

**CREDIBILIDADE SOCIAL E COALIZÇÕES GOVERNAMENTAIS: CONSTRUÇÃO
INSTITUCIONAL DO GOVERNO NA ROMÊNIA PÓS-COMUNISMO SOCIAL¹²**

TRUST

**AND GOVERNMENT COALITIONS IN INSTITUTIONAL CONSTRUCTION AND
GOVERNANCE IN POST-COMMUNIST ROMANIA**

Andrei Țăranu³

Cristian Pîrvulescu⁴

Resumo: O artigo pretende analisar a corrente situação política romena, dando ênfase ao fator de confiança institucional, que vem sofrendo forte decaída no cenário nacional e internacional. Além disso, traz para o debate características intrínsecas ao Direito Constitucional de tal país. Compara-se a situação atual da nação em relação a outras repúblicas europeias, além de analisar os problemas sociais, econômicos e políticos que afligem a democracia do Estado Romeno, atuantes para o enfraquecimento do sistema eleitoral. Ainda, discute-se a capacidade de enfrentamento da Carta Magna em relação a tais embates.

Palavras-chave: Credibilidade; Democracia; Constituição; Instituições; Confiança.

Abstract: The article intends to analyze the current Romanian political scenario, highlighting the institutional trust factor, which has been in sharp decline in the national and international scene. Besides, this work brings to the debate characteristics that are intrinsic to the country's Constitutional Law. The ongoing national situation is compared to other European republics, in addition to figuring out the social, economical and political problems that afflict the democracy of the Romanian State, which act to the weakening of the electoral system. Furthermore it is discussed the capacity of the Magna Charta to do battle with such situations.

Keywords: Credibility; Democracy; Constitution; Institutions; Trust.

1. Introdução

1 Artigo traduzido por Isaac do Couto Bemerguy, graduando em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

2 Artigo submetido e aceito em 28 de Janeiro de 2016.

3 PhD em Teoria Política, Professor da National School of Political Studies and Public Administration (Bucareste, Romênia).

4 PhD, Professor Decano da National School of Political Studies and Public Administration (Bucareste, Romênia).

Para muitos, a política parece ser uma complicada e inconsistente combinação de sentimentos e confiança social, sendo que tal interpretação se torna ainda mais importante quando se faz a análise de regimes considerados democráticos, como aquele presente na Romênia pós-comunista. A construção institucional de credibilidade social torna-se, portanto, a pedra angular de qualquer consolidação democrática e a definição da estrutura funcional constitucional cria pré-requisitos de ação política e, subsequentemente, governamental. Embora possa parecer um truísmo, o fato de que o regime democrático deve sustentar-se na confiança que os cidadãos possuem nas instituições políticas que, ao menos em tese, estes avaliam através do voto, não é mais tão óbvio hoje quanto era há alguns anos. Além disso, confiança na habilidade do povo de se “autorregular” também tem estado em declínio. Isso porque, não o povo, mas sim os “mercados” e “parceiros” europeus criaram para muitos governos (como o de Papandreou na Grécia e o governo Berlusconi na Itália) as condições para mudança. Os mercados que, em outras palavras, seriam os bancos e outras instituições financeiras e seus parceiros e também os representantes do Banco Central Europeu e a Comissão Europeia justificaram essa aberta interferência nos governos de outros países como uma ação derivada de um “dever” e “interesse comum”. Nessas circunstâncias, o antigo conceito de democracia representativa não é adequado para explicar as novas formas de ação política.

Para providenciar uma explicação para esse novo contexto social, alguns pesquisadores propuseram o termo “pós-democracia”(CROUCH, 2004, p. 19-22). Colin Crouch, que forjou tal conceito, considera que o principal problema de nossa sociedade contemporânea advém do difícil relacionamento entre o sistema capitalista e o regime democrático, porquanto o capitalismo tende a favorecer uma economia de mercado que necessita de um mercado de trabalho tão flexível quanto possível, enquanto a democracia começa pelo pressuposto de garantir ao povo certeza e segurança em uma sociedade estável e previsível. Um termo com fortes nuances polêmicas, pós-democracia enfatiza fenômenos sociais e políticos que levam à substituição de eleições representativas por consultas eleitorais falsas e não representativas, no meio de uma transição para um sistema no qual as autoridades não se conformam com as normas legais, e a liberdade de debate público é limitada através de mecanismos de “mercado”, sem ser formalmente proibida. Em tal caso, a erosão das formas tradicionais de governo não poderiam a não ser afetar a confiança nas instituições e atores políticos.

A confiança em instituições políticas tem decaído pelo mundo e tal fenômeno parece ter se ampliado desde o começo da crise econômica de 2008. Mas, será a confiança social em regimes democráticos emergentes ou consolidados um declínio irreversível? Para responder a tal questão, deve-se determinar mais precisamente o que é credibilidade. Além do mais, o conceito de credibilidade é difícil de ser integrado em estudos quantitativos e igualmente dificultoso de definir e isso ocorre porque é um estado de espírito mais do que um conceito racional e explícito. A mais bem conhecida definição parece ter sido aquela introduzida por Gambetta: “credibilidade é a probabilidade subjetiva que um indivíduo X espera que B aja de maneira benéfica para ambos” (DIEGO, 1988). Outra definição de credibilidade revela as características psicológicas do fenômeno: “uma pessoa (aquele que confia) concorda em depender da ação de outrem (aquele que está sendo confiado). Por isso aquele que (por escolha ou por força das circunstâncias) confia delega controle de suas próprias ações para aquele em quem confia e conseqüentemente não pode ter certeza dos propósitos daquele em quem confia.” (WALTER, 2010).

Em tal sentido, a pesquisa social e política da última década tem dado grande atenção para a maneira através da qual a confiança interpessoal é consolidada. Contrastando, em um nível de ação política, como um sintoma da pós-democracia, a personalização da vida política tem limitado o papel de instituições no desenvolvimento das democracias emergentes. O conceito de confiança interpessoal tem sido visto como uma panaceia para explicar os muitos defeitos que tem ocorrido ultimamente nos ditos sistemas democráticos modernos. Não obstante, a confiança social baseada em relações interpessoais deveriam ter aumentado a efetividade dos processos políticos e econômicos e levar ao reforço do contrato social, determinando, portanto, um sentimento de pertencimento à comunidade, entre os cidadãos (FUKUYAMA, 1995; PUTNAM, LEONARDI, NANNETTI. 2001).

Nas décadas recentes, a confiança nas instituições políticas e nos políticos da Romênia tem estado em baixos níveis. Ou, se no espelhamento Ocidental de democracia após democracia, que caracteriza o capitalismo tardio, estivesse encontrando resistência de reminiscências da “antiga democracia”, na Romênia ou era muito cedo ou muito tarde para democracia. Era muito cedo no século XIX, quando as “formas” eram “desprovidas de substância” (MAIORESCU, 1984) ou na primeira metade do século XX, quando havia outras prioridades históricas. Para Mircea Eliade, representante dessa geração, “a crise sob a qual o mundo Ocidental havia entrado provou a mim que a ideologia da geração da guerra não mais era válida. Nós, a “geração jovem” , tínhamos que achar nossos próprios objetivos. Mas, diferentemente de nossos antecessores, que haviam nascido e vivido com o ideal de

reunificação nacional, nós não possuíamos um ideal já pronto. Nós éramos livres, abertos para todos os tipos de “experiência”. Na minha crença da época, essas “experiências” não significavam diletantismo ou anarquia espiritual. Elas foram impostas sobre nós por necessidades históricas. Nós éramos a primeira geração romena não condicionada a priori por um objetivo para ser concretizado na História” (ELIADE, 1990. p. 11). Para além disso, era muito tarde ao final do século XX, quando o regime democrático já era subordinado aos objetivos do capitalismo. Ou, se no período imediatamente pós-guerra, o capitalismo estava, cautelosamente, legitimando a desigualdade, aceitando mecanismos de proteção social, o capitalismo tardio transformou a desigualdade no recurso simbólico do desenvolvimento.

Por tais razões, analisaremos instituições através de uma perspectiva formal, sem negligenciar os aspectos informais, que podem oferecer introspecção sobre as questões relativas às variações institucionais e comportamentais. Uma das questões mais frequentes levantadas em análise institucional comparativa é: como podem duas instituições diferentes produzirem efeitos similares, enquanto duas instituições similares produzem resultados diferentes? Tal problema tem sido debatido por pensadores romenos desde as primeiras tentativas de fazer-se engenharia institucional e a tese das formas sem raízes desenvolvida por Titu Maiorescu em seu ensaio de 1868, *Contra a tendência atual na cultura romena*, é relevante pela desconfiança dos conservadores romenos na imitação institucional. O crítico romeno introduziu a ideia da fratura cultural que separava as “Duas Romênicas”: a superficial, da elite cosmopolita e a Romênia profunda, a Romênia do povo; ambas afundaram até o começo do século XIX em barbaridade Oriental, a sociedade romena começou a sair de sua letargia em torno de 1820, afetada talvez pelo movimento contagioso através do qual as ideias da Revolução Francesa chegaram às fronteiras geográficas da Europa. Atraída pela luz, nossa juventude tomou aquela extraordinária emigração em direção às fontes da ciência na França e Alemanha, que continuou a aumentar até que deu à Romênia livre parte do brilho de sociedades estrangeiras. Infelizmente, tal brilho era apenas superficial! Sendo tão despreparada e maravilhada pelo grande fenômeno da cultura moderna, nossa juventude somente experimentou os efeitos, mas não chegou às causas; viu, apenas, as formas exteriores da civilização, mas não observou os fundamentos históricos mais profundos, que necessariamente produziram aquelas e que sem tal preexistência não permitiriam a elas existir. Assim, limitada por uma superficialidade falsa e fatal, com a mente e o coração reféns de um leve fogo, a juventude romena retornou e, ainda, retorna para seu lar com a determinação de imitar e reproduzir a aparência da cultura Ocidental, acreditando ser esta a maneira mais veloz de se alcançar os níveis literários, científicos, artísticos e a liberdade de um Estado moderno.

