aqui um beijo é um sinal público do meu compromisso com a nossa vida partilhada

Lospalos, 15 de Março de 2013

I PARTE

DEPOIMENTOS

O SEMI-PRESIDENCIALISMO É UMA BOA EXPERIÊNCIA QUE TEM QUE CONTINUAR A SER REFORÇADA EM TERMOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS

*Entrevista a Kay Rala Xanana Gusmão**

Rui Graça Feijó (R.G.F.): *Xanana, Você é o mais destacado dirigente da Resistência Timorense. Porém, em 2001-2002, não tomou assento na Assembleia Constituinte que elaborou a Carta Fundamental do País e definiu os contornos da sua vida institucional. Porquê?*

Xanana: Como sabe, nasci numa geração de políticos com uma ideologia esquerdista, uma ideologia de esquerda marxista, virada para o monopartidarismo. Essa era a essência da FRETILIN como partido. Em 1976, mesmo dentro já da guerra, iniciámos um processo de consolidação desses ideais. Em Maio de 1977 proclamámos a FRETILIN como um partido marxista-leninista. Em 1978, a guerra ficou decidida em termos estratégicos, e táticos também... Ficou decidida em favor do inimigo! A partir, daí tive todo o 79, todo o 80, dois anos a concentrar-me, a pensar: porque é que tínhamos falhado? Em que é que falhamos? Em termos militares, em termos políticos, tudo. E então, conservando a ideologia, pudemos perceber que havia necessidade de mudanças e encetámos as primeiras mudanças direccionadas para reflectir sobre o partido único, já no âmbito do Conselho Nacional. Portanto, a partir daí tive um longo período de reflexão, e em 1986 mudámos a política: de partido único para multipartidarismo. E então toda a Resistência começou a andar, a quebrar as suas convicções, vamos lá dizer assim, internamente. Começou por mudar as suas convicções ideológicas para ser multipartidarismo. Nesse sentido, porque nos aferrámos a este compromisso, depois de 1999 veio a ONU, e nós desconfiámos. Desconfiámos que por parte da comunidade internacional, entre aspas, houvesse a ideia de eu poder a vir a ser o rei aqui do sítio.

Deu-me indicação a comunidade internacional que não estava interessada. Eu estava comprometido com a mudança política, com o multipartidarismo, sair das fronteiras... Continuei a ser desconfiado. Entrei no Conselho Nacional,

* Entrevista realizada em Dili em Novembro de 2009.

que englobava todas as componentes políticas da sociedade, incluído o clero, incluído pessoas representativas da autonomia. Todo o objectivo do CNRT era iniciar o processo com a UNTAET para abrir um sistema multipartidarista. Nesse sentido é que, quando aprovámos este programa abordei o Conselho Nacional e dissolvi o CNRT. Dissolvi o CNRT dando oportunidade aos partidos para aparecerem e disputarem as eleições. E como tinha saído da FRETILIN, não era minha intenção voltar ao partido, não era justo. Então fiquei de fora. Foi esta a razão principal de não participar no debate.

R.G.F.: Um académico e político brasileiro de grande renome, o Professor Luíz Carlos Bresser Pereira, afirmou: “Instituições não se exportam. Podem e devem ser importadas porque assim não apenas sofrem as adaptações necessárias para se adequarem à realidade do país, mas principalmente elas ganharão legitimidade de se tornarem propriedade de quem as importou”. Concorda? Acha que essa escolha foi completamente autónoma e livre por parte dos Timorenses, ou houve pressões fortes no sentido de um ou outro modelo?

Xanana: Eu creio que foi uma escolha dos timorenses. Eu não acompanhei o processo, mas claro, se for ver a Constituição, nós tínhamos uma Constituição já... – a Constituição de 75, de cariz marxista, claro. De forma que não se pode esquecer esta mudança. Às vezes não se dá muita importância, mas é fundamental. Vê-se que a liderança timorense acertou. Comprometeu-se mesmo com a mudança do sistema, e esquecemos pura e simplesmente a Constituição anterior para começar a ver uma Constituição mais adequada em termos de princípios democráticos. Eu não acompanhei de perto, mas posso dizer que foi uma escolha livre.

R.G.F.: Olhando para o assunto que mais directamente nos interessa no dia de hoje – a arquitectura do poder político – Timor Leste optou por inscrever na sua Constituição um regime ou sistema de governo designado por “semi-presidencial” em detrimento de modelos mais clássicos e com pergaminhos mais testados, como o “parlamentar” (que vigora na vizinha Austrália) ou o “presidencial” (que foi o escolhido na Indonésia). Aliás, o sistema semi-presidencial, apesar de uma origem com quase um século, é de difusão relativamente recente, acompanhando a chamada “terceiras vaga de democratização”. Por outro lado, há muitos politólogos que acham esse sistema desadequado a democracias jovens.

Em sua opinião o que está na origem da decisão timorense de adoptar um sistema de governo semi-presidencial?

Xanana: Eu não sei, não devo especular com a minha análise. Contudo, se posso ter direito a uma análise, diria isto: talvez influência dos portugueses. Talvez um

estudo mesmo do sistema em vários países lusófonos. Creio que sim. Eu não sei qual a influência que a Constituição portuguesa teve para com os outros países da lusofonia, não falando do Brasil, claro. Mas eu creio que houve assim um bocado disto.

Eu lembro-me do seguinte: a imprensa na altura não existia quase... mas lembro-me ter ouvido falar dessa discussão. Havia partidos que defendiam o presidencialismo, e havia quem defendesse o semi-presidencialismo

R.G.F.: *Chegou a tomar alguma posição?*

Xanana: Não. Nem eu nem alguns companheiros da sociedade como grupos da Igreja. Depois de já estar aprovada é que participei num *workshop*, como se costuma dizer, com o D. Carlos. D. Carlos defendia o presidencialismo, se bem me lembro. Não valia a pena! (risos)... já estava aprovado, mas ele defendia. E devo dizer que tivemos uma iniciativa. O CNRT, no seu segundo ano, em Abril, tomou uma iniciativa, provocou discussões políticas: alguns partidos foram à discussão, a sociedade civil também. O próprio D. Basílio também, e continuou a defender o presidencialismo, no sentido de que olhando para a realidade é necessário pensar nisso. Eu na altura defendi o semi-presidencialismo. Não tendo embora muito material para me esclarecer, mas pensei que o semi-presidencialismo era o melhor. Tem todo um conceito de *check and balance*. Para evitarmos qualquer coisa que viesse a acontecer. Foi isso...

R.G.F.: *Seja como for, e uma vez adoptado esse modelo, Você entendeu que estavam reunidas condições para exercer a sua influência política a partir do cargo de Presidente da Republica. Candidatou-se e venceu por expressiva maioria as primeiras eleições. Foi difícil essa decisão?*

Xanana: Foi difícil, porque não queria. O problema é que as pessoas não acreditam, não estava disposto. Não queria. Porque eu queria participar do processo de uma outra forma. Mas recebi várias pressões...

Eu fui em 2000 a todo o Timor, e falei sobre a minha intenção em não participar politicamente no processo. As pessoas compreenderam. Em Janeiro de 2002, fui convidado pelo governo japonês e o Primeiro-Ministro tentou convencer-me que, no mínimo durante 5 anos, eu aceitasse. Em 2001 fui com o actual presidente [Ramos-Horta] a Washington e encontrei-me com o Colin Powell. O Colin Powell chamou-me e também me pressionou nesse sentido. Eu não aceitei, mas ele disse que para os EUA eram importantes os primeiros cinco anos, para manter um de bocado de equilíbrio. Não percebi na altura o que era equilíbrio,

mas depois vim a perceber que era equilíbrio de relações, mesmo com a Ásia. Eu fui numa visita particular a Jacarta, e fui chamado pelo actual Presidente da Indonésia, em nome dos generais indonésios e em nome da Megawati – porque ela era Presidente, e eu como era um cidadão não fui chamado para a Presidência... Mas indigitaram-no a contactar-me e a pedir para que no mínimo cinco anos eu fosse o Presidente a fim de manter as relações que estávamos a encetar. Assim como o Jorge Sampaio, assim como a Austrália, a ASEAN... Então senti esta pressão, esta pressão internacional. Na véspera da minha tomada de decisão, o secretário-geral da ONU que era o Kofi Annan, também telefonou umas vezes a insistir. Para aceitar no mínimo cinco anos. Eles viam a necessidade de se manter as relações sobretudo com a Ásia. E... escolheram-me a mim.

R.G.F.: Quer dizer que foram mais questões de enquadramento internacional. A análise que fez, na altura, dos poderes presidenciais pesou de algum modo na sua decisão de se candidatar?

Xanana: Não pesou muito.

R.G.F.: Xanana Gusmão foi o primeiro Presidente Constitucional da RDTL, e nenhum lugar semelhante a esse existiu no País no período de administração directa pelas Nações Unidas e Sérgio Vieira de Mello – ao contrário do que pode ser afirmado para o Governo, que existia em forma embrionária, e na sua ultima fase já chefiado por quem haveria de vir a ser o primeiro Primeiro-Ministro Constitucional, o Dr. Mari Alkatiri. Como era, ou melhor, o que era a Presidência da Republica no dia 20 de Maio de 2002 quando tomou posse do cargo? Sei que era no Palácio das Cinzas, onde o senhor trabalhou tantos anos, eu alguns meses inesquecíveis.... Como é que era a Presidência da República? O que é que era a Presidência da Republica, no dia em que tomou posse?

Xanana: Está errado. A Presidência da República foi aqui mesmo [no Palácio do Governo]. Foi aqui.

R.G.F.: No Palácio do Governo?...

Xanana: Foi aqui até Setembro [de 2002]. Depois de eleito em abril de 2002, vim ter com o Sérgio Vieira de Mello e com o Ministro-Chefe que na altura era o Mari Alkatiri. Disse:

– Apresento-me. Sou o candidato eleito. Eu vim mais para prestar a minha contribuição para o dia 20, dia da proclamação da Independência

Que disseram? Não tinham nada para dizer. (risos)

– Mas existe algo para eu saber para o dia 20 de Maio?

Disseram-me que não. E disseram-me para eu fazer o meu orçamento. Para ver o que é que eu necessitava. Disse:

- O quê? Não pensaram nisso?
- Não, não, não... Não tínhamos tempo... (risos).

Eu trabalhei durante os primeiros meses – agora já não me lembro quantos – com três pessoas. Com t-r-ê-s pessoas! Comecei a pensar no que é que eu necessito. Então, pensei assim: alguém que tome conta da administração e das finanças, para no fim do mês receber o dinheiro ... (risos). E depois tive mais dois timorenses que era o Agio, para ser o meu Chefe de Gabinete e lidar com o mundo. E outro que era secretária, que era a Inês. Façam lá alguma coisa...

E foi aqui. Depois... porque não dava, não dava viver na mesma casa que o Governo, pedi que me arranjassem um local próprio, e mandaram-me procurar (risos)

- Procure aí, disseram-me.

Andei a procura das casas, dos edifícios destruídos. Já tinham todos candidatos... Nã, nã... Este já é o ministério de..., este já estamos a pensar para fazer isto... este já-não-sei-quantos... O único que ainda não tinha ..., vamos lá dizer, candidato, era o Palácio das Cinzas, porque era enorme e... pronto, mudei para lá. Mudei para lá.

R.G.F.: A tradução dos princípios constitucionais em realidades institucionais passam, muitas das vezes, pela aprovação de legislação que permite o efectivo exercício de uma prerrogativa que, até então, é meramente teórica. Muitas vezes ouvi dizer que o ritmo não muito vivo como se procedia à regulamentação das prerrogativas presidenciais tinha como pano de fundo uma tentativa de limitar, na prática, o uso desses poderes.

Acha que houve alguma tentativa nesse sentido? Ou acha que de facto houve uma colaboração desinteressada do Governo na construção da Presidência da República? Estamos a falar de Lei Orgânica, Lei do Conselho de Estado, Lei do Conselho de Defesa e Segurança, mesmo a criação de legislação eleitoral para poder realizar eleições, etc.?

Xanana: Eu não diria isso. Eu não diria que haveria uma tendência para não dispor ao Presidente todas as prerrogativas que lhe competiam.

Hoje mesmo, nós, tantos anos depois da restauração da Independência, como costumamos dizer, sentimos dificuldade em legislar. Eu creio que foi essa a razão principal. Vamos ser um bocado menos políticos quando abordamos questões assim. Claro: a Lei Orgânica foi feita muito tardiamente, muito tardiamente. Teve que ser aprovada pelo Parlamento...

Em termos políticos posso perceber isso. Posso dizer que sim. Mas realisticamente devo dizer que temos ainda muita dificuldade, digo-lhe desde já. De forma que deveríamos olhar mais para esse aspecto, do que no aspecto de dificultar.

Esse é mesmo um processo difícil de construção do Estado.

R.G.F.: Em seu entender, no dia 20 de Maio de 2007, quando cessou as suas funções presidenciais, faltava algum passo no plano da institucionalização plena da Presidência da República?

Xanana: Eu creio que para se construir exactamente uma instituição como aquela, tem que se esperar mais que quinze anos. Instituição, como instituição, em termos de administração, em termos de órgão. Partimos do nada e isso foi o factor mais positivo que se poderia dizer. Temos tudo ordenado, temos memória institucional. As pessoas foram para lá sem saberem o que fazer. E então, iniciámos. De forma que existem já ideias pessoais, individuais e em termos de documentos. Temos já uma memória institucional bem garantida. Instituição como um órgão de soberania. Tem que compreender um constante acompanhamento da conjuntura e das necessidades que a pessoa como Presidente pode vir a ter num mandato, num determinado mandato. De forma que não posso dizer que estava tudo. O que é que em termos da construção tínhamos as bases. Em termos de depois manter a edificação do edifício. Pois claro...tem que levar tempo.

R.G.F.: Quando estive por cá há alguns anos (2005-2006) tive a impressão que a expressão inglesa “government” – que deveria ser traduzida num sentido amplo que englobasse todos os actores institucionais do processo político – era utilizada por parte de interlocutores internacionais para estabelecer relações privilegiadas com o Governo em detrimento de outros órgãos de soberania, nomeadamente a Presidência da República, que me pareceu por vezes ser um tanto marginalizada. Deseja comentar?

Xanana: Parece que é essa mesmo a percepção de *government*. A percepção de que é ao Governo que compete fazer o *state building* (a expressão usada na altura) Fica um bocado aquém de uma compreensão global do conjunto das entidades do Estado. Não é em termos de prestígio ou não prestígio de órgãos, não. Mas em termos de necessidade de dinheiro. Eu creio que se usava esse sentido de *government*, o seu sentido objectivo de prestar serviços ao povo, à sociedade. É mais nesse sentido.

R.G.F.: Xanana: em 2007, Você fez uma aposta política singular. O percurso que escolheu seguir – com riscos – abdicando de uma segunda candidatura presidencial para tentar alcançar, como acabou por conseguir, o cargo de Primeiro Ministro, não é usual.

Em muitos regimes semi-presidenciais assiste-se, por vezes, ao oposto. Em França, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac e Nicolas Sarkozy foram ministros e/ou Primeiro-Ministros e voltaram-se para a luta pela cadeira presidencial por verem nela um lugar com poder acrescido. Também em Portugal Mário Soares ou Cavaco Silva foram Primeiro-Ministros antes de lançarem as suas candidaturas presidenciais – embora o sub-tipo de sistema semi-presidencial seja algo diverso nos dois países.

O exemplo paralelo ao seu que mais facilmente ocorre provém de um país que nem é uma democracia plena, nem adopta um sistema semi-presidencial: a Rússia, onde Putin, impossibilitado constitucionalmente de se candidatar a um terceiro mandato promoveu a candidatura presidencial de um seu protegido e assegura agora o cargo de Primeiro-Ministro (conservando ao que tudo indica um estreito controlo sobre o elemento chave que não podemos esvaziar desta equação: o partido em que ambos são filiados).

Dito isto: qual foi a razão profunda da sua opção? Entende que em Timor um Primeiro-Ministro pode ter um papel político mais relevante que o próprio Chefe de Estado? Existe em Timor um desequilíbrio de poderes em favor do Primeiro-Ministro?

Xanana: Já me pareceu isso, mas não em termos de relevância. Em termos de capacidade de actuar, de actuar... Agora podemos voltar àquela parte da Constituição que diz que reduziu a capacidade de intervenção do Presidente. Senti que em 2006 não tive essa capacidade. Eu tinha as minhas opções de solução, mas esse tal *government* não permite que tome as decisões...

E o veto é dependendo... Dependendo da maioria que existe no Parlamento, o veto até pode não valer. Aconteceu várias vezes – e o veto vale dois terços... (risos) dentro do senado – contra os meus princípios políticos. Mas era uma luta entre quem tem mais poder, quem tem menos. E senti que actuando no Governo podia ter capacidade de decidir, em situações concretas, como resolver problemas. Pensei que deveria aplicar esta oportunidade e dizer que, afinal das contas, o Estado não estava a ser visto como Estado, mas o Estado estava a ser visto como a capacidade do Governo. Ou o Governo tem a capacidade de solução, e o Estado beneficia com isto, ou o Estado não beneficia porque o Governo não tem capacidade de solução.

R.G.F.: *Pelo que me diz, estou a ver que hoje, se pudesse reconsiderar, achava que fez a opção correcta!?*

Xanana: Desde o primeiro minuto!...

R.G.F.: *Quando se fala de sistema de governo semi-presidencial está-se a colocar debaixo do mesmo chapéu soluções que divergem em alguns pontos, por vezes importantes, mas que*

mantém uma característica comum que os identifica e lhes concede coerência. Em concreto, tenho em mente a definição segundo a qual um país tem um sistema semi-presidencial quando a sua constituição determina a eleição directa de um Presidente da República para um mandato definido, ao mesmo tempo que existe um Primeiro-Ministro e um Governo que são responsáveis perante um Parlamento igualmente eleito directamente. Neste contexto, o elemento que pode apresentar maior grau de variação é o dos poderes que estão conferidos ao Presidente – já que se presume que os poderes dos Governos são generalistas por natureza. Gostaria, pois, de analisar consigo, e em detalhe, os poderes do Presidente da República Timorense segundo o modelo constitucional em vigor

Em primeiro lugar, a CRDTL começa por definir o Presidente da República como o “Chefe do Estado” (artigo 74, nº 1). Num sistema político de poderes repartidos e equilibrados, que importância atribui a essa primeira definição? É mera retórica ou deriva dela alguma consequência prática?

Xanana: É um bocado retórica.

R.G.F.: *Para além desse elemento, a Constituição atribui ao Presidente as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas, garante da Independência nacional, da unidade do Estado, do regular funcionamento das instituições. Acha que no exercício dessas atribuições definicionais o Presidente da República é livre de recorrer a quaisquer meios políticos, ou pelo contrário encontra-se limitado pelo exercício do elenco de competências concretas definidas nos artigos relevantes da CRDTL?*

Xanana: Está limitado, muito limitado.

R.G.F.: *Acha que esses poderes que vejo nos artigos 85, 86, 87 são todos os poderes que o Presidente pode ter? Ou há também na Constituição, digamos assim, poderes implícitos? Se há uma situação que exige uma intervenção para salvaguardar o regular funcionamento das instituições que não está explicitamente prevista, o Presidente pode lançar mão dela? Vamos dar um exemplo: o Presidente de alguma forma forçou a demissão do Primeiro-Ministro em 2006, não estando isso previsto. Mas, o que eu lhe pergunto, de facto é: existem poderes implícitos? Ou, acha que o artigos 85, 86, 87, limitam efectivamente o poder e o definem claramente e sem margem para qualquer interpretação?*

Xanana: Todo este complexo de poderes e competências entre os órgãos depende também da capacidade da sociedade. E quando dizemos sociedade, dizemos o povo, quando entende que existem essas nuances. Eu digo partidos, eu digo a composição do Parlamento. Tudo a levar para aquilo que nós costumamos mandar um ao outro para nosso benefício próprio, ou benefício do grupo, nesse

sentido de Estado. Às vezes perdemo-nos... Eu quero compreender também, porque fizemos uma Constituição e não há notas explicativas para cada artigo (o que acontece também nas nossas leis...).

Eu creio que um estudo analítico da construção do Estado de Timor tem que ser contínuo. Eu concordo com isso. Mas tem que tem que levar 15, 20, 25 anos, para se perceber como é que foi a evolução. Porque nós aqui debatemos entre partidos, entre personalidades... Tudo isto está em jogo... no jogo da democracia.

E então é que pode haver a ideia de poderes implícitos. Mas porque também tentamos compreender os termos jurídicos, tentamos compreender como é que nos regulamos em termos de Constituição, em termos legais. Não existe ainda uma compreensão, eu não digo exacta, mas uma compreensão que todos aceitemos, de que todos comunguemos. Por causa disto mesmo, porque é o despertar ainda. O despertar: a gente busca, a gente tenta compreender.

Ora, na sua pergunta esteve a falar que eu pressionei. Eu não pressionei como Presidente da República, quando aconteceu em 2006. Como Comandante Supremo, não tinha absolutamente nenhum poder de intervir directamente, eu era apenas o símbolo. Só tive uma vez. As Forças Armadas correram com um capitão, porque ele estava chateado, e eu disse:

– Não!

Chamei o capitão, chamei o membro do Governo. Disse assim:

– Não, eu não aceito isso. Aceitem ele de novo. Mas (eu a falar com ele), se ele cometer outra vez esta mesma atitude indisciplinar, eu corro com ele da cidade.

Em 2004 houve já umas movimentações de insatisfação nas forças. Criei com o Governo, com o Parlamento, uma comissão de Estado para ir fazer uma radiografia às Forças Armadas Para perceber o que é que havia ali. E nós fizemos dezenas de recomendações. Não sei se, por acaso, deu por isso?...

R.G.F.: Está a falar da comissão criada depois dos acontecimentos de Lospalos?...

Xanana: Depois dos acontecimentos de Lospalos. Eu era apenas o presidente da comissão. Quem estava a trabalhar na investigação eram parlamentares e membros do Governo. Apresentaram-se conclusões? Apresentaram. Mas porque era o Presidente a apresentar foi tudo esquecido...

Ora bem, aí é que estamos a ver: se é retórica, ou se não é retórica. Se o Presidente tinha algum poder implícito, para dizer: façam isso, ou não... Isto dependendo já da característica em termos do Parlamento e em termos de partidos. Em 2006, porque não prestaram atenção às recomendações de 2004, eu disse assim:

– Nós que somos agora os órgãos de soberania, prometemos ao nosso povo evitar situações como estas, em que as pessoas se matem.

Fui a um Conselho de Estado, porque não existia ninguém que assumisse a responsabilidade sobre aquilo tudo, e disse:

– Como Presidente da República eu assumo. Eu resigno. Porque não posso olhar para o povo, e dizer assim: eu estou bem aqui como Presidente, sem tomar nenhuma atitude... Eu assumo isto. Eu saio.

Já estava de pé, e disse:

– Acabou o Conselho de Estado: eu hoje resigno. Para mostrar ao povo que nós, nós erramos.

Aí é que o Primeiro-Ministro disse:

– Não. Em seu lugar eu prefiro a mim mesmo. Dê-me uns dias para eu consultar o meu partido e depois lhe digo.

– Não vale a pena. Eu resigno.

Todo o Conselho de Estado pediu: dê dois dias ao Primeiro-Ministro. Passaram os dois dias... passaram mais dias e eu disse:

– Não. Eu não estou a brincar. Eu quando disse que eu assumo, eu assumo a responsabilidade de termos criado uma situação destas ao nosso povo... Eu disse que assumia e assumo. Você tem que me informar se sai ou não sai... porque eu vou sair.

Portanto não foi pressão nenhuma. Do tipo:

– Você sai!

Não... Isso foi o que todo o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa e Segurança ouviu ali. Disse eu:

– Não! Desculpe, estamos fartos. Estamos fartos de criar situações... e nós estamos aqui sempre: Nós, nós, nós !... Não, não, não, não!

Então aí é que ele escreveu-me a dizer:

– Bom, então eu resigno.

– Você resigna, ou não resigna? Porque se não resigna, eu comunico à imprensa e resigno.

R.G.F.: Recordo, entretanto, que Xanana enquanto Presidente da República patrocinou a emergência de uma série de comissões ad hoc especialmente concebidas para analisar situações muito delicadas (os acontecimentos de Lospalos, em 2003) ou promover a concertação entre partes desavindas (a hierarquia Católica e o I Governo Constitucional por ocasião das manifestações de Abril-Maio de 2005). Porque razão patrocinou esse tipo de estruturas? As instituições constitucionais não eram suficientes ou adequadas para enquadrar tais iniciativas? O que é que o levou a patrocinar essas comissões ad hoc?

Xanana: As próprias competências do Presidente. As próprias competências neste sentido: se o Presidente vê que as instituições não conseguem, ele tem que fazer alguma coisa, para apoiar, não resolver. Faz para apoiar.

R.G.F.: *Antes de passarmos a uma análise mais fina dos poderes presidenciais, gostaria que me indicasse quais são, em sua opinião, as 3 principais competências do Presidente da República?*

Xanana: Eu creio que fundamentalmente é ter uma capacidade de unir as pessoas. Uma solução para os conflitos. Os partidos dividiram o povo e o Presidente tem que ter essa capacidade de continuar a unir todo o povo na direcção de um objectivo comum. Não será daqui a vinte anos, mas no momento actual isto é muito necessário. Porque em situações pós-conflito, claro, toda a pequena explosão poderá tornar-se num grande desastre... De forma que esta é uma competência por inerência mesmo do Presidente da República.

A segunda... Para o exercício deste cargo há que ver as leis, promulgar as leis, comentar sobre leis. Portanto, dar uma achega dentro daquele princípio ligado ao primeiro dever da Constituição, de ir buscar consensos, é muito importante.

E terceiro, eu creio que é ter uma capacidade de representar o nosso Estado lá fora. Melhorar a imagem... E dar a verdadeira imagem de Timor lá fora.

O Presidente deveria ter estas três competências.

R.G.F.: *Quais são as 3 principais áreas onde considera as competências constitucionais do PR insuficientes ou inexistentes?*

Xanana: Neste momento creio que é isto que existe. O nosso Presidente tenta cumprir, e faz de todas as formas. O terceiro elemento mencionado, com várias iniciativas dele, está a promover a imagem. Está a dizer que nós saímos de um conflito maior, entramos num conflito pequeno, mas agora estamos a melhorar. Quanto ao poder de promulgar leis, fez todo o esforço de consultar, fez todo o esforço de ouvir e inclusive numa lei sobre as eleições do suco, que a própria comissão percebeu que era inconstitucional, inclusive o próprio Presidente mandou ao Tribunal de Recurso.

R.G.F.: *Considera que os termos em que a Constituição lhe permite dissolver o Parlamento são demasiado restritivos, tendo nomeadamente em conta que o Presidente da República é o garante do regular funcionamento das instituições, o qual pode estar entravado por motivos distintos dos constantes desta disposição?*

Xanana: Acho adequados. Na crise de 2006, o problema não se resolveria somente com a dissolução do Parlamento. Há sempre outros factores que podem orientar o Presidente a tomar uma ou outra decisão...

R.G.F.: *Não lhe pareceria adequado que o Presidente da República pudesse presidir ao Conselho de Ministros a convite do Primeiro-Ministro, ou mesmo por iniciativa própria em casos que se prendem com os seus poderes especiais, como por exemplo, em matérias como defesa e segurança ou de negociações internacionais?*

Xanana: Está bem assim. Eu quando era Presidente vim uma ou duas vezes. Não enquanto Presidente, mas para acompanhar. Eu creio que a separação é precisa... É preciso perceber-se mesmo a separação em termos de separação, senão não existe o caso dos *checks and balances*.

R.G.F.: *O que poderá justificar que ao Presidente da República caiba a convocação de eleições presidenciais e legislativas, mas não as eleições locais e/ou regionais?*

Xanana: Faz sentido. Faz sentido, porque o Presidente vê aquilo que tem reflexo por todo o país. As eleições municipais já é uma questão de descentralização administrativa apenas. Não é um outro governo, mas um processo de descentralização de poderes, um processo de descentralização de competências. De forma que não é assim tão relevante. Assim como as eleições para o próprio chefe de Suco.

R.G.F.: *Considera que o Presidente da República dispõe efectivamente do poder de recusar a nomeação e consequentemente dar posse de um ministro indicado pelo Primeiro-Ministro? Eu lembro que o Presidente Xanana várias vezes se pronunciou contra a presença no Governo do antigo Ministro do Interior, mas aceitou a sua manutenção quando houve uma remodelação do I Governo.*

Xanana: Eu nunca disse isso. O Governo envia todo o processo individual de cada ministro para perceber quem vai fazer o quê. Antes aquilo foi tudo *ad hoc*. *Ad hoc* também no sentido de em cima da hora. E então, mas mais ou menos eu sabia quem seria aqui, quem seria ali. É para isso é que existe a institucionalização de reuniões semanais em que debatemos questões sobre isto ou aquilo.

R.G.F.: *Diz-se que o actual Presidente da República Ramos Horta terá nas conversas com o Primeiro-Ministro indigitado dado algumas indicações no sentido de quem não gostaria de ver no governo. Acha que essa é uma competência constitucional?*

Xanana: Em princípio tem, mas não significa necessariamente que tem que a usar. Em termos de embaixadores eu usei.

R.G.F.: *Desculpe, usou como Presidente ou como Primeiro-Ministro?*

Xanana: Como Presidente. E como Presidente, também o actual tem uma capacidade sobre isso. Eu creio que é diferente

R.G.F.: *Um sistema de governo não pode ser aferido unicamente pela sua matriz constitucional, por muito importante que esta seja na fixação de um quadro objectivo, havendo muitos outros factores – desde a personalidade do Presidente ao sistema de partidos, passando pela relação entre esses dois elementos... – que influenciam o modo como, na pratica, se comporta o semi-presidencialismo num determinado país.*

Para Jorge Novais – que foi assessor do Presidente português Jorge Sampaio – os primeiros anos de um novo regime político tendem a “cristalizar” uma forma política que depois ganha inércia e capacidade para se autonomizar relativamente aos factores que, num primeiro momento, terão contribuído para a moldar dessa específica forma.

Acha que em Timor, no que toca ao modo de exercer a Presidência da Republica, existe um “modelo Xanana” ?

Xanana: Eu volto à questão da realidade contextual em termos do que o Presidente dispõe para fazer e o que vai fazer.

Eu devo dizer que quando entrei para o cargo, eu vinha com um outro carro, um carro oferecido por uma ONG coreana em 2000. E só depois de já estar ali em funções e vermos o que é que eu andei aqui, pedimos a aprovação do orçamento, e comprei um carro oficial. Não tínhamos dinheiro, o Estado era pobre, não tínhamos. E o que me foi proporcionado serviu para comprar um automóvel para mim e outras coisas para a presidência. Durante algum tempo eu não podia sair com o carro oficial, o automóvel não dava para subir uma montanha, e então utilizava o meu próprio carro. Mas no fim tive que pagar eu próprio o combustível porque não se podia pagar o combustível a carros privados... Eu não ganhava um bom subsídio para pagar o combustível ... (risos)... para fazer muitas viagens

Estas são as realidades contextuais. Hoje o Presidente sai. O Presidente sai porque nós colocamos mais dinheiro já para poder exercer as suas actividades como Presidente. Portanto, realidades contextuais nesse sentido.

Nos primeiros cinco anos havia em termos políticos uma necessidade para abordar. Hoje há outras necessidades para abordar. Portanto, não há modelos, eu creio que não existem modelos diferentes. Qualquer Presidente, o outro que

virá depois de 2012, tem que apresentar já os seus programas relacionados com aquela realidade que vier a ser a do momento.

R.G.F.: Acha que no tempo do seu mandato, o ano de 2006 marca um antes e um depois, marca duas formas de exercer a Presidência? Ou acha que a maneira como entendeu os poderes do Presidente foi constante ao longo do tempo?

Xanana: Foi constante.

R.G.F.: Mas há quem o acuse de ter feito um golpe de estado constitucional...

Xanana: Como?...

R.G.F.: Desculpe o tom da pergunta. Mas quanto ao fundo da questão, eu tenho que perguntar porque as acusações são públicas, não é?

Xanana: Sim, são públicas. Em 2006, eu fui a Portugal para a posse do Presidente Cavaco Silva. Tomaram decisões aqui. Eu estava em Portugal e disseram assim:

– Nem o Presidente da República Xanana pode mudar esta decisão...

Eu estava fora. Eu voltei. Antes de sair eu disse ao Primeiro-Ministro:

– Eu não deveria ir, dado que nós estamos numa situação não digo periclitante, mas muito tensa. Mas pelas relações que temos com Portugal, eu vou lá me apresentar .

E ele respondeu:

– Faça isso, por favor.

Eu chego lá e o golpe que me dão nas costas é:

– Já tomamos esta decisão e nem o Presidente da República a pode mudar.

Estavam a exigir de mim que tomasse uma posição mais dura. Porque todas as semanas eu tinha um encontro com o Primeiro-Ministro. Todas as semanas. Todas as semanas eu recomendava.

Aí é que está essa separação de poderes: eu posso recomendar, e você pode ouvir ou não. E pode tomar em consideração ou não. Como nós fizemos recomendações de nível de Estado em 2004.

R.G.F.: Alguma da literatura académica fala da elevada probabilidade de existir um conflito entre o Governo e o Presidente da República, pelo facto daquele assentar numa maioria parlamentar de um partido que não manifestou apoio à sua eleição, que se revelou ganhadora. Portanto, o facto da FRETILIN de não ter apoiado a candidatura de Xanana Gusmão em 2002, é por vezes apontado como o princípio de uma relação conflitual. Acha que a sua relação com o Primeiro-Ministro foi conflitual?

Xanana: Em termos de explicação de um processo político existem muitos factores... E o problema não era depois de eu ser Presidente. O problema não se pode abstrair de toda a história. Eu fui da FRETILIN... Todos os membros do Comité Central da FRETILIN neste momento, todos atados juntos num prato de balança, pesam muito menos que eu... Quando se fala do partido, eles com os outros todos que andaram lá fora atados numa balança, num prato de balança, também pesam menos que eu. Pesam menos que eu no sentido de: eu vivi a FRETILIN, eles sonharam a FRETILIN. Como membro do Comité Central da FRETILIN, eu fui acusado de traidor quando iniciei o multipartidarismo. Acusaram-me de matar a FRETILIN, em 86/87. Eu disse:

– Não! ... Aqui no mato temos membros do Comité Central da Fretilin. Eu estou a proteger-vos. Eu quero é resolver o caso desta luta.

Eu fui traidor da FRETILIN: sabe porquê? Porque tirei a predominância da FRETILIN de continuar a dirigir a luta. E hoje continuo a ser o traidor da FRETILIN. Pronto. É isto. Não se consegue, não se pode dissociar disto. Hoje quando a oposição esgrime contra mim, quando a oposição ajuda a denegrir a imagem do governo na Austrália, é porque eu continuo aos olhos deles a impedir a predominância da FRETILIN. Quanto me devem a mim?!... Não só no mato... Conservei sempre a FRETILIN. E aqueles que eu conheço, que hoje lideram a FRETILIN, se eu aparecesse na FRETILIN... Em 2000 convidaram-me para regressar. Eu disse:

– Não. Saí, e saí.

Quando em 2001 eu ia dissolver o CNRT, todos os outros partidos foram ter comigo para eu continuar o CNRT como uma frente, uma coligação. Eu disse:

– Não! Eu saí da FRETILIN. Mas a FRETILIN a que pertenci, nos bons e nos maus momentos, tem direito de pegar nos primeiros anos do governo.

Em 2000 tivemos o congresso, o primeiro congresso do CNRT. A FRETILIN saiu do CNRT. Então? ...

R.G.F.: *Portanto, há mais história...*

Xanana: Há mais história, do que exactamente uma conflitualidade institucional...

R.G.F.: *A conflitualidade institucional não existiu?...*

Xanana: Não existiu. Nós tínhamos reuniões semanalmente e falamos-nos como ex-camaradas, como Primeiro-Ministro e como Presidente, e como amigos...

R.G.F.: Eu lembro-me de você, como Presidente, fazer a apresentação pública de um livro de Mári Alkatiri...

Xanana: Sim... Absolutamente. Sabíamos respeitar os nossos papéis enquanto instituição do Estado. Hoje temos um Presidente apoiado pela AMP. Sabe o que é que aconteceu nos primeiros anos? A frustração da própria AMP. Eu sempre disse:

– Não. Deixem o Presidente trabalhar segundo aquilo que pensa poder ajudar este povo, este país.

A frustração era que o Presidente estava a ouvir demais a FRETILIN... está a ver? Portanto é sempre uma situação bastante difícil para quem exerce as funções de Presidente.

R.G.F.: Tendo tratado com Ramos Horta quando ele desempenhava funções de Primeiro-Ministro (e anteriormente, como Ministro de uma pasta muito relacionada com as funções presidenciais), e tendo-se agora invertido os papéis, já que é ele o Presidente da República e Xanana Gusmão o Primeiro-Ministro, que diferença existe entre as duas situações em termos de relacionamento institucional? E de relacionamento político?

Xanana: Cada qual no seu lugar.

R.G.F.: Relacionamento institucional sem falhas?

Xanana: Sem falhas.

Feijó: Relacionamento político?

Xanana: Há diferenças. Mas o respeito é esse relacionamento institucional. Eu sei assumir as minhas funções como Primeiro-Ministro. Sei ouvir o Presidente da República, ele sabe o que é que ele tem para me dizer. Há diferenças de opiniões, isso é normal. Mas o relacionamento institucional entre o Governo como órgão de soberania, o terceiro órgão de soberania, perante o Presidente, existe...

R.G.F.: Admite que as ideias que alguns defendem em Portugal, e que é a matriz do semi-presidencialismo francês, que se exprime na fórmula “uma maioria, um presidente, um governo”, desvalorizando a matriz portuguesa que parece assentar num presidente moderador e árbitro mais do que motor do processo político, seriam mais adequada ao caso timorense?

Xanana: Não são. Como disse, tem havido mais poder moderador do Presidente do que uma sintonia política. Hoje, acreditamos: o Presidente continua a ter esse

papel moderador várias vezes, com a oposição. Várias vezes tomou a posição da oposição. Posição no sentido de: assinou as recomendações da oposição para nos despejar a nós. Nós aceitamos. Nunca este Presidente, José Ramos Horta, porque foi eleito por nós, nunca fez uma política de sintonia. Tem que se dizer a verdade. Não por frustração, não. Porque nós acreditamos nisso mesmo: nos *checks and balances*. E então é este o caso com o Ramos Horta.

R.G.F.: Já que falamos de eleições: uma das querelas que animou Timor há alguns anos, e que tive ensejo de acompanhar de muito perto, reportava-se à questão da sequencia que deveria haver entre as diversas eleições – primeiro as presidenciais ou as legislativas? – ponto que a CRDTL parecia deixar em suspenso. Esta é uma questão que agita igualmente os debates académicos sobre regimes semi-presidenciais, e por isso a experiência de Timor pode ser vista num quadro comparativo mais amplo. Como avalia hoje a decisão tomada por si de convocar primeiro as eleições presidenciais, tanto do ponto de vista da consolidação da democracia como na dinâmica do sistema de governo?

Xanana: A escolha em termos de sequência de eleições?

R.G.F.: Sim. Creio que além da questão constitucional, havia uma clara questão de escolha política!?

Xanana: Não exactamente. Foi mais constitucional. Foi mais constitucional porque o mandato do Presidente acaba a 20 de Maio. Porque não houve antes eleições parlamentares? Porque no regimento do Parlamento diz-se que a legislatura acaba em Setembro. Ficou definido assim, quer dizer, ficou definido em termos de periodicidade das eleições nesses termos. O Presidente não podia mudar as datas para as presidenciais: aquilo era inadiável. Tinha que ser antes de 20 de Maio. E para não acontecer tudo ao mesmo tempo, então se foi ver o facto de o regimento falar de legislaturas completas, e pronto: tivemos primeiro as presidenciais, e só depois disso as legislativas

R.G.F.: E acha que isso está definido para sempre, apesar de na altura ter suscitado bastante controvérsia?

Xanana: Eu creio que sim!

R.G.F.: Eu reparo que o Primeiro-Ministro me está a falar várias vezes de hipóteses que têm sido levantadas do regime poder evoluir no sentido de um regime presidencial. Mas nunca lhe passa pela cabeça que isto fosse um regime parlamentarista à moda australiana?

Xanana: Mais difícil. Mais difícil... Todo o processo cresce com uma maturidade de sociedade. Nós estamos a iniciar a nossa via. Pode vir a ser bem compreendida mais tarde porque ainda falta muito para se tentar perceber que lacunas tem, o que é, como é que é... Aí é que temos de formar os nossos juristas, constitucionalistas, para poderem perceber essas coisas. Porque senão a gente muda tudo, enquanto estamos empenhados a perceber isto mudamos tudo. Eu não aceitaria um sistema parlamentar agora. Pode vir a ser daqui a trinta anos, pode vir a ser.

R.G.F.: *Uma questão concreta que deriva das preocupações expressas por esta corrente crítica do semi-presidencialismo diz respeito à confusão que se pode estabelecer na cadeia de comando que envolve os militares – cuja subordinação ao poder civil é uma das pedras de toque da democracia, e muitas vezes constitui um problema de primeira grandeza. Quem tem o verdadeiro poder de tutela sobre os militares? Quem tem a última palavra em caso de dissonância entre o PR e o PM – como parece ter sido o caso em Timor em 2006? Será que uma liderança dual está condenada a não ser hierarquizada?*

Xanana: Não exactamente. Se formos a ver pelas competências do Presidente e do Parlamento, não tem muito por onde agarrar.

R.G.F.: *Acha que a composição do CSDS em Timor constitui uma resposta adequada aos problemas de articulação entre o PR, o Governo e as chefias militares e de segurança? Faz jus ao papel constitucional do PR enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas?*

Xanana: É um instrumento adequado.

R.G.F.: *Acha que os Presidentes da República em Timor têm tido capacidade para falar ao conjunto da sociedade civil e englobar a sociedade civil no sistema político, e a oposição no sistema político, mais até do que o Parlamento?*

Xanana: Ainda é difícil.

R.G.F.: *Acha que, o Conselho de Estado tem sido um bom veículo para alargar a influência do Presidente da República?*

Xanana: Ainda é incipiente.

R.G.F.: *Em sua opinião, o sistema semi-presidencial que vigorou no período do seu mandato como Presidente da República foi um factor positivo ou negativo no processo de estabilização e consolidação da democracia?*

Xanana: Uma boa experiência que tem que continuar a ser reforçada em termos institucionais e políticos

R.G.F.: *Considerando apenas o universo dos países com sistemas de governo semi-presidencial, verifica-se que há não só várias hipóteses de combinação dos vários elementos da arquitectura institucional, como o peso dos poderes presidenciais tem uma amplitude bastante marcada. Tenho como certo que é válida a crítica segundo a qual uma redução dos poderes presidenciais a uma expressão numérica pode encerrar aberrações. Por exemplo: um país no qual o Presidente da República tenha a faculdade de dissolver o parlamento (1 ponto) mas não possa nomear o Procurador Geral da República (0 pontos) pode aparecer com igual pontuação relativamente a outro em que o Presidente da República possa efectivamente nomear o Procurador Geral da República (1 ponto) mas não lhe seja permitido dissolver o Parlamento (0 pontos) – o que configura situações significativamente diversas no que respeita à amplitude do poder de que dispõe o PR. Mas acredito também que comparações numéricas ajudam a fazer uma primeira aproximação.*

No meu livro de 2006, procurei comparar os poderes do Presidente da República timorense com o de alguns outros países com regimes semi-presidenciais. Nesse exercício, e numa escala de 0 a 7, Timor aparecia com 3,5 pontos, ao passo que Portugal e Cabo Verde apareciam com 5, Moçambique com 6 e São Tomé e Príncipe com 7. Quer dizer: os poderes presidenciais em Timor seriam neste contexto, de média intensidade, e inferiores aos verificados no mundo lusófono.

Mais recentemente, num livro dedicado exclusivamente ao semi-presidencialismo no mundo lusófono, o regime timorense foi estudado por Pedro Bacelar de Vasconcelos e Ricardo Sousa da Cunha, que para o efeito utilizaram uma grelha comum a todos os outros académicos que contribuíram para o livro. Segundo estes autores, o Presidente da República timorense seria classificado com 4,5 pontos (em 28 possíveis) no que diz respeito a “poderes legislativos”, e com 4 pontos (em 16 possíveis) no que diz respeito a “poderes não legislativos”, num total de 8,5 pontos. No conjunto dos países lusófonos com regimes políticos minimamente democráticos – que provavelmente têm como fonte de inspiração a experiência constitucional portuguesa – Timor apresenta-se como aquele país cujos poderes presidenciais são os mais fracos de todos. Recebe menos de metade dos poderes presidenciais que vigoram em Moçambique, o mais forte de todos, com 18 pontos. Portugal contabiliza 11,5, e Cabo Verde – que acaba de ser considerado como o segundo país de África mais bem governado... – recebe 9,5. Quer comentar estes dados?

Xanana: Se formos a falar de Portugal vai se ver que pelo menos em termos da Revolução dos Cravos até agora, já tem trinta e tal anos... Moçambique já tem tantos anos. Em termos comparativos posso aceitar que os poderes presidenciais são mais fracos. Posso aceitar isso. Mas eu diria também que é injusto

comparar-nos em termos de vida. Em termos de vida somos o que somos: nem mais fracos nem mais fortes. Portanto estamos no bom caminho. Diria que sim. No bom caminho. Comparativamente.

Mas eu gostaria de dizer que se em relação a Moçambique somos mais fracos, isso até é bom... (risos)

R.G.F.: Mas não acha que sendo Moçambique tantas vezes apontada, até porque líderes da resistência viveram em Moçambique, sendo Moçambique tantas vezes apontada como um inspirador da FRETILIN, que tem uma responsabilidade enorme nos termos em que a Constituição foi redigida, este contraste entre um Presidente forte em Moçambique, e um Presidente mais fraco em Timor, tem a ver com o facto da FRETILIN desconfiar que você ia ser Presidente e não queria que você tivesse muito poder?

Xanana: Eu não vou até aí... Eu não vou até aí...

R.G.F.: Mas é possível especular!... Até porque outros o afirmam sem rodeios...

Xanana: Eu não fiz um estudo sobre o modelo de Moçambique... Mas fui lá, como Presidente da República, em visita de Estado. E tive um encontro com o Presidente da República que era Joaquim Chissano, no encontro entre Governos. Eu fui convidado, cheguei lá e disse:

– Camarada Presidente, eu não devia estar aqui. Eu creio que percebe a diferença entre as nossas Constituições, os nossos sistemas.

Ele disse:

– Percebo. Mas como somos todos camaradas, fique aqui e ouça. (risos)

Eu não sei se aquilo é semi-presidencial.

R.G.F.: A história de Timor-Leste depois da Independência tem, a meu ver, uma característica notável: a sua Constituição nunca foi suspensa ou revogada, e a luta política, por vezes muito agreste, manteve-se grosso modo dentro dos limites constitucionalmente fixados. Creio que, em grande medida, tal facto deve muito ao modo como Xanana Gusmão desempenhou as suas sucessivas missões. E de uma forma categórica, tal facto desmente os arautos de um “estado falhado”. No entanto, é necessário reconhecer que a construção do Estado Democrático tem sido sacudida por diversos sobressaltos. A continuada presença de forças militares e de segurança da comunidade internacional é testemunho de que a instabilidade ainda grassa no País, e que há um estado de permanente alerta.

Perante esta dupla constatação, considera que o modelo institucional timorense e o seu sistema semi-presidencial constituíram uma mais valia ou um fardo pesado no modo de enfrentar essas dificuldades? A ideia de uma construção institucional baseada neste modelo semi-presidencial tem ajudado ou não a consolidar um clima de paz em Timor Leste?

Xanana: Ora bem, tem. Se for aos factos (e os factos é que demonstram se há boas intenções ou se não...), no caso do *government* não só a comunidade internacional inculuiu isso no espírito dos timorenses que estavam a governar, como todas as outras instituições o que recebiam não eram fatias de pão, eram as migalhas do pão que sobrava. Isso foi uma fraqueza, nos primeiros cinco anos.

Agora se reparar no que nós colocamos em termos orçamentais para todas as outras instituições, todos os outros órgãos do Estado, então se verá a diferença que nós estamos a significar na construção do Estado.

Quando há pouco eu falei do carro, não foi para dizer que eu era muito boa pessoa, mas para sublinhar as condições que o Governo colocava ali, ao Presidente, para desempenhar as suas funções.

Outro aspecto relevante é em termos de condições para essas instituições crescerem. A diferença é que eu não me vou orgulhar. Mas a diferença que este Governo fez, foi de meter, de colocar, de investir na Justiça. Quando falamos assim: Não... afinal não há justiça. Nós investimos, não negamos. Nós investimos. Nós investimos na Presidência, nós investimos nos outros órgãos. Investimos. Ajudamos. Porque um Governo só, não pode crescer. Agora que eu invisto também na sociedade civil para fazer crescer, dizem assim:

– Vocês estão a fechar a boca de todos.

O que não é verdade. A imprensa agora é mais crítica, vem contra este Governo, aponta tudo. E aponta coisas falsas – e nós deixamos. Nós dizemos somente: Onde é que foste buscar isso?

Mas esta é a preocupação. O grande problema é: temos uma ideia e depois não sabermos como é que isto se torna uma realidade. Os “Estados Frágeis” aparecem por causa disto. O problema de dar mais dinheiro, investir mais dinheiro na Presidência não significa em absoluto que queremos que o Presidente nos apoie... Nesse sentido é que nós da AMP, embora às vezes fiquemos frustrados com o Presidente Ramos Horta a falar contra nós... (“Pois é pá, porque é que nós que votamos a favor dele e ele ganhou, porque é que ele está...”) Mas não: a posição é humana, é humana e compreensível. Mas em termos de Estado, o tal sentido de Estado, temos que continuar a manter isto, esta distância.

Veja outro exemplo, relativo à questão das forças internacionais, que ainda estão presentes no nosso país. Quando foram falar comigo como Presidente, eu não aceitei. Ao princípio não aceitei. O Primeiro-Ministro na altura, o Presidente do Parlamento na altura, o Ministro da Defesa na altura, o Ministro do Interior na altura, o Comandante da Polícia, o Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas foram ter comigo e exigiram. Eu disse:

– Não ! Nós temos que saber resolver os nossos problemas.

Perguntei ao Ministro da Defesa e disse:

– Como é que é? Vocês vieram ter comigo para eu pedir as forças internacionais e como é que vocês não estão preparados?

Disse o Dr. Roque:

– Nós estamos preparados, podemos, mas só se a Polícia não se colocar do outro lado.

Perguntei ao Ministro Rogério:

– Ministro Rogério, então como é que é isso? Andam em guerra?

Ficou tudo calado. Olhei para aquele órgão soberano, ou aquela representação toda, e disse:

– Bom... eu tenho que concordar com vocês. Se é assim... se o governo traz os dois ministros – o do interior e o da defesa – e eles dizem: “nós podemos, mas só se este concordar”. Epá, não! De forma que isto é inaceitável

Os “Estados Frágeis”, quando os órgãos de soberania não conseguem discernir, não conseguem entender que para o bem do país, todos têm que ceder, quando aí falha, falha sempre.

E porque é que não falhamos em 11 de Fevereiro de 2008? Porque imediatamente accionamos todo um instrumento legal constitucional. Fomos ao Parlamento. Fui três vezes, três ou quatro vezes ao Parlamento, a defender a política, com votos contra, mas que no fim ficou que, pelo menos nos *checks and balances*, e tudo o que isso exigia, nós todos estávamos de um lado, nós todos aceitávamos uma decisão que o Governo tomasse. O Governo não podia tomar, colocou ao Presidente, o Presidente pediu ao Parlamento, o Parlamento chamou o Governo para responder... E então, ficamos sempre, vamos lá dizer assim, com a capacidade jurídica no real para fazermos, o que não aconteceu em 2006.

Portanto este é o grande problema das instituições separadas. Mas as instituições têm que ter uma voz na matéria, nem que seja só para assinar um papel. Isto não aconteceu em 2006, mas em 11 de Fevereiro de 2008 isto aconteceu. Nós utilizamos todos os instrumentos jurídicos legais constitucionais. E foi por isso é que sucedemos...

R.G.F.: Segundo a CRDTL (artigo 154, n^o 2: “O Parlamento Nacional pode rever a Constituição decorridos seis anos sobre a data da publicação da última lei de revisão”; n^o 3: O prazo de seis anos para a primeira revisão constitucional conta-se a partir da data de entrada em vigor da presente Constituição”), o Parlamento Nacional pode, desde o passado ano de 2008, assumir poderes de revisão constitucional ordinária, o que requer (de acordo com o artigo 155, n^o 1) que o processo seja iniciado por uma maioria de dois terços dos

deputados em efectividade de funções. Além destas condições constitucionais, é obviamente necessário que existam condições políticas e vontade política para que tal suceda.

Em seu entender, existem condições políticas para que a Parlamento Nacional que tem um mandato que se estende até 2012, encete um processo de revisão constitucional?

Xanana: Não... Condições políticas não. Tem que perceber que este Governo é formado por uma aliança de cinco partidos. Isto já revela a dificuldade de nós, cinco partidos, podermos ter uma posição comum... Segundo, não temos a maioria de dois terços...

R.G.F.: *E não há possibilidade de consenso com a FRETILIN para obter os dois terços?*

Xanana: É difícil.

R.G.F.: *Portanto a questão da revisão constitucional não se vai pôr?*

Xanana: Em primeiro lugar vou perguntar o seguinte: qual a necessidade? Fala-se muito. Nós, em discussões do Parlamento, dizemos:

“Vamos rever a Constituição!” Mas rever em quê? Um fala, é porque falamos sobre isto. Ah: reveja-se a Constituição. Já é tempo! Chega-se a uma outra situação e diz-se: Ah pronto, reveja-se a Constituição. Mas na realidade não temos ainda uma ideia da necessidade de revisão.

Uma revisão muito falada é do artigo 106 que diz: O Primeiro-Ministro é indigitado pelo partido mais votado ou pela aliança de partidos com maioria parlamentar. Tudo gira em volta do *ou e ou*. Para uns, significa para eles. Para nós, significa para nós.... Refere-se à questão do partido mais votado e da legitimidade para formar Governo. Essa é que tem sido a polémica. Embora se pudesse clarificar melhor a redacção deste artigo, não vejo, em termos de Estado, a necessidade urgente de uma revisão.

R.G.F.: *Se e quando for possível por em marcha um processo de revisão constitucional, acha que a questão dos poderes do Presidente da Republica deveria merecer alterações?*

Xanana: Já percebeu que em termos de necessidades urgentes não é. Em segundo lugar, eu diria que se queremos provar que o semi-presidencialismo é melhor para o caso de Timor, ou o presidencialismo é melhor, vamos ter que aguentar mais uns dez anos. Dois mandatos. Mais dois períodos. Para vermos. Porque dar mais poderes ao Presidente, o que é que isso significa? Poderes na sua relação de actuação ou de intervenção com o governo, ou com o parlamento, ou no sistema?... Não dá para saber...

R.G.F.: *Gostaria agora de lhe colocar duas questões muito concretas. A primeira diz respeito a imunidades, a segunda à possibilidade de destituição ou “impeachment” do Presidente da República*

É normal em regimes constitucionais conceder aos titulares de cargos públicos um conjunto de privilégios temporários que os habilitem a exercer sem constrangimentos os cargos para os quais foram eleitos ou designados, as chamadas “imunidades”. O que não será talvez tão comum é definir, como o faz a CRDTL, imunidades distintas consoante o cargo que se ocupa e, se me é permitida uma interpretação, oferecer ao Presidente da República imunidades inferiores àquelas de que desfrutam os membros do Governo ou do Parlamento Nacional. Repare: o artigo 79 determina no seu nº 1 que “o Presidente da República goza de imunidade no exercício das suas funções”, mas no nº 6 diz que “por crimes estranhos ao exercício das suas funções o Presidente da República responde igualmente perante o Supremo Tribunal de Justiça”. O que está aqui em causa é o Presidente da República poder – em circunstâncias extraordinárias, é certo – ser julgado durante o seu mandato por crimes eventualmente cometidos não só fora do âmbito das suas competências, como inclusivamente antes do início das suas funções – e talvez até por crimes de uma gravidade inferior àquela que pode suscitar o levantamento da imunidade a um membro do governo ou um parlamentar... Em França, por exemplo, estando sujeito a ser julgado no decurso do seu mandato por crimes cometidos no desempenho das suas funções, o PR está ao abrigo de qualquer processo que diga respeito a quaisquer outros crimes enquanto durar o seu mandato – sendo julgado, se for caso disso, conforme sucedeu com Chirac, depois de terminado o mandato. Deseja comentar esta situação de desigualdade e de aparente menor protecção do Presidente da República?

Xanana: Com franqueza, não temos prestado muita atenção a isso. Sobre este assunto quem tem levantado muita polémica são os parlamentares. Desde a legislatura anterior. Mas se realmente existe esta diferença, eu creio que é uma diferença injusta.

Na medida em que, dentro da necessidade de ordenar, pôr um executivo mais responsável, mais transparente, eu creio que uma imunidade demasiada impede que alcancemos bons resultados quando falamos de transparência, de medidas coactivas em termos de corrupção, isso tudo. Uma das grandes dificuldades dos países que começam é a corrupção. Nós reconhecemos que depois de vinte e quatro anos, porque eu venho de um tempo que não digo paleolítico, mas de um tempo anterior à ocupação indonésia... Devo dizer, talvez por causa da sociedade na altura, talvez por causa de uma grande influência moral, ou da pequenez da administração dos dinheiros públicos na altura a corrupção era quase inexistente.

E uma das coisas que nos lembra uma certa convicção, era que administradores de posto, brancos, portugueses, também foram corridos... foram aos tribunais. Comparativamente com os dinheiros de hoje era uma ninharia.... Mas foram aos tribunais. E foram expulsos. Isso significa que vimos também que a sociedade vive, pensa e convive.

Os indonésios vieram vinte e quatro anos. Expulsamos os indonésios. Expulsamos as coisas boas que eles trouxeram também. Não que tudo fosse mau. E ficamos com o lado mau... a corrupção... a mentira... e tudo o que era mau – conservamos. E um dos grandes males foi a corrupção.

Estamos a tentar um novo sistema, e se dentro desse sistema, este Governo introduziu a declaração de bens, uma declaração de bens que está com o Tribunal... Antes de nós acabarmos o mandato, vamos pedir ao Tribunal para rever tudo. Já com a Comissão da Corrupção vai ser mais fácil de ver se temos coisas a apontar.

Quanto às imunidades: se a comissão anti-corrupção tiver poderes para cima destes, isso não vale nada.

R.G.F.: Imunidade não quer dizer que não haja limites. As imunidades tem limites.

Xanana: Isso é que é necessário redefinir. Tem que haver limites. Incluindo limites criminal. Desculpa, mas se é política insultar, é um estúpido. Pronto. É um abuso de poder.

R.G.F.: Este mesmo artigo 79 afirma no seu nº 2 que “o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça por crimes praticados no exercício das suas funções e pela violação clara e grave das suas obrigações constitucionais”, e no seu nº 4: “A condenação do Presidente da República implica a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição”.

Conforme tive ocasião de referir (in Timor-Leste: Paisagem Tropical com Gente Dentro, pág. 139), e conforme foi também referido mais recentemente por Pedro Baccalar de Vasconcelos e Ricardo Sousa da Cunha (“Semi-presidencialismo em Timor: um equilíbrio dinâmico num estado crítico”, págs. 248-249), esta faculdade de destituição ou “impeachment” (para usar a formula inglesa por que esta figura é mais conhecida), está consagrada na Carta Fundamental de Timor Leste, mas não é de modo nenhum uma possibilidade universalmente reconhecida e adoptada em regimes democráticos.

Como comenta o facto da destituição do cargo de Presidente da República ser uma das ferramentas políticas integradas na CDRTL? Acha que essa possibilidade existir é uma coisa adequada: o Presidente poder ser destituído?

Xanana: Depende, depende...

R.G.F.: *Ela está, claro, condicionada.... Sabe que é difícil, que é preciso ocorrerem situações gravíssimas... Mas em última análise é uma válvula de segurança do sistema, ou não?*

Xanana: *É. É uma válvula de segurança, na medida em que o Presidente é o Chefe de Estado.*

R.G.F.: *Acha que esta possibilidade, de algum modo, contrabalança o poder que o PR tem noutros domínios, nomeadamente o poder de dissolução do Parlamento?*

Xanana: *Pode ser...*

R.G.F.: *Finalmente: é usual na literatura política olhar para a Democracia como tendo dois aspectos analiticamente separáveis:*

a) *um carácter “procedimental” que Juan Linz define como “aquele que permite a formulação livre das preferências políticas através das formas básicas de liberdade de associação, informação e comunicação, e que dão lugar à competição entre diferentes líderes para validarem, a intervalos regulares e por meios não violentos, a sua vontade de governar, sem excluir qualquer cargo com efectivo poder político dessa competição, e sem proibir qualquer membro da comunidade política de exprimir a sua preferência”, ou seja, que se traduz na realização regular de eleições competitivas livres e justas, num ambiente de liberdade de expressão, associação e comunicação;*

b) *uma dimensão a nível das atitudes, quando uma determinada solução institucional é reconhecida como aceitável e sem alternativas legítimas, e dos comportamentos, se e quando as regras do jogo são respeitadas e defendidas por todos os grupos politicamente significativos.*

O primeiro destes aspectos é mais facilmente operacionalizável e pode ser traduzido em sinais muito concretos – e há uma geral aceitação de que Timor tem feito significativos progressos neste domínio. O segundo é de carácter mais elusivo, requer uma análise mais fina e um conhecimento profundo da sociedade timorense. Regra geral, é mais difícil de traduzir em tópicos de estudo.

