

Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira

2017

COMISSÃO ORGANIZADORA

Cláudia Sofia Melo Figueiras

Isabel Celeste M. Fonseca

Joaquim Freitas da Rocha

Pedro Madeira Froufe


ALMEDINA

fala de fontes de conhecimento está a pôr-se o problema das fontes no plano dos fatos; pretende-se determinar o *Direito-que-é*. Ora, o conceito de fontes de achamento ou de fontes de obtenção do Direito há de apoiar-se em algum dos dois conceitos de validade – ou bem que se apoia no conceito de validade normativa ou bem que se apoia no conceito de validade fáctica. Estando o achamento ou a obtenção do Direito orientado por uma pretensão de correção, o conceito de fontes do achamento ou da obtenção do Direito pressupõe (deve pressupor) o conceito de validade normativa.

O critério de distinção entre as fontes do Direito (*válido*) e as fontes do achamento ou da obtenção do Direito, entre as *Rechtsgeltungsquellen* e as *Rechtsgewinnungsquellen*, coincidirá exatamente com o critério de distinção entre as fontes do Direito vinculantes e as fontes do Direito não vinculantes – entre as *must sources* e as *may sources*. As fontes do Direito (*válido*), ou *Rechtsgeltungsquellen*, por serem vinculantes (por terem uma pretensão de vinculatividade), correspondem às *must sources*, ou às *strongly binding sources*; as fontes do achamento ou da obtenção do direito, ou *Rechtsgewinnungsquellen*, por não serem vinculantes, essas correspondem às *may sources*, ou às *permitted sources*. O problema em aberto consiste em averiguar se há, ou não há, fontes do Direito fracamente vinculantes (*weakly binding, should sources*). Canaris sugere que não. Os argumentos relativos a precedentes não deveriam distinguir-se, por exemplo, dos argumentos sistemáticos ou teleológicos. O artigo 8º, nº 3, do Código Civil português sugere que sim^{99/100}.

⁹⁹ Concordando, aparentemente, com a autonomização dos argumentos relativos a precedentes, NILS JANSEN, “Legal Pluralism in Europe National Laws, European Legislation, and Non-legislative Codifications”, cit., p. 2: “today, the discussion has long moved from the question whether case-law should be acknowledged. More important are the consequences to be taken from the fact of its acknowledgement”.

¹⁰⁰ Em texto deliberadamente polémico, divulgado através da Internet, Pedro Ferreira Múrias contesta a confusão entre os conceitos de Direito e de fontes do Direito. O conceito de Direito seria mais amplo que o sentido das fontes do Direito – em todos os casos difíceis, o sentido das fontes do Direito seria insuficiente. O aplicador do Direito teria de decidir com base em argumentos – em termos mais rigorosos, teria de decidir com base em bons argumentos. Pedro Múrias propõe-se, por isso, dar ao conceito de Direito um sentido amplo, definindo-o como «a totalidade dos argumentos que se reconduzem às formas ‘x é permitido’, ‘x é proibido’ ou ‘x é imposto’ e que sejam bons argumentos para a solução de quaisquer questões que se reconduzam às formas ‘x é permitido?’, ‘x é proibido?’ ou ‘x é imposto?’» [“Sobre a extensão do conceito de direito e a sua não limitação ao sentido das fontes”, in <http://muriasjuridico.no.sapo.pt/DireitoSemFontes.htm>]. Entre aquilo que diz Pedro Ferreira Múrias e aquilo que se diz em texto há tão-só uma pequena diferença. Pedro Ferreira Múrias pressupõe que o conceito de fontes do Direito deve coincidir com o conceito de fontes do Direito válido (*Rechtsgeltungsquellen*) de que fala Canaris, ou com o conceito de fontes de juridicidade de que fala Castanheira Neves. Caso deva dar-se-lhe um alcance mais amplo, de forma a compreender todas as fontes do achamento ou da obtenção do Direito (todas as *Rechtsgewinnungsquellen*), o conceito de Direito coincidirá com o conceito de fontes do Direito. O Direito corresponderá a uma totalidade de argumentos – à totalidade das fontes.

Autoridades tradicionais, lideranças comunitárias e poder local em Timor-Leste

PATRÍCIA JERÓNIMO

Professora da Escola de Direito da Universidade do Minho

O propósito de conciliar a edificação de um Estado de Direito democrático moderno com a valorização dos costumes e tradições timorenses foi assumido desde muito cedo pelos líderes políticos de Timor-Leste¹ e encontra-se refletido no artigo 2º, nº 4, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), de 2002, onde se estatui que o Estado “reconhece e valoriza as normas e os usos costumeiros de Timor-Leste que não contrariem a Constituição e a legislação que trate especialmente do direito costumeiro”. Apesar de algumas medidas legislativas de sentido contrário a esta estatuição², as autoridades estaduais timorenses têm vindo a promover, ao longo dos anos, várias iniciativas destinadas a satisfazer aquele propósito conciliatório nos domínios da justiça³

¹ Mesmo antes da independência. Refira-se, a este respeito, a *Carta Magna*, aprovada na Convenção Nacional dos Timorenses na Diáspora, que teve lugar em Peniche, em 1998, onde se proclamou a elevação das regras costumeiras como a base das futuras leis de Timor-Leste, de modo a garantir aos valores tradicionais um enquadramento apropriado no novo sistema jurídico. Cf. NUNO CANAS MENDES, *A Multidimensionalidade da Construção Identitária em Timor-Leste*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005, p. 238.

² Considere-se, desde logo, o artigo 2º da Lei nº 10/2003, de 10 de dezembro, onde se estatui que a lei é a única fonte imediata de Direito em Timor-Leste, um preceito, a justo título, considerado inconstitucional pela doutrina. Cf. FLORBELA PIRES, *Fontes do Direito e Procedimento Legislativo na República Democrática de Timor-Leste: Alguns Problemas*, 2005, p. 47, texto disponível em <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Pires-Florabela-Fontes-do-direito-e-procedimento-legislativo-na-Republica-Democratica-de-Timor-Leste-alguns-problemas.pdf> [16/10/2016].

³ Sobre as iniciativas tomadas com vista à articulação entre as instâncias de justiça tradicional e o sistema judicial formal em Timor-Leste, que não cabem no âmbito do presente estudo, cf. PATRÍCIA

e da Administração Local. Num e noutro casos, do que se trata é de procurar uma síntese⁴ entre o Direito e as instituições oficiais, de matriz europeia, adotados como sinónimo e condição de modernidade⁵, e os costumes locais e autoridades tradicionais, cuja importância junto das populações persiste, apesar de todas as forças de sentido contrário desencadeadas pela globalização⁶. Este é um propósito que tem vindo a ser assumido, nas últimas décadas, pela generalidade dos Estados “pós-coloniais”, em África, na Ásia e na América Latina⁷, e cujos méritos são, cada vez mais, reconhecidos pelas próprias agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, que crescentemente procuram ajustar as suas intervenções às culturas locais, ainda que com dificuldades práticas não negligenciáveis⁸.

À semelhança dos seus congéneres noutros pontos do mundo, Timor-Leste tem procurado resolver a tensão existente entre *modernidade* e *tradição*⁹ através da adoção de instrumentos legislativos que delimitam o campo de atuação e regulam o funcionamento das autoridades tradicionais, subordinando-o à Constituição e à lei, de modo a assegurar o respeito por valores tidos por indisponíveis, como a democracia, os direitos humanos e a segurança jurídica¹⁰. Fê-lo em três

JERÓNIMO, “Estado de Direito e justiça tradicional: Ensaio para um equilíbrio em Timor-Leste”, in José Lebre de Freitas *et al.* (orgs.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida*, vol. III, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 97-120.

⁴ Cf. DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito Comparado. I. Introdução e Parte Geral*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 418.

⁵ Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional. Tomo I. Preliminares. O Estado e os Sistemas Constitucionais*, 7ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 93. Pronunciando-se sobre uma futura Constituição timorense, Jorge Miranda nunca duvidou que o resultado final viesse a compreender “os grandes elementos comuns a um Estado de Direito democrático – os direitos, liberdades e garantias pessoais, o sufrágio universal, o pluralismo partidário, a existência de um Parlamento, a independência dos tribunais, os princípios de legalidade e de constitucionalidade”. Ainda assim, Jorge Miranda não deixou de admitir que o papel das autoridades tradicionais poderia vir a constituir uma variável importante. Cf. JORGE MIRANDA, “Timor e o Direito Constitucional”, in Jorge Miranda (org.), *Timor e o Direito*, reimp., Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001, pp. 123-124.

⁶ Cf. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, “The heterogeneous state and legal pluralism in Mozambique”, in *Law & Society Review*, vol. 40, nº 1, 2006, pp. 60-61 e p. 70.

⁷ Cf. DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito Comparado. I. Introdução e Parte Geral*, cit., p. 418.

⁸ Cf. SANDRA POGODDA, “As culturas de desenvolvimento e o local em Timor-Leste”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 104, 2014, pp. 151-170.

⁹ Uma “polarização altamente normativa e reificada” no Sul global. Cf. M. ANNE BROWN, “Formação do Estado e da comunidade política em Timor-Leste: a centralidade do local”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 104, 2014, p. 112.

¹⁰ Associada à previsibilidade das normas jurídicas aplicáveis. Vale a pena referir, a este respeito, que não existe ainda um levantamento sistemático dos costumes locais que permita ter uma ideia clara daquilo a que nos referimos quando falamos em “normas e usos costumeiros de Timor-Leste”. Um tal levanta-

momentos legislativos sucessivos: em 2004 [com a Lei nº 2/2004, de 18 de fevereiro (Sobre Eleições dos Chefes de Suco e dos Conselhos de Suco), e o Decreto-Lei nº 5/2004, de 14 de abril (Sobre Autoridades Comunitárias)], em 2009 [com a Lei nº 3/2009, de 8 de julho (Lideranças Comunitárias e sua Eleição)] e em 2016 [com a Lei nº 9/2016, de 8 de julho (Lei dos Sucos)].

Atentos os termos em que estes diplomas definem a eleição e a atuação das lideranças comunitárias – Chefe de Suco, Conselho de Suco e Chefe de Aldeia –, tudo indica que estas não se substituem às autoridades tradicionais propriamente ditas (*Lian-na'in*, *Liurai*, Conselhos dos *Katuas*¹¹), mas coexistem com elas, constituindo assim, a final, corpos intermédios (de carácter híbrido) entre as autoridades tradicionais e as autoridades estaduais, de âmbito central e local. Isto é assim, mesmo depois da viragem a favor da tradição operada pela reforma legislativa de 2016, que redefiniu o papel dos Sucos e dos líderes comunitários, atribuindo-lhes competências explícitas como guardiães da tradição e responsáveis pela sua transmissão às gerações futuras, um desempenho tradicionalmente confiado aos *Lian-na'in*.

Esta viragem a favor da tradição pode explicar-se como resposta a reivindicações no sentido de fortalecer a representatividade e a autoridade dos líderes comunitários¹² e também como fruto da circunstância de o Estado estar em vias

mento foi ordenado, ao tempo da dominação colonial portuguesa, por Decreto de 18 de novembro de 1869, que incumbia os governadores das províncias ultramarinas de mandar proceder à codificação dos usos e costumes, mas nunca chegou a ser feito. Cf. ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS, *Estudos de Direito Internacional Privado e de Direito Público*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 15. Já depois da independência, em discurso proferido a 27 de junho de 2003, Xanana Gusmão referiu o propósito de investigar e compilar um Glossário Legal Tradicional, mas não há notícia de que este projeto tenha sido conduzido a bom termo. Cf. KAY RALA XANANA GUSMÃO, *A Construção da Nação Timorense: Desafios e Oportunidades*, Lisboa, Lidel, 2004, p. 220.

¹¹ Os *Lian-na'in* (também referidos como *Liannain* e *Lia Nain*) são os portadores da memória da comunidade, homens da lei e guardiães dos *lulik*, os objetos sagrados. Cf. KAY RALA XANANA GUSMÃO, *A Construção da Nação Timorense: Desafios e Oportunidades*, cit., pp. 215-216. *Liurai* é a designação dada aos chefes políticos tradicionais, descendentes de famílias nobres e nomeados de acordo com regras de sucessão dinástica rígidas. Também recebem a designação de *régulos*, por encabeçarem os pequenos reinos em que se dividia a ilha de Timor ao tempo da chegada dos portugueses (que hoje correspondem aproximadamente aos Sucos). *Katuas* são os anciãos da comunidade, que tradicionalmente assumiam funções como chefes de povoação. Cf. FRANCISCO XAVIER DE MENEZES, *Encontro de Culturas em Timor-Leste*, Díli, Crocodilo Azul, 2006, pp. 71-72. O papel das autoridades tradicionais é essencialmente simbólico e cerimonial, mas o seu ascendente junto das populações mantém-se muito elevado, sobretudo nas regiões rurais onde o costume continua a ser a principal fonte do Direito vivido. Cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, “Estado de Direito e justiça tradicional: Ensaio para um equilíbrio em Timor-Leste”, cit., p. 120.

¹² Texto preambular da Lei nº 3/2015, de 12 de agosto, que alterou a Lei nº 3/2009, de 8 de julho, de modo a adiar a eleição dos próximos líderes comunitários para momento posterior à entrada em vigor do novo regime jurídico das organizações comunitárias (o que veio a ser a Lei nº 9/2016, de 8 de julho)

de estabelecer o poder local¹³, o que permite libertar os Sucos para o desempenho de “funções tradicionais”. Não é certo, porém, que o novo regime tenha vindo facilitar a atuação das lideranças comunitárias e a sua articulação com as autoridades tradicionais e com o Estado central e local. Vários indicadores sugerem que o que se passará será precisamente o contrário.

1. Descentralização, poder local e autoridades tradicionais em Timor-Leste
A importância das autoridades tradicionais e das lideranças comunitárias para a equação dos problemas da descentralização da Administração Pública e da instituição do poder local foi sempre clara para os líderes timorenses e o seu reconhecimento tem sido uma constante do discurso oficial desde a independência. Considerem-se apenas alguns exemplos ilustrativos. Num discurso proferido em agosto de 2002, o então Presidente da República Xanana Gusmão observou que, “[n]o processo de descentralização e de poder local, salvaguardando-se o espírito democrático nas eleições dos chefes de aldeia e de *suco*, as autoridades tradicionais podem e devem continuar a desempenhar um papel, cooperativo, de persuasão e esclarecimento das populações”¹⁴. O Programa do IV Governo Constitucional (2007-2012), depois de afirmar a determinação do Governo em “criar condições para descentralizar o poder, dividindo administrativamente o País”, assumiu o compromisso de “assegurar ao poder local, em estrita parceria com o Poder Tradicional, os meios e os recursos adequados para exercer as suas atribuições e competências”¹⁵. O *Guia da Pré-Desconcentração Administrativa*, publi-

prorrogar o mandato dos líderes comunitários em exercício. Aí se lê o seguinte: “A Lei nº 3/2009, de 8 de julho, aprovou o quadro jurídico da atividade e eleição das lideranças comunitárias. Decorridos que estão quase seis anos sobre a data da sua entrada em vigor e depois de auscultadas as lideranças comunitárias, considera-se oportuno introduzir algumas alterações ao regime de eleição que fortaleçam a representatividade e autoridade dos líderes comunitários. [Uma] reforma mais profunda e rigorosa do quadro jurídico das lideranças comunitárias exige tempo para o estudo, o debate e a concertação entre o Estado e os líderes comunitários de forma a garantir que os objetivos que presidem à reforma das organizações comunitárias se concretizem, ou seja, se reforce a legitimidade e a autoridade dos líderes comunitários, se promova a transparência das instituições comunitárias e a participação cívica e se adeque o quadro de responsabilidade dos líderes comunitários à sua capacidade administrativa real”.