Com bastante frequência essas ilusões juvenis repetiram o engano de que tinham produzido uma verdadeira atmosfera intelectual na sociedade romena, uma forte direção que igualmente possuía os mais velhos e os mais novos, aqueles que foram embora para aprender e aqueles que voltaram para aplicar o conhecimento que adquiriram. E se, finalmente, alguém duvida da liberdade, eles oferecem a você o papel onde a Constituição romena está impressa e leem para você os discursos do último ministro que, por acaso, está no governo. Nessa direção do público romeno, nós não podemos acreditar que o verdadeiro motivo que os levou a se dirigir à cultura Ocidental era uma apreciação genuína de tal cultura. O verdadeiro motivo não poderia ser outro que não a vaidade de ser a descendência do Imperador Trajano, a vaidade de mostrar a estrangeiros, a qualquer preço, mesmo descartando a verdade, que somos seus iguais em termos de civilização. Somente assim pode o vício que afeta nossa vida pública, que é a falta de qualquer base sólida para as formas exteriores que recebemos (MAIORESCU, 1984, pp. 125-126). Essa longa citação do político conservador, ideólogo do “Junimismo”, diversas vezes Ministro e Primeiro Ministro entre 1912 e 1913, sublinhas as fontes de rejeição da maneira institucional Ocidental. E, pelo menos, em um nível de discurso público, a situação não mudou de forma decisiva em pelo menos um século e meio. O conflito entre os tradicionalistas, às vezes seduzido a se virar na direção do fundamentalismo, e os “sincronistas” não parece ter parado, independentemente da forma do regime político. Por exemplo, durante o regime de inspiração soviética, o fascínio pelos mitos trácios e dácios se tornou um instrumento de legitimação do nacional-comunismo.

O mecanismo que conecta confiança interpessoal e sucesso institucional se relaciona implicitamente com uma moralidade cívica assim como também a uma honestidade geral: “garantir um contrato é, essencialmente, uma questão de confiança e completá-lo é uma questão de respeito à tal confiança” (BOHNET, FREY, HUCK, 2001). Moralidade cívica significa honestidade- dentro do contexto do bem comum- a saber, confiança em delegar e respeito pela confiança delegada e também confiança totalmente recíproca. Essa credibilidade relaciona-se com o sentimento cívico de responsabilidade pelo bem comum e, igualmente, requer prestação de fidelidade a normas e comportamentos honestos e responsáveis. Isso é: cidadãos devem ter confiança no Estado e, implicitamente, em seus representantes particulares enquanto os mesmos devem poder confiar nos cidadãos. Tal atitude tem o potencial de nutrir um sentimento de comunidade entre os cidadãos, para que seus direitos sejam maximizados no espaço público ao invés de no espaço privado, com o resultado de desencorajar a corrupção e o isolamento individualista. Isso requer a aceitação de deveres sociais como um produto da sociedade como um todo e também como uma obrigação comum.

O sentimento cívico de responsabilidade, tal como respeitar as normas e regras da comunidade aprimora nosso desejo de nos conformar à regulação social, mesmo que inconveniente até certo ponto e mesmo se a penalidade relativa for pequena. Esses valores e condutas são, deste modo, as premissas para um comportamento honesto, consistente com o sentimento cívico (ORVISKA and HUDSON, 2002, p. 83). Em si, eles iriam poupar-se do preço e do custo da dissuasão e também de constante pressão como suas devidas consequências positivas, como a redução da quantidade de recursos necessários para garantir a ordem e fazer cumprir o Estado de Direito assim como também executar as regulações e políticas governamentais.

Todavia o Estado desconsidera tal estratégia e, ainda, para além disso, de acordo com as pesquisas mais recentes, a confiança dos cidadãos em seu Estado diminui enquanto a desconfiança acaba por se tornar a principal variável na equação. O presente artigo pretende esclarecer o severo impacto da desconfiança nos eventos políticos através de uma explicação sobre como a desconfiança pode se tornar a variável explicativa na maioria dos casos políticos. De acordo com Russell Dalton (2005, p. 33), desconfiança em líderes políticos e em seus partidos, como revelado em pesquisas de opiniões públicas, aumenta a resistência a qualquer alteração em políticas públicas, até mesmo as mais benignas. Além disso, desconfiança desestabiliza o estabelecimento político, encorajando partidos populistas e radicais. Também encoraja projetos de curto prazo ao invés de direcionar-se ao desenvolvimento sustentável e também enfraquece a cultura política participatória (BULAI, 2012, p. 113).

Certamente, há uma dimensão ideológica paradoxal, em termos, relacionando-se com a desconfiança na política e muito mais também no Estado: atrai vários grupos ideológicos na direção da possibilidade de experimentação social e, também, na direção de uma estranha interpretação de Democracia. Assim, ambos, conservadores e libertários endossam uma limitação dos programas sociais governamentais para aqueles que fazem parte de grupos em desvantagem, enquanto movimentos de rua como os “indignados” e “occupy” tendem a se tornar um fenômeno de massa em toda a Europa e América do Norte. E, assim, paradoxalmente, desconfiança política prova-se terreno fértil para efervescência cultural conceitual e prática com resultados notavelmente positivos: (“a tensão entre o suporte público pela democracia e a preocupação pelas práticas políticas daqueles que estão em ofício levam a pressões por reformas constitucionais e institucionais”) (NORRIS, 1999, p. 96).

Um regime político não pode sobreviver se não houver uma conexão consensual entre as práticas políticas e as expectativas da população. Esse relacionamento não é algo mecânico,

mas, requer influências intrincadas e mútuas. A fundação violenta do novo regime político romeno em 1990 influenciou a evolução da vida política a longo prazo. O sistema político romeno pós-comunista foi construído de maneira mecânica, favorecendo instrumentos formais mais do que consensuais. Foi esse o caso da primeira eleição de vinte de maio de 1990 e da eleição da Assembleia Constituinte, e da adoção da Constituição em 1991. No começo da década de 1990, constitucionalizar o novo regime político romeno era considerada a fórmula mágica para estabilidade política. Mas, a falta de um consenso político acerca das instituições acabou por originar uma desconfiança geral em relação às instituições políticas, então, forjadas. Para além disso, a falta de confiança nas instituições políticas, que se instalou desde o começo da década de 90 do último século, teve, como um efeito perverso, a transferência da confiança para “instituições de consenso” (em termos de confiança, a Igreja alcançou, pela década de 2010, mais de 80% e o exército, mais de 70%), se comparadas com instituições de “conflito” (o parlamento e partidos).

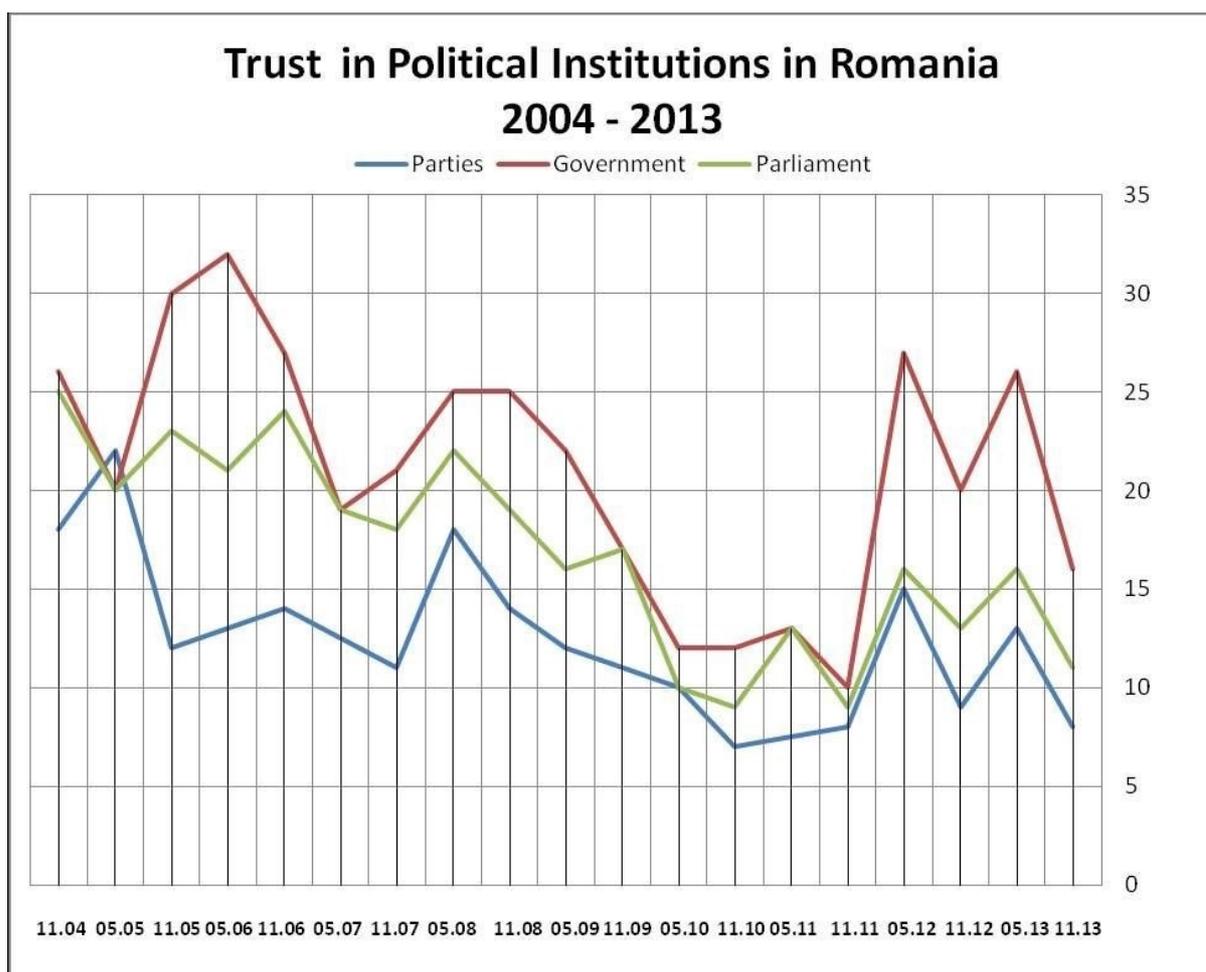


Tabela 1: Confiança nas instituições políticas na Romênia (dados processados pelo Eurobarômetro 62-80)

