

## A CONSTRUÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS.

### ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE DO CASO TIMOR

ISABEL BABO LANÇA

ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES, PARIS

#### SUMÁRIO

Tanto na linguagem corrente como na linguagem sociológica fala-se sobretudo de problemas sociais mais do que de problemas públicos. Segundo Gusfield (1981), uma situação torna-se num problema público quando adquire uma dimensão “societal”: é assunto de conflitos, de controvérsia, de debate de opiniões no espaço público, requerendo ser tratada pela acção colectiva dos poderes públicos, das instituições ou dos movimentos sociais. Assim sendo, determinados aspectos são fundamentais na construção dos problemas públicos: a determinação das causas da situação problemática e a questão da “ownership”, ou seja quem tem o poder para definir o problema e a quem pertence resolvê-lo.

O objectivo do presente artigo é o de saber o que podemos entender por uma “cultura dos problemas públicos” e analisar de que modo o caso de Timor-Leste se tornou num problema público internacional, que mobilizou a acção colectiva.

#### ABSTRACT

Social problems, instead of public problems, are mostly spoken of in both everyday language as well as in sociological language. According to Gusfield (1981), when a situation acquires a social dimension it becomes a public problem: the situation is a matter of controversy and of conflict in the arena of public action. In so doing, it is dealt with by the collective action of public power, of institutions or a social movement. Therefore, specific aspects are fundamental in the construction of public problems: defining the causes of the problematic situation and the question of ownership i.e. who has the power to define the problem and who should solve it.

The objective of this article entails knowing what can be understood by a culture of public problems as well as an analysis of the way in which the East Timor case became an international public problem which mobilized a collective action.

É mais usual falar-se de problemas sociais do que de problemas públicos, tanto na linguagem corrente como na linguagem sociológica. É um problema social tudo o que constitui problema numa sociedade num determinado momento, em relação aos valores, às crenças, aos usos e costumes. No Portugal contemporâneo, o desemprego, a insegurança urbana, a toxicod dependência e a criminalidade que lhe está associada, a violência nas escolas, o insucesso escolar, o trabalho infantil, a violência doméstica, a imigração clandestina, a exclusão social, a baixa da natalidade, a progressão do divórcio, o aborto, a existência de bairros sociais degradados, os lixos e os resíduos tóxicos, a poluição das águas, etc., são problemas sociais actuais, cuja lista podia ser acrescentada com tudo aquilo que constitui problema aos olhos de toda ou de certas partes da população do país. No entanto, na linha do sociólogo americano Joseph Gusfield (1981), nem todos os problemas sociais são problemas públicos. Antes de caracterizar os problemas públicos e de questionar o seu modo de construção e tratamento, vou apresentar dois casos.

O primeiro respeita a uma reportagem passada há alguns anos na televisão portuguesa sobre as instituições que acolhem as crianças abandonadas na China<sup>1</sup>. Na Europa já tínhamos ouvido falar dos trágicos efeitos do programa “um casal, um filho” para redução da natalidade: nos meios pobres camponeses, sendo preferida a descendência masculina por razões sobretudo económicas e sociais, meninas estariam a ser mortas à nascença ou então abandonadas. Desta vez a reportagem dos jornalistas estrangeiros, na sequência da difícil entrada nas instituições que albergam crianças orfãs, abandonadas ou com deficiências, raparigas e também rapazes, revelou uma realidade terrível, fortemente ocultada dos olhares da própria sociedade chinesa e por isso inexistente localmente enquanto problema público. A certeza com que ficámos foi a de que as inqualificáveis condições de sobrevivência daquelas crianças não constituíam um assunto de denúncia pública e de indignação moral na sociedade chinesa, embora se tenham constituído em objecto de denúncia e de condenação moral nas televisões ocidentais. Ficámos também a saber que, na China, a própria condição da infância e especificamente da “infância maltratada” ainda não acedeu ao estatuto de um tema de interesse geral (i.e. de interesse comum e público) ou àquilo que entendemos pelo bem comum.

A conclusão a tirar é a de uma ausência na China do que Gusfield chama uma “cultura” dos problemas e da acção públicos. Ou seja da inexistência de um espaço público de debate sobre os problemas de uma sociedade existentes num determinado momento. Este exemplo permite-nos antever, pela negativa, o que pode ser uma “cultura dos problemas públicos”.

O segundo caso, sobre o qual vamos centrar a nossa atenção, mostra-nos, contrariamente ao anterior, como determinados acontecimentos se tornam em problemas públicos que ocupam a atenção de todos e mobilizam a acção colectiva. Trata-se do caso recente de Timor, que continua hoje ainda, muito menos do que há uns meses atrás dada a sua própria história e resolução em curso, a fixar a nossa atenção.