Gostava de saber se concorda com a visão daqueles que dizem que os progressos em matéria de consolidação da Democracia em Timor tem sido mais claramente visíveis ao nível dos procedimentos do que das atitudes e dos comportamentos, onde o caminho a percorrer para o enraizamento de uma vivência plenamente democrática seria significativamente mais longo.

Xanana: *Bom, não gosto de me congratular a mim mesmo. Eu falo da sociedade. Chamamos a democracia para nós, nós os políticos, nós que temos capacidade de fazer pronunciamentos. Quando se criou a lei para eleições do Suco, chamei a ministra na altura e disse:*

– Tá, tá bonito. Onde é que estão as competências para os Sucos?

– Ah! , depois vamos fazer...

Orientámos mal esta democracia a partir de baixo. Porquê?...

Eu não sei se em 2006 teve acesso a umas escritas minhas...

R.G.F.: *Públicas, nos jornais?*

Xanana: *Públicas, nos jornais ... sobre a “conspiração” ...*

R.G.F.: *Sim... Tenho umas largas dezenas de páginas no meu arquivo...*

Xanana: Então aquilo era mesmo para falar das atitudes. Atitudes de um partido a que pertenci, que eu compreendi... e que ali denunciei – até queriam que as árvores fossem do partido, as árvores, as plantas, os mosquitos, que tudo fosse do partido. Então, isto pertence já à questão da atitude.

Nós criámos instituições para serem democráticas, e no fim... a atitude vem de nós. Reorientámos, ou orientámos mal estas instituições para perceberem o que é a democracia. Ora bem, o meu Governo veio para as reformas e para reformar também a mentalidade. Se me congratulo a mim é precisamente neste aspecto.

Em 2006 vivemos ondas de democracia. Mobilizamos todos prós e contras e gritámos e... destruímos. E separámos as comunidades, ou grupos. Ficámos a olhar uns para os outros como: tu pertences a este grupo, e tu pertences aquele... O que quer dizer isso ?

R.G.F.: *Posso-lhe dizer que nem a Susana nem eu ouvimos uma única vez que fosse, nestas dias em Díli, falar de lorosaes e de loromunus.*

Xanana: Isto tudo, isto vem na atitude. Na atitude daqui, não é atitude de baixo. O grande problema, quando se fala das atitudes – é das atitudes dos responsáveis.

Eu tenho vindo a insistir também na lei dos partidos políticos que diz: “educar politicamente o povo”. Mas conforme as interpretações que nós damos, alguns de nós dizem que educar politicamente é meter todos na política do partido.

Se é uma fraqueza da Aliança da Maioria Parlamentar, sermos cinco partidos, é também um bocado a nossa força. Você tem o seu negativo e o seu positivo também.

Eu quero acreditar, não quero ser santo... Quero acreditar que se o CNRT ganhasse uma maioria, e tivesse o Governo todo só do CNRT, tivesse o Parlamento dominado pelo CNRT, nós teríamos caído no mesmo erro que a FRETILIN. É nesse sentido que eu estou a aguentar aqui o barco até 2012, porque isto é que vai mudar a mentalidade política do nosso povo e dos nossos

líderes. Nós temos membros do Governo de vários partidos, se eu ousar dizer alguma coisa aparecem logo com o meu partido, e somos criticados. Mas... esta é um bocado o *check and balance* entre nós.

Porque o meu partido, se ganhar a maioria, se ganhar 32 cadeiras no Parlamento, eu não vou pedir uma cadeira aos outros partidos da actual coligação. E se vocês todos juntos ganharem 32 cadeiras e pedirem só uma cadeira do CNRT, para terem uma maioria, eu não vou dar, eu prefiro estar na oposição... Mas todo o esforço é manter isto até 2012, porque é bom para este povo, esta sociedade.

Está a ver: atitude. O problema da atitude às vezes não é lá em baixo. Somos nós... por causa disto, por causa desta atitude política de líderes, quando fizemos as primeiras eleições dos Sucos, quatro anos atrás, se não me engano, foi tudo para os partidos... Isto teve reflexos. Agora, nós não conseguimos pagar, em dois anos, a todos os idosos porque o Feijó é de um partido, é chefe de Suco, e vai a senhora – Ai, blá... Aí já te conheço! Blá.... Não tens o nome aqui... Está a ver? A democracia mal usada. Por influência da nossa parte, dessa liderança.

Dissemos assim:

– Novas eleições de Suco, não há partidos aí. Sabe porquê? Depois das eleições, a primeira notícia da oposição mandou cá para fora:

– A FRETILIN ganhou as eleições do chefe de Suco, porque o próprio Xanana perdeu as eleições no Suco dele.

Como se isso me preocupasse

R.G.F.: *Quer dizer que entende essa nova lei das eleições para chefe de Suco, já da responsabilidade do seu Governo, como uma medida de correcção!?*

Xanana: De correcção!! Para que a democracia fosse bem percebida. Que a democracia é para eles discutirem sobre eles, os problemas... e não estarmos a separar as pessoas ali em baixo.

Isto é uma preparação já, porque a verdadeira democracia seria aí nos municípios, onde partidos vão já com programas, e dizem:

– Nós vamos fazer isto, vamos fazer aquilo.

Às vezes vou conhecer jovens, e fico atrapalhado porque a própria oposição depois de me atacar eu olho para eles e não conseguem libertar-se ainda de uma influência que eu tenho sobre eles... Mesmo os da oposição. E chamam-me o *Maun Boot* quando já não me podem carregar mais...

– Ah o Primeiro-Ministro de facto... não sei quantos, mentiroso e não sei quantos...

Eu olho para eles e eles ficam a olhar para mim e ficam um bocado: atordoados:

– *Maun Boot*....

R.G.F.: Essa influência pessoal que o Xanana possui é notável. Você até consegue ter Ministros no seu Governo que são militantes do partido da oposição. A Ministra da Solidariedade, por exemplo... E tanto quanto sei tem um Governo em que não há um único ministro do seu partido, só tem a nível de Secretários de Estado. Você é original na maneira de fazer política, Xanana!

Xanana: Quando falei de fraquezas e força eu disse:

– Olhem, em 2012, eu vou às campanhas e eu vou manter as minhas palavras.

Eu já disse ao meu partido: nós temos que ganhar a maioria. Mas vou na mesma fazer isto: Governo de inclusão. É a atitude... É esta atitude que vai ter reflexos lá em baixo. Senão fica tudo estragado. Este é a compreensão dos interesses do Estado. Senão falhamos.

R.G.F.: Que outras preocupações tem, além de manter a pedagogia de um Governo de inclusão? Poderíamos falar do surgimento de uma nova geração na política timorense ao nível dos cargos superiores...

Xanana: O que me preocupa agora?

Eu já falei com os jovens, já falei com o Bispo Nascimento. Mas da velha geração, aqui em Timor, somos só três pessoas que, se gritam, as pessoas assustam... É o Mari, é o Horta e sou eu... O Horta não tem partido. O Mari tem um. Eu tenho um. Eu tenho um com influência noutros quatro.

Logo no início, depois de formar o Governo, vieram muitos investigadores. Sentaram-se aí a falar para mim assim:

– Então a nova geração?...

Eu disse:

– O que é que o senhor pensa que eu sou? O senhor é da Austrália, eu vejo muito velhos na Austrália: parlamentares, membros do governo... Vejo que ali, ali jovem é até aos 55 anos... Depois dos 55 anos é maduro, ainda não está velho. O senhor pensa que eu nunca saí de Timor?!?

Ora bem: primeiro calei-o bem. Segundo:

– O senhor conhece o meu Ministro da Educação? O meu Ministro do Equipamento? O Secretário de Estado da Segurança ?

– Ah sim, sim... sim já falámos com eles.. já ...

– O senhor reparou que eles têm cabelos brancos?

– Ah não, não, são jovens...

O nosso grande problema, de nós todos, é este: devíamos estar unidos a pensar no Estado e não em pensar em nós próprios...

Logo no primeiro dia eu disse aos ministros:

– Estes cinco anos é uma oportunidade para vocês, não para mim. Eu sei o que ganho como ex-titular, e até reprovei nos outros o que me deram.... Portanto, cinco anos cumprindo para o povo.

Porque dantes havia governações abertas: ia todo o chamado elenco governamental, todo... para falar com o povo. Eu não preciso ! O povo já me conhece, e eu já conheço o que o povo quer. Eles é que saem... Os ministros é que saem. Saem para fazer trabalho, não para fazerem política. Vocês é que têm de projectar-se... Vocês é que têm que provar ao povo o que vocês fizeram, ou vão fazer. Não sou eu – eu já fiz tudo... (ri-se) Sim, um bocado a provocar: Sim, eu já fiz tudo.

Então o grande problema do nosso Estado frágil, jovem democracia frágil... sabe o que é? É a nova liderança...

R.G.F.: *Está ou não a aparecer uma nova liderança?*

Xanana: É isto que estamos a tentar provocar.

O Presidente do Parlamento foi candidato à Presidência... Já falamos há uns meses atrás, e hoje ele está a mudar um bocado isso tudo:

– Você é Presidente do Parlamento, não é o Presidente da República. Você quando vai ao interior não deve falar do partido. Você está a fazer isso e está mal! Você tem que ir lá abraçar as pessoas... Não pode ir trabalhar no partido, senão... o partido não serve! Eu espero que em 2012 não apareça como candidato a Presidente. O senhor é jovem, tem muito que andar, tem que ter cabelos brancos para perceber tudo. Agora a sua missão é conquistar as pessoas sem partido. O senhor está num órgão de soberania mesmo apropriado para isso.

O erro dele é ir para lá no fim-de-semana falar do partido para ter a maioria...

Tem de começar a aparecer uma nova liderança. No máximo cinco, no mínimo três e no mínimo, mínimo uma pessoa que possa aparecer

Já dei instrução ao novo Secretário de Estado da Cultura, o Virgílio Smith e no próximo ano ele vai iniciar um trabalho e eu vou dar apoio. Chamamos a todos dessa nova geração. Mínimo três vezes por ano, máximo quatro vezes por ano... Nunca uma vez. Tem que ser uma coisa assim mais ou menos continuada. Ele vai chamar essa nova intelectualidade, toda a que temos, de todos os partidos. Só ele. Ele é a única pessoa que pode chamar. Chamar para um retiro, para um dia e meio.

A primeira coisa é a seguinte: os três já morreram, enterrei-os hoje de manhã... (risos) Os três já morreram... E agora o que vocês vão fazer deste povo? Estamos

muito divididos. Esta sociedade está muito dividida em partidos. É uma doença, nalguns é uma doença já.

E o grande problema é dividir. As críticas não são construtivas, são mesmo para dizer: tu pertences aqui, tu pertences ali... Isto é que estamos a tentar ver se corrigimos. Se de 2012 a 2017 conseguirmos uma nova geração ...

Eu no CNRT ainda consigo libertar-me porque fiz a primeira prova de fogo no mato. Todos agora gritam: – FRETILIN, FRETILIN... eh pá, e eu morri pela FRETILIN! De forma que vivi vários anos nesse partido... Foi mais fácil agora ter um partido mas pensar fora do partido... É isso que estamos a tentar encontrar: uma nova geração para isso. Sem isto é um bocado difícil, é mesmo um problema.

Então o problema da democracia é a atitude. Mas aqui e agora, atenção: a atitude da liderança!

O MODELO SEMI-PRESIDENCIALISTA DILUÍDO QUE TEMOS É ADEQUADO À REALIDADE TIMORENSE

*Entrevista a José Ramos Horta**

Rui Graça Feijó (R.G.F.): *José Ramos Horta – Você é um dos mais destacados líderes da Resistência Timorense, justamente galardoado com o prêmio Nobel da Paz pelos seus incansáveis e diligentes esforços em prol do seu Povo, com uma ação vastíssima e excepcionalmente valiosa na Frente Diplomática, e com um conhecimento aprofundado do funcionamento da Democracia em várias paragens deste Mundo. No entanto, com todo esse capital de experiência e saber, Você esteve arredado – juntamente com Xanana Gusmão e outros – da Assembleia Constituinte que, entre 2001 e 2002, redigiu e aprovou a Carta Fundamental do novo estado Timorense. Porquê? A que se deve essa ausência?*

José Ramos Horta (J.R.H.): Boa pergunta. Quanto ao Xanana, não sei quais as razões. As minhas eram tão simples quanto isto: considerei a minha missão por Timor terminada em 1999. Eu colaboraria com as Nações Unidas e com os meus companheiros de luta até 20 de Maio de 2002. A partir daí eu não estaria mais interessado em assumir quaisquer funções na vida pública, política timorense. Este foi o meu desejo.

O Sérgio Vieira de Mello, que infelizmente não pode testemunhar, sabe o enorme esforço que eu fiz, em 2000/2001, para – viajando pelo país fora – serenar ânimos, resolver disputas que houve, fazer pontes já na altura entre Xanana e vários outros, por um lado, e a FRETILIN por outro. A FRETILIN desde o início começou a radicalizar-se. Por exemplo, abandonando o congresso do CNRT em Agosto de 2000 e logo a seguir, o próprio CNRT. Havia crispação grande... Tentei fazer a ponte da FRETILIN com Xavier Amaral. Se a FRETILIN fosse mais comedida, o Xavier Amaral não teria avançado com a criação da ASDT. Se a FRETILIN fosse mais prudente, mais humilde, provavelmente teríamos chegado a um acordo com a CPD-RDTL.

* Entrevista realizada em Novembro de 2009 e completada em Novembro de 2011, revista pelo autor em Abril de 2012.

Portanto o meu papel em 2000/2001 foi completar o que eu tinha feito até 1999, apaziguando os ânimos para que as eleições decorressem calmamente, e depois arrumaria as malas e faria outras coisas na vida. Só que... em 2000 comecei também a ver que eu tinha que começar a montar o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Isso não estava nos planos da UNTAET. Em Agosto de 2000 comecei o processo de instalação do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Se eu não o tivesse feito – minha iniciativa – chegava 2002 e não havia Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em parte porque Sérgio Vieira de Mello dizia, com a muita generosidade:

– A UNTAET não vai investir na diplomacia timorense, porque vocês têm alguém que domina essa área. E nós não vamos fazer nada nessa área. Portanto...

Não houve planos da UNTAET para criar ou montar o serviço diplomático timorense. Claro, lá saiu o meu projecto e tive apoio da UNTAET. Em 2001, ou final de 2000, Sérgio pediu para eu integrar aquele gabinete de transição da UNTAET. Nós éramos *Cabinet Members*, nem sequer eram títulos de ministros. Depois veio o primeiro Governo de Transição já liderado pelo *Chief Minister* Alkatiri. Acabei por integrar o primeiro Governo porque rigorosamente não havia ninguém com experiência para ser o primeiro Ministro dos Negócios Estrangeiro deste país. Porque o dossier era enorme: normalização de relações com a Austrália, com a Indonésia, com países da região. Um dossier complicado das fronteiras com a Indonésia, com a Austrália. Portanto aceitei.

Esta a razão de eu não estar minimamente envolvido na Assembleia Constituinte.

R.G.F.: *Um académico e político brasileiro de grande renome, o Professor Luíz Carlos Bresser Pereira, afirmou: “Instituições não se exportam. Podem e devem ser importadas porque assim não apenas sofrem as adaptações necessárias para se adequarem à realidade do país, mas principalmente elas ganharão legitimidade de se tornarem propriedade de quem as importou”. Concorda com esta perspectiva?*

J.R.H.: Concordo. É obvio que não temos que inventar as rodas que existem. Devemos é limar as arestas, adaptar ao terreno político timorense, ao terreno social, antropológico timorense.

R.G.F.: *Nesta tensão entre “exportação” (de um modelo reconhecido pela comunidade internacional) e “importação” (por parte da comunidade timorense), considera que foi encontrado um equilíbrio justo, ou para utilizar uma expressão que me parece adequada, houve uma “tradução” suficiente? Ou existe uma predominância de qualquer das partes que carece de correcção?*

J.R.H.: De uma maneira em geral eu diria: os timorenses, a liderança timorense foi vitimada pela imposição de muitos modelos exteriores que enterrou a governação, tornando lento o processo de decisão timorense, que devia ser rápido, num país pós-conflito em que as decisões tem que ser rápidas, céleres, para criar emprego, gerar riqueza. Não: o que a ONU fez, juntamente com os famosos conselheiros do Banco Mundial e do FMI, foi impor aqui sistemas, como por exemplo de aprovisionamento, de tesouraria, extremamente complicados. Correctos, mas que funcionam numa Noruega ou numa Nova Zelândia. Mas que em Timor-Leste, dada a debilidade da administração pública, não poderiam funcionar. Eu sempre dizia, em conversas informais:

– Timor-Leste tem que ter uma economia de guerra...

Sempre tive ideia que se deve dar ao poder executivo plenos poderes para os primeiros cinco anos, pelo menos, para tomar decisões rápidas. Não pode começar a enterrar-se, afundar-se num mar de legislação, de regulamentos, da burocracia... E quem criou isso? Não foi o Dr. Mari Alkatiri que inventou toda a burocracia... O Ministério das Finanças, por exemplo: foi o Banco Mundial, o FMI, os brilhantes conselheiros internacionais

R.G.F.: Olhando para o assunto que mais directamente nos interessa no dia de hoje – a arquitectura do poder político – Timor-Leste optou por inscrever na sua Constituição um regime ou sistema designado por “semi-presidencial” em detrimento de modelos mais clássicos e com pergaminhos mais testados, como o “parlamentar” (que vigora na vizinha Austrália) ou o “presidencial” (que foi o escolhido na Indonésia). O sistema semi-presidencial, apesar de uma origem com quase um século, é de difusão relativamente recente, acompanhando a chamada “terceiras vaga de democratização”; mas há muitos politólogos que acham esse sistema desadequado a democracias jovens. Em sua opinião o que está na origem da decisão timorense de adoptar um sistema de governo semi-presidencial?

J.R.H.: O modelo que nós temos semi-presidencialista é uma versão diluída do sistema semi-presidencialista português. Cópia do português, mas adaptado, diluído. Não sei se para responder à realidade social política timorense, ou diluído ao gosto, à imagem do Dr. Mari Alkatiri, que foi a pessoa mais influente na Constituinte. Digo isto sem ser uma crítica pessoal ao Dr. Mari Alkatiri, mas no sentido de que todos sabiam que Xanana Gusmão deveria ser o primeiro Presidente da República, e todos sabiam também que Alkatiri viria a ser o primeiro Primeiro-Ministro deste país. E o Dr. Mari Alkatari, conhecendo a personalidade de Xanana Gusmão, não queria governar com demasiados entraves... Logo, tratou de “cortar as asas” ao futuro Presidente da República, através do processo da Constituinte.

Eu digo isto com cem por cento de fidelidade porque conversei com Mari Alkatari ao longo do processo. E ele explicava. Por exemplo, se não me engano, em Junho de 1999, na reunião do CNRT em Salemba, Indonésia¹, houve um comunicado em que, entre outras coisas, se optou pelo sistema presidencialista. E logo a seguir Mari Alkatiri já não concordava com o sistema presidencialista. Foi-se para o sistema semi-presidencialista português. Mas logo a seguir Mari Alkatiri já dizia que o sistema semi-presidencial português não se adaptaria à personalidade dele ou do Xanana e que era preciso tomar precauções contra um possível uso forte dos poderes presidenciais

R.G.F.: *Essa escolha mereceu a sua aprovação, ou à época exprimiu qualquer reserva perante a opção dos seus representantes na Constituinte?*

J.R.H.: Nunca expressei reservas. Mas voltando atrás, eu acho que o Alkatiri tinha um bom faro político, e tinha alguma razão para apostar nesse sistema semi-presidencialista mais diluído.

Embora eu fizesse referência à dicotomia Xanana/Mari Alkatiri, o que disse pode ser aplicado para qualquer duo no futuro. E poderia dar-se o caso de Timor-Leste ter a instabilidade política, por exemplo de uma Guiné Bissau: um sistema semi-presidencialista, em que o Presidente da República quando lhe apetece demite o Primeiro-Ministro, dissolve o Parlamento, etc. Aí é que eu digo que o Alkatiri tinha uma certa razão em apostar nesse sistema que desencoraja qualquer Presidente da República que, com imprudência, poderia destabilizar a acção governativa.

R.G.F.: *É voz corrente – mas não me recordo de ter visto isso escrito – que Você chegou a ponderar uma candidatura presidencial em 2002. Posso-lhe pedir que confirme ou desmintas essa hipótese?*

J.R.H.: Não pensei em ser Presidente da República naquele ano. Apenas ponderei essa hipótese naquele sentido de animar as eleições. Ponderei concorrer contra Xanana, esperando não ter nem sequer um terço dos votos... Mais para que houvesse o verdadeiro debate. Para que a eleição para o Presidente da República não fosse uma passeata. Mas apenas isso me ocorreu.

Entretanto o Xavier Amaral decidiu candidatar-se... “Deixa que ele faça esse papel”. Nunca eu pensei candidatar-me a Presidente da República.

¹ Salemba era o local onde Xanana Gusmão se encontrava em prisão domiciliária, depois de ser transferido da penitenciária de Cipinang, após a celebração dos acordos de Nova Iorque de 5 de Maio de 1999.

R.G.F.: *Seja como for, em 2007 Você entendeu que estavam reunidas condições para exercer a sua influência política a partir do cargo de Presidente da Republica. Candidatou-se e venceu por expressiva maioria essas eleições. Foi difícil essa decisão?*

J.R.H.: Difícilimo. Eu aceitei a responsabilidade. Primeiro, como sabe, em 2006 aceitei a responsabilidade de ser Primeiro-Ministro. Só um idiota, um louco, ou então alguém com seriedade, com compromisso perante o povo, é que aceitaria ser Primeiro-Ministro, quando todos andaram a queimar o país. Eu aceitei a responsabilidade porque aparentemente não havia outra pessoa que fosse minimamente consensual para assumir a governação naquele período. A polarização era total, a ruptura era total, e eu era a única pessoa que poderia apaziguar os ânimos.

Primeiro, eu não era de nenhum partido. Mas acima de tudo porque quando eclodiu a crise em Abril/Maio, sobretudo já nos finais em Maio, o povo viu a minha intervenção. Era eu que andava em todos os bairros dia e noite, ia aos hospitais, ia ao interior. Eu era a única presença física visível. E o povo confiou em mim. Daí que os bispos e toda a gente me empurrou para aceitar o desafio. Eu reunia-me quase diariamente com o bispo Ricardo e o bispo Basílio. Finalmente aceitei. Assim como tive que aceitar a presidencial de 2007... A pedido do Xanana, a pedido dos bispos. Por mim não.

R.G.F.: *A análise que fez, na altura, dos poderes presidenciais pesou de algum modo na sua decisão de se candidatar?*

J.R.H.: Não. Não me preocupei com os artigos da constituição que regem os poderes do Presidente da República. Primeiro, porque os conhecia de cor. Segundo, eu diria que a razão quase exclusiva de eu ter aceite esse desafio, foi o facto de o então Presidente da República Xanana Gusmão, os dois bispos de Timor-Leste, D. Ricardo e D. Basílio, assim como o general Taur Matan Ruak, e tantos outros, terem enfatizado que não viam qualquer timorense, que no contexto da crise 2006/2007, com as ressacas e implicações de 2006, que pudesse ser Presidente. A minha preocupação prioritária era pacificar o país, serenar os ânimos, sarar as feridas dentro das F-FDTL e dentro da PNTL, sarar as feridas entre a PNTL e as F-FDTL e a sociedade em geral, porque a credibilidade e a autoridade das instituições estava a nível praticamente zero, devido ao que aconteceu em 2006. Portanto, face a isto, não podia estar preocupado quanto poder eu tenho ou não no contexto da constituição.

R.G.F.: *E essas circunstâncias mantêm-se? Ou acha que já estão ultrapassadas?*

J.R.H.: Largamente ultrapassadas, mas ainda não totalmente. Porque ainda temos um longo caminho a percorrer, para completar os esforços realizados a nível das F-FDTL, da sua profissionalização. Profissionalização que eu vejo com um sentido amplo, isto é, não apenas a formação técnico-profissional dos militares, mas imbuí-los de uma cultura de disciplina, de respeito pelo poder civil, democraticamente eleito, de respeito pelos direitos humanos. O mesmo acontece com a PNTL. Tenho orgulho de ter contribuído para os progressos registados nas duas instituições, mas eu diria que o trabalho ainda está por completar. Vai levar no mínimo dois, três anos, para que nas condições mínimas de operacionalidade das F-FDTL e da PNTL, sejam satisfeitas. Segundo, vai levar uns três ou cinco anos mais, para que poderemos dizer conseguimos inculcar não apenas nos oficiais superiores, mas em todos os militares, todos os polícias, a cultura da não violência, da primazia dos direitos humanos, da dignidade da pessoa humana, da primazia da lei. Isso vai ser um processo cultural, não tanto constitucional ou legislativo.

R.G.F.: *Xanana Gusmão foi o primeiro Presidente Constitucional da RDTL, e no período de 5 anos do seu primeiro mandato teve a tarefa de construir a partir do zero a instituição “Presidência da República”. Do ponto de vista institucional, a Presidência da República que no dia 20 de Maio de 2007 assumiu por direito próprio, estava consolidada? Ou hoje, sensivelmente a meio do seu mandato, pode-se afirmar que a construção institucional da Presidência da República é um trabalho ao qual faltam ainda passos significativos?*

J.R.H.: Não, não se pode dizer que a Presidência enquanto instituição estava consolidada. Assim como não se pode dizer que o governo e a administração pública estivessem consolidados. Somos ainda um país com poucos anos de existência, o que recebemos da UNTAET em 2002 era um esboço, um esqueleto de um Estado, e não um Estado verdadeiro, moderno, funcional. Em dez anos não é possível completar e consolidar as instituições do Estado. A Presidência da República vale pela validade da pessoa. E o Xanana obviamente era a pessoa mais indicada, com muito maior autoridade neste país para assumir ser o primeiro Presidente da República.

Vai levar ainda alguns anos para cumprir que o que está previsto na Constituição e na Lei Orgânica da Presidência da República e termos a Presidência dotada de técnicos, de funcionários, de equipamentos...

R.G.F.: *A “sua” Presidência da República depende exclusivamente do quadro de pessoal da função pública timorense e das verbas do Orçamento de Estado, ou beneficia de apoios em termos de recursos humanos e financeiros de entidades terceiras?*

J.R.H.: Em 2012 a presidência da república está muito mais desafogada, como estão todas as instituições do Estado, como está o Parlamento Nacional, os tribunais, todos os órgãos e agências do governo. O país está muito mais desafogado do que esteve na vigência do primeiro governo e da primeira presidência. Mas a consolidação da presidência enquanto instituição ainda não está alcançada, sobretudo em termos de recursos humanos.

A Casa Militar ainda está por consolidar, a própria Casa Civil ainda está por consolidar. Mas isto acontece com todos os outros órgãos do Estado. É um problema que vai levar ainda muitos anos a resolver, o problema dos recursos humanos serem altamente qualificados, com formação superior reconhecida, com experiência. Mas também isto não basta: com uma cultura de dedicação, de seriedade, honestidade

R.G.F.: *A nível do apoio que o PR necessita para acompanhar as diversas facetas da vida nacional (desde o Parlamento ao Poder Judicial, passando pelas principais entidades da sociedade civil e dos corpos do estado), ou seja, do que comumente se chama uma “Casa Civil”, qual é a situação actual? Como a compara com a que encontrou no dia em que tomou posse?*

J.R.H.: A nova Lei Orgânica contempla uma “Casa Civil” em que o Chefe da Casa Civil está logo a seguir ao Presidente da República, coordena todo o serviço da Presidência da República, faz a vez também de Chefe de Gabinete.

R.G.F.: *O Conselho Superior de Defesa e Segurança é um órgão de consulta do PR. Tem funcionado regularmente? Existe uma “Casa Militar” no seio da Presidência da República que acompanhe os assuntos de defesa e segurança e mantenha o PR permanentemente informado e assessorado?*

J.R.H.: Sim, tem funcionado regularmente.

R.G.F.: *O Conselho de Estado foi criado pela CRDTL como organismo de consulta do PR. Este órgão tem funcionado com regularidade?*

J.R.H.: Tenho activado muito mais o Conselho de Estado do que o CSDS. Não só para os ouvir, em questões cruciais, como por exemplo: ouvi-os repetidamente quando se verificou a ausência muito prolongada do Presidente do Tribunal de Recurso, por motivos de saúde. Agi sempre com muita lealdade ao Dr. Cláudio Ximenes, e com muita prudência, e fui ouvindo constantemente o Conselho de Estado. E o Conselho de Estado com certeza tem que ser ouvido muitas mais vezes.

R.G.F.: Posso-lhe perguntar qual foi o critério que utilizou para nomear os cinco membros do Conselho de Estado, que lhe cabem nomear? Porque é uma oportunidade única do presidente intervir e dar um sinal à sociedade.

J.R.H.: Pois é. Nomeei o Dr. Rui de Araújo, antigo Ministro da Saúde, antigo Vice-Primeiro-Ministro quando eu era Primeiro-Ministro. Pessoa segura, competente, séria, muito respeitada. Nomeei o Reitor da Universidade, Prof. Benjamim Côrte-Real que já era membro do Conselho de Estado de Xanana Gusmão e continua a ser uma figura muito respeitada. Nomeei o engenheiro João Carrascalão em coerência com a minha promessa de que os partidos que não ganharam um único lugar no Parlamento, teriam um lugar na minha Presidência, e ele foi a pessoa consensual dentro dos sete partidos que não tiveram lugar no Parlamento. E que no total ainda representam cinquenta mil votos

R.G.F.: A mudança do sistema de apuramento de mandatos com a introdução de sistema d'Hondt teve de facto esse efeito negativo de “desperdiçar” muitos votos que se não transformaram em mandatos.

R.G.H.: Pois. E quanto às outras pessoas, eu insisti que uma delas tinha que ser uma mulher e não queria que fosse residente em Díli. Portanto é uma senhora de Oecussi. Mirita Marques é residente em Oecussi e membro do Conselho de Estado. Muito ponderada, muito respeitada. O quinto membro é um antigo secretário geral do Conselho Nacional da Juventude, Leovigildo da Costa Hornai. Portanto a minha escolha foi institucional

R.G.F.: Mas também política de grande abrangência.

J.R.H.: Exacto

R.G.F.: Em seu entender, a Presidência da Republica goza hoje de todas as condições – incluindo uma sólida autonomia administrativa e financeira, dotações orçamentais adequadas, e legislação complementar e reguladora de princípios constitucionais – que permita ao seu titular exercer sem restrições o papel que a Constituição lhe atribui?

*J.R.H.: Sim. Devo-lhe dizer que apesar que ainda não temos autonomia financeira, o Governo e o Senhor Primeiro-ministro têm sido extremamente sensíveis ao Presidente da República. Tendo ele sido Presidente da República com todos os constrangimentos que tinha, chegando ao ridículo de que para comprar uma caneta tinha que preencher um *ctv* e tinha que ser aprovado pelo Ministério das Finanças... Isto foi muito aligeirado. Tem havido muita celeridade na execução*

orçamental da Presidência. Tudo continua a passar pelas Finanças, mas o que vai da Presidência da República é muito rapidamente resolvido.

R.G.F.: Se bem estou informado, ainda não há, por exemplo, Lei do Referendo, pelo que pelo menos neste aspecto que integra os poderes do PR há ainda trabalho legislativo a desenvolver. Ou a minha informação está ultrapassada? Haverá outras situações semelhantes?

J.R.H.: É verdade. Não existe ainda a lei do referendo. A lei do referendo é importante para realizar este poder do Presidente da República, e pode contribuir para o reforço das instituições democráticas. Uma das responsabilidades do Presidente da República passa por assegurar o bom funcionamento das instituições democráticas. E uma forma de fazer prevalecer esse artigo da constituição é precisamente a de poder convocar esse referendo. Por exemplo, se o Presidente da República sente-se chocado na sua consciência pela discrepância enorme entre as benesses que os deputados e membros do governo se atribuem, e o grosso da população não podendo vetar em definitivo ou alterar leis, pode exercer uma pressão moral grande, colocando determinadas questões a um referendo. Eu gostaria que o povo se pronunciasse sobre as pensões vitalícias dos governantes, dos deputados e dos membros do governo.

R.G.F.: Quando estive por cá há alguns anos (2005-2006) tive a impressão que a expressão inglesa “government” – que deveria ser traduzida num sentido amplo que englobasse todos os actores do processo político – era utilizada por parte de interlocutores internacionais para estabelecer relações privilegiadas com o Governo em detrimento de outros órgãos de soberania, nomeadamente a Presidência da República que me pareceu por vezes ser um tanto marginalizada. Deseja comentar?

J.R.H.: Creio que os interlocutores internacionais lidam com quem têm que lidar. E há sempre uma instituição primeira com quem eles têm que lidar, porque se um dos papéis deles e da comunidade internacional é apoiar o país, tem de ser através dos canais apropriados. E os canais apropriados que executam, recebem financiamento e executam programas pertencem geralmente ao Governo. Portanto, é óbvio que os doadores, as instituições internacionais como o Banco Mundial, tem que lidar com o Ministério das Finanças, por exemplo. E não com o Presidente da República.

Mas, na minha experiência eu não me queixo das embaixadas e da comunidade internacional não passarem por aqui, não me ouvirem. Ouvem-me constantemente no que toca, por exemplo, à área da defesa e da segurança.

O que é que eu penso sobre o processo da reforma, o que é que eu penso sobre o papel das Nações Unidas: deve-se manter, não se deve manter... Porque aí eu intervenho activamente.

R.G.F.: Quero fazer-lhe uma pergunta que envolve Xanana Gusmão. Em 2007, Xanana fez uma aposta política singular. O percurso que escolheu seguir – com riscos – abdicando de uma segunda candidatura presidencial para tentar alcançar, como acabou por conseguir, o cargo de Primeiro-Ministro, não é usual. Em muitos regimes semi-presidenciais assiste-se, por vezes, ao oposto. Em França, Georges Pompidou, Valéry Giscard d’Estaing, Jacques Chirac e Nicolas Sarkozy foram ministros e/ou Primeiro-Ministros e voltaram-se para a luta pela cadeira presidencial por verem nela um lugar com poder acrescido. Também em Portugal Mário Soares ou Cavaco Silva foram Primeiro-Ministros antes de lançarem as suas candidaturas presidenciais – embora o sub-tipo de sistema semi-presidencial seja algo diverso nos dois países.

O exemplo paralelo ao de Xanana que mais facilmente ocorre provém de um país que nem é uma democracia plena, nem adopta um sistema semi-presidencial: a Rússia, onde Putin, impossibilitado constitucionalmente de se candidatar a um terceiro mandato promoveu a candidatura presidencial de um seu protegido e assegura agora o cargo de Primeiro-Ministro (conservando ao que tudo indica um estreito controlo sobre o elemento chave que não podemos esvaziar desta equação: o partido em que ambos são filiados).

Esta opção de Xanana parece ter como subentendido que em Timor um Primeiro-Ministro pode ter um papel político mais relevante que o próprio Chefe de Estado. Existe em Timor um desequilíbrio de poderes em favor do Primeiro-Ministro? O facto de Você ter ocupado ambos os cargos coloca-o numa posição extremamente privilegiada para comentar esta hipótese.

J.R.H.: Depende, depende muito do Presidente da República. Eu não me sinto nada diminuído, pelo contrário tenho uma intervenção extremamente activa, como por exemplo, na luta contra a pobreza. Não haverá Constituição nenhuma, não haverá lei nenhuma que poderia constringer, proibir um Chefe de Estado de opinar e realizar projectos a favor dos pobres. Eu disse no Parlamento, num dos meus discursos no início:

– Quem não me conhece bem, então eu digo: o grande herói da minha vida é Jean Valjean, de Victor Hugo. Leiam *Les Misérables*... Eu identifico-me totalmente com Jean Valjean. E estou disposto a ir a prisão em defesa dos pobres. E então o que é que eu fiz, e com o apoio do Governo: lancei um programa contra a pobreza, que aliás a FRETILIN contestou. Foi ao Tribunal de Recurso, e Cláudio

Ximenes achou que era inconstitucional. Continuo a discordar totalmente dessa opinião do Tribunal, em relação à não constitucionalidade desse fundo... Mas pronto, tivemos que nos conformar com a decisão do Tribunal.

No ano seguinte, fizemos algo diferente: o governo bloqueia um milhão de dólares, no orçamento do gabinete do Primeiro-Ministro, para apoiar projectos que a Presidência determina. E eu tenho aqui um *task force* que se encarrega na prática de gerir esse programa...

R.G.F.: *Isso significa um nível muito elevado de cooperação.*

J.R.H.: De cooperação. E tem sido excelente. Eu tenho uma equipa pequena – chamada de *anti-poverty task force* – que identificam as situações através do país, projectos de criação de emprego, de ajuda aos pobres. Apresentamos ao Governo, e o Ministério das Finanças simplesmente num prazo de um mês autoriza, eles não questionam. E temos vindo a fazer o monitoramento. Funcionários da rede do governo têm ido aos locais ver onde é que estão esses projectos. E eu digo: o programa é executado a 100%, até ultrapassamos um bocado as despesas previstas. E é visível para quem quer ir ver o projecto, está ali.

Portanto, isto é uma inovação da minha Presidência e que pode ser institucionalizado. Porquê? Quando o professor brasileiro de que se falou no início diz: “modelos não devem ser importados mas devem ser adaptados”, ora nas Europas não precisam desses mecanismos na Presidência da República, como a luta contra a pobreza. Num país africano ou num país asiático, onde existe ainda muita pobreza, em que o Chefe de Estado, ou o Rei, é visto como o “Pai da Nação”, em que é uma sociedade muito patriarcal, ainda, e em que o Governo não tem possibilidade de estar de todos os locais, a todo o momento, no processo de luta contra a pobreza, mas também no processo de apaziguamento da sociedade, de responder com urgência às necessidades mais gritantes das pessoas – deve o Presidente da República intervir e ajudar. Complementa a acção do governo. Alivia a pressão política social em relação ao governo.

E eu quando executo os programas vou pelas aldeias fora ao longo destes dois anos, eu digo sempre:

– Não me agradecem a mim, agradecem ao senhor Primeiro-Ministro, porque foi ele que teve um coração de ouro, e disponibilizou esse dinheiro que a Presidência da República gere para responder em tempo curto.

Porque eu o que disse também é que as decisões aqui são feitas no que chamo de *fast track*. O pedido entra e no máximo num mês tem que ser decidido. Num

mês começa o projecto e tem que terminar no prazo de seis meses. O projecto que dura mais de seis meses já não cabe ao Presidente da República, já não é *fast track*. Então é já um projecto maior pertence ao Governo.

R.G.F.: Olhemos agora um pouco para o papel do Primeiro-Ministro. Você começou por ser Ministro dos Negócios Estrangeiros de um Governo presidido por Mari Alkatiri, da FRETILIN; foi depois você mesmo Primeiro-Ministro; e hoje lida, na sua qualidade de Presidente da República, com um novo Primeiro-Ministro, Xanana Gusmão. Acha que o estatuto político do Primeiro Ministro em Timor-Leste sofre, com estas alterações de titulares, significativas mudanças?

J.R.H.: Alkatiri teve muito mais força como Primeiro-Ministro do que Xanana como Primeiro-Ministro. Alkatiri tinha um partido apenas, um ou dois independentes no governo. Era eu e o Rui de Araújo. Enquanto que Xanana tem que satisfazer, agradar, criar consenso em cinco partidos que estão no governo. Logo ele tem muito menos flexibilidade.

R.G.F.: Apelando para a sua capacidade de observador e para o seu próprio percurso: como vê o papel do Primeiro Ministro no seio do Governo?

J.R.H.: No meu ponto de vista, o Primeiro-Ministro é quem governa. Sobretudo em situações como a nossa, e outras iguais. O Primeiro-Ministro tem que tem que ter muito poder. E o *cabinet*, o Governo, segue. E a bancada do Governo apoia, para que o Governo possa realizar as promessas feitas ao povo. Um gabinete, um governo ou uma bancada que faz politiquice em vez de dar apoio total e leal ao Primeiro-Ministro, para mim é inaceitável.

R.G.F.: E considera que há esse perigo hoje em dia?

J.R.H.: Xanana perde muito tempo para monitorar os seus ministérios, para pôr as pessoas em linha, para disciplinar a bancada, etc. Este é o problema de ter um Primeiro-Ministro e um Governo composto por uma manta de retalhos de vários partidos. Portanto.... Um Primeiro-ministro é eleito, o seu partido é eleito. É eleito graças a sua personalidade, ao seu carisma. Esse Primeiro-Ministro dita as regras do jogo, não há nenhum ministro que pode armar-se em independente, em questionar as decisões do Primeiro-Ministro. Este é o meu ponto de vista.

R.G.F.: Acha que a opção que fez assentou numa perspectiva realista de encontrar o melhor lugar a partir do qual continuar a sua luta em prol dos direitos e das aspirações do seu Povo, ou hoje encontra motivos – além daqueles que eventualmente possam decorrer do

traumático atentado de que foi vítima, e que certamente terão um peso incalculável para quem não passou por situação idêntica – para a reconsiderar? Pondo as coisas num tom mais pessoal: Você está satisfeito com o que está a fazer?

J.R.H.: Eu estou satisfeitíssimo com a minha contribuição para este país. Volto de novo a falar de 2006, em que a minha consciência está totalmente tranquila... Eu tudo fiz com muito sucesso para apaziguar os ânimos. Coisas que fiz, que às vezes são publicas, outras que escapam.

Quando eu assumi a pasta de Primeiro-Ministro e Ministro da Defesa, eu disse:
 – Não serei um Ministro da Defesa normal. Eu serei mais uma espécie de capelão das Forças Armadas e da Polícia. Vou tomar conta das feridas. Vou sarar as feridas de dentro, o orgulho ferido nas Forças Armadas, na Polícia, entre as duas instituições, e entre elas e o povo.

Isto foi o que eu fiz e fi-lo muito subtilmente. Posso dar exemplos. Um: promovi reuniões como os americanos têm muito, tipo *group therapy*, com as forças armadas, com a polícia. Outro foi melhorar coisas materiais deles, a vida. Quando assumi a pasta de Primeiro-Ministro, a primeira coisa que eu recebo no meu gabinete vem do tenente-coronel Filomeno Paixão, para eu assinar uma carta para Portugal a pedir uniformes para as nossas forças armadas. Mais de cinco anos depois das F-FDTL terem sido formadas em Agosto de 2000, ainda precisamos de pedir a Portugal, ou quem seja quem for, fardas para as Forças Armadas? Então as Forças Armadas tinham fardas, umas dadas por Portugal, outras pela China, outras por Moçambique. Eu disse ao coronel Paixão:

– Não. Não assino carta nenhuma, eu quero farda nossa.

E em pouco tempo a farda foi decidida e foi encomendada. Ainda no meu mandato. Eles passaram a ter farda própria.

R.G.F.: *Como se lembra, eu trabalhei no Conselho Superior de Defesa e Segurança e tive acesso a alguns documentos nessa altura. Entre eles, aquele relatório dos incidentes de Lospalos, aquela comissão ad hoc que o Presidente Xanana fez na sequência do incidente de Lospalos, nos finais de 2003, dando conta precisamente que às vezes a parada estava formada com soldados vestidos com três uniformes diferentes.*

J.R.H.: Pois. Exacto. E não só, não havia uma única peça legislativa reguladora das Forças Armadas. Eu fiz passar cinco peças legislativas reguladoras das Forças Armadas. Comecei a pressionar para aumentar os salários da Polícia e das Forças Armadas. Hoje o salário mínimo de um elemento das Forças Armadas é de duzentos e tal dólares. Melhor do que qualquer país daqui da região, excepto

os países ricos, como Singapura. Muito melhor do que a Indonésia, Filipinas, Tailândia, etc... E não só. Ainda em 2006 mandei sair os australianos da minha casa, eram eles que estavam ali como segurança. Coloquei as F-FDLT. E na altura as F-FDLT estavam condicionadas a ficar ou em Tacitolo ou em Hera ou em Baucau. Não podiam sair do quartel, com a presença aqui das forças internacionais. Eu decidi: serão os meus guardas em casa. Segunda decisão, que eu tomei já em Novembro de 2006: são as F-FDLT a fazer segurança ao Palácio do Governo. Isso fiz muito calculadamente. Primeiro fiz um *fait accompli* à ONU e à ISF... Não consultei. Eu disse:

– Em todos os países do mundo são os *marines* que guardam as embaixadas americanas. Em Washington são os *marines* que guardam. Aqui são as nossas Forças Armadas que guardam o meu Palácio.

E aproveitando a desculpa da ISF e da UNMIT de que não tinham polícia suficiente para fazer segurança estática, em centros nevrálgicos da cidade, eu disse:

– Ponho ali as Forças Armadas.

Por exemplo, havia aquela zona perigosa ali perto de onde agora está o Ministério dos Negócios Estrangeiros, que ainda estava em construção; havia lá sempre problemas, pedradas. Eu mandei pôr ali uma unidade da F-FDTL, e isso parou. Porque a percepção do público é que as Forças Armadas timorenses atiram a matar. Mas eles não sabiam que eu tinha dado *rules of engagement* muito rigorosos. Foram vários pontos que eu dei ao Atul Khare², e ele concordou. Por exemplo: que a cartucheira só tinha balas de borracha. Segundo, nunca saíam para fora do recinto onde estão a defender. Nunca vêm à rua. Se são atacados chamam a GNR, chamam a Polícia, etc. ... O poder deles é o poder de dissuasão. Se ele perde o poder de dissuasão, então intervêm as outras forças.

Ouçá: não há nada que tenha contribuído mais para acalmar a cidade do que quando eu decidi *deploy* as F-FDLT, em 25 postos em Díli. Tudo isso recuperou o orgulho ferido. Mas ao fazer as F-FDTL eu tinha que também ao mesmo tempo não descuidar a PNTL. Portanto, esta foi a minha contribuição. E... enfim, depois o diálogo político, não é? Sinto-me satisfeito do que eu realizei até hoje, como Ministro dos Negócios Estrangeiros, como Primeiro-Ministro e como Presidente da República

² Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas e responsável máximo pela UNMIT (2006-2009); anteriormente fora o número dois da UNMISSET (2002-2005). Presentemente é Secretário Geral Adjunto para as Operações de Manutenção da Paz.

R.G.F.: Quando se fala de sistema de governo semi-presidencial está-se a colocar debaixo do mesmo chapéu soluções que divergem em alguns pontos, por vezes importantes, mas que mantêm uma característica comum que os identifica e lhes concede coerência. Em concreto, tenho em mente a definição segundo a qual um país tem um sistema semi-presidencial quando a sua constituição determina a eleição directa de um Presidente da República para um mandato definido, ao mesmo tempo que existe um Primeiro-Ministro e um Governo que são responsáveis perante um parlamento igualmente eleito directamente. Neste contexto, o elemento que pode apresentar maior grau de variação é o dos poderes que estão conferidos ao Presidente – já que se presume que os poderes dos Governos são generalistas por natureza. Gostaria, pois, de analisar consigo, e em detalhe, os poderes do PR timorense segundo o modelo constitucional em vigor.

Em primeiro lugar, a CRDTL começa por definir o PR como o “Chefe do Estado” (artigo 74, nº 1). Num sistema político de poderes repartidos e equilibrados, que importância atribui a essa primeira definição? É mera retórica ou deriva dela alguma consequência prática?

J.R.H.: Não é obviamente mera retórica. A palavra está ali não por acaso... Porque ele é a primeira figura da Nação. E a Constituição atribui-lhe responsabilidades de zelar pela soberania, independência, integridade territorial. As suas responsabilidades incluem fomentar a paz no país, o diálogo... A Constituição diz também que o Governo presta contas ao Parlamento Nacional e ao Presidente da República. E eu creio que tenho que feito valer essas minhas obrigações um pouco mais do que Xanana. Não sei se Xanana, por exemplo, interpretou os poderes dele tanto quanto eu interpretei. (risos).

R.G.F.: Quando diz que “o Governo presta contas ao Presidente da República” a que se está a referirem concreto? Não me parece que a claro que Constituição da RDTL preveja que o governo depende do Presidente da República, e não contempla o seu corolário lógico que seria a liberdade do Presidente da República demitir o Primeiro-Ministro... É verdade que atribui ao Presidente da República a faculdade – e mesmo essa, de forma limitada – de dissolver o Parlamento que sustenta o Governo; e confere-lhe o poder de dar posse ao Primeiro-Ministro e aos seus ministros, individualmente. É nestas competências que baseia a sua ideia de que o Governo é responsável perante o Presidente da República ?

J.R.H.: Muito simples, a Constituição é explícita: o governo presta contas ao Parlamento e ao Presidente da República. Está escrito no artigo 107 sobre a responsabilidade do governo: “O Governo responde perante o Presidente da República e o Parlamento Nacional pela condução e execução da política interna

e externa, nos termos da Constituição e da lei”. Logo, o Chefe de Estado sendo o garante da independência, da soberania, da paz, da unidade nacional, tem responsabilidades e o privilégio de exigir do governo a prestação de contas, porque a ausência de boa governação, ou a má governação, poderia criar-se situações de grande tensão social, conflitos sociais e políticos, que comprometem a paz e a estabilidade pela qual o Chefe de Estado é um dos principais responsáveis. Portanto, interpreto que o governo presta conta porque, em primeiro lugar, está explícito na constituição e em segundo lugar, tudo o que possa afectar a paz, estabilidade, integridade, unidade nacional é responsabilidade do Presidente da República. Portanto, qualquer acção governativa, ou falta de acção, que possa levar a tensões sociais desestabilizadoras, o Presidente da Republica tem algo a dizer nessa matéria.

R.G.F.: *A CRDTL atribui ao PR as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas, garante da independência nacional, da unidade do estado, e do regular funcionamento das instituições. Acha que, no exercício dessas atribuições definicionais, o PR é livre de recorrer a quaisquer meios políticos, ou pelo contrário encontra-se limitado pelo exercício do elenco de competências concretas definidas em três artigos específicos da CRDTL (85, 86, 87)?*

Por outras palavras: as competências explicitadas nos artigos 85, 86 e 87 são por si entendidas como meros exemplos explícitos (mas não exaustivos) dos poderes a que poderá recorrer, a par de outros que se encontrariam implícitos, ou revestem a forma de um elenco completo e taxativo das competências presidenciais, o que tornaria não-constitucional o uso de quaisquer prerrogativas não constantes dessa listagem?

J.R.H.: Obviamente que não os considero como uma lista exaustiva e fechada. Por exemplo, há situações em que o Presidente da República pode tomar iniciativas e influenciar o governo, nomeadamente em questões como nomeação de membros do Governo, porque tem informações suficientes em relação a um determinado candidato a ministro, que não se coaduna com as suas convicções, enquanto Presidente da República e não a título pessoal, não se coaduna com a função de zelar pelo bom funcionamento das instituições do Estado. Que tal pessoa com a sua nomeação seguida de eu dar posse, pode provocar instabilidade no país. Portanto... exerci este poder não escrito. Mas interpretei com muita flexibilidade as minhas responsabilidades.

Outro exemplo é o Orçamento Geral do Estado. Eu não espero que o orçamento me venha, depois já do *fait accompli* de ter sido votado no Parlamento e que eu decido vetar, ou não. Eu falo antecipadamente sobre o que é que eu

considero importante que deve vir no Orçamento, sobretudo questões que tem a ver com a luta contra a pobreza, ou a alocação justa dos recursos para os diferentes sectores. Eu intervenho publicamente nos meus discursos, mas também no meu diálogo permanente com o Primeiro-Ministro.

R.G.F.: Em algum momento do seu mandato usou ou ponderou usar alguma forma de intervenção política e institucional não prevista explicitamente nesses artigos?

J.R.H.: Não, eu creio que a nossa Constituição é bastante equilibrada. Tiro o chapéu aos que arquitetaram esta constituição, adequada para a realidade timorense. Apenas deviam ter tido mais cuidado em não copiar demasiado modelos de outros países que não funcionam para cá. Por exemplo, até se podia dizer que é uma ofensa ao próprio estipulado na constituição, nomeadamente quando a prevê – cópia exacta do modelo português – que quando o Presidente da Republica se ausenta do país, tem que pedir autorização parlamentar. Ora isso não acontece em nenhum outro país que conheça, em que o Presidente da República democraticamente eleito, eleito directamente pelo povo, tem que pedir autorização ao Parlamento para as suas deslocações ao exterior. Uma coisa é informar, por cortesia, como qualquer um de nós deve fazer: outra é ter que pedir autorização ao Parlamento. Isto para mim é absurdo, é ridículo, e que nunca devia constar na nossa constituição.

R.G.F.: Antes de passarmos a uma análise mais fina dos poderes presidenciais, gostaria que me indicasse quais são, em sua opinião, as 3 principais competências do PR, independentemente de estar ou não estar explicitado na Constituição. Para si o “tripé” dos seus poderes assenta em quê?

J.R.H.: Na realidade timorense, não é? Na circunstância de 2006 em diante, de 2007 até hoje, uma das maiores responsabilidades do Presidente da República é preservar a paz...

Segundo: para mim, para se preservar a paz, ela tem que estar assente fundamentalmente em duas questões: na questão económica e social (criação de emprego, regressão da pobreza); a outra: profissionalização, disciplina, modernização das Forças Armadas, portanto das forças da defesa e da segurança. Estes são o que vejo como minhas prioridades, as minhas responsabilidades primeiras.

R.G.F.: Quais são as 3 principais áreas onde considera as competências constitucionais do PR insuficientes ou inexistentes?

J.R.H.: O problema é fácil. Por exemplo, no meu caso, e devido à minha experiência, eu poderia exigir maior intervenção na política externa. Maior intervenção na área da defesa e da segurança. Mas ao exigir isso já podia extravasar para as competências do Governo... Eu creio que para a nossa realidade actual e futura o equilíbrio actual, as competências do Presidente da República com as suas limitações, são adequados.

R.G.F.: *Gostava de entrar agora numa parte de bastante detalhe, que é ir ver uma a uma as competências do Presidente, e que me dissesse, numa escala de 0 a 10, qual a importância que atribui a cada uma delas. Pode ser?*

J.R.H.: Vamos a isso

R.G.F.: *Promulgar diplomas legislativos?*

J.R.H.: Obviamente, de 1 a 10, eu poria em 10. Tenho que o fazer.

R.G.F.: *Exercer as competências do Comandante Supremo das Forças Armadas?*

J.R.H.: Em papel é bonito, mas no dia-a-dia, não tenho qualquer intervenção, eu daria 5.

R.G.F.: *Mas daria 5 pela prática, ou daria 5 pela importância que isso poderia ter?*

J.R.H.: Não, dou 5 pela prática, pela importância eu daria 10. E *in extremis* declarar a guerra, fazer a paz, nada mais importante do que isso.

R.G.F.: *E exercer o direito de veto?*

J.R.H.: Extremamente importante. Eu daria 10.

R.G.F.: *Nomear e empossar o Primeiro-Ministro?*

J.R.H.: 10.

R.G.F.: *Requerer a apreciação de constitucionalidade?*

J.R.H.: Também 10.

R.G.F.: *Submeter a referendo questões de relevante interesse nacional?*

J.R.H.: 10.

R.G.F.: *Declarar o estado de sítio, ou o estado de emergência?*

J.R.H.: Iguualmente, portanto 10.

R.F.: *Declarar a guerra e fazer a paz?*

J.R.H.: 10.

R.G.F.: *Indultar e comutar penas?*

J.R.H.: 10

R.G.F.: *Conferir títulos honoríficos, condecorações e distinções?*

J.R.H.: Isso não tanto. Pode ser o Primeiro-Ministro, posso ser eu. Deram-me esse papel, que eu faço. Obviamente há situações que o Presidente da República deve fazer. Mas não é por aí que eu exigiria mais. Talvez 5.

R.G.F.: *Presidir ao Conselho Superior de Defesa e Segurança?*

J.R.H.: 5.

R.G.F.: *Acha que o Conselho Superior de Defesa e Segurança é uma instituição que poderia ter outras funções?*

J.R.H.: Não. Eu creio que está bem assim. Só para o presidente ouvir.

R.G.F.: *Presidir ao Conselho de Estado?*

J.R.H.: Igual.

R.G.F.: *Marcar o dia das eleições?*

J.R.H.: É importante, eu diria 10.

R.G.F.: *Requerer a convocação extraordinária do Parlamento Nacional?*

J.R.H.: 10

R.G.F.: *Mas nunca o fez...*

J.R.H.: Não, eu tive uma ou outra iniciativa, mas era mais coisas para cerimónias.

R.G.F.: *Dirigir mensagens ao Parlamento Nacional e ao país?*

J.R.H.: Importante, 10.

R.G.F.: *Dissolver o Parlamento Nacional em caso de grave crise?*

J.R.H.: 10.

R.G.F.: *Mas também nunca o fez?*

J.R.H.: Não. Felizmente nunca foi necessário.

R.G.F.: *Demitir o governo, e exonerar o primeiro-ministro?*

J.R.H.: Muito importante, não o fiz, não o tenciono fazer tão cedo. Daria 20.

R.G.F.: *Nomear e empossar os membros do governo?*

J.R.H.: Lógico, 10.

R.G.F.: *Nomear dois membros do CSDS?*

J.R.H.: 5.

R.G.F.: *Nomear o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça?*

J.R.H.: 10.

R.G.F.: *Nomear o Procurador Geral da República?*

J.R.H.: 10.

R.G.F.: *Nomear o Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, e outros chefes militares?*

J.R.H.: 10.

R.G.F.: *Nomear cinco membros para o Conselho de Estado?*

J.R.H.: 5.

R.G.F.: *Nomear um membro para o Conselho Superior de Magistratura Judicial?*

J.R.H.: 5.

R.G.F.: *Nomear e exonerar embaixadores?*

J.R.H.: 5.

R.G.F.: *Receber cartas credencias?*

J.R.H.: 5.

R.G.F.: *Conduzir o processo negocial de acordos internacionais?*

J.R.H.: 5. Porque isso pode ser feito pelo governo.

R.G.F.: *Acabámos de percorrer o elenco completo das funções atribuídas pela constituição ao Presidente da República. Falta aqui alguma coisa? O senhor gostava que houvesse outras competências do Presidente da República expressas na constituição?*

J.R.H.: Não. Estou satisfeito.

R.G.F.: *Acha que dispôs sempre de condições para exercício de todas as suas competências?*

J.R.H.: Sim, nunca tive problemas.

R.G.F.: *Considera que os termos em que a Constituição lhe permite dissolver o Parlamento são demasiado restritivos, tendo nomeadamente em conta que o Presidente da República é o garante do regular funcionamento das instituições, que pode estar entravado por motivos distintos dos constantes desta disposição?*

J.R.H.: Não. Eu acho que são adequados, precisamente dado ao facto de país novo, país jovem, e nunca se sabe quem pode ser eleito para Presidente da República. É melhor cercear, limitar muito os poderes do Presidente nessa área.

R.G.F.: *Não lhe pareceria adequado que o Presidente da República pudesse presidir ao Conselho de Ministros a convite do Primeiro-Ministro, ou mesmo por iniciativa própria em casos que se prendem com os seus poderes em matéria de negociações internacionais?*

J.R.H.: Não tem que necessariamente que presidir a uma reunião de Conselho de Ministros. Creio que não seria apropriado. Mas nada me impede de convidar o senhor Primeiro-Ministro, e todos os membros do Governo, para uma reunião comigo, em que eu coloco questões que me preocupam. E sei que se o fizesse o Primeiro-Ministro responderia com prontidão. E já temos tido exemplos... Nas minhas reuniões semanais com o Primeiro-Ministro, sempre que eu tiver matérias de competência com um ou outro ministério ele traz, um, dois, três ou mais ministros.

R.G.F.: *Considera que o Presidente da República dispõe efectivamente do poder de recusar a nomeação e consequentemente a posse de um ministro indicado pelo Primeiro-Ministro? Se sim: em qualquer caso ou apenas naqueles em que o Presidente da República tem poderes especiais (defesa e segurança, negociações internacionais)?*

J.R.H.: Surpreendi o Xanana quando ele veio com a lista dos membros do Conselho de Ministros para eu depois dar posse. Eu disse: eu quero os CVs de cada um. Vou mandar ao Procurador-Geral da República para ver se há algum caso

criminal no processo contra cada um deles. Se eu sou o Chefe de Estado que vela pela paz e segurança no país, se dou posse, eu tenho que ter confiança não só no Primeiro-Ministro, mas nos membros do Governo a que eu dou posse. Porque eu estou a dar posse individualmente, a cada um deles. Eu recusei dois nomes que ele me deu para cargos do Governo.

R.G.F.: Isto é muito interessante, porque se lembra muito bem que Xanana enquanto Presidente da República mostrou-se várias vezes desagradado com a continuação do seu antigo colega Rogério Lobato como Ministro do Interior, chegou a pedir publicamente a sua substituição, mas contudo, quando o Primeiro-Ministro procedeu a uma remodelação em Junho de 2005, esse Ministro continuou em funções...

J.R.H.: Sim, sim... A diferença de estilo é que eu não fiz isso em público.

R.G.F.: Não fez isso em público mas também não deixou que fossem nomeados, não acedeu a dar-lhes posse.

J.R.H.: Exacto

R.G.F.: Um sistema de governo não pode ser aferido unicamente pela sua matriz constitucional, por muito importante que esta seja na fixação de um quadro objectivo, havendo muitos outros factores – desde a personalidade do Presidente ao sistema de partidos, passando pela relação entre esses dois elementos... – que influenciam o modo como, na pratica, se comporta o semi-presidencialismo num determinado país.

Para Jorge Novais – que foi assessor do Presidente português Jorge Sampaio – os primeiros anos de um novo regime político tendem a “cristalizar” uma forma política que depois ganha inércia e capacidade para se autonomizar relativamente aos factores que, num primeiro momento, terão contribuído para a moldar dessa específica forma.

