

TRANSIÇÕES POLÍTICAS NA EUROPA CENTRAL E DE LESTE

DIMENSÕES INTERNA E EXTERNA

Vesselin Dimitrov

Quais os desafios mais importantes com que se têm confrontado os países da Europa Central e de Leste (ECE) nas duas décadas subseqüentes à queda do comunismo em 1989? O objectivo de instaurar e consolidar democracias representativas foi alcançado muito cedo: na maioria dos países da ECE, as primeiras eleições democráticas realizadas no período 1989-1991 foram admiravelmente livres e justas, tendo em conta o facto de terem sido realizadas após quatro décadas de comunismo. Desde então, a maioria dos países da região já teve numerosas eleições, quase todas implicando mudanças ao nível da composição dos governos. Segundo Samuel Huntington, «uma democracia pode ser vista como consolidada se o partido ou grupo que chega ao poder na primeira eleição, por altura da transição, perde uma eleição subseqüente e passa o poder aos vencedores dessa eleição, e se, por sua vez, os vencedores dessa eleição passam o poder, de uma forma pacífica, aos vencedores de uma eleição posterior»¹. Se aplicarmos este «teste da dupla passagem de testemunho»² ao caso da ECE, podemos concluir que a maioria dos países desta região passou o teste na segunda metade da década de 1990. Estes países podem, portanto, ser vistos como democracias consolidadas desde essa altura.

Não obstante o sucesso na instauração e consolidação de instituições representativas, a maioria dos países da ECE tem vindo a deparar-se com sérios problemas numa outra área – a da criação de governos eficazes. Este é provavelmente o problema mais importante e complexo com que estes países se têm confrontado nos seus esforços de desenvolvimento das novas instituições democráticas ao longo dos últimos vinte anos. Por conseguinte, este artigo debruçar-se-á sobre este desafio e avaliará o progresso realizado pelos países da ECE. De forma a permitir alguma profundidade e detalhe, a análise concentrar-se-á em quatro países da ECE: Hungria, Polónia, República Checa e Bulgária. Estes países foram seleccionados devido às diferenças a nível de condições estruturais, constelações de actores e acontecimentos relevantes.

O DESAFIO DA GOVERNAÇÃO EFICAZ³

Na sequência da transição para a democracia em 1989, os países da ECE viram-se a braços com governos sem capacidade de desempenhar as funções básicas de governação: a consideração de alternativas, a tomada de decisões políticas e sua implementação, e a capacidade de coordenação e arbitragem. Durante o regime comunista, a tomada de decisões políticas era uma prerrogativa do Partido Comunista, que assegurava o seu domínio através de diversas formações políticas que espelhavam e penetravam todas as instituições estatais, económicas e sociais. No que constituía uma verdadeira dupla estrutura, as unidades partidárias duplicavam as organizações do Estado e eram por vezes colocadas lado a lado no interior da mesma organização estatal. Desta forma, o aparelho de Estado – incluindo o Governo central, os seus ministérios e agências – adquiria uma função essencialmente instrumental na execução e implementação das políticas decididas pelo Politburo do partido e pela burocracia partidária, que assim surgiam como os verdadeiros centros do poder político. Neste sentido, é possível afirmar que, sob a égide do comunismo, o Governo (Conselho de Ministros) se encontrava «subpolitizado»⁴. O Governo encontrava-se altamente fragmentado, com cada ministro a trabalhar sob a supervisão de uma instituição do Partido Comunista (normalmente o Politburo ou um departamento sectorial do Comité Central), e com poucas relações com os restantes colegas ministeriais. Dado que os partidos comunistas assumiam o papel de principal instituição integradora no seio do sistema político, quando abdicaram deste monopólio de poder em 1989 os países da ECE confrontaram-se com uma «cadeira vazia»⁵ no lugar cimeiro da nova ordem democrática.

A quebra das ligações entre Estado e partido teve também um impacto recíproco nos partidos do novo sistema democrático. Os partidos que se desenvolveram neste sistema estavam acima de tudo preocupados com a representação de interesses sociais, e não propriamente com a gestão do Estado. Na terminologia de Blondel e Cotta⁶, os partidos tornaram-se menos «governamentais»; por outras palavras, a influência da governação na esfera partidária diminuiu. Neste contexto, é importante recordar a distinção de Blondel e Cotta entre partido-no-Governo, partido parlamentar e partido extraparlamentar. O partido-no-Governo consiste nos ministros de um governo com a mesma filiação partidária; o partido parlamentar é composto por deputados da mesma cor partidária; e o partido extraparlamentar refere-se a uma organização partidária que se encontra fora do Parlamento⁷. No contexto do colapso do comunismo, a influência do partido-no-Governo sobre os partidos parlamentar e extraparlamentar diminuiu. Esta redução do carácter «governamental» afectou todos os partidos, embora os novos partidos não comunistas tenham sentido um impacto mais forte, uma vez que não possuam qualquer experiência de governação e frequentemente definiam as suas identidades, em grande medida, por oposição ao Governo. Nos antigos partidos comunistas, a redução do carácter «governamental» também se verificou, mas foi limitada pela herança do passado.

Após 1989, de forma a conseguirem tornar-se democracias funcionais, os países da ECE tiveram de ocupar esta «cadeira vazia», isto é, tiveram de estabelecer instituições governamentais eficazes, capazes de desempenhar as funções de coordenação política anteriormente levadas a cabo pelo Partido Comunista. A melhor forma de atingir este objectivo passa talvez pela centralização, no contexto do sistema político, da autoridade executiva nas mãos do Governo (reduzindo os poderes executivos das instituições que potencialmente poderão surgir como rivais, como o Presidente ou o Parlamento), acompanhada da centralização da elaboração de políticas no interior do Governo, atribuindo, por exemplo, poderes ao primeiro-ministro e ao ministro das Finanças – que podem ser vistos como sendo motivados pelos interesses do Governo no seu todo, e não por interesses sectoriais – na condução do trabalho dos ministros sectoriais.

