

A Construção do Governo Local: Colisão de paradigmas, hibridismo e coabitação

Rui Graça Feijó¹

Timor-Leste era uma espécie de “laboratório social” no qual as vidas de cerca de um milhão de pessoas foram objecto de experiências [...] forçando-as a engolir ideias e conceitos modernos sem lhes dar tempo para os digerir adequadamente

Josh Trindade (2008)

1.

Timor-Leste tomou, no período que mediou entre o Referendo de 30 de Agosto de 1999 e a data da proclamação da restauração da independência (20 de Maio de 2002) duas decisões críticas, cujos efeitos se fazem sentir no longo prazo. Por um lado, a reconstrução do Estado, devastado pela política de terra queimada com que a Indonésia respondeu aos resultados do Referendo, deveria ser realizada sob a égide de um processo político de construção de uma democracia. É certo que já no discurso proferido por José Ramos-Horta na cerimónia de atribuição do Prémio Nobel da Paz (Dezembro de 1996) se anunciava o propósito de integrar Timor-Leste na vaga de democratização que então varria o mundo. Mas as dificuldades colocadas pelo colapso da administração pública no território em Setembro de 1999 representavam um sério entrave à efectivação de tal vontade. De facto, é comum na literatura política admitir-se que a existência de um aparelho de estado minimamente consolidado é uma pré-condição para o surgimento de uma administração democrática. Juan J. Linz (1997) expressou tal pensamento ao dizer: “Sem estado não pode haver estado de direito, e sem estado de direito não pode haver democracia”. Os Timorenses, porém, apostaram que seriam capazes de combinar os dois processos em simultâneo, ultrapassando as dificuldades que pudessem surgir. Como afirmaram Sonja Grimm e Julia Leininger (2012), nem sempre as coisas boas andam de mãos dadas, e pode surgir uma tensão entre os objectivos e os meios de cada um desses processos – o que se verificou em Timor, como veremos.

Por outro lado, a Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), elaborada por uma assembleia especialmente eleita para esse fim durante o período transitório em que o território esteve sob administração directa das Nações Unidas, consagrou um estado que se deveria estruturar a vários níveis – do central ao local, passando pelo regional. Este modelo de estado multi-nível oferece um amplo espaço para que surja uma administração sub-nacional baseada em princípios da democracia de base

Este breve ensaio foca alguns dos problemas da construção do estado a nível sub-nacional, em especial nos vários passos que foram dados para construir um novo sistema de governo local. Além das referências empíricas que o sustentam, este texto pretende também contribuir para um debate mais amplo sobre o modo de interpretar o modo como esta forma de governação emergiu e se afirmou.

2.

A situação vivida em Timor-Leste depois do Refendo de 1999 foi analisada de forma muito diversa consoante os intervenientes. Por uma banda, temos uma corrente de opinião que equacionou a situa-

¹ Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa. O presente ensaio foi apresentado na 1ª Conferência da TLSA – Brasil graças ao apoio concedido pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra através do programa da Fundação para a Ciência e a Tecnologia – Programa Estratégico UID/SOC/50012/2013. Agradeço aos participantes nessa conferência os comentários e sugestões, que me esforcei por integrar no texto agora publicado. Quaisquer erros ou imprecisões são, naturalmente, da minha total responsabilidade

ção como sendo a de uma total destruição do sentido de legitimidade. Expressões como “ground zero” (Nevins 2002), “tabula rasa” (Chesterman 2001), “terra nullius” (Suhrke 2001) ou “concha vazia” (Lemay-Hébert 2011) sugerem que a noção de legitimidade política se tinha evaporado, e que o terreno estava desimpedido para nele se construir de raiz um modelo de estado modernista, obedecendo a preceitos internacionalmente aceites como fazendo parte da caixa de ferramentas das democracias. Em suma: esta é uma visão que sustenta a possibilidade de uma ruptura marcada nas praticas politicas. Em contraponto, o trabalho de cientistas sociais, sobretudo de antropólogos, veio chamar a atenção para o fenómeno oposto: a resiliência de noções tradicionais de legitimidade que permitiam encarar o futuro do território com base em princípios de continuidade. Assim, David Hicks (2007) fala de “resurgimento dos costumes”, Judith Bovensiepen (2014) de “renascimento costumeiro”, e Andrea K. Molnar (2010) de “retradionalização das relações de poder”. Segundo James J. Fox (2011), “poucos comentadores estavam à espera de ver emergir esta reafirmação das tradições locais”

3.