Acha que em Timor, no que toca ao modo de exercer a Presidência da Republica, existe um “modelo Xanana” e outro “Ramos Horta”?

J.R.H.: Não. Uma coisa é um estilo de cada um. O meu é muito próximo do Xanana e vice-versa... Eu creio que o modelo semi-presidencialista diluído, que nós temos, é o adequado, é o que prevalece independentemente de quem o ocupa. O estilo de cada um varia. Por exemplo, em Portugal, o estilo de Mário Soares é muito diferente do estilo de Cavaco Silva. Portanto... Aqui, eu e o Xanana talvez somos muito mais parecidos ao Dr. Mário Soares, enquanto o Dr. Mari Alkatiri mais parecido talvez ao Prof. Cavaco Silva... Isto no sentido de quando Cavaco era Primeiro-Ministro. Alkatiri foi Primeiro-Ministro e Cavaco Silva era um Primeiro-Ministro com força, determinado. E Alkatiri, como eu lhe dizia,

tinha muito mais poder como Primeiro-Ministro, porque era um único partido no Governo e ele não teve que se preocupar com coligações.

R.G.F.: O que sugeri que se pudesse designar como “modelo Xanana” terá sido consistente ao longo dos 5 anos do seu mandato ou pode ser vista uma inflexão a partir de 2006, com o avolumar do “caso dos peticionários”?

J.R.H.: Não, o Xanana já começou a ficar muito frustrado com o Governo a partir de 2003... 2002 mesmo...

R.G.F.: Ele se calhar já estava frustrado desde que a FRETILIN saiu do CNRT.

J.R.H.: Exacto. As crispções começaram aí, começaram desde o início, desde de 2000. E foram-se agravando à medida que a FRETILIN acumula poder, em detrimento de Xanana, pelo menos como ele percepcionava, à medida que a sociedade civil, a população começam a queixar-se do Governo, da sua arrogância, à medida a que a própria Igreja começa também a distanciar-se e a confrontar o Governo.

R.G.F.: A totalidade do mandato do seu antecessor, Xanana Gusmão, foi acompanhada pela presença maioritária de um partido no Parlamento Nacional – a FRETILIN – força política essa que não apoiou formalmente a sua candidatura. Até que ponto essa circunstância moldou o sistema de governo em Timor?

J.R.H.: Eu creio que não... Se algo interveio aí, nessa decisão da FRETILIN em 2002 de não apoiar a candidatura de Xanana, foi uma atitude muito infeliz. Foi o primeiro erro táctico, erro político crasso da FRETILIN. Na altura, eu estava no governo de transição de Mari Alkatiri mas publicamente fui ao terreiro e apoiei Xanana Gusmão.

R.G.F.: As eleições de 2007 trouxeram um novo quadro político. No que toca à Presidência da República, assistiu-se à sua própria eleição numa segunda volta em que recebeu o apoio político da maioria dos partidos que integram hoje a maioria parlamentar e sustentam o IV Governo Constitucional em funções. A FRETILIN, pelo contrário, empenhou-se no apoio explícito a um candidato que foi derrotado nas presidenciais, e apesar de se manter como a maior força parlamentar, está hoje remetida para a função de liderança da oposição. Acha que essas significativas alterações na cena política tiveram reflexos no modelo de relacionamento entre Presidente da República e Primeiro-Ministro? E no sistema de governo?

J.R.H.: Sim. Além disso, pelo menos até uma dada altura, eu consigo fazer equilíbrio. Tenho uma boa relação com a AMP, em particular com o Primeiro-

-Ministro, como tenho boa relação com a FRETILIN. Embora ultimamente a FRETILIN, por razões que só eles sabem, tem endurecido um bocado a posição deles, incluindo em relação a mim. Porque me acham demasiado benevolente em relação ao Governo.

Em tempos, numa conversa com o velho avô Xavier do Amaral, eu disse:

– Olhe, já me faz lembrar o Afonso Albuquerque, que dizia: *Mal com el-rei por mor dos homens, mal com os homens por mor del-rei. É melhor morrer!* Quando supostamente ele estava a morrer dizia isto. Não sei se isto é real, consta dos livros. Mas eu disse em tom de graça. E acrescentei: Mas como eu não tenho intenção de morrer por causa deles, mando-os todos à fava. (risos)

R.G.F.: *Olhamos para Timor e vemos que Timor teve dois presidente, Xanana Gusmão, José Ramos Horta. Acha que ambos exerceram as suas funções de modo idêntico? Ou há diferenças, para além daquelas diferenças de personalidade normais, que possam ser sublinhadas? Acha que há um modelo Xanana e um modelo Ramos Horta? Ou o modelo é o mesmo?*

J.R.H.: Eu não diria modelos. O único modelo possível é o que está previsto na Constituição. Estilos, talvez diferentes. Por exemplo, quanto a similaridades: o então presidente Xanana Gusmão, pela sua personalidade, pela sua pessoa muito sensível às carências da população, queria fazer as coisas directamente, intervir, ajudar as populações carenciadas mas na altura os meios à sua disposição eram muito mais limitados, e não tinha um governo que fosse sensível a este seus desejos de ajudar as populações. E esse governo negava-lhe os meios financeiros, por um lado porque os não tinha, mas também pela própria filosofia desse governo segundo a qual o Presidente não deve ser um filantropista. Eu chego à presidência, partilho de Xanana esses seus sentimentos, e a convicção de que o Presidente deve ser mais interveniente, porque é uma forma de apoiar o governo, é uma forma de garantir a paz e a estabilidade, e Xanana procura dar-me meios, como chefe de governo, e a presidência tem tido mais meios. Mas, pela minha própria personalidade, pelos contactos internacionais, consigo muito mais apoios directamente para a presidência, do que Xanana conseguiu. Tenho projectos, por exemplo, parceria com o principado de Mónaco. Já lá vão três, quatro anos, em que Mónaco apadrinha financeiramente projectos de cultivo de árvores de sombra para café, e substituição de árvores velhas e antigas de café na zona de Ermera. Mas tudo feito através da Presidência da República. A cooperação espanhola ainda há dias assinou com a presidência um acordo de cooperação de um milhão e duzentos mil euros, para financiar sete projectos,

identificados pelo Presidente da República. O dinheiro é transferido para uma conta oficial do Presidente da República. Isto para o Primeiro-Ministro Xanana Gusmão é totalmente aceitável. Não é o Presidente da República que gere o dinheiro, o dinheiro é gerido pelas diversas ONGs, mas são projectos propostos pela presidência. E Xanana Gusmão não vê nisto qualquer interferência da Presidência da República a tentar usurpar a acção do governo. Pelo contrário, ele vê isso como um apoio, uma ajuda do Presidente da República ao próprio governo. Alivia muita da carga do governo. Este Presidente da República tem feito dezenas de escolas no país, tem feito mais de trezentas casas para os pobres neste país. O que consigo fazer com isto, para além de directamente beneficiar muita gente, alivia os encargos do governo. Portanto, o que eu estou a fazer, o que eu tenho feito, é criar um clima de paz, de serenidade para este país, através dessas iniciativas.

Não há aí grandes diferenças entre mim e o actual primeiro-ministro. Diferenças há em algumas determinadas questões. Eu e o Xanana somos irmãos, não somos gémeos perfeitos, portanto podemos ter diferenças mas elas são diminutas, e em nada afectam o bom funcionamento das duas instituições, do governo e da presidência, pelo contrário...

Talvez haja uma diferença que hoje a FRETILIN vê e aceita, pois finalmente compreendeu. No início da minha presidência a FRETILIN via em mim um presidente pró-governo. Enquanto que Xanana era um presidente anti governo, eu era um presidente pró AMP. Mas eu tentei sempre explicar à FRETILIN, que tendo eu empossado este governo, e levando a sério a palavra empossado, eu sou co-responsável com o governo, porque sou eu que lhe dou posse, e sou co-responsável perante o povo também moralmente. Tanto assim é que eu fiz coisas que Xanana não fez quando era Presidente. Hoje o Alkatiri me diz: esses dois anos para cá têm sido muito mais equilibrados. Eu respondo: Mari, agradeço. Mas tenho sido eu mais equilibrado, ou vocês finalmente entenderam o papel do Presidente da República em viabilizar o governo que ele empossou?

R.G.F.: Portanto, o senhor Presidente sente-se confortável com o governo que tem.

J.R.H.: Sinto-me confortável com o Primeiro-Ministro. O Primeiro-Ministro é que é responsável dos seus ministros. Eu tenho total confiança em relação ao Primeiro-Ministro, que é uma pessoa honesta, sensível ao povo, super trabalhador e estudioso. Se existe alguma diferença entre eu e o Xanana, é esta: o Xanana lê toda a papelada que lhe trazem, desde o tempo da presidência até hoje. Eu sou do estilo do presidente americano, eu leio os sumários executivos.

Mas o Xanana desde que eu o conheço, desde Presidente, se lhe trazem um documento de quinhentas páginas, ele lê do princípio ao fim, e toma notas, ali com um lápis, ele está a marcar tudo. Você está a falar com ele, ele próprio é o *note taker*, ninguém fala de novo para ele. Ele deve ter milhares de páginas de informação desses dez anos de reuniões. Eu não faço isso, eu hoje retenho aquilo que eu julgo ser importante e indispensável.

R.G.F.: Os modelos semi-presidencialistas admitem várias variantes: em França há uma variante em que normalmente o presidente aparece como um líder de um grupo político, e há uma maioria, um presidente, um governo, todos da mesma cor. Em Portugal, nós temos a ideia de que o povo não gosta de “pôr os ovos todos no mesmo cesto”, e acredita-se que o presidente deve aparecer sempre mais destacado dos apoios partidários. E que isso facilita o seu papel de árbitro. Mas você não parece ter sido prejudicado pelas circunstâncias da contenda eleitoral para a Presidência, nomeadamente a segunda volta que disputou com Lu Olo, nem no papel de árbitro nem na capacidade de relacionamento com a FRETILIN. Eu vejo, inclusivamente que alguns dos seus assessores e dos seus colaboradores na Presidência são militantes públicos da FRETILIN...

J.R.H.: São quadros destacados!

R.G.F.: São quadros destacados, que funcionam destacadamente dentro da Presidência também. O facto, portanto, de ter havido uma coincidência de maioria governamental e maioria presidencial, não diminuiu a sua capacidade de diálogo com outras forças políticas?

J.R.H.: Não, eu de propósito fiz esforço para a FRETILIN não se sentir marginalizada, encostada à parede. E onde eu pude trouxe membros da FRETILIN para a presidência, para o Conselho de Defesa e Segurança. A Dr. Ana Pessoa³ fui eu que propus para Procurador-Geral da República. Uma senhora com total integridade, que não está ali a pensar FRETILIN, mas a pensar no Estado.

Portanto, eu creio que tenho conseguido fazer um equilíbrio institucional, um equilíbrio político, em que a FRETILIN não tem razão de fundo para se queixar. E creio que por isso tenho contribuído também, essa minha política de moderador... A pior coisa que pode acontecer é um partido forte como a FRETILIN sentir-se acossado, marginalizado, e então as tensões aumentam e pode levar a situações de facto.

³ Ana Pessoa é destacada militante da FRETILIN, e ocupou a pasta da Administração Estatal desde o tempo dos governos de transição, mantendo-se no posto nos I, II e III Governos Constitucionais. Foi casada com José Ramos Horta, sendo mãe do seu único filho

R.G.F.: *Acha que Timor teria vantagens em deixar cair o actual sistema de governo e adoptar um modelo alternativo, fosse ele parlamentarista (como é sugerido por alguns críticos académicos de origem anglo-saxónica...), fosse ele presidencialista?*

J.R.H.: Eu considero-me confortável com a actual situação.

R.G.F.: *O sistema de governo semi-presidencial que Timor adoptou existiu, durante várias décadas, apenas em Estados europeus no século XX. A sua actual expressão alargada a novos territórios tem sido associada à “terceira vaga de democratização” que Samuel Huntington faz nascer na madrugada lisboeta de 25 de Abril de 1974. No entanto, há um profundo debate académico que incide, por um lado, sobre os méritos e deméritos intrínsecos a este sistema, e por outro, sobre o seu contributo à promoção da democracia ou a sua adequação a situações de jovens democracias. Reflectir sobre a experiência timorense neste quadro pode ser muito revelador e enriquecedor.*

Há críticos deste sistema de governo que sustentam que a existência potencial de dois focos de poder, cada qual com sua legitimidade eleitoral bem estabelecida – por um lado o Presidente da República, pelo outro e o Primeiro-Ministro e seu Governo – pode ser um factor conducente ao aprofundamento de divisões políticas e a um clima de confronto institucional mais ou menos permanente, ou mesmo a uma paralisia das instituições, tudo contrário aos interesses da estabilização e consolidação da democracia. De que forma entende esta crítica? Acha que ela é pertinente no caso timorense?

J.R.H.: Idiotece. Tivemos eleições em 2001 e 2002, não houve um único incidente. E no pior das situações em Timor-Leste, na crise de 2006/2007, houve incidentes mas nenhum deles relacionado com o facto de termos duas eleições.

R.G.F.: *Em 2006 parece ter havido uma dissonância entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro. Acha que a constituição estabelece claramente em caso de conflito entre o Presidente e o Primeiro-Ministro quem é que é hierarquicamente superior?*

J.R.H.: É óbvio. Na constituição o Presidente da República é hierarquicamente a primeira figura do país, eleito democraticamente pelo povo. A questão não é apenas o que está na constituição e nas leis. A questão é quem assume estas responsabilidades dos órgãos da soberania. Daí vem a sua personalidade, o seu estilo de dialogar, de criar parcerias e solidariedade institucionais, o que teria evitado a crise de 2006. Se o Presidente da República e o Primeiro-Ministro de então se sentassem regularmente e fossem bastante leais um ao outro, assumissem a complexidade conjunta de zelar pelas instituições do Estado, sobretudo naquele período logo a seguir à independência, mais difícil, mais precário, provavelmente

ter-se-ia evitado. Eu não estou a dizer que a responsabilidade é de um ou é do outro, mas antes que o Presidente da República e o Primeiro-Ministro são os dois principais responsáveis, pelo que há de bom, pelo que há de mau. Agora se o governo ouviu o Presidente na altura, é outra questão. Se o Presidente fez tudo para apoiar o governo face às dificuldades que o país enfrentava, também. Se o Governo ele próprio tinha a sensibilidade para a realidade, a sensibilidade do país, da sociedade, naquele período, isso também são outras questões. Mas, nesta nossa situação, como em muitas outras pelo mundo fora, as personalidades, o estilo de governação, são tão importantes quanto os aspectos constitucionais, ou legais, estipulados nos livros.

R.G.F.: Acha que a composição do CSDS em Timor constitui uma resposta adequada aos problemas de articulação entre o PR, o Governo e as chefias militares e de segurança? Faz jus ao papel constitucional do PR enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas?

J.R.H.: O Conselho Superior de Defesa e Segurança reflecte um pouco as exigências do reservatório político intelectual timorense. Alguns são muito bons, desempenham um papel com competência, com sabedoria. Outros estão ali porque é necessário o equilíbrio no Parlamento, equilíbrio político.

R.G.F.: Há três membros nomeados pelo Parlamento.

J.R.H.: Sim, três. O que importa assinalar é que uma das áreas que eu tomei como prioridade na minha presidência é o processo de reforma, de modernização no sector de defesa e segurança. Criei um mecanismo, a alto nível, composto por mim, pelo Primeiro-Ministro e pelo Presidente do Parlamento. De consulta permanente entre os três, porque não queria repetir os erros do passado, em que havia falta de convergência, chegando à ruptura entre o Primeiro-Ministro e o Presidente da República, e nesta área. O que nem um nem outro prestavam era muita atenção às duas instituições. E não prestavam atenção porque desconfiavam um do outro. Eu não quis isso, criei esse mecanismo. Temos tido muitas reuniões.

R.G.F.: A sua iniciativa – na qual encontro algum paralelismo com várias comissões ad hoc promovidas pelo Presidente Xanana – para procurar criar mais uma “instituição informal” que resolva problemas que os órgãos constitucionais previstos parecem não estar à altura de encontrar, sugere-me a seguinte pergunta: os organismos políticos previstos na Constituição são insuficientes ?

E neste sentido, não lhe parece que o Artigo 69 da CRDTL, que afirma que “os órgãos de soberania, nas suas relações recíprocas e no exercício das suas competências, observam o

princípio da separação e interdependência de poderes” tem sido lido muito mais no sentido de sublinhar a separação do que a interdependência ? Concorda?

J.R.H.: É óbvio... Nós todos fazemos parte de um único corpo, e esse corpo é o país, é a nação. Nós todos somos co-responsáveis pela manutenção da paz, da ordem, da lei, da unidade e da integridade do país. Logo, nenhum órgão de soberania pode dizer-se dissociado de outro.

R.G.F.: *Uma coisa que Timor não experimentou ainda a nível das hipóteses do semipresidencialismo, tendo em conta o que acontece em Portugal ou em França que são modelos distintos, foi a existência de um Presidente que tenha sido apoiado directamente por um partido ou um determinado grupo de partidos, e um Primeiro-Ministro que seja apoiado por os partidos rivais – o que se chama normalmente de “co-habitação”. Pode ser que no próximo ano venha a ser essa a situação, pode ser que não. Mas até agora isso ainda não existiu. Em Portugal, normalmente diz-se que é bom que o Presidente e o Primeiro-Ministro não sejam da mesma área política, sem que com isso sejam directamente rivais. Finalmente estamos a experimentar um Presidente e um Primeiro-Ministro com maioria da mesma área política. Como é que vê este problema?*

J.R.H.: Eu pessoalmente creio que assim está bem. Xanana foi eleito, endossado pelos partidos pequenos, em 2002. Eu foi eleito, endossado pelo CNRT, e depois, na segunda volta, geralmente por todos os outros partidos. Mas quer Xanana, na sua altura, quer eu hoje, não tínhamos partido. Eu abandonei a FRETILIN já lá vão mais de vinte anos. Portanto, sou um dos poucos neste país que não está directamente ligado a nenhum partido. Nas nossas circunstâncias, de novo digo, do meu país, a figura ideal para Presidente da República, entre outros critérios, é não ser de nenhum partido político. É extramente difícil alguém que seja presidente do partido, secretário-geral do partido vir a ser eleito. Segundo, se é eleito porque o partido tem força, vai ser extremamente difícil o diálogo entre ele e os outros partidos. Será extramente difícil para ele fazer a ponte, ele vai gastar muita energia em tentar provar a todos que ele é Presidente de todos. Nada aconselhável. O Dr. Mari Alkatiri já no congresso de FRETILIN enfatizou precisamente esta questão.

Portanto, no nosso país, eu creio que nós estamos a estabelecer um Presidente, e que o Presidente deve realmente não ser ligado a nenhum partido. Eu pessoalmente tenho mantido conversas com o Dr. Mari Alkatiri, com Xanana Gusmão, tendo em vista o ano de 2012 e o debate que corre entre eles, em sede de cada de um dos partidos. Eu aconselhei: a vocação de um partido grande, sobretudo

um partido grande, a sua ambição é governar. Logo, o que mais importa para esse partido são as eleições legislativas, e não as presidenciais. E eles concordam, obviamente, todos eles concordam. Só os partidos pequenos que não tem o sentido de realidade e que não tem hipóteses nas legislativas, tentam através da campanha presidencial, sacar o dinheiro, ou visibilidade, uma vez que sabem que não vão ser eleitos. Como também acontece nos Estados Unidos, por exemplo, com um Jesse Jackson, se vai para campanha eleitoral. É para ganhar tempo de antena e visibilidade, não é porque ele sonhe ser presidente. Ora bem, no nosso caso eu aconselhei o Xanana e o Alkatari, que eles nem deviam avançar um candidato seu, da Fretilin ou do CNRT, nem deviam endossar qualquer candidato.

Disse: vocês vão fazer as legislativas sem terem criado ressentimentos com nenhum dos candidatos presidenciais. Vocês libertam os vossos membros para votar de acordo com a sua consciência em relação ao candidato presidencial.

É essa a mensagem que eu tenho passado. Eu até disse mais ainda: encorajei-os a não queimarem os cartuchos, a não gastar dinheiro e energia com campanhas, isso tudo cria ressentimentos. A vocação deles é governar. O Presidente é extremamente importante, é óbvio, mas eles não devem intervir demasiado directamente, porque é óbvio pela experiência de 2002 e 2007, que cria ressentimentos.

Eu disse também aos bispos: não deve vir ninguém regimentar a Igreja para apoiar o candidato presidencial A, B, ou C, ou o partido A, B, ou C. A Igreja deve-se manter totalmente neutra. Porque precisamos de instituições neutras, para fazerem as pontes quando elas são necessárias. E isso é o papel também do Presidente da República.

R.G.F.: *Em sua opinião, o sistema semi-presidencial tal como o interpreta é um factor positivo ou negativo no processo de estabilização e consolidação da democracia?*

J.R.H.: Muito positivo. Na minha experiência como presidente, cheguei a essa conclusão.

R.G.F.: *Segundo a CRDTL (artigo 154, n.º 2: “O Parlamento Nacional pode rever a Constituição decorridos seis anos sobre a data da publicação da última lei de revisão”; n.º 3: “O prazo de seis anos para a primeira revisão constitucional conta-se a partir da data de entrada em vigor da presente Constituição”), o Parlamento Nacional pode, desde o passado ano de 2008, assumir poderes de revisão constitucional ordinária, o que requer (de acordo com o artigo 155, n.º 1) que o processo seja iniciado por uma maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções. Além destas condições constitucionais, é obviamente necessário que existam condições políticas e vontade política para que tal suceda.*

Em seu entender, existem condições políticas para que a Parlamento Nacional que tem um mandato que se estende até 2012, encete um processo de revisão constitucional?

J.R.H.: Eu creio que não. Não há razão para a revisão, não há condições, não há necessidade premente. Dê-nos mais cinco anos e depois veremos. Não é uma prioridade.

R.G.F.: *O artigo 79 afirma no seu nº 2 que “o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça por crimes praticados no exercício das suas funções e pela violação clara e grave das suas obrigações constitucionais”, e no seu nº 4: “A condenação do Presidente da República implica a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição”. Conforme tive ocasião de referir (no livro Timor-Leste: Paisagem Tropical com Gente Dentro, pág. 139), e conforme foi também referido mais recentemente por Pedro Bacelar de Vasconcellos e Ricardo Sousa da Cunha (“Semipresidencialismo em Timor: um equilíbrio dinâmico num estado crítico”, págs. 248-249), esta faculdade de destituição ou “impeachment” (para usar a formula inglesa por que esta figura é mais conhecida), está consagrada na Carta Fundamental de Timor Leste, mas não é de modo nenhum uma possibilidade universalmente reconhecida e adoptada em regimes democráticos.*

Como comenta o facto da destituição do cargo de PR ser uma das ferramentas políticas integradas na CDRTL? Acha que esta possibilidade, de algum modo, contrabalança o poder que o PR tem noutros domínios, nomeadamente o poder de dissolução do Parlamento?

J.R.H.: Não sei se será um contrapeso... Não sei se é um contrapeso para a capacidade do Presidente demitir o Parlamento, ou do Parlamento demitir o Governo. Mas eu creio que faz sentido que haja essa possibilidade.

R.G.F.: *Finalmente: é usual na literatura política olhar para a Democracia como tendo dois aspectos analiticamente separáveis, um que se prende com os procedimentos, outro ao nível das atitudes e dos comportamentos enraizados. O primeiro destes aspectos é mais facilmente operacionalizável e pode ser traduzido em sinais muito concretos – e há uma geral aceitação de que Timor tem feito significativos progressos neste domínio. O segundo é de carácter mais elusivo, requer uma análise mais fina e um conhecimento profundo da sociedade timorense. Regra geral, é mais difícil de traduzir em tópicos de estudo.*

Gostava de saber se concorda com a visão daqueles que dizem que os progressos em matéria de consolidação da Democracia em Timor tem sido mais claramente visíveis ao nível dos procedimentos do que das atitudes e dos comportamentos, onde o caminho a percorrer para o enraizamento de uma vivência plenamente democrática seria significativamente mais longo.

J.R.H.: Eu julgo que sim. O povo timorense tem dado mostras da sua excepcional maturidade, perspicácia, da sua sensibilidade em usar os poderes que ele tem, de eleger os líderes. É ele que vota, é ele que decide, ele sabe. Isso é algo importante... Da pouca coisa que ele tem, uma delas é o exercício do voto com que ele pode colocar pessoas no poder, e pode tirá-las.

Segundo, a crise de 2006 mostrou a grande maturidade da nossa classe militar: não caíram na tentação de fazer um golpe, contra seja quem for: seja contra o Primeiro-Ministro, seja contra o Presidente da República. Têm-se portado muito bem. Portanto, eu creio que quando um país frágil, recente como o nosso, que tem umas Forças Armadas que já passaram por um teste muito duro, que feriu o seu orgulho, umas Forças Armadas que vieram da luta, muitos deles, viram o país em fogo... o seu próprio orgulho ferido. No entanto resistiram à tentação de tomar o poder. Eu creio que passaram por um teste muito grande. Fico feliz, fico felicíssimo por isso. Significa que no futuro será o mesmo? Não sabemos, depende da nova liderança militar que vier. Mas os primeiros testes passaram muito bem.

A EXCLUSÃO POLÍTICA CRIA CONFLITOS

*Entrevista ao Dr. Mari Alkatiri**

Rui Graça Feijó (R.G.F.): *A constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), aprovada em Março de 2002, pela Assembleia Constituinte eleita em Agosto, é um documento substancialmente diverso da efémera constituição de 1975. Uma vez que a FRETILIN dispunha na Assembleia Constituinte de uma ampla maioria que permite que a consideremos como uma força hegemónica do processo constitucional, pode esclarecer-me qual o percurso que levou da constituição de 1975 à de 2002 em termos de opções políticas de fundo?*

Maria Alkatiri (M.A.): A grande diferença é que a constituição de 1975 foi feita quando nós já estávamos conscientes de que seria um instrumento de um Estado concebido para resistir. Para resistir à invasão, para resistir à ocupação da Indonésia. Portanto a constituição foi talhada no sentido de conceber um sistema monopartidário, que mesmo assim não era presidencialista. Mas claro que o presidente, como presidente do partido, de certo modo estava acima do próprio governo. A política era monopartidária. Na altura dizia-se que era a liderança ideal da resistência que governava. E essa constituição dizia claramente que o presidente da FRETILIN seria o presidente do país. Não havia eleição para o Presidente da República. A eleição era interna dentro do próprio sistema partidário.

A constituição de 2002 é completamente diferente, porque no fundo abraçamos o pluripartidarismo muito antes mesmo da guerra terminar. Mais precisamente, foi em Dezembro de 1987, quando se despartidarizou as FALINTIL e Xanana Gusmão deixou de ser líder da FRETILIN para passar a ser só comandante das FALINTIL e líder da resistência no seu todo. A partir daí admitiu-se que a FRETILIN não era a única organização política para dirigir a resistência, e que as outras forças estavam abertas para nos reconhecer, assim como nós as reconhecemos. Na altura falava-se muito na UDT, que também vinha de 1975. A Resistência abriu-se para multipartidarismo antes mesmo do referendo

* Entrevista realizada em Dili em Novembro de 2011.

de 1999. Portanto, a opção pelo multipartidarismo não veio tanto da pressão internacional, mas era uma exigência da própria luta. Para que houvesse uma paz social e política maior e aí assim se desse mais coesão nacional à resistência de Timor-Leste.

A partir daí a opção estava clara – era um sistema multipartidário. A questão fundamental que se discutiu em 2001/2002 é assim: o melhor sistema continua a ser o presidencial, ou será antes o semi-presidencial?

Naturalmente que aqui há uma questão que muitos não entendem. Sabia-se já na altura que o presidente seria uma figura independente. Se o sistema fosse presidencial, significaria que o presidente teria todos os poderes para formar o governo. E o convívio institucional teria sido até maior, não com o governo, eventualmente, mas com o próprio parlamento. Imagine que a FRETILIN ganha as eleições – como ganhou – e não governa porque Xanana na altura entendia que deveria haver um governo de unidade nacional. Naturalmente que isso originaria um choque. O primeiro choque era o programa do governo passar ou não no parlamento. E se não passasse duas vezes consecutivas, o governo caía. Mas isto significa de certa forma que o governo e o próprio Presidente da República caíam. A crise era evidente.

Tudo isso foi bem reflectido para poder realmente criar um sistema com um equilíbrio institucional de modo a não permitir esse tipo de crises. Claro que houve desentendimentos, mas pelo menos o governo prolongou-se por quatro anos, senão teria caído no primeiro ano.

R.G.F.: A ideia que foi seguida em 2001 de eleger uma Assembleia Constituinte acompanhada da legalização dos partidos políticos, muito rapidamente, não foi uma ideia totalmente unânime. Quer comentar?

M.A.: Naturalmente, havia pessoas que queriam uma conferência constitucional. Eu opus-me a isso. Porque sabia perfeitamente que uma conferência constitucional era um mecanismo antidemocrático. Estava absolutamente consciente de que a força dominante era a FRETILIN. Mas isso nunca era tratado. Verificou-se isso no congresso de CNRT, em que nós exigimos o reconhecimento do papel fundamental da FRETILIN, e não foi reconhecido. A FRETILIN retirou-se do CNRT, e o CNRT caiu! Xanana queria que todos fossem tratados da mesma maneira. Uma conferência constitucional, como se fez no congresso do CNRT, onde o número de representantes da FRETILIN era igual ao número de representantes da UDT, e de outros pequenos partidos recém-criados, pareceu-nos que isso era uma injustiça. Essa é a razão.

Em segundo lugar, a própria comunidade internacional não queria a conferência. Queria mesmo uma assembleia constituinte porque queriam começar a impor uma certa dinâmica democrática.

R.G.F.: Esse ponto sobre a “comunidade internacional” é muito interessante. Acho que mais adiante vão aparecer algumas perplexidades quanto a isso.

A constituição de 2002 define as traves mestras do ordenamento político institucional de Timor leste. Um académico brasileiro, Professor Bresser Pereira, afirmou o seguinte: “As instituições não se exportam, podem e devem ser importadas, porque assim não apenas sofrem as adaptações necessárias para se adequarem à realidade do país, mas principalmente ganharão legitimidade de se tornarem propriedade de quem as importou”. Como é que vê esta afirmação?

M.A.: Não houve exportação de instituições daqui do nosso país. Naturalmente que importação sempre existe em qualquer parte do mundo. Como se costuma dizer, não se inventa de novo a roda. Houve, sim, preocupação em adaptar o sistema à realidade do país. Há pessoas que não se adaptaram ao sistema. Isso é uma coisa. Agora que o sistema está adaptado à realidade timorense, não tenho dúvidas!

R.G.F.: Acha portanto que a constituição tem um justo equilíbrio entre coisas que são entendidas pela comunidade internacional como democráticas, por um lado, e a realidade timorense por outro?

Alcatiri: Sim, sim! Existe isso no geral. Já houve várias pessoas (não vou citar nomes, mas houve até colegas meus) que vieram dizer que se fosse o sistema presidencial seria melhor. Eu disse muito bem, desde que o presidente não seja eleito directamente, desde que seja eleito pelo parlamento. Agora se houver duas legitimidades completamente diferentes, o nosso sistema não iria funcionar.

R.G.F.: Eu tenho a ideia que a FRETILIN, antes até do referendo, chegou a inclinar-se para uma hipótese mais presidencialista, mas depois do referendo acabou por adoptar a ideia do semipresidencialismo.

M.A.: Eu não disse que houve importação, porque lhe digo: vivi a experiência de Moçambique, muito intensamente, e de certa forma também de Angola, duas ex-colónias portuguesas de África, que não são todas iguais, em termos de sistema. Mas há um pendor presidencialista que existe em todos esses países menos em Cabo Verde. Eu tinha a ideia que o sistema poderia ser idêntico a

outros sistemas que conhecia melhor na África, mas quando cheguei a Timor, antes mesmo de chegar a Timor, quando visitei Xanana Gusmão em Salemba, mudei de ideias. Em grande medida por causa da personalidade dele. Ele foi de novo convidado a voltar para a FRETILIN, e não quis. Além disso, porque entendo que tem que haver uma forma de controlo: comando, existe, mas controlo também tem que existir. Ter Xanana fora completamente do controlo, assumir o comando sem controlo, seria um pouco complicado para o sistema. Não é por causa de ser Xanana, ou não ser Xanana. Eu insisti com ele para ele voltar para a FRETILIN. Dei o exemplo do Mandela. Naturalmente que se ele tivesse aceite, nós poderíamos ter um sistema presidencial. Se isso tivesse acontecido, seria sistema presidencial. Mas ele insistiu que não, que se manteria como figura independente acima dos partidos. Então o melhor sistema constitucional para enquadrar figuras como Xanana, seria realmente o sistema semipresidencial. Claro... A questão que se põe é que as pessoas que foram comandantes, possam deter sempre o poder entre as mãos.

R.G.F.: Há um trabalho de uns colegas meus, Marina Costa Lobo e do Octávio Amorim Neto, que fizeram uma comparação entre os regimes semipresidenciais dos países de expressão portuguesa. O Pedro Bacelar é que escreveu o capítulo sobre Timor.

M.A.: Eu não li essa parte!

R.G.F.: Eles chegam à conclusão que os poderes do presidente comparando e tentando medir...

M.A.: São maiores nos outros países!

R.G.F.: Em Timor-Leste são os mais fracos de todos no âmbito na CPLP.

M.A.: São, são! Em Timor o presidente é independente! A sua filiação política não vem de nenhum partido.

R.G.F.: O caso de Moçambique era talvez aquele que conhecia melhor. E em Moçambique o presidente é muito forte.

M.A.: Para mim o sistema moçambicano não é semipresidencial. Eles definem formalmente como sendo um sistema semipresidencial, mas não é. É presidencial! E o angolano mais o é.

R.G.F.: Como é que vê os primeiros cinco anos da experiência constitucional, no tocante ao sistema de governo? Como é que vê os primeiros cinco e os segundos cinco: há diferenças?

M.A.: Bom, os primeiros cinco anos, naturalmente foram anos difíceis. Quer queiramos, quer não, o sistema funcionou. As dificuldades são extra sistema. Por extra sistema eu quero dizer: são as personalidades! E são as próprias dificuldades inerentes da ausência de recursos humanos, ausência de recursos materiais e financeiros. As personalidades, quer dizer, o carácter daquelas pessoas, a adaptação a uma nova realidade. Todos nós viemos de trajetórias diferentes. Mesmo nós que viemos da frente diplomática, nós adquirimos experiências que se diferenciaram. O Dr. Ramos Horta ficou muito próximo da americana, da ocidental. O meu caso naturalmente reflecte a experiência de ter vivido num país em desenvolvimento. E há outros casos, como aqueles que viveram na Austrália. Portanto todos aqueles que vieram de fora não traziam a mesma experiência. Tem *backgrounds* diferentes. A formação também diferente: uns têm formação jurídica, outros económica, outros formação em relações internacionais.

Cá dentro houve realidades completamente diferentes, também. Aqueles que fizeram luta nas horas ocupadas... bom, a referência deles é a Indonésia, quer queiramos, quer não. A referência deles é a Indonésia. Estudaram na Indonésia, formaram-se na Indonésia. E essa a referência. Até hoje ainda sofremos disso. Querem democracia mas a referência continua a ser a Indonésia de Suharto. Portanto há uma contradição, pelo menos. Agora aqueles que vieram da luta armada, para eles o comando é que conta.

Moçambique e Angola tiveram o que tiveram, mesmo assim eu acompanhei as contradições vividas na sociedade moçambicana e angolana depois da independência. Uns vieram da RDA, outros vieram da União Soviética, outros inspiraram-se em Cuba, outros... Cada um com o seu grupinho. Nós por acaso conseguimos diluir os grupos, conseguimos integrar. Mesmo os que vieram de fora fizeram um esforço de aprendizagem para integração na realidade timorense. Agora, a verdade é essa, quem tenha passado por uma experiência o que deve procurar em termos de estudos comparativos é não repetir os erros já cometidos em outros lados. Por isso mesmo é que todos dizem que nós estamos a copiar Moçambique, mas não tem nada a ver o que trouxemos para Timor-Leste em relação aquilo que se passa em Moçambique. Não tem absolutamente nada a ver. As pessoas que dizem isso é só porque realmente nos querem conotar com uma realidade que eles nem conhecem, e usam isso como rótulo. Alguns até diziam que a constituição de Timor-Leste era igual a constituição moçambicana, mas estão completamente enganados. Quando muito pode ser um pouco como a constituição portuguesa, mas não moçambicana. Querem acusar, mas estão completamente enganados.

Eu acho que o nosso sistema não falhou. Por isso mesmo ele sobrevive, como sistema, até hoje. O problema são as personalidades que estão colocadas no sistema.

R.G.F.: E acha que Ramos Horta e Xanana Gusmão tiveram um entendimento idêntico do sistema, ou há diferenças notáveis?

M.A.: Acho que Xanana deixou de ser Presidente para ser Primeiro-Ministro por uma simples razão, que é o poder. E Ramos Horta está contente com a função que desempenha como Presidente porque acha que a função dele é mesmo necessária. Manter uma pessoa acima da crítica no actual quadro constitucional, é importante. Ainda recentemente disse ao Xanana: Bom, nós todos ainda somos necessários para este país. Mas como é que nós podemos retirar... colocarmo-nos numa posição de ajudar o país sem sermos alvo de crítica?. Qual a possibilidade? Porque se eu governo, tu criticas-me. Tu governas, eu critico-te.

Todos nós somos necessários, ainda. Isso ninguém pode negar. Fale com quem quiser. Todos nós ainda somos necessários para este país. Então com o é que é possível ajudar o país a andar, sem sermos alvo de crítica?

R.G.F.: *Mas na experiência de Xanana como presidente parece haver um momento especial que é a crise dos peticionários. Acha que olhando assim agora cinco anos depois, há um Xanana antes e um Xanana depois da crise dos peticionários? Ou o entendimento das funções presidenciais foi estável?*

Alcatiri: Não. O Xanana foi tentando adaptar-se ao próprio sistema. Mas, à partida ele não estava de acordo com o sistema. Estava contra o sistema. Porquê? Desde o início, até aquele encontro semanal que eu pedi, foi difícil conseguir-se institucionalizar o encontro semanal que se manteve até ao fim. Mas foi difícil. Ele estava de um lado, eu estava num gabinete ao lado, mas nós não nos falávamos, era só por correspondência. Eu insisti, insisti... Bom... Conseguiu-se! Os primeiros encontros foram marcados por uma distância absoluta. Eu lembro-me do primeiro orçamento aprovado por nós, governo oficial de um estado independente, votado no Parlamento. Antes de fazer a promulgação o Presidente deu uma conferência de imprensa a criticar o orçamento de alto a baixo. Dizia-se na altura: porquê é que se compra tantos geradores para os ministérios? Pois, críticas dessas, muito picuinhas. E depois quis-se meter num programa que é do Governo, é da competência do Governo, não é do Presidente da República. O Presidente da República tem que fundamentalmente verificar da constitucionalidade e legalidade das propostas do Governo. E cometeu um erro grave... Nós quisemos dizer algo na altura da revisão da lei tributária quando aumentamos

alguns impostos. Ele acaba por promulgar o orçamento e não promulga a lei tributária. Eu tive que dizer: Senhor Presidente essas receitas orçamentais estão previstas com esta lei tributária. O senhor promulgou o orçamento, não promulgou a lei tributária, onde é que vou buscar essas receitas? Fui explicando, fui aos poucos explicando, e ele foi compreendendo.

Bom, naquela altura não havia dinheiro do petróleo: ou se entrava já imediatamente por uma via que desembocava em dívida pública, e depois não se sabia exactamente como pagar, ou tinha que se apertar o cinto. E a minha opção foi apertar um pouco mais o cinto àqueles que tinham mais!

A partir de 2004 a relação entre o Governo e o Presidente da República melhorou bastante. Em 2005 quando aconteceu a crise da manifestação da Igreja, Xanana colocou-se um pouco amargo no início mas depois solidarizou-se com o Governo. Agora, a crise dos peticionários, rebentou no momento em que centenas de soldados abandonaram o quartel, e eu nem estava em Timor. Estava a ser tratado no hospital militar em Lisboa. Telefonei ao Presidente: dizem-me que posso sair daqui a duas semanas, mas se tiver que ir antes, eu vou. Ele disse: não se preocupe que nós temos isso sobre controlo! Voltei só em finais de Fevereiro, inícios de Março. A verdade é essa, a crise rebentou, mas se tivesse havido uma maior solidariedade entre o Governo e o Presidente da República e o próprio comando das forças armadas, resolvia-se. Mas aí começaram às acusações mútuas. Quem começou? Estava eu de visita ao Japão, no dia 23 de Março, quando o Presidente da República, Xanana Gusmão, fez aquele discurso com muito humor, muito sarcasmo, naturalmente que o objectivo dele não era dividir o país entre *loromonus* e *lorosaes*. Só que foi entendido assim publicamente. E nesse mesmo dia aí tornou-se muito difícil controlar. Nessa mesma noite, depois do discurso, rebentou mesmo a violência.

Mesmo assim regressamos e ainda tentamos controlar. Só que a discussão já estava tão forte, a divisão já estava tão grande, tão elevada, que aquilo foi galopando, galopando, galopando... Até que eu me demiti só para não abrir caminho a um derramamento de sangue, a um banho de sangue. 20 mil pessoas vinham do resto do país a caminho de Dili, e eu decidi travar as pessoas.

R.G.F.: Como é que define a sua relação enquanto foi Primeiro-Ministro com o Presidente da República?

M.A.: Há dois níveis da relação. Primeiro a nível pessoal, as relações foram boas. A nível institucional nem sempre foram boas, nem sempre foram más. Naturalmente que o Presidente da República na altura achava que o governo

podia ter feito muito mais, a favor dos pobres. Mas pronto. Bom, eu entendo que em termos emocionais, uma pessoa que durante 24 anos esteve aqui dentro, viu sofrer toda a gente, todo o povo, queria resolver... queria que o programa do combate à pobreza fosse mais acelerado. A questão do combate à pobreza é central. Só que não era viável. De modo algum. Agora com a governação com melhores condições, estamos a ver o que se está a passar. Se se quer andar rápido de mais, às vezes criam-se distorções, coisas que fogem ao nosso controlo. O Presidente da República genuinamente queria que o Governo fizesse muito mais em pouco tempo. De tal forma que fez o discurso a 28 de Novembro de 2002, a dizer que depois seis meses após toda a restauração o povo ainda continua pobre. Quem é que podia acreditar que em seis meses se iria combater a pobreza? Mas pronto! Agora é ele mesmo que diz: eu pensava que isto era mais fácil. Já falámos sobre isso. Pensava que isto era mais fácil!

Podia ser mais fácil agora... Agora, mas antes é que não era de certeza absoluta. Antes é que não era de certeza. Que instituições de Estado havia? A administração pública eram só números, capacidade não existia. Não havia recursos financeiros. As administrações de distritos para baixo eram só três ou quatro pessoas que não funcionavam. Porque é que instituí a governação autárquica? Para preencher um pouco as lacunas. E depois no fim da minha governação, criei aqueles secretários de estado das regiões para desconcentrar um pouco. O objectivo era começar com a desconcentração. Porque a centralização não era possível ali. Não sei se fui bem entendido. Pressa todos nós tínhamos. Mas uma coisa é aquilo que nós queremos, outra coisa é aquilo que é possível.

Eu não estou dizendo que o Presidente da República fazia tudo isso só para contrariar o governo, ou a minha pessoa. Não! Genuinamente ele queria as coisas feitas muito rapidamente.

R.G.F.: Mas acha que ele tentou invadir as áreas constitucionalmente estão reservadas ao governo?

M.A.: Tentou no início, mas eu não permiti. E ele acabou por respeitar.

R.G.F.: Eu gostava de lhe recordar que a constituição timorense engloba no mesmo artigo, que é o artigo 69, os princípios da separação e da interdependência dos poderes. Que efeitos práticos tem esta formulação?

M.A.: Interdependência dos poderes não significa ingerência de uma instituição nas competências de outras. O Primeiro-Ministro responde perante o Parlamento Nacional, e responde perante o Presidente da República.

Em qualquer altura o parlamento pode convocar o Governo, não necessariamente o Primeiro-Ministro. E o Presidente da República, esse sim, só pode convocar o Primeiro-Ministro. Isto é o meu entendimento, porque senão seria um Governo com duas cabeças. Como agora, o actual Presidente da República até convoca secretários de estado, convoca directores, convoca ministros. Eu já disse ao Presidente da República: o Primeiro-Ministro deixa-o fazer isso, mas você está a criar confusão. Porque os ministros algum dia não se entendem com o Primeiro-Ministro, e podem vir ter consigo. Você está a fazer confusão! Quem responde perante você, é o Primeiro-Ministro. Agora, se você precisar de uma informação mais detalhada sobre ministério A, B ou C, diga ao Primeiro-Ministro e ele vai trazê-la, até pode trazer o ministro consigo. Actue dentro das suas competências. Agora, convocar directamente os ministros, não. Isso não está correcto.

R.G.F.: Há aqui um pequeno ponto que eu também gostava de lhe perguntar que é o seguinte. em 2006, a FRETILIN fez uma acusação que teria havido um golpe de estado constitucional...

M.A.: Eu não tenho dúvidas que foi um golpe de estado.

R.G.F.: Sendo o que designa de golpe de estado constitucional, não poderia ter feito essa acusação ao Tribunal Constitucional?

M.A.: Naquele período de crise, o mais importante era travar a própria crise. O mais importante era retirar as causas da crise. Não havia razão para deixar continuar as pessoas a morrer por causa de uma corrida ao poder. Ou de querer confiança no poder. Essa foi o meu entendimento. O comité central reuniu-se a 25 de Junho, reiterou todo o apoio à minha pessoa como Primeiro-Ministro; a 26 demiti-me. A 25 de Junho não falei no comité central. Fiquei calado, saí mudo. Fiquei só à espera da decisão final. Se a decisão fosse a favor da minha demissão como Primeiro-Ministro, eu ter-me-ia demitido das duas funções, secretário geral e Primeiro-Ministro. Porque eu teria perdido a confiança do partido. Mas como a decisão foi reiterar apoio, então mantive-me no partido. A realidade é essa. Se eu tivesse saído de Dili ao encontro da multidão que vinha do Leste, que era de 18 ou 20 mil pessoas – esse número é feito pela televisão portuguesa, portanto estou a dar um número da RTP: 18 mil para cima – se tivesse ido ainda como Primeiro-Ministro, então não teria conseguido travar essa gente. Que eles vinham para me defender como Primeiro-Ministro. Eu disse que não. Eu vou-me demitir como Primeiro-Ministro. Vocês vão defender uma pessoa que já não é Primeiro-Ministro. Não vale a pena! Eu já não sou Primeiro-Ministro. Pronto.

Quanto ao tribunal constitucional: quanto tempo levaria para decidir? Entretanto o banho de sangue continuava. Por isso...

R.G.F.: De qualquer maneira 2007 trouxe um novo quadro político. As eleições trouxeram um novo quadro político. Acha que há alterações importantes na relação entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro?

M.A.: São duas pessoas diferentes. A relação é boa porque são duas pessoas que sempre tiveram relações próximas, que procuram talvez completar-se uma à outra. Ramos Horta nunca teve ambições de poder pelo poder. Ramos Horta procura fazer o seu currículo, percorrer tudo... porque no fundo a pessoa que conseguiu em tão pouco tempo ocupar as posições mais importantes neste país, foi Dr. Ramos Horta. Ministro de Negócios Estrangeiros, depois Ministro de Defesa e dos Negócios Estrangeiros também, depois Primeiro-Ministro e depois Presidente da República. Em menos de dois anos. Portanto, uma pessoa que fez uma carreira inegavelmente brilhante.

Agora, Xanana é uma pessoa diferente. Xanana é uma pessoa que quer o exercício do poder real, efectivo. Não está satisfeito como Primeiro-Ministro, a verdade é essa, o que está a acontecer não ajuda nada o Xanana. Foi governando com uma aliança de minorias, nem ele próprio conseguiu a maioria. Essa aliança de minorias é composta por quatro partidos. No dia em que foi constituída a mesa eleita para dirigir o Parlamento, Xanana veio brincar um pouco comigo, e eu disse-lhe: meu irmão, poligamia política não funciona. Mas tudo bem. Ele sabe disso. Eu disse-lhe isso. Poligamia política não funciona.

R.G.F.: Quando se fala de regimes semi-presidenciais há dois modelos: por um lado o modelo português em que o presidente é visto como uma pessoa independente, e o modelo francês em que há a ideia de um presidente, uma maioria, um governo. O modelo timorense tem sido mais próximo do português. Mas a FRETILIN apresentou candidato à presidência da república numa perspectiva de que seria uma coisa desejável ter o seu candidato eleito e o seu primeiro-ministro.

M.A.: Por causa dos conflitos institucionais.

R.G.F.: Acha que este modelo, um presidente, uma maioria, um governo, à moda francesa seria mais adequado ao caso timorense?

M.A.: Não! Ainda a pouco tempo o próprio Bispo Basílio do Nascimento sugeriu o meu nome para candidato a Presidente da República em 2012. Eu disse que não, porque teria que deixar de ser secretário-geral da FRETILIN. Eu acho que

a figura independente do Presidente da República deve-se manter. Deve-se manter acima dos partidos políticos. Mesmo que seja apoiado ou seja candidato de um partido, uma vez eleito tem que se desvincular.

R.G.F.: Acha que Ramos Horta, que foi apoiado desde o início pelo CNRT, tem assumido essa independência?

M.A.: Eu costumo dizer que nós ainda estamos à procura de um Chefe de Estado. Tivemos dois Presidentes da República, sem contar com o anterior. Mas não conseguimos ter um Chefe de Estado. Xanana foi Presidente, chefe da oposição. Ramos Horta começou por ser Presidente, chefe contra a oposição. Agora, está a tentar encontrar o equilíbrio. Nos últimos dois anos ele está a tentar...

Nós estamos à procura de um Chefe de Estado. Ainda agora o voltei a dizer no discurso de abertura do congresso da FRETILIN. Continuamos à procura de um Chefe de Estado, capaz de ser a figura de equilíbrio, com a garantia para a constitucionalidade deste Estado.

A minha posição quanto a isto é conhecida e por isso não me candidato a Presidente da República. Primeira razão fundamental é que há uma necessidade de uma transição aqui para uma liderança jovem, da nova geração, e essa transição só pode ser sólida se ela também puder ser feita prioritariamente dentro da FRETILIN. Quer queiramos quer não, nas próximas décadas – uma década ou duas – a FRETILIN vai ser a força fundamental para garantir o pacto de estabilidade neste país. O CNRT passa pelo Xanana. Sem Xanana não há CNRT. Não vamos ter dúvidas sobre isso. Não pode acontecer isso com a FRETILIN também, senão o país parte-se todo. O mais importante aqui em termos de consolidação da estabilidade, é consolidar essa transição na FRETILIN. Por isso mesmo, eu digo que a minha posição na FRETILIN é ainda mais importante que no estado. Por isso não aceitei essa sugestão que no entanto agradeci a D. Basílio.

Segundo, eu não tenho perfil para ser Presidente da República no sistema semipresidencial. O Ramos Horta tem, melhor do que eu. Porque eu sou fundamentalmente um homem de partido. Eu acredito que a democracia só se consolida com o funcionamento pleno dos partidos políticos. Não é de muitos, vinte ou trinta como existem agora. Mas tem que haver alternância. Tem que haver alternância. Esta é a minha compreensão. Portanto... Agora, se for um regime, um sistema como o de Moçambique e Angola, aí isso é diferente. Não sou contra. Está adequado à realidade deles. Mas acho que em Timor não funcionaria, porque há já uma tendência de se pensar que o Presidente da República tem de ser um independente aqui neste país.

R.G.F.: *Xanana fez uma coisa que é muito pouco usual. É usual ver-se um Primeiro Ministro candidatar-se mais tarde à presidência da república, Mário Soares e Cavaco Silva em Portugal, Chirac em França, já antes Pompidou. Mas um Presidente candidatar-se a Primeiro Ministro, só me lembro do Putin.*

M.A.: O Putin foi depois do Xanana!

R.G.F.: *O que é que acha que estará na origem dessa decisão?*

M.A.: É o problema do poder!

R.G.F.: *Acha que a figura do Primeiro Ministro é uma figura mais poderosa do que a do Presidente da República?*

M.A.: Sim, não há dúvida nenhuma. Aqui o poder está no chefe do executivo, não é?... É o problema do poder. E como ele tinha sonhos que queria realizar, ele achava que como Presidente da República não podia realizar os seus sonhos. Então só como Primeiro-Ministro o podia fazer. Eu estou a falar honestamente. Eu não tenho dúvidas nenhuma em relação aos sonhos do Xanana. São idênticos aos meus. Agora os caminhos a seguir é que não são iguais...

R.G.F.: *Falou de uma questão de gerações. Gostava que me dissesse: acha que no novo ciclo político 2012-2017 (nós temos visto ciclos políticos de cinco anos, com as eleições a marcarem profundamente os ciclos políticos) a nova geração vai chegar ao poder? Ou o poder ainda está muito marcado pela sua própria geração, a geração de 1975?*

M.A.: O que é que a nova geração de políticos? Geração em termos políticos? Ou geração em termos de idade?

R.G.F.: *Em termos de liderança política.*

M.A.: Liderança política!... Eu penso que seguindo o rumo normal, a nova geração ainda não vai ter oportunidade. Seguindo o processo normal, democrático, por via eleitoral. A nova geração ainda não irá ter a sua oportunidade já nas próximas eleições. Por isso mesmo que eu disse: qual é a possibilidade dessas três, quatro, cinco pessoas, talvez três da nossa geração (Ramos Horta, Xanana e eu – até o próprio Xanana em termos de liderança política é uma geração depois da nossa) passarmos a outro estatuto? Vamos juntar os três no mesmo grupo, mais alguns outros: como conseguir ajudar nessa transição para a liderança da nova geração? Como é que nós conseguimos fazer isso? Continuamos nós a concorrer ao poder?

Eu em 2008, Abril ou Maio, pedi ao D. Basílio para iniciar o processo que ficou conhecido por Maubisse 1 e Maubisse 2. Demorou-se bastante tempo a preparar. Só em 2010 é que fizemos o Maubisse 1, e em 2011 o Maubisse 2. O objectivo é mesmo este: fazer uma discussão profunda sobre líderes e lideranças. Líderes formais pode haver muitos, eleitos para líder de partido, ou mesmo para ser Presidente da República. Mas será que todos têm liderança? Têm efectiva capacidade de liderar? É diferente! É diferente!

Recentemente propus uma revisão da constituição, das suas clausulas finais, para incluir uma possibilidade de criar um conselho de transição. Eu dei o exemplo do Conselho de Revolução português. Nós estaríamos lá. Deixar os outros assumir responsabilidades, partilhar com uma nova geração que viesse governar o país. Agora, se continuarmos a ser nós a correr pelo poder, então quando sairmos precipitadamente vamos deixar o vazio.

R.G.F.: Conversei com o seu companheiro José Teixeira, e vejo que há gente de uma geração mais nova. Você e eu somos mais ou menos da mesma geração. Eu também tinha 20 anos em 1974. Mas vejo agora gente uns anos mais nova como José Teixeira ou Arsénio Bano, vejo que há gente de uma nova geração na FRETILIN.

M.A.: Nós temos uma nova geração dentro da FRETILIN com uma dinâmica diferente. Por isso é que estou a dizer que é mais importante o meu papel na FRETILIN. Não estou a querer dizer que eu é que vou fazer sozinho isso. Mas há figuras ainda que são importante como figuras históricas. São importantes na política timorense. Em Portugal também aconteceu isso até à era do Mário Soares. Depois disso tudo acabou.

R.G.F.: Pois, pois, mas cuidado, não sei se o exemplo de Portugal é muito bom.

M.A.: Sim. Porque não se geriu a transição.

R.G.F.: A próxima questão tem a ver com a relação entre as eleições legislativas e as presidenciais. Houve debates sobre se devia ser primeiro as legislativas e depois as presidenciais, se primeiro as presidenciais e depois as legislativas. Até havia quem defendesse que fossem em simultâneo. A Xanana como Presidente coube tomar uma decisão e ele disse: primeiro fazemos as presidenciais, depois fazemos as legislativas.

M.A.: Porque o que ele queria era primeiro fazer o partido dele, na altura.

R.G.F.: Acha que a resposta é simplesmente essa?

M.A.: É! Porque ele queria.

R.G.F.: *Mas é uma solução boa?*

M.A.: Eu acho que se devia realizar as legislativas primeiro. Simultâneas ainda não estamos em condições de o fazer. Porque são duas eleições com dois programas completamente diferentes. Se fosse sistema presidencial podia-se fazer assim, de facto... Agora duas eleições em simultâneo ia criar confusão na cabeça das pessoas.

R.G.F.: *O sistema semipresidencial tem muitos críticos...*

M.A.: E os outros também!

R.G.F.: *Todos têm! Uma das críticas que se fazem é que o sistema semipresidencial pressupõe que haja dois focos de poder, donde derivaria necessariamente tensão e conflito. Como é que entende esta crítica? Acha que é pertinente?*

M.A.: Tensão e conflito pode haver, mas é preciso ter maturidade para superar as tensões e os conflitos. Temos que ter capacidade de diálogo no sentido de superar isso. Tensão e conflito têm os seus limites. Quando isso significa ingerência ou interferência nas competências de outro órgão, então temos que dialogar para ver se nós estamos a respeitar a constituição, ou se estamos a violar a constituição. É só os princípios! Qualquer sistema tem as suas fraquezas. Naturalmente que o sistema presidencial também, se não for de carácter quase ditatorial. E se for quase próximo da ditadura do presidente também vai ter problemas com a própria lei. Todos os sistemas tem as suas fraquezas.

Já há pessoas que me dizem: nós começamos cedo de mais com o multipartidarismo. Devíamos ter só o partido único durante dez, vinte anos para consolidar o Estado. Desculpa, vocês estão a pensar mal. Acho que nós começamos bem, a nossa capacidade de compreendermos o sistema é que ainda não chegou lá.

R.G.F.: *Uma das coisas que acontece é que o Presidente da República é o comandante supremo das forças armadas.*

M.A.: Como também é o mais alto magistrado do país. O que é que significa isso? Não significa que possa ir contra os tribunais. As forças armadas têm sempre uma dupla subordinação. Porque em tempo de guerra claro que o Presidente tem que preparar a guerra, Mas quem realmente gere as forças armadas no dia-a-dia, tem que ser o Governo. Por isso mesmo é que existe um ministério da defesa, existe um colectivo. Mas quem tem que tomar decisões se as forças armadas são envolvidas, ou não são envolvidas, isso é outra coisa.

R.G.F.: *Na constituição diz-se que o Presidente da República é Chefe de Estado. Usa-se a palavra chefe.*

M.A.: Isso eu sei. Nós já tivemos dois Presidentes da República e ainda não temos Chefe de Estado!

R.G.F.: *Mas acha que é um sentido meramente retórico? Ou isso implica aqui alguma hierarquia?*

M.A.: Não, o que estou a dizer, é que por mim, não é bem hierarquia. No fundo é uma forma de preeminência. Presidente da República é Chefe de Estado. Mas, ser Chefe de Estado significa o quê? Ainda há pouco tempo quando o Presidente Ramos Horta tomou posse disse: eu também não posso estar sempre tão revoltado com o ser oposição ao governo.

Eu estou de acordo absolutamente. O Presidente da República não pode fazer oposição ao governo. Mas também não pode fazer oposição à oposição. Foi a resposta que eu dei. Isto é que, resumidamente, é ser o Chefe de Estado. E estado não é só governo.

R.G.F.: *Com certeza. Como se lembra com certeza eu estive cá em 2005-2006, e contribui para o nascimento do Conselho Superior de Defesa e Segurança. Esse conselho é uma resposta adequada aos problemas de articulação entre o Presidente da República, o governo e as chefias militares e de segurança? Ou foi uma experiência que não correu bem?*

M.A.: O CSDS é um órgão que se constituiu sem nenhuma memória, sem nada. Portanto, está naturalmente a iniciar funções sem esse tipo de base institucional. Pelo menos o facto de regularmente se reunir para tomar decisões sobre certos assuntos, já é muito importante. Já é muito importante. Acho que isso deriva de uma clausula constitucional. Os órgãos consultivos da presidência da republica foram criados um pouco tardiamente, mas derivam da constituição. E o objectivo da constituição é mesmo criar esta coordenação entre o Presidente da República e o governo na gestão de assuntos de defesa e segurança.

R.G.F.: *E o Conselho de Estado?*

M.A.: Isto faz parte de todas as democracias e particularmente dos sistemas como o nosso, haver um Conselho de Estado para dar opinião sobre questões fundamentais que se passam no país. Naturalmente não pode substituir o executivo, não é?

R.G.F.: Para cumprir cabalmente a função de aconselhamento ao Presidente, é também importante que o Presidente dê um sinal – que eu acho que tem acontecido – de que o Conselho de Estado é mais abrangente de que o governo e mesmo que o Parlamento Nacional. O Conselho de Estado deve olhar para a maioria e para as minorias, deve olhar para mesmo para fora do quadro partidário.

M.A.: O que eu tenho dito ultimamente é que se alguma lição deve ser tirada da crise de 2006 é que governo e governação são duas coisas completamente diferentes. O inglês é muito mais claro nisso, *government* para eles é governação. Porque o governo pode ser um colectivo de um partido, mas a governação tem que ser inclusiva, tem que fazer participar outros, porque a exclusão é que cria conflitos. A exclusão cria conflitos. Essa, pelo menos, é a reflexão que eu fiz a título pessoal, sobre a causa dos conflitos que culminaram em 2006.

