

As recentes e bem sucedidas transições para a democracia na Europa, América Latina e Ásia, conduziram os investigadores a alargar o seu campo às transições dos regimes políticos, às componentes das transições bem sucedidas, e às perspectivas de democratização em países ainda não democráticos. A esperança e o desejo de mais democracia têm levado algumas pessoas a utilizar os conhecimentos adquiridos para objectivos de engenharia política, por forma a poder levar mais longe a bandeira democrática. Até há pouco, o que se sabia acerca da mudança de regimes era fundamentalmente baseado na investigação de historiadores sobre as transformações que levaram à emergência das democracias modernas, bem como às crises e ao colapso das democracias na Europa entre as duas guerras<sup>1</sup>. Actualmente, é cada vez maior o conhecimento científico sobre as crises dos regimes não democráticos e as transições para a democracia ou — usando o título do importante trabalho de Guillermo O'Donnell e Philippe C. Schmitter — para as «democracias incertas»<sup>2</sup>.

### **Definição do campo de análise**

Existem muitos tipos de mudanças de regime, mas este artigo irá tratar apenas daqueles que conduzem à democracia política. Mesmo com esta limitação, há uma variedade de categorias a explorar. Existem tantos tipos de regimes democráticos quantos os governos democráticos, em sociedades de diversos níveis de desenvolvimento económico e social, para não falar dos diferentes graus de realização dos ideais da democracia política. Há, todavia — ou pode haver —, um acordo considerável sobre as características que definem um sistema político democrático<sup>3</sup>. Acresce que este ensaio se centrará estritamente no estabelecimento e consolidação de regimes democráticos surgidos a partir de regimes autoritários.

Publicado no número de Verão de 1990 do «Washington Quarterly», este artigo resume e actualiza um estudo de pesquisa mais longo intitulado «Transition to democracy: a comparative perspective», preparado para a «International Political Science Association Roundtable», em Tóquio, 29 de Março-1 de Abril de 1982.

Isto exclui do campo de análise a lenta emergência de instituições políticas democráticas na Europa Ocidental e alguns fragmentos das sociedades europeias estabelecidos no ultramar, a partir do século XVIII, que constituem o pequeno grupo de democracias estáveis que não conheceram nenhum colapso das instituições políticas então instaladas.

Pode aprender-se muito com o longo e complexo desenvolvimento das instituições democráticas de Estados absolutistas para monarquias constitucionais e o processo, mais ou menos contínuo, de maior democratização. Seria um erro, no entanto, pensar que qualquer sociedade poderia hoje seguir o caminho que levou à democracia no Reino Unido, Suécia, Estados Unidos ou Suíça. As sociedades contemporâneas têm que condensar este longo processo histórico em poucos anos críticos, e o contexto social, económico, cultural, ideológico e internacional é demasiado

diferente para se fazer a extrapolação de tais experiências para as sociedades contemporâneas.

Este estudo também não se refere às poucas sociedades que ainda estão ou estiveram, até há pouco, submetidas à dominação tradicional de reis, sultões, ou xeques, isto é, que em termos weberianos seriam sistemas feudais ou patrimoniais. Em abono da clareza; é prudente também não considerar a transferência de instituições democráticas para antigas colônias e as tentativas de as consolidar, particularmente no caso dos Estados africanos.

O objecto deste artigo são os regimes não democráticos e não tradicionais e as características políticas e institucionais relacionadas com a sua queda, a probabilidade de transições para a democracia e a consolidação de regimes competitivos. É importante distinguir, desde logo, entre as sociedades que já tiveram um período significativo de governo democrático antes da sua substituição por um não democrático, tal como a Alemanha, a Áustria, a Itália, a Espanha, a Checoslováquia e alguns países latino-americanos, e as sociedades em que o regime não democrático se sucedeu ao governo tradicional ou colonial sem ter sido precedido pela democracia. O primeiro caso envolve um processo de redemocratização, do qual a restauração do regime democrático anterior seria um caso específico. No segundo caso, em que a democracia é instaurada pela primeira vez, não existirá qualquer experiência de funcionamento de instituições democráticas, nem a memória colectiva das dificuldades passadas dessas instituições que levaram à sua crise e ruptura. De uma maneira geral, a presente análise centra-se no primeiro caso, a redemocratização, porque as transições bem sucedidas de um governo autoritário para a democracia, na última metade do século, e deixando de parte as antigas colônias, têm justamente sido casos de redemocratização.