O problema de fundo que o estudo do nascimento do poder local em Timor-Leste suscita foi bem apreendido por Joanna Wallis (2012), quando afirmou que “podendo não ser necessariamente democráticas, as instituições locais em Timor-Leste podem ser altamente legítimas aos olhos das comunidades onde actua”. Ora, a questão da legitimidade é uma componente intrínseca da democracia: não pode haver democracia sem legitimidade popular. Por isso, é útil recordar a tipologia proposta no já longínquo ano de 1922 por Max Weber. Segundo ele, haveria três formas fundamentais de poder legítimo: o poder legal-racional (típico dos estados modernos); o poder carismático; e o poder tradicional, em que a autoridade se considera legítima por obedecer ao “que sempre foi assim”. Voltando ao problema colocado por Grimm e Leininger, podemos considerar que os princípios que sustentam o poder tradicional em Timor-Leste se afastam, e conflituam mesmo, com aspectos fulcrais de uma organização democrática, como seja o carácter altamente hierarquizado da autoridade, o carácter restrito de quem detém o poder em relação ao conjunto da comunidade, a marginalização de mulheres e jovens do *locus* de exercício do poder. Haveria, portanto, um árduo caminho a percorrer para conjugar os preceitos da democracia com aqueles que derivam de vivências tradicionais.

4.

A primeira tentativa de criar órgãos de poder local ao nível dos cerca de 440 *sukus* existentes em Timor-Leste teve lugar logo em 2000 pela mão da UNTAET aliada ao Banco Mundial. Foi então criado o “Community Empowerment and Local Governance Project” (CEP) encarado como a semente do que deveria vir a ser o esqueleto do poder local. Este projecto foi concebido na linha de quem preconizava a existência de uma ruptura ao nível da legitimidade política. São exemplo de tal atitude a imposição de uma composição paritária de género nos órgãos a eleger, ou a exclusão de “chefes tradicionais” do direito de se candidatarem aos novos cargos.

A vida destes novos órgãos de poder a nível local não foi nem pacífica nem longa. Analisando essa experiência, Tanja Hohe (2002) falou de “colisão de paradigmas”, ou seja, da dificuldade em dar efectivo poder a quem derivava a sua legitimidade de um processo de base eleitoral típico de modelos democráticos, marginalizando para os efeitos mais relevantes aqueles que haviam sabido manter uma forte ligação com as suas comunidades, onde continuavam a disfrutar de ampla base de apoio. A colisão terá sido de tal monta que as novas autoridades nacionais depois da independência optaram por não dar continuidade ao projecto.

5.

A CRDTL define um quadro geral para a emergência de poderes locais e regionais, estipulando, no artigo 2 número 4, que “o Estado reconhece e valoriza as normas e costumes de Timor-Leste que não sejam contrárias à Constituição ou a qualquer legislação que se refira especificamente a leis costumeiras”.

Dentro deste quadro geral, o I Governo Constitucional elaborou um vasto estudo sobre a organização do poder sub-nacional, analisando seis cenários diferentes, e concluindo que a estrutura sub-nacional deveria conter dois níveis: um de carácter regional (que ainda hoje se encontra por realizar, apesar de constar de sucessivos programas de governo), e outro a nível dos *sukus*. Com base neste princípio, foram organizadas três eleições para os órgãos de poder nos *sukus*: em 2004-5, em 2009 e em 2016. Os quadros legais que regeram estas eleições foram todos eles distintos, apesar de se manter uma estrutura semelhante: há um *konsellu suku*, *xefes suku* e *xefes aldeia*; garante-se a participação de mulheres no *konsellu* (pelo menos 2) e de jovens (2, sendo um de cada sexo). Também constante é o facto das autoridades de *suku* não serem consideradas como o degrau mais baixo da administração pública, mas antes como um reconhecimento da pertinência das estruturas tradicionais de representação. As competências destas autoridades são decalcadas dos poderes tradicionais, e mesmo que tenham vindo a ser reforçadas, mantem-se no registo de poderes consultivos fora da comunidade, e de limitado poder executivo no seio dela.