As pessoas não entendem que fazer uma lei petrolífera que demorou dois anos para poder ser aprovada por unanimidade, isso é uma forma de incluir. Mas eles querem incluir pessoas em órgãos que se reúnam regularmente, querem ser incluídos nisso, para poder dizer: eu estou lá e estou a dar a minha opinião. No fundo as leis estruturantes do país foram todas feitas com uma consulta muito ampla. Levámos anos.

R.G.F.: Mas, por exemplo, as leis eleitorais já não foram aprovadas por unanimidade!

M.A.: Só essas, sim. Porquê? Há sempre tendência de se pensar que as leis eleitorais devem beneficiar mais os partidos minoritários. A base do sistema está na constituição, o sistema proporcional. Naturalmente que as leis eleitorais não foram aprovadas por unanimidade porque não é possível em lado nenhum a lei eleitoral ser aprovada assim, a não ser que o parlamento seja de partido único. Não é possível!

Agora, as leis eleitorais fazem-se hoje, amanhã mudam-se, quem ganhar a maioria pode mudar a lei eleitoral. O que se pretende é que leis como a do fundo petrolífero, a lei sobre a exploração dos recursos sejam leis aprovadas para durar décadas. Então isso sim, tem que se fazer incluindo todos. O próprio plano nacional de desenvolvimento, anterior ao do actual governo, foi uma consulta ampla de 38 mil pessoas. Portanto, não era um plano da FRETILIN. De tal forma que foi aprovado por uma pressão do Parlamento. Agora plano de estratégia, não! Esse plano actual do Xanana, ele fê-lo aprovar só pela sua maioria.

R.G.F.: Em sua opinião o facto de Timor ter escolhido o semi-presidencialismo foi uma opção feliz, ou não? Ou seja, foi um factor que contribuiu para o processo de estabilização da democracia?

M.A.: Não tenho dúvidas quanto a essa questão. Porque se fosse um sistema presidencial seria esquema de comando. Com a nossa realidade política e social, seria o chefe no posto de comando e acabou. Não haveria *checks and balances*. Não tenho dúvidas nenhuma que se realmente o que se queria era abraçar a democracia, o melhor sistema foi o que nós escolhemos.

R.G.F.: *Uma das coisas interessantes é que na CRDTL há uma espécie de direito de impeachment em relação ao Presidente da República. O Presidente da República pode vir a ser destituído em circunstâncias muito especiais. Acha que isso que é uma forma de contrabalançar de alguma maneira os poderes de que ele dispõe?*

M.A.: Foi colocado aí mais como mensagem. Naturalmente dificilmente isso será usado neste país nos próximos anos.

R.G.F.: *É já possível fazer uma revisão ordinária da constituição. Mas será provável que depois das próximas eleições se venha a pôr a questão de alguma revisão da constituição? Ainda há pouco falou que tinha algumas propostas...*

M.A.: Não acredito que seja possível.

R.G.F.: *Dever-se-ia mexer no sistema de governo?*

M.A.: Não acredito que seja possível mexer. Pelo menos comigo à frente, a FRETILIN opor-se-á. E com as exigências, os critérios que são exigidos para a revisão da constituição, basta a FRETILIN opor-se que não haverá revisão.

R.G.F.: *Mas acha que não vai haver revisão tout court, ou que não vai haver revisão neste domínio?*

M.A.: Não, neste domínio sistémico, político, mudança de bandeira ou hino... até porque a revisão está para registo só por referendo.

II PARTE

ANÁLISES

O ESPELHO DE CLIO.
COMPREENDER O DEBATE CONSTITUCIONAL
SOBRE O SISTEMA DE GOVERNO*

Rui Graça Feijó

A escolha de um sistema de governo, que formalmente ocorreu durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, tem ela própria uma história. Numa visão de curto prazo, essa história remonta pelo menos ao momento em que emergiu, em 1998, o Conselho Nacional da Resistência Timorense como organização colectiva das várias forças que se opunham à dominação indonésia do território, e acelerou decisivamente depois do Referendo de 31 de Agosto de 1999. É essa breve mas rica história, ainda penalizada por dificuldades de acesso a documentos de que muitos falam mas cuja materialidade tantas vezes escapa, que se trata na primeira parte deste ensaio. No entanto, é também possível argumentar que o que se passou no plenário da Assembleia Constituinte reflecte uma imagem viva de um quarto de século de história. Uma das principais características do processo político timorense é a sobrevivência de uma parte significativa da elite que ocupou a boca de cena em 1974-1975 até aos primeiros momentos da nova nação independente. Francisco Xavier do Amaral, José Ramos-Horta, Mari Alkatiri e os irmãos Mário e João Carrascalão são apenas alguns entre os muitos que mantiveram posições de destaque ao longo desse longuíssimo período – podendo também acrescentar aqui nomes como o de Abílio Osório Soares cuja fidelidade aos indonésios fez com que a sua influência terminasse com o Referendo de 31 de Agosto. É assim num ambiente caracterizado pela evolução de posições políticas em face da realidade brutal da ocupação indonésia, com ritmos diferentes e orientações convergentes, acompanhado pela persistência de grande número de actores ao longo desse período, que surge o debate sobre as modalidades de governação que se desejam para Timor-Leste. A segunda parte deste breve texto ocupa-se

* O presente texto adapta e desenvolve parte de um ensaio mais longo intitulado “Independence, Democracy, Institutional Choices” publicado na revista *ellipsis* (número 11, 2013).

precisamente desse contexto, com o qual se deseja obter uma aproximação mais profunda aos elementos que foram trazidos a terreiro quando se discutiu o sistema de governo.

O debate constitucional sobre o sistema de governo

A Assembleia Constituinte timorense, eleita a 31 de Agosto de 2001, exactamente dois anos após o referendo que abriu as portas à nova proclamação de independência, era composta por 88 deputados, dos quais 75 foram eleitos em listas partidárias e num único círculo eleitoral nacional, e 13 em círculos distritais uninominais que se esperava pudessem representar de forma mais próxima interesses localizados. A FRETILIN obteve a maioria dos assentos (55 em 88), incluindo 12 dos 13 representantes distritais, mas ficou abaixo dos 60 lugares estatutariamente necessários para garantir a aprovação da Constituição sem necessitar de negociações e compromissos (Sousa 2001). Entre os pontos críticos das negociações que foram necessárias na Assembleia, a questão do sistema de governo assume um papel de relevo. É disso que trata o presente ensaio

Não é muito fácil documentar o quadro geral em que este debate se desenvolveu. De acordo com várias fontes, quando o Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT) foi criado em 1998, e Xanana Gusmão foi eleito para a sua presidência, terá havido um entendimento implícito que o modelo organizativo que estava a ser aprovado haveria de servir de guia para a organização política futura do novo país. O papel do Presidente seria então proeminente. No entanto, não foi possível documentar qualquer configuração precisa dos termos em que tal ocorreria. Para alguns dos intervenientes com quem tive ocasião de falar, um modelo de tipo “presidencialista” parece ter sido contemplado – mesmo que se entenda aqui esta designação como referindo-se a um poder efectivo e forte do Presidente, e não tanto no sentido preciso que a análise política costuma reservar ao termo. Porém, essas memórias não se encontram confirmadas por qualquer prova documental. Nestes termos, e até que seja possível substanciar mais firmemente as informações recolhidas, podemos aceitar que a liderança de Xanana Gusmão e o modelo implícito que a sustentava constituíam uma base consensual tanto para o momento em que foi consagrada como enquanto estrutura de poder da futura nova nação.

Este tema regressou à superfície dos debates após o acordo de Nova Iorque de 5 de Maio de 1999. O colectivo da liderança do CNRT organizou um encontro em Salemba, onde Xanana se encontrava já em prisão domiciliária, e divulgou uma comunicado em que supostamente se faz uma alusão genérica a um modelo

de governo de cariz presidencialista. Depois da libertação do líder histórico, o CNRT voltou a reunir em Darwin, e desta feita divulgou um “plano de transição” em que, pela primeira vez, se falava de “semi-presidencialismo”. Este plano de transição reconhecia a autoridade de Xanana, que garantia o apoio de todas as correntes que integravam a organização. Porém, a FRETILIN vinha a dar sinais de evolução no seu pensamento e nalgumas das suas posições, entre as quais a que se refere ao sistema de governo, e pode bem ser esse o motivo que ditou a nova formulação da posição do CNRT.

Em 1998, ainda antes da nova página se começar a abrir na história de Timor-Leste, a FRETILIN elaborara o seu próprio projecto de constituição a partir da sua base no exterior, em Moçambique. A grande evolução que se verificara desde 1975 exigia que esta organização se distanciasse claramente do que ficara plasmado na Constituição que elaborara nesse ano com vista a um período de guerra aberta. A nova proposta bebeu a sua inspiração tanto em Portugal como nalgumas experiências africanas (Charlesworth, 2003; Aucoin & Brandt, 2010), e nele se definia um modelo semi-presidencialista dotado de um Presidente forte. No entanto, essa posição inicial havia já em 1999 sido alterada, conforme assegura na entrevista publicada neste volume o líder do partido, Mari Alkatiri:

Eu tinha a ideia que o sistema poderia ser idêntico a outros sistemas que conhecia melhor na África, mas quando cheguei a Timor, antes mesmo de chegar a Timor, quando visitei Xanana Gusmão em Salemba, mudei de ideias. (vide *supra*, pp. 91-92)

A semente da discórdia estava lançada

Xanana decidiu não se apresentar às eleições para a Assembleia Constituinte em 2001, como se refere na sua entrevista neste volume. No entanto, parece ter trabalhado com alguns assessores num projecto próprio de Constituição. Pouco se sabe sobre esse projecto que não terá chegado à Assembleia Constituinte, a não ser que “alguns quadros da UNTAET disseram na altura que o projecto de Gusmão formalizaria um modelo de autoridade altamente centralizada que não levaria em linha de conta os habituais freios e contrapesos que se esperam de um quadro político plural” (Kingsbury no presente volume, p. 157). É igualmente possível que tal projecto estivesse em sintonia com algumas ideias populares sobre lideranças fortes que se haveriam de exprimir no processo de “consulta popular” organizado em torno do processo constitucional (Feijó, 2013).

Quando a Assembleia Constituinte abriu os seus trabalhos, nada menos do que cinco projectos foram oficialmente apresentados¹. A FRETILIN avançou com o seu, e o mesmo fez a UDT (um projecto que nos arquivos aparece em várias versões, todas elas fragmentárias), o PPT (um projecto muito confuso) e o KOTA (cujo líder Manuel Tilman tinha passado pela Assembleia da Republica em Portugal e conhecia bem a constituição portuguesa). O PSD adoptou como seu o projecto de constituição elaborado pelo constitucionalista português Jorge Miranda que não só tinha larga experiência com a Constituição do seu país, de que fora um dos principais obreiros, como com as Leis fundamentais de vários países lusófonos. Vistos à distância de alguns anos e da experiência de trabalho da própria Assembleia Constituinte, pode-se afirmar sem receio que o projecto apresentado pelo maior partido constitui de facto a base do texto final da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), e que a principal alternativa, que forneceu vários elementos para a negociação final, era o projecto do PSD.

Na verdade, se muitos observadores assumem que o facto da FRETILIN dispor da maior bancada na Assembleia Constituinte explica que o produto final seja muito semelhante ao seu projecto inicial (Charlesworth, 2003; Carter Centre, 2004; Garrison, 2005; Aucoin & Brandt, 2010), é necessário considerar que a relação de forças obrigou a negociações e compromissos. É neste quadro que se deve compreender a questão do sistema de governo.

Em termos gerais e teóricos, a escolha de um modelo de governo não suscitou grande debate, na medida em que quatro das cinco propostas já referidas (a excepção é a da UDT) mencionam explicitamente – pelo menos em termos nominais – um modelo semi-presidencial. Os defensores de modelos alternativos parece que não obtiveram assento na Assembleia. Todos os projectos que se conservam na Biblioteca e Arquivo do Parlamento Nacional, em Dili, têm notas manuscritas que os classificam como “semi-presidencialistas”, e na verdade todos eles comungam das duas características definicionais deste modelo: a eleição por voto popular do Presidente da República e do Parlamento perante o qual o Governo é responsável. Nos detalhes, porém, diferenças importantes separavam os vários projectos, nomeadamente no que se refere à extensão das

¹ A presente secção baseia-se precisamente nesses documentos que se conservam numa pasta intitulada “Propostas de Constituição de todos os Partidos Políticos”, guardada na Biblioteca e Arquivo do Parlamento Nacional.

prerrogativas e competências presidenciais e quanto ao equilíbrio de poderes entre Presidente e Governo.

Jorge Miranda fez assim a apresentação do projecto que subscreveu

O projecto inclina-se, com prudência e grande abertura de previsão normativa, para um sistema de pendor semi-presidencial com um Presidente forte em face do Parlamento e do Governo, embora sem ser o chefe do poder executivo e sem ser dotado de funções de gestão política e administrativa quotidiana.

Este projecto reflecte, em grande medida, a experiência do seu autor no processo de elaboração da Constituição portuguesa em 1975-1976, quando foi destacado membro da Assembleia Constituinte, e a sua visão dos poderes presidenciais é tributária daquela que foi então adoptada com os olhos postos no modelo francês. Pelo contrário, o projecto da FRETILIN – que na sua origem estaria próximo desta visão tal como traduzida pelos modelos da África lusófona – aproxima-se do modelo consagrado pela revisão constitucional portuguesa de 1982, e define de modo muito mais restritivo os poderes e competências do Presidente da República. O texto final combina elementos de ambas as propostas.

Se quisermos medir os poderes presidenciais usando o conjunto de critérios propostos por Alan Siaroff (2003), com as modificações introduzidas por Marina Costa Lobo e Octávio Amorim Neto (2009) para os países lusófonos, como se apresenta na Tabela 1, verificaremos que o projecto da Fretilin atribuiria ao Presidente da República apenas 4 pontos, o resultado final (nas contas de Pedro Bacelar de Vasconcelos e Ricardo Sousa da Cunha) subiria para 8,5, enquanto a proposta do PSD atingiria 14 pontos (cálculos meus). No entanto, este modelo sintético não reflecte cabalmente o conjunto dos poderes presidenciais, e uma análise desses poderes permitiria acentuar ainda mais este contraste. Os exemplos seguintes bastarão para ilustrar esta asserção.

O projecto de Jorge Miranda e do PSD contemplava as seguintes prerrogativas que não foram acolhidas

- a) Que o Presidente da República presidisse ao Conselho de Ministros por direito próprio sempre que matérias de Defesa Nacional e Relações Externas estivessem em causa;
- b) Que lhe pertencesse o direito a definir “em coordenação com o governo” as orientações estratégicas em matéria de relações externas; e
- c) Que lhe coubesse o direito de apresentar propostas de revisão constitucional ao Parlamento Nacional, versando pontos específicos.

TABELA 1
Poderes presidenciais

Competência	CRDTL	Projecto Fretilin	Projecto PSD
Formação do Governo	1	0	1
Demissão do Governo	2	0.5	2
Dissolução do Parlamento	1	1	3
Censura	0	0	0
Sub-total competências “não-legislativas”	4	1.5	6
Veto de pacote	1.5	1.5	3
Veto parcial	0	0	0
Decreto	0	0	0
Introdução exclusiva de legislação	0	0	1
Orçamento	0	0	0
Referendo	2	1	4
Referenda constitucional	1	0	0
Sub-total competências “legislativas”	4.5	2.5	8
TOTAL	8.5	4	14

Não parece oferecer dúvidas que este projecto se distanciava substancialmente do que veio a ser aprovado, e estaria em melhores condições para fazer a ponte entre os defensores do semi-presidencialismo e aqueles que militavam a favor de qualquer forma de “presidencialismo”, pois consagrava um leque mais amplo de competências para o Presidente da República

Se olharmos para os mecanismos de escrutínio do sistema de governo timorense, os pontos que se seguem merecem destaque.

- a) A FRETILIN preconizava que o Presidente da República deveria “nomear e empossar Primeiro-Ministro o líder do partido mais votado nas eleições legislativas”. A versão final é significativamente distinta, permitindo ao PR nomear para a chefia do governo uma personalidade em função dos resultados eleitorais segundo proposta feita “pelo partido ou aliança de partidos com maioria parlamentar” (CRDTL, Artigo 85, d)). A interpretação deste ponto viria a constituir o primeiro caso polémico do mandato de Ramos-Horta como Presidente da República (Julho-Agosto, 2007) quando decidiu nomear como Primeiro-Ministro o líder de uma coligação política pós-eleitoral que dispunha de uma maioria

parlamentar, e não o líder do partido que tinha obtido a pluralidade dos votos populares sem contudo ter a maioria dos assentos. A FRETILIN opôs-se ferozmente a esta decisão, que denunciou como “inconstitucional”, mas não chegou a levantar o caso junto do Tribunal Constitucional. A subtil alteração introduzida na proposta inicial da FRETILIN viria então a revelar toda a extensão de uma competência que ultrapassa em muito uma interpretação meramente institucional do papel do Presidente da República.

- b) A versão final confia ao Presidente da República competências para “conduzir, em concertação com o governo, os processos negociais de tratados internacionais ou acordos internacionais em matéria de defesa e segurança” (CRDTL, Artigo 87 d)). Trata-se de uma versão mais branda da proposta do PSD, mas é também um ponto que estava completamente ausente da proposta inicial da FRETILIN.
- c) A FRETILIN propunha que o veto presidencial pudesse ser ultrapassado por uma maioria simples do Parlamento Nacional, mas na versão final maiorias qualificadas de dois-terços foram julgadas necessárias num grande número de casos (CRDTL, Artigo 88).
- d) A questão central da competência presidencial para demitir o Governo gerou um sério debate e acabou condensada nos seguintes termos: o Presidente da República deve demitir o Governo quando duas moções de rejeição ao seu programa forem aprovadas, quando o Parlamento aprovar uma moção de censura ou no caso de uma moção de confiança ser rejeitada. Além disso, deverá fazer o mesmo quando termine a legislatura ou se verifique a morte, incapacidade ou demissão do Primeiro-Ministro (Artigo 112, numero 1). Todas estes casos derivam de circunstâncias em que o Presidente da República age em função de decisões do Parlamento Nacional ou de factos independentes, e nesse sentido representam instâncias em que a acção presidencial não depende da sua iniciativa e juízo político. Contudo, o numero 2 deste mesmo artigo constitucional estipula que o Presidente da República deva demitir o Governo de acordo com os casos anteriormente citados e quando se afigurar necessário ao bom funcionamento das instituições democráticas, consultado o Conselho de Estado (CRDTL; Artigo 112, numero 2).

Numa acepção estrita, este ponto está contemplado já na proposta original da FRETILIN e tinha uma formulação mais abrangente no projecto do PSD. Aqui reside um aspecto crítico no debate sobre o tipo específico de

semi-presidencialismo adoptado em Timor-Leste, e a sua importância para a caracterização dos poderes presidenciais é de há muito reconhecida, por exemplo pela constitucionalista australiana Hillary Charlesworth (2003). Também o relatório da Asia Foundation sobre o projecto constitucional revela que a fórmula adoptada acolhe uma interpretação lata que não se encontrava no projecto da Freilín. Diz ele o seguinte:

Em termos gerais, observamos que a divisão de poderes entre o Presidente da República e o Governo (...) apresenta um potencial grande de conflito. O Artigo 112 que confere um poder excepcional ao Presidente da República para demitir o Governo pode oferecer uma oportunidade ao Presidente para interferir com o Conselho de Ministros se o Presidente e o Primeiro-Ministro não se entenderem. Parece haver um grande número de incertezas acerca destes poderes presidenciais. Em muitas constituições há declarações claras de acordo com as quais o Presidente exerce os seus poderes sob conselho do Governo ou do Primeiro-Ministro, a não ser que a própria Constituição estipule o contrário. A falta de uma declaração deste tipo nesta Constituição, e o facto de que há claramente algumas competências que envolvem um juízo independente do Presidente, gera essa incerteza (pp. 9-10)

Na anotação que fez recentemente à Constituição de Timor-Leste, Pedro Bacelar de Vasconcelos conclui que esta disposição consagra um verdadeiro poder político e não meramente administrativo ou institucional nas mãos do Presidente da República (2011: 362-363) Aqui há nova divergência em relação ao projecto base da FRETILIN, com importantes reflexos na arquitectura geral de poderes.

A imagem que emerge destas notas é a de uma Assembleia Constituinte em que o modelo genérico do semi-presidencialismo não oferecia séria contestação e era aceite por todas as forças em presença. No detalhe dos equilíbrios políticos que o modelo permite, porém, as diferenças acentuavam-se e eram significativas. A proposta original da FRETILIN apresentava um Primeiro-Ministro dotado dos mais amplos poderes, ao passo que o papel do Presidente da República se achava muito reduzido. Poder-se-ia dizer que se trata de um projecto claramente “*premier-presidencial*”, na acepção que lhe é dada por Shugart e Carey (1992) – classificação que grande número de académicos continuam a usar para se referir ao produto final (Shoesmith, 2007, Reilly, 2009, Lobo e Neto, 2009, Elgie, 2011). Mas a controvérsia gerada no seio da Assembleia resultou em compromissos entre projectos rivais. O texto final da nova Constituição revela um aumento, não extraordinário mas significativo, das competências presidenciais.

A classificação nítida do sistema como “*premier-presidencial*” tornou-se, no mínimo, mais desfocada, e elementos que geralmente se associam ao modelo alternativo “presidencial-parlamentar” – como a competência presidencial para demitir o Primeiro-Ministro – acabaram por ficar consignados no texto final. Como explicar este facto? E que implicações tirar dele para a qualidade da democracia Timorense?

Contrariamente à expectativa decorrente dos estudos de Elgie segundo a qual a escolha de um sub-tipo “presidencial-parlamentar” se associa frequentemente com tendências autocráticas, em Timor-Leste o compromisso alcançado, e que fez aproximar desse sub-tipo o modelo consagrado na Constituição, serviu o propósito de permitir uma forma de governo mais inclusiva e com um conjunto de freios e contrapesos mais desenvolvido. O partido então dominante não tinha proposto uma solução com um Presidente proeminente, mas sim com um Primeiro-Ministro dotados dos mais amplos poderes. As concessões que teve de aceitar parecem apontar na direcção de consagrar as garantias de um sistema democrático mais sólido. Mais tarde, ver-se-ia como esse novo equilíbrio de poderes foi importante para impor algumas restrições a “tentativas autoritárias” que observadores como Jacqueline Siapno (2004) ou Sven Gunnar Simonsen (2004) notaram no desempenho do I Governo Constitucional, que chegaram a levantar a suspeita de que se queria caminhar no sentido de um sistema de “partido dominante” com pouco espaço para a alternância democrática (Kingsbury e Leach, 2007). As concessões feitas pela FRETILIN, porém, não foram suficientes para convencer a totalidade dos deputados constituintes. No dia da votação final, 72 votaram a favor, 14 contra, e registou-se ainda uma abstenção e uma falta de comparência. A maior parte dos partidos representados no conclave (PD, PSD e UDT) votaram contra, evidenciando quão frágeis eram os acordos que a elite política timorense havia conseguido negociar (Garrison, 2005).

O espelho de Clío

Visto com o detalhe possível o debate que conduziu à consagração constitucional de uma forma precisa de semi-presidencialismo em Timor-Leste, podemos agora tentar esboçar um retrato de algumas características estruturais da vida política local ao longo de vinte e cinco anos e analisar a forma como elas se reflectiram na situação vivida após o Referendo, moldando decisões fundamentais. Para isso, necessário se torna recuar no tempo.

A Revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974 abriu as portas à formação de partidos políticos até então inexistentes em Timor, e num espaço de tempo

muito curto – um mês – três opções fundamentais se cristalizaram: a defesa da manutenção no curto e médio prazo da relação especial com Portugal, conducente a uma eventual independência negociada (UDT), o apoio a uma integração do território na vizinha República Indonésia (APODETI), e a reivindicação de um processo negocial para a independência a curto prazo (ASDT, pouco depois transformada em FRETILIN). Após um período de alianças instáveis que evidenciaram bases pouco sólidas para entendimentos inter-partidários, mesmo no que toca a um quadro de referência mínimo para a sua coexistência pacífica – circunstância que terá trágicas consequências no curto prazo e, num tempo mais longo, haverá de marcar uma sentida desconfiança popular relativamente aos méritos dos multipartidarismo – desencadeou-se uma breve guerra civil como consequência de um golpe de estado levado a cabo pela UDT sob pretexto da “ameaça comunista” da FRETILIN. A vitória desta última ditou a separação entre o campo que desejava a independência e aqueles que, por princípio ou conveniência, olhavam para a Indonésia e pediam a sua intervenção. O sangue que correu fruto da violência com que as partes em conflito se bateram haveria também de calar fundo e ser um argumento recorrente nas décadas seguintes. Em 28 de Novembro de 1975 a FRETILIN proclama a independência de Timor-Leste, mas a 7 de Dezembro seguinte a Indonésia desencadeia abertamente um *anschluss* do território que vinha preparando com apoio de forças internas. A fractura da elite timorense estava consumada, e a diferente sorte de uns que se instalaram no novo poder e de outros que se refugiaram nas montanhas e no exterior haveria de reverberar por muitos anos.

A brutalidade dos métodos adoptados pelas forças ocupantes pode ter feito mais pelo desenvolvimento de um movimento nacionalista solidamente enraizado do que vários séculos de colonialismos portugueses (Anderson, 1990). O modo como administraram o território provocou mudanças de largo alcance, tanto sociais como culturais. Em termos políticos, dois elementos convergentes merecem destaque. O procedimento dos ocupantes foi tão brutal que cedo se começou a desenhar um movimento de funda rejeição, e encorajados por organizações que se implantaram então no seu tecido social, como a Igreja Católica, os timorenses não se acomodaram à ordem das coisas que lhes era imposta. A visita de João Paulo I em 1989 foi uma ocasião maior para demonstrarem para além de qualquer dúvida a profundidade do sentimento de rejeição que os animava. Dois anos depois, o mundo seguiu atónito as imagens que Max Stahl corajosamente gravou e difundiu do sangrento confronto entre jovens timorenses e os militares indonésios nas cercanias do Cemitério de Santa Cruz. Embora não seja possível

afirmar que todas as feridas abertas pela turbulência de 1975 tinham já cicatrizado, sectores cada vez mais amplos da população mobilizavam-se então contra a ocupação indonésia. Em meio urbano, então em franca expansão, a juventude estudantil criava movimentos como a RENETIL e ganhava peso acrescido no seio da Resistência, bem como grande visibilidade. Esta transformação do campo nacionalista, que compreendia cada vez maior número de aderentes e de correntes de opinião, manifestou-se na adesão de personalidades que haviam estado abertamente contra a FRETILIN e colaboraram com as autoridades indonésias, como Mário Carrascalão, que chegou a ser durante dez anos o governador da “Província de Tim-Tim” (Carrascalão, 2006). A “frente diplomática” animada por timorenses exilados e personificada por José Ramos-Horta tornou-se um elemento muito relevante. A atribuição do Prémio Nobel da Paz, em 1996, a este lutador e ao Bispo de Dili, D. Carlos Ximenes Belo, testemunha não só do êxito internacional desse sector da Resistência, como ilustra a complexidade de forças que se abrigavam sob a sua alçada.

Pelo seu lado, a FRETILIN tinha contribuído fortemente para manter acesa a luta de guerrilha com amplo suporte popular, e mantinha-se uma organização disciplinada. Porém, Xanana Gusmão, que havia sucedido a Nicolau Lobato à frente das FALINTIL (braço armado da Resistência, mas também da FRETILIN como “partido revolucionário” que depois da invasão caminhara no sentido de se tornar “marxista-leninista”) quando este tombou no fim de 1978, protagonizou uma significativa evolução política. Em meados da década de 1980 decidiu abandonar as fileiras da FRETILIN mas permanecer à cabeça das FALINTIL, que pretendeu transformar de “força revolucionária” em “força nacionalista”. Xanana emergiu então como líder nacionalista capaz de estabelecer diálogo com variados sectores da população que se vinham a rebelar contra os invasores sem necessariamente subscreverem as teses políticas de um determinado partido ou movimento. O ponto de união era o desejo de construir um futuro diferente para e com os timorenses (Mattoso, 2005, Niner, 2010). A sua atitude (seguida de perto por José Ramos-Horta) permitiu-lhe ganhar um estatuto e uma popularidade sem precedentes – mas também alguns ressentimentos entre alguns antigos companheiros, nomeadamente entre os que estavam no exílio e tiveram dificuldade em compreender o alcance dessa decisão. Estrategicamente, Xanana canalizou as suas energias para a construção de uma organização de coordenação e representação do conjunto das forças da Resistência, reconhecendo que diferentes trajetórias, individuais e colectivas, mereciam estar presentes de pleno direito tanto no comando da luta nos seus múltiplos planos, como na

estruturação da futura nação independente. O resultado último desta nova visão estratégica foi a criação, em 1998, do Conselho Nacional da Resistência Timorense e a consagração dos princípios democráticos que a regiam na sua Magna Carta. Desta forma se consagrou a existência do que tenho vindo a designar por “nacionalismo plural”.

No ano de 2001, quando as estruturas políticas da nova República estavam a ser desenhadas, Timor-Leste dispunha de um líder carismático – Xanana Gusmão – que, no entanto, não havia organizado a sua base de apoio sob a forma de um partido político. Pelo contrário, satisfizera-se com a liderança da organização de coordenação da Resistência, o CNRT, no qual a esmagadora maioria das personalidades e organizações que se tinham levantado contra a ocupação estrangeira dispunham de assento, e onde prevalecia tendencialmente a regra de decisão por consenso. Xanana encontrava-se numa posição privilegiada para liderar o processo de transição, a qual tanto poderia assentar na manutenção do seu estatuto no CNRT e no método consensual de reconhecimento do seu estatuto à parte, como num processo eleitoral no qual se afigurava que fosse virtualmente imbatível. A posição política de Xanana, por outro lado, era tributária da plataforma do CNRT que de há muito defendia a existência de um período de transição prolongado no qual essa organização e o seu método de decisão por consenso deveriam assumir o papel dirigente, diferindo a competição política para momento posterior, quando se verificasse já um enraizamento das principais estruturas organizativas a par de acordos sólidos, amplos e abrangentes entre os principais actores. Esta plataforma que Xanana corporizava parece ter concitado o apoio da maioria das correntes presentes no CNRT – mas certamente não a da FRETILIN.

A FRETILIN desenvolvera uma abordagem que combinava a participação no CNRT com o desenvolvimento das suas próprias estruturas partidárias, fazendo valer os louros da sua participação muito activa na Resistência desde 1975. Embora não se possa considerar que esta organização era a única com legitimidade para reivindicar o estandarte da Resistência, a verdade é que a sua história lhe dava grandes argumentos. A sua liderança entendeu que era do seu interesse proceder o mais rapidamente possível a uma clarificação de posições, por forma a antecipar-se aos desenvolvimentos das forças rivais que se encontravam em estádios mais atrasados de organização. Por isso a FRETILIN apoiou a introdução precoce de formas de democracia competitiva por via eleitoral, que se suplantasse ao modelo de tomada de decisão por consenso em que a sua influência aparecia diluída. Mari Alkatiri, na entrevista publicada neste volume,

refere-se candidamente ao assunto, explicando os motivos que o levaram a opor-se a uma “conferência constitucional” e a defender abertamente eleições para uma Assembleia Constituinte:

[H]avia pessoas que queriam uma conferência constitucional. Eu opus-me a isso. Porque sabia perfeitamente que uma conferência constitucional era um mecanismo antidemocrático. Estava absolutamente consciente de que a força dominante era a FRETILIN. Mas isso nunca era tratado. Verificou-se isso no congresso de CNRT, em que nós exigimos o reconhecimento do papel fundamental da FRETILIN, e não foi reconhecido.(...) Xanana queria que todos fossem tratados da mesma maneira. Uma conferência constitucional, como se fez no congresso do CNRT, onde o número de representantes da FRETILIN era igual ao número de representantes da UDT, e de outros pequenos partidos recém-criados, parecemos que isso era uma injustiça. (vide *supra* p. 90)

A FRETILIN juntou a sua voz à de personalidades como Peter Galbraith, que no Governo de Transição ocupava a pasta dos Assuntos Políticos, lutando abertamente por eleições o mais rapidamente possível (Feijó, 2013). E a sua estratégia levou a melhor, tanto porque conseguiu essas mesmas eleições em 31 de Agosto de 2001, após um brevíssimo período para oficialização dos partidos políticos que limitou substancialmente as capacidades das correntes alternativas, menos estruturadas, como pelo resultado eleitoral: a maioria absoluta dos assentos parlamentares e a possibilidade de estender esses mandatos da Assembleia Constituinte para um futuro Parlamento Nacional, ou seja, por um total de seis anos.

As características históricas e estruturais que acabamos de sumariar são fundamentais para se compreender as opções em presença no que concerne ao sistema de governo. A FRETILIN tinha como objectivo central concentrar o máximo de poderes nas mãos do Primeiro-Ministro (que naturalmente sabia lhe iria pertencer por um período alargado), cedendo o mínimo possível ao Presidente da República, já que Xanana Gusmão, se assim o desejasse, seria facilmente eleito como primeiro presidente da nova nação – e dado que as opções estratégicas de uns e de outro não pareciam coincidentes, seria arriscado dar-lhe campo de manobra. Digamos assim: mais do que posições de princípio sobre os méritos e deméritos das várias hipóteses, o que mais contou foi uma leitura política da conjuntura, estribada numa longa história partilhada.

No entanto, duas questões se levantavam. Por um lado, a FRETILIN não dispunha dos 60 votos necessários para fazer aprovar a Constituição sem

necessidade de negociação com outros partidos. Por outro, a limitação dos poderes presidenciais não poderia ser tão extrema que conduzisse Xanana Gusmão a considerar a hipótese de não se apresentar a sufrágio e a guardar intacto o seu prestígio e grande carisma junto do povo fora de qualquer amarra institucional. Essa hipótese representaria um perigo evidente para as novas instituições em construção, na medida em que permitiria que qualquer divergência fosse transferida de dentro do quadro institucional para uma denúncia desse mesmo quadro. Um compromisso era, pois, necessário.

Uma combinação de características históricas que fazem de Timor-Leste um caso bastante atípico no quadro das nações em vias de descolonização dado o carácter plural do seu nacionalismo com a sobrevivência de uma elite ao longo de um período de quase um quarto de século e ainda uma conjuntura política na qual os cálculos sobre ganhos no curto e médio prazo se articularam com as preferências expressas por parte significativa da administração internacional do processo de transição constitui então o quadro no qual a escolha do sistema de governo teve lugar e se procedeu à afinação dos seus equilíbrios internos. O facto de Xanana Gusmão ter aceite candidatar-se à presidência em 2002 revela que um certo nível de compromisso fora atingido no seio da elite – mesmo que esse mesmo compromisso fosse fraco e destinado a sofrer duras provas nos anos que se seguiram – com implicações fora das paredes da Assembleia Constituinte. Mas uma coisa é certa: não se tratou do fim da história.

SEMI-PRESIDENCIALISMO E DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO NA ÁSIA ORIENTAL*

Benjamin Reilly

A Ásia Oriental tem três das democracias semi-presidenciais mais jovens do mundo: Mongólia, Taiwan e Timor-Leste. Além de terem estruturas constitucionais semi-presidenciais, cada um destes três países representa um caso relativamente raro de democratização. Taiwan é uma dos famosos “tigres económicos” asiáticos e a única democracia sinitica no mundo, mas debate-se com um processo prolongado de afirmação nacional. A Mongólia é um dos poucos exemplos sem ambiguidades de transição democrática e de economia de mercado no mundo pós-comunista. E Timor-Leste é simultaneamente o país mais pobre da região e a sua democracia mais recente. Nestes termos, cada um deles representa um importante teste aos efeitos do semi-presidencialismo sobre o desenvolvimento democrático.

Vale a pena notar que dois outros estados desta região – a Coreia do Sul e Singapura – são por vezes referidos como tendo igualmente regimes semi-presidenciais. No entanto, esses dois países representam casos muito discutidos para os estudiosos do semi-presidencialismo. Na Coreia do Sul existe um Presidente com amplos poderes executivos, com a competência de nomear o Primeiro-Ministro que não pode ser destituído pelo parlamento. Singapura situa-se no outro extremo, com um parlamentarismo de tipo Westminster e um Presidente eleito mas pouco mais do que figura simbólica. Ambos estes países representam desafios em termos da sua correcta classificação, e na prática são geralmente considerados como casos de regimes respectivamente presidencialista e parlamentarista. Por essa razão, não serão considerados no presente ensaio.

* Uma versão deste ensaio foi originalmente publicada em Robert Elgie *et al.* (eds.), *Semipresidentialism Outside Europe*. Desejo agradecer a Ho-pong To pelos comentários muito úteis a uma versão inicial deste ensaio; mas afirmo a minha responsabilidade total pelo seu conteúdo.

Em contraste, a Mongólia, Taiwan e Timor-Leste são claramente exemplos de regimes semi-presidenciais, e frequentemente apontados como exemplos positivos de processos de democratização na Ásia Oriental. No entanto, todos eles foram perturbados por períodos de instabilidade política, paralisação e mesmo violência. Nenhum deles sofreu um colapso completo do sistema democrático (embora Timor-Leste se tivesse aproximado), e todos continuam a ser democracias não consolidadas. O meu argumento neste ensaio é que o modelo constitucional semi-presidencial adoptado em cada um destes países contribuiu directamente para essa falta de consolidação ao exacerbar os impactos das crises políticas, particularmente em períodos de governo dividido. É nesses termos que este ensaio se procurará avaliar o impacto do semi-presidencialismo sobre o desenvolvimento democrático destes três casos improváveis de democratização na Ásia Oriental

Os modelos semi-presidenciais na Ásia Oriental

A decisão de adoptar sistemas de governo semi-presidenciais em Timor-Leste, Taiwan e Mongólia foi efectuada no contexto dos respectivos processos de transição para a democracia. Constituições semi-presidenciais foram adoptadas por revisões constitucionais na Mongólia, em 1992, e em Taiwan, em 1997, e como parte integrante da primeira constituição timorense em 2002. Em todos estes casos, as constituições estipulam explicitamente que haja um Presidente directamente eleito com poderes mais ou menos importantes, e um Primeiro-Ministro escolhido pelo poder legislativo. Neste sentido, são todos semi-presidenciais na medida em que possuem “um Presidente eleito por sufrágio popular para um mandato fixo que existe a par de um Primeiro-Ministro e o seu governo que são responsáveis perante o Parlamento” (Elgie, 1999b:13)

Se nos concentrarmos nos poderes atribuídos aos Presidentes nestes três casos concluiremos que diferem consideravelmente. Por exemplo, a constituição de Taiwan concede amplos poderes ao Presidente, incluindo a competência para nomear (e por extensão, demitir) o Primeiro-Ministro e o governo. Em contraste, o Presidente timorense é uma figura largamente simbólica que não interfere na formação do governo, e cujo principal papel consiste em ser o comandante chefe das forças armadas – elemento que esteve em particular destaque durante a crise interna de 2006, a que nos referiremos adiante. A Mongólia encontra-se a meio caminho na medida em que tanto o Presidente como o Parlamento têm influencia na nomeação do Primeiro-Ministro.

Usando a tipologia clássica de Shugart e Carey (1992: 23-25), Taiwan é um exemplo do modelo “presidencial-parlamentar”, ao passo que Timor-Leste, com o seu Presidente limitado nos seus poderes, ilustra claramente um caso de “*premier-presidencialismo*”. Na Mongólia, os poderes presidenciais são mais extensos do que em Timor-Leste, mas este é um caso do mesmo sub-tipo de regime, e as alterações introduzidas na revisão constitucional de 2001, que retiraram os poderes que o Presidente tinha para bloquear a nomeação do Primeiro-Ministro, ainda enfatizam mais esta conclusão. Em todo o caso, em nenhum destes países os Presidentes dispõem de poderes semelhantes aos da Quinta Republica francesa, o modelo arquetípico de referencia para muitas discussões sobre o semi-presidencialismo.

As modalidades de semi-presidencialismo destes países também diferem de outra forma. Em Taiwan, o Presidente é o chefe de estado e comandante das forças armadas, representa a nação nas relações externas, e nomeia quatro dos cinco chefes de *juan* (secções governativas), incluindo o Primeiro-Ministro e o governo. Estas disposições tornam o Presidente potencialmente muito poderoso, sobretudo em épocas de domínio unificado de um só partido. Os poderes presidenciais em Timor-Leste e na Mongólia são muito menos extensos, com o Primeiro-Ministro a prevalecer na maioria dos negócios do estado. O Presidente timorense é extremamente importante do ponto de vista simbólico mas tem poderes constitucionais relativamente limitados e, ao contrario do que sucede em Taiwan, não pode nomear e demitir o Primeiro-Ministro. No entanto, tal como previsto por vários analistas, o seu poder simbólico como “Pai da Pátria” tem sido por vezes muito forte (Shoosmith 2003). O Presidente da Mongólia também dispõe de poderes consideráveis, embora em menor grau do que anteriormente. A constituição de 1992 permitia que o Presidente vetasse leis oriundas do governo, bem como nomeações (incluindo a do Primeiro-Ministro). Um período extenso de co-habitação em finais dois anos 1990 conduziu a um conflito aberto entre os dois principais partidos relativo aos poderes respectivos do Presidente e do Primeiro-Ministro, que se revelou numa sucessão de nomes recusados pelo Presidente para o cargo de Primeiro-Ministro. Só em 2001, quando a presidência e o parlamento voltaram a ser controlados pelo mesmo partido, foi aprovada uma reforma constitucional que reduziu a competência do Presidente para recusar as escolhas do Parlamento. Este compromisso também veio a permitir que membros do parlamento pudessem integrar o governo nacional, coisa que também sucede em Taiwan e Timor-Leste.

Enquadramento

Se é difícil encontrar três estados na Ásia Oriental com mais diferenças entre si do que Taiwan, Mongólia e Timor-Leste, a verdade é que estes três países partilham um certo numero de características no que diz respeito ao desenvolvimento democrático. Em primeiro lugar, e apesar de apresentarem vários problemas, todos os três são genuínas democracias, caracterizadas pela realização de eleições livres, poder judicial independente, e media abertos. Ilustrando o que acabo de dizer, estes países tem sido classificados entre os mais democráticos da Ásia Oriental nos relatórios anuais da *Freedom House*, tanto em direitos políticos como liberdades cívicas, desde o início do milénio. Todos eles também passaram o teste de Huntington de conformidade democrática, com duas mudanças de governo – embora de formas distintas que serão discutidas mais tarde.

Em segundo lugar, todos estes países tem sido encarados como casos relativamente improváveis de democratização – casos em que os países desafiam as probabilidades, quer estejamos a falar de ocupação estrangeira e grave conflito (Timor-Leste), uma cultura sinitica e uma ameaça externa muito presente (Taiwan), ou a herança pesadíssima de um comunismo de estilo soviético (Mongólia). Além disso, a consolidação democrática em cada um destes países depara-se com desafios de grande envergadura: o estatuto internacional de Taiwan permanece em aberto. A Mongólia luta ainda por afirmar uma economia de mercado viável. Timor-Leste não só sofreu conflitos internos violentos como continua a ser um dos países mais pobres do mundo. A literatura de política comparada sugere que tais circunstancias representam obstáculos maiores à consolidação democrática, e como tal, estes três casos são, cada um à sua maneira, exemplos positivos pouco usuais para os estudantes da democratização.

Podemos ainda acrescentar que à sobrevivência das suas democracias estes países juntam outras características comuns. Todos exibem, por exemplo, elevados níveis de participação e sistemas partidários relativamente fortes. Com base em resultados eleitorais recentes, parece que sistemas bi-partidários se estão a afirmar em Timor-Leste, Taiwan e Mongólia, que os poderá aproximar do modelo de alternância entre governo e oposição que caracteriza muitas das democracias consolidadas (Reilly, 2007). Este facto é relevante na discussão do funcionamento do semi-presidencialismo na medida em que a fragmentação do sistema partidário – uma causa frequente de instabilidade e bloqueio em muitas democracias jovens – não é aqui um factor que afecte a estabilidade política ou a consolidação da democracia.

Apesar disto, a democracia nestes três países por vezes funciona de forma deficiente, com recorrentes problemas de bloqueio governamental, instabilidade política, e violência com motivos políticos. O meu argumento neste ensaio é que essas patologias recorrentes se devem, em parte, às estruturas constitucionais semi-presidenciais, particularmente à propensão desses sistemas para produzir fracturas no seio do executivo quando o Presidente e o Primeiro-Ministro são oriundos de forças políticas distintas. Esses períodos de governo dividido tem tido um impacto negativo pronunciado na estabilidade política e no carácter efectivo da governação em cada um dos países, enfraquecendo a consolidação democrática nos três casos considerados.

Vale a pena dizer já que este não é um argumento novo. Na verdade, não pretendo mais do que fazer eco de uma das críticas mais consistentes do semi-presidencialismo na literatura académica. Tal como se conclui num estudo recente do desenho constitucional da República de Weimar e da Quinta República francesa, “uma das principais lições destas experiências no que se refere ao semi-presidencialismo como um modelo passível de ser exportado para países em vias de democratização, é que a política quotidiana foi afectada pelas lutas de poder entre o Presidente e o Primeiro-Ministro” (Skach, 2005: 112). Lutas de poder desse género pesaram negativamente na consolidação democrática tanto em Timor-Leste como na Mongólia. A situação em Taiwan foi algo diferente, sendo um exemplo de governo minoritário entre 2002 e 2008, quando o partido do Presidente estava na oposição no Parlamento mas mantinha o controle sobre o Primeiro-Ministro (em parte devido a uma reforma constitucional de 1997 que permitia que o Presidente nomeasse um Primeiro-Ministro sem apoio parlamentar). Mas mesmo aí, bloqueios políticos e instabilidade são problemas reais.

Apesar do que foi afirmado, as lições destes e de outros casos asiáticos de semi-presidencialismo ainda não foram completamente integrados na literatura de política comparada, muita da qual continua a depender da discussão das experiências de uns poucos casos familiares no Ocidente, como a França. Tal como foi notado por Elgie (1998:298), existe “uma grande necessidade de se examinar a política dos regimes semi-presidenciais fora das democracias bem estabelecidas”. Mas mesmo algumas das mais sistemáticas tentativas académicas para testar tais críticas. Como o exemplo do artigo de Elgie de 2008 citado acima, e que se preocupa em examinar se os perigos do semi-presidencialismo tem ou não sido exagerados, não toma em consideração casos como os de Taiwan ou Timor-Leste, limitando a relevância da suas conclusões no que respeita à Ásia Oriental.

Este ensaio encara de frente esse problema. Enquanto democracias em desenvolvimento, Timor-Leste, a Mongólia e Taiwan são sem dúvida importantes testes para o debate sobre a relação entre semi-presidencialismo e democracia. Os desafios mais sérios à estabilidade democrática em cada um destes três casos ocorreu em parte devido aos conflitos entre Presidentes e Primeiro-Ministros no decurso de períodos de coabitação, ou entre Presidentes e Parlamentos em casos de governo dividido. A este respeito, a experiência destes três países situa-se na linha do consenso académico segundo o qual o semi-presidencialismo possui uma propensão intrínseca para o conflito intra-institucional, para a incerteza institucional, e para o imobilismo político.

Desenvolvimento democrático

Um ponto de partida que subjaz à escolha destes três casos reside na distinção entre governos autocráticos e democráticos. O meu interesse aqui vai para os estados democráticos ou em processo de democratização na medida em que é apenas nestes casos que as constituições e outras variáveis institucionais são realmente consequentes no que toca a resultados políticos – e daí a exclusão de estados que não chegam a ser democráticos como Singapura. Como tive ocasião de explanar recentemente num livro que escrevi sobre a engenharia política na região da Ásia-Pacífico, as reformas constitucionais em geral, e a escolha do semi-presidencialismo em particular, andam de mãos dadas com a democratização que toca a Ásia Oriental (Reilly, 2006).

O numero de regimes na Ásia Oriental que se podem considerar de acordo com a definição schumpeteriana de democracia, ou seja, entidades com governos escolhidos através de eleições livres e abertas (Schumpeter, 1947: 269) cresceu significativamente nas duas ultimas décadas. Se no final da Guerra Fria apenas o Japão podia reivindicar o estatuto de democracia “estabelecida”, os anos que se lhe seguiram deram lugar a um processo de liberalização e democratização em toda a região. Importantes transições de regimes autoritários para a democracia iniciaram-se com o levantamento popular contra o regime flagrantemente corrupto de Marcos nas Filipinas em 1986, as transições negociadas de regimes mono-partidarios na Coreia do Sul e em Taiwan em 1987, e o colapso do comunismo na Mongólia em 1990, seguidos pelo regresso a um governo civil na Tailândia em 1992, pela intervenção das Nações Unidas no Camboja em 1993, pela queda do regime de Suharto na Indonésia em 1998, e finalmente pela reabilitação internacional de Timor-Leste que culminou na sua independência em 2002. Embora com recuos nalguns países (por exemplo, na Tailândia), há

hoje mais governos escolhidos através de eleições livres na Ásia Oriental do que em qualquer outro momento do passado.

Alem de se contarem entre as democracias genuínas desta região, Timor-Leste, Taiwan e a Mongólia partilham ainda uma característica distintiva: nenhum deles tinha tido qualquer experiencia de governação democrática antes de encetar a transição a partir dos regimes autoritários em que viviam. Antes das transições democráticas, todos estavam sob a alçada de grandes poderes estrangeiros – a Rússia em relação à Mongólia, a Indonésia em relação a Timor-Leste, ou a reivindicação chinesa em relação a Taiwan. Essa situação não pode ser considerada como um ponto de partida favorável para a democratização. Pelo contrário, todos estes países pareciam carecer de algumas das condições essenciais para uma democratização com sucesso. E no entanto, todos eles tiveram o sucesso que sucessivas eleições, livres e pacíficas, com mudanças de governo, atestam. Na verdade, como já referi todos eles passam o teste da dupla mudança de governo que Huntington postula como significando consolidação democrática, e que se exprime do seguinte modo: os grupos ou partidos vencedores de uma eleição formam governo e mais tarde vem a perder outra eleição, passando então o poder de forma pacífica para os novos vencedores, que mais tarde voltam a passar o poder aos vencedores de outra eleição. A Mongólia teve já quatro mudanças de governo desde a independência, e passa claramente este teste. Também Taiwan, especialmente com a eleição de Ma Ying-Jeou para a presidência em 2008, se conforma com ele. Timor-Leste é um caso marginal, mas se considerarmos que as eleições de 2001 para a Assembleia Constituinte marcaram uma mudança de governo com o fim da administração das Nações Unidas, então também haveria duas mudanças de governo neste país.

Taiwan foi destes três o primeiro país a encetar o processo de democratização, com o então partido dominante, o Kuomintang (KMT) a ter um papel decisivo na abertura do sistema político à competição. O KMT, que representava o governo nacionalista chinês no exílio depois da guerra civil, e que tinha governado o país desde o fim da II Guerra Mundial, tomou a iniciativa dos primeiros passos para a liberalização em finais da década de 1980. Partidos da Oposição, como o Partido Progressista Democrático (PPD), foram legalizados, levantadas as restrições aos média, e aprovadas reformas constitucionais, das quais resultou a eleição directa do parlamento de Taiwan pela primeira vez em 1992. Os eleitores premiaram o modo hábil como o KMT dirigiu estas operações, oferecendo-lhe a maioria – um resultado pouco habitual em processos de transição democrática. Outras reformas conduziram à primeira eleição presidencial sob a nova constituição

semi-presidencial em 1996, que mais uma vez deram o poder ao KMT. Só em Março de 2000 ocorreu a primeira mudança de poder quando o candidato do PPD, Chen Shui-bian conseguiu uma apertada vitória sobre o candidato do KMT nas eleições presidenciais, pondo fim a mais de cinco décadas consecutivas de poder desse partido, e abrindo um novo período de governo minoritário entre um executivo dirigido pelo PPD e a maioria parlamentar que continuava do KMT. A reeleição de Chen em 2004 prolongou esta experiência por mais quatro anos.

A Mongólia, um país pobre e isolado, com um passado comunista, e dispondo de poucas condições que facilitassem a emergência da democracia, teve até à data seis eleições competitivas e varias transferências de poder. Em contraste com Taiwan e o seu modelo sequencial de transição do autoritarismo, a democracia chegou de forma mais abrupta quando o colapso da União Soviética provocou uma crise económica e a mudança do regime em 1990. Numa transição truncada e por vezes caótica a caminho de uma entidade liberalizada com economia de mercado, o antigo partido dominante – o Partido Revolucionário do Povo Mongol (PRPM) – conseguiu mais de 80% dos assentos no Grande Hural (parlamento) nas primeiras eleições multi-partidarias em 1990, e um resultado ainda mais retumbante nas eleições que se realizaram dois anos mais tarde. Nesse mesmo ano (1992), a Mongólia adoptou uma constituição semi-presidencial, e no ano seguinte o Presidente do país, Punsalmaagiyn Ochirbat (antigo homem forte do PRPM) foi pela primeira vez eleito por voto popular (Fish 1998a). Este período de domínio do PRPM durou até 1996. Nesse ano, uma vitória surpreendente de uma nova Coligação Democrática – uma união de partidos liberais – conquistou a maioria dos 76 assentos parlamentares e varreu com o PRPM do poder. Nas presidenciais de 1997 Natsagiyn Bagabandi mostrou que o PRPM não estava acabado e venceu essas eleições. Daqui resultou um período de três anos com um Presidente e um Primeiro-Ministro de partidos opostos, sem que os apoiantes do Presidente tivessem lugar no governo. Esta situação instável durou até 2000, quando o PRPM regressou ao poder depois de umas eleições em que conquistou 72 dos 76 assentos parlamentares mas apenas 52% do voto popular, e com isso restaurou o poder unificado de um só partido.

A emergência de um Timor-Leste independente e democrático é um acontecimento ainda mais surpreendente. Durante muito tempo uma colónia negligenciada por Portugal, o país foi invadido pela Indonésia em Dezembro de 1975 na sequência de uma proclamação unilateral da independência por um grupo esquerdista, a FRETILIN. Nos 23 anos seguintes, uma guerra de guerrilha

de baixa intensidade travou-se entre os militares indonésios e as forças de resistência desse país. Em 1998 a crise asiática atingiu a Indonésia, conduzindo à queda do regime de Suharto. Nos caóticos meses que se seguiram, o sucessor de Suharto, B.J.Habibie tomou uma série de decisões que abriram as portas a um referendo em Timor-Leste. Debaixo de pressões da comunidade internacional, Habibie aceitou, surpreendentemente, a organizar um referendo patrocinado pelas Nações Unidas que resolvesse a questão do estatuto de Timor-Leste. O referendo (o primeiro que se realizou no território) teve lugar em 1999, e então quase 80% dos eleitores rejeitaram a oferta de Habibie de um estatuto de autonomia. Este resultado desencadeou uma onda de violência, destruição e pilhagem por parte de milícias pro-Indonésia. Negociações apressadas deram lugar a uma intervenção militar regional liderada pela Austrália, a qual conseguiu restaurar uma segurança básica e colocou Timor-Leste sob controle das Nações Unidas.

Dois anos mais tarde, no acto final antes de entregar o poder ao povo timorense, as Nações Unidas organizaram as primeiras eleições livres do país, em 30 de Agosto de 2001, para uma Assembleia Constituinte que elaborou a lei fundamental do novo estado. Essa Constituição, baseada na Constituição portuguesa de 1976, adoptou um sistema de governo semi-presidencial com um Primeiro-Ministro dominante e um Presidente da República eleito por sufrágio directo e possuindo poderes limitados mas potencialmente significativos. Quando o processo de redacção ficou concluído, esta assembleia transformou-se no primeiro Parlamento democrático da nova nação. Para completar esta transformação, foi realizada uma eleição presidencial em Abril de 2002 que foi ganha, com o expressivo resultado de 83%, pelo carismático líder da Resistência, Xanana Gusmão. As eleições parlamentares, porém, tinham tido uma expressiva vitória da FRETILIN, dirigida pelo rival de Xanana, Mari Alkatiri. Isto conduziu a um período caracterizado por um poder executivo dividido (Soares *et al.* 2003).

Que impacto tiveram estes três modelos de transição no processo de consolidação democrática? Uma maneira de procurar uma resposta consiste em olhar para os lugares que estes países ocupam nas classificações de entidades independentes tais como a *Freedom House*, que todos os anos avalia as liberdades políticas e os direitos civis em todo o mundo. A tabela abaixo apresenta alguns dados demográficos, geográficos e económicos, bem como dados políticos, incluindo as notas atribuídas pela *Freedom House*. Estas últimas usam uma escala de 1 a 7, na qual o valor de 1 representa o maior grau de liberdade e 7 o menor.

Como a Tabela 1 mostra, tanto a Mongólia como Taiwan tem resultados muito bons nessa classificação, enquanto Timor-Leste é considerado “parcialmente livre”, em grande medida devido aos seus problemas de violência política.

TABELA 1
Indicadores básicos sobre Taiwan, Mongólia e Timor-Leste

Pais	População 2004	Area Km2	PIB p.c. US\$	Classificação Freedom House	Ano democratização	Ano adoção semi-presidencialismo
Timor Leste	925,000	14,900	840	3.5 parcialmente livre	2001	2002
Mongolia	2,590,000	156,700	1,000	2.0 livre	1990	1990
Taiwan	22,700,000	36,200	16,495	1,5 livre	1987	1987

Fontes: Asia Development Bank, *Key Indicators 2008* (www.adb.org/statistics); Freedom House, *Freedom in the World 2008* (www.freedomhouse.org)

Em resumo: os nossos três casos tratam de sistemas semi-presidenciais nos quais houve períodos prolongados de governo dividido entre Presidente e Primeiro-Ministros rivais. Ao passo que os poderes presidenciais variam bastante, e são mais (Timor-Leste) ou menos (Taiwan) limitados, o papel político simbólico dos Presidentes é uma constante importante. Alguns comentadores vêem nisto uma virtude. Elgie e Moestrup (2007: 245), por exemplo, argumentam que “os casos de Timor-Leste e da Mongólia mostram que um Presidente cuja função é geralmente mais simbólica do que participatória, pode ajudar a estabilizar o processo político em tempos de crise política. Estes casos sugerem que o semi-presidencialismo pode não ser inerentemente problemático como alguns críticos afirmam, e que algumas formas deste regime podem mesmo ter consequências positivas sobre a limitação de efeitos dos conflitos”.

Seja isto verdade ou não – e eu próprio tenho dúvidas – mesmo em casos com poderes formais restritos, os Presidentes de Timor-Leste, de Taiwan e da Mongólia exerceram bastante mais poder político em períodos de governo dividido, particularmente em tempos de crise nacional, do que seria de esperar de leituras estreitas dos seus poderes constitucionais. Em todos os casos, as situações de governo dividido puseram Presidentes e Primeiro-Ministros em competição directa não apenas pelo poder mas pela sua legitimidade. As situações de governo dividido colocaram imensa pressão sobre os jovens sistemas democráticos da Mongólia, de Taiwan, e sobretudo de Timor-Leste.

Problemas de governo dividido: instabilidade, polarização e violência

Na sua análise comparativa de diversos desenhos constitucionais, Giovanni Sartori – um dos mais célebres proponentes do semi-presidencialismo – caracterizou-o como um “sistema frágil”, notando: “O problema de uma maioria dividida ainda atormenta a experiência semi-presidencialista” (1994: 137). A experiência recente de governos divididos na Mongólia, Taiwan e Timor-Leste dá apoio a esta conclusão. Em cada um destes casos, problemas comuns de governação dividida, bases de poder duais, e competição entre titulares de cargos públicos rivais, foram detectados como poderosos factores negativos para a consolidação democrática, particularmente durante os anos de transição do autoritarismo.

Profundas e por vezes paralisantes divisões internas tem sido a realidade do semi-presidencialismo nestes países em significativos períodos das suas experiências democráticas recentes. A Mongólia teve a mais breve dessas experiências de governação dividida, com o período de coabitação entre 1996 e 2000. O período de governação dividida em Timor-Leste pode ser considerado entre Abril de 2002, quando Xanana ganhou as eleições presidenciais, até à demissão de Mari Alkatiri e a sua substituição como Primeiro-Ministro por José Ramos-Horta em Junho de 2006. A experiência de Taiwan com governos minoritários foi uma constante ao longo dos mandatos de de Chen Shui-bian, entre 2000 e 2008, na medida em que o PPD controlava o executivo mas o oposição “pan-azul”, liderada pelo antigo KMT, conservava a maioria no Parlamento.

Estes períodos de governação dividida colocou grande stress nas embrionárias instituições políticas destes países, e parece ter neles minado a consolidação da democracia. Uma das razões para tal é que, em cada um dos casos, o período inicial de divisão ocorreu cedo no processo de experiência democrática, e muitos actores políticos não tinham qualquer noção sobre o modo como lidar com as incertezas e a incongruência política. Mais ainda: as divisões que constatamos foram acompanhadas por uma série de problemas que minaram a institucionalização política, convertendo a política nacional numa competição entre indivíduos poderosos. Isto por sua vez conduziu à emergência de padrões familiares de polarização política, instabilidade e violência em cada país, se bem que em diferentes escalas. Se é verdade que a severidade destas manifestações foi diferente em cada país – sendo a crise de Timor-Leste de uma magnitude bem diferente do que sucedeu em Taiwan ou na Mongólia – a incidência destes problemas de polarização política, instabilidade e violência pode ser comparada, dentro de cada país, aos momentos em que uma governação unificada esteve em vigor.