¹³ Texto preambular da Lei nº 9/2016, de 8 de julho.

¹⁴ Cf. KAY RALA XANANA GUSMÃO, *A Construção da Nação Timorense: Desafios e Oportunidades*, cit., p. 35 (itálico no original).

¹⁵ Itálico nosso. O texto do Programa do IV Governo Constitucional (2007-2012) pode ser consultado em <http://timor-leste.gov.tl/?cat=39&lang=pt&bl=16> [23/10/2016]. No Programa do VI Governo Constitucional (2015-2017), a relação entre descentralização e autoridades tradicionais/lideranças comunitárias, não sendo expressamente afirmada, resulta também de forma muito clara da inclusão, na secção intitulada “Descentralização”, das subsecções relativas ao “Programa dos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio, nos Sucos” e ao “Programa Nacional para o Desenvolvimento dos Sucos”. O texto do Programa do

gado em 2003 pela Secretaria de Estado da Descentralização Administrativa, admitiu o estabelecimento de parcerias entre os municípios e os Sucos, em prol do desenvolvimento local e do bem-estar e conforto das populações locais, para além de sublinhar o importante papel dos Sucos no “controlo social da actividade municipal”¹⁶. O nexó entre autoridades tradicionais/lideranças comunitárias e poder local é também visível, de forma mais ou menos explícita, nos textos preambulares de vários diplomas legais. Atente-se, por exemplo, no Decreto-Lei nº 4/2012, de 15 de fevereiro (Planeamento de Desenvolvimento Integrado Distrital), em cujo preâmbulo se lê que o Governo “iniciou o teste do modelo de sistema de governo local através do Programa de Desenvolvimento Local, que estabeleceu os arranjos institucionais do governo local [e] criou a ligação entre a liderança comunitária e o Governo”. Mais recentemente, o preâmbulo da Lei nº 9/2016, de 8 de julho (Lei dos Sucos), reflete também muito claramente a relação entre o papel desempenhado pelos Sucos e o poder local, ao explicar a *occasio legis* por referência ao facto de o Estado estar a preparar-se para estabelecer o poder local¹⁷.

A descentralização da Administração Pública e o estabelecimento do poder local decorrem de imperativos constitucionais¹⁸ e têm ocupado um lugar cimeiro

VI Governo Constitucional (2015-2017) pode ser consultado em <http://timor-leste.gov.tl/?cat=39&lang=pt> [23/10/2016].

¹⁶ Texto disponível em <https://descentralizaun.files.wordpress.com/2013/08/documento-pdf-versc3a3o-portuguesa.pdf> [30/10/2016], pp. 28-29.

¹⁷ “Atendendo a que o Estado se prepara para estabelecer o Poder Local, dotado de meios materiais, humanos e financeiros, bem como de legitimidade democrática própria, afigura-se necessário proceder à redefinição do papel dos Sucos, designadamente através de um exercício de clarificação do respetivo quadro legal de responsabilidades e da adequação destas à sua capacidade administrativa e do reforço da sua legitimidade e da sua autoridade, nomeadamente através da introdução de alterações ao procedimento de designação dos membros dos órgãos comunitários e da introdução de garantias de maior transparência nas atividades que os mesmos desenvolvem em prol do bem comum nas respetivas comunidades.”

¹⁸ O artigo 5º da Constituição impõe que o Estado respeite, na sua organização territorial, o princípio da descentralização da Administração Pública (nº 1), remetendo para a lei a definição e fixação das características dos diferentes escalões territoriais, bem como as competências administrativas dos respetivos órgãos (nº 2). O artigo 72º define *poder local* – “pessoas colectivas de território dotadas de órgãos representativos, com o objectivo de organizar a participação do cidadão na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, sem prejuízo da participação do Estado” (nº 1) – e remete para a lei a definição da organização, competência, funcionamento e composição dos órgãos de poder local (nº 2). O artigo 156º, nº 1, alínea h), inclui o princípio da desconcentração e da descentralização administrativa entre os limites materiais de revisão constitucional. Também podem encontrar-se ecos do princípio da descentralização administrativa no artigo 137º, nº 2, onde se estabelece que a Administração Pública é estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva. Em idêntico sentido, cf. JAIME VALLE, “O poder local em Timor-Leste”, in José Melo Alexandrino (coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa, AAFDL, 2014, p. 178.

entre as prioridades políticas de sucessivos governos, traduzindo-se num grande número de medidas, entre criação de grupos de trabalho, adoção de programas de desenvolvimento e realização de reformas legislativas. O processo de descentralização e de criação do poder local – que começou, em 2003, com a criação de um Grupo de Trabalho Técnico Interministerial, liderado pelo Ministério da Administração Estatal e apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹⁹ – está ainda por levar a bom termo, mas os últimos três anos conheceram desenvolvimentos de monta, ainda que de sentido não inteiramente coincidente com os planos inicialmente traçados, pela centralidade entretanto assumida pelo objetivo de desconcentração administrativa, como veremos.

Para o que diretamente nos interessa neste trabalho, importa mapear o processo de descentralização, desconcentração e estabelecimento do poder local em Timor-Leste, atentando no modo como as autoridades tradicionais e as lideranças comunitárias figuram nos diferentes instrumentos jurídicos sucessivamente adotados²⁰. O primeiro desses instrumentos é a Resolução do Governo nº 6/2006, de 11 de outubro, que aprovou a “Política que Institui a Descentralização e Governo Local em Timor-Leste”²¹. Foi aqui que o Governo assumiu o propósito de criar municípios, “constitui[ndo] uma única estratificação municipal do governo local”, de nível, dimensão e população intermédios entre os distritos e os subdistritos em que o território se encontrava dividido. A ligação estreita com as lideranças comunitárias foi sublinhada em vários pontos do documento. “As municipalidades criadas terão fortes ligações aos representantes locais eleitos por voto directo – os conselhos de Suco – e funcionarão com base numa forte

¹⁹ Cf. JAIME VALLE, “O poder local em Timor-Leste”, *cit.*, p. 178. As principais etapas do processo são elencadas no *Guia da Pré-Desconcentração Administrativa*, referido *supra*, pp. 29-30.

²⁰ Para uma análise crítica dos modelos de organização administrativa adotados nesses diferentes instrumentos jurídicos, cf. JAIME VALLE, “O poder local em Timor-Leste”, *cit.*, pp. 179-192.

²¹ Proposta pelo Grupo de Trabalho Técnico Interministerial criado em 2003. No documento, faz-se referência ao Programa de Desenvolvimento Local, uma “estratégia paralela”, lançada em 2004, para “fazer uma simulação em «tempo real» de governo local”, como se explica no “Quadro Estratégico de Descentralização”, anexo à Resolução do Governo nº 10/2006, de 27 de dezembro, que criou o Secretariado para a Descentralização. O Programa de Desenvolvimento Local começou por ser aplicado apenas a quatro distritos-piloto, mas foi sucessivamente alargado até abranger, em 2010, todos os 13 distritos de Timor-Leste. Cf. JAIME VALLE, “O poder local em Timor-Leste”, *cit.*, p. 179. Foi no âmbito deste Programa que foram criadas as Assembleias Locais, através do Diploma Ministerial nº 8/2005-MAE, lamentavelmente indisponível para consulta na página *web* do *Jornal da República*, em <http://www.mj.gov.tl/jornal/?q=node/4909> [31/10/2016]. Segundo informação contida no “Quadro Estratégico de Descentralização”, referido *supra*, até dezembro de 2006 haviam sido criadas 25 Assembleias Locais nos quatro distritos-piloto (Bobonaro, Lautem, Manatuto e Aileu), sendo que estas Assembleias eram constituídas por cerca de 500 membros, “incluindo tanto os funcionários do governo como os membros dos Conselhos de Suco”.

responsabilização para com os níveis inferiores, pares e superiores” (§ 1.1.). Um dos princípios básicos a aplicar no desenvolvimento do sistema de governação local e no estabelecimento das municipalidades era o princípio da “Representação Democrática e ligações estreitas entre os corpos eleitos ao nível de suco e as assembleias municipais com interesses locais representados ao nível municipal” (§ 1.3). Também se previa que, numa primeira fase, as Assembleias Municipais não seriam diretamente eleitas, mas sim constituídas por eleição indireta dos Conselhos de Suco constituintes da municipalidade (§ 2.2.1). Vem já deste documento o “critério cultural”, presente nas posteriores regulações da divisão administrativa do território, segundo o qual a demarcação territorial das novas municipalidades deve ser definida de modo a assegurar, o mais possível dentro de cada unidade municipal, a “preservação da homogeneidade etnolinguística e identidade cultural local” (§ 2.1.1.)²².

Na sequência desta Resolução, o Governo adotou uma outra, ainda em 2006, em que criou o Secretariado para a Descentralização e definiu o “Quadro Estratégico de Descentralização”²³. Deste documento, que reitera os princípios enunciados na “Política”, vale a pena reter sobretudo o facto de se prever a consulta dos Chefes de Suco e dos membros dos Conselhos de Suco durante os preparativos da Lei sobre a Divisão Administrativa e Territorial (§ 3.1.). A Divisão Administrativa do Território veio a ser definida em 2009, pela Lei nº 11/2009, de 7 de outubro, que, contra o previsto na “Política”, fez coincidir a área territorial dos municípios com aquela que era a área territorial dos distritos (artigo 4º, nº 2), o que resultou na divisão do território em 13 municípios²⁴.

Entretanto, no plano da desconcentração administrativa (*i. e.*, de reforço dos serviços periféricos da Administração direta do Estado), o apoio às e a articulação com as lideranças comunitárias tornaram-se referências recorrentes na regulação das atribuições dos órgãos da Administração Estadual nos distritos e subdistritos. O Diploma Ministerial nº 2/2008/MAEOT²⁵ incluiu entre as competências dos administradores de distrito e de subdistrito a garantia de “apoio aos trabalhos

²² Assim é que a Lei nº 11/2009, de 7 de outubro (Divisão Administrativa do Território), que estabeleceu os municípios, estatuiu, no seu artigo 19º, alínea *b*), que a criação, modificação e extinção de municípios depende de lei e deve ter em conta, *inter alia*, a preservação da homogeneidade etnolinguística e identidade cultural local. O critério cultural reaparece na alínea *d*) do mesmo artigo, que acrescenta aos demais critérios a ter em conta “[f]actores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos”. Este preceito não foi alterado pela Lei nº 4/2016, de 25 de maio.

²³ Resolução do Governo nº 10/2006, de 27 de dezembro, referida *supra* na nota 21.

²⁴ Como observa Jaime Valle, esta alteração em relação ao previsto na “Política” de 2006 foi recomendada, em 2008, num documento intitulado *Policy Orientation Guidelines for Decentralization and Local Government in Timor-Leste*. Cf. JAIME VALLE, “O poder local em Timor-Leste”, *cit.*, p. 181.

²⁵ Publicado no *Jornal da República*, em 20 de março de 2008.

das lideranças comunitárias” [artigos 4º, nº 2, alínea j), e 9º, nº 2, alínea i)], uma fórmula não muito diferente da adotada pelo Diploma Ministerial nº 24/2011/MAEOT (Estrutura Orgânica da Administração Distrital)²⁶, que incumbiu a administração distrital e o administrador do subdistrito de contribuir para a paz, estabilidade e unidade nacional, através do apoio às lideranças comunitárias [artigos 2º, alínea h), e 10º, nº 1, alínea a)]. Nos termos deste segundo Diploma Ministerial, a administração distrital tinha ainda como atribuição a prestação de apoio e garantia da adequada gestão administrativa e financeira da administração dos Sucos, em coordenação com a Direção Nacional de Administração dos Sucos [artigo 2º, alínea i)], cabendo ao administrador do subdistrito executar as atividades de apoio à gestão administrativa e financeira dos Sucos [artigo 10º, nº 1, alínea b)]. Para além disso, um dos serviços da Administração Distrital, o Departamento de Planeamento e Desenvolvimento, tinha várias competências relacionadas com as lideranças comunitárias, nomeadamente as de manter uma estreita coordenação e articulação com os líderes comunitários a respeito de iniciativas de desenvolvimento local; promover a utilização de instrumentos de resolução de conflitos junto das lideranças comunitárias; executar planos de formação e desenvolvimento das capacidades das lideranças comunitárias; e apoiar a administração dos Sucos por forma a garantir uma adequada gestão administrativa e financeira dos mesmos em coordenação com os Administradores dos Subdistritos [artigo 8º, alíneas a), g), h) e i)].

As lideranças comunitárias figuram também de forma proeminente no “Planeamento de Desenvolvimento Integrado Distrital”, criado pelo Decreto-Lei nº 4/2012, de 15 de fevereiro, para regular o planeamento e a execução de projetos do Estado ao nível do distrito e do subdistrito, integrando os diferentes planos de desenvolvimento existentes (Plano de Desenvolvimento dos Sucos, Plano de Desenvolvimento Local e Plano Estratégico de Desenvolvimento do Governo). Desde logo, o planeamento e execução do Plano de Desenvolvimento Integrado Distrital (PDID) deve ser realizado através de um processo de consulta aos e fiscalização dos Conselhos de Suco, entre outros órgãos [artigo 3º, nº 1, alínea d)]. A Comissão de Desenvolvimento Distrital é composta, entre outros, por três representantes entre os membros do Conselho de Suco, eleitos por cada Comissão de Desenvolvimento Subdistrital [artigo 5º, nº 1, alínea e)], enquanto a Comissão de Desenvolvimento Subdistrital é composta, entre outros, pelos Chefes de Suco e por membros do Conselho de Suco [artigo 10º, alíneas c) e d)]²⁷. O diploma auto-

²⁶ Publicado no *Jornal da República*, em 23 de novembro de 2011.

²⁷ Tanto para uma como para outra das Comissões é necessário que os Conselhos de Suco sejam representados por, pelo menos, uma mulher [artigos 5º, nº 2, e 10º, alínea d)].

nomiza, para além disso, uma secção em que define as competências do Conselho de Suco e do Chefe de Suco no quadro do PDID²⁸.