É essencial sublinhar que a crise e a ruptura de regimes não democráticos é um processo que se deveria manter analiticamente separado do das transições para a democracia política. O colapso de um regime autoritário poderá ou não criar as condições para o estabelecimento bem sucedido de uma democracia política. Não raramente, as crises de um dado governo, ou regime autoritário, conduzem à sua substituição por um outro semelhante. Muitos países sofreram golpes militares sucessivos, muitas vezes de orientações ideológicas diferentes, e, noutros casos, o colapso de um desses regimes conduz a alternativas autoritárias de natureza revolucionária. A menos que haja intervenção de outros factores, a instabilidade dos regimes não democráticos não conduz necessariamente ao estabelecimento de democracias.

Totalitarismo «versus» autoritarismo

Os cientistas sociais têm formulado importantes distinções entre regimes totalitários e autoritários, aos quais poderíamos acrescentar os regimes «sultânicos»<sup>5</sup>. Limitações de espaço não permitem aqui uma tentativa de definição desses conceitos que parecem ser relevantes para os processos

de mudança de regime, para a probabilidade de crises e colapsos, para a forma que a transição toma, e para o resultado final desses processos. Se uma definição estrita de totalitarismo for utilizada, aplicá-la-ia a Hitler, Staline e outros regimes comunistas, mas não a todos e provavelmente nem mesmo à Itália de Mussolini. Esses regimes não foram derrubados internamente, e não conduziram directamente a uma transição para a democracia. Porém, como a história da União Soviética mostra, com o tempo, esses regimes mudaram para um tipo de dominação que poderíamos chamar autoritarismo pós-totalitário.

Não há acordo sobre quando e como esse processo teve lugar na União Soviética e em outros países comunistas, mas parece constituir um antecedente importante para os actuais processos de transição. Em alguns Estados comunistas, tal como na Polónia, o pluralismo social pré-comunista afirmou-se cedo e o regime autoritário comunista correspondente concedeu, também cedo, um papel político independente à Igreja e facilitou o aparecimento da Solidariedade. Até ao advento das mudanças importantes na União Soviética com Mikhail Gorbachev, a fraca legitimidade dos governos comunistas na Europa de Leste reflectia-se na crise ideológica, em tentativas falhadas de liberalização, incluindo a Primavera de Praga, em reformas económicas na Hungria, mas não num processo de crise e transição de regime susceptível de levar à democracia. Sem a ajuda soviética, os custos crescentes da repressão e o sentimento da oposição e da população de que a mudança era possível, forçaram o poder a dar início à mudança política ou a aceitá-la. No caso da Hungria, esta tomou uma forma não muito diferente da reforma pactada — ruptura pactada da Espanha —, ao passo que na Alemanha de Leste e na Checoslováquia as pressões da oposição e das manifestações populares conduziram a um certo tipo de partilha do poder, mesmo antes das eleições livres. Somente na Roménia, onde as características totalitárias do regime se combinavam com os traços sultânicos da dominação de Nicolae Ceausescu — que alguns equiparavam à dos Somozas na Nicarágua —, se tornou impossível qualquer reforma ou transição negociada. Isto conduziu a uma explosão popular revolucionária e finalmente à morte de Ceausescu. Qualquer estudo comparativo dessas transições não deveria, porém, esquecer o legado do totalitarismo, particularmente importante nos dois países comunistas de ortodoxia grega, a Bulgária e a Roménia, ambos com economias socialistas particularmente ineficientes.