Os autores dividem, em princípio, a ideia de Philippe Aldren de que o Eurobarômetro não é tão confiável quanto foi mostrado (ALDRIN, 2010). Ademais, a crítica metodológica de Pierre Bourdieu em relação ao método investigativo da opinião pública desde o começo dos anos 70 do último século, (até mesmo quando a Comissão Europeia começou a coletar dados sociais pelo Eurobarômetro), permanece tópica. Bourdieu desafiou três postulados: “o primeiro postulado: toda pesquisa de opinião supõe que todos podem ter uma opinião;... o segundo postulado: que todas as opiniões têm o mesmo valor;... o terceiro postulado padrão: o simples fato de indagar a todos as mesmas perguntas implica na hipótese de que há um consenso sobre o problema, isto é, um acordo sobre quais questões são valiosas o suficiente para serem perguntadas. Esses três postulados, parece a mim, implicam uma série de distorções que podem ser achadas mesmo quando todas as condições de rigor metodológico são cumpridas no recolhimento e análise de dados (BOURDIEU, 1973, pp. 1292-1309). Essas mais de seiscentas pesquisas conduzidas desde a sua concepção, em 1973, reproduzidas pela mídia, proveem, contudo, as linhas mestras para uma análise de tendências, nesse caso, a dinâmica da confiança. Os autores escolheram utilizar dados no tocante ao resultado romeno das sucessivas edições 62-80 do Eurobarômetro, dada a falta de pesquisas sociais romenas, especialmente depois de 2005, baseados na mesma metodologia e tipo de coleta de dados. Como notado pela análise da Tabela 1, muito embora dependa de circunstâncias políticas, e sempre, depois de eleições, a confiança política suba, a tendência parece estar decaindo. Também, na Romênia, os partidos políticos parecem ser as instituições nas quais as pessoas têm o menor grau de confiança, enquanto o governo parece, algumas vezes, ser capaz de capitalizar um pouco mais de credibilidade. Não obstante, pode-se ver facilmente que o permanente declínio de confiança já está levantando perguntas relativamente à legitimidade dos processos políticos.

A Tabela 1 descreve a variação da confiança nas instituições políticas em relação ao calendário eleitoral e alternância presidencial e do governo. Em novembro de 2004, o Eurobarômetro destacou o estado de espírito eleitoral, enquanto em Maio de 2005 a maior confiança nas instituições políticas era devida a esperanças geradas pelo resultado das eleições presidenciais e gerais de 2004, que haviam permitido uma alternância política. A eleição de Traian Băsescu como presidente da Romênia, em dezembro de 2004, assim como a formação de um gabinete de coalizão em torno da DA Alliance teve, como efeito, durante um curto período de tempo, o aumento do crédito das instituições públicas, mesmo que esse surto tenha seguido eventuais tendências prévias. A mesma situação pode ser observada, mesmo

que o nível de expectativa ilustrada pelos níveis de confiança pública seja mais baixo que em maio de 2005, e, desta vez, pelas eleições presidenciais, que não se sobrepuseram às eleições gerais, que ocorreram em Dezembro de 2009 e não resultaram em um aumento do nível de confiança nas instituições públicas. Esse efeito pode ser explicado pela reeleição de Traian Băsescu; o primeiro presidente da Romênia pós-comunista a ser eleito para dois períodos consecutivos. Por outro lado, também, o impacto das políticas de austeridade, que foram promulgadas em maio de 2010 e foram responsáveis pela queda nos níveis de confiança do ano de 2010. A queda do governo pró-presidencial (que instalou-se em fevereiro de 2012, depois da renúncia do gabinete Boc como resultado dos protestos que marcaram o início de ano) conduzido por Mihai Razvan Ungureanu na sequência de um voto de não confiança é imediatamente refletida no aumento de maio de 2012. É por isso que as eleições gerais de 2012 encontraram o nível de confiança em um nível elevado em relação a prévios ciclos legislativos. Não obstante, como é apontado pelos dados do Eurobarômetro, a tendência declinante foi, mais uma vez, reiniciada.

Nesse contexto, um mecanismo para relançar confiança social pareceu ser oferecido pelo debate sobre a revisão da constituição que aconteceu em 2013. Especialmente desde que o debate sobre relações entre as instituições políticas da Romênia continuou depois da revisão de 2003 da Constituição de dezembro de 1991. Depois das eleições presidenciais em 2009, e, então, depois das eleições do Parlamento em 2012, revisão da Constituição parecia passar do estágio da intenção para um de real atividade legislativa. E no começo da Legislatura em dezembro de 2012, diferentemente dos anos de legislatura entre 2008 e 2012, houve uma premissa política de uma maioria constitucional. A absoluta maioria obtida pela União Social Liberal nas eleições de 2012 fizeram a expectativa de mudança constitucional, já anunciada durante a campanha das eleições gerais, realizável.

Mas, qual seria a reação da sociedade em relação a tal ação política? O Fórum Constitucional tentou responder a esse questionamento, coordenado por um dos autores deste estudo (CP), enquanto o outro (AT) ativamente participou nos trabalhos dessa consulta organizada para consolidar a confiança da sociedade romena nos mecanismos constitucionais. Os debates públicos do Fórum Constitucional foram organizados em três eixos temáticos: o eixo territorial, com encontros a nível local, de condado, regional e finalmente um encontro nacional; o eixo temático, de debates com especialistas e representantes de organizações de campos diferentes (pelo menos 5 fóruns temáticos foram organizados, com um mínimo de 2 debates em cada fórum) e o eixo acadêmico, que envolvia especialistas em Direito Público e Direito Constitucional ou em Ciência Política, que discutiram os principais problemas

relacionadas à revisão da Constituição. Cada debate era baseado em uma metodologia comum. Nesse sentido, houve uma série de debates organizados no país, nos eixos territoriais e acadêmicos e uma série de debates temáticos organizados em Bucareste.

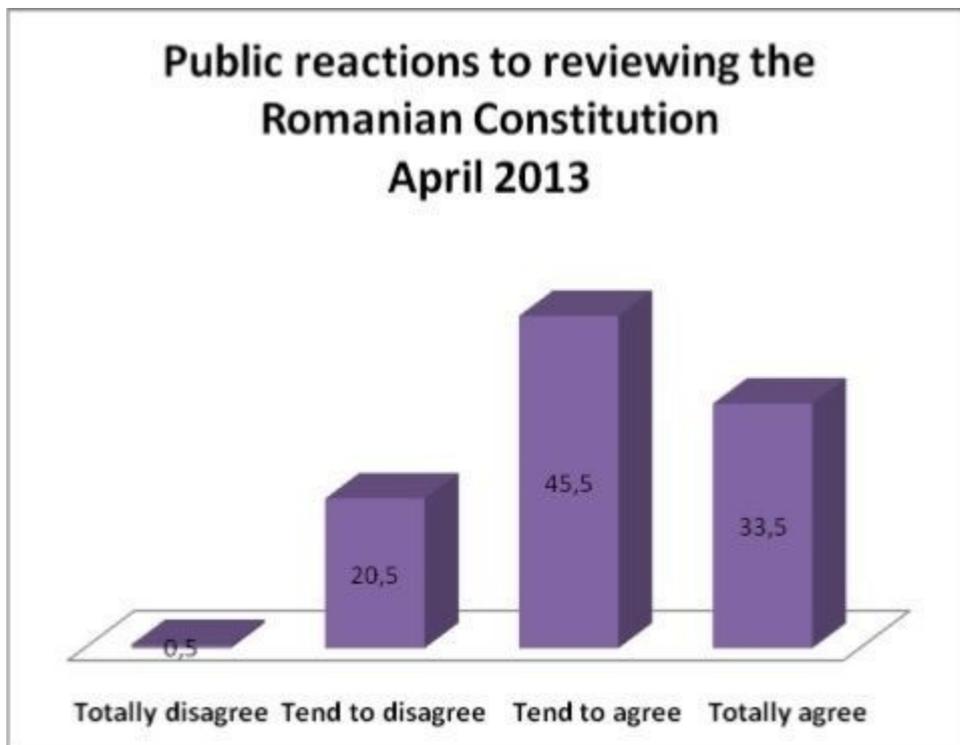


Tabela 2: O Estado de Espírito da Opinião Pública Romena relativamente à Modificação da Constituição, pesquisa INSCOP, Abril de 2013, fonte: o Fórum Constitucional

O Fórum Constitucional foi lançado depois que o Parlamento romeno começou os procedimentos para reexaminar a Constituição da Romênia, no começo de 2013. Então, após uma proposta da sociedade civil e, porque a experiência do Fórum Constitucional organizou a revisão da Constituição de 2003, o Joint Committee of the Chamber of Deputies and the Senate for drafting the legislative proposal to revise the Constitution of Romania (Comitê Unido da Câmara dos Deputados e do Senado para a elaboração da proposta legislativa de revisão da Constituição da Romênia) passou, desde a primeira reunião, o estabelecimento do Fórum Constitucional como uma estrutura autônoma e consultiva, com o objetivo de assegurar discussões sobre tópicos de interesse relativos à revisão da Constituição da Romênia. As consultas dentro do Fórum Constitucional foram conduzidas entre março e maio de 2013.