Se nos centrarmos sobre o que ocorreu em Setembro último no espaço público português, em reacção aos trágicos acontecimentos, podemos dar conta de dois aspectos. O primeiro refere-se à construção do problema de Timor como tratando-se de um problema de carácter geral e não local, cujo tratamento não podia manter-se inscrito somente no domínio das negociações entre os poderes políticos e institucionais. A situação trágica que estava a ser sofrida em Timor foi tematizada pelos movimentos de cidadãos e pelos meios de comunicação social como um problema que nos respeitava a nós portugueses e a toda a comunidade internacional. E embora estivesse estabelecido, pela própria organização do referendo, quais as instâncias e forças internacionais que tinham competência para se ocuparem do problema, e fossem igualmente do nosso conhecimento as pressões dos governantes portugueses e dos seus representantes no exterior para a resolução da situação, apesar disso criou-se um movimento de cidadãos, empenhado em manifestar publicamente a sua indignação e em pressionar os poderes instituídos. É este o segundo aspecto que eu pretendo realçar neste caso (sendo o primeiro o da *subida em generalidade* de um problema local a um problema geral e internacional): o problema de Timor, assumido pelos Portugueses como um problema que moralmente lhes dizia respeito, requeria um tratamento ao nível da acção colectiva.

Este caso mostra-nos a existência, em Portugal, de uma “cultura” dos problemas e da acção públicos. Sem querer acrescentar um novo caso, sublinho que é também a indignação moral perante o terrorismo e a consciência de que o poder político espanhol por si só não o consegue resolver, que fazem os espanhóis desfilarem nas ruas das suas cidades em manifestação de protesto e condenação pública pelas mortes perpetradas

pela ETA. Tanto a destruição de Timor como os atentados da ETA demonstram como determinados acontecimentos, no caso chocantes e trágicos, podem constituir-se em problemas públicos, que fixam a atenção de todos e mobilizam a acção colectiva.

### EM QUE CONSISTE UMA “CULTURA DOS PROBLEMAS PÚBLICOS”?

Começamos por interrogarmo-nos sobre o que podemos entender por uma cultura dos problemas públicos. Trata-se antes do mais de uma maneira específica de problematizar os acontecimentos, de definir como moralmente inaceitáveis determinadas situações colocadas como problemáticas, de considerá-las como susceptíveis de serem alteradas e de encarar formas de as resolver. Aquilo que eu gostaria de realçar, e por isso escolhi para análise o caso de Timor, é que uma cultura dos problemas públicos não deve confundir-se com a cultura política do Estado Providência, consistindo em voltar-se para o Estado quando surge um problema e exigir-lhe que o resolva. Os problemas públicos não são os problemas cuja responsabilidade, cujo tratamento e resolução são da competência dos poderes públicos. São antes aqueles problemas que embora possam ser atribuídos e tratados pela acção dos poderes públicos, também o são pela acção de instituições particulares ou de movimentos de cidadãos, no contexto de uma cultura democrática.

Gusfield (1981) — que estudou, entre outros, a constituição em problema público do álcool na condução automobilística — considerou determinados aspectos como requisitos para a construção destes problemas. Ele considera que uma situação se torna num problema público quando adquire uma dimensão “*societal*”: torna-se assunto de conflitos, de controvérsia, de debate de opiniões no espaço público, requerendo ser tratada pela acção colectiva dos poderes públicos, das instituições, ou dos movimentos sociais. Segundo os critérios por ele introduzidos, para que um problema seja público é necessário: 1. que o problema seja tematizado como problemático para a sociedade ; 2. que seja assunto de controvérsia ; 3. que seja tomado em mão por uma instância publicamente reconhecida como sendo capaz de o resolver.

1. A situação deve ser tematizada como constituindo problema para a sociedade no seu conjunto e como respeitando um assunto importante para esta. É o que acontece hoje com o elevado número de acidentes rodoviários

que se verificam nas estradas portuguesas, ligado à condução perigosa. Este problema, sobretudo ao longo do último ano, foi sendo progressivamente assumido pela sociedade e pelos poderes públicos como uma questão para a qual era urgente tomar medidas. A “tolerância zero” em determinadas vias consideradas perigosas é precisamente uma medida que visa a diminuição dos acidentes (embora por si só seja insuficiente para a resolução do problema). A elevada sinistralidade nas estradas portuguesas constitui hoje um problema público para o qual o poder político e a opinião colectiva estão sensibilizados.

Sublinhemos porém que o que constitui problema numa sociedade varia historicamente. É assim que entre outros aspectos – que se prendem muitas vezes com acontecimentos mais ou menos chocantes e dramáticos que emergem, apelam à nossa atenção e ao desencadeamento das medidas para os tratar –, aquilo que constitui problema numa sociedade depende da sensibilidade moral desta e também da sua concepção do político e do que é *público*, ou seja, que respeita ao bem comum. A nossa sensibilidade moral condena hoje o trabalho infantil, que ainda se pratica em Portugal, e que há algumas (poucas) décadas atrás era socialmente aceite, não constituindo problema. O mesmo se passa com os maus tratos infligidos às crianças ou a violência exercida sobre as mulheres no contexto doméstico.