Em 2013, o V Governo Constitucional decidiu mudar o rumo do processo de descentralização em curso e centrar os esforços na desconcentração administrativa, com o argumento de que, desse modo, se favoreceria “o surgimento, em cada município, da massa crítica necessária à instituição dos municípios”²⁹. Jaime Valle fala, a este respeito, numa “verdadeira contra-revolução no processo de descentralização administrativa”, manifestando-se muito cético quanto às vantagens, para a autonomia local, desta nova orientação³⁰. O motivo para esta mudança terá sido a tomada de consciência, por parte do Governo, durante as visitas aos distritos para apresentação das propostas de lei sobre o regime eleitoral municipal e sobre o governo local, das grandes dificuldades com que os municípios iriam deparar-se no recrutamento de quadros competentes para ocupar as estruturas administrativas a criar³¹. A pré-desconcentração e, depois, a desconcentração seriam etapas prévias necessárias para uma descentralização bem conseguida.

O Decreto-Lei nº 4/2014, de 22 de janeiro, que definiu o Estatuto Orgânico das Estruturas de Pré-Desconcentração Administrativa, explica a instituição destas estruturas como “o primeiro passo para o desenvolvimento das nossas capacidades administrativas locais, através da introdução de sistemas, processos e procedimentos de gestão pública e governação democrática local, bases fundamentais para o surgimento de órgãos de poder local”³². Da missão e das atribui-

²⁸ O Conselho de Suco é responsável pela consulta das prioridades do Suco; presta apoio na supervisão da execução do PDID; apresenta informações à comunidade local e à Comissão de Desenvolvimento Distrital; e escolhe e nomeia o seu representante junto à Comissão de Desenvolvimento Subdistrital (artigo 14º). O Chefe de Suco é competente para convocar e liderar os encontros ao nível do Suco para elaborar o plano de desenvolvimento do Suco; assegurar a participação ativa dos membros do Conselho de Suco nos encontros do Conselho de Suco; assegurar o processo de consulta com a comunidade local sobre as prioridades do Suco; priorizar e aprovar as prioridades do Suco com base nas necessidades da comunidade; submeter as prioridades do Suco à Comissão de Desenvolvimento Subdistrital; e apoiar na supervisão da execução dos projetos no Suco (artigo 15º).

²⁹ Citamos o então Secretário de Estado da Descentralização Administrativa, Tomás do Rosário Cabral, na nota prévia que acompanhou o *Guia da Pré-Desconcentração Administrativa*, citado *supra* na nota 16.

³⁰ Cf. JAIME VALLE, “[Intervenção na] Mesa redonda sobre desenvolvimentos recentes em matéria de poder local nos novos países de língua portuguesa”, in José Melo Alexandrino e Mário Ramos Pereira Silva (coords.), *II Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa, AAFDL, 2016, pp. 111-115.

³¹ Um argumento pouco convincente, como explica Jaime Valle, atenta a circunstância de também as estruturas de pré-desconcentração administrativa exigirem o recrutamento de um grande número de quadros qualificados. Cf. JAIME VALLE, “[Intervenção na] Mesa redonda sobre desenvolvimentos recentes em matéria de poder local nos novos países de língua portuguesa”, *cit.*, pp. 111-113.

³² O artigo 4º, nº 2, do Decreto-Lei nº 4/2014, de 22 de janeiro, ao estatuir que as estruturas de pré-desconcentração administrativa seriam “instituídas em cada um dos treze municípios do território

ções das estruturas de pré-desconcentração administrativa faz parte a prestação de apoio técnico às atividades desenvolvidas pelas “lideranças comunitárias tradicionais” [artigo 3º, nºs 1 e 2, alínea j)]. Prevê-se, ademais, que estas estruturas se articulem com as lideranças comunitárias tradicionais ao executar, avaliar e fiscalizar as políticas governamentais e as diretivas administrativas governamentais [artigo 3º, nº 2, alínea g)]. Compete ao Gestor Distrital assegurar a existência de mecanismos de coordenação com as lideranças comunitárias tradicionais [artigo 15º, nº 1, alínea e)], enquanto ao Administrador de Posto compete assegurar o apoio às atividades promovidas pelas lideranças comunitárias tradicionais “que relevem para a promoção da coesão social e territorial”; executar medidas e desenvolver atividades de apoio à gestão administrativa e financeira dos Sucos; e manter, por iniciativa própria e de acordo com as instruções do Secretário do Gestor Distrital, relações de comunicação, colaboração e de cooperação com as lideranças comunitárias tradicionais [artigo 22º, alíneas c), d) e p)]³³. Um aspeto

nacional”, criou expectativas quanto a uma instalação simultânea das estruturas em todos os municípios, o que veio a ser desmentido pela Resolução do Governo nº 28/2014, de 22 de outubro (Instalação dos Órgãos e Serviços das Estruturas de Pré-Desconcentração Administrativa), onde se esclareceu que “a instituição das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa deverá iniciar-se pelos municípios mais próximos de Díli, garantindo um maior e melhor acompanhamento do processo por parte dos serviços da Administração Central do Estado”. O Governo resolveu, por isso, dar início ao processo de instalação dos órgãos e serviços das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa nos “municípios” de Aileu, Ermera e Liquiçá.

³³ O apoio prestado às lideranças comunitárias tradicionais é também sublinhado no Diploma Ministerial nº 24/2014, de 24 de julho (Orgânica dos Postos Administrativos), que retoma muitas das soluções normativas já presentes no Diploma Ministerial nº 24/2011/MAEOT (Estrutura Orgânica da Administração Distrital), referido *supra*. No preâmbulo do Diploma Ministerial nº 24/2014, os Postos Administrativos são apresentados como “serviços de proximidade, de âmbito subdistrital”, que apoiam as lideranças comunitárias tradicionais nas suas iniciativas de promoção do desenvolvimento comunitário. Entre as atribuições do Posto Administrativo incluem-se o apoio a atividades promovidas pelas lideranças comunitárias tradicionais que contribuam para a coesão social e territorial e o apoio às lideranças comunitárias tradicionais no domínio da sua gestão administrativa e financeira [artigo 4º, alíneas b) e c)]. As competências do Administrador do Posto são definidas, no artigo 9º, alíneas c), d) e p), em termos idênticos aos adotados pelo Decreto-Lei nº 4/2014, de 22 de janeiro. O Serviço Local de Planeamento e Desenvolvimento é definido como tendo por missão apoiar as lideranças comunitárias tradicionais e as organizações não governamentais cuja ação incida sobre a área do Posto Administrativo (artigo 15º). Compete a este Serviço, *inter alia*, assegurar uma estreita coordenação e articulação entre as Estruturas de Pré-Desconcentração Administrativa e as lideranças comunitárias tradicionais; aconselhar as comunidades locais tradicionais em matéria de promoção do desenvolvimento local; apoiar a gestão administrativa e financeira dos órgãos das lideranças comunitárias tradicionais; elaborar e executar planos de capacitação das lideranças comunitárias tradicionais; promover a utilização de instrumentos de resolução pacífica de conflitos junto das lideranças comunitárias tradicionais; e recolher informações sobre as necessidades específicas de cada comunidade local tradicional, com vista a uma melhor definição e concretização de planos e projetos de desenvolvimento [artigo 16º, alíneas a) e g)]. Outro

interessante deste diploma reside no facto de as lideranças comunitárias (representantes dos Conselhos de Suco e Chefes de Suco) e as autoridades tradicionais (*Lian-na'in*) figurarem na composição de vários órgãos. Assim, a *Assembleia Distrital*, que é o órgão de discussão e coordenação distrital dos programas de desenvolvimento local, integra dois representantes, eleitos por cada Assembleia de Posto Administrativo, em representação dos Conselhos de Suco compreendidos na área da sua jurisdição administrativa [artigo 27º, nº 1, alínea e)]; a *Assembleia de Posto Administrativo*, que é o órgão de consulta e controlo social do Posto Administrativo com competência para assegurar a formulação das recomendações sobre as áreas de prioridade para o desenvolvimento local, integra os Chefes de Suco e os *Lian-na'in* da área do Posto Administrativo [artigo 31º, nº 1, alíneas d) e e)]; e os *Conselhos Consultivos Locais*, que têm por missão “promover a participação dos agentes sociais e forças vivas locais no processo de implementação local da política de descentralização administrativa e de instalação dos órgãos representativos dos municípios”, integram os Chefes de Suco e os *Lian-na'in* compreendidos na circunscrição administrativa do Conselho Consultivo Local [artigo 69º, nº 1, alíneas d) e e)]³⁴.

Ainda em 2014, foi criada a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, pela Lei nº 3/2014, de 18 de junho, que determinou que o enclave fosse dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, personalidade jurídica e órgãos próprios. A respeito do regime instituído pela Lei nº 3/2014, vale a pena referir que o Conselho Consultivo da Região, presidido pelo Presidente da Autoridade da Região e concebido para coadjuvá-lo na tomada de decisões, é composto, entre outros, por um *Lian-na'in* de Oe-Cusse Ambeno e um Chefe de Suco nomeados pelo Presidente da Autoridade (artigo 24º, nº 1). O Decreto-Lei nº 5/2015, de 22 de janeiro, definiu o Estatuto da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno. Para além de reiterar a disposição relativa à participação de lideranças comunitárias e de autoridades tradicionais no Conselho Consultivo da Região, no seu artigo 27º, este diploma estatui que a Região Administrativa Especial salvaguarda e promove os interesses específicos da população da Região, no quadro dos interesses nacionais, mantendo apropriadas relações de articulação, coordenação e informação, por um lado, com o Governo e a Admi-

serviço com uma importante ação junto das lideranças comunitárias é o Serviço de Desenvolvimento Comunitário, ao qual compete, designadamente, coordenar a elaboração da proposta de investimentos públicos a inscrever no Plano de Investimento Distrital, assegurando as necessárias consultas às lideranças comunitárias tradicionais [artigo 18º, alínea a)].

³⁴ A composição, a organização e o funcionamento dos Conselhos Consultivos Locais são regulados pelo Diploma Ministerial nº 29/2014, de 24 de julho (Regulamento dos Conselhos Consultivos Locais).

nistração Pública central e, por outro lado, com os órgãos municipais e os Sucos na região (artigo 4º, nº 2).

Já em 2016, o processo de reorganização da Administração Local do Estado conheceu novos desenvolvimentos, com o estabelecimento das Autoridades Municipais e a reforma das Administrações Municipais, com o propósito de que estas passem a “constituir a pedra angular da Administração Local do Estado e os alicerces da futura Administração Autárquica”, como se lê no preâmbulo do Decreto-Lei nº 3/2016, de 16 de março (Estatuto das Administrações Municipais, das Autoridades Municipais e do Grupo Técnico Interministerial para a Descentralização Administrativa). Subjacente às reformas introduzidas por este diploma está ainda a “estratégia de transição gradual dos serviços das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais para a esfera do poder local”³⁵. O modelo organizacional das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais³⁶ coincide com o modelo proposto para os órgãos e serviços do poder local, estando “vocacionado para uma prestação de serviços públicos, em domínios que futuramente transitarão para a esfera de responsabilidades autárquicas, nomeadamente Educação, Saúde, Água, Saneamento e Ambiente, Obras Públicas, Agricultura, Gestão de Mercados e Turismo, Segurança Alimentar, Gestão de Desastres Naturais, Proteção Civil, Ação Social e Registos, Notariado e Serviços Cadastrais”. As Administrações Municipais e as Autoridades Municipais

³⁵ Uma transição em três fases, como se explica no texto preambular do Decreto-Lei nº 3/2016: “a fase da desconcentração administrativa, durante a qual se estabelecerão serviços administrativos, no âmbito da Administração direta do Estado, dotados de estruturas orgânicas, sistemas administrativos e recursos humanos, materiais e financeiros capazes de assegurarem uma prestação qualificada de bens e serviços públicos; a fase da descentralização administrativa institucional, durante a qual os serviços das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais transitam da esfera da Administração direta para a esfera da Administração indireta, passando a assegurar a prestação de bens e serviços públicos locais sujeitas, apenas, à superintendência dos membros do Governo; e, finalmente, a fase da descentralização administrativa territorial, durante a qual os serviços das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais transitam para a esfera da Administração Autónoma, ficando dependentes dos órgãos representativos do Poder Local”.

³⁶ Um e outras são serviços integrados no âmbito da Administração direta do Estado, mas as Autoridades Municipais têm uma estrutura organizativa mais complexa, por integrarem no respetivo quadro de dirigentes um presidente da Autoridade Municipal e três secretários municipais, responsáveis pelas áreas da administração, das finanças e do desenvolvimento local. O Governo reconhece que “alguns municípios, pela sua dimensão populacional, pelos níveis mais elevados de infraestruturação que evidenciam e pela função estratégica que têm para a promoção da coesão territorial”, devem passar a dispor de Autoridades Municipais. O Decreto-Lei nº 3/2016, de 16 de março, cria as Autoridades Municipais de Baucau, Bobonaro, Díli e Ermera, mas admite a possibilidade de, anualmente, o Ministro responsável pela Administração Local determinar o estabelecimento de outras Autoridades Municipais, mediante Diploma Ministerial.

têm competências no domínio do apoio às organizações comunitárias, incluindo as de transferir para as organizações comunitárias os incentivos financeiros e materiais legalmente previstos para a prossecução dos respetivos fins; estabelecer mecanismos de cooperação técnica com as organizações comunitárias de forma a promover a capacitação das suas lideranças e recursos humanos; e informar o membro do Governo responsável pela Administração Estatal acerca do resultado das auscultações realizadas às organizações comunitárias acerca das políticas públicas, programas, projetos e atos normativos aprovados ou que o Governo se proponha aprovar [artigo 18º, nº 1, alíneas a), b) e e)]. O Administrador Municipal, que representa o Governo no respetivo município e a quem incumbe dirigir a Administração Municipal, é competente para auscultar e coordenar com as organizações comunitárias a realização de iniciativas junto das populações do município e para assegurar “aos líderes comunitários o apoio da Administração Municipal no que os mesmos necessitem para o exercício das respetivas competências legais e costumeiras” [artigo 25º, nº 1, alíneas e) e f)]³⁷. O Conselho de Coordenação Municipal, que é o órgão de apoio ao Administrador Municipal e ao Presidente da Autoridade Municipal na coordenação das atividades correntes dos órgãos e serviços da Administração Local do Estado e na avaliação periódica das atividades desta, tem competência para aprovar “recomendações e pareceres sobre questões relacionadas com a organização, o funcionamento, a gestão dos recursos humanos e as relações da Administração Local com a Administração Central e com as Organizações Comunitárias” [artigo 39º, alínea c)]. O Conselho de Coordenação Municipal é composto, entre outros, por um Chefe de Suco, eleito por cada Assembleia de Posto Administrativo [artigo 40º, nº 1, alínea f)]. O Conselho Consultivo Municipal, que é o órgão de consulta da Administração Municipal ou da Autoridade Municipal em matéria de promoção do desenvolvimento socioeconómico do município, é composto, entre outros, pelos Chefes de Suco que desempenhem funções na área do município e pelos *Lian-na'in* que, para além de desempenharem funções na área do município, tenham sido eleitos pelos Conselhos de Suco [artigo 44º, nº 1, alíneas c) e d)]. De igual modo, a Assembleia do Posto Administrativo, que é o órgão de consulta da Administração do Posto em matéria de promoção do desenvolvimento socioeconómico do Posto, é composta, entre outros, pelos Chefes de Suco que desempenhem funções na área do Posto e pelos *Lian-na'in* que desempenhem funções na área do Posto e que tenham sido eleitos pelos respetivos Conselhos de Suco [artigo 48º, nº 1, alíneas d) e e)].