Para além de problemas complexos a nível interno, os governos dos países da ECE tiveram ainda de se confrontar com sérios desafios a nível externo. O mais importante destes desafios tem sido talvez o de lidar com as múltiplas exigências decorrentes do acesso e integração na União Europeia (UE). A maioria dos estudos realizados sobre a adaptação das instituições governamentais da ECE a estas pressões tem partido, com poucas excepções, de duas perspectivas estreitamente relacionadas: o alargamento da UE e a europeização. A perspectiva do alargamento tem-se debruçado, acima de tudo, sobre a questão de saber se os novos estados-membros da UE e os estados candidatos estão «preparados para a Europa»; por outras palavras, se as suas instituições governamentais e administrativas cumprem com os critérios de acesso e são capazes de implementar de uma forma eficaz e eficiente o *acquis communautaire* da UE. Por outro lado, os estudos de europeização têm privilegiado a análise mais abrangente dos efeitos institucionais e políticos da integração na UE dos novos e futuros estados-membros. Ambas as perspectivas atribuem uma importância prioritária aos factores externos da mudança institucional e política, e vêem as instituições nacionais principalmente como objectos de tentativas de reforma.

Com base na discussão acima apresentada, este artigo avaliará o sucesso dos quatro países da ECE sob escrutínio em três áreas principais:

- A centralização da autoridade executiva nas mãos do Governo, no contexto geral do sistema político, através da redução dos poderes executivos de instituições rivais como a Presidência.
- O desenvolvimento da capacidade de elaboração de políticas no interior do Governo.
- A adaptação das instituições governamentais à entrada e integração na UE.

O LUGAR DO EXECUTIVO NO SISTEMA POLÍTICO

HUNGRIA

Na Hungria, o processo de transformação política e institucional assumiu desde 1989 o carácter de uma «transição negociada»⁸, baseada em contactos entre os líderes comu-

nistas reformistas e uma série de partidos da oposição. A adopção de um sistema semi-presidencialista foi um «compromisso dilatatório de poder», próprio deste tipo de transições. O antigo Partido Comunista, o MSZP, insistiu na introdução de um Presidente eleito por sufrágio directo e com poderes substantivos, provavelmente com o objectivo de possibilitar a eleição de um Presidente politicamente próximo – enquanto que os grupos da oposição, em particular o MDF, preferiam um Presidente fraco, uma vez que contavam ser a força política dominante num Parlamento democraticamente eleito. As revisões constitucionais introduzidas em 1989 espelhavam um compromisso político. O campo anticomunista prevaleceu, dado que conseguiu assegurar a eleição do Presidente pelo Parlamento, mas os ex-comunistas conseguiram dotar o Presidente de poderes significativos, como o direito de «requerer uma iniciativa parlamentar», de iniciar referendos à escala nacional, de vetar leis (um veto que o Parlamento pode ultrapassar através do voto da maioria), e de enviar leis para o Tribunal Constitucional para efeitos de revisão constitucional. O resultado foi um sistema semipresidencialista moderado. Esta «coabitação» originou tensões políticas quase imediatas. As primeiras eleições legislativas de Abril-Maio de 1990 levaram à vitória de uma coligação de centro-direita composta pelo MDF, o KDNP e o FKGP – isto enquanto o Presidente Arpad Göncz tinha uma ligação ao SZDSZ, um partido liberal. Göncz não perdeu tempo a tentar utilizar ao máximo as suas prerrogativas constitucionais – recusando, por exemplo, ratificar leis aprovadas pelo Parlamento. No entanto, as suas intenções foram frustradas pelo Tribunal Constitucional que rejeitou a ideia de uma divisão do poder executivo entre o Governo e o Presidente e estabeleceu uma interpretação restritiva dos poderes da Presidência⁹. Este confronto inicial acabou por colocar a Hungria num caminho constitucional que a levaria ao sistema parlamentar de governo, no qual se mantém desde então.

POLÓNIA

Na Polónia, a transição para a democracia ficou marcada por acordos constitucionais estabelecidos entre o Solidariedade e o Partido Comunista aquando das negociações de Fevereiro-Março de 1989. Estes acordos permaneceram em vigor até serem substituídos pela Pequena Constituição de Outubro de 1992. O sistema semipresidencialista

NA POLÓNIA, O SOLIDARIEDADE PROCUROU ASSEGURAR OS DIREITOS DO PARLAMENTO E INSTITUCIONALIZAR UM GOVERNO TOTALMENTE RESPONSÁVEL PERANTE O PARLAMENTO.

resultante destas conversações constituiu um compromisso. Os comunistas insistiam num Presidente forte, através do qual conseguissem manter para si uma parcela de poder. O Presidente deveria ser eleito por sufrágio directo e dotado de poderes

substantivos, como o de um veto legislativo que não pudesse ser ultrapassado pelo Parlamento e o direito de nomear os ministros responsáveis por assuntos de segurança. Por seu lado, o Solidariedade procurou assegurar os direitos do Parlamento e institucionalizar um Governo totalmente responsável perante o Parlamento.

O sistema semipresidencialista rapidamente originou conflitos entre Presidente e Governo. Até às primeiras eleições presidenciais, realizadas em Dezembro de 1990, registou-se uma coabitação entre o Presidente comunista Jaruzelski e o Governo liderado pelo Solidariedade, encabeçado pelo primeiro-ministro Mazowiecki. Surpreendentemente, dado o envolvimento de Jaruzelski na repressão ao Solidariedade após a proclamação da lei marcial em 1981, esta coabitação desenrolou-se de forma relativamente pacífica. Em 1990, depois de ter sido eleito para um mandato presidencial de cinco anos, Lech Walesa, o líder do Solidariedade, dominou um Governo totalmente composto por elementos do Solidariedade e encabeçado por Bielecki, um primeiro-ministro politicamente frágil. Em resultado disso, a Polónia chegou «o mais próximo possível de um Governo de iniciativa presidencial»¹⁰.