Mongólia

A Mongólia foi o primeiro país do nosso trio a experimentar a coabitação política entre partidos rivais. Na Mongólia, a vitória surpreendente da Coligação Democrática em 1996 – uma coligação ampla de activistas democráticos, intelectuais e reformadores – abriu um período de confronto directo entre o poder legislativo e o governo do Presidente Natsagiyn Bagabandi. A extensão deste confronto e o falhanço em pôr em funcionamento uma coabitação pode ser ilustrada pela sucessiva rejeição pelo Presidente dos nomes aprovados no parlamento para ocupar a posição de Primeiro-Ministro (chegou a vetar sete vezes seguidas o nome proposto pela Coligação Democrática). Sob a constituição de 1992, o Parlamento só podia ultrapassar este veto por maioria qualificada de dois-terços, algo que a Coligação, ao contrário de anteriores maiorias parlamentares, não possuía.

A coabitação durou até 2000, e a maior parte deste período foi gasto em bloqueios políticos, com governos interinos no posto de comando na maior parte do tempo. Esta batalha política e constitucional conduziu, sem surpresa, a um elevado grau de instabilidade, apesar da maioria de que o governo dispunha no Parlamento. Em 1998, quatro governos foram constituídos, quase sempre devido ao facto do Presidente obstruir o novo governo através da sua oposição ao nome indicado para Primeiro-Ministro – um poder que o Presidente exerceu onze vezes durante o período de coabitação de 1996 a 2000. O fim da governação dividida em 2000 não pôs imediatamente termo aos bloqueios políticos: uma querela constitucional entre o Parlamento e o Tribunal Constitucional fez esse período prolongar-se por mais um ano.

A resolução deste longo período de instabilidade política ocorreu em 2001 com a passagem de reformas constitucionais que reduziram os poderes presidenciais no que toca à nomeação do Primeiro-Ministro e do governo. Essas reformas prevêem que o Presidente nomeie aquele que for escolhido pelo Parlamento no prazo de cinco dias, e que depois chegue a acordo com ele quanto à composição do governo dentro de uma semana, sob pena de ver o Primeiro-Ministro levar o caso ao Parlamento. Juntamente com outras alterações que prevêem que o Parlamento seja dissolvido se não houver decisões dentro de 45 dias (uma resposta aos desacordos internos que marcaram negativamente os governos da Coligação Democrática), estas reformas reestruturaram o equilíbrio entre Presidente e Parlamento.

A redução dos poderes presidenciais mais o longo período de governação unificada que se lhe seguiu deram origem a uma maior estabilidade política na Mongólia, pelo menos até às eleições parlamentares de 2008. Estas eleições

foram ganhas categoricamente pelo PRPM, mas o Partido Democrático fez graves acusações sobre manipulação eleitoral, e os protestos subsequentes relativos aos resultados proclamados degeneraram em violência: cinco manifestantes foram mortos e o estado de emergência declarado. Na sequência dos protestos, o PD foi incluído no governo como parceiro menor. As mais recentes eleições presenciais foram ganhas pelo PD. Abrindo as portas a um novo período de governação dividida, na medida em que o PRPM mantém a maioria parlamentar e o Primeiro-Ministro

Apesar destes acontecimentos, a experiência democrática da Mongólia tem sido sobretudo pacífica. A maior excepção a esta constatação, além dos eventos de 2008, ocorreu durante a coabitação de 1996-2000, quando se verificou a primeira, e até hoje, a única, morte de um político. Em 1998, S. Zorig, um dos mais proeminentes activistas democráticos do país, foi encontrado assassinado no seu apartamento. Zorig, que à época ocupava a pasta de Ministro das Infraestruturas, tinha sido um dos líderes do movimento pro-democracia no país. A sua morte permanece por esclarecer, embora se presuma geralmente que se tratou de um assassinato político. (Finch, 2002)

Em jeito de balanço, o semi-presidencialismo não parece ter sido um factor positivo na consolidação da democracia na Mongólia. Na verdade, a Mongólia é um exemplo do modo como a contestação interna no sistema semi-presidencial sobre quem controla o poder executivo, especialmente durante períodos de coabitação, pode colocar entraves e ameaças ao desenvolvimento democrático. Nesse sentido, a experiência deste país desmente asserções de autores como Steve Fish que defendem o semi-presidencialismo como “uma benção à democratização da Mongólia” (2001:331). Pelo contrário, como Moestrup e Gazorig enfatizaram, a experiência da Mongólia reforça a constatação de que o semi-presidencialismo apresenta “desafios particulares às jovens democracias em termos de conflito institucional derivados de leituras opostas da Constituição feitas pelos Presidentes e pelos parlamentares” (2007: 182)

Taiwan

A constituição semi-presidencial de Taiwan é o resultado da sua transição faseada para a democracia no final da década de 1980, e de emendas constitucionais subsequentes que visaram reforçar os poderes presidenciais, sobretudo a adopção de eleições directas para esse cargo, em 1997. A emergência de governos minoritários entre 2000 e 2008, na presidência de Chen Shiu-bian pressagiou um claro incremento da polarização política a diversos níveis: entre os dois blocos

de partidos, o KMT “pan-azul”, e o PPD “pan-verde”; entre o Presidente e o Parlamento; e – mais preocupante – entre a população no seu conjunto, na medida em que os políticos em campanha enfatizaram as distinções entre os “ilhéus” e os “continentais” e as suas identidades que poderiam ser mobilizadas como divisões sociais com efeitos eleitorais significativos. A natureza regionalizada do apoio partidário serviu para aprofundar essas divisões, particularmente entre os taiwaneses de Fukien e os restantes. Muito rapidamente Taiwan passou a exibir características comuns com sociedades polarizadas por problemas étnicos.

A presidência de Chen foi acompanhada por oito anos de governação minoritária, dividindo o legislativo e o executivo. Este facto acentuou a polarização política de Taiwan, já de si significativa, tingindo quase todos os aspectos da vida política. Tal como um comentador notou, a divisão de poderes entre o PPD e o KMT “engendrou um bloqueio político que afectou a economia e causou uma deterioração nas relações sociais. Também permeou o processo de tomada de decisões e afectou a política doméstica bem como o planeamento militar e a formulação de uma política externa” (Cooper 2003: 326). A posição de Chen a favor da necessidade de sublinhar mais fortemente a identidade nacional, que era popular no país, causou problemas quer com a China quer com os EUA, os dois países que efectivamente controlam o espaço internacional de Taiwan. O recrudescimento das divisões étnico-nacionalistas foi em parte o resultado desta aberta intromissão de factores internacionais na arena doméstica, bem como a consequência previsível de uma ênfase política em temas identitários, particularmente em tempos de eleição.

A administração de Chen ao longo de oito anos assistiu à formação de um grande número de governos, logo remodelados. Oito governos tinham uma maioria de membros da oposição (incluindo o primeiro chefe de governo nomeado por Chen, Tang Fei, um general que pertencera ao KMT), ao passo que governos posteriores eram mais tradicionalmente dominados por membros do PPD e de forças com ele coligadas – mas enfrentaram a hostilidade da maioria parlamentar. Embora o PPD fosse o maior partido no Parlamento na maior parte deste período, nunca chegou a deter uma maioria legislativa, criando-se assim uma situação de bloqueio em que o KMT e seus aliados conseguiam normalmente um número de assentos suficientes para travar a legislação apresentada pelo PPD. Com uma governação dividida entre um Presidente e uma maioria parlamentar de partidos opostos, Taiwan entrou num período de paralisia política e de confusão, afastando-se do modelo de “estado em desenvolvimento” dos anos anteriores (Wu, 2007a).

A governação minoritária de 2000 a 2008 também assistiu à mais séria experiência contemporânea de violência política. Nos últimos dias da campanha eleitoral de 2004, Chen e o seu candidato a Vice-Presidente, Lu Hsiu-lien foram ambos feridos no que aparentou ser uma tentativa de assassinato. A sua vitória dias depois, pela mais pequena das margens, levou alguns opositores a defender que os ataques tinham sido orquestrados deliberadamente para ajudar os candidatos. Enquanto a verdade permanece obscura e pode nunca vir a ser conhecida na sua totalidade, este episódio constitui mais um exemplo dos problemas da violência com motivações políticas quando invade a arena da política eleitoral em períodos de governação dividida. O sistema semi-presidencial de Taiwan parece assim ter sido vulnerável ao conflito.

Além disto, há dados abundantes que suportam a ideia de que a estabilidade e a eficácia do sistema político de Taiwan se deterioraram no período de 2000 a 2008. A duração de cada governo – um indicador chave de estabilidade – caiu mais de 50%, de uma média de 36 meses antes de 2000 para apenas 16 meses depois dessa data. Ao mesmo tempo, os governos também se tornaram menos eficazes, fazendo aprovar menos leis e perdendo um maior número de votações no parlamento. Entre estes, incluem-se diplomas críticos como os orçamentos de estado e legislação de defesa, que foram sistematicamente bloqueados pela oposição. Tal como Yu-shan Wu (2007b: 201-218) argumentou, a experiência de Taiwan sublinha o facto do semi-presidencialismo ser um sistema fácil de escolher mas difícil de operacionalizar

Timor-Leste

Em Timor-Leste, a adopção de um sistema semi-presidencial em Maio de 2002 deu continuidade a uma luta pelo poder com raízes em várias décadas de antagonismos pessoais entre os principais líderes do país. Os resultados da primeira eleição presidencial realizada nesse ano abriram a porta a um período de governação dividida que se assemelha a uma forma de co-habitação, com um Presidente que não pertence ao partido do governo a confrontar uma governação unificada¹. O Parlamento dominado pela FRETILIN apoiava um Primeiro Ministro, Mari Alkatiri, que se opunha, pessoal e politicamente, ao Presidente Xanana Gusmão. Xanana Gusmão, que fora eleito sem filiação partidária, era

¹ De acordo com a definição standard de semi-presidencialismo, o caso de Timor-Leste não pode ser considerado um exemplo de co-habitação na medida em que o Presidente era não-partidário.

amplamente apreciado pelo papel que desempenhara como líder da guerrilha nas décadas de luta pela independência, e não escondeu o seu descontentamento crescente com Alkatiri e o modo cada vez mais autocrático como a FRETILIN exercia o seu poder. Este antagonismo pessoal exacerbou divisões regionais profundas e históricas, fomentando confrontos étnicos e tensões no seio da burocracia e das forças armadas

Estas tensões foram crescendo ao longo de três anos e atingiram o seu ponto culminante em 2006, quando Dili e a sua vizinhança caíram numa espiral de violência civil. Os problemas começaram em Março quando cerca de um terço das forças armadas de Timor-Leste foram demitidas depois de se terem manifestado contra as condições de trabalho, baixos salários e discriminação de base étnica. Vários gangs pegaram em armas e saíram à rua, enquanto as forças armadas se fracturavam ao longo de linhas étnicas. Confrontos entre o exercito e a polícia deixou mais de trinta mortos e mais de 150.000 desalojados. Um contingente de 2.200 australianos foi enviado para manter a segurança no período que antecedeu as eleições de 2007.

O colapso da ordem publica exacerbou as tensões antigas entre Xanana Gusmão e Mari Alkatiri, com o Presidente a dar apoio aos soldados demitidos e a subscrever pedidos públicos para que o Primeiro-Ministro se demitisse, baseando-se em parte em alegações de que este teria dado ordens para armar um grupo que deveria assassinar opositores políticos. Nessa situação, o Presidente lançou mão dos seus poderes que sendo limitados eram simbolicamente importantes e declarou o estado de emergência (embora haja duvidas sobre a constitucionalidade dessa decisão). Este facto aprofundou mais as divergências entre o Presidente e o Primeiro-Ministro, acabando por forçar Alkatiri a demitir-se em Junho de 2006 – embora só o tenha feito depois de um período de tensões agravadas em que Xanana ameaçou apresentar a sua própria demissão se Alkatiri o não fizesse. Para o seu lugar foi chamado o Premio Nobel da Paz e até então Ministro dos Negócios Estrangeiros, José Ramos-Horta, que havia abandonado o governo em virtude do apoio continuado da FRETILIN a Alkatiri. Uma nova missão das Nações Unidas foi estabelecida em Agosto para ajudar a estabilizar a situação e a fomentar a reconciliação nacional, com vista á realização de eleições em 2007

Essas eleições foram relativamente pacificas e resultaram num significativo realinhamento de posições. Naquilo que é uma manobra pouco usual, Xanana Gusmão e Ramos-Horta trocaram de posição: Ramos-Horta foi eleito Presidente da República em Maio enquanto Xanana se colocou à cabeça do novo CNRT

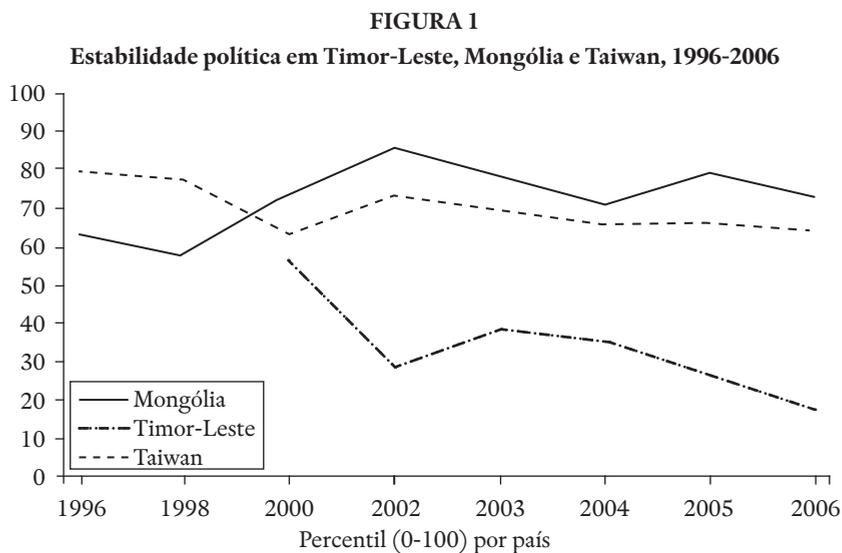
nas eleições parlamentares de Junho. A FRETILIN, cujo voto declinou para cerca de metade (dos 59% em 2001 para apenas 29%), foi o maior perdedor, mas manteve-se como o maior partido no Parlamento Nacional – situação que provocou um período de grande incerteza após as eleições. Mas foi Xanana quem foi escolhido para Primeiro-Ministro à frente de uma coligação. O novo governo foi constituído em torno do CNRT de Xanana e excluía a FRETILIN, que se tornou no principal partido de oposição. A nomeação de Xanana como Primeiro-Ministro resultou no fim, em termos nominais, do período de governação dividida em Timor-Leste, embora a identidade partidária do Presidente e do Primeiro-Ministro se mantenham separadas.

Os apoiantes do semi-presidencialismo por vezes defendem que este sistema pode fornecer elementos para a partilha de poderes, e assim poderá ser uma boa opção para estados em transição que sejam atreitos a conflitos (Sartori, 1994; Fish, 2001). A experiência de Timor-Leste sugere que enquanto a partilha de poderes entre elites políticas rivais pode de facto ser facilitada por estruturas semi-presidenciais, daí não se pode concluir que isso tenha um papel importante na redução de conflitos. Na verdade, a experiência de Timor-Leste sugere que estruturas semi-presidenciais podem servir para acentuar divisões sociais no caso de se assistir a um conflito institucional. Tal como Sophia Moestrup observou, “em vez de promover a cooperação em entidades divididas, o semi-presidencialismo com o seu executivo dual pode servir para institucionalizar divisões políticas, e assim polarizar o futuro conflito político. A luta política entre o Presidente Gusmão e o Primeiro-Ministro Alkatiri, alimentado por diferenças ideológicas, tornou a difícil tarefa de estabelecer um governo efectivo e democrático no país ainda mais assustadora” (2007a: 32)

Conclusão

As experiências dos três países discutidos neste ensaio sublinham um dos problemas recorrentes das constituições semi-presidenciais em democracias jovens. Em cada um dos casos, o advento da divisão institucional de poderes pouco depois da introdução de medidas constitucionais, e nos anos iniciais da transição para a democracia, acentuou as tensões políticas, a instabilidade e a confusão, e bloqueou a institucionalização de regras claras e dos procedimentos necessários para a democracia se enraizar e funcionar efectivamente. Em cada um dos casos, a estabilidade só começou a impor-se uma vez ultrapassado o período de divisões com os titulares dos cargos de Presidente e de Primeiro-Ministro a provirem do mesmo partido.

Uma maneira de ilustrar os problemas da instabilidade política nestes três casos provem da base de dados sobre assuntos de governança do banco Mundial, que inclui medidas agregadas de “estabilidade política” para todos os estados, baseadas numa combinação de fontes publicas e privadas. Para o que nos interessa, esta medida de “estabilidade política” combina índices de violência com motivação política, tanto interna como externa, com uma medida da durabilidade dos governos como a sua capacidade para aplicar o seu programa e manter-se no poder. A Figura abaixo compara este índice para os três países entre 1996 e 2006.



Fonte: Kaufman D., A. Kraay e M. Mastruzzi, 2007

Esta Figura oferece uma visão muito clara do modo como períodos de divisão institucional afectaram a estabilidade política em cada um dos países. Em Timor-Leste, por exemplo, a estabilidade política caiu significativamente entre 2000 e 2002, quando as Nações Unidas estavam a preparar o país para a independência, e depois voltou a cair atingindo o seu ponto mais baixo em 2006 com o confronto entre Alkatiri e Xanana. Na Mongólia, as medidas de estabilidade encontravam-se no ponto mais baixo entre 1997 e 2000, um período de coabitação, mas subiram com o advento de uma fase de governação de um só partido. Também em Taiwan a estabilidade se encontrava ao mais alto nível

no final dos anos 1990 mas caiu com a eleição do Presidente Chen Shui-bian em 2000, que inaugurou um período de governos minoritários, tendo atingido o ponto mais baixo em 2006.

Estas indicações ajudam a ilustrar o meu ponto chave: se é verdade que o semi-presidencialismo tem os seus pontos fortes, ele coloca tensões grandes sobre as jovens democracias. Em particular, períodos de divisão institucional de poderes podem representar um grande stress para países que ainda não tiveram oportunidade para desenvolver praticas de coexistência política. Além disso, as incertezas das leis constitucionais em situações de poder dividido criam os seus próprios problemas: em Timor-Leste, Mongólia e Taiwan desacordos sobre qual dos titulares de cargos políticos detinha este ou aquele poder constitucional foi sempre uma fonte de conflito. Nenhuma constituição consegue codificar todas as situações que os titulares dos cargos tem de enfrentar, daí derivando que mesmo o mais completo dos textos constitucionais terá sempre áreas cinzentas. Este é um problema particular das constituições semi-presidenciais na medida em que são exactamente essas áreas cinzentas que normalmente geram conflito.

Evidentemente, a evidencia apresentada neste ensaio apenas se refere a uma região do globo – a Ásia Oriental – e é possível que os nossos casos não sejam representativos do que se passa noutras regiões. Um estudo com um elevado numero de casos conduzido por Moestrup (2007a), por exemplo, concluiu que o semi-presidencialismo na Ásia se comportou pior que o presidencialismo ou o parlamentarismo, em contraste com outras áreas como a Europa Oriental em que o seu registo é melhor que o dos sistemas alternativos. Não desejo argumentar que o semi-presidencialismo seja inevitavelmente uma escolha constitucional fraca. Os sistemas semi-presidenciais tem uma série de atributos positivos, dos quais o menor não é certamente os limites que impõe ao poder executivo e a capacidade que exibem para acomodar a partilha e equilíbrio de responsabilidades entre elites rivais. Nestes termos, estes sistemas são claramente uma opção atractiva para quem procura construir esquemas de partilha de poder em tempos de crises políticas, como se evidencia com o recente acordo de paz apoiado internacionalmente no Quénia e que instituiu um modelo semi-presidencial.

Alguns autores chegam a argumentar que as incongruências políticas criadas por executivos duais podem ser uma força positiva para o desenvolvimento de normas democráticas. Por exemplo, Elgie e Moestrup defendem que “em Timor-Leste, o Presidente Gusmão constituiu um importante contrapeso ao poder executivo do governo monopartidário, e desempenhou o papel de arbitro em numerosas ocasiões. O Presidente Ochirbat da Mongólia de igual modo deu voz

a críticas ao PRPM e ao seu governo, ao mesmo tempo que facilitou negociações entre este e a oposição fora do circuito parlamentar. Ambos eram Presidentes com poderes limitados que alavancaram as suas posições de modo a oferecer um contrapeso importante aos governos, e dessa forma facilitando o funcionamento do sistema” (2007a: 244-245)

Em contraste com essa posição, defendo que é mais plausível afirmar que se o semi-presidencialismo tem efectivamente alguns benefícios, esses benefícios foram contrabalançados por consequências negativas. Na verdade, as características estruturais do semi-presidencialismo amplificam alguns dos problemas mais comuns e sérios com que se deparam as novas democracias: a necessidade de construir relações de confiança entre o governo e a oposição, a necessidade de institucionalizar práticas políticas e rotinas de comportamento, e a necessidade de assegurar lealdade entre forças disciplinadas como o exército e a polícia. Confrontos políticos, lealdades divididas e incertezas constitucionais podem minar todos esses objectivos. Assim, a mensagem deste ensaio – na linha de muito que tem sido escrito sobre o assunto – é que o semi-presidencialismo representa um risco real para as democracias em desenvolvimento, sobretudo em períodos de governação dividida.

O SISTEMA POLÍTICO DE TIMOR-LESTE: SEMI-PRESIDENCIALISMO OU REPÚBLICA PARLAMENTAR?

Damien Kingsbury

Quando os candidatos à primeira volta das eleições presidenciais de 2012 começaram a tentar persuadir os eleitores das razões pelas quais deviam ser escolhidos para Presidente da República, um bom número entre eles afirmou que se conseguisse tal eleição impulsionariam esta ou aquela mudança ou reforma. Fazer promessas políticas é bastante habitual em campanhas, mas neste caso pode-se dizer que essas promessas representavam uma compreensão errada do papel do Presidente da República em Timor-Leste.

Em breves palavras: o papel do Presidente da República timorense é, com excepções muito limitadas, de natureza cerimonial. Fora de determinadas áreas bem delimitadas, o Presidente de Timor-Leste não possui funções executivas na gestão do Estado. Em grande parte, a compreensão errada do papel do Presidente da República deriva da terminologia correntemente, mas de forma errada, utilizada para o descrever como sendo “semi-presidencial”. Na terminologia convencional na teoria política este termo designa a partilha das funções executivas entre Presidente e Primeiro-Ministro.

Este ensaio considera a pertinência de se considerar Timor-Leste como um caso de semi-presidencialismo, o sentido deste termo, e a adequação do seu uso tendo em conta a Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL, 2002). De seguida, considera as razões pelas quais alguns observadores ainda classificam Timor-Leste como sendo um sistema semi-presidencial, e quais as consequências que tal classificação poderá ter para este Estado.

Usando um método de base teórica, ou seja, assente em factos observáveis e demonstráveis e extrapolando princípios (teoria) a partir dessa base, obtém-se o primeiro ponto de referência que, se assumirmos não haver actividade extra-constitucional, será único para a compreensão do sistema político deste país. É importante notar que a Constituição não emprega o termo “semi-presidencial” em nenhuma parte do seu texto para descrever ou definir o sistema adoptado.

A abordagem alternativa consiste em desenvolver uma teoria do sistema político em vigor em Timor-Leste e depois tentar fazer coincidir factos e teoria. O problema que se coloca se se adoptar uma perspectiva que parte de um pressuposto sobre o carácter do sistema político é que dessa forma se desenvolve uma teoria e se tenta fazer a realidade encaixar nela. Esta abordagem que podemos designar de “forma de biscoitos” é capaz de produzir muitos “biscoitos” analiticamente belos, mas tem grandes dificuldades em explicar os bocados de massa que ficaram de fora. Se se assume que Timor-Leste tem um sistema semi-presidencial (p.ex., Vasconcelos, 2011, Artigo 74, pag. 259; Reilly 2008; Smith 2004, Shoesmith 2003), isto quer dizer, em termos de teoria política, que o Presidente tem uma série de funções executivas que são partilhadas com o Primeiro-Ministro e o seu governo.

Para ilustrar esse pressuposto sobre o sistema semi-presidencial timorense, um observador da sua realidade política, Dennis Shoesmith (2003) justificou que Timor-Leste teria esse tipo de sistema com base no facto da presidência, juntamente com o governo, o parlamento e o poder judicial serem considerados “órgãos de soberania” (CRDTL, Artº 67). Esta definição segue a constituição portuguesa (Artº 113). Porém, o Artigo 92 da CRDTL estipula que “[o] Parlamento Nacional é o [e não um] órgão de soberania” – sublinhado meu. Quer isto dizer, o Parlamento é o órgão singular onde reside a soberania, não apenas um entre outros. De acordo com esta constituição, o Parlamento não confere “poderes de supervisão legislativa” e de “formação da decisão política” a quaisquer outros órgãos de soberania. Outro ponto em que a CRDTL diverge da constituição portuguesa reside no facto de inverter o ónus numa vasta série de “competências” ou capacidades entre o Parlamento e o Presidente, tal como a autoridade para convocar um referendo (que em Portugal reside no Parlamento que o propõe ao Presidente). Vale a pena recordar que Shoesmith viria a modificar a sua posição sobre o sistema político timorense, passando a caracteriza-lo do seguinte modo:

De acordo com a Constituição, a presidência tem poderes limitados. Um indicador chave do poder institucional de um Presidente num sistema semi-presidencial é a capacidade (ou a sua falta) do Presidente influenciar a nomeação dos membros do governo. Em Timor-Leste, o Presidente não possui tais poderes. Constitucionalmente, o Presidente não tem nenhum papel no governo efectivo do estado (2008).

Apesar de identificar as limitações constitucionais que pesam sobre a presidência, Shoesmith continuou a defender que o sistema timorense era

de facto semi-presidencial com base no potencial de influencia que o Presidente pode efectivamente exercer para além das suas competências formais. Ou seja, Shoesmith concorda que o sistema político timorense não seria semi-presidencial em termos dos poderes presidenciais formais, mas admite que por vezes os Presidentes do país agiram para além das suas competências constitucionais, o que por seu turno justificaria o emprego dessa categoria.

Em breves palavras: Timor-Leste só pode ser considerado como um exemplo de semi-presidencialismo se alterarmos o sentido desta categoria. No entanto, se admitirmos que o significado deste termo se mantém razoavelmente constante no âmbito dos estudos de ciência política, a CRDTL não apoia a consideração que Timor-Leste possui de facto um sistema semi-presidencial.

Definindo “semi-presidencialismo”

O termo “semi-presidencialismo” foi criado por Maurice Duverger em 1978 tendo em vista a experiência da Quinta República Francesa, estabelecida em 1958 na sequência de uma crise política desencadeada na sequência de um golpe de estado falhado, ele próprio uma resposta ao enfraquecimento da posição francesa na Argélia e à incapacidade do sistema parlamentar em garantir um governo estável. Neste caso, “semi-presidencialismo” refere-se a uma situação na qual o Presidente poderia desfazer um eventual impasse que se instalasse no Parlamento. A ideia do semi-presidencialismo francês foi posta à prova pelas experiências de “co-habitação”, em que um Presidente e um Primeiro-Ministro oriundos de partidos políticos rivais partilharam funções executivas. A primeira co-habitação ocorreu em 1986-88 com François Mitterrand na presidência e Jacques Chirac na chefia do governo. Esta co-habitação foi considerada um sucesso na medida em que houve ampla aceitação do facto da Constituição reservar as áreas das relações externas e da política de segurança para o Presidente, deixando ao Primeiro-Ministro as áreas de política interna. Neste quadro, as funções de ambos podem ser consideradas como simultaneamente executivas e separadas.

Reilly considera que “o semi-presidencialismo é um modelo constitucional cada vez mais popular que combina um Presidente eleito directamente e com poderes significativos com um Primeiro-Ministro escolhido pelo Parlamento” (Reilly 2008). Esta tendência para adoptar sistemas semi-presidencialistas reflecte a necessidade de incorporar nos processos de decisão política mecanismos de freios e contra-pesos ao mesmo tempo que se garante capacidade executiva não comprometida por políticas parlamentares por vezes muito fragmentadas. A maior parte destes modelos seguiram o modelo francês de

atribuir funções nos domínios das relações externas e política de segurança ao Presidente, reservando para o Primeiro-Ministro e o seu governo a condução da política interna.

Reflectindo sobre esta atribuição de algumas áreas do poder executivo aos presidentes em regimes semi-presidenciais, a definição de Duverger incorporava uma clausula que consistia em afirmar que o Presidente deveria dispor de “poderes próprios como num regime presidencial” (1978:11) ou “poderes consideráveis” (1980: 166). Simovic notou que a definição de Duverger foi amplamente criticada pela imprecisão que continha. “Poderes consideráveis” foi considerada uma expressão vaga, ao mesmo tempo que, por outro lado, não se compaginava com “poderes próprios de um regime presidencial”. Outra critica reportava-se ao facto de Duverger listar como “semi-presidenciais” países que não obedeciam aos seus próprios critérios (Simovic 2007).

A lista inicial de países com sistemas semi-presidenciais de Duverger incluía a Alemanha de Weimar, Finlândia, Áustria, Irlanda, Islândia, França e Portugal. No tempo da República de Weimar, a constituição alemã garantia o domínio pelo Presidente e limitava a capacidade do Reichstag de controlar o governo. Entre outros poderes atribuídos ao Presidente incluía-se o de dissolver o Reichstag quase sem limitações, submeter a referendo leis aprovadas pela câmara legislativa, e tomar a iniciativa de promulgar decretos-lei com força legal. Dada a ambiguidade da formulação (nomeadamente do Artigo 48 sobre “decretos de emergência”), os limites constitucionais ao poder presidencial de recorrer a decretos-lei era pouco claro. À medida que a Alemanha resvalava para a crise económica, e cada vez mais para uma crise também política, acentuou-se a competição entre o Presidente Paul von Hindenburg e o Reichstag, com o Presidente a afastar-se de coligações que o apoiassem no Parlamento e a usar os seus poderes formais para governar efectivamente. Quando Hindenburg morreu em 1934, os poderes consideráveis do Presidente foram assumidos pelo então chanceler Adolph Hitler, dando lugar a uma ditadura. Até então, o modelo de Weimar representava uma versão forte de um sistema semi-presidencial.

A constituição da Irlanda (Bunreacht Na hÉireann), contrastando com a ideia inicial de Duverger, identifica o estado como sendo não semi-presidencial mas uma republica parlamentar. Em concreto, a constituição irlandesa identifica claramente o papel do presidente eleito como inteiramente cerimonial (Artigo 13), o que não se compagina com a definição de semi-presidencialismo proposta por Duverger (ou qualquer outra definição posterior). O Presidente irlandês não tem poderes para rejeitar qualquer lei aprovada no Parlamento (Artigo 13. 3.2)

e todas as suas iniciativas carecem de ser sustentadas por aconselhamento ministerial (Artigo 13.11)

Mais próximo da proposta de Duverger é o caso do Presidente português que nessa altura disfrutava de “poderes consideráveis”. Portugal era consensualmente encarado como um país com sistema semi-presidencial ao tempo da Constituição de 1976. No entanto, uma vez que essa mesma Constituição foi considerada em Portugal como sofrendo de clareza na divisão de responsabilidades entre o Primeiro-Ministro e o Presidente, além de ser ideologicamente fracturante, como tal foi revista em 1982. As emendas introduzidas limitaram significativamente os poderes presidenciais tais como definidos nos Artigos 133 a 136. Verifica-se agora que, enquanto o Presidente tem competências reforçadas no que se refere a vetar legislação, se essa mesma legislação for confirmada no parlamento terá de ser promulgada no prazo máximo de oito dias. Neste sentido, a Constituição portuguesa com as emendas de 1982 não configura um sistema político semi-presidencial (Neto e Lobo, 2008, Simovic 2007)

Um importante contributo para a crítica a Duverger foi proposto por Shugart e Carey que avançaram na clarificação e definição precisa da ideia de semi-presidencialismo. Este conceito foi dividido em duas categorias, que designaram como “*premier-presidencialismo*” e “*presidente-parlamentarismo*” (1992: 53-57). No primeiro caso, de acordo com estes dois autores, o Presidente é eleito por sufrágio popular, possui poderes consideráveis, e tem um Primeiro-Ministro e governo sujeitos à confiança parlamentar e que exercem funções executivas. O segundo caso ocorre quando há uma eleição popular do Presidente que nomeia e demite os membros do governo, os quais estão sujeitos à confiança parlamentar, e que tem poderes para dissolver o parlamento, ou poderes legislativos, ou ambos. A característica determinante destes modelos, que são parecidos, não reside no facto do Presidente ser eleito por voto popular, mas sim em que o Presidente possui “poderes consideráveis”, ou nomeia e demite os membros do governo e tem poder para dissolver o Parlamento, ou possui ainda poderes legislativos. As qualidades essenciais dos modelos semi-presidenciais de Shugart e Carey são semelhantes à do modelo de Duverger, embora superem a ambiguidade deste último. Mais importante, porém, é o facto de não incluírem na lista países que não se coadunam com estes modelos.

Outras definições de semi-presidencialismo concorrem com o âmago da definição de Duverger, incluindo nestas a de Sartori (1997: 131-132), que considera cinco pontos de clarificação. Destes, o segundo parece ser o mais importante: “o chefe de Estado partilha o poder executivo com um Primeiro-

-Ministro, constituindo uma estrutura dual de autoridade”. No mesmo sentido vai Lijphardt que vê o Presidente como detentor de poderes executivos, se bem que inscritos em fases de alternância com o Primeiro-Ministro (1992: 8).

Elgie, por seu turno, argumenta que a definição de um sistema semi-presidencial por meio dos poderes relativos do Presidente e do Primeiro-Ministro é problemática, e que essa consideração deveria ser afastada da definição do conceito (2011: 4). Ou seja: na medida em que há ou pode haver um elemento de subjectividade na compreensão das várias definições possíveis, Elgie defende que não se tenha nenhuma definição do termo para além da constatação de que existe no sistema político um Presidente e um Primeiro-Ministro com estes títulos (2011: 7). Esta abordagem permite misturar sistemas tão diversos como o da Irlanda e da Rússia, embora ambos sejam bastante diferentes tanto em termos constitucionais como na prática política. Elgie admite que a sua posição sobre esta matéria seja “controversa” (2011: 2). Outra maneira de ver o problema seria considerar que Elgie não consegue reconhecer onde existe de facto terreno comum neste debate, ou seja, na parte da definição original de Duverger que falava de “poderes consideráveis”.

Na maioria dos sistemas semi-presidenciais como França, Rússia ou Finlândia, o Presidente supervisiona as relações externas, a defesa e por vezes outras áreas, mas geralmente não intervém em matérias de política doméstica, que convencionalmente são reservadas à responsabilidade do Primeiro-Ministro. Na Finlândia, os poderes do Presidente são relativamente restringidos, embora lhe caiba a direcção das políticas externa e de segurança em articulação com uma comissão especializada do Parlamento. Em contraste, a Constituição russa prevê mais amplos poderes para o Presidente na determinação das políticas governativas (Rússia, 1993, Artigo 80.3), com especial ênfase nas relações externas (Artigo 86) e na defesa (Artigo 87), bem como na prerrogativa de emitir decretos e ordens executivas (Artigo 90).

Os sistemas semi-presidenciais tornaram-se populares em várias sociedades com transições políticas, como as da Europa de Leste. Moçambique (2004) também tem um sistema semi-presidencial, mas neste caso os poderes presidenciais são muito mais vastos do que os contemplados no caso português. Em particular, o Presidente tem poderes para emitir decretos (Artigo 144. B), nomear e demitir ministros e outros altos funcionários, e “guiar a política externa”, o que faz com que este sistema seja muito mais próximo dos dois modelos clássicos de semi-presidencialismo, França e Finlândia. Estes poderes, no entanto, não encontram paralelo no caso de Timor-Leste.

Confusões constitucionais em Timor-Leste

Ilustrando o nível de confusão que se gerou, a ignorância ou a falta de respeito pela Constituição timorense, Robert Trott, porta-voz da candidatura presidencial de Ângela Freitas em 2012, afirmou que com base nos resultados da primeira volta dessas eleições a candidata propunha que o representante da Fretilin, Lu Olo, fosse simplesmente designado Presidente dado ter obtido o maior número de votos (Freitas, 2012). Quando alguém referiu que essa ideia contrariava a CRDTL, Trott replicou que Ângela Freitas “não tem grande consideração pela Constituição”. Segundo ela, não se trata de “uma Constituição para o povo”. Ela e o seu Partido Trabalhista elaboraram uma nova Constituição que, logo que surja uma oportunidade, levarão ao Parlamento e submeterão a referendo popular (comunicação pessoal, 2 de Março de 2012).

De forma similar, o candidato que acabou por triunfar – Taur Matan Ruak – declarou desejar que o serviço militar obrigatório fosse introduzido no país. “*Servisu militar tenke obligatoriu, feta ka mane kompleta ona tinan 18 tenke tropa, ne’e hau nia kumprumisu iha pontu 5, tau matan ba juventude*” (O serviço militar tem de ser obrigatório, tanto para homens como para mulheres. Todos os que tiverem mais de 18 anos tem de se alistar nas forças armadas. Este é o ponto numero 5 da minha plataforma política, com vista a dar atenção à juventude) (Independente 2012). Trata-se de uma proposta política mais própria de um sistema semi-presidencial em que o Presidente tenha amplos poderes do que propriamente do sistema vigente em Timor-Leste. Ruak parece ter-se dado conta do fosso entre o papel sobretudo cerimonial do Presidente timorense e um modelo que lhe confira mais amplos poderes ao dizer, mesmo de uma forma em que não haverá um conhecimento perfeito do sentido dos termos empregues, que preferia um sistema presidencial ao semi-presidencialismo. No entanto, reconheceu que a sua preferência implicava que o Parlamento fosse chamado a tomar essa decisão (La’o Hamutuk, 2012)

O problema de saber que tipo de sistema político vigora em Timor-Leste é relevante para a sua democracia emergente por uma série de razões, a primeira das quais não pode deixar de ser que o conhecimento efectivo das regras da governação são um requisito básico para uma gestão eficiente do Estado.

Além disso, confusões sobre as regras de governação significa que varias instituições do Estado poderiam, nos casos em que não houvesse um claro alinhamento ideológico entre elas, competir entre si pelo poder e por influencia. Esta situação poderia eventualmente conduzir a conflitos violentos num país que se mostra vulnerável a esse tipo de ocorrências. A sugestão de Ângela Freitas de

empossar Lu Olo como Presidente com base nos resultados da primeira volta poderia ter levado a uma ruptura política. Dado o resultado da segunda volta, essa solução teria marginalizado mais de 61% do eleitorado, e provavelmente resultaria em violência. Embora este episódio não represente uma compreensão errada dos poderes do Presidente, reflecte sem dúvida uma compreensão errada, e uma falta de respeito pelo método que subjaz à eleição dos presidentes, e como tal ilustra um mal-estar mais profundo no que concerne à compreensão e reconhecimento das normas constitucionais timorenses.

Finalmente, e dados os desafios que continuam a colocar-se ao Estado, a má compreensão do papel e dos poderes do Presidente poderia, de forma inconstitucional, consolidar poderes nas mãos de uma pessoa que, de acordo com a lei fundamental, não os poderia exercer. Quero dizer que estaria aberta a porta à possibilidade de abusos desse poder, com o Presidente a exercer poderes não previstos na Constituição, e a modificar a natureza do processo de decisão política de uma forma essencialmente anti-democrática, sem controlo, e não transparente.

Fontes da confusão

A confusão terminológica que afecta Timor-Leste provém, sem grande surpresa, do sistema político português que formata em grande parte a constituição deste país. O sistema político português ainda é por vezes apresentado como sendo semi-presidencial com base na sua origem histórica, a qual se encontra ultrapassada desde 1982. Em Timor-Leste, os tipos de poderes e de competências atribuídas ao Presidente em sistemas comumente aceites como semi-presidenciais estão efectivamente a cargo dos ministros nomeados pelo Primeiro-Ministro (CRDTL, Artigo 106. 2). Neste sentido, e já que o Primeiro-Ministro e o seu governo dispõem de autoridade executiva em todas as áreas chave, e as competências do Presidente estão em larga medida limitadas a agir sob indicação do governo ou em processo de consulta com este (Art. 85), Timor-Leste possui uma forma de governo que não é presidencial mas sim parlamentar. E como o país é uma república e não uma monarquia, o seu regime pode ser apelidado de República Parlamentar¹

¹ O termo “República Parlamentar” não é usado na CRDTL, mas o sistema é assim descrito pelo Departamento de Estado dos EUA. A constituição grega, que é muito similar à de Timor-Leste na forma como distribui os poderes, declara que esse país é uma “República Parlamentar”.

A classificação de Timor-Leste como República Parlamentar deriva do Artigo 92 da CRDTL que define o Parlamento como “o órgão de soberania da Republica Democrática de Timor-Leste representativo de todos os cidadãos timorenses, *com poderes legislativos, de fiscalização e de decisão política*” (sublinhado meu). Esta referencia explicita à “soberania” parlamentar e aos poderes legislativos e de decisão política, a que se somam outras referencias dispersas no texto constitucional, torna claro que Timor-Leste possui um sistema parlamentar, não semi-presidencial. O papel do Presidente reduz-se a decidir quem pode pedir um voto de confiança ao Parlamento, declarar amnistias, e promulgar – ou, em casos excepcionais, vetar – legislação.

Alguns observadores notaram que na medida em que o Presidente de Timor-Leste tem poderes para vetar legislação, este facto significa que ele exerce uma função na qual dispõe de poderes de decisão discricionários, e por conseguinte o sistema deveria ser considerado como semi-presidencial. A função de promulgação de legislação limita-se, na grande maioria das vezes, a uma tarefa de carimbar diplomas aprovados pelo governo, de caracter certimonial. Se o Presidente tiver dúvidas acerca dessa legislação, pode solicitar a sua apreciação ao Tribunal Constitucional (Art. 126 1 a e b). Esta pratica é consistente com a de muitas democracias parlamentares, incluindo a portuguesa. Isto quer dizer que, fora alguns casos excepcionais, a verdadeira função de fiscalização da lei não cabe ao Presidente mas ao Tribunal que exerce as funções constitucionais. Tal como no caso português, se é verdade que o Presidente pode vetar leis, o Parlamento pode confirmá-las e nessa altura a promulgação é obrigatória e deve ocorrer dentro de oito dias (Art. 88.2). Estas disposições colocam limites substanciais ao que, de outra forma, poderia ser considerado como a mais importante competência presidencial – vetar legislação.

As acções desenvolvidas pelos dois Presidentes que Timor-Leste teve até à data são outra fonte de confusão sobre o sistema político do país e o modo como deverá ser classificado. Partindo do principio que é legitimo a um Presidente actuar fora do quadro constitucional do seu mandato, não poderemos admirar-nos que esse tipo de acção tenha levado a uma definição teórica do sistema. Contudo, presumir a legitimidade de uma acção e depois aplicar-lhe uma descrição teórica facilita a difusão da ideia de que essa descrição é correcta. Isto permite que, de seguida, se faça uma extrapolação a partir dos presumidos poderes practicos do Presidente com base nesse entendimento teórico. Ou seja, se o Presidente age de uma forma semi-presidencial, e as suas acções são descritas como semi-presidenciais, então teremos como conclusão que emerge

um entendimento do sistema político como sendo de facto semi-presidencial. O erro deste processo deriva de uma apreciação errada das acções do Presidente como estando de facto de acordo com as suas competências constitucionais e são portanto legítimas, e consiste em dizer que a base para determinar a natureza de um sistema político é o comportamento observado e não a lei.²

Uma ilustração paradigmática do modo como um Presidente pode exceder as suas competências constitucionais é-nos dada pelo chamado caso da “disputa Woodside”. Em 2010 houve discussões entre o governo de Timor-Leste e a companhia Woodside Petroleum acerca da extração de gás natural líquido (GNL) do Mar de Timor, numa área sob administração conjunta Australo-Timorense. O governo de Timor-Leste argumentou que o processamento desse gás deveria localizar-se no seu território, na costa sul, por forma a dar um impulso ao desenvolvimento das suas infraestruturas e capacidade técnica. A Woodside argumentava no sentido de instalar uma plataforma flutuante para processar o GNL. No cerne da questão estavam \$5 mil milhões em custos de desenvolvimento e cerca de \$18 mil milhões de lucros estimados, que teriam de ser divididos entre as partes. O desenvolvimento destas negociações fez-se ao abrigo dos Artigos 95. 2.b, 95.3.f e 96.1.h da CRDTL. Nenhuma delas inclui o Presidente da República. No entanto, Ramos-Horta disse nessa altura que acreditava ter autoridade para “decidir” sobre este assunto. Afirmou que gostaria de ter mais informação sobre o controverso acordo com a Woodside Petroleum acerca do GNL de Greater Sunrise antes de “decidir” a concessão de uma extensão da autorização para operar. Também expressou o seu desapontamento por não ter recebido um relatório formal sobre este assunto da companhia petrolífera malaia Petronas (RTTL, 2010). A questão do licenciamento das operações da Woodside era na altura o principal problema com que o governo da AMP se confrontava, e sobre o qual o governo tinha uma posição muito clara. Sucede que essa posição não se compaginava com a visão do Presidente Ramos-Horta sobre o modo como esse assunto deveria se resolvido e constituiu um sério problema para Timor-Leste no que concerne a defesa de uma linha clara e organizada.

Este episódio poderia meramente reflectir o entendimento errado que Ramos-Horta tinha do seu papel se não tivesse tido outras implicações. No entanto, a

² Um exemplo deste tipo de problema pode ser dado por um Estado que tenha uma lei proibindo o roubo. No entanto, se houver roubos frequentes, apesar da lei, a lógica que acima referimos levar-nos-ia a concluir que havia aceitação social para essa actividade.

Woodside – acreditando que o Presidente interpretava correctamente as suas funções – tomou-o como alvo das suas investidas destinadas a convencê-lo dos fundamentos do plano que tinha para o controverso projecto (Burrell, 2010). O governo de Timor-Leste, porém, mostrou-se duplamente incomodado com as iniciativas da Woodside (tendo o Primeiro-Ministro Xanana Gusmão recusado um encontro com Don Voelte, CEO da Woodside) e com a posição do Presidente por este se ter encontrado com o mesmo Voelte, ultrapassando os seus poderes constitucionais. Numa tentativa de ultrapassar a sua falta de autoridade constitucional o Presidente convocou uma reunião do Conselho de Ministros, a qual, de acordo com o Artigo 105 da CRDT, só pode ser convocada e presidida pelo Primeiro-Ministro, e se destina apenas a situações de emergência, não incluindo o Presidente. O governo ficou de tal modo incomodado com esta iniciativa inconstitucional que nenhum dos seus membros respondeu ao apelo presidencial.

Esta particular intervenção reflecte uma tendência do Presidente Ramos-Horta, que segue na mesma linha que já vinha do seu antecessor Xanana Gusmão, para desejar ter uma palavra na gestão corrente do Estado. Em certo sentido, reflecte um entendimento derivado dos seus estatutos carismáticos, mas não uma leitura adequada dos seus poderes constitucionais. A presidência de Xanana (2002-2007) foi também marcada pelas suas tentativas de testar os limites dos seus poderes constitucionais. Poucas dúvidas restam que ambos os Presidentes, no que pode ser interpretado como decorrendo do seu genuíno empenho na resolução dos problemas do seu povo, quiseram assegurar que as principais decisões do estado fossem tomadas de acordo com a sua visão do interesse nacional. Contudo, a CRDTL não confere ao Presidente autoridade para “decidir” em casos como o do Greater Sunrise. As consequências negativas deste episódio poderiam constituir um precedente grave caso algum outro Presidente viesse a tentar uma via semelhante, com menor habilidade, e, pior, com uma visão menos articulada do interesse nacional.

O governo mostrou grande insatisfação com a intervenção inconstitucional do Presidente Ramos-Horta, que pesou negativamente no processo de negociação sobre o Greater Sunrise, o qual deveria ter decorrido normalmente sob a égide da Autoridade Nacional do Petróleo (ANP). Por sua vez, esta circunstância levanta o problema da transparência e da lisura de procedimentos, na medida em que deu origem a especulações sobre o que pareceu ser um estratagema para assegurar um acordo fora da mesa. O ponto de vista do governo era o de que seria “completamente inaceitável” para o CEO da Woodside e para o Presidente

tentar ultrapassar os mecanismos estabelecidos.³ A preocupação do governo com a ultrapassagem presidencial dos seus poderes constitucionais reflecte não apenas um problema de principio constitucional mas os problemas reais que podem ocorrer quando o Presidente age fora do quadro da sua autoridade constitucional e cria embaraços – neste caso em relação com o que seria possivelmente e uma das mais importantes decisões económicas do país. A intervenção inconstitucional do Presidente neste assunto pode ser encarada como o primeiro elemento na quebra das relações entre o Presidente e o Primeiro-Ministro que, nos últimos tempos do mandato presidencial, se tornaram muito tensas.

Num incidente anterior, igualmente destabilizador, quando confrontado com distúrbios que se seguiram à designação de Xanana Gusmão e da sua coligação AMP para o governo, em Agosto de 2007, Ramos-Horta ultrapassou as suas competências ao ordenar a deslocação de unidades militares para Lospalos e Viqueque com vista a fazer face a um problema de segurança interna. O Presidente tomou esta atitude, invadindo uma área normalmente reservada à polícia, sem consultar o governo, tal como requerido pelo Artigo 85 da CRDTL – a não ser que se estivesse em situação de estado de sítio (IGC 2008). A resposta do governo foi nessa altura mais contida do que em casos posteriores como o do Greater Sunrise, mesmo que ordenar a intervenção militar em causa tenha constituído um precedente perigoso.

Finalmente, em Julho de 2010, a Primeira Ministra australiana, Julia Gillard, pediu ao Presidente Ramos-Horta para considerar a hipótese de albergar em Timor-Leste um centro australiano de detenção para quem procura asilo, um local onde essas pessoas pudessem aguardar fora do território australiano que os seus processos fossem analisados. O Presidente disse ver a ideia com simpatia, o que levou a um grande esforço diplomático por parte do governo no sentido de estabelecer um acordo com Timor-Leste. Mais tarde, Ramos-Horta veio a clarificar o seu pensamento dizendo que talvez não fosse boa ideia deter quem procura asilo, e que essas pessoas poderiam viver livremente em Timor-Leste.

Mais uma vez o Presidente interpretou mal as suas prerrogativas na matéria, ao mesmo tempo que o governo australiano compreendeu mal esses poderes como resultado da confusão pública que é gerada pelo uso do termo “semi-presidencialismo”. O Presidente Ramos-Horta não “consultou” os seus parlamentares, tal como deveria fazer na maior parte dos casos em que tem

³ Esta informação provém de fontes confidenciais dentro do governo de Timor-Leste, obtidas em Maio de 2010.

competências, antes de anunciar que estava a considerar abrir as portas de Timor-Leste a quem procurava asilo, e as suas palavras não tiveram qualquer peso constitucional. Tanto ele como o seu país foram salvos do embaraço dois dias mais tarde quando o Primeiro-Ministro Xanana Gusmão disse que estava disposto a ouvir a Austrália, dessa forma suavizando o que vinha sendo uma posição bem mais dura, e representando um gesto de aproximação diplomática em relação à recém-nomeada governante. No fim do processo, o Parlamento Nacional rejeitou o acordo, e a proposta teve uma morte ignominiosa. No entanto, este é mais um exemplo de uma acção do Presidente que ultrapassa os seus poderes constitucionais e faz comentários em áreas em que entendia poder fazê-lo, sem que para tal tivesse o respaldo da Constituição, conduzindo a problemas indesejados para o governo que tem competências definidas nesse domínio.

A indefinição dos campos de competências dos “órgãos de soberania” não é pouco frequente em Estados relativamente recentes, na medida em que os actores políticos procuram definir áreas de intervenção na prática em oposição ao que podem ser ditames constitucionais, e a estabelecer poderes “convencionais”. Além disto, as acções desses actores políticos antes de haver uma formalização constitucional – como nos casos em que um líder pre-constitucional assume um papel constitucional – podem estender-se a uma fase posterior. Isto é consistente com um processo de transição de uma liderança carismática para uma forma racional-legal de autoridade política, que mantém zonas indefinidas enquanto ocorre. Em parte, esta pode ser a explicação para as transgressões que Ramos-Horta efectuou às fronteiras dos seus poderes constitucionais. Como resultado disso, o propósito de uma determinada função pode-se tornar nebuloso. Talvez isso tenha sido mais visível na presidência de Xanana Gusmão, que lutou contra o espartilho de uma função meramente cerimonial – razão pela qual abdicou do lugar logo que se tornou possível lutar por ser Primeiro-Ministro. Por volta do ano 2000, antes da Constituição do país ser elaborada, supunha-se que Xanana Gusmão defendia um modelo político com uma presidência executiva, com ele próprio a ocupar o lugar. Esta preferência clara deu lugar a grande frustração quando o lugar de Presidente, a que ele aspirava, foi substancialmente esvaziado e se tornou maioritariamente cerimonial. Ramos-Horta também afirmou, na linha do que viria a ser retomado pelo seu sucessor Taur Matan Ruak, que preferiria ser Presidente com um modelo reforçado “à francesa” (IGC 2008:16) – implicando com isto que o actual modelo da presidência timorense é mais fraco do que aquele para o qual o termo “semi-presidencialismo” foi cunhado.

Para se compreender a frustração de Gusmão com o papel limitado do Presidente e o modo como tal se concretizou é necessário considerar a competição política existente em Timor-Leste entre 1999 e 2002. A 30 de Agosto de 2001, exactamente dois anos após o referendo sobre a independência, realizaram-se em todo o país eleições para uma Assembleia Constituinte (AC). Os seus 88 membros dividiam-se em 75 deputados eleitos por um círculo nacional, e 13 outros que tinham sido eleitos em cada um dos distritos. A participação eleitoral foi elevada, superior a 90%, e o escrutínio desenrolou-se em condições pacíficas. Os candidatos da Fretilin obtiveram 57.4% dos votos e, na medida em que este partido também ganhou a maioria das eleições a nível distrital, obteve 55 dos 88 assentos.

A tarefa da AC consistiu em elaborar uma nova Constituição para o jovem país. Essa Constituição, redigida em português, seguiu de perto o modelo de Portugal, tendo escolhido um sistema unicameral com um executivo responsável perante o Parlamento e uma presidência sobretudo cerimonial. Na realidade, Mari Alkatiri e o seu grupo que veio de Moçambique, trouxeram consigo um esboço de Constituição preparado antes da chegada. Uma vez em Timor-Leste, esse esboço foi apenas retocado.

A decisão de optar por um modelo de presidência sobretudo cerimonial, e não por uma presidência executiva, teve duas fontes. A primeira era a grande maioria de que a FRETILIN dispunha na AC, que a levava a querer controlar o poder quando esta se transformasse em órgão legislativo. Para o conseguir, era necessário garantir que a autoridade executiva se mantivesse onde eles já dispunham, do poder. Esta preferência foi reforçada pela convicção que este partido tinha do sucesso anunciado de Xanana Gusmão na conquista da presidência, numa altura em que a antipatia entre ele e a liderança da FRETILIN, sobretudo Mari Alkatiri, estava bem documentada. Ao mesmo tempo, havia receios de que uma presidência executiva pudesse fazer Timor-Leste regressar ao tipo de dominação despótica que vivera com Suharto no tempo da invasão indonésia. Um presidente executivo competente e benigno poderia ser uma boa opção para um país pequeno e algo fracturado. Porém, uma vez no lugar, não haveria garantias de que a presidência não pudesse voltar a ser capturada por um político menos competente e benigno, com consequências desastrosas para o desenvolvimento político local.

Ilustrando o potencial destes problemas, Xanana Gusmão – recentemente afastado da presidência do Conselho Nacional, de que se demitira – escolheu três colaboradores para elaborar um projecto de Constituição a ser promulgada

depois (e não antes) das eleições de 2001. Pessoas ligadas à UNTAET de então afirmaram que o projecto de Xanana contemplaria uma administração altamente centralizada, desprezando os mecanismos usuais de freios e contrapesos que se esperam de um quadro político pluralista. (comunicação pessoal). Isto ocorreu num momento em que Xanana estava a explorar as suas relações próximas com o chefe da UNTAET, Sérgio Vieira de Mello, no sentido de obter alguns ganhos. Na verdade, Xanana usou as suas relações próximas com figuras seniores da UNTAET para promover o seu estatuto publico em todo o país (Kingsbury 2000). O tema central da sua campanha nesta altura era o de um governo de unidade nacional. Esta “unidade nacional” poderia oferecer uma certa protecção contra ventos da amarga história recente, ao mesmo tempo que beneficiava de um sentimento de cepticismo então existente contrário a um processo de competição partidária. Mas também havia uma grande preocupação, no seio dos partidos e de sectores da UNTAET, que uma disputa entre partidos políticos deslegitimados poderia conduzir a um estado com um só partido funcional, sob a batuta de Xanana. O “partido de estado” seria o CNRT ou o que já se tinha tornado uma concha vazia. Preocupações sobre o estilo de governação de uma tal solução foram á época exacerbadas pelas queixas frequentes de que Xanana, o chefe da UNTAET Sérgio Vieira de Mello, e os seus representantes, estavam a intervir directamente em processos legais, e em particular teriam ordenado a libertação de prisioneiros relacionados com os eventos de 1999. Por isso mesmo, quando a AC teve a oportunidade de redigir uma nova Constituição, escolheu um modelo que negava uma presidência executiva, desse modo ultrapassando Xanana Gusmão que já se tinha entretanto comprometido a candidatar-se ao lugar.

O projecto de Constituição foi aprovado pela AC em Fevereiro de 2002, e as eleições presidenciais foram anunciadas para Abril desse ano. O resultado obtido foi uma República Parlamentar que marginalizava em grande parte Xanana Gusmão, o que o levou a sentir-se muitas vezes frustrado e mesmo irritado, e a ultrapassar com frequência os limites dos seus poderes constitucionais. Na verdade, a sua frustração com a ineficácia da presidência constitui a razão pela qual, logo que teve uma oportunidade, em 2007, veio a criar o seu próprio partido político e se candidatou a Primeiro-Ministro – vindo então a trocar de posição com o seu amigo José Ramos-Horta. Ao fazer esta opção, Xanana confirmou que, embora por vezes sujeito a acções que ultrapassam os limites constitucionais dos seus poderes, o papel do Presdidente é efectivamente de natureza cerimonial, o que lhe tinha causado grande frustração política (comunicação pessoal).

Conclusão

Baseando-nos nas competências do Presidente vertidas na Constituição da RDTL, na interpretação que delas fazem o Primeiro-Ministro e o seu governo, e as intenções dos redactores dessa mesma Constituição, Timor-Leste não tem um sistema de governo semi-presidencial no sentido francês ou similar. Isto não quer dizer que os Presidentes de Timor-Leste não tenham agido, de quando em vez, de forma que se assemelha ao que sucederia se de facto estivessem num regime semi-presidencial. Mas como notou o Presidente Ramos-Horta, esses exemplos apenas iluminam melhor as limitações do cargo que tanto o frustraram a ele e ao seu antecessor. Quando o Presidente tentou ter um papel mais interventivo no dia a dia da governação, houve sempre reacção do governo em funções.

Para que o Presidente de Timor-Leste pudesse ter um papel mais activo nos negócios políticos seria necessário esticar a interpretação das suas competências, ou mais precisamente, rever e reescrever partes substanciais da Constituição. Contudo, quando escrevo estas linhas não parece haver qualquer apetite por parte dos principais partidos no sentido de rever ou reescrever a Constituição. Para além disso, tanto este governo como os antecedentes se mostraram avessos à ideia de ver o Presidente desenvolver actividades extra-constitucionais (como as do caso Woodside). Neste sentido, parece não haver apoios, entre os actores políticos timorenses, para um alargamento das funções presidenciais para além dos que já dispõe, largamente cerimoniais.

Se alguma coisa resulta da formalização de usos políticos em Timor-Leste, ela resulta no reforço da limitação – e não da extensão – dos poderes do Presidente. Num certo sentido, trata-se de ser fiel aos termos da Constituição e às finalidades para que foi criada. Estas limitações reflectem o verdadeiro estatuto do Presidente tal como foi definido pelos criadores da CRDTL no momento em que definiram as várias “competências” como forma intencionalmente limitarem os poderes presidenciais. Nesse momento, não houve qualquer sugestão no sentido de fazer caber ao Presidente, nos termos constitucionais, uma direcção activa da política externa ou de defesa como é comum nos sistemas mais frequentemente – e acertadamente – designados de semi-presidenciais.

Na medida em que a limitada literatura sobre o assunto nos pode esclarecer, não existem sugestões de que os poderes do Presidente de Timor-Leste sejam semelhantes aos do francês (e muito menos aos do russo) para o qual o termo “semi-presidencialismo” foi primitivamente cunhado. O problema, portanto, parece não residir na definição de “semi-presidencialismo” como espelhando a realidade francesa, na medida em que já houve avanços significativos na

definição deste termo. O problema parece antes estar na aplicação da descrição do modelo francês a Timor-Leste e na expectativa de que esse exercício resulte numa conformidade com a constituição deste país, bem como na confusão que resulta dos pressupostos teóricos que sustentam a descrição não serem confirmados pela realidade.

SEMI-PRESIDENCIALISMO E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA*

Rui Graça Feijó

A unidade nacional não consiste nos políticos esfregarem os ombros uns nos outros para mostrar os nossos dentes ao povo.

XANANA GUSMÃO

A Democratização é um processo dinâmico que permanece sempre incompleto e sofre perpetuamente do risco de reversão.

CHARLES TILLY

A experiência política de Timor-Leste depois que o país se tornou na primeira nação independente do século XXI é rica e variada. A escolha do seu sistema de governo representa um marco importante na jornada a caminho da consolidação democrática. Este ensaio examina a controvérsia sobre a caracterização do sistema de governo timorense, oferecendo argumentos de natureza histórica e teórica para sustentar a ideia de que o semi-presidencialismo pode ser considerado como um factor positivo que contribuiu para a estabilidade política e a consolidação da democracia.