³⁷ Itálico nosso. Estas competências são igualmente atribuídas ao Presidente da Autoridade Municipal, que representa o Governo no respetivo Município e dirige a Autoridade Municipal, por força do artigo 31º, nº 1, do Decreto-Lei nº 3/2016, de 16 de março.

Este diploma prevê a existência de um Serviço Municipal específico de Apoio às Organizações Não Governamentais e às Organizações Comunitárias [artigo 53º, alínea f)], o que reflete a equiparação frequentemente feita pelo legislador timorense entre organizações/lideranças comunitárias e organizações não governamentais. A Administração do Posto Administrativo tem várias competências relacionadas com as lideranças e as organizações comunitárias, incluindo as de registar a identificação dos líderes comunitários que exerçam funções no Posto Administrativo; assegurar apoio técnico às organizações comunitárias nas suas atividades administrativas e financeiras, na elaboração dos respetivos planos de desenvolvimento comunitário e nas iniciativas tomadas com vista à identificação das necessidades e das prioridades das comunidades locais em matéria de desenvolvimento comunitário e de desenvolvimento local; e assegurar a realização de consultas às organizações comunitárias e às comunidades locais acerca dos investimentos públicos a realizar na área do Posto Administrativo [artigo 60º, nº 2, alíneas h) a l)].

Por último, importa referir a Lei nº 4/2016, de 25 de maio, que alterou a divisão administrativa do território fixada pela Lei nº 11/2009, de 7 de outubro. Recuando na decisão, tomada em 2009, de eliminar o nível inframunicipal, o legislador definiu dois escalões de circunscrições administrativas – no primeiro escalão, doze dos treze Municípios definidos em 2009 e a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, estabelecida em 2014, e, no segundo escalão, os Postos Administrativos, reintroduzidos na organização administrativa timorense em 2014, com o Estatuto Orgânico das Estruturas de Pré-Desconcentração Administrativa, e correspondentes aos velhos subdistritos.

O processo não fica por aqui, está bem de ver. Aguardam-se novos desenvolvimentos a breve trecho. Nesta sequência de avanços e recuos, pode dizer-se que uma constante foi o reconhecimento da importância das lideranças comunitárias para a Administração Local, não só pela insistência na necessidade de lhes prestar apoio, de as auscultar e de manter com elas relações de comunicação, colaboração e de cooperação, mas também, mais recentemente, pela inclusão de líderes comunitários e de autoridades tradicionais na composição de vários órgãos. Este reconhecimento pode considerar-se muito positivo, mas também pode ser visto sobretudo como expressão de paternalismo estadual por parte de um legislador ainda algo contrafeito face à necessidade de acomodar formas de poder tradicional. Importa ter presente, desde logo, que, não raro, o legislador timorense agrupa, numa mesma categoria, as lideranças comunitárias e as organizações não-governamentais, sugerindo a equiparação entre umas e outras. E também que o legislador timorense continua a insistir em negar aos Sucos o carácter de divisão territorial e de expressão do poder local, como veremos na secção que se segue.

2. A classificação jurídica dos Sucos

Segundo a informação disponível na página *web* oficial do Governo de Timor-Leste, Suco é a menor *divisão administrativa* do território timorense, podendo ser composto por uma ou mais Aldeias. Existem 498 Sucos no território, numa média de sete por subdistrito³⁸. Esta definição é semelhante à que foi dada pelo Diploma Ministerial nº 9/2004, de 14 de julho, que fixou as Aldeias para efeitos da eleição dos Chefes de Suco e dos membros dos Conselhos de Suco, mas é muito diferente da que, entretanto, foi estabelecida na lei. A Lei nº 3/2009, de 8 de julho (Lideranças Comunitárias e sua Eleição), definiu Suco como “uma organização comunitária formada com base em circunstâncias históricas, culturais e tradicionais e que tem área estabelecida no território nacional e população definida” (artigo 3º, nº 1). A Lei nº 9/2016, de 8 de julho (Lei dos Sucos), em vigor, define os Sucos como “pessoas coletivas de direito público, de natureza associativa, formados com base em circunstâncias históricas, culturais e tradicionais, cujos membros se encontram ligados por laços familiares ou por laços tradicionais, num espaço determinado” (artigo 3º, nº 1).

A progressiva desterritorialização dos Sucos e a sua transformação, de circunscrições tradicionais para “organizações comunitárias” e, agora, para “pessoas coletivas de direito público de natureza associativa”, reflete bem o desconforto do legislador timorense perante as formas de poder tradicional, parecendo ser motivada sobretudo pelo interesse em situar os Sucos (e as suas lideranças) à margem da Administração Pública e do poder local³⁹. A separação foi assumida expressamente pela Lei nº 3/2009, ao estatuir que os líderes comunitários não pertencem à Administração Pública e as suas decisões não obrigam o Estado (artigo 2º, nº 2). A Lei nº 9/2016 segue esta orientação, ao estabelecer que os Sucos têm a natureza jurídica de associações públicas (artigo 4º); que as deliberações aprovadas pelo Conselho de Suco e pela Assembleia de Aldeia, bem como os atos praticados pelo Chefe de Suco e pelo Chefe de Aldeia, não obrigam o Estado nem o Município (artigos 16º, nº 2, 29º, nº 2, 23º, nº 3, e 33º, nº 2, respetivamente); e que os contratos de trabalho celebrados entre os Sucos e o respetivo pessoal não criam nenhum vínculo entre estes e os órgãos ou serviços da Administração

³⁸ Informação disponível em <http://timor-leste.gov.tl/?p=91> [1/11/2016]. Esta informação é causa de perplexidade, não apenas por se referir aos Sucos como divisões administrativas, contrariando aquele que tem sido o discurso oficial do legislador timorense desde 2009, mas também por indicar um número de Sucos superior àquele que é reconhecido pelo Governo (442 Sucos), no Diploma Ministerial nº 199/GM/MAEOT/IX/09, de 15 de setembro de 2009.

³⁹ Uma opção legislativa recebida com perplexidade por parte da doutrina. Nesse sentido, cf. JAIME VALLE, “O poder local em Timor-Leste”, *cit.*, pp. 193-194, e “[Intervenção na] Mesa redonda sobre desenvolvimentos recentes em matéria de poder local nos novos países de língua portuguesa”, *cit.*, p. 115.

direta ou indireta do Estado ou com os órgãos ou serviços do Município (artigo 81º, nº 3). Todavia, este mesmo diploma também prevê, a propósito das atribuições dos Sucos, que as organizações comunitárias prosseguem, entre outras, as atribuições que lhes sejam delegadas pelos órgãos da Administração central do Estado ou do poder local, através de contratos interadministrativos de delegação de atribuições (artigo 5º, nº 2)⁴⁰, e que os Sucos ficam sujeitos ao regime da tutela administrativa, consistente na verificação do cumprimento das leis e dos regulamentos por parte dos órgãos dos Sucos (artigo 82º) e a exercer através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias por parte do Governo (artigos 83º e segs.).

A questão da classificação jurídica dos Sucos foi suscitada em 2009, no quadro do processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade do que veio a ser a Lei nº 3/2009, de 8 de julho (Lideranças Comunitárias e sua Eleição)⁴¹. Os diplomas legais adotados em 2004 não haviam tomado posição sobre o assunto, ainda que possamos sustentar que os termos em que foram reguladas as eleições dos Chefes de Suco e dos Conselhos de Suco (Lei nº 2/2004, de 18 de fevereiro), muito próximos dos definidos para as eleições dos órgãos de soberania, indicavam um entendimento favorável à integração dos Sucos e das autoridades comunitárias no poder local⁴². Nos termos do artigo 12º, nº 1, da Lei nº 2/2004, a apresentação de candidaturas podia ser feita a título individual ou por um ou mais dos partidos políticos, o que conduziu a que as primeiras eleições realizadas para Chefe de Suco e para os Conselhos de Suco, em 2004 e em 2005, tenham sido fortemente condicionadas pela partidarização das candidaturas, com prejuízo para a legitimidade real dos indivíduos eleitos. Como reportado na imprensa timo-

⁴⁰ De modo não muito diferente, o artigo 6º, nº 2, do mesmo diploma, a respeito das competências dos Sucos, estatui que estes exercem ainda as competências que lhes sejam delegadas pelos órgãos da Administração Local, através de contratos interadministrativos de delegação de competências.

⁴¹ Proc. 02/Const/2009/TR, decidido pelo acórdão do Tribunal de Recurso, proferido em 7 de julho de 2009. O texto do acórdão encontra-se publicado no *Jornal da República*, série I, nº 28, de 5 de agosto de 2009, pp. 3388-3399.

⁴² A indefinição do estatuto dos líderes e estruturas comunitárias resulta muito claramente do texto preambular do outro diploma legal adotado em 2004 – o Decreto-Lei nº 5/2004, de 14 de abril, sobre autoridades comunitárias –, onde se remetia para as futuras leis que haveriam de estabelecer a divisão administrativa do país e os modelos de desconcentração e descentralização administrativa. “Estão em curso estudos especializados sobre a divisão administrativa do país e diferentes modelos de desconcentração e descentralização administrativa. Tais estudos vão determinar a feitura das leis pertinentes. Entretanto e sem prejuízo dessas leis importa legitimar o papel que têm vindo a desempenhar os líderes e as estruturas comunitárias através de eleições, em conformidade com a Lei nº 2/2004 do Parlamento Nacional. Em realidade, os líderes e as estruturas comunitárias têm todo um papel de relevo na organização das comunidades, que deve ser reconhecido pelo Estado sem mais delongas pois deles também dependem a organização e mobilização da comunidade para o desenvolvimento sócio-económico e cultural do país.”

rense, vários Chefes de Suco, eleitos em virtude da pressão exercida pelos partidos que os propuseram, acabaram por nunca ser reconhecidos pelas populações, que continuaram a recorrer aos líderes tradicionais, aos seus olhos legítimos, para resolver os problemas surgidos na comunidade⁴³. Este aspeto do regime foi, por isso, revisto pela Lei nº 3/2009, que proibiu a apresentação de candidaturas por partidos políticos (artigo 21º, nº 3) e consagrou, entre os princípios orientadores da campanha eleitoral, a proibição de vinculação da candidatura a partido político [artigo 24º, nº 1, alínea b)].

Antes de a lei ser promulgada, porém, o Presidente da República solicitou ao Tribunal de Recurso a apreciação da constitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional, por, entre outros motivos, considerar que, estando em causa o “regime jurídico eleitoral de um órgão do poder local”⁴⁴, a exclusão dos partidos políticos do processo eleitoral para as lideranças comunitárias contrariava o “sistema constitucional da mediação dos partidos políticos, expressão organizada da vontade popular”, violando os artigos 7º, 46º, 65º, 70º e 72º da CRDTL. O Parlamento Nacional defendeu a constitucionalidade do Decreto com o argumento de que as atividades desempenhadas pelos Conselhos de Suco, apesar de interessarem ao Estado, “que ocasionalmente as subsidia, por considerá-las de interesse público”, não significa que os Sucos e os Conselhos de Suco possam ser definidos como órgãos do poder local, já que este “é constituído por pessoas colectivas de território, ou seja, por divisões administrativas do território de Timor-Leste”. O Parlamento Nacional disse não negar a “natureza de poder político” às lideranças comunitárias, mas acrescentou que “qualquer herança de poder local, que eventualmente tenha raízes nos usos e costumes locais, não foi acolhida pela Constituição que delimitou formalmente o poder político aos

⁴³ Cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, “Estado de Direito e justiça tradicional: Ensaio para um equilíbrio em Timor-Leste”, *cit.*, p. 116. Como observou o Parlamento Nacional, na sua argumentação perante o Tribunal de Recurso, no Proc. 02/Const/2009/TR, “durante as audiências públicas efectuadas pelo Governo e que se estenderam por mais de um ano e meio a maioria dos chefes de suco e aldeia, as comunidades, incluindo ONG, manifestaram seu apoio a não participação dos partidos políticos na eleição” (p. 3390). Idênticos problemas de legitimidade aos olhos das populações tiveram as mulheres eleitas para os Conselhos de Suco. Cf. M. ANNE BROWN, “Formação do Estado e da comunidade política em Timor-Leste: a centralidade do local”, *cit.*, pp. 109-110. Este aspeto não motivou, no entanto, qualquer alteração às quotas fixadas na lei, o que se compreende atenta a circunstância de a promoção da igualdade de género ser um objetivo inegociável para o Estado timorense.

⁴⁴ Um entendimento secundado pelo Ministério Público. A síntese dos argumentos apresentados pelo Presidente da República, pelo Ministério Público e pelo Parlamento Nacional é a que consta do texto do acórdão proferido pelo Tribunal de Recurso, no Proc. 02/Const/2009/TR, pp. 3388-3390.

órgãos de soberania e de poder local”⁴⁵. Sem aparentemente contemplar a possibilidade, não afastada pelo texto constitucional, de o legislador classificar os Sucos como divisões administrativas e como entidades de poder local, o Parlamento Nacional afirmou enfaticamente que “os Sucos nunca poderão ser considerados como poder local, pois não são reconhecidos pela Constituição, não são pessoas colectivas de território e não foram em circunstância alguma reconhecidos pela lei como tal”. Assim sendo – concluiu –, uma vez que a Constituição apenas garante a participação dos partidos políticos nas eleições dos órgãos de soberania e do poder local, o afastamento dos partidos políticos das eleições para as lideranças comunitárias não violava a Constituição.

Estes argumentos do Parlamento Nacional colheram o apoio da maioria dos juízes no coletivo do Tribunal de Recurso que apreciou o caso, tendo-se concluído pela não inconstitucionalidade, não só das normas referidas pelo Presidente da República, mas de “qualquer outra norma” do Decreto *sub judice*. Depois de analisar as competências atribuídas no Decreto ao Chefe de Suco e ao Conselho de Suco, o Tribunal concluiu que “os órgãos dos sucros praticam actos políticos”, mas acrescentou que isso não faz deles órgãos políticos, sendo necessário verificar se obedecem ao princípio da tipicidade constitucional, ou seja, se estão tipificados enquanto tais na Constituição. Num aparente *non sequitur*, o Tribunal enunciou a questão em termos diferentes em momentos sucessivos, acabando por propor-se verificar se os órgãos em causa “obedecem ou não ao aludido princípio da tipicidade, ou seja, se estamos perante órgãos de poder local, previstos no artigo 72º da CRDTL”. Este enunciado é estranho, porque o artigo 72º não tipifica quaisquer órgãos de poder local, limitando-se a exigir que o poder local seja dotado de órgãos representativos e a remeter para a lei a definição da organização, competência, funcionamento e composição dos órgãos de poder local. Sendo os órgãos dos Sucos órgãos representativos, não se vê de que modo é que o artigo 72º da CRDTL poderia constituir um obstáculo ao seu reconhecimento como órgãos de poder local.