Não basta contudo que uma situação seja tida como inaceitável e moralmente condenável para se tornar num problema público. É necessário que ela seja tematizada simultaneamente como problemática e como susceptível de ser alterada. Esta tematização está a cargo daqueles que dentro da distribuição social dos poderes, dos saberes e das competências, estão habilitados para definir e analisar os problemas que se colocam à sociedade. O caso da sida parece-me exemplar a este propósito. A indeterminação inicial na tematização de uma nova epidemia cujos contornos não eram ainda conhecidos, esteve dependente de uma definição médica, tendo esta aliás sofrido um processo de evolução. Não era pois da competência do poder político, religioso ou financeiro, a identificação do problema.

2. O segundo requisito colocado por Gusfield para a constituição de um problema público é que este seja assunto de controvérsia, de polémica, de discussão ou de conflito nas arenas públicas (a noção de “arenas públicas” é utilizada para designar o lugar de *publicitação* dos acontecimentos ou dos problemas): nos meios de comunicação social, nos tribunais, no parlamento, nas tribunas públicas, nos movimentos de opinião, nas assembleias políticas,

nas associações de cidadãos, nas discussões ou nos colóquios de especialistas e cientistas, nas revistas de especialidade, etc.

Os debates sobre as situações problemáticas permitem, com efeito, estabelecer as suas causas, determinar responsabilidades, definir o domínio legítimo das competências das quais decorre o tratamento e a solução do problema, e identificar as instituições ou os poderes públicos a quem incumbe resolvê-las. Gusfield fala da questão de identificar a quem pertence a responsabilidade do problema (“*ownership*”), ou seja de saber a quem pertence a definição e a resolução do problema. Se retomarmos o exemplo anterior, o problema da sida foi tomado em mão pelas instâncias médicas competentes para estudar o vírus e pelos poderes públicos para uma alteração da situação, sobretudo ao nível da prevenção. Alargou-se também às associações que se organizaram vocacionadas para o seu tratamento e especificamente para o apoio aos doentes com sida, tendendo desde há uns anos atrás a ser tratado como um problema cuja responsabilidade tem de pertencer à sociedade em geral ou a todas as comunidades.

3. O terceiro aspecto é que o problema seja constituído em objecto de uma acção pública que visa resolvê-lo. Em princípio esta acção pública incumbe à instância que é responsável ou que legitimamente está melhor colocada para o resolver. Seja o Ministério da Administração Interna no que respeita à elevada sinistralidade nas estradas portuguesas, seja o Tribunal civil no caso dos maus tratos a menores, seja uma instituição ou uma organização publicamente investida de responsabilidade em determinado domínio.

Em suma, o problema público é construído em função da determinação das suas causas, das perspectivas de solução ou de alteração da situação problemática, das atribuições de responsabilidades, de uma avaliação moral sobre o seu carácter imoral, condenável, injusto ou perigoso. Parece-me importante sublinhar que os modos de conceber a realidade do problema ligam-se portanto às actividades para o resolver.

## OS PRINCÍPIOS DO ESTADO DE DIREITO E A EXISTÊNCIA DE UMA VIDA PÚBLICA

Aos aspectos que acabei de apresentar, Louis Quééré acrescenta um outro, que é o Estado de direito. Esta inscrição da construção do problema público no contexto do Estado de direito democrático parece-me fundamental, mas vou associar-lhe uma outra condição. A da existência de uma vida pública

intensa e esclarecida, e o exercício pleno da cidadania, para assegurar numa sociedade uma cultura dos problemas públicos. Começo pois por referir os aspectos mais importantes do referencial que o Estado de direito constitui, colocando como ilustração a questão problemática das milícias populares.

É por relação aos princípios ético-jurídicos do Estado de direito (os princípios de justiça, de solidariedade, de defesa dos direitos individuais, de defesa da família, do respeito das identidades, do direito à cidadania ou à participação plena na vida pública, etc.) que determinadas situações ou acontecimentos constituem problemas. De facto, são esses princípios que implicam a noção do bem comum que nos dão as orientações éticas de base da vida em conjunto: ao nível das leis e do direito, das regras sociais que orientam as condutas, ou da concepção que os cidadãos têm deles próprios e da vida social.

É em relação aos princípios e aos procedimentos do Estado constitucional, como é em relação à moral social, que a existência de milícias populares a agirem por conta própria, o assassinio cometido numa esquadra da polícia, os maus tratos infligidos a menores numa instituição de acolhimento de crianças, ou os casos de menores que trabalham na construção civil ou nas fábricas se tornam problemáticos. Há de facto uma ligação entre os problemas públicos e a cultura política que se desenvolve no seio do Estado de direito democrático. O caso relativamente recente das milícias de Francelos é exemplo de como, face aos princípios e aos procedimentos de um Estado de direito, a existência de milícias populares é problemática, devendo ser tratada pela acção pública das instâncias competentes. Aliás, tanto o caso de Francelos como o de Oleiros deram origem a processos e condenações judiciais, tendo no último existido simultaneamente a intervenção do poder político (do Governador civil de Braga). Acresce que no caso de Oleiros o problema foi inscrito numa temática já existente — a xenofobia —, dispondo de discursos já elaborados para a discussão do problema.