O modelo legal contém elementos que pertencem ao modelo da democracia liberal, como sejam: sufrágio universal e igualdade de direitos a todos os membros da comunidade; mandatos por tempo limitado; quotas de género e grupo etário; representação e garantia de direitos à(s) minoria(s). Simultaneamente, não impõe qualquer restrição aos detentores do poder tradicional; pelo contrário, consagra a necessidade de cooptação de *lia na'ins* para desempenharem funções oficiais no *konsellu*. Desta combinação resulta um mosaico de situações. Damian Grenfell organizou em 2012 um volume intitulado *Traversing Customary Community and Modern Nation Formation in Timor-Leste* no qual um vasto naipe de académicos – incluindo muitos timorenses – reflectem sobre a realidade socio-política da jovem nação, e que permanece até hoje um importante ponto de referência sobretudo empírica no estudo do poder local em Timor-Leste. O que mais ressalta desse volume é a existência de uma pluralidade de situações em que quer as formas locais de poder, quer aquelas que mais directamente se articulam com o esforço de edificação de um estado segundo conceitos modernos, estão presentes e se relacionam ao nível dos *sukus* timorenses.

Michael Leach e Deborah Cummins (2012) analisaram essa variedade de situações emergentes, e concluíram que alguns modelos surgiram com visibilidade: (1) o modelo de “co-incumbência” que por sua vez se divide em (1 a) “co-herança”, que sucede quando o *liurai* é pressionado a concorrer e vence as eleições; e (2 b) “candidato da casa tradicional”, que ocorre quando o *liurai* não se apresenta a sufrágio mas apoia um membro da sua casa tradicional; e (2) “autorização”, um modelo que aparece quando nenhum membro da casa tradicionalmente fornecedora de líderes locais se apresenta, mas em que o candidato recebe – antes ou depois da eleição – o apoio do representante mais destacado dessa casa.

O modelo da “co-herança” não é muito frequente; os outros dois representam a grande maioria das ocorrências. Mas pode também suceder que nenhuma destas situações se verifique, e que a comunidade eleja um “outsider”. A tarefa deste, então, é garantir coexistência com quem representa a autoridade tradicional – o que nem sempre é fácil, e conduz a resultados por vezes pouco satisfatórios em que há um confronto entre ambos.

6.

No decorrer das eleições para o governo dos *sukus* em 2016 pude acompanhar o desenrolar do processo no distrito de Lautém, na ponta leste do país, sendo certo que em anteriores períodos de trabalho de campo havia estabelecido uma rede de contactos entre os *xefes suku* locais. Olhando para os resultados, constata-se que em 37 casos, 16 *xefes suku* foram reeleitos, 18 foram eleitos pela primeira vez, e 3 venceram desta vez as eleições depois de terem sido derrotados em rondas anteriores. A conclusão mais óbvia é que estamos perante uma evolução dentro do sistema, com mais de metade dos *sukus* a mudarem de mãos. Um exemplo significativo é o de Muapitine, onde o *xefe suku* não se recandidatava, mas transferiu o seu apoio para um candidato oriundo da sua casa. Esse candidato foi eliminado na primeira volta da eleição, e o segundo turno foi disputado entre um “engenheiro” e um “professor”, ambos moradores na vila de Lospalos, capital do distrito. Este exemplo, juntamente com o nível elevado de renovação dos quadros dirigentes locais, sugere fortemente que o os métodos racionais-legais do estado liberal parecem estar a conquistar terreno como forma de legitimar o poder local em Timor-Leste. Mas há ainda uma grande margem de afirmação de modelos tradicionais, traduzidos na quantidade de *xefes suku* que se mantêm no poder ao fim de várias eleições – e com quadros legais que divergem em aspectos relevantes.

7.

Como interpretar a sequencia de eleições, desde o malogrado CEP de 2000 até ao que sucedeu em 2016?