⁴⁵ Há algo de incongruente nesta argumentação do Parlamento Nacional, na medida em que começa por aparentemente equiparar as lideranças comunitárias a uma “herança de poder local”, mas conclui afirmando que estas não podem ser reconhecidas como formas de poder político, por não terem sido reconhecidas pela Constituição, “que delimitou formalmente o poder político aos órgãos de soberania e de poder local”. Sendo que o que está em causa é determinar se os órgãos dos Sucos são órgãos de poder local, a remissão para a Constituição nestes termos não resolve a questão. Aliás, a norma constitucional que trata do poder local – artigo 72º – pode perfeitamente ser interpretada em conjugação com o artigo 2º, nº 4, relativo à valorização do costume, para se chegar a uma conclusão diametralmente oposta daquela sustentada pelo Parlamento Nacional, ou seja, a de que os Sucos são formas de poder local. Não foi essa, no entanto, a via seguida pelo Tribunal de Recurso.

Na verdade, foi outra a passagem do artigo 72º que o Tribunal acabou por utilizar para chegar à conclusão de que os órgãos dos Sucos não são órgãos políticos – a definição de poder local como *peças colectivas de território*. Disse o Tribunal: “Os sucros não estão definidos na lei como divisão administrativa do território timorense” e o Decreto *sub judice* também não os define como tais. O Tribunal não fez qualquer referência ao facto de os Sucos terem uma extensão territorial bem definida e oficialmente reconhecida⁴⁶ e também não parece ter contemplado leituras alternativas do preceituado na Constituição, que o teriam levado na direcção oposta daquela que tomou, como seria a de extrair da conjugação dos artigos 72º e 2º, nº 4, da CRDTL a exigência de reconhecimento dos Sucos como forma de poder local. Em vez disso, o Tribunal aceitou como decisiva a caracterização dos Sucos feita pelo próprio Decreto *sub judice*, concluindo que o poder dos Sucos é um “poder de mera colaboração com o Estado” e não verdadeiro poder político. Segundo o Tribunal, o Decreto *sub judice* tratava os Sucos como “organizações da sociedade civil ou mesmo associações públicas que se diferenciam do poder político pela inexistência de canais permanentes de interlocução entre os diversos actores e estruturas locais”. Atentas todas as formas de “comunicação, colaboração e cooperação” entre as lideranças comunitárias e o Estado, previstas pela legislação timorense (de que demos conta *supra*), é difícil aceitar este argumento de que não existem canais permanentes de interlocução entre os diversos actores e estruturas locais. Também é duvidoso que o legislador timorense tivesse em mente a caracterização dos Sucos que o Tribunal lhe imputa. Seja como for, o legislador reviu-se claramente nesta interpretação do Tribunal e verteu-a em letra de lei, ao estatuir, no artigo 4º da Lei nº 9/2016, de 8 de julho (Lei dos Sucos), que os Sucos “têm a natureza jurídica de associações públicas”⁴⁷. A questão fica, deste modo, arrumada⁴⁸. Pelo menos, para já, se o legislador não

⁴⁶ Algo a que fez referência a juíza Maria Natércia Gusmão Pereira, no seu voto de vencido: “[Os Sucos] são entidades territoriais, uma vez que têm território já definido há muito tempo, ainda que de modo informal (conforme é reconhecido, entre outros diplomas legais, pelo diploma ministerial nº 9/2004, de 14 de Julho)”. Refira-se, aliás, que o próprio Decreto *sub judice* reconhecia essa dimensão territorial dos Sucos, já que os definia como tendo “área estabelecida no território nacional” (artigo 3º, nº 1, da Lei nº 3/2009).

⁴⁷ Segundo a exposição de motivos apresentada pelo Governo ao Parlamento Nacional, a respeito do que veio a ser a Lei nº 9/2016, um dos objetivos do diploma foi o de “[p]ositivar por acto parlamentar a natureza jurídica dos Sucos, determinada pelo Acórdão nº 02/Const/2009/TR”. O texto da exposição de motivos pode ser consultado em <http://www.parlamento.tl/propostasdelei.php> [6/11/2016].

⁴⁸ O que não obsta a que existam alguns sinais contraditórios da parte das autoridades timorenses. Pense-se, desde logo, na informação disponível no portal do Governo sobre a definição de Suco, que referimos no início desta secção. Importa também ter presente que, na exposição de motivos referida na nota anterior, se pode ler o seguinte: “A proposta de Lei dos Sucos propõe, em conformidade com o

mudar de ideias. Como referimos, o texto constitucional não constitui impedimento a que os Sucos sejam considerados como formas de poder local, podendo mesmo advogar-se que uma leitura conjugada dos artigos 72º e 2º, nº 4, o recomenda, se não mesmo o exige.

Qualquer que seja a classificação jurídica que lhes seja dada pelo legislador, certo é que, na prática, os Sucos e os seus órgãos continuam a desempenhar “tarefas de governo autárquico”⁴⁹, segundo os termos definidos por lei, a ser financiados pelo Orçamento Geral do Estado, através de incentivos financeiros destinados a permitir-lhes desempenhar cabalmente as suas funções⁵⁰, e a bene-

Acórdão nº 02/Const/2009/TR, do Venerando Tribunal de Recurso, que estes tenham a natureza jurídica de associações públicas, *as quais se integram no âmbito da Administração Autónoma do Estado*. Itálico nosso.

⁴⁹ Para convocarmos a expressão usada pelo Presidente da República perante o Tribunal de Recurso, no processo de controlo da constitucionalidade acabado de referir. A Lei nº 9/2016, de 8 de julho (Lei dos Sucos), alarga significativamente o leque de competências atribuídas aos Sucos, não apenas pelo aumento das competências em domínios que diremos “tradicionais”, mas também pelo aumento das competências propriamente administrativas, como, por exemplo, o recenseamento dos membros da comunidade, através do preenchimento da “ficha família”; a atestação de que os membros da comunidade têm residência habitual numa das Aldeias do Suco; a realização do recenseamento agrícola e pecuário, em coordenação com os serviços da Administração Local; e o apoio às atividades dos serviços cadastrais [artigo 6º, nº 1, alíneas n), o), w) e z)]. O exercício destas e das demais competências deverá ser regulamentado por decreto-lei do Governo (artigo 6º, nº 2).

⁵⁰ Segundo o regime em vigor – definido pelo Decreto-Lei nº 6/2014, de 26 de fevereiro (Recursos Materiais e Incentivos Financeiros das Lideranças Comunitárias), com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 9/2016, de 4 de maio –, os incentivos financeiros das lideranças comunitárias têm a natureza de subvenção pública, sendo subsidiados pelo Orçamento Geral do Estado através de dotação inscrita no Ministério da Administração Estatal sob a rubrica transferências públicas (artigo 1º, nº 2). Os incentivos financeiros devem ser utilizados na atribuição de subsídios fixos, senhas de presença e subsídios operacionais (artigo 2º, nº 2). Os incentivos financeiros são transferidos semestralmente para uma conta bancária oficial em nome da Administração de Distrito da área territorial do Suco (artigo 8º, nº 1). A Administração de Distrito é responsável pela atribuição e supervisão da execução dos incentivos financeiros, sendo que os incentivos são distribuídos mensalmente ao Chefe de Suco mediante apresentação de relatório de contas respeitante ao mês anterior (artigo 9º, nºs 1 e 2). Refira-se que o Decreto-Lei nº 9/2016 não incorporou no seu articulado o disposto no artigo 117º do Decreto-Lei nº 3/2016, de 16 de março (Estatuto das Administrações Municipais, das Autoridades Municipais e do Grupo Técnico Interministerial para a Descentralização Administrativa), que também altera o regime de transferência de incentivos às lideranças comunitárias previsto no Decreto-Lei nº 6/2014. Para além de alterações de nomenclatura (Administração Municipal e Autoridade Metropolitana, em lugar de Administração de Distrito), o artigo 117º do Decreto-Lei nº 3/2016 prevê que os incentivos financeiros sejam disponibilizados às organizações comunitárias através de transferência bancária para a conta de cada organização comunitária, o que constitui uma alteração significativa em relação ao regime fixado no Decreto-Lei nº 6/2014 e mantido pelo Decreto-Lei nº 9/2016. Tratando-se de uma contradição entre dois decretos-leis, o regime fixado pelo mais recente haverá de prevalecer, por força da regra interpretativa segundo a qual a lei posterior derroga a lei anterior. Este regime foi confirmado pelo Diploma Ministerial Conjunto nº 40/2016, de 27 de julho, que definiu, num articulado extremamente minucioso e complexo, os procedimentos para

ficiar do apoio permanente do Governo, através da ação da Direção Nacional de Desenvolvimento Comunitário e Apoio aos Sucos⁵¹. O regime dos Sucos definido em 2016 acentua, aliás, a ligação entre Sucos e poder estadual (central e local), ao prever, por exemplo, a possibilidade de delegação de atribuições nos Sucos, pelos órgãos da Administração central do Estado ou do poder local (artigo 5º, nº 2), e de delegação de competências nos Sucos, pelos órgãos da Administração Local (artigo 6º, nº 3); hipóteses que, a verificarem-se, dificilmente serão compatíveis com a estatuição de que as deliberações aprovadas pelo Conselho de Suco e pela Assembleia de Aldeia, bem como os atos praticados pelo Chefe de Suco e pelo Chefe de Aldeia, não obrigam o Estado nem o Município (artigos 16º, nº 2, 29º, nº 2, 23º, nº 3, e 33º, nº 2, respetivamente, todos da Lei nº 9/2016). Diremos, por isso, que a insistência do legislador timorense em negar aos Sucos o carácter de poder local não obsta a que estes sejam o que, até ao momento, mais se aproxima de uma qualquer forma de poder local e, nessa medida, constituam – como observa Jaime Valle – “a única verdadeira descentralização existente em Timor-Leste”⁵².

3. Modernidade v tradição na regulação das lideranças comunitárias

A recente viragem a favor da tradição, que a Lei nº 9/2016, de 8 de julho (Lei dos Sucos), claramente evidencia, pode ser explicada pelo interesse do legislador timorense em vincar as especificidades dos Sucos face aos órgãos de poder político “propriamente ditos”, confinando-os a uma posição sobretudo simbólica, enquanto garantes da continuidade das tradições timorenses. Isso não retira aos Sucos e aos seus órgãos um desempenho da maior importância na satisfação das necessidades quotidianas das comunidades locais, nem o potencial para virem a ser reconhecidos como formas de poder local. Do mesmo modo que não autoriza que confundamos os órgãos dos Sucos, tal como estão regulados na lei, com as autoridades tradicionais de Timor-Leste, que neles participam sem neles se esgotarem, como já referimos.

a utilização dos incentivos financeiros a atribuir às lideranças comunitárias. Refira-se, ainda, que, para além destes incentivos, os Sucos têm beneficiado ao longo dos anos de diversos planos e programas de desenvolvimento, o último dos quais definido, para um período inicial de oito anos, pelo Decreto-Lei nº 8/2013, de 26 de junho (Regime Geral do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Sucos), entretanto alterado pelo Decreto-Lei nº 30/2015, de 26 de agosto, em cujo preâmbulo se admite a possibilidade de cancelar o programa, “aguardando a formação final dos municípios”.

⁵¹ Parte da orgânica do Ministério da Administração Estatal, tal como definida pelo Decreto-Lei nº 7/2013, de 22 de maio (artigos 6º, nº 1, e 22º).

⁵² Cf. JAIME VALLE, “[Intervenção na] Mesa redonda sobre desenvolvimentos recentes em matéria de poder local nos novos países de língua portuguesa”, *cit.*, p. 115.

Também podem existir outros motivos para a viragem a favor da tradição, naturalmente. Desde logo, o interesse em assumir de forma mais explícita a valorização da cultura e das tradições de Timor-Leste, incluindo práticas sociais e rituais, enquanto património cultural do Estado e do povo timorense⁵³. Esta valorização da cultura timorense é muito clara, por exemplo, no Decreto-Lei nº 10/2016, de 4 de maio (Normas Gerais do Plano de Ordenamento do Território da Ilha de Ataúro), que se propõe contribuir para a conservação e valorização do património cultural, natural e ecológico da Ilha de Ataúro, no respeito pela Lei de Bases do Ambiente, pela restante legislação vigente e pelos usos e costumes locais, em particular o respeito por todos os tipos de *Tara Bandu* “enquanto costume integrante da cultura de Timor-Leste e como mecanismo tradicional regulador da relação entre o homem e o ambiente em seu redor”, como se lê no texto preambular. Também no processo de desconcentração administrativa, de que demos conta *supra*, a inclusão explícita de *Lian-na'in* na composição de vários órgãos, a par dos Chefes de Suco e de membros dos Conselhos de Suco, pode ser interpretada como sinal de que os líderes timorenses desejam valorizar as autoridades tradicionais timorenses e o seu saber sobre a história, a cultura e a identidade do país, dando-lhes, por isso, lugar cativo no edifício do Estado moderno em construção.

Quaisquer que sejam as motivações subjacentes à recente viragem a favor da tradição, vale a pena analisar o percurso feito pelo legislador timorense na regulação das autoridades tradicionais e das lideranças comunitárias, para perceber de que modo é que, em cada intervenção reguladora sucessiva, o legislador resolveu a tensão latente entre tradição e modernidade. Também aqui, o processo continua em aberto.

3.1. Modernidade mais do que tradição, nos diplomas de 2004

Os diplomas adotados em 2004 – Lei nº 2/2004, de 18 de fevereiro (Sobre Eleições dos Chefes de Suco e dos Conselhos de Suco), e Decreto-Lei nº 5/2004, de 14 de abril (Sobre Autoridades Comunitárias) – foram claramente motivados pelo objetivo de subordinar a leis modernas as estruturas e práticas tradicionais. Nos primeiros anos pós-independência, a prioridade dos líderes políticos timorenses era claramente a de erigir um Estado moderno, cujas estruturas centrais e locais obedecessem a regras comuns de legitimação democrática. O espaço a reservar ao costume e à tradição não era prioritário, apesar do imperativo constitucional (artigo 2º, nº 4, da CRDTL), o que pode confirmar-se, por exemplo, no modo

⁵³ A preservar nos termos definidos pela Resolução do Governo nº 25/2011, de 14 de setembro (Relativa à Proteção do Património Cultural).

como, em 2003, o Governo reagiu às reivindicações populares para constituição de novos Sucos e novas Aldeias, um caso exemplar de afirmação da supremacia da lei e do poder legislativo. «[T]em-se assistido ultimamente a reivindicações para a constituição de novos sucos e novas aldeias sem o necessário fundamento legal. Reivindicam-se “direitos” inexistentes porque não estão fundados na lei. A formação de novos sucos não pode ter lugar conforme o livre arbítrio de cada um, antes tem de fazer-se em conformidade com a lei. É a lei que vai definir qual é o número mínimo de famílias e de pessoas necessárias para falarmos na existência de uma aldeia, quantas aldeias são necessárias para estarmos perante um suco, qual deve ser a extensão territorial que o suco deve ocupar, qual é a capacidade de organização existente, que meios têm, antes de se poder reconhecer a existência de qualquer novo suco. Até que a lei seja aprovada pelo Parlamento Nacional não haverá reconhecimento por parte do Estado de nenhum novo suco.»⁵⁴

Os diplomas adotados em 2004 sobre as autoridades comunitárias (sua eleição e atuação) procuraram certamente ir ao encontro dos líderes e das estruturas comunitárias, reconhecendo o papel de relevo por estes desempenhado junto das populações, “na organização e mobilização da comunidade para o desenvolvimento sócio-económico e cultural do país”, como pode ler-se no texto preambular do Decreto-Lei nº 5/2004, de 14 de abril. O seu principal objetivo foi, no entanto, assegurar a legitimidade democrática dos detentores dos cargos e garantir uma certa medida de igualdade de género no processo eleitoral e na composição dos órgãos. Assim se compreende que os Chefes de Suco e de Aldeia, como os demais membros do Conselho de Suco, contrariando os tradicionais critérios de designação assentes no sagrado ou na ascendência⁵⁵, tenham passado a submeter-se ao sufrágio universal, livre, direto, secreto, pessoal e periódico (artigo 2º, nº 1). Como se compreende que a liderança, tradicionalmente atribuída a homens, tenha passado a ser acessível a homens e a mulheres em condições de igualdade (artigo 2º, nº 2), sendo mesmo exigida, na composição do Conselho de Suco, a presença de duas mulheres e de uma jovem [artigo 3º, nº 1, alíneas a) e b)]⁵⁶.