O que pretendo pois realçar com estes exemplos, é que a acção pública dos movimentos sociais ou das instituições se deve enquadrar nas formas legais que o Estado de direito contempla. Existe de facto uma enorme diferença entre as marchas e as vigílias “por Timor” e a acção das milícias populares de Francelos. Por seu lado a existência das milícias integracionistas em Timor, que agiram impunemente num território ocupado por um exército e um poder político não democráticos, é claramente problemática, sendo a sua actuação criminosa segundo os critérios de um Estado de direito.

A existência posterior de uma estrutura de segurança civil do CNRT (Conselho Nacional da Resistência Timorense) vem a criar também um problema a resolver. De facto, e porque o referencial das forças da ONU é o do Estado de direito, o comandante da polícia (CivPol) defendeu a limitação das actividades da “Vigilância civil” do CNRT que, sendo paralela, “*potencia problemas de segurança*”. Em contrapartida a CivPol é a polícia legitimada pelas instâncias de poder hoje em exercício, que se regem pelos princípios do direito internacional.

Ligada à exigência dos princípios do Estado de direito, temos a necessidade da existência de uma vida pública activa. Sem um espaço público de discussão crítica e esclarecida, e sem uma informação livre, dificilmente os problemas sociais existentes numa sociedade acedem à visibilidade e ao estatuto de problemas públicos. Ora um espaço público forte é aquele que é dotado das arenas públicas que debatem e dão a conhecer os acontecimentos e os problemas (como sejam os meios de comunicação social, as associações de cidadãos, os tribunais, o parlamento, os partidos políticos, as tribunas públicas, os sindicatos, as associações de cidadãos, os movimentos de opinião, etc.). Só assim estão garantidas as condições para a formação de uma opinião pública e um exame crítico dos problemas, para a análise das suas causas e para o lançamento de propostas de resolução.

É assim que a existência dos espaços públicos dotados dos mecanismos e dos procedimentos para a formação de uma opinião esclarecida — isto sem ignorar a subversão a que as informações e os debates públicos estão por vezes sujeitos nos meios de comunicação social —, é imprescindível para a criação de uma “cultura dos problemas públicos”.

A questão que se põe, de seguida, é a de saber qual a operação que preside à construção de um assunto em problema geral.

## COMO SE CONSTROEM OS PROBLEMAS COLECTIVOS

Os problemas desenvolvem-se a partir de acontecimentos, de situações ou de questões particulares que adquirem um carácter colectivo e geral. Com efeito só os conflitos, as disputas, os temas ou os assuntos que na sua construção se deslocam para o interesse comum, podem aceder ao estatuto de problemas colectivos. É assim que os problemas sociais não respeitam as situações pessoais de injustiça ou os comportamentos individuais reprováveis. Também não podem ser descritos segundo a percepção privada, a opinião

pessoal ou as preferências subjectivas, mas têm de o ser de um ponto de vista comum.

Os problemas públicos constroem-se por meio da passagem do singular ao colectivo, do “caso particular” ao “interesse geral”. Como acontece com as denúncias públicas, estudadas por Boltanski (1990), o procedimento é o de uma “subida em generalidade” e de uma *des-singularização*: para quem denuncia trata-se de mostrar que o que está em jogo diz respeito a toda a gente. Por isso é enquanto cidadão, pai, membro de um clube, de uma associação, de um sindicato, de um partido político, enquanto jornalista ou intelectual, que as pessoas efectuem denúncias.

Neste sentido a construção do que entendemos por um problema público implica um processo de anonimato em relação aos agentes e às vítimas, e de descontextualização em relação às circunstâncias concretas e particulares de ocorrência das situações problemáticas. É o valor social de um acontecimento ou de um assunto e a maneira como ele põe em causa o quadro habitual da experiência comum, ou o modo como pode ser ligado ao interesse geral, que faz dele um problema. Este incorpora uma perspectiva comum, que é o ponto de vista de uma comunidade moral e cultural.

Sublinhe-se apesar de tudo que existem diferentes graus de generalidade: a perspectiva comum pode ser a da associação das famílias das crianças vítimas de acidentes ou a dos países que integram a NATO. Existem igualmente diferentes níveis de problemáticas gerais: os problemas ecológicos locais criados pela passagem de uma auto-estrada junto a um parque natural, a devastação da floresta amazónica ou o efeito de estufa no nosso planeta. Podemos também assinalar diferentes níveis de generalidade das arenas e dos espaços públicos nos quais os problemas são publicitados e tematizados: a imprensa de grande tiragem, os canais nacionais da televisão, a imprensa local ou regional, o parlamento, os sindicatos, as associações de cidadãos, aos quais se ligam diferentes níveis de generalidade ao nível da atenção pública mobilizada: local, regional, nacional, europeia, mundial.