Será Timor-Leste uma democracia (consolidada)?

Discutir a consolidação da democracia em Timor-Leste pressupõe que uma caracterização básica do presente estado da situação possa ser explicitada e concite consenso. Uma abordagem possível consistiria em convocar uma organização internacional credível e atribuir-lhe a função de julgar o caso. Um

* Este ensaio foi publicado originalmente no volume colectivo editado por Michael Leach e Damien Kingsbury, *The Politics of Timor-Leste*, Ithaca, NY, Cornell Southeast Asia Programme, 2012. Algumas alterações foram introduzidas para dar conta da evolução do debate depois de terminada (em 2010) a redacção do texto original.

exemplo popular seria a *Freedom House*, que regularmente publica uma listagem do que considera serem “democracias eleitorais”, ou seja, entidades que se regem pelo seguinte conjunto de critérios: existência de um sistema político competitivo composto por vários partidos; sufrágio universal para adultos (com exceções reduzidas, em casos que possam resultar da imposição de sanções legais pela prática de crimes); eleições regulares disputadas com recurso ao voto secreto, com níveis razoáveis de segurança eleitoral, e sem fraudes em massa que gerem resultados não representativos da vontade popular; e significativo acesso dos principais partidos políticos ao eleitorado através dos media e, em geral, de campanhas políticas abertas (www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2012/methodology).

De acordo com o juízo da *Freedom House*, desde a independência de Timor-Leste que este país é considerado, consistentemente, como “democracia eleitoral”. Esta organização avalia ainda dois outros índices – direitos políticos e liberdades cívicas – que convergem na definição mais estreita de “democracia liberal”, definida como uma “democracia eleitoral” que combina esse aspecto com um vasto naipe de liberdades cívicas. “Países livres” são aqueles que simultaneamente preenchem os critérios de uma “democracia eleitoral” e de liberdades consagradas. “Países parcialmente livres” são “democracias eleitorais” que apenas beneficiam de direitos cívicos parciais, faltando-lhes alguns atributos das democracias liberais. Timor-Leste tem sido constantemente classificado como país “parcialmente livre” por esta organização, significando isto que a sua “democracia” existe mas requer ainda uma evolução positiva e substancial.

Se olharmos para outras definições operativas de democracia, a abordagem minimalista de José António Cheibub pode servir os nossos propósitos. A definição que nos propõe baseia-se no facto das democracias serem “sistemas nos quais as posições de governo são escolhidas através de eleições competitivas”, o que deriva da observância de três regras simples. Primeiro, o chefe do executivo tem de ser eleito; segundo: o poder legislativo também tem de ser eleito; e em terceiro lugar, tem de haver mais do que um partido político. A terceira regra é ainda sujeita a um procedimento de “consolidação”, ou seja, a necessidade de se determinar que a introdução de um sistema democrático não conduza a nenhuma das seguintes situações: a exclusão de partidos políticos; o domínio de um só partido; ou o domínio permanente por um só partido. (Cheibub et al., 1996: 3-36). Timor-Leste responde positivamente a todos estes testes, e pode assim ser considerado como uma democracia tal como se depreende de regras básicas e objectivas. O que não nos pode cegar perante a miríade de problemas

que surgiram neste país em tempos recentes, e que nos devem levar a encarar esta conclusão com precaução.

É incontroverso que os dez anos que se seguiram à independência foram marcados por alguma instabilidade política (motins de Dezembro de 2002, incidentes em Lospalos em 2003, manifestação inspiradas pela Igreja Católica em 2005), e mesmo episódios de violência (que culminaram na grave crise de 2006, e reemergiram mais tarde, em Fevereiro de 2008, quando o Presidente da República e o Primeiro-Ministro foram alvo de ataques quase simultâneos). Alguns observadores fizeram igualmente notar a manifestação de “tentações autoritárias” ou visto o país resvalar na “via do autoritarismo” (Siapno, 2004; Simonsen, 2004) – embora se possa argumentar que se trata de visões particularmente negativas do modo como a Fretlin exerceu o poder nos primeiros anos pós-independência (Feijó, 2008). Também Michael Leach e Damien Kingsbury exprimiram receios de que o sistema político timorense permanece imaturo e potencialmente susceptível ao domínio de um único partido (2007: 4). Em Portugal, Pedro Bacelar de Vasconcelos e Ricardo Sousa da Cunha manifestam-se do seguinte modo: “Apesar dos seus méritos indiscutíveis e de iniciativas ousadas, [o governo da Fretlin] não mostrou ter imaginação para mobilizar a sociedade na construção de um projecto plural e comum, para privilegiar a concertação em detrimento das tentações sectárias e dos confrontos políticos abertos” (2009:254). Não podemos esquecer que as autoridades timorenses foram levadas a apelar – num esforço de unidade que abrangeu representantes dos vários ramos do poder: Presidente da República, Primeiro-Ministro e Presidente do Parlamento Nacional – à intervenção militar estrangeira com vista a manter um modico de paz civil, na sequência do colapso das forças internas de segurança, certamente um grave problema no processo de consolidação institucional da jovem República.

O meu argumento, porém, não é que Timor-Leste conseguiu consolidar a sua democracia – tendo em conta o diz Charles Tilly na citação posta como epígrafe deste texto (2006: x) – mas que até à data tem conseguido navegar o barco em águas revoltas sem recorrer a quaisquer medidas inconstitucionais, ou por qualquer meio desviantes, para enfrentar os problemas enormes com que se debateu, mesmo que alguns responsáveis políticos tenham por vezes tentado soluções que se situavam fora do quadro constitucional, ou pretendido aprovar legislação que contrariava a Lei Fundamental. A Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL) foi mantida em vigor nestes dez anos, nunca tendo sido suspensa ou abolida, e servindo para circunscrever os limites dentro dos

quais a vida política e as formas de competição legítima se deveriam desenrolar. Juntamente com outros actores, o Tribunal de Recurso – agindo na condição de Tribunal Constitucional – desempenhou um papel de relevo na contenção de “tentativas autoritárias” ao decretar a inconstitucionalidade de algumas iniciativas legislativas que ofendiam os direitos consagrados na CRDTL. As eleições de 2007 foram “livres e justas”. Nas presidenciais, que foram disputadas em duas voltas (Abril e Maio de 2007), foi eleito um candidato por larga margem (trata-se de um candidato não-partidário, o antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros e depois Primeiro-Ministro, José Ramos-Horta). As eleições parlamentares trouxeram um novo governo apoiado numa maioria que antes se situava na oposição, e chefiado pelo antigo Presidente da República, Xanana Gusmão, dando provas práticas de que se trata de uma democracia competitiva que aceita mudanças de maioria e de governo. A transição do velho para o novo poder, mesmo se acompanhada de alguns episódios de descontentamento, foi basicamente pacífica.

No segundo ano do segundo ciclo político, todas as instituições reagiram de forma constitucional e muito contida ao brutal desafio que lhes foi colocado pelo atentado à vida do Presidente Ramos-Horta (gravemente ferido, teve de abandonar o país – e provisoriamente o cargo – para receber tratamento na Austrália) e pela emboscada de que o Primeiro-Ministro conseguiu escapar. O Parlamento nomeou um Presidente interino, de acordo com a CRDTL; e este devolveu o poder a Ramos-Horta logo que este regressou, pronto a reocupar o seu lugar.

Em resumo: a CRDTL manteve-se em vigor mesmo em tempos de grande provação; as eleições foram organizadas de acordo com os preceitos constitucionais e com regras internacionalmente validadas; nenhum cargo político é ocupado sem que se estribe na vontade popular livremente expressa; e os titulares desses cargos públicos tem sido substituídos de maneira globalmente pacífica. Por enquanto, estas mudanças de poder foram limitadas. Timor-Leste teve quatro Primeiros-Ministros (Mari Alkatiri, 2002-2006; Ramos-Horta, 2006-2007; Estanislau da Silva, Maio-Agosto, 2007, e Xanana Gusmão desde 2007) e dois Presidentes da República (Xanana Gusmão, 2002-2007, e Ramos-Horta, 2007-2012) em dois ciclos eleitorais. Nestes termos, Timor-Leste pode reivindicar legitimamente o estatuto de democracia, mesmo que esse regime esteja longe de alcançar a sua plena consolidação no sentido que é dado a este termo quer por Juan Linz e Alfred Stepan (1996: 7-15) quer por Larry Diamond (1999: 732-777).¹

¹ O ciclo eleitoral de 2012 confirmou, em termos gerais, o que aqui se diz sobre a normalização do regime. Cf. Feijó 2012b..

Terá Timor-Leste um regime “Semi-presidencial”?

Sobre a noção de “semi-presidencialismo”

A emergência do “semi-presidencialismo” como *tertium genus* dos sistemas constitucionais de governação democrática, claramente individualizado e diferenciado dos clássicos modelos do “presidencialismo” e do “parlamentarismo”, é um dos mais importantes desenvolvimentos da teoria política no século XX (Lobo e Neto, 2009: 261), apesar de persistir envolto em acesos debates que se estendem de questões de nomenclatura até precisões na sua definição. Este sistema de governo estende a suas raízes até à República de Weimar (1919-1933), onde nasceu sob influência de Max Weber (Bahro, 1996), mas durante décadas manteve-se como uma criança sem nome com poucos irmãos, todos eles europeus. Como Sartori notou, “em 1919 não existia a noção de semi-presidencialismo” (1994:127).

Em 1970, Maurice Duverger foi arauto do novo termo, que desenvolveu no quadro das suas tentativas de compreender a novidade representada pelo regime emergente da emenda de 1962 à Constituição francesa de 1958, a qual instituiu a eleição directa do Presidente da República. Duverger viria a expandir a sua análise no livro *Échec au Roi* (1978; a tradução portuguesa de 1980 contém um prefácio exclusivo e relevante) e num artigo destinado a divulgar o seu pensamento no mundo de língua inglesa (1980), tudo isto numa altura em que Portugal se tinha junto ao restrito clube dos países com este tipo de sistema. É aí que haverá que buscar as raízes conceptuais deste particular sistema de governo, que nas ultimas décadas têm sido aprofundadas.

O desencadear da “terceira vaga de democratização” que Samuel Huntington faz datar da Revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974 (1991) constitui o segundo factor explicativo da explosão de interesse por este modelo político, tanto na academia como no mundo real. Ao passo que a Espanha (1976-1978) e a Grécia (1974) fizeram as suas transições do autoritarismo para a democracia através da via parlamentarista convencional, Portugal escolheu um modelo distinto. À medida que a democracia foi alastrando pelo mundo desde então, o número de países que seguiram a suas pisadas foi crescendo também. De categoria quase residual, o semi-presidencialismo viu a sua popularidade aumentar ao ponto de, em 2002, representar 22 por cento das 114 democracias reconhecidas (Cheibub, 2009). A perspectiva mais recente sobre o impacto do semi-presidencialismo que nos oferece Robert Elgie revela que, em 2010, havia 52 países cujas constituições adoptavam este modelo – mas aqui incluem-se países que não podem ser considerados como democracias

(Elgie, 2011: 24)². Mais importante ainda é o facto da popularidade deste modelo se relacionar com a sua adopção por democracias jovens, sobretudo na Europa Central e Oriental, na África e na Ásia (Elgie e Moestrup, 2007: 9). Para muitos observadores, trata-se aqui de mais do que de uma coincidência, na medida em que se reconhece um impacto positivo do semi-presidencialismo sobre a manutenção e consolidação da democracia, mesmo que nenhuma explicação consensual para esse facto tenha ainda emergido (Roper, 2002).

Para analisarmos concisa e claramente o problema, vale a pena regressar à definição clássica de Duverger:

Um regime político é considerado semi-presidencial se a constituição que o estabelece combinar três elementos: (1) um Presidente da República eleito por sufrágio universal; (2) que ele detenha poderes consideráveis; e (3) que tenha também um Primeiro-Ministro e ministros que detem poderes executivos e governativos e apenas se mantêm no poder enquanto o Parlamento não demonstrar oposição a eles (1980: 165).

Esta definição contém dois elementos absolutamente objectivos (o primeiro e o último), e um terceiro de grande subjectividade: o que são “poderes consideráveis”? Parece não haver nenhum teste que operacionalize uma resposta a esta questão. Tentando resolver o problema, mantendo proximidade com a formulação original, conduziu os investigadores em duas direcções distintas. Por um lado, Giovanni Sartori (1994: 131-132) expandiu o número de condições e propôs o seguinte conjunto de critérios: (1) numa democracia semi-presidencial, o chefe de estado (Presidente) é escolhido por voto popular – directa ou indirectamente – para uma mandato fixo; (2) o chefe de estado partilha o poder executivo com um Primeiro-Ministro. Cria-se assim uma estrutura de poder dual, a qual se rege por três princípios, a saber: (a) o Presidente é independente do Parlamento mas não pode governar sozinho ou directamente e, consequentemente, as suas opções tem de ser veiculadas através do governo; (b) em contraste, o Primeiro-Ministro e o seu governo são “independentes do presidente” na medida em que são “dependentes do parlamento”, ou seja,

² Gostaria de sublinhar que apenas considerarei o semi-presidencialismo enquanto forma de organização de poderes democráticos. Sistemas de governo que possam evidenciar semelhanças formais, mas na realidade não sejam regimes constitucionais em que prevalece o primado da lei (como, por exemplo, se verificava em Angola até à recente evolução no sentido presidencialista), requerem uma análise particular e devem ser tratados de forma distinta dos regimes plenamente democráticos.

estão sujeitos ou a votos de confiança ou moções de censura (ou ambos) e por isso dependem da existência de uma maioria parlamentar; e (c) a estrutura de autoridade dual do semi-presidencialismo abarca a possibilidade de alterações na relação de forças dentro do poder executivo, sob a condição estrita de que se mantenha a “autonomia potencial” tanto do Presidente da República como do Primeiro-Ministro.

Seguindo uma via distinta, Robert Elgie pensou ser possível operacionalizar o conceito de semi-presidencialismo como “um sistema em que um Presidente popularmente eleito coexiste com um Primeiro-Ministro e o seu governo que respondem perante o poder legislativo” – e desta forma elide por completo a questão dos poderes presidenciais (Elgie, 2011: 19-23). Por forma a providenciar uma solução pragmática para um grande número de casos, Jorge Novais sugeriu que “o mais decisivo dos poderes que um Presidente pode ter em regimes semi-presidenciais é o poder de dissolver o Parlamento” (2009: 155). A existência deste poder poderia resolver o problema dos “poderes consideráveis” de forma positiva (ou seja, onde exista é certo que os poderes presidenciais se podem classificar como “consideráveis”). No entanto, a não existência constitucional de tal poder não poderá, por si só, significar que tais poderes não existam sob outra formulação, e que o regime não seja semi-presidencial na medida em que poderes alternativos ao da dissolução legislativa podem ser contemplados. Conta-se entre estes o poder de demitir o Primeiro-Ministro, que existiu em Portugal entre 1976 e 1982 de forma bastante alargada, ao passo que havia muito maiores restrições ao poder de dissolução parlamentar.

Vastas ou estreitas, estas definições partilham a ideia de que no coração do semi-presidencialismo existe uma forma de dualidade de poderes. Como disse Sartori:

A característica que todos os regimes semi-presidenciais devem ter [...] é a estrutura dual da autoridade, uma configuração com duas cabeças. Por isso, todas as constituições semi-presidenciais devem estabelecer, de alguma forma, uma diarquia entre um Presidente que é chefe do estado e um Primeiro-Ministro que chefia o governo (1994: 122)

Alan Siarof defendeu que a característica chave que distingue o semi-presidencialismo de outras formas de governo é a combinação da responsabilidade perante o Parlamento (elemento definicional do parlamentarismo) com poderes presidenciais, tomados aqui no seu sentido mais genérico, combinação essa que incorpora o critério da dualidade (Siarof, 2003: 290). Tanto para Siarof

como para Elgie, a análise da extensão dos poderes presidenciais deixa de ser um elemento definicional em termos da identificação básica do sistema, mas retoma a sua importância quando nos movemos para uma análise mais fina dos sub-tipos ou variedades de semi-presidencialismo. Quais são essas variedades?

Voltando à história do debate, temos de referir a contribuição de Matthew Shugart e John Carey (1992). Embora sejam críticos da terminologia proposta por Duverger³, estes autores propuseram dois modelos de regimes caracterizados pela existência de Presidentes popularmente eleitos que, na verdade, podem bem ser entendidos como variedades do semi-presidencialismo. Impressionados pelo facto de nas duas décadas que precederam a publicação do seu livro “quase todas as novas democracias [...] terem presidentes popularmente eleitos com vários graus de autoridade política” (1992: 2), propuseram a distinção entre os regimes com Presidentes assim eleitos em três categorias. Em primeiro lugar, definiram o “presidencialismo” como o “tipo de regime baseado na ideia da separação máxima de poderes (entre os ramos executivo e legislativo), e na total e completa responsabilidade do governo perante o Presidente” – reafirmando a definição clássica deste modelo. De seguida, definiram duas novas modalidades distintas que combinam a existência de Presidentes eleitos por voto popular com Primeiro-Ministros que devem o seu poder à confiança – ou pelo menos à aquiescência – dos seus Parlamentos: o modelo “*premier-presidencial*” como sendo aquele tipo “em que o Presidente tem alguns poderes significativos, mas o governo é apenas responsável perante o Parlamento”; e o modelo “presidente-parlamentar” cujo traço definidor é a existência de “responsabilidades sobre o executivo partilhadas – ou confusas – entre o Presidente e a assembleia” (1992: 15)

Estes dois casos podem, como já disse, ser encarados como variantes do semi-presidencialismo, na medida em que partilham os elementos básicos que compõem a matriz definicional deste sistema. Ambos se afastam radicalmente do “presidencialismo”, mesmo que compartilhem o facto do Presidente ser eleito para um mandato fixo do qual só excepcionalmente pode ser removido. Nos modelos semi-presidenciais, contudo, a assembleia que suporta o governo pode, regra geral, ser dissolvida pelo Presidente, ou, em alternativa, o Primeiro-

³ Creio que o argumento crítico que avançam parte de um pressuposto distorcido, uma vez que se referem a um suposto *continuum* entre dois polos. Ora, tanto Sartori (1994: 124) como Lijphard (1997: 126) ou Pasquino (1997: 130) argumentaram que essa noção é estranha ao modelo de Duverger.

-Ministro que nela se apoia pode ser demitido. Desta forma, o princípio da absoluta separação entre poder executivo e legislativo que caracteriza o “presidencialismo” não se aplica a nenhum dos casos.

Em termos práticos, a competência singular da lista de poderes presidenciais que melhor pode ser destacada para representar a distinção entre estas duas variantes do modelo semi-presidencial é o poder para demitir do Primeiro-Ministro. Quando o chefe de estado dispõe de tal prerrogativa, a hipótese das suas competências se sobreporem e em certa medida se confundirem com as do Primeiro-Ministro são consideravelmente maiores do que nos casos em que tal não sucede e o Presidente não pode demitir o chefe de governo mas pode dissolver o Parlamento e convocar novas eleições. Esta é uma característica fundamental que distingue estes modelos das formas parlamentaristas (que por via de regra não aceitam a ideia da dissolução do Parlamento por um poder exterior). Em Portugal, desde 1982 (quando o poder presidencial para demitir o Primeiro-Ministro foi diminuído e alargada a competência para dissolver a assembleia), a prerrogativa presidencial de dissolver a Assembleia da República independentemente da opinião expressa pela maioria instalada foi apenas usada duas vezes, e em ambos os casos os Presidentes tomaram essa iniciativa contra o sentimento expresso por essas maiorias⁴. A escassez do seu uso não diminuiu a sua centralidade no equilíbrio de poderes.

Devem-se igualmente a Shugart e Carey duas outras sugestões importantes para a compreensão do modo como os regimes semi-presidenciais operam e como podem ser analisados. Em vez de uma longa lista de poderes presidenciais,

⁴ Poder-se-iam contar três casos, se incluíssemos a dissolução decretada pelo Presidente Ramalho Eanes em 1982, que se seguiu de perto à revisão constitucional desse ano, tendo ele próprio sido eleito num quadro de poderes distinto – o que afecta de certo modo a comparabilidade das situações. Num outro caso (o de Mário Soares em 1987), a maioria do Parlamento não lhe era “hostil” e apresentou uma proposta no sentido de constituir um governo alternativo ao governo minoritário de Cavaco Silva que havia sido derrotado na assembleia, depois de ter apresentado um candidato contra Soares nas eleições de 1986. No terceiro caso (Sampaio em 2004), havia uma maioria “hostil” ao Presidente que apoiava um governo cujo Primeiro-Ministro não foi demitido em simultâneo com a dissolução parlamentar. Houve também dissoluções da assembleia que se referem a casos nos quais todos os partidos solicitaram essa decisão (Sampaio 2002 e Cavaco Silva 2011), limitando inclusivamente as opções ao dispor do chefe de estado que se viu confrontado com a demissão dos Primeiro-Ministros (Guterres em 2002, Socrates em 2011). De notar que no caso português, em que os Presidentes necessitam de um apoio personalizado e oficialmente dispensam o peso da sua filiação partidária, a categoria de “maioria hostil” deve ser vista com grande cautela. O mesmo se aplica ao caso de Timor-Leste.

na esteira da proposta de 27 itens avançada por Timothy Frye (1996), aqueles autores propuseram-se fazer uma agregação dessas competências em duas grandes categorias: poderes “legislativos” e “não-legislativos”. Embora em teoria essa divisão seja independente da variedade de semi-presidencialismo que tenha sido adoptada, parece haver uma clara tendência para regimes de tipo “*premier*-presidencial” para confiar aos seus Presidentes amplos poderes “não-legislativos” (referentes à formação e demissão do governo, à censura ou dissolução da assembleia), ao passo que os de tipo “presidente-parlamentar” lhes atribuem preferencialmente poderes “legislativos” (direito de veto, introdução exclusiva de legislação, competência orçamental, etc) que são levados a partilhar com o Primeiro-Ministro.

Shugart e Carey também introduziram uma escala numérica para medir cada um dos poderes presidenciais. Este método foi posteriormente desenvolvido por Lee Metcalf (1999), que propôs a introdução de uma série de alterações. Trabalhos comparativos recentes – nomeadamente o estudo coordenado por Marina Costa Lobo e Octávio Amorim Neto que incide sobre o mundo lusófono, incluindo Timor-Leste – usam uma versão revista da proposta inicial (Lobo e Neto, 1999: 264-265)

Chegados a este ponto, algumas questões devem ser encaradas: qual é a fonte de informação mais adequada para definir um sistema político? Em 1980, Maurice Duverger afirmara taxativamente que “o conceito de forma de governo semi-presidencial é definido pelo conteúdo da constituição”. Mas quando ele próprio passou da discussão geral à análise de casos concretos foi levado a admitir a existência de um paradoxo segundo o qual “regras idênticas, diversidade de jogos”, que por sua vez clamava pela tomada em consideração de quatro parâmetros: (1) o conteúdo da constituição; (2) a combinação de tradições e circunstâncias; (3) a composição da maioria parlamentar; e (4) a posição do Presidente em relação a essa maioria.

Para os cientistas políticos, o simples exame formal das provisões constitucionais não parece ser suficiente para aferir da correcta classificação de um regime político como “semi-presidencial”.⁵ A “constituição material” compreende

⁵ Estudos empiricamente orientados cedo se confrontam com o que Sartori designa como “constituição material”, que é distinguível da “constituição formal”. Por outro lado, há um debate interessante sobre a natureza dos poderes ditos “implícitos” dos Presidentes, que não se encontram explicitamente referidos nos textos constitucionais (veja-se Canotilho e Moreira, 1991; Freire e Costa Pinto, 2005), debate esse que presta um contributo à ideia de que necessitamos de estudos historicamente definidos sobre o modo como o poder é efectivamente exercido.

práticas estabelecidas que oferecem justificação para acções não necessariamente previstas nos textos constitucionais, e que, em última análise, podem mesmo ser contrários a provisões constitucionais. Recordemos o exemplo do General De Gaulle que ultrapassou a letra da sua própria Constituição e convocou um referendo – iniciativa que não foi contestada política ou legalmente pelos seus adversários. No entanto, a verdade é que na maior parte dos casos essas práticas não vão no sentido de acrescentar, mas antes de reduzir as competências presidenciais. Os exemplos seriam muitos, e incluem alguns países em que, apesar do que se escreve nas respectivas constituições de cariz semi-presidencial, o papel do chefe de estado se reduz a usualmente a funções protocolares. É o caso da Áustria ou da República da Irlanda.

Pode-se dizer que os dois primeiros Presidentes de Timor-Leste entenderam que a letra da CRDTL definia um leque demasiado restrito de competências e de poderes tendo em consideração os “valores tradicionais” que neste país se associam à condição de chefia. É curioso que nem Xanana nem Ramos-Horta tenham sido membros da Assembleia Constituinte e, como tal, se mantiveram afastados de uma arena onde se discutiu o sistema de governo. As suas carreiras subsequentes no topo do mundo político timorense, parcialmente enraizadas nos feitos dos seus passados, contribuem para que se percebam as escolhas políticas feitas pela comunidade internacional e a administração das Nações Unidas sob a batuta de Sérgio Vieira de Mello, que favoreceram mecanismos formais de tomada de decisão (registo de partidos políticos e eleições para uma Assembleia Constituinte) em detrimento do reconhecimento de estruturas específicas dos timorenses como o CNRT que poderia ter conduzido até mais longe o processo de transição, e permitindo que o processo constitucional fosse amputado de alguns dos principais actores nacionais.

Em brevíssimas palavras: poderemos dizer que a “engenharia constitucional”, ou “desenho constitucional”, pesa significativamente no modo como os políticos perseguem os seus interesses (Shugart e Carey, 1992: 13) e é, por conseguinte, elemento fundamental a ter em conta na tarefa de classificar um sistema político (Metcalf, 1999: 663). Mas esta perspectiva não pode ser separada de uma análise histórica que identifique a “constituição material” e a praxis política consolidada, e que combine elementos formais e informais para fazer emergir uma imagem global do ambiente em que vivem os políticos e os cidadãos, e as regras a que todos obedecem.

O caso de Timor-Leste

A grande maioria das leituras da Constituição da República Democrática de Timor-Leste reconhece no seu articulado os requisitos básicos de uma forma de governo semi-presidencial: o Presidente da República é eleito por sufrágio popular directo para um mandato de cinco anos, e o Parlamento é eleito da mesma forma para mandatos com a duração máxima de outros cinco anos, sendo que a maioria dos deputados – sejam membros de um só partido ou de coligações pré ou pós-eleitorais – dispõem da capacidade para indicar o Primeiro-Ministro, e podem vir a retirar-lhe a necessária confiança. Estes dois princípios fundamentais instituem uma estrutura de autoridade dual como elemento central no sistema de governo, o que permite que este seja classificado de semi-presidencial.

Além disso, entre outros poderes que detém, o Presidente da República pode dissolver o Parlamento – poder esse que requer a verificação de algumas condições, tanto em termos temporais como circunstanciais. Acresce que também lhe é conferido o poder para exercer o seu juízo político na avaliação do “regular funcionamento das instituições” e eventualmente se decidir pela demissão do Primeiro-Ministro caso se verifiquem problemas nesse domínio⁶. A verificação destas condições permite concluir que o sistema de governo timorense se enquadra no tipo “presidencial-parlamentar”. Na verdade, ela é consistente com a análise dos poderes presidenciais indicados por Shugart e Carey e revistos por Metcalf que Pedro Bacelar de Vasconcelos e Ricardo Sousa da Cunha efectuaram (2009: 250-252). Estes últimos consideram que os “poderes legislativos” do chefe de estado timorense atingem 4.5 pontos, enquanto os seus “poderes não legislativos” se quedam pelos 4 pontos – fazendo com que o Presidente da República de Timor-Leste seja aquele, no interior do mundo lusófono, com poderes mais limitados. Recordemos que o máximo permitido por esta escala seria de 28 para os “poderes legislativos” e de 16 para os “não legislativos”. Contudo, esta análise ao texto constitucional não capta a realidade política na sua totalidade. Um factor de grande importância que requer a nossa atenção, sobretudo quando se quer analisar a presidência de Xanana Gusmão,

⁶ A posição expressa na versão original deste texto era ligeiramente diferente, inclinando-se para uma interpretação mais restritiva do Artigo 112 numero 2 da CDRTL. Porém, a publicação da Constituição anotada por uma equipa liderada por Pedro Bacelar de Vasconcelos, em 2011, veio introduzir dados novos, e hoje partilho o entendimento de que a capacidade de demitir o Primeiro-Ministro, se bem que fortemente enquadrada e limitada, deriva de um juízo político livre, e não apenas de um posicionamento institucional. É essa capacidade política que importa ressaltar. Este ponto é desenvolvido noutro ensaio meu igualmente publicado neste volume.

refere-se à diferença entre a letra da Constituição e o desenvolvimento prático das suas provisões.

Considerem-se dois exemplos. O Presidente é suposto proferir algumas decisões depois de consultar o Conselho de Estado (CdE) ou o Conselho Superior de Defesa e Segurança (CSDS), cujas opiniões não são vinculativas, mas cuja audição é requerida antes que o Presidente possa exercer alguns dos seus poderes, como por exemplo a dissolução da assembleia (CdE), a declaração do estado de sítio ou estado de emergência (ambos os conselhos), ou institucionalizar o seu papel como comandante supremo das forças armadas (CSDS). A existência desses conselhos dependeu da aprovação de legislação ordinária que deveria traduzir os princípios constitucionais referentes a estes conselhos em organizações operacionais dotadas de um conjunto desenvolvido de regras práticas. Esse processo demorou três anos, e estes conselhos só iniciaram funções depois de 20 de Maio de 2005. Entretanto, os poderes presidenciais estiveram de certa forma limitados até essa data, precisamente porque não podia efectuar as diligências que entendia necessárias. Só depois da primeira reunião do CSDS é que Xanana efectuou a primeira visita oficial ao Quartel General das F-FDTL e nomeou elementos para a sua Casa Militar.

Mais importante é a questão da legislação eleitoral. Enquanto o Presidente dispõe de poderes para determinar a data das eleições – tanto presidenciais como legislativas, incluindo o caso de uma dissolução da assembleia – essa competência está dependente de haver legislação eleitoral adequada. Quando a crise de 2006 se manifestou, o Presidente dispunha de poderes para dissolver o Parlamento – o que teria sido uma decisão compatível com o que se espera de uma democracia semi-presidencial – mas não o de convocar novas eleições precisamente devido à inexistência de legislação eleitoral. Uma situação altamente problemática ter-se-ia estabelecido se se tivesse optado por dissolver o Parlamento sem garantias de poder realizar novas eleições, na medida em que a CRDT atribui competências próprias para legislar nessa matéria precisamente ao Parlamento Nacional. Na verdade, a legislação eleitoral apenas foi aprovada na assembleia em finais de 2006, quando Ramos-Horta era Primeiro-Ministro, a tempo de se poderem realizar as primeiras eleições presidenciais sob administração timorense e de garantir que os mandatos políticos não se alargariam para além do prazo constitucional de cinco anos.

Estes dois exemplos revelam até que ponto existia um fosso entre as provisões constitucionais abstractas e o ritmo de desenvolvimento no terreno dos instrumentos necessários a transformar essas provisões em instituições e actos

concretos. A presidência só muito lentamente foi adquirindo esses instrumentos – desde provisões legislativas a recursos humanos ou meios financeiros – que lhe permitiram assumir uma posição a partir da qual o Presidente podia usar os poderes que a Constituição lhe atribuía. Neste sentido, a “constituição material” desviava-se da formal no sentido de limitar os poderes presidenciais. Até certo ponto, esta situação mantém-se na medida em que, por exemplo, os poderes de convocação de um referendo não foram ainda regulamentados e não podem ser de facto exercidos.

No outro lado da equação, tanto Xanana como Ramos-Horta tiveram ocasião para se envolverem em áreas de actividade cuja fundamentação na letra da Constituição era pelo menos débil, mas que puderam desenvolver aos olhos de todos. Considere-se, por exemplo, a decisão do primeiro Presidente de criar uma equipa para tratar da questão dos “veteranos” – tema muitíssimo sensível numa nação que deve a sua independência em grande parte a uma rede de activos lutadores pela liberdade, que Xanana liderou e conheceu pessoalmente em grande número. Embora este tema tenha sido repescado pelo então Primeiro-Ministro Mari Alkatiri na remodelação governamental de Junho de 2005, quando criou um departamento especificamente dedicado a esta temática, o capital moral de Xanana pairou sempre muito alto e concedeu ao Presidente grande margem para determinar a forma final desta política particular. Outro exemplo de iniciativa presidencial é dado pelo envolvimento de Xanana na criação do Museu e Arquivo da Resistência – iniciativa de elevado valor simbólico, e que de certa forma se pode inserir nas suas competências no domínio da consolidação da unidade e da identidade nacional, mas que muito facilmente podia assumir foros de competência com as competências governamentais em matéria de política cultural.

Ramos-Horta considerou ser seu dever oferecer uma espécie de ajuda de emergência em casos de extrema necessidade que chegavam ao seu conhecimento. Criou para o efeito uma equipa que deveria dar uma resposta a esses casos no prazo de um mês, e desenvolver planos para que uma resposta mais estruturada fosse articulada dentro de um prazo de seis meses – remetendo para o governo quer a continuação desses apoios de emergência, quer os casos mais sérios que ultrapassavam a sua capacidade de resposta. A estruturação desta equipa apareceu depois de uma primeira iniciativa ter sido reprovada pelo Tribunal Constitucional por ir para além das prerrogativas constitucionalmente consagradas. A solução encontrada passou por colocar o financiamento formalmente na dependência do Primeiro Ministro, mas efectivamente a ser gerido por representantes da presidência. Ambos os casos revelam um tolerância para

que o Presidente assuma algumas funções executivas independentemente das restrições que a CRDTL impõe neste domínio – extensão de poderes essa que é justificada de várias maneiras. Na entrevista publicada neste volume, Ramos-Horta afirma o seguinte:

Não haverá Constituição nenhuma, não haverá lei nenhuma que poderia constringer, proibir um Chefe de Estado de opinar e realizar projectos a favor dos pobres [...] Num país africano ou num país asiático, onde existe ainda muita pobreza, em que o Chefe de Estado, ou o Rei, é visto como o “Pai da Nação”, em que é uma sociedade muito patriarcal, ainda, e em que o Governo não tem possibilidade de estar de todos os locais, a todo o momento, no processo de luta contra a pobreza, mas também no processo de apaziguamento da sociedade, de responder com urgência às necessidades mais gritantes das pessoas – deve o Presidente da República intervir e ajudar. Complementa a acção do governo. Alivia a pressão política social em relação ao governo. (vide *supra*, pp. 66-67)

Neste sentido, a outra face da “constituição material” inclui poderes que engrandecem a imagem do Presidente como figura paternal e, por essa via, tendem a conferir legitimidade para intervenções que se situam para além da letra da Constituição. Tanto os factores que alargam como os que reduzem o âmbito dos poderes presidenciais, contudo, não subvertem a matriz essencial do sistema de governo timorense: a existência de uma dualidade de poderes entre Presidente Primeiro-Ministro.

O que acabamos de ver em relação ao Presidente poderia ser dito, *mutatis mutandis*, do caso do Primeiro-Ministro. Embora se assume geralmente que os poderes executivos não atribuídos ao Presidente pertencem ao Primeiro-Ministro sem necessidade de explicitação, as compeotencias do chefe de governo em regimes semi-presidenciais estão longe de ser ilimitadas. A linha divisória resulta muitas mais da relação de forças que entre eles se estabelece do que de uma exegese do texto constitucional. No entanto, assim como o Presidente pode ter tentado invadir domínios em que não lhe eram reconhecidas prerrogativas, também o Primeiro-Ministro pode ter pisado a linha que delimita os seus poderes e assumido posições no mínimo questionáveis. Como exemplo, refira-se o caso do governo de Alkatiri que deu luz verde ao despedimento de mais de um terço dos efectivos das forças armadas numa altura em que o Presidente ds Republica e Comandante Chefe das Forças Armadas não se encontrava no país, tendo anteriormente expressado divergências quanto a esta matéria em que a sua competência pode ser indirecta mas existe. Essa atitude deriva de

uma concepção irrestrita dos poderes governamentais e de um entendimento muito restritivo das competências presidenciais dificilmente compaginável com o texto da CRDTL.

Finalmente, é importante notar que os poderes presidenciais – como o poder de dissolução da assembleia – não tem de ser efectivamente utilizados para poderem ser considerados numa apreciação global. Tendo isto em consideração, os fundamentos constitucionais do sistema de governo devem permanecer como o pilar fundamental, mas não único, sobre o qual assenta a classificação de Timor-Leste como regime semi-presidencial, classificação que os três políticos entrevistados no presente volume confirmam como a mais válida para dar conta do que se passa neste país.

Semi-presidencialismo: ajuda ou obstáculo à consolidação da democracia timorense ?

O crescente número de experiências semi-presidenciais em processos de transição e de consolidação democrática requer que o mundo académico responda a esse entusiasmo com redobrada atenção. É obvio que a relação entre sistemas específicos de governo e o processo amplo de consolidação democrática é múltipla e complexa, e seguramente não determinada apenas por escolhas institucionais. A noção de propensão, ou probabilidade desequilibrada, proposta por Karl Popper (1990) pode bem ser chamada à colação, pois parece adequar-se ao problema que temos em mãos. Esta noção ecoa no conceito de “associações sugestivas” de que falam Marina Costa Lobo e Octávio Amorim Neto (2009: 271) e que é uma via possível para enquadrar as relações entre a escolha de um determinado sistema de governo e a sobrevivência de democracias jovens, deixando os nexos de causa e efeito em aberto.

Sophia Moestrup realizou uma investigação incidindo sobre países que, nas décadas mais recentes, se envolveram em processos de transição democrática, testando o impacto da adopção desta forma de governo e procurando avaliar se essa escolha teria ou não influencias negativas sobre a consolidação da democracia. A conclusão que obteve refere que “os regimes semi-presidenciais não são mais nem menos propensos do que regimes presidenciais ou parlamentares a sofrer interrupção dos processos de democratização através de golpes ou outros meios” (2007: 40). Os resultados do teste empírico de Moestrup são importantes, não tanto em função das associações ou correlações, mas porque evidenciam a urgência de se avançar para além de hipóteses teóricas e incidir o foco analítico sobre processos políticos historicamente definidos.

Pressupostos teóricos

Ao examinar os possíveis impactos do semi-presidencialismo sobre o desempenho democrático a partir de uma perspectiva da Europa ocidental, Gianfranco Pasquino identificou algumas vantagens e desvantagens do semi-presidencialismo (2007). No capítulo das desvantagens, refere duas possibilidades. Primeiro, há um risco de se assistir a uma deriva no sentido de um “híper-presidencialismo” quando a acumulação de poderes executivo e legislativo ocorre por via da coincidência das maiorias presidencial e parlamentar. Este risco parece ser maior em casos que adoptam o modelo “presidente-parlamentar”, nos quais a sobreposição de competências entre Presidente e Primeiro-Ministro é mais provável de ocorrer. Segundo, há a possibilidade de confrontos institucionais e políticos entre Presidente e Primeiro-Ministro emergirem em cenários caracterizados pela maioria parlamentar não estar sintonizada com o Presidente, conduzindo a uma progressiva paralisia do processo de tomada de decisões, e mesmo a uma crise política e constitucional. Parece que a variedade “*premier-presidencial*” é menos propensa a cair nesta ratoeira, na medida em que a definição das competências de ambos os titulares em relação ao poder executivo costumam ser mais claramente distintas. Esta hipótese parece encerrar um argumento válido, uma vez que dele é feito eco em quase toda a literatura como sendo o pecado original do semi-presidencialismo.

No lado positivo da moeda, Pasquino chama a atenção para o facto do semi-presidencialismo poder ser creditado com contributos na ajuda a democracias que necessitavam de conter desafios não-democráticos protagonizados por actores políticos relevantes e dirigidos contra “as regras do jogo”. Para tal, argumenta, a possibilidade de dispor de uma forma de “democracia consensual” nos termos de Arend Lijphardt (1984) – ou seja, uma combinação de efectividade no processo de tomada de decisão com um acorodo abrangente no seio das elites políticas – em vez de sistemas que vivem da regras segundo a qual o vencedor tudo toma, faz reemergir o argumento de Sartori a favor de um sistema flexível. A defesa de Pasquino das “vantagens relativas” do semi-presidencialismo é corroborada por Jorge Novais, para quem o conceito de “flexibilidade” se traduz num melhor equilíbrio e mais consistente divisão de poderes, maior capacidade para integrar diferentes actores institucionais e políticos, e ainda uma tendência acrescida para ultrapassar bloqueios (Novais, 2007: 139)

Diferentes perspectivas da experiência timorense

O debate sobre a escolha timorense de sistema de governo antecede a Constituição de 2002, como outro meu texto neste volume tenta mostrar. De facto, as suas raízes mergulham no tempo da Resistência e, em particular, na criação, em 1998, do Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT), altura em que emergiu uma nova plataforma política de unidade que haveria de produzir resultados tanto antes como a seguir ao Referendo de 30 de Agosto de 1999. Por outro lado, esta escolha prende-se com a evolução do próprio pensamento da liderança da FRETILIN, a força política mais estruturada, sobretudo no período de 1999 até à aprovação da CRDTL na Assembleia Constituinte (dominada por este partido).

Embora não tenha sido possível acompanhar a tomada de decisão no processo de escolha do sistema de governo a partir de uma análise do comportamento das elites políticas de Dili, uma via alternativa consiste em procurar seguir o que sobre esse assunto foi sendo escrito por vários observadores e analistas. Em 2001, James Mackie sugeriu que a adopção de um sistema semi-presidencial poderia “ser mais adequado às necessidades de Timor-Leste do que um sistema presidencial ou parlamentar”, argumentando então que “se puder ser combinado com o tipo de regime consensual de que fala Lijphardt, poderia certamente produzir melhor governança do que qualquer dos outros sistemas políticos que se encontram no Sudeste Asiático” (2001: 205). Esta linha de argumentação tem sido defendida por vários outros autores, sendo um exemplo recente o de Pedro Bacelar de Vasconcelos e Ricardo Sousa da Cunha, para quem o semi-presidencialismo contém virtudes inerentes “no equilíbrio do sistema de governo e no controle do poder executivo [que são] decisivos na implantação completa do princípio da separação dos poderes” (2009: 237).

O extenso rol de académicos portugueses que se tem pronunciado sobre este tema, geralmente assumindo posições favoráveis ao semi-presidencialismo, parece ser inseparável do facto de Portugal ter sido um dos primeiros países a adoptar este sistema de governo, gerando amplas oportunidades de debate (Duverger, 1986), bem como da convicção generalizada de que este país desempenhou um papel não negligenciável na expansão do modelo, especialmente no mundo lusófono. Na verdade, a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa parece ser um foco de irradiação, tendo vários dos seus docentes participado nas reformas constitucionais na África lusófona nas décadas de 1980 e 1990 (Gouveia, 2006: 19). No entanto, Timor-Leste é um caso especial. O constitucionalista mais qualificado que serviu na administração das Nações

Unidas – Pedro Bacelar de Vasconcelos – emitiu reservas sobre o desenrolar do processo constitucional e demitiu-se. O legado português, no entanto, fez-se sentir de outras formas. O argumento que apresentei noutra local e que aqui se resume considera que o “legado português” foi seguido na medida em que apresentava uma solução prática que servia os interesses do partido que dominava a Assembleia Constituinte (Feijó, 2010b). Na medida em que este partido detinha uma maioria clara, o seu poder poderia estender-se a todo o primeiro ciclo de cinco anos por transformação dessa assembleia em Parlamento Nacional. Porém, havia limites a esse poder. Em primeiro lugar, a FRETILIN necessitava de um aliado para conseguir o número qualificado de votos necessários para aprovar a Constituição. Por outro, faltava-lhe a força de um líder carismático que na realidade existia mas era um rival político – e era necessário tomar muito a sério o seu poder junto dos cidadãos. Muitas competências nas mãos do Presidente poderiam limitar o poder do governo e da maioria parlamentar; prerrogativas demasiado restritas poderiam conduzir o líder carismático a preferir manter-se fora do sistema institucional e desafiá-lo quando entendesse oportuno, criando assim uma enorme pressão externa. O delicado equilíbrio que foi necessário tecer traduzia-se bem num sistema de cariz semi-presidencial que exprimia em simultâneo os princípios da separação de poderes e da cooperação institucional, oferecia uma via prática para o exercício de um sistema de freios e contrapesos, e fomentava a emergência de políticas consensuais.

O consenso em torno das virtudes do semi-presidencialismo em jovens democracias, porém, não seria o tema forte das análises sobre Timor-Leste. Pouco tempo depois da independência, ouviram-se vozes críticas. Dennis Shoemith é provavelmente o mais consistente advogado dessa visão, argumentando que “o semi-presidencialismo institucionalizou no novo estado uma luta política entre o Presidente Xanana Gusmão e o Primeiro Ministro, Mari Alkatiri” que “polarizou as alianças políticas e ameaça a viabilidade do novo estado”. E acrescentou: “A linha de demarcação que se estabelece com o sistema semi-presidencial complica a já de si enorme tarefa de estabelecer um sistema de governo simultaneamente eficaz e democrático” (2003: 231, 252). Esta visão negativa relativa ao impacto desta forma de governo sobre a consolidação da democracia continuou a manifestar-se regularmente à medida em que Timor-Leste emerge como um país atravessado por problemas recorrentes, que são atribuídos em parte às estruturas constitucionais do semi-presidencialismo (Reilly, neste volume).

Para sermos completamente justos, temos de reconhecer que Dennis Shoemith parece ter recentemente adoptado uma posição distinta e mais moderada. Num ensaio em que defende a necessidade de “recriar o estado” em Timor-Leste, continua a sustentar que “a experiência de seis anos de independência sugerem fortemente que o actual modelo constitucional contém falhas e que se deveria proceder a uma reforma constitucional” (Shoemith, 2008). Mas as propostas que avança destinam-se sobretudo a clarificar e a reforçar as competências do Parlamento Nacional. Tanto quanto transparece desse ensaio, as suas maiores preocupações prendem-se muito mais com as relações entre o poder executivo e o poder legislativo do que com o equilíbrio entre Presidente e Primeiro-Ministro. Neste sentido, as propostas de Shoemith para um maior protagonismo do Parlamento Nacional na vida política timorense não questiona seriamente os fundamentos do sistema semi-presidencial. Por outro lado, parece ter também deslocado o fardo da responsabilidade pelos problemas que a democracia encontra neste país da “luta política no centro do poder” para uma visão segundo a qual “a variável determinante tanto para o semi-presidencialismo como para a democracia política é a relativa incapacidade do estado para desempenhar adequadamente as suas funções básicas”. Trata-se de uma perspectiva defensável, mas que não se prende directamente com a escolha do sistema de governo.

O problema mais sério que nos é colocado pela abordagem de Shoemith diz respeito à alegação de que o semi-presidencialismo teria gerado e institucionalizado o confronto político no coração do estado. Creio que valeria a pena observarmos este problema a partir de uma perspectiva cronológica. Em 1998, a maioria dos movimentos e personalidades envolvidos na Resistência ao domínio indonésio convergiram numa organização de coordenação designada por CNRT. Mas a história de Timor depois de 1974 é marcada por rivalidades fortes, que culminaram na breve guerra civil de Agosto de 1975, e que permearam mesmo o âmago da Resistência. José Mattoso ofereceu-nos uma comovedora história dos anos de chumbo, e uma enquadramento sério da ruptura entre Xanana Gusmão e a FRETILIN em meados da década de 1980, a qual obedeceu a propósitos estratégicos claros (Mattoso, 2005). O próprio Dennis Shoemith reconhece a existência de um “legado histórico” e a profundidade das divergências que existiam antes do Referendo de 1999 (2003: 235-246). Divisões políticas e conflitos de personalidade iriam depois transferir-se para o novo quadro, por exemplo no processo de formação de partidos políticos e outras organizações relevantes, em que os princípios ideológicos muitas vezes eram menos importantes que esses legados, que, é útil sublinhar, antecederam a adopção do sistema de governo.

Embora Shoemith reconheça que a divisão da liderança timorense é anterior à independência, a sua ideia de que o processo posterior “institucionalizou” essa ruptura também pode ser discutida. Uma visão alternativa poderia consistir no reconhecimento de que as novas instituições do estado timorense foram concebidas por forma a conduzir as rivalidades políticas pre-existentes para dentro das fronteiras do edifício constitucionalmente definido, em vez de as ignorar ou tentar de alguma forma reprimir as suas manifestações. Este tipo de solução facilitou o contacto entre bases de poder alternativas, e impôs, em certo sentido, restrições à capacidade de acção legítima dos actores políticos fora da casa comum. Nesse sentido, trata-se de um elemento positivo – e não negativo como se depreende da posição de Shoemith – no desenrolar do processo.

Os sistemas representativos tem necessariamente de lidar com a rivalidade política oferecendo espaço dentro da sua casa comum, não através de exclusão sistemática da dissensão. A ideia de que o semi-presidencialismo teria contribuído para institucionalizar o conflito político dentro do sistema, em vez de permitir que sobrevivesse por fora do mesmo, deveria antes ser entendido como um cumprimento às suas realizações positivas, não como crítica fundamental. Se nos debruçarmos sobre os anos da presidência de Xanana – incluindo as relações institucionais com o Primeiro-Ministro e o seu governo, tal como podem ser medidas através de índices objectivos como o uso do direito de veto ou a difusão de críticas públicas a medidas do executivo – e considerarmos o papel mediador que foi chamado a desempenhar, e as comissões *ad hoc* que teve oportunidade de patrocinar para resolver problemas pontuais de difícil enquadramento institucional (todas elas incluindo proeminentes representantes do governo), ou o modo como soube dirigir-se a sectores amplos da opinião pública e da cidadania, tanto na sua capacidade institucional (como as nomeações para o Conselho de Estado) ou de modo mais informal, não poderemos deixar de concordar com Sven Gunnar Simonsen quando escreve: “Foi acima de tudo o Presidente Xanana quem foi mais longe no esforço para pacificar as relações políticas” (2004: 580-581).

Embora não seja possível negar a existência de rivalidades e de fricções, a verdade é que elas se contiveram quase sempre dentro das fronteiras desenhadas pela CRDTL. Até 2006, o Presidente Xanana ofereceu apoio activo ao governo, incluindo no momento dos tumultos de 2002; apenas vetou leis com o respaldo do Tribunal de Recurso (e usou uma espécie de “veto de bolso” em relação ao Código Penal, que só viria a ser aprovado no tempo de Ramos-Horta, já em 2010); mediou esforços de diálogo no conflito derivado das manifestações

apoiadas pela Igreja Católica em 2005, sem dar mostras de ceder perante pressões dessa natureza. Pode ter criticado publicamente ministros como Rogério Lobato, mas mesmo nesse ponto não levou a sua posição ao ponto de travar a sua continuação no governo por ocasião da remodelação de Junho de 2005. Mais exemplos poderiam ser dados.

É claro que os acontecimentos de 2006 deram lugar a uma nova conjuntura. Nessas circunstâncias, o dever legal de Xanana garantir “o regular funcionamento das instituições” – fortemente abalado pelo colapso das forças de segurança e de defesa, ambas sob directa responsabilidade do governo – exigia novas formas de intervenção num momento em que dezenas de milhar de timorenses estavam a viver em situação de verdadeira excepção e de forma muito precária. A demissão apresentada pelo Primeiro-Ministro, que não foi acompanhada da dissolução da assembleia em que a FRETILIN se mantinha como força dominante, foi obtida através de meios políticos e não tanto institucionais: Alkatiri preferiu pedir a sua demissão quando confrontado com a eventualidade do Presidente da República se demitir ele próprio, na medida em que o Presidente da República tinha de facto perdido a confiança no chefe do governo mas não contemplou a possibilidade de usar o poder de demitir o Primeiro-Ministro que lhe era conferida pelo Artigo 112 numero 2 da CRDTL

E se...? Um exercício contrafactual

Escondidas por detrás dos julgamentos globalmente críticos ao semi-presidencialismo timorense encontram-se teses alternativas sob forma implícita: que o presidencialismo ou o parlamentarismo poderiam representar soluções mais adequadas para responder aos problemas que esse país enfrentava.⁷ Um breve exercício contrafactual pode iluminar o mérito – ou não – dessas alternativas.⁸

⁷ Deixarei de lado uma terceira hipótese, de carácter radical, e já descartada quando a Assembleia Constituinte foi eleita, segundo a qual a melhor hipótese seria a manutenção de um acordo entre a elite timorense, apoiado pela “comunidade internacional”, para que vigorasse um período de transição mais alargado. Este período poderia ter lugar sob a égide do CNRT, que tinha previsto uma tal eventualidade que poderia durar dez anos na sua plataforma política de 1998, e antecederia a eleição da Assembleia Constituinte. Uma opção deste tipo teria a sua justificação na necessidade de se promoverem políticas consensuais e inclusivas, e implicaria atrasar a introdução de formas competitivas de democracia. Veja-se a este propósito Pedro Bacelar de Vasconcelos (2006).

⁸ As bases metodológicas para este exercício podem ser encontradas em Tetlock e Belkin (1996) e Tetlock, Lebow e Parker (2008) bem como em Herminio Martins (2009).

A escolha do sistema de governo foi formalmente feito pela Assembleia Constituinte em 2002. Se imaginarmos uma viagem no tempo que nos leve a essa data, quais seriam as características da paisagem política timorense que poderiam informar a decisão a tomar? Sugiro que se considerem cinco factores. Primeiro: Timor-Leste nunca tinha experimentado qualquer forma de democracia, já que a dominação colonial portuguesa (contrariamente às experiências inglesa, francesa ou holandesa) coincidira com a prevalência de um regime duramente autoritário; e o período de ocupação indonésia que se lhe seguiu também representou uma experiência autoritária. Segundo: o país carecia de muitos dos factores “objectivos” que costumam ser associados na literatura a bases para uma tendência endógena em direcção ao estabelecimento de um regime democrático, que em Timor-Leste teve um grande contributo de factores exógenos, parcialmente ligados ao regresso de uma parte da elite que viveu exilada em países democráticos, outra parte derivados de imposições da “comunidade internacional” como condição para a manutenção de elevados níveis de ajuda. Terceiro: Xanana Gusmão enquanto líder da guerrilha durante duas décadas era especialmente popular entre o conjunto dos cidadãos, e poderia facilmente ganhar qualquer eleição a que se apresentasse. Também tinha o respeito da comunidade internacional. Porém, Xanana nunca pensara organizar o apoio de que dispunha em termos de um partido político, e dessa forma estava afastado da disputa de eleições que implicassem a adopção desse modelo (como as eleições constituintes). Quarto: o regulamento que presidiu à organização das eleições constituintes continha um ponto que permitia que a assembleia eleita pudesse decidir transformar-se em Parlamento Nacional sem recurso a novas eleições, assim congelando a relação de forças por seis anos, e permitindo que a FRETILIN – que tinha emergido como o principal partido, dispondo de mais assentos que o conjunto das outras organizações ainda mal definidas e debilmente estruturadas – mantivesse o controlo da legislatura por todo esse período (York, 2003; Smith, 2004). Quinto: as relações entre Xanana e a FRETILIN estavam longe de se poder considerar harmoniosas, reflectindo pelo contrário a crescente tensão entre políticos de primeiro plano – tensões essas que já vinham de longe, e que se tinham intensificado durante o processo que terminou com a dissolução do CNRT e a emergência de competição política aberta sob o olhar aprovador das Nações Unidas.

Nestas condições, os seguintes cenários poderiam ter sido tentados. Primeiro: um modelo “presidencialista”, em que o Presidente seria eleito por voto popular e exerceria a função executiva por inteiro, sem ser responsável perante

o Parlamento Nacional. Ambos os mandatos, do Presidente e da Assembleia, seriam fixos e imutáveis (a não ser que o Presidente resignasse ou houvesse um processo de destituição judicial). A mais que provável eleição de Xanana para o cargo de Presidente da República iria provocar um confronto entre a sua legitimidade e a do Parlamento dominado pela FRETILIN, que duraria tanto quanto o seu mandato (já que não seria normal que dispusesse do poder de dissolução da assembleia). Dado que as duas legitimidades e aspectos relevantes das estratégias políticas dos principais actores não seriam certamente convergentes, os riscos de se entrar num beco sem saída ou de se assitir a um crescendo de tensão institucional teriam sido significativamente mais elevados do que a tensão efectiva que caracterizou as relações entre Xanana e Mari Alkatiri sob o sistema semi-presidencial historicamente experimentado.

Outro risco que existia refere-se à possibilidade de um Presidente popular num país com instituições débeis (apoiado numa massa não-estruturada de votantes e também por um sistema partidário incipiente) ser tentado a usar o seu apelo carismático e marginalizar o Parlamento se este tentasse obstruir a sua acção, e afastar-se para as margens da sua competência constitucional – podendo mesmo ultrapassar esses limites. Uma polarização sistemática de ambos os campos tornaria mais difícil a emergência de uma noção de “casa comum”, para já não falar das condições para o seu enraizamento. É difícil imaginar, em contextos como estes, que a propalada “eficácia” de um regime presidencialista se poderia sobrepor aos perigos bem reais de confrontação permanente e de bloqueio do sistema.

Giovanni Sartori comentou, perspicazmente, que muitos dos que defendem o presidencialismo com base no exemplo americano não se apercebem que “o sistema americano opera bem *apesar* da sua Constituição, e não *graças* a ela”, na media em que esse modelo requer três condições para continuar a produzir resultados positivos: ausência de princípios ideológicos, partidos políticos frágeis, e políticas orientadas para questões locais (1994: 89). Todas essas condições estão ausentes em Timor-Leste, onde a FRETILIN é um partido forte e fortemente marcado do ponto de vista ideológico (contra um cenário de outros partidos efectivamente mais fracos e menos marcados ideologicamente), e o nível nacional domina totalmente as agendas políticas, se bem que haja muitos políticos com uma base de apoio localizada regionalmente, graças sobretudo a ligações que têm com estruturas de poder “tradicionais”. Estes políticos tem tentado intervir na arena nacional através de partidos que se apresentam como “nacionais”, mas os seus resultados tem sido bastante

desiguais e relativamente fracos (Feijó, 2009, 2010a). O modelo presidencialista não parece augurar nenhuma melhoria substancial em relação à experiência histórica dos timorenses.

Alternativamente, poder-se-ia ter adoptado um modelo com base num Parlamento forte, que elegeria um Presidente para um cargo essencialmente protocolar e cerimonial. Esta solução estriba-se na ideia de que “o vencedor fica com tudo”, e que os vencedores devem ser julgados pelo eleitorado no fim do ciclo para que são eleitos. Nesse sentido, este tipo de solução adequar-se-ia à tendência que a FRETILIN vinha manifestando de “fazer o caminho sozinha”, e reduziria os incentivos para que o Parlamento adoptasse políticas de consenso. É previsível que pudesse levar a uma situação em que os partidos e forças da oposição fossem excluídos de quase tudo excepto dos aspectos mais formais do jogo político – dentro e fora da assembleia. O “caminho para o autoritarismo” que, com variados cambiantes, foi abordado por observadores como Jacqueline Siapno, Sven Gunnar Simonsen ou Pedro Bacelar de Vasconcelos e Ricarso Sousa da Cunha, poderia sair reforçado com a emergência de um modelo de partido dominante que tenderia a eternizar-se no poder. Modelos desta natureza são bem conhecidos, como o México ao longo de grande parte do século XX; mas talvez mais incómodo fosse o caso de Moçambique, em que depois da democratização que se seguiu ao fim da guerra civil, o partido FRELIMO manteve o controle absoluto sobre o poder em sucessivas eleições. Tendo em consideração a debilidade do sistema judicial timorense, qual seria a confiança que poderíamos depositar num mecanismo de freios e contrapesos baseado quase exclusivamente num Parlamento em que havia uma força política hegemónica? Qual teria sido o resultado da crise de 2006 sem uma intervenção de um Presidente que dispunha de legitimidade popular própria?

Por outro lado, uma definição do mandato presidencial em termos cerimoniais teria contribuído fortemente para que Xanana ponderasse não se candidatar⁹. Se assim fosse, e ele decidisse conservar o seu prestígio e popularidade

⁹ Pedro Bacelar de Vasconcelos (2009: 233) refere que Xanana teria dado garantias, no último dia da campanha para as eleições constituintes, que aceitaria candidatar-se qualquer que viesse a ser a decisão da Assembleia. Na entrevista que se publica neste volume, Xanana presta uma informação diferente, e diz que a sua decisão esteve em aberto até muito tarde, e que teve em consideração a pressão recebida da comunidade internacional que desejava vê-lo assumir um lugar de destaque. É de presumir que mais do que uma análise dos equilíbrios internos, interessasse à comunidade internacional ter uma solução estável e um interlocutor dotado de efectivos poderes legitimamente consagrados

– e os seus seguidores – fora das instituições da nova República, certamente que disporia de uma enorme capacidade de crítica para usar contra “o sistema”, e poderia provocar uma séria erosão da capacidade governativa para responder aos grandes anseios da população. Seria uma solução muito perigosa. Em alternativa, podemos imaginar o cenário em que o Presidente se tornasse rapidamente num “prisioneiro no palácio” e tentasse uma fuga em frente, ultrapassando os seus limites constitucionais e embarcando numa deriva populista – desse modo pondo em causa, e não reforçando, as escolhas da Assembleia Constituinte em termos de sistema de governo. Em resumo: o objectivo de “reduzir a intensidade de expressão do conflito político e restringi-lo aos canais pacíficos devidamente institucionalizados” que, de acordo com Gunther, Diamandouros e Puhle (1995) dá uma boa medida da consolidação da democracia, não seria facilitado pela adopção de um sistema de governo parlamentarista. Pelo contrário, a confusão entre “crítica ao governo” e “crítica ao regime” seria muito mais fácil de se difundir entre os cidadãos timorenses.