⁵⁴ Texto preambular do Diploma Ministerial nº 6/2003, de 29 de julho. Aspas no original. Eram 443 os Sucos ao tempo reconhecidos pelo Governo (artigo 1º).

⁵⁵ Cf. NUNO CANAS MENDES, *A Multidimensionalidade da Construção Identitária*, cit., p. 239.

⁵⁶ A fixação destas quotas em nome da igualdade de género é um dos sinais mais claros da intenção do legislador timorense de contrariar os costumes locais. Afinal, as normas costumeiras e as autoridades tradicionais tendem a subalternizar as mulheres e a excluí-las dos lugares de chefia. Veja-se, a esse respeito, a caracterização do sistema tradicional que é feita pelo Governo timorense no Relatório Inicial apresentado no âmbito da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (aprovado por Resolução do Governo nº 4/2008, de 27 de fevereiro): “A estrutura hierárquica do sistema tradicional é evidente nas desigualdades que resultam da aplicação deste, por exemplo, a herança de terras que atribui prioridade aos homens. As mulheres não são, por norma, incluídas nos

A liderança deixou, de resto, de estar restrita aos anciãos, os *Katuas*, podendo ser eleitos todos os cidadãos nacionais com mais de 17 anos, desde que, à data das eleições, residissem há, pelo menos, um ano consecutivo no Suco ou Aldeia para cujos órgãos se candidatavam (artigo 9º). A apresentação de candidaturas podia ser feita – como vimos – a título individual ou por um ou mais partidos políticos (artigo 12º, nº 1, todos da Lei nº 2/2004).

Um dos poucos sinais de reconhecimento direto das autoridades tradicionais, pelos diplomas de 2004, foi a exigência de que o Conselho de Suco integrasse um ancião, ou seja, um indivíduo que, no dia das eleições, tivesse idade superior a 50 anos ou que fosse reconhecido na comunidade como *Lian-na'in* [artigo 3º, nº 2, da Lei nº 2/2004, e artigo 5º, nº 2, alínea b), do Decreto-Lei nº 5/2004]. Esta referência direta ao *Lian-na'in*, cuja identificação cabe à comunidade e não à lei, é digna de nota, ainda que a sua importância seja mitigada pelo facto de o *Lian-na'in* não integrar o Conselho de Suco *qua tale*, mas apenas como eventual titular da categoria “ancião”, e dever ser eleito nos termos da lei. Outro sinal de reconhecimento das autoridades tradicionais pode encontrar-se na possibilidade, admitida pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 5/2004, de o Chefe de Suco convidar a participar nas reuniões do Conselho de Suco um ou mais membros do Conselho dos *Katuas*, caso existisse, podendo os convidados usar da palavra, sem direito a voto. Também suscetíveis de serem interpretados como um reflexo da intenção de acomodar as tradições timorenses são os artigos 5º, nº 2, e 12º, nº 2, da Lei nº 2/2004, pela importância que davam ao “encontro comunitário”, para audição da população antes de proceder à substituição do Chefe de Suco ou de membro do Conselho de Suco, no primeiro caso, e para apresentação pública dos candidatos a Chefe de Suco ou a membro do Conselho de Suco, no segundo caso. A audição da população assumia também um papel importante na definição das competências do Chefe de Suco, na medida em que este era incumbido de “promover um processo contínuo de consulta e discussão com toda a comunidade sobre a planificação e execução de programas de desenvolvimento comunitário” [artigo 3º, nº 2, alínea a), do Decreto-Lei nº 5/2004]⁵⁷.

procedimentos tradicionais. No contexto da justiça tradicional as mulheres não recebem, na generalidade, compensações do perpetrador; e habitualmente as compensações vão para os membros masculinos da família da vítima”. A vontade do legislador timorense em mudar este estado de coisas é muito clara, ainda que, segundo o mesmo Relatório Inicial, o número de mulheres eleitas como Chefes de Suco tenha sido muito reduzido, num total de sete Chefes de Suco e 22 Chefes de Aldeia.

⁵⁷ Idêntica competência era confiada ao Chefe de Aldeia, ainda que este não figurasse no diploma como autoridade comunitária *a se*, mas apenas enquanto membro do Conselho de Suco. Nos termos do artigo 8º, alínea h), do Decreto-Lei nº 5/2004, ao Chefe de Aldeia competia promover a consulta e discussão entre os habitantes da Aldeia de todos os assuntos relacionados com a vida e o desenvolvimento comunitário e reportar ao Conselho de Suco.

Ainda a respeito das competências atribuídas por lei às autoridades comunitárias – Chefe de Suco e membros do Conselho de Suco –, importa referir que estas deviam ser exercidas em obediência à Constituição e às leis, respeitando a propriedade do Estado, designadamente sobre os recursos naturais, renováveis e não renováveis (artigo 1º, nº 2, do Decreto-Lei nº 5/2004)⁵⁸. Vale a pena sublinhar que não era feita qualquer referência à observância de normas costumeiras por parte das autoridades comunitárias ao longo de todo o diploma. Os únicos reflexos da importância do costume surgiam a propósito da composição e funcionamento do Conselho de Suco [artigos 5º, nº 2, alínea b), e 7º, nº 3], pelas menções ao *Lian-na'in* e ao Conselho dos *Katuas*, cuja identificação e composição é ditada por normas costumeiras. O Conselho de Suco não tinha, no entanto, competências próprias, para além da promoção do debate, do acompanhamento e do controlo das atividades realizadas no Suco (artigo 6º), destinando-se sobretudo a coadjuvar o Chefe de Suco no exercício das funções deste e a aconselhá-lo na busca de soluções que pudessem “obter o maior consenso possível, a favor dos interesses da comunidade local e sem prejuízo dos interesses nacionais” (artigo 4º).

A subordinação das autoridades comunitárias ao interesse nacional e à Administração Estadual é especialmente clara no que diz respeito ao Chefe de Suco, que não podia, em nenhum caso, desenvolver a sua atividade em prejuízo dos programas e planos nacionais aprovados e sem a necessária articulação com a Administração do Estado ao nível do Subdistrito (artigo 2º, nº 3). As atividades do Chefe de Suco cobriam as mais diversas áreas, desde o recenseamento e registo da população, até à manutenção de infraestruturas sociais, como escolas primárias e postos de saúde, passando pela abertura e manutenção de poços, furos e pontos de captação de água (artigo 2º, nº 2). As tarefas do Chefe de Suco eram sobretudo administrativas e destinavam-se a promover o interesse público pensado à escala nacional, mais do que à escala local, como resulta claro, desde logo, das atividades do Chefe de Suco nas áreas da “educação cívica e amor à Pátria” e da promoção das línguas oficiais [artigo 2º, nº 2, alíneas c) e d)].

Refira-se, no entanto, que o Chefe de Suco também era incumbido de desempenhar funções como mediador e facilitador da resolução dos conflitos intra-comunitários, numa valorização da conciliação onde podemos vislumbrar reflexos de valores e tradições timorenses como o *badame* (ideal de reconciliação, apaziguamento)⁵⁹ e o *nahe biti-boot*, também dito “desenrolar a esteira grande”, ou seja, chamada das partes em litígio a apresentar e a discutir em comunidade os

⁵⁸ O Chefe de Aldeia era competente para promover o respeito pela lei [artigo 8º, alínea e), do Decreto-Lei nº 5/2004].

⁵⁹ Cf. KAY RALA XANANA GUSMÃO, *A Construção da Nação Timorense: Desafios e Oportunidades*, cit., p. 217.

argumentos que as opõem⁶⁰. O artigo 2º, nº 2, alínea a), estabelecia que o Chefe de Suco deveria desenvolver atividades na área da “Paz e harmonia social”, uma ideia concretizada pelo artigo 3º, nº 2, alínea c), ao determinar que o Chefe de Suco era competente para favorecer a criação de estruturas de base para resolução e composição de pequenos conflitos que envolvessem duas ou mais Aldeias do Suco. Ainda no domínio da paz e da harmonia social, o Chefe de Suco era competente para promover a criação de mecanismos de prevenção da violência doméstica; para apoiar as iniciativas que tivessem por fim o acompanhamento e a proteção das vítimas de violência doméstica, o tratamento e a punição do agressor, por forma a eliminar a ocorrência de tais casos no seio da comunidade; e para solicitar a intervenção das forças de segurança em caso de conflitos não solucionáveis a nível local e sempre que ocorressem crimes ou distúrbios [artigo 3º, nº 2, alíneas d), e) e f)]⁶¹. Como já tivemos oportunidade de observar noutra sede, o reconhecimento de competências às autoridades comunitárias para atuarem como conciliadores, sendo por certo importante, era feito em termos de tal modo vagos⁶² que deixavam inteiramente em aberto a delimitação das competências dos Chefes de Suco e de Aldeia (ou das estruturas por estes criadas) em matéria de resolução de conflitos, bem como a determinação da eficácia das decisões ou dos acordos obtidos nessa sede perante as instâncias administrativas e judiciais formais⁶³. Não existem dados disponíveis que permitam avaliar o impacto destas disposições na vida das Aldeias e dos Sucos timorenses no período que mediou entre 2004 e 2009, mas seria muito interessante determinar quantas e de que tipo foram as estruturas de composição de conflitos criadas ao abrigo destes preceitos e de que modo é que operaram na prática.

⁶⁰ Cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, “Estado de Direito e justiça tradicional: Ensaio para um equilíbrio em Timor-Leste”, *cit.*, p. 120.

⁶¹ Não muito diferentes, ainda que de âmbito territorial mais restrito, eram as competências dos Chefes de Aldeia, que estavam incumbidos de favorecer a criação de estruturas de base para composição e resolução de pequenos conflitos que surgissem no seio da Aldeia; de garantir a criação de mecanismos de prevenção da violência doméstica, designadamente através de campanhas de educação na respetiva Aldeia; e de facilitar a criação de mecanismos de proteção às vítimas de violência doméstica e de censura e repressão dos autores consoante a gravidade e as circunstâncias de cada caso [artigo 8º, alíneas d), e) e g), do Decreto-Lei nº 5/2004].

⁶² Tratava-se de “favorecer a criação de estruturas de base” para resolução e composição de “pequenos conflitos”, mas a violência doméstica era a única fonte de conflitos referida, sem que fosse claro que estivesse abrangida por aquela designação.

⁶³ Cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, “Estado de Direito e justiça tradicional: Ensaio para um equilíbrio em Timor-Leste”, *cit.*, pp. 117-118.

3.2. Primeiras concessões à tradição, com a Lei nº 3/2009, de 8 de julho

Em 2009, quando estavam a aproximar-se novas eleições para as autoridades comunitárias, o legislador timorense decidiu rever o regime fixado em 2004, com o objetivo de “estabelecer melhor [a] definição e os limites de actuação das estruturas de liderança comunitária [e] aperfeiçoar o processo eleitoral”⁶⁴, aproveitando a experiência acumulada na administração das eleições anteriores, o que, já sabemos, se prendeu sobretudo com a necessidade de evitar os efeitos negativos da participação dos partidos políticos nas eleições para Chefe de Suco e para membros do Conselho de Suco. Um único diploma legal – a Lei nº 3/2009, de 8 de julho – reuniu a regulação das matérias contidas nos dois diplomas de 2004: a eleição e as competências das (agora designadas) lideranças comunitárias.

Atento o propósito assumido pela Lei nº 3/2009 de esclarecer a definição das estruturas de liderança comunitária, compreende-se que esta tenha introduzido algumas definições inexistentes no regime anterior, designadamente as de liderança comunitária, Suco e Aldeia. Liderança comunitária foi definida, no artigo 2º, como o “colectivo que tem por objectivo organizar a participação da comunidade na solução dos seus problemas, zelar pelos seus interesses e representá-la sempre que necessário” (nº 1), acrescentando-se que a liderança comunitária “é exercida pelo Chefe de Suco e pelo Conselho de Suco, nos limites do Suco e respectivas aldeias” (nº 2) e ainda que os líderes comunitários não pertenciam à Administração Pública e as suas decisões não obrigavam o Estado (nº 3). Suco foi definido no artigo 3º como “uma organização comunitária formada com base em circunstâncias históricas, culturais e tradicionais e que tem área estabelecida no território nacional e população definida” (nº 1), enquanto Aldeia foi definida como sendo composta por um agregado populacional unido por laços familiares e tradicionais e ligado aos Sucos por relações históricas e geográficas (nº 2). O enunciado destes dois últimos preceitos é interessante, na medida em que sugere uma boa medida de deferência para com a história, a cultura e a tradição, mas importa notar que a última palavra quanto à existência e à dimensão dos Sucos e das Aldeias cabia, como continua a caber, ao Governo (nº 3).

A definição de Chefe de Suco e de Conselho de Suco (artigos 4º e 5º), bem como das suas respetivas áreas de atividade (artigo 10º), foi feita em termos semelhantes aos fixados pelo Decreto-Lei nº 5/2004⁶⁵, e o mesmo vale para as compe-

⁶⁴ Interpolação nossa. Texto preambular da Lei nº 3/2009, de 8 de julho (Lideranças Comunitárias e Sua Eleição).