### **Regimes sultânicos**

No que respeita aos regimes não democráticos, alguns são baseados na dominação pessoal, em que a lealdade para com o senhor deriva não da tradição, ideologia, missão pessoal ou qualidades carismáticas, mas de um misto de medo e recompensas para os colaboradores<sup>6</sup>. O senhor exerce o poder sem restrições, discricionariamente, e acima de tudo não está sujeito a regras, nem a qualquer ideologia ou sistema de valores. As

leis e as relações com a administração burocrática são constantemente subvertidas pelas decisões pessoais e arbitrárias do senhor, as quais este não se sente constrangido a justificar em termos ideológicos.

Os colaboradores de tais governantes não constituem um «establishment» com carreiras organizadas segundo critérios mais ou menos universais: são sobretudo indivíduos escolhidos directamente pelo senhor. Frequentemente, são pessoas que, por si mesmas, não teriam qualquer prestígio ou estima na sociedade, e cujo poder é exclusivamente derivado do senhor. Muitas vezes são membros da sua família, amigos íntimos, sócios em negócios, e indivíduos directamente envolvidos no recurso à violência que sustenta o regime.

No limite, o carácter pessoal e particular do poder, essencialmente virado para os objectivos privados do senhor e seus colaboradores, transforma o país numa enorme quinta. A sua base de sustentação não assenta numa coincidência de interesses entre os grupos sociais privados preexistentes e o senhor, mas nos interesses criados, nas recompensas dadas em troca de lealdade, e no medo da vingança. Embora esses senhores façam poucas exigências de apoio activo à população, todos estão ameaçados pelo exercício arbitrário do poder, prevalece um medo difuso, e os opositores, ou os suspeitos de o serem, são arbitrariamente e duramente punidos, criando-se uma atmosfera de terror.

O modo de substituição desses senhores, as motivações e a identidade dos seus opositores, e as consequências a longo prazo da sua substituição, serão provavelmente diferentes dos regimes burocráticos e autoritários, mais estabelecidos e impessoais e, portanto, mais previsíveis. Nos regimes sultânicos, o senhor não pode contar com uma base alargada de organizações de apoio, tal como o partido único, um exército profissional disciplinado, interesses organizados, ou uma comunidade religiosa, porque este tipo de dominação destruiu e corrompeu esse tipo de instituições sociais.

O vácuo criado pela dominação sultânica torna difícil uma oposição organizada, assente em estruturas sociais preexistentes, e garante a continuação desses regimes até que uma revolta popular ou uma conspiração elimine fisicamente o senhor e os seus apoiantes. A dominação sultânica deixa um vazio na sociedade que torna extremamente difícil o estabelecimento e consolidação da democracia política. Uma vez derrubado, a maior probabilidade é que se lhe siga outro regime não democrático, por vezes com características semelhantes às do anterior, ou um regime revolucionário que tenta criar forças sociais organizadas *ex novo*, assumindo o poder sem permitir o desenvolvimento de forças sociais e políticas concorrentes e a competição relativamente livre da política democrática. São exemplos disto a queda e os resultados da dominação de Fulgêncio Batista em Cuba, Anastácio Somoza na Nicarágua, Jean-Claude Duvalier no Haiti, Moamed Reza Pahlavi no Irão e Nicolae Ceausescu na Roménia<sup>7</sup>.

### **Estabilidade e instabilidade dos regimes autoritários**

Ao tentar compreender as causas das crises e da ruptura final dos regimes autoritários, é útil explorar se essas causas são distintas ou comuns ao colapso de outros tipos de regimes, incluindo as democracias. Algumas serão comuns a tipos de regimes bem diferentes, outras específicas de uma dominação autoritária ou de tipos específicos de regimes autoritários. A falta de adequada legitimidade e eficácia são causas de crise e de ruptura de muitos tipos diferentes de sistemas políticos<sup>8</sup>.

A eficácia relativa dos regimes autoritários é particularmente importante. Definida como a incapacidade de satisfazer as expectativas da sociedade, de resolver problemas prementes, quer internos quer externos, é uma causa básica de crise. Os regimes autoritários têm um misto de eficácia, no sentido de que a sua actuação nestes assuntos é por vezes reconhecida. Porém, tais regimes não conseguem traduzir essa eficácia em legitimidade política, como acontece em democracia.