Uma primeira linha interpretativa, como vimos, tem como expoente máximo Tanja Hohe. Segundo esta investigadora, “os conceitos políticos tradicionais, por vezes chamados de ‘democracia local’, diferem fundamentalmente dos conceitos que sustentam as instituições de estilo Westminster. Alguns dos princípios locais afirmam-se mesmo contra os defendidos pelas democracias de tipo ocidental”. Também David Hicks, confrontado com as primeiras experiencias pos-independência, referiu que “as novas ideias liberais são simultaneamente alheias e inconsistentes com o *lisan*”.

Ora, a flexibilidade que a legislação aprovada depois da independência, seja a que regulou as eleições de 2004-2005, sejam as posteriores (2009 e 2016), afastam-se da atitude que visaria impor um modelo contra os princípios de legitimidade tradicionalmente aceites. Pelo contrário, definem um campo muito aberto de possibilidades de expressão e entregam a representação a quem conseguir mobilizar em sua volta a maioria dos membros da comunidade – o que sempre se deverá considerar como uma forma de legitimação bastante poderosa. Assim sendo, as teses que veem no sistema politico do governo dos *sukus* uma forma de “colisão de paradigmas” – que era sintomaticamente verdadeira no tempo em que se tentou impor o modelo do CEP – perde capacidade explicativa. De facto, como explicar que o modelo pós-independência, com a sua evolução, se mantenha em condições que asseguram um elevado grau de estabilidade e de paz social, a não ser que tenha sido moldado por forma a acomodar dentro de um sistema flexível um leque complexo de situações, incluindo as formas tradicionais de reconhecer legitimidade politica?

Uma segunda corrente defende que, perante a evidencia de que o sistema desenvolvido no período pós-independência tende a revelar estabilidade, nos deveríamos inclinar para o conceito de hibridismo como forma de dar conta dessa mesma realidade politica. Hibridismo, segundo Oliver P. Richmond (2011), consiste na “transmutação tanto das formas de legitimação liberais como locais”. Para M. Anne Brown e Alex de Freitas Gusmão (2009), “o hibridismo politico refere-se à coexistência de modelos de governo derivados dos ocidentais com praticas de poder, enraizadas no local e na cultura, que dispõem de amplas legitimidade social”. E para José da Costa Magno e António Coa (2012), “a coexistência do *lisan* e do moderno sistema democrático significa que dentro dos *sukus* existem hoje várias formas de hibridismo politico que juntam num só corpo sistemas de governo tradicionais e de base estatal”.

Esta abordagem presta-se a reconhecer que a natureza do poder a nível dos *sukus* não revela uma antinomia entre o moderno e o tradicional, mas antes uma situação em que ambos os elementos contribuem para a definição de um novo equilíbrio – ou uma nova síntese, se quisermos remeter para o mote desta conferência. Nesse sentido, considero que representa uma avanço significativo em relação às análises que, formuladas num período inicial de desenvolvimento do processo em que o peso da tentação modernista seria seguramente mais marcada, apontavam para uma radical incompatibilidade entre os dois modelos. Como notou Kelly Silva num artigo que oferece interessantes pistas de reflexão, assiste-se a “tentativas de apropriação e subversão de elementos dos complexos locais de governança” que acabam por dar origem a “práticas híbridas de governança” (2014: 123-124) – e cumpre salientar que a autora, adoptando uma perspectiva que parte do conceito de hibridismo, parece querer mover-se para outros voos ao sublinhar que a realidade socio-política timorense é mais facilmente apreendida se recorrermos à noção de “complexos locais de governança” (um significativo plural que repudia visões monolíticas). É nesse sentido que convoca o contributo de Ricardo Roque para quem, já no tempo colonial, a esfera política constituída pelas agências do Estado português e as instituições indígenas, se caracterizaria “pela coexistência, interdependência, interpenetração, hostilidade, assimetrias e manutenção de limites entre ambas” (Silva, 2014: 124) – o que não implicava a emergência de um modelo unívoco, eventualmente “híbrido”, mas antes uma pluralidade de formas concretas que mantinham estreita relação com os dois mundos em presença.

8.