⁶⁵ Incluindo as áreas de atividades e competências, que continuaram a abranger a paz e a harmonia social, o recenseamento e o registo da população, a educação cívica (agora, sem a referência ao “amor à pátria”), a promoção das línguas oficiais, o auxílio na manutenção de infraestruturas sociais, etc. Estas áreas de atividade passaram a ser atribuídas ao Chefe de Suco e ao Conselho de Suco, no mesmo

tências do Chefe de Suco (artigo 11º). Já a composição do Conselho de Suco sofreu uma alteração interessante. O *Lian-na'in*, que antes apenas podia ser (eventualmente) eleito na categoria de ancião (em alternativa a homem ou mulher com mais de 50 anos), passou a constituir uma categoria obrigatória, autónoma face aos anciãos, e a ser indicado (já não eleito) pelo Conselho de Suco na sua primeira reunião (artigo 5º, nº 3). No processo de fiscalização da constitucionalidade que antecedeu a promulgação da Lei nº 3/2009, discutiu-se esta inovação, mas as objeções do Presidente da República não se prenderam com a autonomização da categoria de *Lian-na'in* e sim com o facto de o titular do cargo ser designado por “eleição indireta”⁶⁶. O Parlamento Nacional justificou a solução adotada, observando que, em cada Suco, os *Lian-na'in* não estão ao mesmo nível hierárquico, “havendo reconhecidamente nas comunidades um Lian Nain de maior grau hierárquico”⁶⁷. Da argumentação do Parlamento Nacional parece resultar que o *Lian-na'in* a indicar pelo Conselho de Suco na sua primeira reunião seria o que fosse reconhecido pela comunidade como de maior hierarquia, mas, se era esta a intenção do legislador, ela não foi claramente expressa no texto da lei, onde apenas se estatuiu que o *Lian-na'in* não é eleito, mas indicado pelo Conselho de Suco na sua primeira reunião. De qualquer modo, o que nos parece mais interessante é o facto de o Parlamento Nacional ter justificado a opção feita por respeito aos costumes e tradições de Timor-Leste e ter referido expressamente o artigo 2º, nº 4, da CRDTL. “[A] indicação daquele Lian Nain que é reconhecido na comunidade como de maior hierarquia está de acordo com os costumes e tradições de Timor-Leste, como determinado pelo nº 4 do artigo 2º da Constituição; [esta] variante de indicação do Lian Nain é admissível, pois vai beber inspiração às mais profundas tradições timorenses, garantindo a aceitação [e] o reconhecimento das comunidades.”⁶⁸

Outra importante cedência à tradição, feita pela Lei nº 3/2009, foi a inclusão, entre as competências do Conselho de Suco, do dever de velar pelo respeito

preceito, estando ambos os órgãos subordinados ao dever de não atuar em prejuízo dos planos nacionais aprovados pelo Governo (artigo 10º).

⁶⁶ Segundo o Presidente da República, havendo vários *Lian-na'in* em cada Suco, a eleição indireta de apenas um deles poderia gerar conflitos e ser politicamente questionável, “por não ser aceite pela base”, comprometendo o papel então exercido pelos verdadeiros líderes comunitários. Daí que lhe parecesse preferível uma eleição por sufrágio universal, eventualmente combinada com um sistema rotativo que permitisse a todos os *Lian-na'in* participar no Conselho de Suco.

⁶⁷ O que, segundo o Parlamento Nacional, tornaria inviável, e até perturbadora, a rotatividade entre *Lian-na'in* de diferente nível hierárquico, como proposto pelo Presidente da República. Argumentos reproduzidos no texto do acórdão proferido pelo Tribunal de Recurso, no Proc. 02/Const/2009/TR, p. 3396.

⁶⁸ Argumentos reproduzidos no texto do acórdão proferido pelo Tribunal de Recurso, no Proc. 02/Const/2009/TR, p. 3390.

pelos usos e tradições do Suco [artigo 12º, alínea g)]. O Conselho de Suco foi o único órgão a que foi atribuída esta competência, o que terá certamente que ver com a presença do *Lian-na'in* entre os seus membros. É de prever que o dever de velar pelo respeito pelos usos e tradições tenha sido fácil de conjugar com outras competências atribuídas ao Conselho de Suco, como a de promover o respeito pelo meio ambiente [artigo 12º, alínea f)], mas que se tenha revelado difícil de conjugar com a promoção do respeito pelo princípio da igualdade [artigo 12º, alínea e)], atento o carácter fortemente hierarquizado e masculino daqueles usos e tradições. Também aqui, seria muito interessante poder saber como é que, na prática, os Conselhos de Suco exerceram estas suas competências e conciliaram os diferentes princípios e interesses a elas subjacentes.

Entretanto, no plano normativo, podemos observar que estas concessões à tradição foram acompanhadas de alguns recuos em aspetos do anterior regime que podiam ser interpretados como reflexos de tradições ou valores timorenses. Foi o que se passou com a eliminação da referência aos Conselhos dos *Katuas*, na disposição relativa às reuniões do Conselho de Suco. O artigo 13º, nº 4, da Lei nº 3/2009 limitou-se a permitir ao Chefe de Suco que convidasse a participar nas reuniões do Conselho de Suco “qualquer cidadão”. Para além disso, deixou de ser necessária a auscultação da comunidade para substituição do Chefe de Suco ou de membro do Conselho de Suco que perdesse o mandato, tendo passado a ser simplesmente chamado o suplente indicado na lista de candidatura (artigo 7º, nº 3).

As consultas à população continuaram, apesar de tudo, a ocupar um lugar proeminente entre as competências do Chefe de Suco, que, à semelhança do que já acontecia ao abrigo do Decreto-Lei nº 5/2004, foi incumbido de promover, em coordenação com os outros membros do Conselho de Suco, um “processo contínuo de consulta e discussão com toda a comunidade sobre o planeamento e execução de programas de desenvolvimento comunitário” [artigo 11º, nº 2, alínea a), da Lei nº 3/2009]⁶⁹. De resto, a apresentação pública dos candidatos continuou a ser feita durante encontro comunitário (artigo 21º, nº 4). Também foram preservadas as competências do Chefe de Suco enquanto facilitador da resolução de pequenos conflitos intracomunitários, ainda que sem qualquer esclarecimento adicional face ao regime anterior sobre o tipo de medidas à disposição do Chefe de Suco, sobre os conflitos que haveriam de caber na categoria de “pequenos

⁶⁹ Também para o Chefe de Aldeia foi mantida a competência de promover a consulta e discussão entre os habitantes da Aldeia de todos os assuntos relacionados com a vida e o desenvolvimento comunitário e de reportar ao Conselho de Suco [artigo 14º, alínea h)].

conflitos”, sobre o Direito aplicável, sobre os efeitos das decisões do Chefe de Suco neste domínio, etc.⁷⁰.

Refira-se, por último, que a Lei nº 3/2009 manteve praticamente todas as marcas de “modernidade” do regime anterior⁷¹, como a eleição por sufrágio universal, livre, direto, secreto, pessoal e periódico (artigo 6º, nº 1) e a promoção da igualdade de género, incluindo quotas para mulheres no Conselho de Suco [artigos 6º, nº 2, e 5º, nº 2, alíneas *a*) e *b*)] e o combate à violência doméstica [artigos 11º, nº 2, alíneas *d*) e *e*), e 14º, alíneas *f*) e *g*)], para além de ter acrescentado outras, como a estatuição de que caberia ao Presidente da Câmara Municipal – ou ao representante do Governo, até à instalação do Município – dar posse ao Chefe de Suco e aos membros do Conselho de Suco (artigo 9º, nº 3) e o reconhecimento, aos Chefes de Suco e aos membros dos Conselhos de Suco, de um conjunto de direitos, como o direito a incentivos financeiros e a recursos materiais para o desempenho das suas funções, a formação “para elevar a sua capacidade” e a compensação do Estado por qualquer acidente relacionado com o exercício das suas funções (artigo 15º).

3.3. A tradicionalização dos Sucos, com a Lei nº 9/2016, de 8 de julho

Por comparação com os instrumentos jurídicos anteriores, o aspeto mais imediatamente distintivo da Lei nº 9/2016, de 8 de julho, é a abundância de referências aos costumes e tradições timorenses e ao papel dos Sucos na sua defesa e promoção. O preâmbulo começa por referir o papel desempenhado pelos Sucos ao longo da história na “preservação da identidade cultural timorense”, para concluir assumindo o propósito de valorizar as funções “tradicionalmente associadas” às organizações comunitárias. Os Sucos são definidos como pessoas coletivas de Direito Público, formadas com base em “circunstâncias históricas, culturais e tradicionais”, cujos membros se encontram ligados por “laços familiares ou por laços tradicionais” (artigo 3º, nº 1)⁷². Entre as atribuições dos Sucos figuram a

⁷⁰ Apesar de tudo, a formulação adotada pelo legislador foi mais escurra do que a anterior. Abandonou-se a fórmula redonda do “favorecer a criação de estruturas de base para resolução e composição de pequenos conflitos”, afirmando-se simplesmente que cabe ao Chefe de Suco favorecer a resolução de pequenos conflitos que envolvam duas ou mais Aldeias do Suco [artigo 11º, nº 2, alínea *c*)]. A fórmula anterior foi, no entanto, mantida para o Chefe de Aldeia [artigo 14º, alínea *d*)], acrescentando-se à competência para promover o respeito pela lei a de colaborar com a busca da estabilidade social [artigo 14º, alínea *e*)].

⁷¹ Excetuada a participação dos partidos políticos, como vimos *supra*.

⁷² De modo semelhante, Aldeia (rural) é definida como o agregado populacional unido por “laços familiares, tradicionais ou culturais” e ligado historicamente a um Suco [artigo 24º, nº 2, alínea *a*)]. À semelhança do que já se verificava na lei anterior, o reconhecimento dos Sucos e das Aldeias cabe, no entanto, ao Governo (artigo 91º). Tanto para os Sucos como para as Aldeias, o legislador distingue consoante se trate de associações urbanas ou rurais, ainda que a distinção sirva apenas para efeitos defi-

defesa, a garantia e a promoção dos usos e costumes tradicionais da comunidade [artigo 5º, nº 1, alínea *d*)], ao passo que as competências dos Sucos incluem a promoção da resolução de conflitos que surjam entre os membros da comunidade ou entre Aldeias, de acordo com os usos e costumes da comunidade e o respeito pelo princípio da igualdade; a promoção e defesa das *knuu* (“casas ancestrais”) como elementos fundamentais da identidade cultural do povo timorense; a preservação da existência das *uma-lulik* ou *uma-lisan* (casas sagradas) da comunidade; a colaboração na organização de festividades, cerimónias rituais e outras atividades de afirmação das tradições, dos usos e costumes identitários da comunidade (sem prejuízo das exigências próprias do desenvolvimento social e económico da comunidade); a promoção da realização de atividades de transmissão intergeracional dos usos, costumes e tradições da comunidade local; e a divulgação, juntamente com as leis, regulamentos, deliberações e decisões produzidos pelos órgãos do Estado, das regras de Direito consuetudinário com interesse para a comunidade [artigo 6º, nº 1, alíneas *a*) a *f*)]. O Conselho de Suco é competente para aprovar as recomendações ao Chefe de Suco e aos Chefes de Aldeia sobre as melhores estratégias ou medidas a adotar para a defesa e a promoção das tradições, dos usos e dos costumes da comunidade [artigo 12º, alínea *h*)]⁷³, enquanto a Assembleia de Aldeia é competente para se pronunciar sobre as atividades e as estratégias a executar com vista à defesa e promoção das tradições, dos usos e costumes da Aldeia e do Suco [artigo 26º, alínea *g*)].

Como sugerido antes, estas concessões do legislador ao costume e à tradição, apesar de poderem ser interpretadas como um sinal positivo de reconhecimento pelo Estado timorense do seu património cultural e do seu pluralismo jurídico, encontram uma explicação mais provável no interesse dos líderes timorenses em marcar muito claramente as diferenças que separam os Sucos dos órgãos de poder local a instalar a breve trecho. Na exposição de motivos junta à proposta de lei, o Governo referiu “a necessidade de assegurar a delimitação do âmbito da prestação de bens e serviços públicos por parte dos Sucos em relação aos órgãos

nitórios, não tendo qualquer repercussão no plano do regime aplicado. Nos termos do artigo 3º, nº 2, os Sucos existentes nas cidades são pessoas coletivas de Direito Público, de natureza associativa, formados com base em processos sociais e históricos marcados pela migração de diferentes etnias, ao longo dos períodos de colonização, que decompueram a natureza familiar dos laços anteriormente existentes, num espaço determinado. O subtipo urbano de Aldeia é definido, no artigo 24º, nº 2, alínea *b*), como o agregado populacional formado através de processos sociais e históricos marcados pela migração de diferentes etnias e ligado historicamente a um Suco existente na cidade.

⁷³ Esta abundância de referências anda a par com algumas ausências significativas, como é o caso do desaparecimento da “promoção das línguas oficiais”, da lista de atividades do Chefe de Suco e do Conselho de Suco.

e serviços do poder local” e de introduzir na ordem jurídica timorense “mecanismos de coordenação e de colaboração entre ambos”, assumindo explicitamente o objetivo de clarificar as atribuições e competências dos Sucos, para obstar ao “futuro surgimento de conflitos positivos ou negativos de competências com as autarquias locais”⁷⁴.

Este objetivo não impediu, no entanto, o legislador de alargar substancialmente o leque de competências dos Sucos, não apenas para incluir as competências associadas à preservação e disseminação dos costumes e tradições, mas também para incluir novas competências de tipo “administrativo”, numa lista tão extensa e de abrangência tão ampla⁷⁵ que podemos prever que acabará por potenciar, em vez de evitar, a ocorrência de conflitos positivos de competências com as autarquias locais e com os serviços periféricos da Administração direta do Estado. A amplitude das competências atribuídas aos Sucos suscita, para além disso, a questão de saber se os Sucos e os seus órgãos terão condições para prestar todos esses serviços. Esta questão não é nova, tendo sido já muito discutida a propósito da lei anterior⁷⁶, mas afigura-se particularmente premente atenta a

⁷⁴ O texto da exposição de motivos pode ser consultado no endereço referido *supra* na nota 47.

⁷⁵ Considere-se que os Sucos são competentes para, por exemplo, promover a adoção de estilos de vida mais saudáveis entre os membros da comunidade e sensibilizá-los para a necessidade de prevenção de doenças como a cólera, SIDA, tuberculose e dengue; sensibilizar e mobilizar os membros da comunidade para a erradicação da violência doméstica do seio da comunidade; informar a Administração Municipal acerca da existência de menores em risco na comunidade, bem como de indivíduos em situação de exclusão social ou de vulnerabilidade; informar os serviços de registo civil, de ação social e de recenseamento eleitoral acerca dos óbitos ocorridos nas Aldeias do Suco; recensear os membros da comunidade e informar os serviços da Administração Local dos resultados obtidos; atestar a idoneidade pessoal dos membros da comunidade; sensibilizar e mobilizar os membros da comunidade para a adoção de boas práticas de higiene e de confeção de alimentos; mobilizar os membros da comunidade para participarem nas atividades de educação cívica, educação eleitoral e nos atos eleitorais e referendários; mobilizar os membros da comunidade para a prática de desporto e para a participação em torneios desportivos; realizar o recenseamento agrícola e pecuário, em coordenação com os serviços da Administração Pública; apoiar as atividades do Conselho de Policiamento Comunitário da Polícia Nacional de Timor-Leste; e promover a instituição de cooperativas comunitárias [artigo 6º, nº 1, alíneas g), i), k), m), n), p), q), s), t), w), y) e aa)]. Sem esquecer que os Sucos podem ainda exercer as competências que lhes sejam delegadas pelos órgãos da Administração Local, através de contratos interadministrativos de delegação de competências (artigo 6º, nº 3).