Para além desta “subida em generalidade”, existem outros aspectos que interferem na construção dos problemas. Por um lado, um problema pode surgir inscrevendo-se em problemáticas já existentes e disponíveis para o tratar (como seja a temática da “infância maltratada”, da violência doméstica, a temática do racismo ou da xenofobia, etc.). Por outro, um problema que é novo, em determinado momento, apresenta uma dificuldade de tematização,

não havendo frequentemente categorias ou discursos prontos a defini-lo e a abordá-lo (como seja o caso da sida, dos hooligans, o caso das “vacas loucas”, etc.).

Há, de facto, problemas que surgem, porque são identificados graças a temáticas já constituídas, para as quais existem causas determinadas, explicações e soluções propostas, avaliações e juízos morais disponíveis. É assim que certos temas e situações sociais que são problemáticos na actualidade — como a dependência do álcool ou das drogas, a delinquência juvenil, a participação das mulheres na vida política, a violência contra as mulheres e os menores, a pedofilia, o nuclear, os recursos hídricos, os lixos e os resíduos tóxicos, a degradação das condições de vida, os “sem-abrigo”, etc. —, tratando-se de problemas que já suscitaram debates, que começaram a ser tratados pelos poderes públicos correspondentes, ou a serem tematizados e denunciados pelas acções colectivas dos movimentos de cidadãos, a sua análise está mais ou menos estabelecida em termos da determinação das causas, dos actores implicados, da imputação de responsabilidades, da identificação das instâncias que devem resolvê-los, das consequências e das alternativas possíveis.

É muitas vezes em função destas temáticas disponíveis que certos problemas sociais, que de outro modo não surgiriam como problemas públicos, se tornam assunto de controvérsia e objecto de acções que visam preveni-los ou remediá-los. Mas é igualmente verdade que determinados problemas irrompem subitamente no espaço público, muitas vezes na sequência de acontecimentos inesperados, não se inscrevendo nos campos problemáticos existentes. Estes acontecimentos, que se traduzem em problemas sociais, dependendo do valor que lhes é atribuído, cuja definição e análise não dispõem de discursos constituídos, colocam muitas vezes dificuldades de identificação e de tratamento. O caso das “vacas loucas” e hoje o caso do “sangue louco” introduziram uma problemática nova na nossa sociedade, da qual se conhecem as causas e uma parte das formas de tratamento do problema, mas cujas consequências são ainda mais ou menos imprevisíveis, sendo certo que irão requerer no futuro medidas excepcionais de resolução.

Há década e meia atrás, uma nova categoria — a dos “hooligans” — surgiu acompanhada de um problema novo, que emergiu na sequência de um trágico acontecimento ocorrido no estádio do Heysel, em 29 de Maio de 1985. De facto, sem que nada o fizesse prever, um desafio de futebol — o jogo da final da taça da Europa dos Clubes Campeões, opondo o Liverpool ao

Juventus de Turim — desembocou num motim mortífero (38 mortos e 450 feridos). Passou-se assim de um trágico acontecimento à constituição de um problema público novo: a associação da violência nos estádios de futebol ao “hooliganismo”. Uma nova categoria social de actores — os “hooligans” — passou a fazer parte de um novo campo problemático. Os “hooligans” tornaram-se um objecto preferido da atenção dos media e também da vigilância e da acção policial. O “hooliganismo” emergiu como um problema público a ser tratado, a discutir publicamente, a erradicar as causas e a apontar soluções, ocupando a agenda dos meios de comunicação social como sendo um dos temas preferidos da actualidade a relatar, fixando assim a atenção colectiva.

Em todo o caso também é verdade que a vida pública não é propriamente o cenário do surgimento e do desaparecimento rápido de problemas, havendo relações de continuidade na nossa experiência de vida em comum e na vida social em geral.

### **A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA PÚBLICO E ACÇÃO COLECTIVA: O CASO DE TIMOR**

São muitas vezes as consequências de um acontecimento (seja um terramoto, um acidente numa central nuclear, uma greve geral, um atentado, uma guerra...) que determinam o significado e o valor simbólico que lhe é atribuído pela comunidade na qual ele se produz, ou por outras comunidades, vindo ou não a constituir-se em problema público. No caso de Timor, o massacre no cemitério de Santa Cruz em 12 de Novembro de 1992 veio a mostrar-se determinante para a construção internacional do problema ao nível da fixação da atenção colectiva. Transmitidas pelos meios de comunicação social as imagens daquele terrível acontecimento, era muito difícil a opinião pública internacional ficar indiferente ao que se passava em Timor-Leste. Conhecidas as causas da situação — a invasão de Timor-Leste pela Indonésia em 1975, à qual se seguiu a dominação do território pela força e pelo terror — e identificadas as medidas para a sua resolução — a auto-determinação do povo maubere —, os poderes políticos e as instituições internacionais que têm competência para se ocuparem do problema vão sendo progressivamente sensibilizados.