Dito isto, julgo necessário levar mais longe a discussão sobre os pressupostos do conceito de “hibridismo”. O conceito de hibridismo é aqui usado como uma metáfora que se inspira no mundo natural, e que implica a criação de uma entidade nova. Não se trata de criar mais um indivíduo de uma mesma espécie, mas de gerar um indivíduo de uma espécie distinta. Ora, na natureza os resultados de práticas de hibridização apresentam problemas ao nível da sua própria reprodução. No mundo animal, por exemplo, o cruzamento (hibridização) entre uma égua e um burro é uma mula – e as mulas são estéreis. Igualmente no campo vegetal, a hibridização do milho é obtida pelo cruzamento de duas espécies – e o resultado desse cruzamento não tem poderes reprodutivos, sendo necessário recorrer sempre ao cruzamento original para produzir novos seres. Dito de outra forma: o hibridismo pressupõe uma convergência permanente de duas entidades distintas que fazem nascer uma nova entidade coerente. Transpondo estas considerações para o campo das instituições políticas, surge o problema de saber: será o modelo “híbrido” capaz de se reproduzir? Terá ele consistência interna suficiente para se sobrepor aos seus “progenitores” (o modelo liberal moderno e o modelo tradicional)? Ou, pelo contrário, o que vemos é um resultado de um jogo de forças entre os dois modelos-matriz, que assume contornos variáveis consoante as relações de poder? Se queremos ficar pela defesa desta posição, é necessário que tentemos justificar uma definição mais precisa do conceito. Caso contrário, correremos um risco: usar um conceito tão amplo que a sua pertinência se perde. Vejamos: poder-se-ia dizer que, desde que os portugueses chegaram a Timor no início do século XVI, há na história deste território a emergência de formas de articulação e inter-relação entre colonizadores e colonizados que se poderiam considerar como formas “híbridas”. Tão vasto alcance paradoxalmente diminui a capacidade explicativa do conceito no caso que estamos a considerar.

Perante as dificuldades que esta situação provoca, e por forma a tentar contribuir para um entendimento mais adequado da realidade socio-política de Timor-Leste, e ao mesmo tempo reflectir de forma mais ampla sobre os dilemas que nos coloca o processo de “modernização”, tenho vindo a sugerir – em colaboração com Susana de Matos Viegas – um novo conceito: o de “coabitação” (Viegas e Feijó 2017).

Podemos encarar as sociedades pós-coloniais, e outras em processo de transformação, como possuindo no seu seio sistemas socio-culturais distintos, sendo que cada um deles pode ser definido individualmente de forma positiva. Estes modelos interagem entre si numa dinâmica suportada numa determinada relação de forças (que é por natureza oscilante), sem que do seu entrelaçamento nasça necessariamente uma nova entidade. Pelo contrário, estes sistemas desenvolvem complexas relações entre si, e todos eles evoluem em função das suas influencias reciprocas ao longo de um processo histórico, adaptando-se a novos contextos, mas sem com isso perderem a sua identidade. Nesta capacidade de resiliência dos vários modelos, que podem apresentar maior ou menor plasticidade, está a chave do entendimento: é muito problemático admitir que se dissolvem numa nova entidade “hibrida”.

Resumidamente: a noção de “hibridismo” considera que, na presença simultânea de dois modelos distintos (digamos: o “moderno” e o “tradicional”), uma nova síntese emerge, capaz de superar as características que estiveram na sua origem, e tomando o seu lugar. Pelo contrário, a noção que proponho de coabitação repousa na constatação de que pode haver dois (ou mais) modelos socio-culturais, bem definidos e com identidade própria capaz de absorver efeitos de contacto recíproco, que se confrontam e permitem a emergência de negociações entre todas as partes, dando lugar a soluções precárias que nem dispõem de uma estrutura fixa, nem são capazes de se reproduzirem. São assim encarados de uma forma semelhante à proposta por Kelly Silva com o seu conceito de “complexos locais”, necessariamente plurais. O processo de “desenvolvimento” ou “modernização” é assim visto não como uma ruptura, ou uma cesura, na qual se produziria uma troca de modelos socio-culturais “antigos” por um novo que possuísse identidade ontológica e capacidade de reprodução, mas antes como um longo processo de diálogo entre modelos diversos, o qual gera uma pluralidade de soluções que permitem a subsistência dos elementos que determinaram a necessidade de entabular profundos contactos entre todos. Chama-se assim a atenção para a possibilidade de construir uma modernidade assente no respeito pela pluralidade de modos de vida, e uma democracia que assente na coexistência de formas de legitimação igualmente plurais.