Com a Pequena Constituição de Outubro de 1992, adoptada sob a égide de um Governo pluripartidário de centro-direita liderado pela primeira-ministra Hanna Suchocka, o sistema político polaco manteve o carácter semipresidencialista bipolar. Embora o Presidente em exercício, Walesa, tenha conseguido manter intacta a maior parte das suas prerrogativas presidenciais, alguns dos poderes do Presidente foram limitados, abrindo as portas a uma variante mais moderada de semipresidencialismo. O Presidente continuou a ser eleito por sufrágio directo. Ainda que tenha mantido o poder de veto legislativo, o Parlamento podia agora rejeitar este veto através de uma maioria de dois terços dos deputados. O anterior poder presidencial de nomear os ministros responsáveis pela pasta da Segurança foi transformado num direito «a nomear ministros de Estado para o representarem em matérias relativas ao exercício dos seus poderes» (artigo 48.1). Ao Presidente cabia «nomear o primeiro-ministro e, por sugestão deste, o Conselho de Ministros» (artigo 57.1), mas as suas nomeações tinham de ser confirmadas pelo Parlamento.

A constelação de actores políticos tornou-se favorável à concentração do poder nas mãos do primeiro-ministro apenas com o Governo SLD-PSL, uma coligação relativamente estável que governou entre 1993 e 1997, e com a vitória do candidato do SLD Alexander Kwasniewski nas eleições presidenciais de 1995. Ao mesmo tempo, registou-se uma tomada de consciência por parte das elites políticas da Polónia de que a capacidade de governação teria de ser radicalmente melhorada, de forma a cumprir com os requisitos de acesso à UE¹¹. Esta dinâmica de mudança manifestou-se em primeiro lugar na elaboração de uma nova Constituição destinada a substituir a Pequena Constituição de 1992. Este novo texto constitucional foi aprovado pelo Parlamento no dia 2 de Abril de 1997, e subsequentemente confirmado em referendo nacional em Outubro de 1997.

Embora a Constituição de 1997 mantivesse um Presidente eleito por sufrágio directo, os poderes executivos do Presidente foram reduzidos em benefício do Governo. De acordo com o texto constitucional de 1997, o Presidente pode ainda desempenhar um papel activo na formação do Governo, uma vez que nomeia o primeiro-ministro, que,

por seu lado, sugere a composição do Governo. O Presidente tem o direito de efectuar propostas legislativas ao Parlamento, de requerer a fiscalização constitucional de diplomas aprovados pelo Parlamento, ou de os vetar; em último caso, o Parlamento pode ultrapassar o veto presidencial com uma maioria de três quintos, estando presente pelo menos metade dos deputados existentes. No entanto, o Presidente perdeu o poder de nomear ministros. Segundo algumas análises do impacto desta reforma constitucional no sistema político da Polónia, a figura do Presidente ficou reduzida a um papel meramente representativo¹². Porém, ainda que alguns presidentes tenham demonstrado moderação no exercício dos seus poderes, as prerrogativas presidenciais continuam a ser significativas¹³ e podem inclusivamente ser utilizadas por presidentes mais interventivos – como o actual Presidente Kaczynski – dando origem a tensões graves com o Governo.

CHECOSLOVÁQUIA/REPÚBLICA CHECA

Em Novembro-Dezembro de 1989, o colapso repentino do regime comunista checoslovaco, politicamente ortodoxo e repressivo, deixou os movimentos anti-comunistas – o Fórum Cívico, na República Checa, e o Fórum Público contra a Violência, na Eslováquia – numa posição de preponderância incontestada. Na República Checa, Vaclav Klaus e o seu partido liberal, o ODS, conseguiram destronar o Fórum Cívico da posição de partido dominante. O ODS não só venceu as eleições legislativas de 1992, levando à formação de um novo Governo checo liderado por Klaus, como foi grandemente responsável pela criação, em 1993, de um Estado checo independente.

A Constituição da República Checa de Dezembro de 1992, cuja discussão e entrada em vigor foram ensombradas pelo conflito resultante da dissolução da federação checoslovaca, foi fortemente influenciada pelas forças políticas anticomunistas. O texto constitucional previa um Presidente eleito pelo Parlamento, em sessão conjunta das duas câmaras, e dotado de uma série de poderes substantivos – como o direito de veto suspensivo sobre os diplomas legislativos, passível de ser ultrapassado por maioria absoluta da Câmara dos Deputados (entre 1992 e 1996, quatro dos sete vetos presidenciais foram rejeitados pelo Parlamento¹⁴). Aquando da formação do Governo, o Presidente tem o direito de nomear o primeiro-ministro e, por sugestão deste, o elenco ministerial. A demonstração mais significativa do poder informal detido pelo Presidente checo tem-se revelado talvez na sua capacidade de participar e influenciar o debate político através da comunicação directa com a população, com os partidos políticos e com os diversos grupos de interesses¹⁵. Desde 1993, a República Checa teve apenas dois presidentes: Havel e Klaus. Em grande medida, os dois têm deixado nas mãos do Governo a condução dos assuntos políticos, ainda que ocasionalmente (e em especial Klaus) tenham tentado exercer influência sobre esta.