2. O efeito do sistema eleitoral no Regime Político Romeno.

A agregação de todas as eleições em um ano, uma fórmula estabelecida pelas eleições de 1992 e que foi repetida até 2004, contribuiu para a presidencialização e a personalização do regime político na Romênia. Realizar as eleições locais alguns meses antes das eleições parlamentares e presidenciais deu ao confronto político romeno ritmo e lógica peculiares. Eleições locais foram o teste principal para as eleições parlamentares e presidenciais. A combinação entre o sistema de votação uninominal de duplround para a eleição do prefeito e o sistema proporcional para a eleição dos conselheiros municipais ou de condado personalizou o confronto e deu relativo caráter à influência do partido, uma tendência exacerbada pelo efeito das eleições presidenciais sobre as eleições parlamentares. Personalizar a vida política romena e, portanto, a cultura política romena, que favorece o comportamento e atitudes políticas que envolvam o reconhecimento acrítico da autoridade de líderes, influenciou o processo de institucionalização, por dar um caráter relativo para instituições e provendo um espaço relativamente amplo de manifestação de um sistema de relações informais. Os efeitos desses fenômenos no fortalecimento do regime político foram importantes e geraram, por um lado, uma tendência de clientelização da vida política e, por outro, uma crise de autoridade institucional.

O conceito de regime político não conhece nenhuma abordagem única na ciência política. Dependendo dos contextos e referências (legais ou sociológicas), o conceito de regime político acaba possuindo dimensões variáveis. Além de tais abordagens teóricas, a visão jornalística em relação ao regime adiciona, através de simplificações, ainda mais dificuldades. Em tese, a mais comum confusão ocorre entre o regime e o sistema político. O sistema político, um modelo teórico introduzido sob a influência da teoria dos sistemas e, especificamente, usado nos anos 70 e 80 do século XX, expressa, em um nível conceitual, as interações políticas e institucionais que determinam as decisões às quais comunidades e indivíduos devem submeter-se. A exemplo, para alguns, o sistema, é o exercício do poder resultante da prática institucional dominante (DUHAMEL, 1996, p. 276), para outros, (a escola americana de política comparada) é o resultado de todas as estruturas em termos de seus aspectos políticos. A primeira opção, que cai na abordagem institucionalista, mas vai além da restrita análise constitucional, destaca a diferença entre provisões constitucionais que caracterizariam o regime político e a prática política no qual está baseado, mas para a qual

o dinamismo da vida política e o papel essencial da estruturação dos partidos políticos em relação às instituições é adicionado.

A classificação tradicional de regimes políticos tem conhecido, desde Aristóteles, diversas variantes, que não trouxeram mudanças significativas, fazendo com que o número daqueles que efetivamente detêm o poder ainda se mantivesse como um critério válido. Por outro lado, abordar a questão do regime apenas por uma ótica legal acaba deixando diversas questões sem clarificação. Mesmo dentro de uma perspectiva legal, existem diferenças de autor para autor, fazendo com que ou o regime seja a forma tomada pela relação entre o governo e os governados em uma sociedade (DUVERGER, 1981, p. 7), ou a totalidade das regras constitucionais ou um conjunto de mecanismos que alocam poder entre diferentes órgãos e define as suas formas de relacionamento (ALDRIN, 2010). Para superar um aquartelamento em uma definição estritamente institucional, sem esticar demais o ângulo de abordagem, Jean-Louis Quermonne propõe uma definição intermediária do regime político como “um conjunto de elementos ideológicos, institucionais e sociológicos combinados para formar o governo de um dado país por um específico período de tempo” (1986, p. 12).

O sistema eleitoral adotado em 1990 e emendado em 1992 e 2000, e especialmente o calendário eleitoral, reduziram a influência dos fatores institucionais em favor do fator político. A eleição de 2000 ilustrou a larga autonomia desses fatores e enfatizou a falta de balanço político, se não uma crise estrutural na construção da democracia. A construção institucional, limitada somente à estruturação das características de instituições e organizações políticas de um espaço competitivo artificial, provou-se insuficiente. A ilusão ideológica de que instituições políticas se tornam o núcleo de um espaço público revivido e tolerante, competitivo e multicultural, no qual os atores políticos serão automaticamente legitimados, provou seus limites. A transformação da democracia de um método de governo em um meio em si, definida de forma ambígua e sem subjetivamente reconhecíveis práticas consequências, levou a uma redução do suporte social.

Associar os processos de institucionalização política com o aumento da eficiência econômica e social da governança e com os contextos culturais nos quais uma dada comunidade política se manifesta, fixa um maior grau de objetividade para análise de processos transicionais. Necessário mas não suficiente para dar certeza de sustentabilidade à construção democrática, a institucionalização do parlamentarismo e uma competição de múltiplos partidos girando somente em torno de instituições representativas facilitou, entre a crise governamental e econômica (expressão da crise do regime constitucional), a fratura do

espaço político, que criou a estrutura para a manifestação de extremismo e tendências anti-sistema.

O fato de que parlamentos e poder político não conseguem realmente ser representantes para vários estratos sociais não é algo novo (DUHAMEL, 1996, p. 275). Mas, o declínio na confiança nessas instituições políticas é compensado, quando a democracia se torna um aceitável estado de espírito, pela existência de outras formas de participação política, ou em partidos como organizações abertas, ou nas diversas formas de associação (semi)direta que estimulam a expressão da democracia. Alimentar algumas formas de participação política limitada por regimes totalitários (que buscaram a legitimação da participação coletiva e controlada) criou hábitos subjetivos que se sobrepuseram com a tradicional cultura política. O aumento da desigualdade e uma reduzida dinâmica social, combinadas com uma diminuída participação social subjetiva, levou à frustração política e social. A construção estatal e seu corolário construídos pela lei moderna assumiram a transformação do espaço político que foi gerado de sua própria legitimidade (DAHL, 2000, p. 46), que fixou um lugar central para a participação e para as variáveis culturais envolvidas.

A possibilidade de se adiar eleições presidenciais e parlamentares e a mudança do calendário eleitoral iriam garantir uma maior influência para a democracia eleitoral. A problemática central das democracias persiste, depois de mais de um século de tentativas, na verdadeira e consistente participação dos cidadãos em influenciar e tomar decisões políticas. Dentro dos limites da democracia representativa, com sua proibição principiológica de mandatos imperativos, a possibilidade de uma fratura entre o parlamento e a sociedade precisa de um ajuste político permanente para as expectativas do público. A resposta para esse desafio diferencia as democracias funcionais das puramente formais. Introduzir uma dose de democracia participativa é vital para prevenir as tendências oligárquicas das instituições políticas. Uma das conectivas formas de política para a dinâmica da sociedade, a mais fácil, é diversificar o calendário eleitoral. Mas tal decisão requer o consentimento e a participação dos partidos políticos.

A partidocracia romena, longe de ser exceção, faz parte de uma série. Mas, se a partidocracia existe em quase toda a Europa Ocidental, não pode ignorar as pressões econômicas e sociais a qual se sujeita. A diversificação do calendário eleitoral era considerada uma fórmula através da qual uma consulta mais frequente dos cidadãos iria conectar os partidos e seus representantes aos problemas da sociedade. A agregação de todas as disputas políticas em apenas um ano, como é de praxe na Romênia, condena o cidadão a quase quatro anos de inércia política. A apatia, absenteísmo e desgosto que as pesquisas revelam têm,

dentre outras causas, essa estratégia através da qual os partidos agendaram um período de descanso eleitoral. Se, ao invés, nós seguirmos a dinâmica eleitoral dos estados da Europa Ocidental, notaremos a miríade de consultas eleitorais. A distinção de eleições departamentais, regionais, parlamentares ou presidenciais oferecem aos sistemas políticos democráticos a possibilidade de fornecer um ajuste contínuo e um aumento da participação política. Assim, os partidos têm a oportunidade de testar a audiência e retificar políticas.

A agregação das eleições produz uma tendência de bipolarizar o sistema partidário, especialmente sujeito ao segundo round das eleições presidenciais. Mas, o caso francês mostra que tal situação existe mesmo se as duas consultas acontecerem em datas diferentes. Por outro lado o sucesso da líder extremista Jean Marie Le Pen, que aproveitou-se do absentismo do eleitorado partidário de orientação governista, conseguiu classificá-la em segundo lugar nas eleições presidenciais de 2002, o que revela os limites do desequilibrado regime político presidencialista francês. Enquanto líderes partidários, de primeira grandeza, participarem das eleições presidenciais, o gabinete presidencial tenderá a haver uma grande parte da vida política e dará relativo caráter a partidos e instituições.

Um sistema político não consegue sobreviver se não houver uma conexão consensual entre as práticas políticas e as expectativas. Essa conformidade não é mecânica, mas requer influências mútuas. Em relação à Romênia, a análise da cultura política e da formação da cultura cívica, constituem elementos que podem contribuir ao ajuste da decisão política para a atitude política específica da Romênia e seu comportamento em suas dinâmicas. Qualquer decisão política reformista que é desejável e ao longo prazo, eficiente, deve ser vinculada à cultura política dominante, não em um sentido de subordinação, mas para que se supere com total consciência a crise de adaptação às novas formas de organização. O papel da elite política como agente de mudança é adaptar os requerimentos das transformações econômicas e sociais ao sistema de valores. Conservadorismo e falta de cultura cívica e cultura política da democracia que é baseada na participação da governança local e central, não são obstáculos fatais. Muito embora romenos prefiram instituições de consenso (a Igreja e o Exército) a instituições de conflito (como o Parlamento e os Partidos) o ajuste ao fator social não é consequência de Leis inexoráveis.