Uma vez definido aquilo que está em jogo, e na sequência de um moroso processo, passa-se à interpelação das instituições e dos poderes públicos a quem respeita a resolução do problema. As resoluções que são tomadas no

acordo de Nova Iorque da Primavera de 1999, são as da realização de um referendo popular. É assim que, em finais de Maio de 1999, a missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNAMET) inicia a sua operação para a instalação dos 200 postos de recenseamento para a consulta popular agendada, naquela data, para 8 de Agosto e posteriormente adiada para o dia 30 do mesmo mês. Os protagonistas identificados são a partir de agora os integracionistas, os independentistas, o exército indonésio e as forças internacionais da UNAMET.

O terror instaurado pelas milícias integracionistas no início de Setembro após a vitória nas urnas dos independentistas (a partir de 4 de Setembro é visível que a situação de violência e pânico tende a alastrar-se), estabelece uma nova situação problemática que requer tratamento adequado. Ora, como vimos anteriormente, o problema público é construído a partir do momento em que existe a definição de um contexto causal, o esboço de perspectivas de solução, atribuições de responsabilidades e uma avaliação moral sobre o seu carácter imoral, injusto, perigoso...

Em relação à situação problemática que se vive em Timor-Leste no pós-referendo, as causas assim como as responsabilidades estão bem determinadas, e a avaliação moral da situação é clara: as milícias integracionistas exercem a violência e instauram o terror, sendo a sua actuação moralmente condenável. Acontece porém que as forças da UNAMET não estão vocacionadas para responder aos ataques das milícias e o exército indonésio, responsável em assegurar a ordem, não controla a situação, mantendo uma passividade cúmplice. No que respeita às perspectivas de solução, e dada a permissividade do exército indonésio, é à ONU que incumbe resolver o problema, na medida em que a ela cabe a responsabilidade moral da situação criada pela votação que ela própria organizou. Com efeito, uma vez designado a quem incumbe tratar e solucionar um problema, estabelecem-se responsabilidades e sabemos a quem pedir para remediar ou reparar a situação.

Na realidade, e como vimos, há determinados aspectos que são fundamentais na construção dos problemas públicos: a determinação das causas do acontecimento ou da situação problemática, a fixação das responsabilidades do seu tratamento e da alterabilidade da situação. Gusfield fala de “ownership” para colocar a questão da identificação de quem tem o poder para definir o problema e a quem pertence resolvê-lo. É assim que determinadas instituições públicas, grupos ou personalidades (como os políticos, os militares, os

juristas, os sábios especialistas, os médicos, etc.) são publicamente reconhecidos como competentes e autorizados a definir e a resolver uma situação problemática. No caso de Timor-Leste compete ao Conselho de Segurança da ONU o controlo e a alteração da situação, estabelecendo-se como necessária e urgente a criação de uma força de paz internacional. O problema está claramente definido, assim como está identificada a instância a quem compete a responsabilidade da sua resolução, inscrevendo-se deste modo num campo problemático já constituído: o da intervenção da ONU nos conflitos internacionais (daí falar-se a propósito, e com muita frequência, do Kosovo).

### O DESENVOLVIMENTO DE UMA ACÇÃO PÚBLICA “POR TIMOR”

Embora a pressão internacional sobre a Indonésia se faça sentir, é de facto cada vez mais claro que é urgente o envio de uma força multinacional de paz, mesmo sem a anuência prévia da Indonésia. A identificação por parte da opinião pública de a quem compete intervir, faz com que o caso de Timor seja tratado em diferentes cenas públicas, ao nível de uma acção colectiva concertada de resposta e de apropriação do problema.

Jorge Sampaio, entrevistado a 6 de Setembro pela CNN-Internacional e pela BBC-World, define a situação de “*dramático caos*”, considerando que a ONU deve desenvolver uma acção rápida. No mesmo dia, uma conferência de líderes parlamentares decidiu enviar uma delegação de deputados a Nova Iorque, para falar com o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan. Os esforços da diplomacia portuguesa são entretanto acompanhados sobretudo pela pressão efectiva do governo australiano e em certa medida também pela secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright, que declarou: “*A Indonésia só tem duas opções: ou põe fim à violência controlando a situação, ou pede assistência internacional.*” (in *Público*, 7 de Setembro de 1999, p.3). Diversos países manifestam igualmente o seu repúdio pela deterioração da situação, sendo a pressão da Austrália relevante.

Quando libertado da casa-prisão, no dia 7 de Setembro, Xanana Gusmão define a situação de “*novo genocídio*”. Simultaneamente identificou as causas da situação problemática e imputou responsabilidades: “*Apelo à consciência do governo para que ponha fim à violência que o TNI está a espalhar*”, e anteviu as medidas para a sua resolução: apelou “*ao bom senso do governo indonésio para reconhecer a sua incapacidade e pedir o apoio da comunidade internacional*” (in *Público*, 8 de Setembro de 1999, p.3).