BULGÁRIA

Na Bulgária, a modalidade de transição no período pós-comunista é absolutamente crucial para compreender as instituições políticas no período posterior a 1989. Esta transição consistiu no afastamento, em Novembro de 1989, do líder comunista ortodoxo Zhivkov pelos seus colegas reformistas do Politburo do Partido Comunista Búlgaro, e na subsequente transformação deste partido no BSP, inspirado no socialismo democrático. O BSP assumiu-se como a principal força no espectro partidário e manteve o poder até meados da década de 1990. Tal como na Polónia, a introdução de um sistema semipresidencialista resultou de conversações políticas, levadas a cabo em Março de 1990 entre o BSP, ex-comunista, e o UDF, anticomunista. Reflectindo o «compromisso dilatatório de poder», o acordo constitucional temporário atingido através destas negociações não previa uma definição clara dos poderes do Presidente – indo de encontro ao desejo do BSP de manter o poder através de uma Presidência potencialmente forte.

Na Constituição adoptada em Julho de 1991 por uma Assembleia Constituinte – na qual o BSP detinha 53 por cento dos assentos parlamentares e o UDF 36 por cento – os poderes do Presidente foram definidos com mais clareza no sentido da sua limitação. Nessa altura, e contra as suas expectativas, o BSP tinha perdido as eleições presidenciais para Zhelev, o líder do UDF, mas continuava a dominar a Assembleia Constituinte; assim, já não lhe interessava dotar o Presidente de poderes alargados. Por conseguinte, o Presidente é eleito por sufrágio directo mas tem poucos poderes executivos – consideravelmente menos que o seu congénere polaco, na sequência dos acordos de 1989, e, em termos formais, menos que o seu congénere húngaro. Desta forma, o sistema político da Bulgária está mais próximo do modelo parlamentar do que do semipresidencialista, e desde 1991 os presidentes raramente têm tido influência na elaboração de políticas.

O DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE GOVERNAMENTAL DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS

HUNGRIA

No que diz respeito à regulação das relações entre o Parlamento, o Governo e o primeiro-ministro, a primeira Constituição da Hungria era bastante diferente dos acordos constitucionais pós-comunistas de outros países da ECE, principalmente pelo facto de privilegiar a liderança do primeiro-ministro não só no interior do Governo, mas também face ao Parlamento. O primeiro-ministro é eleito por maioria absoluta dos deputados no Parlamento. A posição do primeiro-ministro saiu ainda reforçada devido à introdução de uma moção de censura construtiva que apenas poderia ser dirigida ao chefe de Governo,

NA BULGÁRIA, A MODALIDADE DE TRANSIÇÃO NO PERÍODO PÓS-COMUNISTA É ABSOLUTAMENTE CRUCIAL PARA COMPREENDER AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO PERÍODO POSTERIOR A 1989.

e não ao elenco ministerial – uma provisão semelhante à moção de censura construtiva existente na Alemanha, dirigida ao chanceler. O papel de liderança do primeiro-ministro no seio do Governo assenta ainda no seu poder de nomear e demitir ministros.

Na sequência desta lógica constitucional orientada para o reforço do papel do primeiro-ministro, o Gabinete de Governo, que durante a era comunista se encontrava subordinado ao Conselho de Ministros, foi transformado em Gabinete do Primeiro-Ministro – uma vez mais seguindo o exemplo alemão. O executivo de Antall introduziu o termo «Governo» em vez de «Conselho de Ministros», de forma a vincar a transição de uma integração sectorial para uma integração funcional, e da fragmentação para o controlo político.

A rapidez na transição para um Governo de primeiro-ministro na Hungria explica-se pela herança institucional do comunismo e pela composição partidária do primeiro Governo democrático. Sob a liderança do primeiro-ministro Nemeth, durante os últimos anos do regime comunista, o Governo começara a dissociar-se do Partido Comunista e procurara reforçar as suas capacidades de governação. O papel dominante desempenhado pelo MDF no primeiro Governo democrático permitiu ao partido, e em especial

A RAPIDEZ NA TRANSIÇÃO PARA UM GOVERNO DE PRIMEIRO-MINISTRO NA HUNGRIA EXPLICA-SE PELA HERANÇA INSTITUCIONAL DO COMUNISMO E PELA COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DO PRIMEIRO GOVERNO DEMOCRÁTICO.

ao seu líder, Josef Antall, garantir ao primeiro-ministro um leque alargado de poderes. De facto, a posição do MDF era de tal maneira forte que, em Maio de 1990, este partido não hesitou em acordar com o SZDSZ, então na oposição, o apoio necessário para estas mudanças institucionais.

O exercício eficaz destes poderes por parte de Antall, até à sua morte em Dezembro de 1993, contribuiu para a sua aceitação generalizada. A preponderância do primeiro-ministro foi acompanhada, desde logo, pela consolidação de um executivo centralizado, que se apoiava, em particular, num núcleo governativo que funcionava como Gabinete do Primeiro-Ministro. As estruturas institucionais implementadas em 1989-1990 ainda hoje continuam a funcionar de forma eficaz, em governos liderados por partidos de direita e de esquerda.

POLÓNIA

A Pequena Constituição de 1992 manteve a prática comunista de definir o Conselho de Ministros como um órgão colegial. Embora estipulasse que o primeiro-ministro «deverá dirigir os trabalhos do Conselho de Ministros e coordenar e controlar o desempenho de cada um dos ministros» (artigo 55.1), aquele continuava a ser pouco mais do que um «igual entre iguais» – com os ministros a reclamarem e gozarem de autonomia operacional. Desta forma, «o Governo... funcionava como uma federação flexível de ministérios»¹⁶. Na sequência da importância dada à natureza colegial do Conselho de Ministros, o Gabinete de Governo continuou a depender do Governo enquanto órgão colegial, detendo poucos poderes efectivos de coordenação política. Em suma, o sistema

semipresidencial coexistia com um Governo de tipo colegial, e o núcleo do poder executivo possuía um carácter descentralizado (com a excepção do período imediatamente posterior à transição para a democracia, quando a coesão excepcional do Solidariedade tornou possível ao Governo funcionar de forma centralizada).