Um dos limites da classe política romena relaciona-se com a utilização da política apenas como uma luta para a conquista de influência ou poder, negando seu aspecto estratégico, relativo a objetivos políticos. A transação para um diferente tipo de política está relacionada a habilidade da classe política para profissionalizar-se. O sucesso dessa transação iria ajudar a aumentar o suporte social ao sistema político democrático e à legitimidade da

classe política. A análise de eleições e o funcionamento do sistema eleitoral, de suas influências na política romena, na última década do século XX, é uma importante ferramenta para que possam ser encontradas outras apropriadas curas para a reestruturação do sistema político romeno

Considerada como técnica para se alcançar representação política, o sistema eleitoral é um importante fator na reforma política, influenciando o recrutamento da classe política e, através disso, o sistema partidário e, portanto, a eficiência e estabilidade do governo. O primeiro passo em um processo laborioso, a reforma do recrutamento político não pode ser reduzida somente a uma mudança no sistema eleitoral, mas tampouco pode ignorá-lo. No começo da última década do século XX, confrontada com uma crise que possuía alguma similaridade com a atual situação romena, a sociedade italiana impôs, como uma primeira reforma no processo de transformação da vida política, uma mudança do sistema eleitoral. O estabelecimento da Segunda República na Itália foi o resultado de uma demanda social de recuperação política, que foi afetada pela instabilidade governamental, clientelismo e escândalos de corrupção. Após 1994, as eleições parlamentares italianas, que ocorreram sob supervisão eleitoral mista, como um sistema de votos majoritários em um round por 75% dos assentos em cada Câmara e proporcional para os outros 25%, tem mostrado por um lado a mobilidade do sistema partidário, sofrendo restrições as quais se submetem durante o processo de transição de um sistema totalmente proporcional para um sistema misto, principalmente, como uma maioria, enquanto mostra, por outro lado, a relatividade da reforma eleitoral enquanto outras reformas não ocorrerem. Caso a estabilidade do governo não seguisse a reforma eleitoral, a média de governos, mudando de 1.1 para 1.6 anos entre

1946 e 1994 e depois de 1994 para 1.3 anos, a transição para a prática de alternância de governos, em um país que tinha como regra 48 governos permanentes, abriu uma nova fase na democratização da sociedade italiana e na reforma dos sistemas representativos e políticos. Não obstante, a credibilidade das instituições políticas não aumentou.

A chave para o processo de reforma dos sistemas de recrutamento da classe política se assenta na habilidade dos partidos de se renovarem, reorganizando sua estrutura, e, assim sendo, entendendo corretamente e responsabilmente o papel dominante que exercem. A funcionalidade de um sistema partidário depende de como as restrições eleitorais criam um peculiar espaço público, tanto para a organização de um sistema competitivo quanto para uma perspectiva estratégica.

Longe de ser meramente uma técnica, o sistema eleitoral opera na cultura existente, ou nas culturas políticas com as quais interage. O sistema multipartidário específico da Europa

Continental não é reflexo direito de seus sistemas eleitorais, mas revela tradições históricas, especificidades sociais e aspectos culturais que juntos contribuem para a formação de um sistema partidário.

Mas, a reforma eleitoral, enquanto necessária, não é suficiente para reanimar a vida política romena. Redefinir o papel do cidadão, o grande ausente da política romena, é algo que ainda resta ser feito. Eficiência de políticas e estabilidade de governo, efeitos almejados pelos partidos, não são fins em si, mas meios que devem ser acoplados com a democratização das relações entre governantes e governados.

Uma das soluções propostas para tornar a classe política imputável e fortalecer a necessária maioria para o governo almeja a mudança do sistema eleitoral. O funcionamento de um sistema democrático não depende somente das instituições através das quais a divisão de trabalho é feita, entre legislativo e executivo, mas também em um sem-número de regras formais, além de procedimentos informais através dos quais atores políticos influenciam o funcionamento do regime. Representação política depende de aspectos técnicos tais como o sistema eleitoral, o sistema partidário e a formação governamental. Crucial para a transformação do voto popular em representação no nível do Parlamento, o sistema eleitoral é importante na criação do sistema partidário, que por sua vez, determina as características e a estabilidade dos governos. O papel do cidadão, sua influência, não aumenta automaticamente com a transformação do sistema eleitoral.

O interesse na reforma das instituições políticas indica a percepção do sistema político como não representativo. A conciliação entre as prioridades da classe política romena e as da sociedade e a democratização dos objetivos são emergências; a desunião social não pode mais ser ignorada, é uma realidade que toda política deve levar em conta. Apoio social garante legitimidade para o governo democrático e já que a democracia não é um fim em si mesma mas um meio de se alcançar prosperidade, ela pede para ser restaurada. A reforma radical da classe política é algo que está se tornando vital para o futuro da Romênia. Em paralelo, a crise do regime político, em si, requer uma solução. Consenso sobre instituições e seus papéis como mediadoras de conflitos sociais torna-se a próxima prioridade para a vida política romena. Caso a razão se imponha, a sociedades política e civil irão encontrar fórmulas através das quais reconstituirão a comunicação e revitalizarão o processo democrático.

3. Presidencialismo “Soft”

A crise das clássicas fórmulas de governo iluminou o problema da dificuldade de se governar as sociedades contemporâneas como uma das linhas mestras da análise política (OLSON, 1999, p. 29-30). O aparecimento de novas instituições e a elaboração de políticas públicas dirigidas à adaptação dos sistemas institucionais para as dinâmicas das mudanças sociais e econômicas é resultado da tentativa de se manter o controle sobre um processo cada vez mais rápido e, portanto, menos previsível. A explicação para a governabilidade de uma sociedade aponta para uma pesquisa do sistema institucional, dos padrões de legitimidade, da cultura política dominante. Caso um número cada vez maior de sociedades pareçam se tornar ingovernáveis, ou, então, se áreas, em sua totalidade, separem-se umas das outras como resultado de poderosas fraturas sociais, o problema da reforma institucional torna-se absolutamente imprescindível.

A análise do funcionamento e das relações entre as instituições políticas que definem o regime político ilumina a estrutura formal de governo. E se em diversas ocasiões a governança não estiver limitada a uma estrutura institucional, isso garante aos processos de governo uma série de traços essenciais. A consolidação das instituições se torna chave para a estabilidade do regime político. Mas quando as instituições são confrontadas com uma contínua erosão de sua autoridade, os sinais de crise apontam para uma falta de balanço nas relações institucionais.

Após uma década de sua estreia (a adoção da Constituição em 1991), o regime político romeno manifestou suas disfuncionalidades. Começando depois das eleições dos anos 2000, apenas como uma negociação entre partidos, o debate relativo às instituições romenas foi tomado pela própria sociedade. O futuro das instituições presidenciais ou parlamentares, do sistema eleitoral e das dinâmicas dos partidos políticos, se tornou um problema de interesse público.

A definição constitucional das instituições políticas romenas deu ao regime político um toque de estabilidade, que parecia contrastar com a instabilidade da época entre 1990 e 1992. As eleições presidenciais e gerais de Setembro de 1992, o primeiro round de eleições depois da adoção da Constituição e da estabilidade do gabinete Văcăroiu fortaleceram essa imagem. A celeridade com a qual a Constituição foi escrita também indicou que houve bastante espaço para o improvisado. Diferentemente de outros países ex-comunistas na Europa Central, a Romênia tem agido com rapidez. O processo de formulação da Constituição polonesa durou 8 anos, durante os quais os processos governamentais receberam contornos mais nítidos. A Hungria, por sua vez, não construiu sequer uma nova Constituição, apenas revisando a de 1949. Nesses casos, a capacidade de governo da sociedade no peculiar

processo de transação era mais importante do que uma ágil construção institucional. O favorecimento de uma rápida construção institucional foi determinado no caso romeno pela dinâmica do processo de legitimação. A ilusão de que a definição institucional é por si só suficiente para obter a legitimidade e estabilidade provou-se perigosa (HUNTINGTON, 1999). A rigidez da Constituição de 1991 reflete a intenção de seus idealizadores de se estabelecer algo estável e que estivesse além dos procedimentos de debate. Mas “quanto mais adaptável for uma organização ou procedimento, mais institucionalizados eles são; quanto menos adaptáveis e mais rígidos forem, menores são seus níveis de adaptação”. A rigidez dos procedimentos constitucionais influenciou a crise de regime que atualmente afeta a Romênia. O caráter amplamente conjectural e limitado dos debatedores da Assembleia Constituinte deixou sua marca no sistema e regime políticos. A dificultosa emenda da Constituição pode, portanto, criar problemas no processo de integração europeu. A governança e suas necessidades da Assembleia, que somente estavam preocupadas com o fortalecimento da forma republicana de governo, armando um referendo para a aprovação do novo regime e a questão de se garantir e proteger o direito à propriedade.

A ausência de dissidências e de uma oposição coesa e coerente do regime Ceausescu influenciou a excessiva personalização da vida política no período da fundação do novo regime, assim como a construção do espaço público. O espaço público como um espaço de confrontos e convergências em relação aos problemas públicos foi mais superficial no tocante aos problemas que começaram em 1990. O temor de um Estado Onipotente se tornou um dos eixos do novo espaço político. Sair do regime comunista levantou o problema de se controlar o governo antes mesmo de se tê-lo. A governança era para ser naturalmente efetivada uma vez que a separação de poderes e a economia de mercado fossem instituídas. O Estado Comunista romeno havia começado a construir o processo de governo em torno de mitos nacionais desde o governo Dej. Mas, essa legitimidade mínima não ocorreu no espaço público. O Comunismo, assim como qualquer regime totalitário, destruiu o espaço público. O Partido Comunista era uma organização somente interessada em promover interesses de particulares que, uma vez no poder, tomaram o Estado e o Governo. A ideologia centrada na defesa daqueles que eram oprimidos não garantiu uma base forte o suficiente para que houvesse um sólido governo e, por essa razão, o mito da rebelião social e política foram mobilizados. Farsar uma vida institucional não poderia esconder as principais formas de poder utilizadas, sendo a mais destacada o culto à personalidade.