⁷⁶ Segundo o estudo feito por investigadores do Ministério da Administração Estatal e da The Asia Foundation sobre os problemas enfrentados na aplicação da Lei nº 3/2009, todos os inquiridos (incluindo membros dos Conselhos de Suco, funcionários públicos e representantes de organizações da sociedade civil) concordaram que “a falta de recursos – financeiros, humanos, capacidades técnicas e acesso à informação – tem um impacto negativo no trabalho dos sucos”. A esmagadora maioria dos membros dos Conselhos de Suco observou que as expectativas criadas pela lei sobre o que os Sucos podem e devem fazer são excessivamente elevadas “e a capacidade de dar resposta é fraca, [devido] aos insuficientes recursos e inadequada formação sobre as competências necessárias”. O estudo foi publicado em 2013

extensão do novo caderno de encargos. O legislador timorense procurou responder às reivindicações e recomendações feitas a este respeito com um aumento dos montantes dos incentivos financeiros e dos recursos materiais das lideranças comunitárias⁷⁷. A Lei nº 9/2016 prevê, para além disso, a contratação de funcionários pelos Sucos (artigo 81º) e reconhece, tal como a anterior, o direito dos Chefes de Suco, dos Chefes de Aldeia e dos membros do Conselho de Suco a participar em ações de formação [artigos 76º, nº 1, alínea g), 77º, nº 1, alínea i), e 78º, nº 1, alínea g)]. Resta esperar que a regulamentação do exercício das competências dos Sucos (a que o Governo deve proceder, por força do artigo 6º, nº 2) contribua para uma maior clareza sobre o que os órgãos dos Sucos podem e devem fazer.

Importa notar, entretanto, que, à lista de competências definida para os Sucos, se somam listas de competências específicas para os órgãos dos Sucos, onde se acrescentam competências – por exemplo, a de elaborar relatórios trimestrais e anuais sobre a execução física e financeira do Plano de Desenvolvimento Comunitário e a de informar a Polícia Nacional de Timor-Leste acerca dos factos passíveis de constituírem crime ou contraordenação [artigo 23º, nº 1, alíneas f) e o)] –, mas onde também é largamente reproduzido o enunciado das competências dos Sucos constante do artigo 6º, nº 1. A este respeito, vale a pena sublinhar que a reprodução, nos artigos 23º e 33º (competências do Chefe de Suco e do Chefe de Aldeia, respetivamente), do enunciado das disposições relativas às competências do Suco só cobre as competências de tipo administrativo e não as competências relacionadas com a defesa e a promoção dos costumes e tradições de Timor-Leste, o que não se compreende. É especialmente curioso que não se inclua a indicação de que a mediação dos conflitos entre membros da comunidade ou entre Aldeias do Suco [artigo 23º, nº 1, alíneas p) e q)] deve ser feita “de acordo com os usos e costumes da comunidade”, o que seria mais consonante com o disposto no artigo 6º, nº 1, alínea a). Uma leitura holística do diploma permite dissipar quaisquer dúvidas quanto à aplicabilidade do costume à mediação dos conflitos, mas a sua não menção expressa, num preceito que segue à letra o enunciado de muitas das alíneas do artigo 6º, nº 1, sugere que as muitas referências ao costume e à tradição cumprem sobretudo uma função simbólica, sem que tenham subjacente

e apresentado publicamente em julho de 2014, com a presença de representantes das Associações de Líderes Comunitários de vários Distritos. Baseamo-nos aqui na síntese que do estudo foi feita pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Justiça, Administração Pública, Poder Local e Anticorrupção, do Parlamento Nacional, no seu Relatório e Parecer sobre a Proposta de Lei PPL nº 32/III (3ª) Lei dos Sucos, de 9 de março de 2016. O texto do Relatório pode ser consultado em <http://www.parlamento.tl/propostasdelei.php> [6/11/2016].

⁷⁷ Decreto-Lei nº 9/2016, de 4 de maio, que alterou o Decreto-Lei nº 6/2014, de 26 de fevereiro (Recursos Materiais e Incentivos Financeiros das Lideranças Comunitárias). Ver *supra* nota 50.

uma vontade política de lhes conferir um real alcance prático⁷⁸. Outro sinal nesse sentido é o facto de o Chefe de Aldeia ser incumbido de divulgar a legislação, a regulamentação, as políticas públicas e os programas do Estado e dos Municípios que tenham interesse para os membros da Aldeia [artigo 33º, nº 1, alínea d)], sem que seja feita menção às regras de Direito consuetudinário. Dir-se-á que, nas Aldeias, não é necessário divulgar os costumes, que são de conhecimento geral, mas essa linha argumentativa também valeria para o Suco e, no entanto, os Sucos são incumbidos de divulgar, não apenas a legislação estadual, mas também as regras de Direito consuetudinário [artigo 6º, nº 1, alínea f)].

Temos vindo a fazer referência aos Sucos e aos seus órgãos. Justifica-se que nos detenhamos, ainda que brevemente, neste ponto, uma vez que aqui reside outra das inovações importantes da Lei nº 9/2016 face ao regime anterior. Deixamos de ter lideranças comunitárias a quem são confiadas atribuições e competências, para termos Sucos, os primeiros titulares das atribuições e competências definidas na lei (artigos 5º e 6º), que são associações públicas (artigo 4º) dotadas de órgãos próprios: o Conselho de Suco e o Chefe de Suco (as anteriores lideranças comunitárias), o Chefe de Aldeia, que passa a ter um estatuto autónomo, e a Assembleia de Aldeia, um órgão novo (artigo 8º). A relação de forças entre as anteriores lideranças comunitárias muda consideravelmente, na medida em que o Conselho de Suco deixa de ser um órgão consultivo para passar a ser o órgão deliberativo do Suco (artigo 9º) e o Chefe de Suco passa a ser definido como o órgão executivo do Suco (artigo 19º)⁷⁹. O Conselho de Suco mantém uma composição semelhante à definida na lei anterior, com a diferença de desaparecer a categoria de ancião ou anciã e de se eliminar a obrigatoriedade de o Conselho incluir duas mulheres. O número de mulheres no Conselho será variável de Suco para Suco, dependendo do número de Aldeias integrantes do Suco, já que o que agora se prevê é que o Suco integre uma delegada e um delegado por cada Aldeia⁸⁰, para além de uma representante e um representante da juventude do Suco⁸¹. O Conselho integra, como no regime anterior, o Chefe de Suco⁸² e os

⁷⁸ No mesmo sentido aponta a circunstância de a exposição de motivos junta à proposta de lei não ter apresentado qualquer explicação ou incluído qualquer comentário a propósito das primeiras alíneas do artigo 6º, nº 1, onde se indicam as competências dos Sucos na defesa e promoção dos costumes e tradições de Timor-Leste.

⁷⁹ Uma relação de forças replicada ao nível das Aldeias, onde a Assembleia de Aldeia é o órgão deliberativo (artigo 24º, nº 1) e o Chefe de Aldeia é o órgão executivo (artigo 30º).

⁸⁰ Eleitos pela Assembleia de Aldeia [artigo 26º, alínea b)], segundo as regras definidas nos artigos 34º e segs.

⁸¹ Eleitos pelo Conselho de Suco [artigo 12º, alínea b)], segundo as regras definidas nos artigos 55º e segs.

⁸² Eleito por sufrágio universal, livre, direto, secreto e pessoal (artigo 64º), segundo as regras definidas nos artigos 65º e segs. Um aspeto inovador da Lei nº 9/2016 reside no facto de a votação para eleição do

Chefes de Aldeia⁸³ do Suco, que nele têm assento por inerência de cargo, e um *Lian-na'in* (artigo 10º, nºs 1 e 2). A Assembleia de Aldeia é composta por todos os cidadãos timorenses, maiores de dezassete anos, inscritos no recenseamento eleitoral pela unidade geográfica de recenseamento eleitoral correspondente à área onde se localiza a sede de Suco e que sejam como tal reconhecidos pelos demais membros da Aldeia (artigo 25º). Todos os titulares de órgãos dos Sucos, salvo os membros da Assembleia de Aldeia que não sejam também parte no Conselho de Suco, tomam posse perante o representante do Governo na circunscrição administrativa onde se situa a sede do Suco (artigos 11º, nº 1, 21º, nº 1, e 32º, nº 1).

Como já referido, o *Lian-na'in* continua a constituir uma categoria autónoma entre os membros do Conselho de Suco [artigo 10º, nº 1, alínea g)], sendo eleito pelo Conselho de Suco, na sua primeira reunião [artigos 12º, alínea a), e 13º, nºs 4 e 5]. Depois de eleito, o *Lian-na'in* integra imediatamente a mesa eleitoral *ad hoc* para eleição dos representantes da juventude [artigo 57º, nº 2, alínea c)]. Para além disso, o *Lian-na'in* membro do Conselho de Suco integra a mesa eleitoral nas eleições para Chefe de Suco [artigo 66º, nº 1, alínea c)]. A grande inovação no que respeita ao estatuto do *Lian-na'in* reside no facto de se prever expressamente que a sua eleição se realiza “de acordo com a tradição, os usos ou os costumes do Suco”, uma explicitação em linha com a importância atribuída aos costumes e tradições de Timor-Leste nas disposições relativas às atribuições e às competências do Suco.

O diploma não deixa, no entanto (e sem surpresa), de dar sinais de querer contrariar esses costumes, o que faz sobretudo pela importância atribuída à promoção da igualdade de género, que encontramos refletida na regulação das atribuições dos Sucos, das competências e composição de alguns dos seus órgãos e nas regras relativas ao processo eleitoral. O Suco deve promover o desenvolvimento socioeconómico da comunidade, “tendo em conta a igualdade de género” [artigo 5º, nº 1, alínea h)], cabendo ao Chefe de Aldeia apoiar a execução de estratégias e atividades que visem promover a igualdade de género, bem como prevenir e

Chefe de Suco ser agora realizada nas Assembleias de Aldeia, que decorrem em simultâneo em todo o Suco (artigo 69º, nº 1). O diploma não especifica, no entanto, como hão de ser compostas as mesas eleitorais nas Aldeias para efeitos da eleição do Chefe de Suco, regulando apenas a composição e competências da mesa eleitoral do Suco (artigo 66º). À falta de indicação expressa, será de aplicar, por analogia, o disposto no artigo 45º, nº 2, sobre a composição da mesa eleitoral para a eleição do Chefe de Aldeia.

⁸³ De acordo com o artigo 26º, alínea a), a Assembleia de Aldeia é competente para escolher o Chefe de Aldeia, uma formulação que sugere um modo de eleição indireta. No entanto, o artigo 43º estatui que o Chefe de Aldeia é eleito em Assembleia de Aldeia, por sufrágio universal, livre, direto, secreto e pessoal. A eleição do Chefe de Aldeia tem lugar de acordo com as regras definidas nos artigos 44º e segs.

erradicar a ocorrência de episódios de violência doméstica⁸⁴ entre membros da Aldeia [artigo 33º, nº 1, alínea h)]. A promoção da igualdade de género no acesso aos órgãos do Suco vê-se refletida na imposição de que o Conselho de Suco integre uma delegada e um delegado de cada Aldeia do Suco e uma representante e um representante da juventude do Suco [artigo 10º, nº 1, alíneas c) a f)], bem como na exigência de que exista, pelo menos, uma candidatura feminina nas eleições para Chefe de Aldeia e para Chefe de Suco (artigos 44º, nº 2, e 65º, nº 2). O legislador concede, no entanto, que a apresentação de uma candidatura feminina possa ser inviável, prevendo que, na falta de uma tal candidatura, a mesa eleitoral da Assembleia da Aldeia ou do Suco, conforme o caso, declare fundamentadamente esse facto, depois de ouvidas as organizações de mulheres, e determine o prosseguimento do processo eleitoral (artigos 44º, nº 3, e 65º, nº 3). A preocupação com a igualdade de género está também presente no modo como o legislador definiu a composição das mesas eleitorais, exigindo-se sempre a presença de uma mulher. A mesa eleitoral para as eleições dos delegados de Aldeia ao Conselho de Suco e para eleição do Chefe de Aldeia é composta por três membros escolhidos pela Assembleia de Aldeia para o efeito, sendo um, obrigatoriamente, do sexo feminino (artigos 36º, nº 2, e 45º, nº 2); a mesa eleitoral *ad hoc* para eleição dos representantes da juventude no Conselho de Suco integra necessariamente uma delegada de Aldeia ao Conselho de Suco, escolhida para o efeito pelo Conselho de Suco [artigo 57º, nº 2, alínea b)]; e a mesa eleitoral para a eleição do Chefe de Suco integra obrigatoriamente um membro do Conselho de Suco do sexo feminino, escolhido pelo Conselho de Suco [artigo 66º, nº 1, alínea b)].

Considerações finais

Ao cabo de três investidas legislativas, não é certo que o estatuto jurídico dos Sucos esteja finalmente esclarecido, seja na sua relação com o poder local, seja na sua relação com as autoridades tradicionais. Pode dizer-se que o legislador timorense caminhou progressivamente para uma tradicionalização dos Sucos, com a atribuição aos Sucos de competências como guardiães da tradição, com a expressa remissão para normas de Direito consuetudinário e com a cooptação dos *Lian-na'in*, mas mesmo a Lei nº 9/2016, em toda a sua exuberante deferência para com a tradição, revela sinais contraditórios, sugestivos da contínua ambivalência dos líderes políticos timorenses sobre o modo de acomodar valores e práticas tidos como essenciais à identidade cultural do país e profundamente

⁸⁴ O combate à violência doméstica figura também na lista de competências do Chefe de Suco [artigo 23º, nº 1, alínea n)], para além de reaparecer na lista de competências do Chefe de Aldeia em dois outros momentos [artigo 33º, nº 1, alíneas i) e n)].

acarinhados pelas populações, no quadro da edificação de Timor-Leste como Estado de Direito assente no respeito pelos valores da democracia e dos direitos humanos. Problemática continua a ser a frequente equiparação entre lideranças comunitárias e organizações não governamentais, muito comum nos instrumentos legislativos adotados no quadro do processo de descentralização e desconcentração administrativa, e a insistência do legislador timorense em negar aos Sucos a qualidade de entes de poder local. Como referimos em vários momentos ao longo deste trabalho, há bons indicadores de que seja sobretudo para confinar os Sucos e os líderes comunitários a um plano “não governamental” que o legislador timorense se mostra tão deferente para com os costumes e tradições. Ainda que possa ter esta motivação, no entanto, e para terminar este estudo com uma nota positiva, há que reconhecer nos desenvolvimentos legislativos recentes a virtude de serem um sinal claro de que o legislador timorense já não tem o pejo de outrora em assumir a sua diversidade cultural e o seu pluralismo jurídico, parecendo empenhado em encontrar formas de conciliar tradição e modernidade. A tarefa, já se sabe, é portentosa.