A fragilidade institucional do primeiro-ministro e a inexistência de um núcleo governamental que funcionasse como apoio ao Executivo podem, em grande medida, ser atribuídas à grande heterogeneidade da composição partidária dos sucessivos governos. Nas primeiras eleições legislativas totalmente democráticas, realizadas em 1991 (as eleições de 1989 apenas permitiram eleger um terço dos deputados da mais importante câmara baixa do Parlamento, o Sejm, reservando os restantes lugares para o Partido Comunista e seus aliados), vinte e nove partidos asseguraram representação no Sejm, com nenhum deles a conseguir mais de 13 por cento dos lugares. Esta verdadeira «multidão» de partidos políticos tornou quase impossível a formação de governos de coligação estáveis. O Governo de Olszewski, formado em Dezembro de 1991, era composto por quatro partidos e durou apenas até Junho de 1992. Um outro governo de coligação, liderado por Hanna Suchocka, foi nomeado em Julho de 1992 e teve de contar com o apoio de sete partidos. Após numerosas crises, este Governo acabou por cair em Maio de 1993. As rápidas reviravoltas na vida partidária fizeram com que se tornasse impossível prever quais os partidos que iriam sobreviver o tempo suficiente para disputar as eleições seguintes. De facto, a maioria dos partidos representados no Parlamento de 1991 não conseguiu ser eleita para o Parlamento de 1993. Por conseguinte, os partidos tinham poucos incentivos para chegar a acordo relativamente à criação de instituições executivas centralizadas.

Em meados da década de 1990, registou-se uma alteração significativa na trajectória do Executivo central, de governos de preponderância ministerial para um reforço substancial dos poderes do primeiro-ministro. O primeiro passo para a consolidação da posição do primeiro-ministro foi dado com a Pequena Constituição de 1992, que reconheceu a este o direito de «coordenar e controlar o trabalho dos ministros». A Constituição de 1997 reforçou a posição do Governo ao introduzir uma moção de censura construtiva, em substituição da anterior, de carácter negativo. Porém, no que toca à posição do primeiro-ministro no seio do Governo, as novas provisões constitucionais e legais revelam alguma ambiguidade. Por um lado, a Constituição continua a reconhecer o primado do Conselho de Ministros enquanto órgão colegial (artigo 197.1). Por outro, o primeiro-ministro foi dotado de um papel de liderança na formação do Governo, na medida em que pode sugerir a composição do Conselho de Ministros. Para além disso, a posição do primeiro-ministro foi substancialmente fortalecida através de medidas legislativas constantes de um pacote de reformas aprovado em Agosto de 1996¹⁷. No entanto, o desenvolvimento de instituições de coordenação no seio do Governo, que permitiriam ao primeiro-ministro desempenhar os seus novos direitos, tem sido bastante incerto.

REPÚBLICA CHECA

De acordo com a Constituição de Dezembro de 1992, a formação de um novo Governo requer a aprovação da Câmara de Deputados. O Governo pode ser deposto a qualquer altura através de uma moção de censura, que exige a maioria absoluta dos deputados. As normas constitucionais definem o Governo – ou seja, o Conselho de Ministros – como um órgão colegial e colectivo, com o primeiro-ministro a surgir como um «igual entre iguais». Desta forma, o Gabinete do Governo é entendido como um órgão de apoio do Conselho de Ministros e não do primeiro-ministro.

A fragilidade formal da figura do primeiro-ministro pode ser explicada se se tiver em consideração a maneira como o regime comunista caiu, o estado embrionário do sistema partidário na altura e a liderança pessoal de Vaclav Klaus. Enquanto fundador do ODS – a principal força político-partidária do início do período de transição – e do novo Estado checo, Klaus demonstrou grande eficácia na consolidação do seu próprio partido, tendo obtido uma sólida maioria parlamentar durante a primeira legislatura do Parlamento checo (1992-1996). A forte liderança pessoal permitiu-lhe tirar bom partido da fraqueza constitucional do primeiro-ministro. No entanto, esta fragilidade institucional demonstrou, a longo prazo, constituir uma pesada herança, em especial a partir do momento em que as maiorias parlamentares se tornaram menos seguras e o carácter pessoal do exercício do poder perdeu influência. Deste modo, aquando do seu curto segundo mandato enquanto primeiro-ministro, entre Julho de 1996 e Novembro de 1997, Klaus deparou-se desde logo com as consequências da fragilidade formal deste órgão. Na maioria dos casos, os seus sucessores no cargo não têm conseguido servir-se dos mecanismos informais de poder que Klaus utilizara para exponenciar os seus limitados poderes formais. Em resultado disto, o controlo do primeiro-ministro sobre os restantes membros do Governo tem permanecido bastante limitado, e a República Checa não tem conhecido executivos centralizados.

BULGÁRIA

A Constituição de 1991 deixou o primeiro-ministro numa posição relativamente fragilizada. Este texto define o Governo como um Conselho de Ministros, ou seja, um órgão colegial – com o primeiro-ministro a surgir meramente como um «igual entre iguais». A responsabilidade colectiva do Conselho de Ministros está ainda prevista na norma constitucional segundo a qual «o Conselho de Ministros deverá invalidar qualquer medida ilegítima ou imprópria de um ministro» (artigo 107). Indo de encontro ao primado da responsabilidade colectiva do Conselho de Ministros, o Gabinete de Governo encontra-se-lhe subordinado. No entanto, a sua capacidade de funcionar como uma espécie de guardião da responsabilidade colectiva tem permanecido muito limitada, e a sua função principal tem sido a de secretariar o Governo.