E se, nas democracias de tipo europeu, um modelo no qual a democracia romena alega encontrar suas origens, as atividades parlamentares e governamentais estão sob controle dos

partidos políticos, na Romênia, a capacidade dessas organizações de se institucionalizarem permaneceu limitada.

O tipo de membro do Parlamento que é responsável somente para com a nação não pode mais ser encontrado na vida política. Uma carreira política, em qualquer nível, não pode existir sem o suporte dos partidos. Os partidos exercem uma importante influência sobre o processo de governo em um sistema político polarizado e multipolar. Sem a influência das instituições políticas, o poder dos partidos políticos degenera-se em uma partidocracia. Fortalecendo o papel do Executivo e, especialmente, a posição do chefe de Estado, em relação aos partidos, foi percebido como um contrapeso a tal situação. A eleição direta, a existência de um direito a se dissolver o parlamento e a possibilidade de censurar-se este mesmo parlamento, recorrendo ao referendo popular são instrumentos de uma presidência influente.

Construir o regime político romeno e seu sistema sobre as ruínas do antigo sistema comunista implicou em se preservarem algumas fórmulas institucionais. Dentre elas, a presidência que foi instituída por Ceausescu mais como uma instituição protocolar. Anexada por seu fundador ao culto de personalidade, a posição presidencial foi construída como uma continuação de uma mitologia política. E como a política representa um horizonte simbólico, o gabinete presidencial acabou por possuir, no imaginário coletivo, mais poder do que realmente possuía em sua descrição constitucional. Essa aparente contradição foi superada através de efetivas políticas práticas. O presidente Ion Iliescu não somente reinaugurou o gabinete presidencial, mas, pela sua presença em tal posição, entre os anos de 1990 e 1996 e novamente, começando em Dezembro de 2000, também garantiu certa praticidade. A maioria presidencialista formada pelo membros do parlamento que reconheceram a autoridade do presidente para além das filiações partidárias foi o principal elemento para os intervalos de 1992 até 1996. Designar um primeiro ministro sem filiação partidária ou com ambições políticas fez o domínio de outras instituições, pela presidência, mais fácil.

Constitucionalmente, o presidente romeno não possui muitas prerrogativas. Em relação ao parlamento, o presidente não tem verdadeiramente o poder de dissolvê-lo, artigo 89, inciso I, estabelecendo condições sob as quais o legislativo não pode ser dissolvido, a não ser que tenha rejeitado duas vezes, em um intervalo de 60 dias, a fórmula governamental proposta, situação que também pode ser encontrada na Constituição da Hungria, que parece ser a fonte de inspiração para tal procedimento e que, severamente, diminui os poderes do presidente. O poder do presidente não é definido somente pelas suas prerrogativas. Dos três elementos considerados como absolutamente importantes para se definir um sistema político presidencialista: a eleição direta, a eleição dos membros do Parlamento via uma eleição onde

o vencedor é o candidato que recebe mais votos do que quaisquer outros e o real poder do presidente para dissolver o parlamento, somente a terceira condição é cumprida. A influência do presidente romeno vem de sua posição em relação aos principais atores políticos, que seriam os partidos políticos. Enquanto a posição presidencial for de interesse para os líderes dos partidos políticos, isso dará uma importante, senão decisiva, influência ao Palácio Cotroceni.

De um ponto de vista estritamente constitucional podemos falar de três modelos de regime político- presidencial, semipresidencial e parlamentar- a perspectiva sistêmica enfoca as três concretas formas de manifestação: parlamentarismo, governamentalismo e presidencialismo (DUHAMEL, 1996, 277-278).

O papel dos partidos políticos é importantíssimo para a construção institucional e para a estabilidade política. A força dos partidos políticos garante a estabilidade das instituições. As maneiras através das quais elas se organizam, o papel dos líderes na vida partidária, sua capacidade para governar são elementos nos quais a ausência causaria a impossibilidade de análise política. Em sua atual encarnação, o parlamentarismo acarreta na supremacia dos partidos em influenciar a vida política e a disciplina partidária dá a líderes políticos a possibilidade de se controlar o parlamento. A orientação de líderes partidários em relação ao Primeiro Ministro ou em relação a posição do Presidente tem consequências diretas relativamente ao papel das instituições. O funcionamento, a exemplo, do sistema semipresidencialista austríaco, como um sistema mentalista de governo deve-se à orientação dos líderes de partidos relativamente ao gabinete do Chanceler, algo que faz da posição presidencial secundária, costumeiramente ocupada por personagens secundários, aos quais faltam recursos para influenciar a vida política.

A existência de campos de atuação reservados para o Presidente (política externa, ordem pública e segurança nacional) garantem que a instituição presidencial tenha um papel proeminente, mesmo em períodos de coabitação. O presidente representa o Estado nas relações exteriores e, nessa qualidade, firma os acordos internacionais negociados previamente pelo Governo através do Ministério das Relações Exteriores ou outros departamentos interessados, sob condição de ratificação parlamentar subsequente. Sob as propostas do Primeiro Ministro, o Presidente credencia ou descredencia os representantes diplomáticos da Romênia ou então faz e desfaz o status das missões diplomáticas romenas. Em sua qualidade de comandante das Forças Armadas e Presidente do Conselho Supremo para Defesa da Pátria, o Chefe de Estado possui uma série de prerrogativas militares, para as quais, para decreto, deve cooperar com o Primeiro Ministro, que é o vice-presidente de tal

corporação. A posição do Primeiro Ministro dentro do Conselho Supremo para Defesa da Pátria ilustra as relações institucionais entre os dois níveis do Braço Executivo Romeno.

O papel do Presidente no procedimento de nomeação do Primeiro Ministro depende do grau de estruturação do partido. Quando, em Outubro de 1992, Nicolae Vacaroiu foi proposto como Primeiro Ministro, a Frente Democrática de Salvação Nacional não estava claramente estruturada e, assim, continuou sob discreto controle presidencial. O grau de liberdade do Presidente romeno no procedimento de nomeação reflete o poder dos Partidos Políticos. O presidente também investe-se com o direito de nomear, no caso de um rearranjo do governo ou de um vácuo de Gabinete, sob a proposta do Primeiro Ministro, os membros do Gabinete (como previsto no Artigo 85 da Constituição). Os diferentes rearranjos governamentais (agosto de 1993, dezembro de 1997, janeiro de 1999, novembro de 2003, agosto de 2005, abril de 2007, outubro de 2009) refletiram, via debates que eles haviam provocado, a prática gerada pelas tendências presidenciais, assim como suas tendências para com os partidos. Os diferentes debates e práticas foram alimentados pelas estipulações ambíguas em relação ao posicionamento provisório de gabinete, contidas nos artigos 106 e 107, inciso III da Constituição. A disciplina de controle parlamentar sobre o processo de reorganização foi fixada via interpretação rígida (1992-1996, 1999, 2003, 2005, 2012) ou via variante flexível (1997, 2007) do Artigo 85. O rearranjo do Gabinete Ciorbea em dezembro de 1997 foi, na realidade, uma marca d'água parlamentar circunstancial no processo de definição da relação Presidente- Parlamento- Governo. A designação de ministros no segundo Gabinete Ciorbea foi feita não somente após consulta do Presidente Constantinescu, mas sob sua sugestão. Consultar as comissões parlamentares poupou a susceptibilidade dos membros do parlamento em um momento no qual a prática de ordenanças governamentais urgentes havia se tornado generalizada e o Parlamento havia sido marginalizado entre as instituições públicas. Revertendo à prática presidencialista em janeiro de 1999, com a nomeação do Ministro de Assuntos Domésticos durante o período de total greve de mineradores refletiu, na verdade, as tendências do regime. A tendência presidencialista chegou ao seu ápice com a demissão do Primeiro Ministro Radu Vasile em dezembro de 1999, através de uma forçosa interpretação da Constituição. A crise constitucional de Dezembro de 1999 significou, também, a transformação dos partidos em órgãos constitucionais, mas somente enquanto a demissão do Primeiro Ministro se tornasse efetiva apenas após consulta aos partidos políticos que formavam a coalização dominante. Transpassados os procedimentos parlamentares normais, o procedimento de demissão de dezembro de 1999 representou um perigoso caso dentro do contexto de crise institucional. Com as instituições políticas sendo despidas de suas

autoridades, a possibilidade de que o centro efetivo de poder passe a se encontrar na presidência aumenta.

A prática do rearranjo expressa as relações entre o Presidente e o Primeiro-Ministro. Mesmo se o papel constitucional do Presidente, em relação ao Governo, pareça reduzido, o Presidente pode usar uma série de procedimentos de influência. O presidente pode consultar o Governo em matérias de urgência ou de alta importância, mas não há estipulação que, desta forma, o Presidente possa impor soluções mandatórias para o time governamental. O direito à consulta, presidindo reuniões governamentais nas quais matérias de política externa, defesa e ordem pública (os campos de atuação reservados) são debatidas, expressa a possibilidade do Chefe de Estado de diretamente influenciar a conduta e posições governamentais.

Beneficiando-se de prerrogativas limitadas em tempos de crise, diferentemente dos presidentes de repúblicas parlamentares tais como a Itália ou a República Tcheca, que podem dissolver o Parlamento, o presidente romeno é posto em uma posição de testemunhar o jogo político dos partidos. Obrigado pela Constituição a buscar o bom funcionamento das autoridades públicas (artigo 80, inciso II), mas também a agir como um mediador entre os poderes do Estado, assim como entre o Estado e a sociedade, o presidente pode agir sob suas prerrogativas ou permitir que soluções para crises parlamentares sejam promulgadas. Para além de seu papel como um mediador entre as instituições do Estado e entre o Estado e a sociedade, o presidente poderia também utilizar o procedimento de referendo, como uma forma de se resolver conflitos com outras instituições. Todavia, ao presidente não foi dado um direito a demandar um referendo legislativo, já que a lei que trata de tal referendo possui uma forma parlamentar que não pode facilmente ser convertida em influência presidencial.