Mais: o sistema partidário muito débil é um factor importante na avaliação que se pode fazer do sistema de governo. Como Sartori notou (1994: 94), para ser efectivo, o parlamentarismo necessita que os partidos políticos estejam adaptados à vida parlamentar, ou seja, socializados (através de longa experiência, de falhanços e sucessos, e de incentivos adequados) para serem organismos coerentes e disciplinados. Nada disto se passava em Timor-Leste. A questão que sobra é a de saber qual seria afinal a melhor atitude para favorecer o objectivo da consolidação da democracia: marginalizar, ilegalizar, suprimir ou mesmo reprimir a dissensão historicamente enraizada, incluindo sectores que se opunham a uma maioria eleitoralmente consagrada, ou procurar integrar as diferenças de interesses e de opiniões numa “casa comum”? Qual dos sistemas de governo democrático melhor permitia encarar a solução desejada?

Os cenários atrás desenhados sugerem que a capacidade para integrar diferentes sectores da elite política local, com ideias independentes, interesses conflitantes e diversas formas de legitimidade (Silva, 2009), em estruturas institucionais amplamente aceites, dispondo de mecanismos de controle sobre o poder de cada um dos actores bem como de partilha desse mesmo poder – mesmo que se corresse o risco de institucionalizar o conflito – deveria ser privilegiada em detrimento da pretensa “eficácia” da regra da maioria. O semi-presidencialismo tem no seu âmago uma estrutura dual de autoridade, que não está amarrada por mandatos fixos (o Parlamento pode ser dissolvido pelo Presidente), e dispõe de capacidade para estabelecer combinações flexíveis

entre os titulares dos dois principais lugares de estado. Estas características permitem que este sistema seja mais aberto e inclusivo, e capaz de atrair para o círculo institucional sectores amplos da sociedade política, do que os seus rivais históricos. É isso que se espera de um sistema político de uma jovem democracia.

Conclusão

Mais do que reflectir sobre os méritos abstractos de um determinado sistema de governo, este ensaio procurou analisar a adequação da escolha que os timorenses fizeram de um dado modelo no quadro específico e histórico da sua luta pela construção de um estado democrático. O facto de Timor-Leste ter, por assim dizer, dispensado um período de transição clássica, na medida em que viveu dois anos e meio sob a égide do “Reino das Nações Unidas” (Chopra, 2000), marcado pela existência de um regime de “despotismo benevolente” (Beauvais, 2001; Powell, 2008) ou “autocracia benevolente” (Chesterman, 2004) levou-me já a sugerir que o processo de consolidação devesse ser mais longo e mais turbulento do que habitualmente, na medida em que algumas das acções que costumam ser apontadas como fazendo parte da agenda inicial – confrontos políticos, negociações intensas, tradução – neste caso foram dispensadas. (Feijó, 2006). O colapso do CNRT em finais de 2000, apenas dois anos e meio após a sua constituição como plataforma de unidade política, revelou a importância das divisões entre as diversas correntes de opinião, que teimariam em se manter como característica importante da paisagem política.

Foi já avançado o argumento de que a principal característica a que devia obedecer o sistema de governo para cumprir positivamente um papel de incentivador da consolidação democrática neste caso historicamente determinado era a sua *capacidade para ser inclusivo*. É a partir desta constatação que se pode proceder a uma avaliação dos modelos alternativos. Mais do que uma capacidade que não é despicienda de “mostrar serviço” (e produzir resultados palpáveis), e da propensão para fomentar atitudes e comportamentos democráticos, o sistema deverá ser julgado pela sua contribuição para a implementação de uma “democracia constitucional”, ou seja, uma situação em que “tanto as forças governamentais como as da oposição, em todo o território do estado, se tornam sujeitas e habituadas a dirimir conflitos através de leis e procedimentos específicos, e de instituições sancionadas pelo novo processo político” (Linz e Stepan, 1996: 6). O papel das instituições democráticas não consiste em *evitar* uma vasta gama de problemas possíveis, mas antes em confinar as respostas possíveis dentro de fronteiras definidas em comum e amplamente aceites. Tal como Simonsen

referiu, “as políticas exclusionistas e resultados que se exprimem na formula vencedor/derrotado em disputas políticas parecem ser contraproducentes em relação ao objectivo de (re)construir a unidade nacional entre o Timorenses” (2004: 595).

Sartori e Pasquino sublinham que o semi-presidencialismo é um sistema flexível e que traz para o centro da vida política a expressão da noção de freios e contrapesos – constatação que tanto Xanana Gusmão como Ramos-Horta parecem subscrever nas entrevistas publicadas neste volume, e razão pela qual ambos se inclinam para aceitar que essa característica torna o sistema bem adaptado às necessidades do país, devendo por conseguinte ser mantido num horizonte de médio prazo. Trata-se de facto de um sistema que responde a diferentes configurações na relação de forças dos alinhamentos políticos sem perder a sua identidade entre os sistemas de governo democráticos.

Um elemento chave no debate que estamos a travar deveria ser a análise do sistema partidário. Parece inconcebível que o presidencialismo ou o parlamentarismo se pudessem desenvolver num quadro de falta de um sistema partidário que hegemonizasse a vida política. Mas Timor-Leste não se enquadra neste cenário – nem o fazem muitas outras democracias jovens em que figuras de elevada autoridade e estatura moral tem papéis politicamente activos do maior relevo, e usam o seu prestígio e capacidade de influenciar a agenda política de formas que dispensam a mediação dos partidos políticos. Os poderes e prerrogativas dos Presidentes variam bastante nestas situações, e o mesmo sucede com a percepção pública do seu papel, mesmo dentro do quadro de referência do semi-presidencialismo.

No caso de Timor-Leste, uma característica chave do sistema que foi desenhado – e que pode bem ser entendida como uma emanção da sua inerente flexibilidade – é a sua *capacidade para ser inclusivo*, quer dizer, para criar canais através dos quais um vasto leque de sectores sociais podem encontrar um lugar na vida pública. Vejam-se, por exemplo, as nomeações feitas pelos Presidentes para lugares no Conselho de Estado, que podem ser vistas como ilustrações claras de que a construção da confiança e a distribuição de lugares desprezando as clivagens partidárias – elementos de crucial importância na construção da democracia como uma “casa comum” – foram efectivamente facilitadas pela escolha de um sistema de governo específico. A autoridade dual pode conduzir, nalgum momento, a formas de confronto. Mas o facto do próprio sistema assentar num modelo hierárquico e atribuir poderes determinados ao Presidente e ao Primeiro-Ministro, e estar aberto a oscilações que deem maior proeminência

ora a um ora a outro consoante a relação de forças que se exprime fundamentalmente em eleições regulares, pode ser considerado verdadeiramente, como disse Sartori, como “bruxaria institucional” que ajuda a construir uma casa comum para os actores políticos de diferentes persuasões. É isso que a consolidação da democracia pede antes de tudo o mais.

O PERIGO DO SEMI-PRESIDENCIALISMO PARA A ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA

Lydia M. Beuman

Um problema político relacionado com os sistemas semi-presidenciais, que tem recebido pouca atenção na literatura, é o seu potencial – que é inerente ao sistema – de gerar conflito entre o Presidente e o Governo sobre a Política de Defesa. Há quase duas décadas, Juan Linz alertou para o potencial perigo do semi-presidencialismo na estabilidade das novas democracias (Linz, 1994: 57-59). Argumentou que os presidentes, nas democracias de regimes semi-presidenciais, têm tradicionalmente poderes constitucionais e/ou legais sobre as Forças Armadas. A fusão dos poderes executivos com a política de defesa – argumentou ainda – pode gerar conflitos entre o Chefe do Governo e o Chefe do Estado. Em co-habitação – o Presidente e o Primeiro-Ministro pertencem a grupos políticos opostos – a partilha do poder é susceptível de se transformar numa luta pelo poder, levando à paralisia política e à instabilidade democrática.

Este capítulo testa o argumento de Linz, que associa o conflito entre o Presidente e o Primeiro-Ministro acerca da política de defesa, à instabilidade política no sistema semi-presidencial, em Timor-Leste. O capítulo constata que durante a crise política de 2006 o Presidente Xanana Gusmão e o Primeiro-Ministro Marí Alkatiri lutaram pelo poder de gerir a política de defesa. Constata também um impasse político sobre como resolver um problema que então surgiu no exército. Finalmente, confirma-se a instabilidade democrática quando o Presidente declarou o estado de emergência e apelou à ajuda militar estrangeira para restaurar a paz e o estado de direito. De onde se conclui que o aviso de Linz para o potencial perigo da partilha do poder na área de defesa era justificado.

O capítulo está dividido em quatro subcapítulos. No primeiro, apresenta-se a literatura existente sobre semi-presidencialismo e instabilidade democrática. O quadro analítico e as hipóteses serão apresentados no segundo subcapítulo. No terceiro, justifica-se por que se considera o primeiro período uma situação de co-habitação. O quarto, apresenta os principais resultados em relação à hipótese. A conclusão sintetiza os resultados.

Semi-Presidencialismo e Instabilidade Democrática

A literatura sobre o semi-presidencialismo concentra-se nas falhas institucionais do sistema. Os críticos afirmam que o semi-presidencialismo é perigoso porque o sistema pode provocar confrontos institucionais (Stepan & Suleiman, 1995). Sistemas semi-presidenciais são susceptíveis aos conflitos entre os poderes executivo e legislativo, bem como ao conflito intra-executivo. O conflito institucional, como é concebido, pode ser a origem de um ineficaz processo de tomada de decisões, ou pode mesmo paralisá-lo, levando a um impasse político e a uma crise constitucional (Stepan & Suleiman, 1995; Linz, 1994). Enquanto as democracias consolidadas, como por exemplo em França, podem regular a tensão institucional, a competição entre instituições pode desestabilizar as novas democracias semi-presidenciais (Elgie & McMenamin, 2011). Linz concluiu: “Tendo em vista algumas das experiências com este tipo de sistema, parece duvidoso de argumentar que o sistema, por si só, pode gerar estabilidade democrática.” (Linz, 1994: 55).

Democracias semi-presidenciais são mais susceptíveis aos conflitos institucionais porque elas adicionam ao processo de tomada de decisões outro “veto player”. De facto, nos sistemas presidenciais e parlamentares o poder executivo e o poder legislativo determinam a política. Os sistemas semi-presidenciais, por sua vez, adicionam uma outra instituição ao processo de tomada de decisão, isto é, um Presidente que tem, em diferentes graus, poder executivo.

Críticas aos sistemas semi-presidenciais estão associadas a três tipos de governo gerados eleitoralmente. O primeiro tipo é designado, por Elgie e Cavatorta, como “executivo dividido”, e são expectáveis conflitos moderados entre o Presidente e o Primeiro-Ministro (Cavatorta & Elgie, 2010). Um executivo dividido refere-se a uma situação em que o Presidente e o Primeiro-Ministro são originários de partidos políticos diferentes, mas em que o partido do Presidente está no governo e os partidos representados, que compõem a maioria, têm a maioria no Parlamento. Um intenso conflito entre o Presidente e o Primeiro-Ministro é previsível numa situação de co-habitação. Co-habitação é o segundo tipo que corresponde a uma situação em que o Presidente e o Primeiro-Ministro são originários de diferentes partidos, e em que o partido do Presidente não está representado no Governo e este tem o apoio da maioria parlamentar (Elgie, 2010). O Governo de minoria dividida é, de acordo com Skach, o tipo mais propenso aos conflitos institucionais (Skach, 2005). Num Governo de minoria dividida, nem o Presidente nem o Primeiro-Ministro, nem qualquer partido ou coligação, tem a maioria no parlamento. Nessa situação,

são previsíveis conflitos entre o Presidente e o Governo, entre o Presidente e o Parlamento, e entre o Governo e o Parlamento. Todavia, alguns académicos já têm notado que os sistemas semi-presidenciais raramente produzem governos de minoria dividida (Cheibub & Chernykh, 2008; Elgie & Schleiter, 2011).

Nos três tipos, e em diferentes graus, o conflito institucional potencialmente interrompe o processo democrático de tomada de decisões, levando a uma crise constitucional e, por vezes, a um colapso democrático. Por último, vários autores têm apontado o perigo da “presidencialização” excessiva do poder nos sistemas semi-presidenciais quando o Presidente e a maioria parlamentar são do mesmo partido político. Este tipo de situação é variavelmente associado ao governo de maioria consolidada, ao governo unificado ou com uma situação “oposta à co-habitação” (Pasquino, 2007; Skach, 2005; Lijphart, 2004). Assim, argumenta-se, um “hiper-Presidente” pode tornar uma democracia numa ditadura constitucional (Linz, 1994).

Linz explicou que os sistemas semi-presidenciais, em geral, mas na co-habitação em particular, geram rivalidades e problemas de coordenação entre os órgãos de soberania sobre a política de defesa. “Um problema constitucional e político ligado ao modelo executivo dual que merece muita atenção”, diz ele, “é a pergunta, quem tem autoridade sobre as forças armadas, o Presidente ou o Primeiro-Ministro.” (...) “Um modelo executivo dual tem provavelmente, e pelo menos, três actores e, muitas vezes, quatro: o Presidente, o Primeiro-Ministro, o Ministro da Defesa, e, geralmente, um Chefe de Estado-Maior que tem o comando imediato das Forças Armadas. A linha hierárquica, que é central ao pensamento militar, adquire assim uma nova complexidade.” (Linz, 1994: 57). Linz explicou como a co-habitação transforma o conflito institucional num impasse político e numa crise constitucional:

“Suponhamos uma situação em que o Primeiro-Ministro pertence a um partido diferente do partido a que pertence o Presidente (...). Suponha-se que o Ministro da Defesa entra em conflito com o alto comando das Forças Armadas. Não é provável que em tal situação os superiores da hierarquia militar, encontrando o Presidente mais simpático com o seu ponto de vista, usassem a relação especial com o Presidente para o abordar na sua qualidade de chefe do comando das Forças Armadas, ignorando o Primeiro-Ministro e o Ministro da Defesa? Esta situação colocaria o Primeiro-Ministro e o seu Ministro da Defesa numa posição muito difícil se o Presidente usasse os seus poderes de reserva para propor ou vetar políticas da defesa e nomeações na defesa.” (Linz, 1994: 58).

Conflitos institucionais podem provocar conflitos políticos porque o Presidente tem tradicionalmente mais poderes constitucionais e/ou legais na área de defesa. Assim, no caso de uma luta pelo poder entre o Presidente e o Primeiro-Ministro, esses poderes podem ser usados contra o Governo. Usando o “trunfo militar”, o Presidente pode, na melhor das hipóteses, sabotar o processo de tomada de decisão e, na pior, subverter o Estado de Direito. Linz conclui: “Portanto, o sistema envolve uma latente crise política ou mesmo constitucional.” (Linz, 1994: 58). Na mesma linha, Stepan e Suleiman argumentam: “Se já existe um conflito constitucional dentro do “executivo dual”, o facto de o Presidente e o Primeiro-Ministro dividirem poderes nas áreas da defesa pode colocar os militares a desempenharem um papel *deliberativo* (ênfase no original) que não é saudável para as novas e frágeis democracias. Um Primeiro-Ministro em conflito com o Presidente, que tem poderes especiais de Estado de Emergência e uma relação especial com os militares, é uma combinação perigosa.” (Stepan & Suleiman, 1995: 413). Linz avisa que o sistema tem espaço para ambiguidades constitucionais relativas a um dos temas centrais nas muitas democracias: a subordinação dos militares às autoridades democraticamente eleitas (Linz, 1994: 59). Neste capítulo, testamos o mecanismo causal de Linz em Timor-Leste, e analisamos como o conflito entre o Presidente e o Primeiro-Ministro sobre questões da política de defesa provocou um impasse político e uma crise constitucional.¹

Medindo o Conflito Institucional e a Instabilidade Democrática

Acredita-se que o problema de um executivo dual tem graves repercussões na área da política de defesa, onde o Presidente tem tradicionalmente poderes prerrogativos. Baseado nos argumentos de Linz podemos distinguir três eventos no mecanismo causal que liga o semi-presidencialismo à instabilidade democrática:

Conflito Institucional → Impasse Político → Instabilidade Democrática

Linz sustentou que a co-habitação resulta inevitavelmente em “um monte de politicagem e intrigas que pode atrasar a tomada de decisões e causar políticas contraditórias, devido à luta entre o Presidente e o Primeiro-Ministro.” (Linz, 1994: 55). Sempre quando o Presidente escolhe usar o seu poder constitucional para intervir na política de defesa, a coexistência entre o Presidente

¹ Os termos “crise constitucional”, “instabilidade política” e “instabilidade democrática” são usados indistintamente.

e o Primeiro-Ministro é caracterizada como conflituosa. Dependendo das disposições constitucionais, o Presidente pode usar os poderes executivos e/ou legislativos para travar o processo da decisão política. Assim, por exemplo, o veto de um projecto de lei da área da defesa é indicador de um conflito institucional.

O declínio da autoridade do governo, causada pelo conflito institucional, torna a governação cada vez mais difícil. A situação onde conflito institucional entre o Presidente e o Governo paralisa o processo da tomada de decisão, é considerada como um impasse político. Um atraso significativo nas decisões relativas à política de defesa aponta, portanto, para um impasse.

O impasse político pode provocar instabilidade política quando um ou mais partidos, no conflito, decidem tomar o poder executivo numa tentativa de resolver a situação. Lipset define instabilidade democrática como “a continuação ininterrupta de democracia” e “a existência de um grande movimento político contra as regras democráticas.” (Lipset, 1960). Mais recentemente, Alesina, Ozler, Roubini e Swagel definiram instabilidade política como “uma propensão à mudança no poder executivo, quer por meios constitucionais quer por meios inconstitucionais.” (1996). Indicadores de instabilidade democrática são, por exemplo, uma declaração de Estado de Emergência em que o Presidente assume todo o poder executivo, a demissão do Governo ou a dissolução do Parlamento por meios constitucionais ou inconstitucionais.

Co-habitação em Timor-Leste

Timor-Leste viveu num período de co-habitação entre 2002 até 2006. As eleições de 2001 para a Assembleia Constituinte (AC) levaram à vitória esmagadora da Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN). No início de 2002 foi decidido que a AC seria oficialmente transformada no primeiro Parlamento Nacional.

Marí Alkatiri, líder do partido FRETILIN, foi nomeado Primeiro-Ministro do I Governo Constitucional em 20 de Maio de 2002. O gabinete só incluía membros da FRETILIN.² Em Abril de 2002, José Alexandre Gusmão (mais conhecido pelos seus nomes de guerra, Kay Rala Xanana ou Xanana Gusmão) tornou-se Presidente após vencer as primeiras eleições presidenciais. A configuração política entre Abril de 2002 até Junho de 2006, quando Alkatiri se demitiu, é considerada como um período de co-habitação. De acordo com Elgie, a co-habitação não surge nas democracias semi-presidenciais quando o

² O Gabinete do Alkatiri incluiu dois ministros independentes.

Presidente é independente (Elgie, 2008). A definição de Elgie pressupõe, no entanto, uma sociedade madura em que as demandas políticas são canalizadas através dos partidos políticos. Em Timor-Leste, como em muitas outras novas democracias, a organização política não acompanhou a participação política sob a forma de eleições populares (Huntington, 1996). De facto, o partido do Presidente Xanana Gusmão só foi criado após as eleições presidenciais e após a introdução do sistema semi-presidencial no país. Por outras palavras, a filiação partidária, ou o não-partidarismo, deve ser vista com uma certa dose de suspeita em Timor-Leste.³ Neste texto, porém, seguindo Shoesmith, que argumentou que este foi um período de “co-habitação conflituosa”, argumenta-se que o primeiro governo foi uma situação de co-habitação, por duas razões (Shoesmith, 2007, p. 229).

Em primeiro lugar, muito tempo antes da introdução do sistema semi-presidencial em Timor-Leste, Xanana Gusmão e Alkatiri tinham enfrentado sérias dificuldades para trabalharem em conjunto. Durante a luta contra a ocupação indonésia, o conflito entre Gusmão e a FRETILIN surgiu sobre a liderança e a base ideológica do movimento da resistência. Gusmão queria incluir outros partidos políticos – além da FRETILIN – na luta pela independência. A sua política de unidade nacional colocou-o num conflito sério com a liderança da FRETILIN no final da década de 1980. Uma disputa semelhante surgiu durante o processo da formação de governo, em Abril de 2002. O Presidente Gusmão sugeriu formar um “governo de unidade nacional”, mas Alkatiri decidiu nomear para o seu governo ministros exclusivamente do partido FRETILIN.

Um segundo motivo que ajuda a classificar o primeiro período do governo como um exemplo da co-habitação é o facto de Gusmão ter sido de facto partidário, isto é, em oposição à FRETILIN. O antagonismo entre Gusmão e Alkatiri, que foi evidente na campanha eleitoral para a AC, ressurgiu durante as eleições presidenciais de Abril de 2002. A FRETILIN encorajou Gusmão a candidatar-se como independente para a presidência. Em vez disso, ele optou por aceitar a nomeação de nove pequenos partidos, aceitando efectivamente o endosso da oposição parlamentar. A liderança da FRETILIN, por sua vez, pediu aos seus membros para votarem no seu adversário, Francisco do Amaral, da Associação Social-Democrata Timorense Associação (ASDT), ou para votarem em branco.

³ No seu blog sobre Timor-Leste, o Elgie identificou o tipo do governo entre 2002 e 2006, como um *possível* período da co-habitação. Veja, Robert Elgie, “Difficult Cases of Cohabitation – East Timor,” in *The Semi-Presidential One*, ed. Robert Elgie, Dublin City University (2011).

Além disso, após a queda do governo de Alkatiri, em 2006, Gusmão foi rápido a formar um novo partido, o Congresso Nacional de Reconstrução de Timor (CNRT) que, segundo o seu fundador, tinha como objectivo “derrubar o partido FRETILIN do seu pedestal como a força política dominante e eliminar a sua maioria no parlamento” (Patterson, 2007). Estes acontecimentos colocam dúvidas sobre a reivindicação de Gusmão ser um presidente independente, situado acima da política partidária. Em resumo, a configuração política que emergiu em Timor-Leste em 2002 pode ser, razoavelmente, designada como uma situação da co-habitação por uma variedade de razões.⁴

A Crise de Segurança em 2006

Em 11 de Janeiro de 2006, um grupo de 159 soldados apresentou uma petição por escrito ao Presidente Gusmão reclamando sobre a discriminação feita nas Forças Armadas por parte dos oficiais oriundos da parte oriental do país (*lorosae*) contra as pessoas oriundas do oeste (*loromonu*). De acordo com os “peticionários”, os soldados ocidentais foram tratados injustamente nos processos de recrutamento, de promoção e nas medidas disciplinares. Os soldados descontentes, no entanto, não enviaram a petição ao Primeiro-Ministro, nem ao Ministro da Defesa, Roque Rodrigues, nem a Taur Matan Ruak, o comandante das Forças Armadas de Timor-Leste.

Em 16 de Janeiro de 2006, o Presidente enviou uma cópia da petição ao Ministro da Defesa e ao comandante das forças armadas pedindo-lhes para resolverem o problema dos peticionários (Gusmão, 2006a). No início de Fevereiro, os peticionários encontraram-se com Ruak para discutir a petição. As negociações falharam porque alguns dos soldados estavam convencidos de que só o Presidente tinha poderes para resolver o assunto. Na sequência dessas negociações fracassadas, os peticionários solicitaram ao Presidente para resolver o assunto. Xanana Gusmão, no entanto, decidiu encontrar-se com os peticionários mas sem consultar o Comandante das Forças Armadas. De acordo com Matan Ruak, o Presidente foi mal aconselhado pois o encontro politizaria o problema e atrairia mais peticionários para se juntarem ao grupo. Apesar das rejeições por parte do comandante do exército, as negociações foram realizadas entre o Presidente,

⁴ Podemos até argumentar que a divisão política entre o Presidente Xanana Gusmão e o Primeiro-Ministro Alkatiri foi maior do que numa situação típica da co-habitação porque as rixas pessoais são muitas vezes mais intensa e mais resistentes à mudança. Então, além de feudos pessoais já existentes, a co-habitação pode gerar conflitos institucionais em Timor-Leste.

o Ministro da Defesa, o chefe de pessoal da Defesa, e os peticionários. Ruak recusou-se a participar na reunião (ICG, 2006). No dia 8 de Fevereiro, cerca de 418 soldados reuniram-se em frente ao Palácio Presidencial. Em seguida, o Presidente exigiu aos manifestantes que retornassem aos seus quartéis, avisando que, se eles desobedecessem, seriam demitidos. O Presidente Gusmão prometeu aos peticionários que uma comissão seria criada para resolver o assunto. A comissão, no entanto, não podia iniciar a investigação porque a maioria dos rebeldes não voltou para os quartéis.

No início de Março, o Presidente Xanana Gusmão apelou ao governo para resolver o problema dentro do exército. O Primeiro-Ministro Alkatiri recusou. O Primeiro-Ministro não queria resolver o problema da F-FDTL porque a petição não lhe tinha sido dirigida. “Se eles se esqueceram de mim, eu não posso fazer nada. Deixo-os a esquecer-me”, declarou o Primeiro-Ministro Alkatiri numa entrevista (UNOTIL, 2006a). Em 16 de Março de 2006, o comandante do exército, Matan Ruak, decidiu demitir todos os 591 soldados. Ele disse que o tempo tinha acabado para os soldados que se recusaram a participar na investigação pois eles não queriam resolver o problema e tinham abandonado os quartéis. “Eles têm estado fora durante um já longo tempo, já há um mês. Os militares devem permanecer no quartel, mas eles estão fora”, disse Ruak (UNOTIL, 2006b). A decisão do comandante do exército recebeu o apoio público do Primeiro-Ministro Alkatiri (Independent Special Commission, 2006). Os soldados demitidos, por sua vez, recorreram ao Presidente pedindo-lhe novamente para mediar com a liderança militar e, agora, também com a liderança civil.

Um outro conflito institucional entre o Presidente e o Primeiro-Ministro ocorreu quando o Presidente Xanana Gusmão decidiu aceder ao pedido dos peticionários para mediar na disputa entre o governo e os soldados demitidos. Num discurso nacional em 23 de Março de 2006, Gusmão declarou que a decisão do comandante das Forças Armadas de demitir os cerca de 600 soldados foi “errada e injusta”, e alertou para o facto da incapacidade de resolver as queixas vir a provocar mais divisões (Nautilus Institute, 2006). Além disso, o Presidente criticou o Ministro da Defesa e o comandante das Forças Armadas por serem incapazes, ou de não quererem, resolver o problema. O Presidente pediu-lhes para mudarem a política e “considerarem cuidadosamente” a opção de voltarem a aceitar os soldados ex-F-FDTL “a fim de resolverem a questão em conformidade” (*ibidem*).

O conflito institucional tornou-se num conflito político quando os peticionários exigiram a demissão do governo e ameaçaram iniciar uma guerra

de guerrilha se o governo não resolvesse o problema (The Australian, 2006). Durante uma manifestação que foi realizada em frente ao edifício principal do governo, os ex-soldados procuraram a resolução de alegadas práticas discriminatórias contra as pessoas oriundas do oeste dentro das F-FDTL. A manifestação começou a 24 de Abril, mas tornou-se rapidamente num protesto anti-governo. Com a iminência de uma escalada da violência, o Presidente, o Primeiro-Ministro e o Ministro dos Negócios Estrangeiros decidiram, em 27 de Abril, criar uma comissão para analisar os problemas dentro do exército (IGC, 2006). No entanto, o Primeiro-Ministro recusou-se a informar os militares peticionários sobre a proposta. O Ministro dos Negócios Estrangeiros, José Ramos-Horta, por sua vez, concordou em falar com os peticionários no dia seguinte, a 28 de Abril, às 9 horas de manhã. Ramos-Horta não compareceu, supostamente porque entendera que o encontro seria às 15 horas. A raiva dos peticionários por causa da sua falta de comparência desceu numa explosão de violência, duas pessoas foram mortas. Dado que a polícia não foi capaz de controlar os manifestantes, o Primeiro-Ministro chamou o coronel Lere, chefe interino da força de defesa, e pediu ajuda ao exército para restaurar a ordem.⁵ A intervenção militar foi descrita como “desastrosa” (IGC, 2006). As tropas, que eram pró-orientais e, assim, parte no conflito, e sem nenhuma experiência no controle de multidões, foram mobilizadas para reprimir distúrbios. O número oficial de mortos foi de cinco, com mais de 100 casas destruídas, e cerca de 21 mil pessoas deslocadas.

Noutra explosão de violência entre as forças de segurança pró e contra o governo, em 23 de Maio de 2006, dez policiais desarmados foram mortos e mais 27 foram feridos. Os ex-soldados responsáveis por esta nova onda de violência, ameaçaram que só se renderiam, ou que só entregariam as armas, se o Primeiro-Ministro Alkatiri se demitisse ou a isso fosse forçado pelo Presidente Gusmão. Na resposta ao tiroteio no dia 25 de Maio, o Presidente Xanana Gusmão assumiu a plena autoridade executiva e invocou poderes de estado de emergência para resolver a crise política (Lusa, 2006a). A decisão de convocar um estado de emergência foi anunciada no discurso à nação em 30 de Maio, em que declarou “tomar a responsabilidade exclusiva nas áreas de defesa e segurança nacional, na sua qualidade de comandante supremo das forças armadas, a fim de” evitar a violência e evitar mortes adicionais, para o restabelecimento rápido da ordem

⁵ O comandante das forças armadas Ruak e o ministro da defesa Rodrigues foram a uma exposição de equipamentos militares na Malásia.

pública e do funcionamento das instituições democráticas.” (Gusmão, 2006b). Na sequência da intervenção presidencial, o Ministro do Interior, Rogério Lobato, e o Ministro da Defesa, Roque Rodrigues, demitiram-se.

A declaração presidencial de estado de emergência não foi, contudo, ratificada por decreto presidencial. Além disso, o estado de emergência foi declarado sem o expreso consentimento do Parlamento Nacional. O Parlamento só autorizou o Presidente a declarar o estado de emergência a 5 de Junho de 2006, seis dias depois do discurso de Xanana Gusmão (Resolução Parlamentar 12/2006). O Primeiro-Ministro Alkatiri negou que tenha entregue o controle executivo ao Presidente (AAP, 2006a). O discurso do Presidente foi mal traduzido, disse ele, e confirmou que ele, o Primeiro-Ministro, manteve o controle dos poderes de segurança interna (AAP, 2006b). “Ele não tomou o controle”, disse Alkatiri à rádio ABC. “(...) a Defesa e a Segurança Interna ainda fazem parte do Governo e eu sou o Chefe do Governo.” (Taylor, 2006).

A rivalidade entre o Presidente e o Primeiro-Ministro sobre os poderes executivos e as fracturadas forças de segurança de Timor-Leste, também atrasou o envio de tropas estrangeiras para o país. Alkatiri discordou de Gusmão quando ele, juntamente com o Ministro dos Negócios Estrangeiros, decidiu apelar à Austrália para a assistência militar com o objectivo de restaurar a paz e o estado de direito em Timor-Leste (AFP, 2006). O Primeiro-Ministro Alkatiri opôs-se fortemente à intervenção estrangeira e foi, supostamente, envolvido com Gusmão, num “jogo de gritos” sobre se deveria pedir a assistência militar da Austrália (Butterly, 2006). O Presidente ganhou, e um apelo formal – que Alkatiri assinou relutantemente – foi enviado para a Austrália, Portugal, Malásia e Nova Zelândia. A luta pelo poder também causou incerteza entre os funcionários australianos com quem coordenar o trabalho no terreno. Enquanto o *Task Force Commander* Brigadeiro Slater disse que estava “feliz em trabalhar com os dois homens”, o ministro australiano das relações exteriores, Alexander Downer, considerou que Gusmão tinha o controle total (Taylor, 2006).

A tensão entre o Presidente e o Primeiro-Ministro culminou no final de Junho, quando o Gusmão pediu a demissão de Alkatiri durante uma reunião do Conselho de Estado. Além disso, Gusmão chamou “comunista” ao partido FRETILIN, que quer estabelecer um estado com um partido único, de modo a “matar a democracia em Timor Leste” num discurso na televisão (Gusmão, 2006b). Ele disse que estava “envergonhado” das acções da FRETILIN e acusou-o de não ter “a coragem de enfrentar” o povo timorense. No final do seu discurso de duas horas, o Presidente fez um ultimato à FRETILIN.

Ou o partido pede a Alkatiri que se demita imediatamente e assume a responsabilidade pela actual crise política, ou ele [Xanana Gusmão] entregaria o pedido de demissão no Parlamento (*ibidem*). Alkatiri desafiou Gusmão. “Não, de maneira nenhuma”, disse ele, quando a agência de notícias LUSA perguntou se ele iria renunciar (Lusa, 2006b). No entanto, o Comité Central da FRETILIN também recusou ceder às exigências do Presidente para substituir Alkatiri por um novo líder. Apesar de horas de conversa e da pressão para se demitir, os líderes da FRETILIN afirmaram que a substituição do Primeiro-Ministro iria contra a Constituição e os princípios da democracia. Logo depois, o Ministro das Relações Exteriores, Ramos-Horta, anunciou que se demitia em protesto. O Ministro das Comunicações, Ovidio Amaral, e o Vice-Ministro da Saúde, Luís Lobato, também se demitiram. No dia seguinte, 26 de Junho, o Primeiro-Ministro Alkatiri acaba por se demitir.

Conclusão

Linz notou que as forças armadas podem ameaçar a estabilidade das novas democracias semi-presidenciais. Segundo ele, a ambiguidade constitucional sobre o papel do Presidente na área da política da defesa incentiva o conflito institucional com o governo, levando a um impasse político e a uma crise constitucional.

A crise de segurança de 2006 mostrou vários confrontos institucionais sobre política de defesa entre o Presidente e o governo. Primeiro, o Primeiro-Ministro Alkatiri recusou-se a cooperar com o Presidente para resolver o problema dos petiçãoários no início de Março. Segundo, o Presidente Gusmão desafiou a política de defesa quando ele, no seu discurso à nação a 23 de Março de 2006, exortou o governo a reverter a decisão de demitir os petiçãoários. O conflito manteve-se dentro das paredes institucionais, porque o Presidente criticou a política do governo em relação aos petiçãoários, mas não questiona a legitimidade do próprio governo.

Em seguida, a política de defesa foi travada. No final de Abril – quatro meses depois de os militares terem apresentado a petição – o Primeiro-Ministro decidiu criar uma comissão de inquérito para investigar as queixas dos ex-combatentes. A decisão tardia demonstrou uma política de defesa contraditória, uma vez que o governo já apoiara a decisão dos comandantes do exército de demitirem os militares. Só em Junho de 2008 um decreto legislativo iria resolver o impasse político entre o governo e os petiçãoários.

Os ex-soldados intervieram na política e exigiram a demissão do PM durante o período de violência, entre Abril e Maio de 2006. A declaração do estado de

emergência pelo Presidente, acabou por não restabelecer o funcionamento regular das instituições democráticas o que levou ao pedido de ajuda a forças militares estrangeiras para restaurar o estado de direito, o que mostra instabilidade democrática.

Em suma, a sequência dos acontecimentos acerca do comportamento dos actores políticos na política de defesa ocorreu como foi previsto por Linz. Portanto, este capítulo confirma o aviso de Linz sobre o facto de as novas democracias semi-presidenciais poderem ser susceptíveis de instabilidade política.

DE NOVO O REPERTÓRIO POLÍTICO PERFORMATIVO E AS ÁGUAS REVOLTAS DO SEMI-PRESIDENCIALISMO TIMORENSE – MAS AGORA REDUX*

Armando Marques Guedes

As formas de governo são forjadas principalmente no fogo da prática, não no vácuo da teoria. Respondem a características e a realidades nacionais. Há muito de bom no carácter nacional da Rússia, e as realidades desse país clamam hoje por uma forma de administração que tenha mais em consideração esse bem. Esperemos que não tarde. Mas quando o poder soviético chegar ao fim, ou quando as suas personalidades e o seu espírito começarem a mudar (uma vez que o resultado final pode ser um ou outro), não nos deixemos pairar ansiosamente sobre quem vier a seguir, aplicando testes diários à sua compleição política para verificar se correspondem à nossa noção de “democracia”. Demos-lhes tempo. Deixemo-los ser russos e dirimir os seus problemas à sua maneira. As vias que os povos percorrem a caminho da dignidade e da verdadeira luz em questões de governo são elementos que constituem parte dos mais íntimos e profundos processos da vida nacional. Nada há menos compreensível para um estrangeiro. E nada há em que as interferências estrangeiras possam produzir piores resultados.

GEORGE F. KENNAN, *Foreign Affairs*, Primavera de 1951

Como é bem sabido, os méritos relativos do presidencialismo e do parlamentarismo têm merecido amplo debate nos últimos dois séculos. Na última geração, um recém chegado – o “semi-presidencialismo” – juntou-se ao grupo. Tal como no caso dos dois primeiros, o lugar que este ocupa na mesa de honra é um reflexo da importância que assumiu no mundo real da política, em questões tão relevantes como as da representação da comunidade ou da liderança. No

* O presente ensaio baseia-se na minha contribuição para o projecto de investigação “State-building/State-failure debate: the case of Timor-Leste” financiado pela FCT (PTDC/CPO/71659/2006) do qual sou consultor. Uma versão anterior foi publicada in Carlos Batalha da Silva (2012), e uma outra ainda mais antiga, com cujo título brinco aqui, veio a lume um ano antes, in Nuno Canas Mendes e André Saramago (2011).

entanto, neste caso, há mais: as discussões sobre o “semi-presidencialismo” envolvem aspectos que são simultaneamente mais simples e mais complexos.

Quero argumentar que tal facto não deve ser encarado com surpresa. Se olharmos bem para um qualquer “sistema semi-presidencial de governo”, rapidamente nos apercebemos de que estamos efectivamente perante entidades estranhas. A um certo nível e de certo modo, tal não passa de uma expressão concreta do hibridismo intrínseco dessa noção, o qual está, aliás, na base da sua fama. Mas podemos ir mais além – e nesse caso Timor-Leste oferece um bom exemplo de uma forma compósita e alterada, ou adaptada, de “semi-presidencialismo”, que teremos interesse em escrutinar e que lhe confere um estranho tipo de atracção. Este ensaio busca precisamente revelar alguns dos seus mecanismos simbólicos e performativos.¹

1. O semi-presidencialismo de Timor-Leste enquanto gradiente

Alguna genealogia é útil. Quando a expressão “semi-presidencialismo” foi cunhada pela mão do constitucionalista francês Maurice Duverger, destinava-se sobretudo a distinguir uma forma “legal”². Depois da sua entrada em cena em força, que ocorreu no início da década de 1990, os sistemas de governo “semi-presidenciais” revelaram-se mais como modalidades essencialmente político-pragmáticas de partilha do poder político do que com o idealizado *tertium genus* jurídico que Duverger achava que corporizariam. Argumentarei que mais do que uma “terceira via formal” *entre* o presidencialismo e o parlamentarismo, o modelo semi-presidencial é uma solução política que *adiciona* esses dois sistemas de governo numa nova e mais ampla realidade. Será esta a essência da minha argumentação no presente ensaio: após a explosão na sua popularidade no início

¹ Uma versão anterior e muito parcial deste ensaio foi publicada in Michael Leach et al., orgs (2010). Uma outra versão revista e reduzida apareceu no *Magazine, Jornal Oficial da Presidência da República Democrática de Timor-Leste* (2010). Para uma abordagem muito mais detalhada e com um aparato teórico mais desenvolvido, veja-se o meu contributo in Jorge Bacelar Gouveia, org (2009). O presente ensaio é pois parte integrante de um processo orgânico de crescimento que está em curso de forma incremental e não qualitativo, na medida em que a minha linha de argumentação permanece essencialmente a mesma. Agradeço ao Nuno Cabral a leitura cuidadosa e os comentários feitos.

² Com uma boa dose de voluntarismo, está patente no seu mercedamente famoso livro de 1977 com o sugestivo título de *Échec au Roi*. Maurice Duverger identificou então sete constituições semi-presidencialistas: além do caso da V República francesa e de Portugal pós 1976, Duverger incluiu na lista a Alemanha de Weimar, a Finlândia (1919), a Áustria (1919-1929), a Irlanda (1937) e a Islândia, nomeadamente com a sua constituição de 1944.

dos anos de 1990, os sistemas “semi-presidenciais” de governo revelaram-se mais como modalidades de partilha do poder político do que enquanto formas jurídicas idealizadas.

Vistos nesta perspectiva, e quando colocados no contexto mais vasto de outras experiências recentes em países lusófonos, o caso de Timor-Leste, se bem que seja *sui generis*, não é excepcional. Como poderemos constatar, uma espécie de gradiente pode ser evidenciado através de um simples processo de comparações controladas. São Tomé e Príncipe e, em menor escala, Cabo Verde, têm assistido a oscilações entre um pólo parlamentarista e outro presidencialista desde que adoptaram um sistema de governo semi-presidencial no final da década de 1980, início da de 1990. Por outro lado, Angola e Moçambique moveram-se claramente no sentido de uma presidencialização dos seus regimes – um modelo que tem ganho expressão mais consagrada, se bem que complexa, na Guiné-Bissau e, claro, em Angola, onde a Constituição de 2010 pura e simplesmente assumiu o presidencialismo como sistema. É interessante verificar que explicações locais, “émicas”, ou “centradas nos actores”, e justificações etiológicas para esta “deriva presidencial” sugerem de forma clara a existência de múltiplos motivos, e tipicamente sublinham fenómenos “culturais”, “idiosincrasias históricas” e “razões políticas, económicas e militares” para este movimento de afastamento em relação ao modelo original. Em meu entender, tal é mais sintomático da natureza essencialmente *política* de quaisquer “sistemas semi-presidenciais de governo.”³

Nas páginas que se seguem, os meus esforços dirigir-se-ão sobretudo para o delinear desta perspectiva e sua aplicação ao caso de Timor-Leste. Na economia do texto, sirvo-me de uma abordagem política essencialmente “teórica”, e por isso não processo dados empíricos mais do que o absolutamente necessário para apoiar a minha discussão. Os objectos da minha análise também são atípicos no quadro deste tipo de estudos, na medida em que mais do que me prender com as minúcias do quadro normativo da opção “semi-presidencial”, coloco a ênfase na dinâmica política do sistema de governo adoptado. No entanto, tento ir mais

³ Alguns autores, nomeadamente no mundo lusófono, há muito que pressentiram este facto, embora ele nunca tenha sido completamente assumido. Veja-se, por exemplo, C. Blanco de Morais (1998), que assevera, com algum humor, que mais do que qualquer outro sistema “o semipresidencialismo exprime uma grande sensibilidade evolutiva em relação à influência que a prática político-constitucional e partidária exerce sobre a sua geometria”. A maioria destes autores, no entanto, tende a seguir acriticamente Maurice Duverger. Um exemplo pode ser o da posição de Vitalino Canas, muito bem argumentada, mas em última análise pouco convincente (Canas, 2007).

além do que uma mera descrição e explanação de um exemplo particular, na medida em que argumento que o caso de Timor-Leste – embora nem o caso nem o modelo pareçam moldar-se bem ao conjunto de dados – possa talvez ser melhor compreendido como um sistema performativo curiosamente híbrido corporizado num “presidencialismo primo-ministerial” geminado com um “primo-ministerialismo presidencial”. É este o resultado da sua operação no mundo real, e desenvolvimentos recentes tendem, a meu ver, a confirmar tal entendimento.

2. A inter-relação dinâmica de correntes democráticas características

Permita-se-me que comece por colocar o sistema de governo timorense num contexto comparativo mais amplo. Os dados empíricos revelam-se à primeira vista bastante complexos. Mas a sua análise não é muito difícil, e as conclusões que dela se podem extrair são bastante interessantes. Tal como em muitos casos da Europa Central e Oriental, em que formas semelhantes de partilha de poder foram adoptadas, em Timor-Leste a oscilação entre dois pólos conseguiu resistir a um ou dois processos eleitorais – mas seria imprudente assumir que, neste tal como noutros casos, o sistema venha a sobreviver a mais; ou, se isso vier a suceder, que tal suceda sem ‘soluções’ significativos. De uma forma geral, o “semi-presidencialismo” afirmou-se devido à sua aparência de maior democraticidade, como corporização de valores de tolerância e de equilíbrio depois de regimes mono-partidários terem sido derrotados.⁴ Os mecanismos políticos desta opção, no entanto, não foram suficientemente desenvolvidos, e isso tornou-se especialmente patente em processos levados a cabo em Estados frágeis e, em especial, naqueles que evidenciam uma tendência para a atomização política.

A minha linha de argumentação implica sustentar que as constantes oscilações detectadas em sistemas semi-presidenciais de Estados divididos resultam largamente de tensões internas entre as dinâmicas políticas parlamentares, por um lado (nas quais o processo de tomada de decisão é inicialmente mais simples, na medida em que tende a haver uma sobreposição entre a maioria parlamentar e a que sustenta o governo, mas que conseguem isso à custa de uma fragmentação “faccional” que conduz a um processo mais lento e viscoso), e por outro, um outro processo decisional, inicialmente mais lento mas que se torna com o correr

⁴ Uma posição sobre o semi-presidencialismo que podemos considerar “estrutural” ou “confessional” pode ainda ser vista nalguns autores mais ideologicamente motivados nas interpretações que levam a cabo. No que se refere a Timor-Leste, veja-se, por exemplo, Rui Feijó (2009).

do tempo mais fácil e menos divisivo, que tende a ter lugar na política de raiz presidencial. Por vezes, esta tensão desemboca em processos de “co-habitação” nos quais a sobreposição que se costuma verificar em situações normais não se aplica, mas em que consensos mais estáveis são normalmente obtidos à custa de laboriosas negociações.

Esta conclusão tem implicações que são fáceis de cartografar. Eis a primeira: sem surpresa, verificamos que as receitas semi-presidenciais funcionam muito melhor em comunidades políticas pacíficas e homogêneas, e menos bem em conglomerados sociopolíticos fragmentados e tocados pela guerra, como são os casos da Alemanha de Weimar, a Guiné-Bissau, Angola, Moçambique ou Timor-Leste.

Esta variação na eficácia pode ser muito significativa. Como facto empírico básico e óbvio, podemos referir uma dinâmica política que se detecta através de uma simples comparação controlada, e essa é uma dinâmica que se estende desde um pólo “mole” – no qual um equilíbrio mais ou menos instável prevalece – até um outro muito mais “duro”, caracterizado por mudanças unidireccionais que não são verdadeiramente reversíveis.

Assim sendo, a impressão que se colhe da progressão diacrónica dos sistemas semi-presidenciais de governo no contexto lusófono é a de que estamos perante um gradiente. Estados como São Tomé e Príncipe ou Cabo Verde, no pólo mole ou de baixa intensidade, têm gaguejado em virtude das pressões dos constrangimentos aos sistemas de governo que oscilam entre impulsos a favor do parlamentarismo e outros do presidencialismo. Os casos de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau têm estado sujeitos a pressões presidencialistas muito mais claras e fortes, e com grande intensidade. É interessante notar que as explicações locais para estas oscilações e tendências presidencialistas sublinham uma variedade de diferentes motivos para a inconstância relativamente ao que se escreve nas suas respectivas Constituições – compreendendo tipicamente explicações “culturais”, “histórico-idiossincráticas”, e mesmo nalguns casos, causas políticas, económicas ou militares para o que tende a ser descrito como um “desvio da norma”. É muito fácil demonstrar que frequentemente todas essas explicações trazem à tona argumentos bastante lineares e convenientes para justificar mudanças que as elites nacionais consideram essenciais.^{5 6}

⁵ Para uma análise detalhada (mas longe de ser exaustiva) deste ponto, veja-se a argumentação que uso em Armando Marques Guedes (2010).

⁶ Há explicações que derivam dos detentores do poder e outras que surgem entre as forças opositoras. Sem surpresa, as primeiras sublinham a natureza legítima dos processos, as segundas põem em destaque o seu oportunismo.

O que é claro é que um alargamento do campo de observação que incluía outros exemplos de semi-presidencialismo, desde a Alemanha de Weimar pós-Kaiser à V República Francesa do General de Gaulle (1958-62) passando pelo exemplo português que se seguiu à Revolução democrática do 25 de Abril de 1974, ou pelos inúmeros casos da Europa Central e Oriental pós-comunista, proporciona novas imagens, na medida em que se enriquece a amostra ao mesmo tempo que se sugere uma profunda explicação histórico-sociológica muito concreta. As derivas presidencialistas representam, assim, casos extremos da oscilação que se encontram em todos os regimes “semi-presidenciais”, as quais tendem a vir à superfície sobretudo – quer dizer, de forma mais rápida e mais robusta – nos processos de construção do Estado levados a cabo em comunidades marcadas por profundas formas de pluralismo político e sociológico.⁷ Correlativamente, essas mesmas derivas costumam vir à superfície de forma muito menos frequente e intensa em comunidades políticas que sejam mais homogêneas – no que quero dizer, menos divididas.

Obviamente, nada disto constitui uma revelação, desde que nos apercebamos que a adopção de sistemas de governo semi-presidencial tem tido por via de regra lugar em sociedades pós-ditatoriais, como resposta “cosmética” requerida por forças que apostam em processos rápidos de democratização de regimes que até então o não eram. A fórmula adapta-se bem a Timor-Leste depois da guerra civil e dos horrores da longa e brutal ocupação indonésia.

A primeira versão da nova Constituição do estado independente – o primeiro a ser reconhecido no século XXI – resultou do trabalho de um constitucionalista português de renome, Jorge Miranda. Depois de um processo longo de consultas “popular”, basicamente irrelevante dado o resultado que produziu, limitado a pequenos acertos de detalhe (excepto, como veremos, no que diz respeito ao produto final em que a FRETILIN foi mais hábil do que Xanana Gusmão, que já tinha afirmado a sua disponibilidade para assumir o cargo de Presidente da nova República, esvaziando a presidência e reduzindo-a um papel mais cerimonial do que se supõe que era esperado), uma Constituição auto-proclamadamente “semi-presidencial” foi adoptada pelo estado de Timor-Leste.

⁷ A expressão “*dérives présidentielles*” é usada por analistas franceses para se referirem a sistemas de governo da África francófona, bem como nos meus estudos já citados de casos lusófonos. Veja-se, por exemplo, Daloz e Quantin (1997) e os meus artigos já citados, nomeadamente Marques Guedes (2010).

Seria difícil não considerar a Constituição timorense como “semi-presidencial”. Trata-se de uma Constituição bastante semelhante à portuguesa, embora nela os poderes presidenciais sejam menos importantes, com um Chefe de Estado eleito por sufrágio popular directo e universal para mandatos de cinco anos, dotado de poderes essencialmente de representação, embora não se possa esquecer que detém um papel relevante como “Comandante Supremo das Forças Armadas” (Artigo 85 b)), dispõe de poder de veto sobre toda a legislação (Artigo 85 c)). É verdade que o Presidente pode ser alvo de destituição pelo Parlamento Nacional (Artigo 79, 5f), depende da sua autorização para viajar ao estrangeiro (Artigo 80), bem como para a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, declarar a guerra e fazer a paz (Artigo 85 g) e h)). Mas assim como depende do Presidente designar e dar posse ao Primeiro-Ministro (Artigo 85 d)) na sequência de eleições legislativas independentes, também o Presidente pode “dissolver o Parlamento em caso de grave crise institucional” (Artigo 86 f)) bem como exonerar o Primeiro-Ministro se o programa do governo for rejeitado pelo Parlamento Nacional” (Artigo 86 g)).⁸

Trata-se, como facilmente se pode constatar, do *blueprint* de um modelo de partilha de poderes entre o Presidente e o Parlamento, ao qual a expressão “semi-presidencial” de facto alude. Dada a existência de disposições como estas, é difícil argumentar – a não ser que se tenha em mente um modelo de presidencialismo puro e duro – que devido à fraqueza dos poderes constitucionais e da autoridade executiva do presidente, Timor-Leste deveria ser classificado como uma República parlamentarista, muito embora essa tentativa tenha sido feita por várias vezes com um sentido político tático. É curioso lembrar que o popularíssimo Xanana Gusmão se tinha comprometido a apresentar-se como candidato presidencial antes que a Assembleia Constituinte tivesse clarificado este modelo mais cerimonial do que executivo, o que certamente o levou mais tarde a lamentar o sucedido, quando se apercebeu que tinha sido com dextreza ultrapassado.⁹

⁸ Não vale a pena listar todas as competências do Presidente da República em Timor-Leste, que podem ser facilmente consultadas in http://www.constitution.org/cons/east_timor/constitution-port.htm

⁹ Mesmo que, tanto quanto sei, a evidência seja neste caso meramente circunstancial. É oportuno citar Pedro Magalhães (2006) neste contexto, já que escreveu que “[o] objectivo [da FRETILIN] por detrás da adopção do semi-presidencialismo foi menos o de ‘imitar’ o antigo colonizador do que neutralizar Xanana Gusmão”. Tal como os poderes do presidente claramente evidenciam, a manobra política conduziu, na melhor das hipóteses, a uma formatação débil de um “semi-presidencialismo de pendor parlamentar”, e não a uma qualquer forma de parlamentarismo.

O ponto que quero realçar é o de que, numa sociedade dividida, este tipo de interdependência de poderes pode ser facilmente curto-circuitado, na medida em que numa sociedade plural e dividida há inevitáveis sobreposições e lacunas que podem ser manipuladas e usadas de forma instrumental no combate político. Em grande medida, uma simples comparação com outros exemplos lusófonos de divergência teria mostrado aos observadores atentos que tais arranjos formais deveriam permitir antecipar o que haveria de suceder. Uma mera ‘comparação lateral’, por assim dizer, teria permitido antever a erupção de conflitos, que não era mais do que uma questão de tempo. Assim, como era previsível, os arranjos de partilha de poder tiveram um bom desempenho durante algum tempo, mas depois começaram a oscilar de acordo com os novos equilíbrios de poder que foram emergindo na via da construção do estado. Práticas e dinâmicas transformaram-se então radicalmente, mesmo se, de um ponto de vista nominal, tudo se exprimisse, ainda, na voz dos timorenses, como se tudo continuasse (constitucionalmente) na mesma.

3. Placas tectónicas políticas equilibradas por uma espécie de teatro de sombras

As consequências dessas transformações não se fizeram esperar. Uma oscilação maior – no sentido bastante robusto que se pode atribuir a esta expressão, tal como indicado antes – teve lugar em Timor-Leste em 2006, libertando pressões políticas e tensões que se tinham vindo a acumular inexoravelmente ao longo do tempo no quadro da aliança instável vigente, e que punham em confronto naturais do leste e do oeste do país, sobretudo os que se encontravam no contingente militar, Presidente e Primeiro-Ministro, “resistentes nacionais” pragmáticos que tinham permanecido no território e “cosmopolitas”, quase todos de safra ‘marxiana’, que se haviam refugiado no mundo exterior, envolvidos em projectos políticos e empenhados em *modus operandi* de governação por vezes muito diferentes uns dos outros.¹⁰

Olhar para a dinâmica desses acontecimentos ajuda-nos a compreender as correlações de força internas e externas então presentes. Materialmente, a crise de Abril de 2006 iniciou-se quando mais de quatrocentos homens armados,

¹⁰ Muitos relatórios oficiais australianos sobre a crise foram pró-Xanana, essencialmente culpando os “radicais” da FRETILIN pelos acontecimentos. Uma visão parcial e pró-Alkatiri desses mesmos acontecimentos e do seu enquadramento histórico, que coloca o peso da responsabilidade em manipulações estrangeiras da dinâmica política timorense, pode ser vista *in* António Barbedo de Magalhães (2007).

os auto-intitulados “peticionários” – quase um terço das forças armadas de Timor-Leste (F-FDTL) – pegaram em armas contra o que entendiam ser uma discriminação que favoreceria os seus camaradas oriundos das FALINTIL, ou seja, homens tradicionalmente associados à FRETILIN e oriundos, na sua maioria, da parte leste da ilha. Rapidamente a eles se juntaram elementos da polícia. A violência, embora centrada em Díli, não tardou a espalhar-se a virtualmente todo o país. Num ápice, a situação interna deixou de poder ser controlada. Combates por vezes violentos e uma turbulência generalizada tomaram conta do palco antes do fim de Maio, altura em que o ministro dos Negócios Estrangeiros e da Defesa José Ramos-Horta (depois da demissão de Roque Rodrigues, da FRETILIN) – um Ramos-Horta que muitos dizem ter agido em nome do primeiro ministro Mari Alkatiri – solicitou formalmente apoio militar a Portugal, Austrália, Nova Zelândia e Malásia. Como era de forma, o pedido de apoio externo foi assinado pelo Presidente da República, pelo Primeiro-Ministro e pelo Presidente do Parlamento Nacional. A situação ainda escalou mais quando gangs se manifestaram nas ruas de Díli, queimando casas e matando gente, refugiados abandonaram a capital em grande número, e mesmo algum pessoal das Nações Unidas começou a deixar o país. A isto seguiu-se uma situação que não foi totalmente clara, mas que deixou entrever um desassossego cada vez maior. A 30 de Maio o Presidente Xanana Gusmão usou por fim as suas prerrogativas em matéria de segurança interna com o intuito de pôr cobro à violência. O período de “estado de emergência” que, de acordo com as disposições constitucionais, poderia durar trinta dias, foi declarado e destinou-se a “prevenir a violência e evitar mais perdas de vidas”, e também a conseguir um “rápido restabelecimento da ordem pública”. Como resultado destas medidas, Xanana Gusmão assumiu o controlo directo do exército e da polícia e, ainda, – pelo menos em termos nominais – a supervisão das forças externas de manutenção da paz, para o efeito trazidas de fora, constituídas por mais de 1300 militares liderados pelos australianos que haviam desembarcado na ilha a 26 de Maio ou seja quatro dias antes.

A 4 de Junho, 120 militares da Guarda Nacional Republicana (GNR) portuguesa aterraram em Baucau. Incidentes relacionados com a liderança e a coordenação das forças militares e policiais tiveram lugar quase de imediato, opondo sobretudo forças portuguesas e australianas. Felizmente, os potencialmente duros diferendos que vieram à tona puderam ser resolvidos através de um acordo celebrado no dia 8 que envolveu os quatro países acima mencionados. A 16 desse mesmo mês de Junho, os rebeldes começaram a ser desarmados, e

o seu líder, o Tenente Alfredo Reinado, entregou munições e algumas armas aos militares australianos. Operações de limpeza, negociações discretas e muita pressão foram então exercidas até que, a 26 de Junho, o primeiro-ministro Mari Alkatiri – um velho militante da FRETILIN que tinha vivido sobretudo em Moçambique ao longo do período de ocupação indonésia, e de quem se insinuava havia distribuído armas ilegalmente as milícias pro-FRETILIN do leste do país, contribuindo para a escalada dos incidentes (na verdade, estas insinuações tinham algo de oblíquo, na medida em que as acusações materiais que vieram a ser feitas apontavam os nomes de Rogério Lobato e de Roque Rodrigues e não o de Alkatiri) – apresentou a sua demissão. A demissão do até então todo-poderoso Primeiro-Ministro não foi um acontecimento simples, e os momentos que o compuseram foram tendo lugar como se em câmara lenta.

Com os benefícios da retrospectiva nada disto constituirá verdadeira surpresa. Sendo as tensões e os perigos que ameaçavam a unidade nacional bem conhecidos, e talvez também em virtude da correlação de forças não ter sido muito clara durante grande parte do tempo, o então Presidente Xanana Gusmão actuou com cuidado. É interessante constatar como movimentações claramente políticas se desenrolaram sob um manto legalista e constitucionalista. Uma primeira sugestão apontava no sentido de reduzir os poderes do Primeiro-Ministro; depois veio a solicitação da sua demissão voluntária; ainda se contemplou a hipótese de ser o substituir por dois vice-primeiro-ministros; e quando a maioria parlamentar da FRETILIN confirmou Alkatiri como seu líder e este se recusou a aceder às sugestões postas em cima da mesa, teve lugar uma vaga de demissões no governo que liderava, levando à saída de Ramos-Horta, então ministro dos Negócios Estrangeiros e da Defesa. A 26 de Junho, como referi, Mari Alkatiri assumiu a sua quota-parte de responsabilidade na crise, anunciou que se demitia do cargo de Primeiro-Ministro, afirmando que o fazia “para evitar a demissão de Sua Excelência o Presidente da República”

Mais alterações teriam ainda lugar, e estas sim trouxeram algumas surpresas. Enquanto a poeira estava a assentar, e com a ajuda de forças militares estrangeiras às quais o Governo (i.e., Ramos-Horta) tinha solicitado apoio para a estabilização de uma situação em fluxo, Timor-Leste assistiu a uma muitíssimo interessante e autêntica *reconfiguração* – sem que tal implicasse alterações constitucionais através de emendas ou de uma revisão – do seu sistema de governo *de facto*. A 8 de Julho Ramos-Horta foi nomeado por Xanana Gusmão para o lugar de Primeiro-Ministro. Uma equipa nasceu.