Durante o período 1996-1997, a Bulgária enfrentou a mais grave crise económica desde o início da transição, tendo-se registado uma quebra do PIB de 11 por cento em 1996 e uma subsequente descida de sete por cento em 1997. Face a estes resultados económicos insatisfatórios, o partido democrático da oposição UDF, liderado por Ivan Kostov, obteve uma vitória estrondosa sobre o BSP nas eleições legislativas de Abril de 1997. Esta vitória não constituiu uma alternância política normal, antes marcou uma ruptura política. Estabeleceu a supremacia do UDF no seio do espectro partidário búlgaro, semelhante à que o BSP tinha detido até 1997. O primeiro-ministro Kostov alcançou progressos significativos na reforma da estrutura governamental, nomeadamente através da Lei da Administração Pública de 1998. Pela primeira vez, a lei previa uma estrutura organizacional uniforme para o Governo central. Afirmava a primazia do Conselho de Ministros enquanto «órgão central colectivo de poder executivo com competência geral» (artigo 20.1), mas visava também, ainda que de forma cautelosa, melhorar a posição do primeiro-ministro, atribuindo-lhe o poder de remeter ao Conselho de Ministros medidas que considerasse ilegais ou impróprias (artigo 20.6) e de nomear governadores regionais, mantendo-os sob o seu controlo político. É sintomático que estas três provisões tenham sido posteriormente anuladas pelo Tribunal Constitucional, com a justificação de que violavam o primado colectivo do Conselho de Ministros previsto na Constituição. Desta forma, e não obstante a maioria esmagadora do UDF no Parlamento e a influência política de Kostov, o Governo de tipo colegial continuou a prevalecer. De igual modo, o Gabinete de Governo continuou a ser subordinado e responsável perante o Conselho de Ministros. Ainda assim, a centralização foi acentuada ligeiramente através do estabelecimento de unidades sectoriais, relativas a áreas políticas, e de unidades horizontais, incluindo o «Departamento de Chancelaria», que assumiram a função de prestação de apoio administrativo ao Conselho de Ministros¹⁸. Kostov conseguiu exercer uma preponderância pessoal e político-partidária sobre os seus colegas de Governo e, desta forma, criou um núcleo executivo centralizado, dominado pelo primeiro-ministro e baseado fortemente em mecanismos político-partidários de coordenação. Os seus sucessores no cargo não conseguiram exercer a mesma influência pessoal e política, e consequentemente a Bulgária tem tido uma série de primeiros-ministros relativamente fracos.

A ADAPTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS AO ACESSO E INTEGRAÇÃO NA UE¹⁹

Esta secção do argumento analisará duas questões principais:

- Até que ponto os países da ECE podem ser vistos como estando «preparados para a Europa»?
- Quão profunda tem sido a europeização das instituições e políticas públicas nos países da ECE?

PREPARADOS PARA A EUROPA?

As análises e comentários académicos que partem da perspectiva do alargamento têm procurado, em primeiro lugar, fornecer análises da capacidade institucional a nível interno e, em segundo lugar, descrever a evolução dos esforços da UE para fortalecer a compatibilidade interna com os parâmetros europeus. No que toca ao primeiro aspecto, as atenções têm-se virado para a «ligação» governamental e administrativa – isto é, para «os arranjos institucionais que ligam os executivos nacionais e as autoridades da UE, e as práticas institucionais desenvolvidas no âmbito nacional com o objectivo de apoiar as ligações entre o nível nacional e a UE»²⁰. No caso da ECE, esta agenda tem incluído uma análise dos esforços internos de condução e coordenação das negociações de adesão, bem como uma descrição dos passos dados para assegurar a transposição do *acquis communautaire* para a lei interna. Existem já bastantes trabalhos de investigação realizados nesta área, abrangendo o caso da Hungria²¹, da Eslovénia²², da Lituânia²³, da Polónia²⁴ e da República Checa²⁵; para além disso, existem estudos comparativos abrangendo uma série de países, incluindo a República Checa, a Estónia, a Hungria, a Polónia e a Eslovénia²⁶.

Tal como na Europa Ocidental²⁷, os novos estados-membros diferem no que concerne ao grau de concentração das funções de interligação em unidades especializadas; nos padrões de coordenação interministerial; e no papel do Executivo e dos seus membros na ligação entre o nível interno e o nível europeu. De acordo com alguns autores, a criação de unidades executivas especializadas – vocacionadas para lidar com a adesão, a transposição e os fundos de pré-adesão – tem provocado fragmentação ao nível do Governo central, na medida em que estas unidades se afirmam como «ilhas de excelência» ou «enclaves»²⁸. De facto, a gestão de assuntos europeus tem levado, no cômputo geral, ao aumento da autonomia dos actores executivos. A título de exemplo, um estudo recente sobre os quadros da administração pública da República Checa envolvidos na adesão à UE chegou à conclusão de que este envolvimento em assuntos europeus trouxe um «grau significativo de autonomia institucional ao nível da política interna, uma vez que os quadros da administração pública tendem a tornar-se mais receptivos aos sinais das instituições europeias do que aos da sua própria liderança política. Esta receptividade é mais pronunciada nos quadros que estão mais expostos à UE»²⁹.

Várias razões explicam esta forte tendência para a formação de «executivos centralizados europeus» que surgem, em maior ou menor grau, como entidades separadas do resto da administração. A negociação da entrada na UE e o processo de transposição legal da totalidade do *acquis* colocaram desafios que, em termos de carácter e dimensão, são muito diferentes dos assuntos europeus que constituem a rotina dos estados-membros mais antigos. Estes desafios tinham mais a ver com a «grande política», ou seja, com a definição dos princípios básicos da relação entre estes novos estados-membros e a UE, do que com a «pequena política» das decisões pontuais. A própria UE insistiu em lidar apenas com um pequeno número de interlocutores políticos, acentuando dessa forma a necessidade de uma orientação eficaz a partir de uma liderança centralizada.

UMA EUROPEIZAÇÃO À MANEIRA DO LESTE?