A tendência presidencialista dominou a vida política romena como uma resposta à fraca institucionalização dos partidos políticos e à instabilidade política; sendo a instituição a qual possui a maior estabilidade, a presidência se tornou a pedra angular do sistema institucional. A construção estável do regime político romeno depende da maneira pela qual tal instituição irá achar seu próprio equilíbrio. As crises de regime que os novos regimes encaram tiveram em seu centro a presidência, no caso romeno. Transformada pelo calendário eleitoral na instituição romena mais visível, garantindo o suporte para outras instituições dada a justaposição das eleições gerais e presidenciais, a presidência está procurando equilíbrio.

A situação atual das relações entre as instituições do Chefe de Estado e a instituição do Chefe de Governo tem, na Romênia, uma evolução que difere daquela das sociedades ocidentais, onde uma progressiva redução da influência da primeira instituição para benefício da segunda pode ser observada (LASCOMBE, 2002, p. 234). Os processos de integração

européus reduziram, em caráter permanente, o papel dos Chefes de Estado, independentemente da maneira que são eleitos. O debate acerca do procedimento que leva em conta a eleição do Presidente, tem um caráter artificial na Romênia. Como a seguinte tabela mostra, em 5 das 8 Repúblicas da União Europeia, os presidentes são eleitos pelo voto popular, a Itália procura se movimentar na mesma direção e na Alemanha, a memória da queda da República de Weimar tem contribuído de forma consistente para o estabelecimento de um sistema no qual um colégio eleitoral, e não a nação, em si, escolhe o presidente. O problema central em relação as relações entre o presidente e o governo reside na potência das duas instituições e não em seus procedimentos eleitorais.

Longe de ser um paradoxo, as questões e os dilemas dos romenos em 2013, relacionadas à emenda da Constituição, podem também ser achadas em outras sociedades europeias, assim como nos debates da ciência política e direito comparado. Uma dessas preocupações é, por exemplo, o status atual de soberania. Será possível que a globalização transformou o conceito de “soberania” em algo sem sentido? Não é tão simples, mesmo para expertos do fenômeno da globalização. Mesmo se para muitos eruditos da globalização, “soberania” não for mais um conceito válido, alguns pesquisadores, tais como John Agnew notam que a soberania não desaparece, mas, se torna desterritorializada. Ou, tal realidade em total dinamismo (migração sazonal e emigração romena para o Ocidente, o status de romenos na União Europeia etc.) possui uma dimensão constitucional que não poderia escapar dos debates dentro do Fórum Constitucional. De maneira similar, os efeitos do aquecimento global ou a preocupação dos consumidores não podem ser negligenciados em uma revisão Constitucional. Contudo, se preocupações ambientais são, em grande parte, matéria de quase consenso na sociedade, as maneiras constitucionais de resolverem tais problemas podem ser diferentes, senão divergentes, visões baseadas em interesses mais ou menos ideológicos ou conjecturais. No século XX, quando a “revolução” digital permite uma conexão imediata para com a realidade, qualquer revisão constitucional, ainda por cima uma sujeita a aprovação por referendo como na Romênia só pode ser bem sucedida através da consulta, envolvimento e cooperação de cidadãos. Ao mesmo tempo, uma boa comunicação entre políticos e a sociedade civil, no sentido mais amplo do termo, é a chave para qualquer revisão constitucional bem sucedida. Nos últimos dois a três anos, três formas de consulta pública para emendar a estrutura constitucional foram utilizadas na Europa: a islandesa, que consistia em escolher um comitê de cidadãos para se rascunhar uma nova Constituição, a da Hungria que envolvia uma consulta postal após a de fato e foi criticada pelas instituições europeias

pela sua falta de coerência e a romena, que tomou a forma de convocação de um Fórum Constitucional.

Na Hungria, o governo de maioria votou em Abril de 2011 emendas constitucionais criticadas na Europa e na América. Além disso, “a maneira na qual essa revisão foi desenvolvida e adotada fala contra a mesma” (JAKAB, SONNEVEND, 2012). A fórmula escolhida para revisão era não consensual: o projeto da revisão foi conduzido por um comitê especial do parlamento húngaro e publicado no outono de 2010 como “equipamento auxiliar”. Como críticas internas e externas aumentavam, uma consulta postal pública de correio ocorreu em fevereiro de 2011 (8 milhões de questionários foram enviados, mas a taxa de resposta foi inferior a 10%) com 12 questões (exemplo: “nova Constituição Húngara deve defender valores de família, ordem, o lar, trabalho, saúde”, “ a nova Constituição Húngara deve agraciar votos adicionais aos pais”, “a nova Constituição Húngara deve refletir valores de coesão nacional com húngaros que vivem fora das fronteiras” ou “a nova Constituição Húngara deve também falar de obrigações cívicas”) as quais a resposta deveria inspirar o projeto de revisão. Logo após essa “consulta” em março de 2011, o projeto revisado foi levado ao parlamento e votado após um mês. A nova Constituição, que entrou em vigor em 1º de Janeiro de 2012 foi duplamente criticada pela Comissão de Veneza e por outras instituições europeias e, como resultado, foi ainda mais emendada em Abril de 2013. Não obstante, em uma declaração conjunta do presidente da Comissão Europeia, Manuel Barroso, e o Secretário Geral do Conselho da Europa, Thorbjörn Jagland, enfatizam que tais mudanças “ levantam preocupações em relação ao princípio da primazia da lei, lei da União Europeia e padrões do Conselho da Europa”.

Acontecimentos na Islândia parecem questionar o experimento da Constituição 2.0. Tal situação foi a consequência, por um lado, de uma vitória nas eleições de 27 de Abril de 2013 por partidos que abertamente se opunham a reforma constitucional feita por cidadãos; por outro lado, a falta de experiência em técnicas legislativas fez com que o texto constitucional proposto carecesse de qualidade, assim como um resultado da hostilidade política em relação aos partidos que haviam redigido a primeira variante da Constituição dos cidadãos.

Uma curta apresentação dos eventos islandeses pode ser instrutiva. Seguindo os efeitos dramáticos da crise econômica de 2008 e a contínua “revolução das panelas” causada por eles, iniciaram-se procedimentos para revisar a Constituição que requeriam a eleição de um conselho de cidadãos o qual consistia em 25 cidadãos que traçariam a nova Constituição usando propostas recebidas através de redes sociais. Esse conselho, eleito em fins de 2010 em

uma eleição controversa (o comparecimento foi só de 36%), foi desafiado por partidos oposicionistas e começou a trabalhar demasiadamente atrasado. Em seguida à tal situação, as propostas que levaram ao rascunho da nova Constituição foram coletados em pouco mais de três meses no verão de 2011. Para fortalecer o esforço pelos cidadãos, um referendo consultivo foi realizado e o resultado pareceu dar ao projeto uma chance de voto favorável no Parlamento: a presença de quase 50%, acima de 66% daqueles que participaram no referendo de 2011 eram a favor da nova Constituição. O texto da nova Constituição foi rascunhado, no entanto, de forma vaga, fazendo com que a perícia da Comissão de Veneza para verificação e conformidade para com padrões europeus fosse necessária. A Comissão sugeriu uma revisão técnica dos artigos. Um comitê de expertos traçou (somente em termos técnicos, sem mudar o conteúdo das propostas) uma nova forma para a Constituição, mas, enquanto isso, o ethos de mudança havia diminuído. A superposição do momento de revisão constitucional com o calendário eleitoral, i.e, a amálgama das eleições com o referendo para a nova Constituição não pode ser implementada.

Na Romênia, o Fórum Constitucional tentou outra abordagem: a parceria entre a sociedade civil e o Parlamento. Muito embora não seja a primeira vez que o Fórum Constitucional é utilizado para consultar cidadãos na Romênia, diferentemente do prévio Fórum Constitucional de 2002-2003, o que ocorreu em 2013 foi tão estruturado que poderia mobilizar a mais ampla participação. O papel do Fórum, que tem operado em três eixos-territorial, temático e acadêmico-, não tem sido para desenvolver uma lista para emendar a Constituição, mas para obter propostas de organizações da sociedade civil e cidadãos, assim como para desenvolver um detalhado e compreensível relatório para sustentar o trabalho da comissão parlamentar para revisão da Constituição. O fórum foi organizado para ser acessível tanto a especialistas e representantes de organizações não-governamentais, associações profissionais, sindicatos e autoridades locais, assim como para indivíduos; cidadãos que entendem a importância de sua participação nesse esforço para mudanças políticas e sociais. Diferentemente da Islândia, na Romênia, a emenda à Constituição foi redigida no Parlamento e, diferentemente da Hungria, foi baseada em propostas de cidadãos e resumida em um relatório. O fato de que o Comitê Parlamentar votou em propostas apresentadas no Fórum permitiu para mais de 60% das propostas adotadas originadas no debate público serem adotadas. Mas, sem um amplo consenso político no Parlamento e a crescente instabilidade da governante coalizão União Social Liberal, a adoção de uma nova Constituição foi impedida. Isso parece ter sido adiado para 2015, depois da eleição presidencial de 2014. Embora o acúmulo de tensões sociais, políticas e econômicas por causa da crise política no verão de

2012, marcada pelo impeachment do Presidente Băsescu e a organização do referendo para aplicar “recall” ao Presidente e intermissão parlamentar e eleitoral entre as eleições de maio de 2014 para o Parlamento Europeu e as eleições presidenciais de Novembro de 2014, 2013 poderia ter provido uma oportunidade para remodelar a estrutura institucional da vida política romena. Há vezes que atores institucionais e políticos afetados por disfunções institucionais se interessam em otimizar o funcionamento das instituições políticas e uma transparente distribuição de papéis institucionais ocorre. Mas, dessa vez, a tendência de personalização da vida política induzida pela tendência presidencialista bloqueou o processo.