4. As coordenadas simbólicas conjunturais de uma descida, uma ascensão, e um emparelhamento

Parecia que uma solução temporária tinha sido encontrada. Numa segunda volta muito tensa de eleições presidenciais que se realizaram em 9 de Maio de 2007, José Ramos-Horta, até então Primeiro-Ministro, e concorrendo como candidato independente, obteve 69% dos votos (indo os restantes para o candidato apresentado pela FRETILIN, Francisco Guterres Lu Olo, seu oponente) e foi eleito presidente da República. Finalmente, quase um ano volvido sobre os incidentes, a 30 de Junho de 2007, realizaram-se eleições legislativas, nas quais catorze partidos tentaram obter lugares no Parlamento Nacional de sessenta e cinco assentos. Com quase 30%, a FRETILIN foi o partido mais votado; mas foi-o por uma pequena margem. Na ausência de uma maioria clara, e depois de turbas itinerantes aparentemente ligadas à FRETILIN terem voltado a causar descalos em Dili, o novo Presidente Ramos-Horta não confiou as rédeas do poder a esse partido. Pelo contrário, Xanana Gusmão tornou-se Primeiro-Ministro à frente de uma coligação liderada pelo seu novel CNRT (*Congresso Nacional de Reconstrução de Timor*, um partido a que Xanana deu o mesmo acrónimo do bem conhecido e messiânico *Conselho Nacional da Resistência Timorense*, de 1998).¹¹

¹¹ Rui Feijó (2009). Eis uma citação extensa desse trabalho: “Para sintetizar o significado desses resultados, diga-se que emergiu uma nova maioria, e que há agora uma convergência (explícita) entre Presidente, Parlamento e Governo – algo banal em regimes presidencialista ou parlamentaristas, mas não necessariamente em regimes semipresidencialistas (na verdade, uma das principais críticas apontadas a este modelo em contextos de transição e consolidação de regimes democráticos é precisamente a sua ausência). O facto desta nova maioria – com as suas dinâmicas que requerem mais atenção – ter chegado ao poder através de eleições geralmente aceites como livres e justas, e ganho as rédeas do poder de modo bastante pacífico (houve manifestações públicas de repúdio, mas nenhuma tentativa séria de bloquear a nomeação do novo governo ou de a desafiar no *locus* próprio, o Supremo Tribunal), deve ser sublinhado. Em muitos casos de transição para a democracia, o momento em que um governo é pacificamente substituído por outro formado pela anterior oposição depois de eleições competitivas marca o ponto em que a transição acaba e começa a consolidação. Tanto Espanha (com Felipe Gonzalez a substituir a UCD de Adolfo Suarez em 1981) como Cabo Verde (onde a oposição derrotou o histórico PAICV em 1991) são exemplos disso. Neste sentido, o ciclo eleitoral de 2007 pode ser interpretado como um sinal claro de progresso na consolidação da democracia em Timor-Leste” (p. 137). Note-se que embora aqui se sublinhe correctamente a “convergência entre Presidente, Parlamento e Governo”, o autor ignora completamente o significado da passagem do anterior Presidente para o cargo de Primeiro-Ministro, e vice-versa, nem aludindo ao facto. O que é sério, sobretudo nestas eleições – ou seja, em eleições nas quais uma equipa emergiu com dois líderes de base carismática, “abençoados” por ressonâncias “tradicionais” complementares.

Embora não seja absolutamente inédito, o facto de um anterior Presidente ter assumido as funções de Primeiro-Ministro constitui um caso muito interessante quando encarado pelo prisma da sua legitimação política.¹² Suscitemos a questão: por que motivo terá o popularíssimo Xanana Gusmão, anterior e primeiro Presidente da República, decidido apresentar a sua candidatura ao lugar formalmente menos relevante de Primeiro-Ministro? Terá sido para garantir que um respeitado e carismático líder da guerrilha ocupasse o lugar cimeiro do executivo de forma a que este não fosse parar às mãos de Alkatiri e da FRETILIN? Ou seria antes o reconhecimento implícito que uma formidável concentração de poder nas mãos do Primeiro-Ministro tinha na realidade sido obtido por Alkatiri, poder esse que Xanana acreditava poder utilizar para aplicar a sua própria agenda política e pessoal dado o ambiente “orientado para o executivo” que se instalara depois de 2006 como resultado da presença crescente de forças “internacionais” na governação do país? Terá sido uma mistura destes elementos? Uma variação sobre este tema ter poderia levado Xanana a compreender que, de acordo com a Constituição timorense (e dado o enorme poder efectivo que Alkatiri tinha conseguido garantir para a caixa de ferramentas do primeiro ministro), o Presidente da República não ocupa o vértice do poder, mas apenas dispõe de uma função cerimonial sem poderes efectivos? Ou terá ainda sido, de forma mais prosaica, o resultado de um simples cálculo aritmético sobre qual seria o melhor acordo de partilha de poderes que poderia ser obtido entre ele e Ramos-Horta – um dos muito poucos parceiros possíveis para um acordo credível e pessoalmente estável como aquele de que o país manifestamente tanto precisava?¹³

¹² Paralelos com o exemplo de Vladimir Putin ocorrem-nos decerto com facilidade. Mas na verdade este é um falso paralelismo. A *rationes* que levou Putin a esse gesto foi o facto de a Constituição federal russa existente impor certos limites (apenas dois mandatos consecutivos são permitidos na Federação Russa), e não, como em Timor, a necessidade de encontrar uma solução de emergência para uma crise. Para além disso, esse gesto foi mais um movimento tático do que uma panaceia. E de qualquer forma, com a passagem de Putin para o cargo de Primeiro-Ministro e a eleição de Dmitri Medvedev para Presidente, não houve em boa verdade uma verdadeira “transferência” de cargos, ou uma qualquer junção ou permuta de carismas, de novo ao invés do que foi o caso em Timor-Leste.

¹³ Não há grandes dúvidas que Xanana Gusmão interpretou sinais concretos da sua base de poder como apelos a um maior intervencionismo e pró-actividade, ou seja, uma posição mais “executiva”. Tratar-se-à de uma atitude antecipatória de Xanana, na linha do que o constitucionalista de Yale, Jack Balkin, disse em relação à tristemente famosa questão da eleição americana de 2000 – “é evidente que o significado destas eleições é um constructo. O seu significado é geralmente avaliado depois do próprio facto. Pode nem sequer corresponder às reais

O meu ponto é aqui o seguinte: questões de legitimidade processual são certamente muito interessantes, e mesmo estimulantes – mas creio que tais pontos focais falham o alvo, como acontecimentos posteriores viriam a mostrar. O que mais interessa para abarcarmos a dinâmica política desencadeada, neste como em muitos outros casos, *não é a *petite histoire**, os pormenores e detalhes da mecânica de eventos, mas sim os ecos contextuais evocados, e os resultados efectivamente *por essa via* obtidos. E estes subordinam-se ao facto de Xanana passar a ocupar um lugar de Primeiro-Ministro grandemente “insuflado”, e ao fazê-lo, ter trazido consigo o seu carisma e legitimidade “presidencial”, dando um poder acrescido ao papel a ser desempenhado pelo Primeiro-Ministro a expensas do poder presidencial.

Para se aquilatar este carácter insuflado, ou inchado, do cargo, veja-se que no IV Governo Constitucional a que presidiu desde meados de 2007, Xanana Gusmão teve o maior número de secretarias de estado na dependência directa do Primeiro-Ministro que até então se verificara, bem como haveria de colocar os ministérios relacionados com defesa e segurança na dependência do seu poder hierárquico.¹⁴ Como primeiro-ministro, Xanana chamou a si as F-FDTL, a PNTL e outras forças policiais. Por outro lado, nomeou vice-primeiro ministro José Luís Guterres, então membro da FRETILIN Mudança, uma força separada do partido de que provinha. Estas foram mensagens que Xanana dirigiu alto e bom som tanto para a FRETILIN que se encontrava relegada ao limbo da oposição como para eleitorado que confiava nele.

As coisas correram bem, pelo menos a princípio. De facto, a mensagem de Xanana corporizava um *memorandum* que podia ser divulgado sem se correr demasiados riscos de alimentar uma maior instabilidade, dado que temos de

razões que qualquer eleitor tivesse ao votar. Mas a construção dos seus significados é uma forma importante do modo como funciona o sistema democrático, tanto para observadores externos como para participantes internos. Atribuir um significado a uma eleição é o que os políticos fazem para compreender o seu próprio mandato, e em larga medida, é o que os membros do público fazem para compreender o que fizeram colectivamente.” (Balkin, 2002, tradução nossa).

¹⁴ Xanana tornou-se Primeiro Ministro, Ministro da Defesa e Ministro do Interior. Todas as armas, por assim dizer, dependiam dele. Nas palavras de Reinaldo Hermenegildo, um militar português da GNR que escreveu em 2007, “estamos assim perante uma forma atípica de organização política de um Governo, quer na sua articulação, quer nas suas dependências. Verifica-se uma centralização do poder, e uma personalização inclusive, desse mesmo poder num único elemento governativo, o Primeiro-Ministro Xanana Gusmão, com as respectivas pastas fundamentais de Timor-Leste dele hierarquicamente dependentes” (Hermenegildo, 2007).

contar com o facto de à época José Ramos-Horta ter ele próprio grande apoio popular em consequência da sua posição pessoal e ainda de encarnar políticas e dispor de redes que não eram então totalmente alheias às da FRETILIN. Ramos-Horta, ao tornar-se Presidente com uma plataforma independente, deu assim também relevo à posição presidencial. Em boa verdade – e este ponto parece-me absolutamente crucial – as movimentações levaram ambos os protagonistas a recapitular, por assim dizer, os papéis que haviam desempenhado durante os longos anos de luta de libertação: Xanana no interior, lutando directamente com o seu povo, e Ramos-Horta no exterior, supervisionando a situação e tratando de estabelecer redes nos corredores do poder. E essa foi uma fórmula de sucesso e constituiu parte importante do repertório político nacional timorense, que, *mutatis mutandis*, se via como que repetido.¹⁵

De um modo geral, a nova equipa favoreceu fortemente os mecanismos políticos da governação em Timor-Leste, dando-lhes um muito necessário suplemento de credibilidade. É interessante notar que o fizeram não tanto *fora* da de uma leitura textual (da “letra negra”) da Constituição, mas antes através de uma reconfiguração instrumental do papel que havia sido desenhado antes dos trágicos eventos de 2006, fazendo uso de uma ressonância que ainda hoje reverbera – mas que no entanto não é senão uma das várias tendências possíveis de polarização sócio-política através da acumulação de poder em termos de uma indivisibilidade que seja localmente mais inteligível.

Trata-se de uma tendência que em Timor-Leste está associada a complementaridades pessoais que fazem parte de um repertório histórico-cultural de fórmulas políticas de sucesso. O “bloco fundacional de construção” foi, é claro, muito engrandecido e apoiado na percepção pública da boa relação de trabalho de há muito patente entre Xanana e Ramos-Horta, tendo esta sido, de resto, em simultâneo assaz bem publicitada – e apoiou-se com firmeza na evidência de que as elites do poder não faziam leituras muito diferentes dos papéis desempenhados por esse duo durante as crises, mas também antes e depois delas.

É de sua essência, não quero deixar de realçar, que estas “fundações” operam ao longo de eixos que são sobretudo *políticos* e não tanto constitucionais.

¹⁵ Trata-se de um termo desenvolvido por Charles Tilly para guiar “esquemas conceptuais” usados, entre outros, por movimentos políticos contenciosos. Para um bom exemplo dos vários textos em que discute detalhadamente o conceito de “repertório”, veja-se Tilly (2001).

5. Um balanço genérico plausível: estaremos perante uma escalada reversa do poder em Timor Leste?

Antes de nos voltarmos para um presente que ainda não é claro, permita-se-me que proponha uma visão de conjunto que, creio, nos permite abarcar e dar sentido ao que vimos até agora. O minha linha de argumentação tem sido a de que, longe de se poder considerar um *tertium genus* jurídico, de algum modo colocado entre os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista, o “semi-presidencialismo” cristaliza enquanto uma entidade de outra natureza: como uma forma política de partilha de poder que tenta incorporar, por meio de uma adição dos dois modelos, de uma junção por acumulação de ambos esses sistemas.¹⁶ Timor-Leste presta-se a ser assim considerado – mesmo que de modo atípico e pouco estável – como a mais sumária das comparações evidencia. Tal como já referi anteriormente, o conjunto de dados com que lidamos é complexo. Em Timor-Leste como em muitos casos de países da Europa Oriental que adoptaram um modelo semelhante de partilha de poder, as oscilações entre os dois pólos conseguiram sobreviver a um ou dois ciclos eleitorais – mas raramente mais, mesmo que se desconsiderem alguns “soluços”.

Por que razão as coisas se passaram assim? Regresso ao que atrás escrevi. Tanto em Timor-Leste como noutras paragens, o “semi-presidencialismo” – mesmo em versões diluídas – impôs-se devido à sua fachada aparentemente mais demo-

¹⁶ Nada disto é de modo nenhum uma novidade, apesar de a minha formulação explícita o poder ser. Durante muito tempo, os analistas do modelo semi-presidencial mostraram estar conscientes da sua natureza essencial enquanto instrumento de partilha de poderes. Benjamin Reilly – para dar apenas um exemplo próximo do caso timorense – parece ter-se dado ao trabalho de mapear as dificuldades normativas com que sempre depararam as tentativas de reconciliar, através de uma fusão, os dois sistemas que o “semi-presidencialismo” de facto corporiza. Vejam-lo numa citação sua: “Enquanto o ‘semi-presidencialismo’ tem as suas vantagens, ele coloca tensões muito grandes sobre as novas democracias. Em particular, em períodos de governo dividido, um grande *stress* pode ser posto na estabilidade desses países antes deles terem ocasião para desenvolver praticas estabelecidas de coexistência política. Além disso, as incertezas da legislação constitucional em situações de poderes partilhados criam os seus próprios problemas: nestes três países, desacordos sobre qual dos titulares deveria exercer este ou aquele poder constitucional apareceu com regularidade como uma fonte recorrente de conflitos. Nenhuma Constituição conseguirá nunca codificar todas as situações que os titulares de cargos podem enfrentar, o que significa que mesmo o melhor dos textos constitucionais deixará sempre algumas áreas cinzentas e não especificadas. Trata-se de um problema particular das constituições semi-presidenciais, na medida em que são geralmente essas áreas cinzentas que oferecem bases para a emergência de conflitos” (Reilly, neste volume; *supra*, pp. 140-141).

crática, como corporização de princípios de tolerância e equilíbrio, em situações nas quais, frequentemente na sequência de longas batalhas, regimes de partido único foram por fim derrotados. Os mecanismos políticos de tal opção não se encontravam, porém, suficientemente desenvolvidos – particularmente, como agora se sabe, em estados fracos, e em geral em sociedades sensíveis a processos de atomização política.

Como tenho vindo a sublinhar desde o início, tal deve-se em larga medida a tensões intrínsecas entre, por um lado, um tipo de dinâmica política de tipo parlamentar em que o processo de tomada de decisão é inicialmente mais fácil na medida em que tende a haver uma sobreposição entre a maioria legislativa e o poder executivo, mas que paga o preço de uma fragmentação “faccional” que conduz a um processo mais lento e viscoso de tomada de decisão; e por outro lado, um processo que inicialmente por norma costuma ser mais lento, mas que tende a agilizar-se e a ser menos divisivo, e que ocorre normalmente em cenários políticos presidencialistas, que são por vezes levados a situações nada fáceis de “co-habitação” em que essa sobreposição não ocorre, ou pelo menos não ocorre em circunstâncias normais, mas onde consensos políticos firmes e estáveis são geralmente, embora de maneira mais laboriosa, logrados.¹⁷ Em abono da que aqui constitui a minha linha de argumentação, repare-se que uma vez clarificado este ponto, deixa de ser surpreendente que as receitas semi-presidencialistas obtenham melhores resultados em comunidades políticas pacíficas e homogêneas – e menos bem em conglomerados sociopolíticos divididos e/ou atormentados pela guerra, como a Alemanha de Weimar e, no mundo lusófono, a Guiné-Bissau, Angola, Moçambique ou Timor-Leste.

¹⁷ Não deixa de ser interessante notar que as explicações locais e as justificações etiológicas para esta “deriva presidencialista” que mencionei como característica de países lusófonos (e suspeito que também noutras paragens), sugerem muito fortemente os seus fundamentos múltiplos, sublinhando tipicamente motivações “culturais”, “idiosincrasias históricas”, e razões políticas, económicas e militares para este movimento que se afasta do esquema original. O que é curioso verificar será que parecem exclusivamente focadas em constrangimentos aos processos de tomada de decisão – sugerindo assim que o que está verdadeiramente em causa no seu uso não são questões de preocupação analítica mas antes de poder. O que quero dizer com isto é que a escolha ou opção de Xanana pelo posto de Primeiro-Ministro deveria ser encarada no mesmo contexto. Talvez, com astúcia conjuntural característica, Paulo Gorjão e André Monteiro (2008) tivessem isto em mente quando escreveram que “a adensar todas estas circunstâncias, temos o contexto regional onde Timor-Leste está inserido, que não favoreceu (nem favorece) a consolidação democrática de Timor-Leste, pois na região tem vindo a aumentar, gradualmente, o número de estados autoritários” (p. 6).

Esta conclusão, decerto, não nos deve surpreender. Na verdade, aquilo que quero argumentar é que, quando se afastam argumentos legalistas e cessamos de tomar desejos por realidades, com o seu cortejo de pré-compreensões, o gradiente de eficácia decrescente que observamos deixa de ser difícil de compreender. Enquanto mecanismo formal que dá corpo a uma partilha de poder em situações pós-autoritárias ou pós-ditatoriais, o “semi-presidencialismo” como sistema propende a oscilações: ele dá corpo a formas de equilíbrio instável. Um gradiente tal como o que empiricamente encontramos deve ser por isso esperado, no qual uma “deriva presidencialista” se afirma mais rapidamente e de forma mais robusta em comunidades políticas marcadas por um pluralismo de alta intensidade em termos sociológicos e/ou políticos, e comparativamente menos em contextos mais homogêneos e internamente menos divididos. Não quer isto dizer, todavia, que se trate de uma questão linear. Na verdade, devemos notar que a história política dos conflitos actuais é ela própria aqui uma variável, bem como o são igualmente os sistemas eleitorais escolhidos.

O que Angola, a Guiné-Bissau, São Tomé ou Timor-Leste nos mostram de forma clara, ou pelo menos corroboram, é que os processos de “presidencialização” tão marcantes no mundo lusófono e noutros contextos sociologicamente plurais e politicamente fragmentados que adoptaram modelos semi-presidenciais, são acima de tudo modalidade de *concentração de poderes*, mais do que formas empíricas para a acumulação de poderes quer pelo Presidente quer por outra entidade (por exemplo, o Primeiro-Ministro) – e neste sentido o termo “semi-presidencialismo” dá em grande medida expressão a um equívoco.¹⁸ O resultado prático das disputas de poder e de governabilidade tem sido assim um curioso modelo que corporiza em simultâneo uma concentração e uma partilha de poderes entre dois líderes carismáticos, uma figura nova que foi negociada, se bem que em muitos sentidos de forma implícita, durante e depois das penosas e ameaçadoras tensões que se desencadearam em 2006. Trata-se de uma figura nova, acrescentada a um “catálogo” de fórmulas políticas ganhadoras, testado pela experiência e localmente reconhecido. Nada disto, mais uma vez, deveria constituir surpresa, desde que se encarem as opções “semi-presidencialistas” como essencialmente políticas, frequentemente escolhidas por razões “ornamentais”

¹⁸ Não é apenas o termo “presidencialização” que pode conduzir a erros. O próprio conceito de “semi-presidencialismo” enferma do mesmo vício. Não custa ver como: na verdade, é difícil compreender a razão porque, enquanto pretendente ao estatuto de *tertium genus*, não pudesse ser designado de “semi-parlamentarismo”. Nunca o é, porém.

usualmente avançadas pelas forças apostadas ideologicamente numa “democratização” rápida de regimes anteriormente não-democráticos.

Tal como julgo que logrei expor de forma esquemática, o caso de Timor-Leste – dado o seu historial de divisões e de lutas internas e externas – insere-se de forma clara num dos pólos de instabilidade do gradiente que identifiquei. Mais interessante ainda: fá-lo sob a forma de um amplamente consentido “presidencialismo primo-ministerial” que anda de mãos dadas com um “primo-ministerialismo presidencial”. Podemos ir mais longe: outro tanto é verdade tanto numa dimensão funcional como enquanto evento centrado nos actores. Trata-se de uma figura curiosamente híbrida que, porventura em função da importância “cultural” diacrítica que o carisma localmente assume, dá azo a uma circumspecta “deriva presidencial” – mas que ao mesmo tempo a reconfigura como apenas uma de um leque de possíveis tendências de polarização política através da acumulação e simultânea arregimentação de poderes, desencadeadas nos termos de uma indivisibilidade de poder, que à partida me parecem ser os únicos localmente compreensíveis. O que, neste caso específico da crise de 2006 em Timor-Leste, se associou, pelo menos durante algum tempo, a uma complementaridade pessoal – a qual, em si própria, constitui um elemento do repertório político local, como já referi.

Em grande medida em virtude desta solução, a tensão que se acumulara foi naturalmente dissipada pela operação do sistema, e a sua eficácia destrutiva tendeu a ser assim mais ténue. Essa terá sido a leitura então feita por amplos sectores da comunidade política timorense – embora, na verdade, desenvolvimentos posteriores nos ofereçam uma visão menos cor-de-rosa do *status quo* político e do modo como operava.

Com efeito, o que se seguiu mostrou que a dissipação de tensões fora apenas temporária e parcial. E porventura o sistema semi-presidencialista timorense não teria resistido sem uma intervenção militar externa. Nos seus últimos meses no poder o Presidente Ramos-Horta agiu como se estivesse cada vez mais interessado em conduzir a política externa da jovem nação, e pareceu fazê-lo apesar dos desejos do governo, manipulando de certa forma as suas prerrogativas constitucionais – mudando embaixadores, conversando directamente com estados estrategicamente colocados no radar timorense, tomando em mão e mantendo a seu cargo algumas reformas que deveriam pertencer ao âmbito do ramo executivo. A resultante: pelo menos em termos formais, uma deriva ascendente do poder teve então lugar. O Primeiro-Ministro Xanana Gusmão, sempre cauteloso e localmente sabedor, deixou que os acontecimentos se desenrolassem

livremente, evitando com cuidado (ou talvez com alguma obliquidade belicosa) confrontos directos com o Presidente.

Não deixou, no entanto, por isso, de assumir ao mesmo tempo uma posição activa, e ao fazê-lo expôs várias das tensões ainda intrínsecas ao sistema. O crescimento inesperado do Fundo Soberano de Timor-Leste na sequência do disparar dos preços do petróleo em 2008 pareceu abrir novas perspectivas para os líderes nacionais, e novas oportunidades para uma redistribuição do poder concreto, ao mesmo tempo que criava também novas e mais elevadas expectativas para a população assaz “despossuída”.¹⁹

Uma vez assumida a nova situação conjuntural, Ramos-Horta começou a usar as circunstâncias alteradas para fazer suas uma série de iniciativas políticas, sobretudo relacionadas com os laços entre Timor-Leste e a Austrália, a China, a Índia e a ASEAN, ao mesmo tempo que mantinha debaixo de olho as Nações Unidas e as suas promessas.²⁰ Xanana, pelo seu lado, viu ser cada vez mais possível e proveitoso distribuir esses rendimentos, e fê-lo a nível local e regional, através de dinheiro distribuído a chefes de *suco* e a *liurais* como símbolo de partilha de uma nova riqueza que Timor-Leste estava (e ainda está) a conseguir acumular – no quadro de uma tática muito mais destinada a capturar apoios locais e regionais do que ligada as orientações em matéria de relações externas preferidas pelo Presidente. Deste modo, também se fez sentir uma escalada do poder.

Olhar para estes acontecimentos a partir de pontos de vista suplementares pode dar novas contribuições, e creio que neste caso assim é. Em sintonia com uma trajetória política pessoal atípica e com a sua personalidade muito vinculada, o estatuto do então Presidente Ramos-Horta centrou-se na sua grande capacidade e olfato políticos e na importante rede de contactos que dominava, no reconhecimento externo da sua capacidade de actuar enquanto operador político astuto e credível, na sua relação aparentemente consensual com o então Primeiro-Ministro e o governo que ele próprio, como vimos, tinha nomeado de forma cautelosa e constitucional – e ainda se ancorava nas leituras sábias que eram feitas, tanto a nível interno como externo, do carácter inconclusivo do resultado das eleições legislativas de 2007.

Quanto a Xanana Gusmão, agora na pele de Primeiro-Ministro, a parte que lhe coube na transacção/transição também não era má: a reestruturação

¹⁹ De acordo com fontes seguras, o Fundo quase multiplicou por dez os seus haveres desde que o preço do barril de petróleo saltou para os US\$150.

²⁰ Sobre estas ligações cada vez mais densas, veja-se Nuno Canas Mendes (2009).

que havia sido negociada foi de tal modo conseguida que o seu capital político permaneceu intacto e acabou por lhe servir bem na nova capacidade, permitindo que o seu carisma encontrasse novas vias (por vezes mais difíceis) para se exprimir. Tudo isto apesar – e talvez em virtude – da sua constante disponibilidade, muito pragmática, para aparecer como estando a ceder poderes anteriormente acumulados pelo e no governo, em favor de um papel presidencial que tinha sido em grande medida, e muito sistematicamente, despojado deles no decurso do primeiro ciclo de partilha de poderes – um processo que, é bom recordar, se arrastava desde as primeiras eleições nacionais em 2001, se manifestou nos vários episódios que depressa foram tendo lugar, e finalmente explodiu em 2006.

Como eu e muitos outros observadores temos vindo a referir desde há muito, é preciso atender a um aspecto curioso e fascinante destes processos: o desejo internamente partilhado de manter a FRETILIN afastada do poder depois dos traumáticos eventos de 2006, que se prolongou por 2007 – e trata-se de um empenhamento negativo que tem uma importante componente externa – conduziu a um processo em duas etapas de redistribuição dos poderes e competências no quadro formal do semi-presidencialismo tal como previsto pela Constituição. Em primeiro lugar, ao dar lugar à institucionalização atípica dos poderes do Primeiro-Ministro, laboriosamente engrandecidos *de facto*, que passaram a “contar com todas as armas” (como alguém me disse com lucidez em Timor). Mas igualmente através de um movimento de sentido contrário, que ainda se está a desenrolar, e que conduz a uma nova reconfiguração dos poderes efectivos que se encontram nas mãos do novo Presidente. Ao nível descritivo, sublinho, esta tem sido a dinâmica geral da aparente mas formalmente tangível “deriva presidencialista” a que assistimos.

Mas estaríamos nós então – e estaremos agora – a assistir a uma “deriva presidencialista”? Trata-se de um movimento real, ou meramente um teatro de sombras? Não deveríamos antes falar de um jogo de concentração de poderes em marcha, que tem como seu verdadeiro *leitmotif* a recusa de ideais de partilha de poderes? No mundo real que está para além das refrações e das sombras, não estaremos nós a assistir à afirmação crescente de um “presidencialismo primo-ministerial” em Timor-Leste? Ou seja, a uma série de movimentações que encerram em si o potencial para anunciar o fim do período de experimentação “semi-presidencial”?

Se assim for, Ramos-Horta não terá ficado satisfeito com a situação. Os ventos internacionais parecem não ter favorecido tanto como antes os seus ambiciosos projectos pós-Prémio Nobel. No interior, um cada vez maior número de

problemas parece ter tido efeitos negativos, e uma escalada da situação conjuntural parecia inevitável. Depois de se terem manifestado vozes descontentes da União Europeia, com cortes nas despesas não-essenciais, o mandato das Nações Unidas foi alargado por mais um ano. E as coisas continuaram a rolar.

O que veio a seguir foi bastante surpreendente, embora retrospectivamente talvez não o devesse ter sido assim tanto. Eleições presidenciais realizaram-se a 17 de Março de 2012, com uma segunda volta a 16 de Abril. Taur Matan Ruak (José Maria Vasconcelos, um herói da Resistência) é desde 20 de Maio o novo presidente. Matan Ruak obteve 61,23% dos votos, e Francisco Guterres Lu Olo apenas 38,77%. Ramos-Horta desapareceu virtualmente da cena política local – e é agora Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas e Chefe da UNIOGBIS (Guiné-Bissau). As eleições legislativas realizaram-se a 7 de Julho, de acordo com o calendário legal, e as próximas deverão ter lugar em 2017. Nas legislativas de 2012, o CNRT conseguiu 36% dos votos, a FRETILIN 30%, o PD 10% e a Frenti-Mudança 3%. De acordo com a lei, o CNRT obteve 30 lugares no Parlamento Nacional uni-camaral (o qual tem entre 55 e 65 lugares, sendo os deputados eleitos por voto popular para mandatos de cinco anos através de um sistema proporcional modificado); a FRETILIN fixou em segundo com 25 cadeiras, o PD ganhou 8 e a Frenti-Mudança apenas 2.

Em Nova Iorque, o mandato da UNMIT não foi renovado, expirando a 31 de Dezembro de 2012, ao fim de um ano de esforços claros e bem coordenados por parte das autoridades timorenses para demonstrar *urbi et orbi* que o país era agora um Estado institucionalmente tranquilo e de bem consigo próprio. A estes esforços não são alheias as dúvidas – e mesmo a incredulidade – de alguns Estados-membros da ASEAN sobre a capacidade institucional timorense para aderir à organização a curto prazo, que constitui o objectivo de política externa mais imediato para Timor-Leste no futuro próximo. Terá chegado a haver um pedido inicial à GNR portuguesa para se manter no território, mas depois o número total de efectivos veio a ser drasticamente reduzido para 14. A Austrália foi convidada a abandonar Timor-Leste, mas decidiu, a seu bel-talante, não alterar os termos da sua presença. A Nova Zelândia optou, por seu lado, retirar as suas forças após 13 anos de presença depois de sofrer cinco baixas, dizendo que “a situação está agora estável”.

Xanana Gusmão mantém-se como Primeiro-Ministro. O Presidente com que tem de se entender é agora Taur Matan Ruak, um parceiro com quem talvez lhe seja mais difícil lidar, na medida em que também ele é um elemento do “interior”. No que toca à maior parte das questões, a FRETILIN foi mais uma vez

deixada de fora do círculo do poder. A sua liderança fez saber que, na qualidade de segunda força mais votada, deplora tal facto.

O que virá a seguir para a representação bicéfala e a difícil dinâmica local? O tempo dirá se o que vai acontecer nos próximos anos naquele que aparenta estar a tornar-se num “protectorado” regional será mais do que uma marionete de Camberra “dirigida” por um Primeiro-Ministro forte e “representada” por um Presidente apetrechado com legitimidade histórica mas essencialmente por ora pouco mais do que ornamental. Podemos apenas formular votos de que as questões de foro e poder interno se não encaminhem no sentido dos novos confrontos tornados possíveis (dadas as inevitáveis acumulações de tensões e *stress*) por um modelo não muito prudente de um “semi-presidencialismo” timorense implantado num ecossistema etno-linguística e político-ideologicamente tão plural.

Será a aliança USA-Austrália capaz de estabilizar Timor-Leste sem ter de armar fortemente o país? E a FRETILIN – acomodar-se-á, cedendo terreno? No fim de 2012, altura em que escrevo estas linhas, não é ainda possível fornecer uma resposta conclusiva a tais questões.

SEMI-PRESIDENCIALISMO, PODER MODERADOR E GOVERNAÇÃO INCLUSIVA*

Rui Graça Feijó

Semi-presidencialismo e Democracia

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

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

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

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

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

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

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

Escrutinando o semi-presidencialismo timorense

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

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

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

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

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

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

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

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

Diferentes sub-tipos de semi-presidencialismo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Classificar Timor-Leste

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

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

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

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

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

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

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

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

Para além da letra da Constituição

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Presidentes “independentes” e partidos políticos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Justificações para a existência de “presidentes independentes”

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

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

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

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

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

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

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

Os “presidentes independentes” de Timor-Leste

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E acrescentou

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

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

Presidentes e enraizamento democrático

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agence France-Press (2006), “East Timor PM defiant over resignation calls”, 3 de Junho, acessível in <http://www.lexisnexus.com>.
- Agencia Associated Press (2006a), Newsfeed, “Fed: Alkatiri denies he has handed over control to Gusmão”, n.º 31, May, acessível in <http://www.lexisnexus.com>.
- Agencia Associated Press (2006b), Newsfeed, “Fed: Alkatiri insists he’s still in charge of Timor’s Security”, n.º 31, May, acessível in <http://www.lexisnexus.com>.
- Alesina, Alberto, Sule Ozler, Nouriel Roubini & Phillipe Swagel (1996), “Political Instability and Economic Growth”, *Journal of Economic Growth*, volume 1 número 2, 189-211.
- Aucoin, Louis & Michele Brandt (2010), “East Timor Constitutional Passage to Independence”, in Laurel E. Miller & Louis Aucoin (eds.), *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making*. Washington DC: United States Institute of Peace Press, 245-274.
- Bahro, Horst (1996), “A influência de Max Weber na Constituição de Weimar e o semi-presidencialismo português como sistema de transição”, in *Análise Social* volume 31 número 4 (138), 777-802.
- Balkin, Jack (2002), “Legitimacy and the 2000 election” in Bruce Ackerman (ed.), *Bush vs. Gore: The question of Legitimacy*, New Haven (CT), Yale University Press, pp. 210-228, acedido através de <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/essayon2000election.pdf>.
- Beauvais, Joel C. (2001), “Benevolent Despotism: a critique of UN state-building in East Timor”, in *International Law and Politics*, volume 33, 1101-1178.
- Burrell, A. (2010), “Ramos-Horta ‘premature’ in rejecting Sunrise proposal”, *The Australian* (10 de Maio).
- Butterly, Nick (2006), “PM slams East Timor Leaders”, *Herald Sun*, 27 de Maio.
- Cabasset-Semedo, Christine & Frédéric Durand (eds.) (2009), *East Timor. How to Build a New Nation in Southeast Asia in the 21st century*. Bangkok, IRASEC.
- Cabral, Manuel Villaverde, Marina Costa Lobo & Rui Graça Feijó (orgs.) (2009), *Portugal, uma democracia em construção*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Canotilho, José Joaquim Gomes & Vital Moreira (1991), *Os Poderes do Presidente da República*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Carter Centre (2004), *The East Timor Political and Electoral Observation Project*. Atlanta (GA), The Carter Center/The Democracy Program.
- Cavartorta, Francesco & Robert Elgie (2010), “The impact of semi-presidentialism on Governance in the Palestinian Authority”, *Parliamentary Affairs* volume 63, número 1, 22-40.

- Charlesworth, Hilary (2003), "The Constitution of East Timor, May 20, 2002." *International Journal of Constitutional Law* volume 1, número 2, 325-344.
- Cheibub, José António (2009), "Making Presidential and Semi-presidential Constitutions Work", in *Texas Law Review*, volume 87, número 7, 1375-1407.
- Cheibub, José António & Svetlana Chernykh (2007), "Constitutions and Democratic Performance in Semi-presidential Democracies", *Japanese Journal of Political Science*, volume 9, número 3, 269-303.
- Cheibub, José António & Svetlana Chernykh (2009), "Are Semi-Presidential Constitutions Bad for Democratic Performance?" *Constitutional Political Economy* volume 20, número 3/4, 202-229.
- Cheibub, José António, Michael Alvarez, Fernando Limongi & Adam Przeworski (1996), "Classifying Political regimes", in *Studies in Comparative International Development*, volume 31, número 2, 3-36.
- Chesterman, Simon (2004), "Building Democracy through Benevolent Autocracy", in Edward Newman & Roland Rich (eds.), *The UN Role in Promoting Democracy: between ideals and realities*, 86-112.
- Chopra, Jarat (2000), "The UN Kingdom of East Timor", in *Survival*, volume 42, número 3, 27-39.
- Conac, Gerard (1992), "Presidentialisme" in Olivier Duhamel & Yves Mény (eds.), *Dictionnaire Constitutionnel*. Paris, Presses Universitaires de France, 814-817.
- Dahl, Robert (1971), *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven (CT), Yale University Press.
- Daloz, Jean Pascal & Patrick Quantin (1997), *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy: Towards Consolidation*. Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press.
- Dodd, Mark (2006), "Timor Protest Continues", *The Australian*, acessível in <http://lexisnexis.com/uk>.
- Duverger, Maurice (1986), *Les régimes semi-presidentiels* (org.), Paris, Presses Universitaires de France.
- Duverger, Maurice (1996), *Le Système Politique Français. Droit Constitutionnel et Science Politique*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Duverger, Maurice (1978), *Échec au Roi*, Paris, Albin Michel. Tradução portuguesa com um prefácio exclusivo: *Xeque-Mate – Análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais*. Lisboa, Edições Rolim, 1980.
- Duverger, Maurice (1980), «A New Political System Model: Semi-presidential Government», *European Journal of Political Research*, volume 8, número 2, 165-187.
- Elgie, Robert (1999), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Elgie, Robert (2008), "The Perils of Semi-presidentialism: are they exaggerated?", *Democratization*, volume 15 número 1, 49-66.
- Elgie, Robert (2010), "Semi-presidentialism, Cohabitations and the collapse of electoral democracies, 1990-2008", *Government and Opposition*, volume 24 número 1, 29-49.
- Elgie, Robert (2011a), *Semi-presidentialism. Sub-types and Democratic Performance*. Basingstoke, Palgrave MacMillan.

- Elgie, Robert (2011b), “Difficult cases of Cohabitation – East Timor”, in *The Semipresidential One*, acessível in www.semipresidentialism.com.
- Elgie, Robert & Sophia Moestrup (eds.) (2007), *Semi-presidentialism Outside Europe: a Comparative Study*, London, Routledge.
- Elgie, Robert, Sophia Moestrup & Yu-Shan WU (eds.) (2011), *Semi-presidentialism and Democracy*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Elgie, Robert & Ian McMenamin (2011), “Explaining the Onset of Cohabitation under semi-presidentialism”, *Political Studies*, volume 59 número 3, 616-635.
- Elgie, Robert & Petra Schleiter (2011), “Variations in the Durability of Semi-presidential Democracies”, in Elgie et alii, *Semi-presidentialism and Democracy*, 42-60.
- Feijó, Rui Graça (2006), *Timor-Leste: Paisagem Tropical com Gente dentro*. Lisboa, Campo da Comunicação.
- Feijó, Rui Graça (2008), “Timor-Leste: o sobressalto democrático”. Comunicação apresentada ao 4º Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, Lisboa, 6-7 Março.
- Feijó, Rui Graça (2009), “Elections and the Social Dimensions of democracy. Lessons from Timor-Leste” in Christine Cabasset-Semedo & Frédéric Durand (eds.), *East Timor. How to Build a New Nation in Southeast Asia in the 21st century*, 123-139.
- Feijó, Rui Graça (2010a), “Counting Votes that Count. A Systemic analysis of the 2007 Timorese elections and the performance of electoral institutions”, in M. Parvizi Amineh (ed.), *State, Society and International relations in Asia*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 105-118.
- Feijó, Rui Graça (2010b), “Weaving new institutions, translating political grammars: a critical view of Timorese political institutions and the ‘Portuguese legacy’, in Paulo Castro Seixas (org.), *Translation, Society and Politics in Timor-Leste*. Porto, Universidade Fernando Pessoa.
- Feijó, Rui Graça (2012a), “Semi-presidentialism and the Consolidation of Democracy”, in Michael Leach & Damien Kinsbury (eds.), *The Politics of Timor-Leste*, Ithaca (NY), Cornell Southeast Asia Program, 45-68.
- Feijó, Rui Graça (2012b), “Elections, Independence, Democracy: the 2012 Timorese electoral cycle in context”, in *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 3/2012, 29-57.
- Feijó, Rui Graça (2013), Independence, Democracy and Institutional Choices, in *ellipsis*, 11, 211-245.
- Finch, C. M. (2002), “Mongolia in 2001: Political considerations and continued economic reform”, *Asian Survey*, volume 42 número 1, 39-45.
- Fish, Steve M. (2001), “The Inner Asia anomaly: Mongolia’s democratization in comparative perspective”, *Communist and Post-communist studies*, volume 34 número 3, 323-338.
- Freedom House (s.d.), “Freedom in the World. Methodology”, acessível in <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2013/methodology>.
- Freire, André & António Costa Pinto (2005), *O Poder dos Presidentes. A República Portuguesa em Debate*. Lisboa, Campo da Comunicação.
- Freitas, A. (2012), Texto de uma “Declaração aos Media” (19 de Março).
- Frye, Timothy (1996), “A Politics of Institutional Choice: Post-communism presidencies” in *Comparative Political Studies*, volume 30, número 5, 523-552.

- Frison-Roche, François (2005), *Le "Modèle Semi-présidentiel" comme instrument de la Transition en Europe post-communiste: Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovaquie*. Bruxelles, Bruyant.
- Garrison, Randall (2005), *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization*. Stockholm: International IDEA.
- Gorjão, Paulo & André Monteiro (2008), "A Consolidação do Regime Democrático Timorense: Desafios e Oportunidades", *Segurança e Defesa*, número 6, 80-83.
- Gouveia, Jorge Bacelar (2005), *As Constituições dos Estados de Língua Portuguesa*. Coimbra, Almedina (2ª edição).
- Guedes, Armando Marques (2010a), "Semi-presidencialismo e Diferenças nos Processos de Presidencialização nos Estados Lusófonos de África e da Ásia" in Jorge Bacelar Gouveia (org.), *Actas do I Congresso do Direito de Língua Portuguesa*. Coimbra, Almedina, 116-143.
- Guedes, Armando Marques (2010b), "Power-sharing in the Tropics and the ubiquitous 'Presidential drift': the mechanics and dynamics of unstable equilibrium in the semi-presidentialism of East Timor" in Michael Leach *et alii*, *Understanding East Timor*, Hawthorne, Swinburne Press, 131-139.
- Guedes, Armando Marques (2010c), "President and Prime Minister. Twinning up and switching down". Dili, *Jornal Oficial da Presidência da República Democrática de Timor-Leste*, volume 1, número 1, 12-13, acessível em <http://www.presidencia.tl/mag/mag0/page1.html>.
- Guedes, Armando Marques (2012), "Performative Political Power Repertoires and shifting Waters in the East Timorese 'Semi-presidentialist' System of Government", in Carlos Batalha da Silva (org.), *Timor-Leste: Contributo de Portugal para a Construção do Estado*. Lisboa, Academia Militar, 87-107.
- Guedes, Armando Marques *et alii* (2001), *Litígios e Pluralismo. Estado, Sociedade Civil e Direito em São Tomé e Príncipe*. Coimbra, Almedina.
- Gunther, Richard P., Nikiforos Diamandouros & Hans-Jurgen Puhle (eds.) (1995), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in comparative perspective*. Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press.
- Gusmão, Kay Rala Xanana (2006a), "Message to the Nation on F-FDTL", 23 de Março, acessível in <http://www.nautilus.org/publications/essays/apsnet/reports/2006/east-timor-military/?searchterm=timor%20message%20to%20F-FDTL>.
- Gusmão, Kay Rala Xanana (2006b), "Presidential Statement on Emergency Measures", 30 de Maio.
- Gusmão, Kay Rala Xanana (2006c), "President of the Republic Message to FRETILIN", 22 de Junho.
- Hill, Hall & João M. Saldanha (eds.) (2001), *East Timor. Development Challenges for the World's newest nation*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman (OK) University of Oklahoma Press, 1991.
- Huntington, Samuel P. (1996), *Political Order in Changing Societies*, New Haven (CT), Yale University Press.
- Independente (2012), "Taur Matan Ruak: Mandatory Military Service for Young Males and Females", 20 de Março.

- Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste (2006), “Report of the United Nations”, Genève, United Nations.
- International Crisis Group (2006), “Resolving Timor-Leste’s crisis”. Jakarta & Brussels, *Asia Report* # 120.
- International Crisis Group (2008), “Timor-Leste: Security Sector Reform”, Jakarta & Brussels, *Asia Report* # 143.
- International Crisis Group (2011), “Timor-Leste’s Veterans: an unfinished story?”, Jakarta & Brussels, *Asia Briefing* # 129.
- Jalali, Carlos (2011), “The President is Not a Passenger: Portuguese evolving semi-presidentialism” in Robert Elgie *et alii*, *Semi-presidentialism and Democracy*, 156-173.
- Kayfman, D., A. Kraay & M. Mastruzzi (2007), *Governance Matters VI: Aggregate and Individual governance indicators, 1996-2006*. Washington DC, World Bank Policy Research Working Paper # 4280.
- King, Dwight Y. (2003), “Timor’s Founding Elections and the emerging Party System”, in *Asian Survey*, volume 43, número 5, 745-757.
- Kingsbury, Damien (2000), “The New Timor. A Xanana Republic?”, *The Jakarta Post*, 16 de Dezembro.
- Kingsbury, Damien (2012), “Timor-Leste’s Constitution: Clarity without Convention”, in Michael Leach & Damien Kingsbury (eds.), *The Politics of Timor-Leste*, 69-84.
- Kingsbury, Damien & Michael Leach (eds.) (2007), *East Timor: Beyond Independence*. Melbourne, Monash University Press.
- La’o Hamutuk (2012), “Presidential Candidates repond to La’o Hamutuk Questions”, 12 de Abril, acessível in <http://www.laohamutuk.org/eleisaun2012/RespostaPRbal.HEn.pdf>.
- Lesage, Michel (2005), “Preface”, in François Frison-Roche, *Le “Modèle Semi-presidentiel” comme instrument de la Transition en Europe post-communiste*, i-xvi.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies – patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one countries*, New Haven (CT), Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1997), “Trichotomy or Dichotomy?”, in *European Journal of Political Research*, volume 31 número 1, 125-128.
- Lijphart, Arend (2004), “Constitutional Design for Divided Societies”, *Journal of Democracy*, volume 15 número 2, 96-109.
- Linz, Juan J. (1994), “Presidential and Parliamentary Democracy: does it make a difference?” in Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press, 3-87.
- Linz, Juan J. & Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Martin Seymour (1960), *Political Man*, New York (NY), Doubleday.
- Lobo, Marina Costa & Octávio Amorim Neto (2009), *O Semi-presidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

- Lusa (2006a), “Apesar dos protestos do Primeiro Ministro Xanana confirma que assumiu o controlo da Segurança” in *Público*, 30 de Maio.
- Lusa (2006b), “Alkatiri reitera que vai continuar como Primeiro Ministro e critica Xanana” in *Público*, 22 de Junho.
- Mackie, J. A. C. (2001), “Future Political Structures and Institutions” in Hal Hill & João M. Saldanha, *East Timor: Development challenges for the World's newest nation*.
- Magalhães, António Barbedo de (2007), *Timor-Leste. Interesses Internacionais e Actores Locais*. Porto, Afrontamento.
- Magalhães, Pedro (2006), “Uma Tragédia Encenada”, acedido in <http://outrasmargens.blogspot.com/2006/06/uma-tragedia-encenada.html>.
- Martinez Martinez, Rafael (1998), *El Semi-presidencialismo: estudio comparado*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Martins, Hermínio (2009), “Tempo e Explicação. Pre-formação, episéne e pseudomorfose na análise socio-política”, in Manuel Villaverde Cabral, Marina Costa Lobo & Rui Graça Feijó (orgs.), *Portugal, uma democracia em construção*.
- Mattoso, José (2005), *A Dignidade. Konis Santana e a Resistência Timorese*. Lisboa, Temas e Debates.
- Mendes, Nuno Canas (2009), “The Dragon and the Crocodile: Chinese Interests in East Timor”. *Portuguese Journal of International Affairs*, 3-11.
- Metcalf, Lee Kendall (1999), “Measuring Presidential Power”, in *Comparative Political Studies*, volume 33, 660-685.
- Moçambique (2004), *Constituição da República de Moçambique*. Maputo.
- Moestrup, Sophia (2007), “Semi-presidentialism in young democracies: help or hindrance?” in Robert Elgie & Sophia Moestrup (eds.), *Semi-presidentialism Outside Europe*, 182-200.
- Moestrup, Sophia & G. Ganzorig (2007), “Semi-presidentialism in Mongolia: tradeoffs between stability and governance” in Robert Elgie & Sophia Moestrup (eds.), *Semi-presidentialism Outside Europe*, 105-120.
- Morais, Carlos Blanco de (1998), “As metamorfoses do semipresidencialismo português” in *Revista Jurídica*, 22, 141-159.
- Neto, Octavio Amorim & Marina Costa Lobo (2008), “Portugal’s semi-presidentialism (re)considered: an assesment of the President’s role in the political process, 1976-2006”. Comunicação apresentada no American Political Science Association Annual Meeting, Boston, 28 de Agosto.
- Newman, Edward & Roland Rich (eds.) (2004), *The UN Role in Promoting Democracy: between ideals and realities*, New York (NY), United Nations University Press.
- Newsfeed (2006a), “Fed: Alkatiri denies he has handed over control of Security to Gusmão”, 31 de Maio, acessível in <http://www.lexisnexis.com>.
- Newsfeed (2006b), “Fed: Alkatiri insists he is still in charge of Timor’s Security”, 31 de Maio, acessível in <http://www.lexisnexis.com>.
- Novais, Jorge Reis (2007), *Semi-presidencialismo. Volume I: Teoria do Sistema de Governo Semi-presidencial*. Coimbra, Almedina.
- Pasquino, Gianfranco (1997), “Semi-presidentialism: a political model at work”, in *European Journal of Political Research*, volume 31, número 1, 128-137.
- Pasquino, Gianfranco (2007), “The Advantages and Disadvantages of Semi-presidentialism” in Robert Elgie *et alii*, *Semi-presidentialism Outside Europe*, 14-29.

- Patterson, Barry (2007), "Timor-Leste elections signify shifting political landscape", *Defense & Foreign Affairs Special Analysis*, 6 de Março.
- Popper, Karl (1990), *A World of Propensities*. Bristol, Thoemes. Tradução portuguesa, *Um Mundo de Propensões*, Lisboa, Fragmentos, 1992.
- Powell, Samantha (2008), *Chasing the Flame. Sergio Vieira de Mello and the fight to save the World*, London, Allen Lane.
- Radio Televisão de Timor-Leste (2010), "Notícias", 13 de Maio.
- Reilly, Benjamin (2006), *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific*, Oxford, Oxford University Press.
- Reilly, Benjamin (2007), "Electoral systems and party systems in East Asia", *Journal of East Asian Studies*, volume 7, 185-192.
- Reilly, Benjamin (2008), "'Semi-presidentialism' and democratic development in East Asia grows", acessado in <http://www.eastasiaforum.org/2008/11/08/semipresidentialism-and-democratic-development-in-east-asia-grows/>.
- República Democrática de Timor-Leste (2002), *Constituição da República Democrática de Timor-Leste*. Dili, Assembleia Constituinte.
- Resolução Parlamentar 12/2006 de 5 de Junho "Sobre as medidas de emergência decretadas por Sua Excelência o Presidente da República, Kay Rala Xanana Gusmão, tendo em vista suplantar a actual crise".
- Roper, Steve D. (2002), "Are all Semi-presidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes" in *Comparative Politics*, volume 34, número 3, 253-272.
- Russia (1993), *The Constitution of the Russian Federation*. Moscovo.
- Sabsay, Daniel Alberto (1992), "El Ballotage: su aplicación en America Latina y la Gobernabilidad". *Cuadernos del CAPEL*, 34, 15-81.
- Samuels, David & Matthew Soberg Shugart (2010), *Presidents, Parties, Prime Ministers. A framework for analysis*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1997), *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York (NY), New York University Press.
- Schumpeter, Joseph (1947), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, G. Allen & Unwin
- Shoesmith, Dennis (2003), "Divided Leadership in a Semi-presidential State", *Asian Survey*, volume 14, number 2, 231-252.
- Shoesmith, Dennis (2007), "Timor-Leste: Semi-presidentialism and the Democratic Transition in a new, small State" in Robert Elgie *et alii*, *Semi-presidentialism Outside Europe*, 219-236.
- Shoesmith, Dennis (2008), "Remaking the State in Timor-Leste: the case for Constitutional reform". Comunicação apresentada na 17th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia, Melbourne, 1-3 de Julho.
- Shugart, Matthew Soberg & John Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Siapno, Jacqueline (2004), "Timor-Leste - on the path to authoritarianism?" *Southeast Asian Affairs* 1, 325-342.
- Siaroff, Alan (2003), "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction." *European Journal of Political Research* volume 4, número 3, 287-312.

- Silva, Kelly Cristiane (2009), "Suffering, Dignity and Recognition: sources of political legitimacy in independent Timor-Leste" in Christine Cabasset-Semedo & Frédéric Durand (eds.), *Timor-Leste: how to build a new nation in southeast Asia in the 21st century*, 139-155.
- Simonsen, Sven Gunnar (2004), "The Authoritarian Temptation in East Timor – Nation building and the need for inclusive governance", *Asian Survey*, volume 46 número 4, 575-596.
- Simovic, Darko (2007), "The Definition of Semi-Presidential Regime – Reformulated". Comunicação apresentada no *VII World Congress of the International Association of International Law*, Atenas, 11-15 de Junho.
- Skach, Cindy (2005), *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Smith, Anthony L. (2004a), "East Timor: Elections in the World's Newest Nation". *Journal of Democracy*, volume 15 número 2, 145-159.
- Smith, Anthony L. (2004b), "Timor-Leste: strong government, weak state". *Southeast Asian Affairs*, 277-294.
- Soares, Dionísio Babo, Michael Maley, James J. Fox & Antony Regan (2003), *Elections and Constitution Making in East Timor*, Canberra, State, Society and Governance in Melanesia Project, Australian National University.
- Stepan, Alfred & Ezra N. Suleiman (1995), "The French Fifth Republic: a model for import? Reflections on Poland and Brazil", in H.E. Chehabi & Alfred Stepan (eds.), *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies*, Boulder (CO), Westview Press.
- Tansley, Oisín (2009), *Regime Building: Democratization and International Administration*. Oxford, Oxford University Press.
- Tetlock, Philip & Aron Belkin (1996), *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: logical, methodological and psychological perspectives*. Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Tetlock, Philip, Richard N. Lebow & Geoffrey Parker (2008), *Unmaking the West: 'What if' scenarios that rewrite History*, Ann Arbor (MI), Michigan University Press.
- The Australian (2006), "Ex-soldier threatens guerilla war", 31 de Maio.
- Tilly, Charles (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (2006), *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UNOTIL (2006a), "I'll not resolve the F-FDTL problem: PM Alkatiri", *Daily Media Review*, 7 de Março, acessível em <http://www.etan.org/et2006/march/04/dailym07.htm>.
- UNOTIL (2006b), "Brigadier General Taur Matan Ruak to present F-FDTL case in Parliament", *Daily Media Review*, 16 de Março, acessível em <http://www.etan.org/et2006/march/18/dailym16.htm>.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar de (2006), "A Transição em Timor-Leste (1999-2002) in Rui Centeno & Rui Novais (orgs.), *Timor-Leste da Nação ao Estado*. Porto, Afrontamento, 57-71.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar de (2011), *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Braga, Direitos Humanos – Centro de investigação interdisciplinar, escola de Direito da Universidade do Minho.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar de & Ricardo Sousa da Cunha (2009), "Semipresidencialismo em Timor. Um equilíbrio institucional dinâmico em contexto crítico" in Marina Costa Lobo & Octávio Amorim Neto (orgs.), *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, 231-260.

NOTAS SOBRE OS COLABORADORES

Armando Marques Guedes – Estudou no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), na *London School of Economics and Political Science* (LSE), e na *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (EHESS), em Paris. Doutorou-se na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH), Universidade Nova de Lisboa. Agregou-se em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL). É Professor Associado com Agregação, de nomeação definitiva, desta última, do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e do Instituto de Defesa Nacional (IDN), Ministério da Defesa, e do Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), Ministério da Administração Interna. É Professor *honoris causa* da Universidade de Bucareste, na Roménia. Entre outras posições, foi o primeiro Conselheiro Cultural da Embaixada Portuguesa em Luanda, Angola, Presidente do Instituto Diplomático, no Ministério dos Negócios Estrangeiros e Director de *Policy Planning* do mesmo Ministério, e ainda Presidente da Assembleia Geral da Sociedade Portuguesa de Direito Internacional (SPDI). Fez trabalho de campo nas Filipinas, em Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe, Angola, e Timor-Leste. Fez conferências e organizou cursos em 41 países. É autor de dezasseis livros e mais de cem artigos e membro de uma vintena de sociedades científicas, em Portugal e no estrangeiro.

Benjamin Reilly – *Dean* na *Sir Walter Murdoch School of Public Policy and International Affairs* da Murdoch University, Australia. É autor de seis livros e mais de 70 artigos em revistas e capítulos de livros sobre temas de democratização, reforma constitucional, partidos políticos, desenho de sistemas eleitorais, e gestão de conflitos. Também tem desempenhado cargos de assessoria de numerosos governos e organizações internacionais. Os últimos livros são um estudo da democratização e das reformas políticas na região da Asia-Pacífico (*Democracy and Diversity in the Asia-Pacific*, Oxford University Press, 2006), e a organização de um volume de ensaios (*Political Parties in Conflict Prone Societies*,

United Nations University Press, 2008). Entre 2009 e 2012 foi *Fellow* do *National Endowment for Democracy* e Professor Visitante da *School of Advanced International Studies* (SAIS) da Johns Hopkins University em Washington DC.

Damien Kingsbury – Professor Catedrático na Deakin University, Melbourne, e Director do seu *Center for Citizenship, Development and Human Rights*. Tem-se dedicado ao estudo de Timor-Leste desde meados dos anos 90, com frequentes visitas ao país desde então. É autor ou organizador de quatro livros sobre Timor-Leste (entre duas dúzia de títulos que publicou), bem como de numerosos artigos em revistas, capítulos de livros, e intervenções nos media. O Professor Kingsbury chefiou equipas de voluntários australianos que fizeram observação do Referendo de 30 de Agosto de 1999, e coordenou os observadores voluntários nas eleições de 2007 e 2012. É secretário do *Balibo House Trust*, estabelecido pelo estado australianos de Victoria em honra dos jornalistas assassinados pelos indonésios quando se encontravam em serviço em Timor-Leste em Outubro de 1975, e destinado a apoiar o desenvolvimento no sub-distrito de Balibó, no distrito de Bobonaro. É casado com a Cônsul Honorária de Timor-Leste em Victoria, Rae Kingsbury.

José Ramos-Horta – Fundador da ASDT/FRETILIN e seu responsável pelas relações exteriores. Ministro dos Negócios Estrangeiros no governo formado em finais de Novembro de 1975. Exilado entre 1975 e 1999, foi o principal animador da “Frente Diplomática” da Resistência. Em 1996 foi co-laureado com o Prémio Nobel da Paz. Regressado a Timor-Leste em 1999, teve um papel de relevo na preparação da independência, tendo então integrado o gabinete da Autoridade de Transição. Após a independência, foi Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação do I Governo Constitucional e Primeiro-Ministro do II Governo Constitucional (2006-2007). Em 2007 foi eleito Presidente da Republica Democrática de Timor-Leste, cumprindo o seu mandato até 2012. Actualmente é Representante Especial do Secretário geral da ONU para a Guiné-Bissau.

Lydia M. Beuman – Defendeu recentemente a sua tese de doutoramento *Semi-Presidentialism in Post-conflict States: The Case of Timor-Leste* na Dublin City University. Natural da Holanda, obteve a sua licenciatura em Geografia Humana e depois um mestrado em Relações Internacionais na Universidade de Amsterdão. Antes do seu doutoramento, seguiu um programa de estudos

pós-graduados em Segurança e Defesa no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Presentemente encontra-se a trabalhar num estudo comparativo de presidentes e primeiro-ministros não partidários e seus efeitos na representação democrática.

Mari Alkatiri – Fundador da ASDT/FRETILIN em 1974 e quadro destacado desse movimento. Integrou o governo formado logo após a proclamação unilateral de independência em 1975. Exilado até 1999, viveu a maior parte do tempo em Moçambique. Após a ruptura de Abílio de Araujo, assume a coordenação da FRETILIN a partir de Maputo. Regressa a Timor-Leste em 1999 e é eleito secretário-geral da FRETILIN. Participa activamente na preparação da independência, com lugar no governo da Autoridade de Transição, a que preside após as eleições para a Assembleia Constituinte. Após a independência foi Primeiro Ministro do I Governo Constitucional, cargo a que resigna em Junho de 2006. Deputado ao Parlamento Nacional nas três legislaturas.

Rui Graça Feijó (D. Phil Oxon, 1984) – É Investigador associado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Desde 2004 tem acompanhado de perto a vida de Timor-Leste, onde viveu em 2005 e 2006, trabalhando como assessor da Presidência da República, tendo depois realizado numerosas visitas de estudo. Escreveu *Timor-Leste: Paisagem Tropical com gente dentro* (Lisboa, Campo da Comunicação, 2006) bem como numerosos artigos em revistas e capítulos em livros especializados. A sua investigação actual está centrada nas dinâmicas de poder a nível local, compreendendo tanto os *sukus* e aldeias como as projectadas novas instituições municipais.

José Alexandre/Kay Rala Xanana Gusmão – Quadro político da FRETILIN que se refugia nas montanhas após a invasão do território pela Indonésia em Dezembro de 1975. Em 1981 procede à reorganização das forças da Resistência e é eleito comandante das FALINTIL. Em finais da década, rompe com a FRETILIN sem abandonar o comando militar, declarando as suas forças como “apartidárias”. Desenvolve esforços no sentido de alargar a organização da Resistência a novos sectores políticos em ruptura com a situação vivida no território, que viriam a ser coroados de êxito com a constituição do Conselho Nacional da Resistência Timorense (1998), de que foi eleito presidente. Em 1992 foi detido em Dili, permanecendo sob prisão até depois do Referendo de 30 de Agosto de 1999. Regressado a Timor-Leste, tem papel de relevo na preparação da

independência, mantendo uma relação crítica com a Autoridade de Transição. Em 2002 foi eleito Presidente da República. Em 2007 apresenta-se às eleições legislativas à frente de um novo partido e logra ser designado Primeiro Ministro do IV Governo Constitucional. Em 2012 viu o seu poder reforçado, mantendo-se na chefia do novo governo saído das urnas.