Referências

- Bovensiepen, Judith 2014, ‘Paying for the Dead: on the politics of death in independent Timor’, *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 15(2): 103 – 122
- Brown, M. Anne e Gusmão, Alex de Freitas 2009, ‘Peacebuilding and Political Hybridity in East Timor’, *Peace Review* 21: 61–69.
- Chesterman, Simon 2001, ‘East Timor in Transition: from conflict prevention to state building’, International Peace Academy, New York.
- Fox, James J. 2011, ‘The Articulation of Tradition in Timor-Leste’, in McWilliam, Andrew and Traube, Elizabeth G. (eds), *Land and Life in Timor-Leste: ethnographic essays*, 241–257.
- Grenfell, Damian (org.) 2012, ‘Traversing Customary Community and Modern Nation Formation in Timor-Leste’, *Número especial da revista Local Global*, 11.
- Grimm, Sonja and Leininger, Julia 2012, ‘Do All Good Things Go Together? Conflicting objectives in democracy promotion’, *Democratization* 19 (3): 391–414.
- Hicks, David 2007, ‘Community and Nation State in East Timor’, *Anthropology Today*, 23 (1): 13–16.
- Hohe, Tanja 2002, ‘The Clash of Paradigms: International administration and local political legitimacy in East Timor’, *Contemporary Southeast Asia*, 24 (3): 569–589.

- Leach, Michael and Cummins, Deborah 2012, 'Democracy Old and New: the interaction of modern and traditional authority in local government' in Leach, Michael and Kingsbury, Damien (eds.), *The Politics of Timor-Leste: 163-178*, Cornell Southeast Asia Program, Ithaca.
- Lemay-Hébert, Nicolas 2012, 'The 'Empty-Shell' Approach: the set up process of international administration in Timor-Leste and Kosovo. Its consequences and lessons', *International Studies Perspectives*, 12: 190-211.
- Linz, Juan J. 1997, 'Democracy Today: An agenda for students of democracy', *Scandinavian Political Studies*, 20 (2): 115-134.
- Magno, José da Costa e Coa, António 2012, 'Finding a new Path between Lisan and Democracy at the Suku Level' in Grenfell, Damian (ed), *Traversing Customary Community and Modern Nation Formation in Timor-Leste: 166-179*, Numero especial da revista Local/Global, número 11.
- Molnar, Andrea K. 2010, *Timor-Leste: politics, history and culture*, Routledge, London.
- Nevins, Joseph 2002, 'The Making of 'Ground Zero' in East Timor: an analysis in international complicity in Indonesian crimes', *Asian Survey*, 42 (2): 623-641
- Ramos-Horta, José 1996, *Nobel Acceptance Speech*. <http://ramoshorta.com/president-jose-ramoshorta/nobel-peace-prize/>.
- República Democrática de Timor-Leste 2002, *Constituição da República Democrática de Timor-Leste*. Dili, Assembleia Constituinte.
- Richmond, Oliver P. 2011, 'De-romanticizing the Local, De-mystifying the International: Hybridity in Timor-Leste and the Solomon Islands', *The Pacific Review*, 24 (1): 115-136.
- Silva, Kelly 2014, 'O governo da e pela cultura. Complexos locais d e governança na formação do Estado em Timor-Leste', *Revista Critica de Ciências Sociais*, 104: 123-150.
- Suhrke, Astri 2001, 'Peacekeepers as National Builders: dilemmas of the UN in East Timor', *International Peacekeeping* 8 (4): 1-20.
- Trindade, Josh 2008, 'Reconciling Conflicting Paradigms: an East-Timorese vision of the ideal state' in Mearns, David (ed), *Democratic Governance in Timor-Leste: 160-188*, Charles Darwin University Press, Darwin.
- Viegas, Susana de Matos e Feijó, Rui Graça 2017, *Transformations in Independent Timor-Leste. Dynamics of social and cultural cohabitations*, Routledge, London & New York.
- Wallis, Joanna 2013, 'What Role Can Decentralization Play in State-building? Lessons from Timor-Leste and Bougainville', *Commonwealth and Comparative Politics* 51 (4): 424-466.
- Weber, Max 1947 [1922], *Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, New York.