

## 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](http://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).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup>. 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, conseqüentemente, 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,

<sup>2</sup> 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 Duverger<sup>3</sup>, 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-

---

<sup>3</sup> 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 sobrepõem 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 maiorias<sup>4</sup>. 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,

---

<sup>4</sup> 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 uma 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”.<sup>5</sup> A “constituição material” compreende

<sup>5</sup> 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 domínio<sup>6</sup>. 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,

---

<sup>6</sup> 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 constri-ger, 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 compeoetencias 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 acordo 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.<sup>7</sup> Um breve exercício contrafactual pode iluminar o mérito – ou não – dessas alternativas.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> 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 candidatar<sup>9</sup>. Se assim fosse, e ele decidisse conservar o seu prestígio e popularidade

---

<sup>9</sup> 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.