Um fator importante na acumulação de tensões, mas também na remodelação institucional é a personalização da vida política. A personalização da vida política romena-influenciada por uma cultura política romena que privilegia comportamentos e atitudes políticas que se baseiam na aceitação da autoridade dos líderes e o sistema eleitoral de maioria e as eleições presidenciais- tem influenciado o processo de institucionalização, dando as instituições um caráter relativo e provendo um espaço relativamente amplo para a expressão de um sistema de relacionamentos informais. Porque, se o sistema político romeno é parlamentar, como Giovanni Sartori (2002) argumentou depois de analisar os poderes constitucionais do Presidente, a personalização da vida política garante uma tendência presidencialista.

A disputa que tem caracterizado a ciência política nas últimas três décadas preocupa-se com os efeitos do presidencialismo, que distingue entre regimes parlamentares (tais como o italiano) e regimes presidencialistas ou semipresidencialistas (tais como o americano ou francês) e enquadra-se dentro de tal contexto. Dessa perspectiva, a maior parte da literatura nos leva a hipótese, delineada num artigo sumarizado escrito por Abraham Diskin, Hanna Diskin e Reuven Y. Hazan (2005) que regimes presidencialistas ou semipresidencialistas são mais propensos ao colapso do que regimes democráticos ou parlamentares. A razão parece encontrar-se na alta possibilidade de conflitos entre o Legislativo e o Executivo. Tal abordagem levantou multitudes de perspectivas de pesquisa, especialmente na década de 90. Por exemplo, Alfred Stepan e Cindy Skach (2010) argumentam que o presidencialismo pode prevenir a consolidação da democracia. Contudo, a análise mais clara que põe sob questionamento a estabilidade do presidencialismo é aquela proposta por Juan Linz (2010). Os perigos do presidencialismo para a estabilidade democrática consistem, de acordo com Linz, na rigidez do regime, escolhas de soma zero e legitimidade dual, tudo isso minando a habilidade de produzir os comprometimentos necessários para o funcionamento de um sistema democrático. Por outro lado, Donald

Horowitz (1990), Scott Mainwaring (1993) e Matthew Shugart e John Carey (1992), dentre outros, defendem o presidencialismo. O debate está longe de ser resolvido, mas a inclinação parece dar-se em direção ao parlamentarismo⁵.

Em seu livro de 1978(*The Breakdown of Democratic Regimes*), onde Juan Linz analisa o colapso de regimes democráticos, ele já adianta uma curta apresentação das deficiências específicas que resultaram no colapso das 12 democracias presidencialistas. Como explicado em uma entrevista em 2006⁶ Linz reagiu ao modelo de “jogo impossível” proposto por Guillermo O’Donnell, utilizado para explicar o colapso da democracia na Argentina da década de 50. Em consequência, Linz descobriu que, na Itália do pós-guerra, que tinha, diferentemente da Argentina, um regime parlamentar, o “jogo” não era impossível. A democracia italiana sobreviveu apesar da presença de um forte partido anti-sistema, o Partido Comunista, similar ao Partido Peronista na Argentina. Assim, o interesse por analisar a instabilidade das democracias surgiu na América Latina. Para Linz, muito embora seja incontroverso que alguns regimes presidencialistas funcionam melhor do que outros, a superioridade do regime parlamentar é evidente.

Em relação ao regime semipresidencialista, ele faz sua aparição no debate teórico sobre regimes políticos especialmente com o artigo de Maurice Duverger em 1980. Em seu famoso artigo, Maurice Duverger definiu o semipresidencialismo como um modelo distinto dos conhecidos como tipos “puros”, tais como o sistema presidencialista ou parlamentarista. No geral, esse regime é caracterizado pela eleição popular de um presidente que tem algum poder real, mas também pela coexistência de um Primeiro Ministro que possui responsabilidade perante o Parlamento. Em contrapartida, é evidente para Duverger que o conceito de semipresidencialismo tem um sentido deveras analítico, mesmo se ele trouxesse atenção para o fato de que algumas constituições similares são aplicadas de maneira radicalmente diferente. Depois de três décadas, a abordagem analítica de Duverger permanece o centro de análise institucional comparativa. Mas, como David J. Samuels e Matthew Shugart enfatizaram em recente artigo (2010) que a noção de um regime presidencialista também preservou sua relevância, contanto que distingua entre dois sub-tipos de um regime presidencialista, dependendo se a Constituição garante ao Presidente poderes formais para dispensar o Primeiro-Ministro. Para além dessa distinção, os dois autores inclinam-se na

5 Ver Arend Lijphart, “Constitutional Choices for New Democracies”, *Journal of Democracy*, Nº 2, 1991 ou “The Virtues of Parliamentarism: But Which Kind of Parliamentarism?” em H.E Chehabi e A. Stepan (eds), *Politics, Society, and Democracy: Comparative Studies*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1995.

6 *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 13, No 1, 2006.

direção da tese empiricamente confirmada de que o Presidente traz a essência dos seus poderes de sua ascendência sobre um partido de maioria. Parece ser esse o caso na Romênia.

4.Referências bibliográficas

- AGNEW, John. *Globalization and Sovereignty*. New York: Rowman and Littlefield, 2009.
- ALDRIN, Philippe. L'invention de l'opinion publique européenne. *Politix, Revue de sciences sociales du politique*, 2010.
- BOHNET, I., FREY, B. S., HUCK, S. *American Political Science Review*, 95 (1), 2001, p. 131.
- BOURDIEU, Pierre. L'opinion publique n'existe pas. *Les Temps modernes*, n°318, janvier 1973, pp. 1292-1309.
- BULAI, A. *EJST*, 8 (suppl.1), 2012, p. 113.
- CONNOR, Steven. *Cultura postmodernă*, București: Meridiane, 1999, p. 85.
- CROUCH, Colin. *Post-democracy*. Polity Press, Cambridge, 2004, p. 19-22.
- DAHL, Robert. *Poliarhiile*. Iași, Institutul European, 2000, p. 46.
- DALTON, R. J. *International Review in Sociology*, 15, 2005, p. 133.
- DIEGO, Gambetta. Can We trust?. In: DIEGO, Gambetta (editor). *Trust: making and breaking cooperative relations*, Basil Blackwell, Oxford and New York, 1988, p. 213.
- DISKIN, Abraham ; DISKIN, Hanna; HAZAN, Reuven Y. Why Democracies Collapse: The Reasons for Democratic Failure and Success, *International Political Science Review*, Vol 26, n. 3, 2005.
- DUHAMEL, Olivier. *Les démocraties*. Paris: Seuil, 1996, p. 275-278.
- DUVERGER, Maurice. A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, vol. 8, n°2, 1980.
- DUVERGER, Maurice. *Les régimes politiques*. Paris: PUF, 1981, p. 7.
- ELIADE, Mircea. Itinerariu spiritual: Tânăra generație. In: *Profetism românesc, Roza Vânturilor*, București, 1990, p. 11.
- FUKUYAMA, Francis. *Trust, The social virtues and the creation of prosperity*, Free Press Paperbacks, NY, 1995.
- HOROWITZ, Donald. Comparing Democratic Systems. In: *Journal of Democracy*, n. 1, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Ordinea politică a societăților în schimbare*, Iași, Polirom, 1999, 21 / *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press, p. 13.

- JAKAB, Andras; SONNEVED, Pal. Une continuité imparfaite: la nouvelle Constitution hongroise. *Jus Politicum*, no. 8, 2012.
- LASCOMBE, Michel. Le soleil a rendez-vous avec la lune: quel réaménagement des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre? *Droit public*, Numéro spécial, 1/2 2002, Paris, LGDJ, 2002, p. 234.
- LINZ, Juan. *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978;
- _____. The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, 1, 1990;
- _____.și„Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?In:LINZ, Juan J.;VALENZUELA, Arturo. (eds.).*The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press. 1994 tradusă și în românește în 2010 la CAPublishing, Cluj-Napoca.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, No 26, 1993
- MAIORESCU, Titus. În contra direcției de astăzi în cultura româna(1868).*Critice*, Editura Minerva, București, 1984.
- NORRIS, P. *Critical Citizens*. Global Support for Democratic Governance, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 96.
- OLSON, Mancur. *Creșterea și declinul națiunilor*. București, Humanitas, 1999, p. 29-30.
- ORVISHKA, M;HUDSON, J. *European Journal of Political Economy*, 19, 2002, p. 83.
- PUTNAM, R., LEONARDI, R., NANNETTI, R. Cum funcționează democrația? *Polirom*, Iași, 2001.
- QUERMONNE, Jean-Louis. *Les regimes politiques Occidentaux*, Paris, Seuil, 1986, p. 12.
- RAPORTUL FORUMULUI CONSTITUȚIONAL, Asociația Pro Democrația, 2013.
- SAMUELS, David J.; SHUGART, Matthew. La nomination et la révocation du premier ministre en régime semi-présidentiel l'impact de la présidentialisation des partis. *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 17, n. 1, 2010.
- SARTORI, Giovanni. Sul sistema costituzionale romeno.*Studia Politica*, Vol. I, 1, 2002.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York, Cambridge University Press, 1992.
- STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Prezidențialismul și parlamentarismul într-o perspectivă comparată.In:LINZ, Juan;VALENZUELA, Arturo.*Eșecul democrației prezidențiale*, apărură în engleză în 1994 și tradusă în românește în 2010 la CAPublishing, Cluj-Napoca.

WALTER, B. *Interpersonal Trust – Attempt of a Definition*, Scientific report, Technische Universität München, 2010.