A discussão acerca da capacidade institucional em assuntos relacionados com a UE tem surgido em estreita ligação com argumentos acerca da europeização, que têm procurado investigar, em particular, os mecanismos através dos quais a integração europeia produz efeitos ao nível dos sistemas políticos dos novos e futuros estados-membros. Até agora, a discussão acerca da europeização «à maneira do Leste» tem enfatizado os aspectos «hierárquicos» da «adaptação» aos requisitos reais ou interpretados, para além de prestar especial atenção ao impacto da «condicionalidade» da UE³⁰.

No entanto, há o perigo de se dar demasiada importância à dimensão hierárquica da europeização e à intensidade dos seus efeitos. A focalização nas «pressões de adaptação» não deve relegar para segundo plano o estudo da «utilização» da integração europeia³¹ por parte de actores internos na prossecução dos seus interesses. Estudos recentes sobre a europeização nos países da Europa Ocidental têm-se debruçado sobre «a utilização da UE por parte de actores internos, de forma a legitimar reformas políticas, desenvolver novas medidas e alterar princípios políticos»³². No caso da ECE, embora a investigação sobre esta questão esteja ainda a começar, existem já algumas indicações de que esta utilização tem sido bastante comum.

CONCLUSÃO

Com base na análise aqui desenvolvida, torna-se claro que os países da ECE têm tido diferentes graus de sucesso no que diz respeito aos três desafios identificados no início deste artigo.

Em relação ao primeiro desafio – a centralização, no contexto do sistema político, da autoridade executiva nas mãos do Governo e o enfraquecimento de instituições rivais como a Presidência – os quatro países (Hungria, Polónia, República Checa e Bulgária) têm sido relativamente bem-sucedidos, ainda que continuem a existir importantes tensões nas relações entre Governo e Presidente na Polónia e, em menor grau, na República Checa.

No que toca ao segundo desafio – o desenvolvimento de uma capacidade de elaboração de políticas no interior do Governo – o cenário é mais diversificado. É de realçar que apenas a Hungria e a Polónia (esta última de uma forma mais suavizada) tenham conseguido desenvolver sistemas centralizados na figura do primeiro-ministro. Por seu lado, a República Checa e a Bulgária têm mantido instituições governamentais relativamente descentralizadas e com uma capacidade limitada de elaboração de políticas. De certa forma, esta conclusão vai contra a percepção geral da política pós-comunista, que tende a privilegiar o papel de «homens fortes» (e, ocasionalmente, «mulheres fortes») poderosos e frequentemente impiedosos.

ESTA CONCLUSÃO VAI CONTRA A PERCEPÇÃO GERAL DA POLÍTICA PÓS-COMUNISTA, QUE TENDE A PRIVILEGIAR O PAPEL DE «HOMENS FORTES» (E, OCASIONALMENTE, «MULHERES FORTES») PODEROSOS E FREQUENTEMENTE IMPIEDOSOS.

A análise aqui apresentada sugere uma realidade mais complexa, na qual recursos de poder pessoal e político-partidário são passíveis de ser instrumentalizados por políticos talentosos – como os primeiros-ministros Klaus e Kostov na República Checa e na Bulgária, respectivamente – de forma a ultrapassar as restrições impostas pelo sistema político ao nível da sua autoridade e capacidade de coordenação no seio do Governo. Porém, esta tende a ser apenas uma solução temporária: com os primeiros-ministros politicamente mais frágeis que sucederam a Klaus e Kostov, as desvantagens das instituições governamentais descentralizadas da República Checa e da Bulgária tornaram-se cada vez mais evidentes. Com a excepção do caso da Hungria, o poder dos chefes de Governo baseia-se em alicerces institucionais bastante precários. A «cadeira vazia» criada pela queda do comunismo tarda em ser totalmente ocupada.

No que diz respeito ao terceiro desafio, é possível observar que as pressões resultantes da adesão à UE e da integração europeia têm levado a adaptações significativas ao nível das instituições governamentais dos países da ECE. Estas adaptações têm incluído o desenvolvimento de «executivos centralizados europeus» no seio das administrações nacionais, que têm assumido em particular a gestão dos complexos desafios resultantes das relações com a UE. Ainda que estas entidades especializadas tenham tido bastante sucesso em tarefas de importância fundamental para assegurar a adesão à UE, tal como a transposição do *acquis*, o facto de terem surgido, de diferentes formas, como órgãos separados do resto da administração poderá limitar a capacidade dos países da ECE de funcionarem efectivamente como membros por inteiro da UE. [R1](#)