A fixação da responsabilidade de a quem compete pôr fim à situação de terror, e deste modo a determinação de a quem pertence resolver o problema, criou as condições para uma acção pública dos movimentos sociais. Uma acção colectiva de protesto ganha força no espaço público português, revelando o modo como o acontecimento foi apropriado pelos portugueses.

Desde o princípio da segunda semana de Setembro que sindicatos, associações de cidadãos e meios de comunicação social, com a adesão de determinados partidos políticos, apelaram a uma paralisação simbólica de alguns minutos. Foi assim que, a 7 de Setembro, milhares de pessoas se juntaram por Timor nas ruas de Lisboa e por todo o país, comungando na atitude simbólica do uso da cor branca. No dia seguinte, uma concentração “*Dê as mãos por Timor*” em frente à instalação da missão das Nações Unidas, promovida pela Comissão para os direitos do povo Maubere (CDPM), é seguida de um cordão humano ao longo das ruas que ligam embaixadas de determinados países membros do Conselho Permanente das Nações Unidas, com relevo para a embaixada dos Estados Unidos.

Apelou-se igualmente aos médicos portugueses para missões humanitárias em Timor, organizaram-se vigílias, marchas e concertos pela solidariedade e pela paz no território, criaram-se abaixo-assinados a enviar para a sede da ONU, em Nova Iorque, e a Internet foi inundada de petições a pressionar a ONU para o envio de uma força militar para Timor — para além de outras associações, a TSF-Rádio Jornal propôs o envio de uma petição a Bill Clinton, Habibie e Kofi Annan, para accionarem todos os meios ao seu dispor para “*pôr fim à matança em curso e impedir a deportação e massacre do povo de Timor-Leste*”. O conselho coordenador dos Institutos Politécnicos decretou uma semana de luto por Timor. A organização não governamental SOS TIMOR, a Comissão para os direitos do povo Maubere, a AMI, a associação Olho Vivo, os meios de comunicação social, as Câmaras Municipais, os sindicatos, diversas associações (de solidariedade, de comerciantes, de bancários, de professores e estudantes, etc.) desenvolveram iniciativas de protesto e solidariedade. Diversas contas bancárias de solidariedade foram abertas para recolher fundos para a reconstrução do território devastado. A sociedade portuguesa mobilizou-se assim por inteiro na defesa de uma causa que considerou sua. A forma que encontrou de responder a este problema que a indignou, foi a de uma acção pública que mobilizou todas as forças sociais.

Ora se este caso é de certo modo exemplar, é-o na medida em que demonstra como aquilo que causa problema numa sociedade, num dado momento, e

que é construído como problema, é também aquilo que é tomado a cargo da acção pública no seu tratamento. O caso de Timor requereu a mobilização das associações de cidadãos e dos movimentos sociais, que reclamaram a intervenção das instituições e dos poderes públicos competentes.

Certos problemas vão de facto a par, na sua construção, com actos de mobilização e de participação em acções colectivas, em função das crenças, dos hábitos, dos valores e das expectativas que articulam esses mesmos actos. Por isso também a acção pública restitui a própria maneira como o acontecimento é recebido e o valor que ele adquire para uma comunidade. A resposta ao caso de Timor revelou o valor que ele adquiriu para a comunidade portuguesa e para as sociedades democráticas em geral. Por isso mesmo diversos países, entre os quais Portugal, disponibilizaram forças militares que vieram a compor a força de intervenção em Timor-Leste (INTERFET)<sup>2</sup>.

A reacção aos trágicos acontecimentos não se fez, portanto, somente nos *forums* institucionais. A sociedade portuguesa, ou aquilo que se designa como as forças sociais (as associações, os movimentos de cidadãos, a Igreja, as ONG – organizações não governamentais, as escolas, as empresas, os meios de comunicação social, etc.), foi capaz de se mobilizar na defesa de uma *causa* e de condenar moralmente uma situação colectivamente definida como podendo e devendo ser alterada e resolvida. Os portugueses perceberam a força que a sua acção poderia ter na resolução do problema, ou na pressão para a sua resolução.

### ACÇÃO PÚBLICA, MEDIA E OPINIÃO PÚBLICA

Em função do exposto, podemos considerar que a acção pública é aquela que é realizada por actores colectivos sobre uma cena pública. Dois aspectos das acções públicas podem pois ser destacados. Por um lado o aspecto dramático destas, que é observado quer em termos da ritualização (as acções públicas são desempenhadas numa cena e perante um público), quer em termos da sua formulação e retórica utilizada. Por outro lado são acções

<sup>2</sup> A entrada desta força de intervenção em Timor-Leste verifica-se vinte dias depois da realização da consulta popular de 30 de Agosto. Trata-se de uma missão de imposição da paz decidida pelos quinze membros do Conselho de Segurança da ONU. Portugal juntar-se-á mais tarde à INTERFET.

que são recebidas e julgadas pelo público, e que apelam à “opinião pública”. Nesta medida é “pública” a acção colectiva que se desenvolve nas cenas públicas, que retêm a atenção colectiva e é submetida ao juízo da opinião pública.