TRADUÇÃO DE JOÃO REIS NUNES

- 1 HUNTINGTON, Samuel P. – *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991, pp. 266-267.
- 2 *Ibidem*, p. 266.
- 3 Esta secção, bem como as duas que se seguem, baseiam-se em DIMITROV, Vesselin, GOETZ, Klaus H., e WOLLMANN, Hellmut – *Governing after Communism: Institutions and Policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.
- 4 GOETZ, Klaus H., e WOLLMANN, Hellmut – «Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, N.º 6, 2001, p. 865.
- 5 WELLER, Patrick, e BAKVIS, Herman – «The hollow crown: coherence and capacity in central government». In WELLER, Patrick, BAKVIS, Herman, e RHODES, R. A. (eds.) – *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*, 1-15. Basingstoke: Macmillan, 1997.
- 6 BLONDEL, Jean, e COTTA, Maurizio (eds.) – *Party and Government*. Basingstoke: Macmillan, 1996; BLONDEL, Jean, e COTTA, Maurizio (eds.) – *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*. Basingstoke: Palgrave, 2000.
- 7 COTTA, Maurizio – «Conclusion: from the simple world of party government to a more complex view of party-government relations». In BLONDEL, Jean, e COTTA, Maurizio (eds.) – *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, pp. 196-222; COTTA, Maurizio – «Defining party and government». In BLONDEL, Jean, e COTTA, Maurizio (eds.) – *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, pp. 56-95.
- 8 BATT, Judy – *East Central Europe from Reform to Transformation*. Londres: Pinter, 1991, p. 566.
- 9 KÖRÖSÉNYI, András – *Government and Politics in Hungary*. Budapeste: Central European University Press, 1999, p. 423.
- 10 ZUBEK, Radoslaw – «A core in check: the transformation of the Polish core executive». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, N.º 6, 2001, pp. 911-932.
- 11 NUNBERG, Barbara – «Breaking administrative deadlock in Poland: internal obstacles and external incentives». In NUNBERG, Barbara, BARBONE, Luca, e DERLIEN, Hans-Ulrich (eds.) – *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. Washington DC: World Bank, 1999, pp. 7-51.
- 12 KROK-PASZKOWSKA, Anna van der Meer – «Poland». In ELGI, Robert (ed.) – *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 170-192.
- 13 MILLARD, Frances – «Presidents and democratization in Poland: the roles of Lech Walesa and Aleksander Kwasniewski in building a new polity». In *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 16, N.º 3, 2000, pp. 39-62.
- 14 Cf. KOPECKÝ, Petr – *Parliaments in the Czech and Slovak Republics: Party Competition and Parliamentary Institutionalization*. Aldershot: Ashgate, 2001, pp. 156-157.
- 15 WOLCHIK, Sharon L. – «The Czech Republic: Havel and the evolution of the presidency since 1989». In TARAS, Raymond (ed.) – *Post-Communist Presidents*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 184-187.
- 16 NUNBERG, Barbara – «Leading the horse to water», p. 5. Comunicação apresentada na conferência «Comparative Civil Service Systems», Universidade de Indiana, Bloomington, 1997.
- 17 FIDIEN, Judyta – «Poland implements ambitious reform plan». In *Public Management Forum*. Vol. 2, N.º 4, 1996, pp. 10-11; ZUBEK, Radoslaw – «A core in check: the transformation of the Polish core executive». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, N.º 6, 2001, p. 920.
- 18 SIGMA – *Public Management Profile: Bulgaria*. Paris: SIGMA, 1999.
- 19 Esta secção baseia-se em DIMITROV, Vesselin, GOETZ, Klaus H., e WOLLMANN, Hellmut – *Governing after Communism: Institutions and Policymaking*.
- 20 GOETZ, Klaus H. – «European integration and national executives: a cause in search of an effect?». In *West European Politics*. Vol. 23, N.º 4, 2000, p. 212.
- 21 ÁGH, Attila – *Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary*. Budapeste: Hungarian Centre for Democracy Studies, 2003, p. 91; ÁGH, Attila (ed.) – *Europeanization and Regionalization: Hungary's Accession*. Budapeste: Hungarian Centre for Democracy Studies, 2004.
- 22 FINK HAFNER, Danica, e LAJH, Damjan – *Managing Europe from Home: The Europeanisation of the Slovenian Core Executive*. Liubliana: Faculty of Social Sciences, 2003.
- 23 NAKROSIS, Vitalis – «Assessing governmental capacities to manage European affairs: the case of Lithuania». In PETTAI, Vello, e ZIELONKA, Jan (eds.) – *The Road to the European Union*. Vol. 2, *Estonia, Latvia and Lithuania*. Manchester: Manchester University Press, 2003, pp. 104-139.
- 24 ZUBEK, Radoslaw – *Europeanizing from the Centre: Core Executive Institutions and Transposition of the European Community Legislation in Poland*. PhD Thesis, London School of Economics and Political Science, 2005; ZUBEK, Radoslaw – «Complying with transposition commitments in Poland: collective dilemmas, core executive and legislative outcomes». In *West European Politics*. Vol. 28, N.º 3, 2005.
- 25 KABELE, JIDÍ, e LINEK, Lukáš – «Decision-making of the Czech Cabinet: EU Accession and Legislative Planning between 1998 and 2004». Comunicação apresentada no European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Upsala, Suécia, 13-18 de Abril de 2004.
- 26 LAFFAN, Brigid – *Managing Europe from Home: Impact of the EU on Executive Government: A Comparative Analysis*. Relatório de projecto de investigação, EU Fifth Framework Programme. Dublin: European Institute, University College Dublin, 2003; LIPPERT, B., e UMBACH, G. – *The Pressure of Europeanisation: From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005; LIPPERT, Barbara, UMBACH, Gaby, e WESSELS, Wolfgang – «Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, N.º 6, 2001, pp. 980-1012.
- 27 KASSIM, Hussien, PETERS, B. Guy, e WRIGHT, Vicent (eds.) – *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 2000; MITTAG, Jurgan, e WESSELS, Wolfgang – «The "one" and the "fifteen"? The member states between procedural adaptation and structural revolution». In WESSELS, Wolfgang, MAURER, Andreas, e MITTAG, Jurgan (eds.) – *Fifteen into One? The European Union and its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 2003, pp. 413-453.
- 28 GOETZ, Klaus H. – «Making sense of post-communist central administration: modernization, europeization or latinization?». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, N.º 6, 2001, pp. 1032-1051; NUNBERG, Barbara – *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Accession in Central and Eastern Europe*. Washington DC: World Bank, 2000.
- 29 DRULÁK, Petr, DESAL, J., e HAMPL, Stanislav – «Interactions and identities of Czech civil servants on their way to the EU». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 10, N.º 4, 2003, p. 651.
- 30 GRABBE, Heather – «Europeanization goes East: power and uncertainty in the EU accession process». In FEATHERSTONE, Kevin, e RADAELLI, Claudio M. (eds.) – *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 303-327.
- 31 JACQUOT, Sophie, e WOLL, Cornelia (eds.) – *Les Usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*. Paris: L'Harmattan, 2003.
- 32 DYSON, Kenneth, e GOETZ, Klaus H. – «Living with Europe: power, constraint, and contestation». In DYSON, Kenneth, e GOETZ, Klaus H. (eds.) – *Germany, Europe, and the Politics of Constraint*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 18.