A acção pública não está portanto confinada à acção do Estado ou dos poderes públicos, mas é também a acção das associações, dos comités de cidadãos, dos movimentos sociais, dos movimentos de opinião, como é a acção dos intelectuais ou de determinados grupos. Ela constitui as reacções, os modos de tratar, de resolver ou de modificar as situações problemáticas.

Entre as mobilizações públicas de que falámos, os milhares de faxes, telefonemas, mensagens electrónicas, cartas e petições enviados para a sede da ONU em Nova Iorque e para o Centro de Informação das Nações Unidas, em Lisboa, assim como as cartas enviadas pelos Portugueses para todo o mundo, no âmbito da iniciativa do Cordão Mundial de Solidariedade, mostraram a força do movimento de solidariedade e da opinião pública portugueses, ao nível da forma como eles responderam e como se apropriaram do problema timorense.

O jornal *Público* apresentou durante uma série de dias uma coluna intitulada “*Iniciativas e protestos*”, para informar sobre as acções colectivas “por Timor” realizadas pelos Portugueses, em Portugal e também no estrangeiro. No geral, a imprensa, a rádio e a televisão portuguesas assumiram-se como agentes de uma mobilização colectiva e de uma opinião pública activa, colocando-se ao serviço do julgamento e da acção do público, contrariando as críticas a que frequentemente são sujeitas de manipuladoras do público e de fazedoras de acontecimentos. Aliás o papel dos meios de comunicação internacionais na denúncia da situação vivida em Timor-Leste foi de tal modo importante, que houve jornalistas que foram agredidos, ameaçados e mesmo assassinados por elementos das milícias<sup>3</sup>.

O caso de Timor não só ocupou a agenda dos meios de comunicação social portugueses e, em menor escala, dos media internacionais, como foi objecto de um relato vivido e de um registo minucioso por parte dos jornalistas que se encontravam no local. Em certa medida são também as imagens da

<sup>3</sup> O jornalista holandês Sander Thoenr, correspondente do *Financial Times* em Jacarta, morreu barbaramente assassinado, no bairro de Becora, em Díli.

destruição de Díli — relativamente às quais não é indiferente o papel da CNN — que levam o Presidente dos Estados Unidos a tomar a decisão de apoiar publicamente os independentistas et de criticar as forças indonésias.

O que está em jogo no caso de Timor ganha assim uma realidade e uma legitimidade conferidas pelas próprias acções públicas de repúdio e indignação, e pelos seus intervenientes, como também pelo papel que os media desempenharam, fornecendo meios preciosos de apreensão e apreciação do problema.

## CONCLUSÃO

Seja o caso de Timor, um outro acontecimento ou situação problemática, o problema público constrói-se em diferentes cenas e arenas públicas: nas mobilizações dos movimentos sociais e nos seus discursos, na mobilização dos poderes públicos responsabilizados e chamados a intervir, nos media, nas tribunas públicas e políticas, nos tribunais, nos sindicatos, nas associações, etc. É assim que a solução dos problemas está antes de mais no conhecimento das suas causas, na responsabilização das entidades competentes para a sua resolução e, em suma, na existência de uma cultura e acção públicas fortes.

Para finalizar, diria que o interesse da configuração dos problemas públicos é o de instituir, por meio da análise dos problemas e das discussões, uma forma de agir concertada dos cidadãos, de acordo com as orientações éticas desenvolvidas na nossa forma de vida cultural.

## BIBLIOGRAFIA

- BOLTANSKI, Luc  
1990 *L'amour et la justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Éditions Métailié.
- GUSFIELD, J.  
1981 *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, Un. of Chicago Press.
- De FORNEL, Michel  
1997 "Violence, Sport et discours médiatique. L'exemple de la tragédie du Heysel", *Réseaux, Sociologie de la Communication*, pp.453-471.

QUÉRÉ, Louis

- 1995 "L'espace public comme forme et comme événement", in I. Joseph (ed.), *Prendre Place. Espace public et culture dramatique*, Paris, Éditions Recherches;
- 1996 "L'espace public comme lieu de l'action collective", *Revue Mana*, 2, pp.235-265;
- 1997 "Introduction", 4ème Partie, in (dir.) P. Beaud, P. Flichy, D. Pasquier, L. Quéré, *Sociologie de la Communication, Réseaux, CNET*, pp.415-432;
- 1997 "Un événement indécidable?", in *Espaces Temps* 64-65, *Construire un événement. Mouvement social, sciences sociales*, pp.4-15.