Um desafio particularmente difícil que confronta os regimes autoritários é a renovação da liderança e sobretudo a sucessão. É um problema agudo em regimes altamente personalizados nos quais os fundadores se consideram indispensáveis, não se dispõem a abandonar o poder enquanto vivem, e têm medo de nomear um sucessor. No entanto, esta instabilidade não deveria ser realçada excessivamente, visto que alguns regimes autoritários encontraram mecanismos institucionais para evitar a personalização de poder, como é evidente nos recentes regimes militares, incluindo os do Uruguai, Peru e Brasil. Seria, assim, errado pensar que todos os regimes autoritários são vulneráveis a crises de sucessão.

A importância daquilo que Max Weber considerava legitimidade na estabilidade dos regimes tem sido objecto de considerável disputa<sup>9</sup>. É claramente impossível ignorar o papel representado pela convicção popular e das elites no direito dos que detêm o poder de governarem por virtude de algum princípio indefinido, e a crença concomitante dos que exercem o poder no seu direito de o fazer. No mínimo, essas convicções implicam que uma forma particular de organização é a melhor possível numa dada sociedade e num dado tempo. Em muitos regimes autoritários, esta ideia é gerada pela convicção de segmentos significativos da sociedade de que um regime democrático não satisfaz esse requisito mínimo. A história demonstra, porém, que esta convicção tende a desgastar-se com a passagem do tempo. Não pode haver dúvidas de que a fórmula democrática para a legitimação da autoridade é, hoje em dia, considerada mais desejável e valiosa na maior parte dos países. A alternativa democrática apresenta-se mais legítima do que um poder que não presta contas à sociedade.

A ausência ou a grande fraqueza de princípios de legitimação nos regimes autoritários contemporâneos tem muitas causas. Nenhum dos principais países capitalistas ocidentais tem hoje em dia uma organização e uma ideologia política autoritária que possa ser apontada como um exemplo legítimo a ser seguido em qualquer outra parte do mundo. A derrota do

fascismo, como movimento ideológico mundial, na Segunda Guerra Mundial e o abandono pela Igreja Católica da interpretação conservadora do corporativismo, deixou os regimes autoritários pelo mundo fora sem um sistema de legitimação ideológico articulado, que pudesse atrair os sectores da sociedade cujas posições políticas não se baseiam na defesa de interesses particulares mas em concepções ideológicas acerca da melhor ordem política possível. Enquanto, nos anos 30, um grande número de respeitáveis e relevantes intelectuais e figuras literárias era atraído pelo fascismo, nenhum dos regimes autoritários contemporâneos teve uma atracção comparável<sup>10</sup>. A única excepção talvez tenha sido a experiência jugoslava com a autogestão como alternativa à democracia política. Confrontados com uma crise e com alternativas democráticas viáveis no horizonte, os regimes autoritários viram-se severamente constrangidos pela falta de legitimidade em termos da sua capacidade para suscitar compromissos susceptíveis de apoiar esses regimes.

Qualquer entendimento da estabilidade ou instabilidade dos regimes autoritários requer que, em vez de os olharmos como sociedades e regimes imutáveis, se preste atenção às circunstâncias do seu nascimento, às mudanças socioeconómicas que se verificam durante a sua vigência, às mudanças no clima político e ideológico entre o momento da sua instalação e fases posteriores, e também às mudanças na composição das élites dirigentes no decurso da sua existência. Neste contexto, a duração do regime torna-se um factor importante e, talvez em contraste com as democracias, um factor relevante para a dispensabilidade e vulnerabilidade de tais regimes. Estes têm mais dificuldade em incorporar e assimilar mudanças nos seus enquadramentos sociais, políticos e ideológicos do que as democracias, onde a capacidade de resposta dos partidos no poder, ou a sua substituição por partidos alternativos, tornam muito mais fácil a adaptação a tais mudanças.

Os dirigentes autoritários são muitas vezes compelidos a um certo grau de liberalização, na esperança de diminuir a oposição ou mesmo de co-optar. Não é provável, porém, que tal liberalização satisfaça as expectativas. Por sua vez, o processo de liberalização reduz os incentivos à participação nas instituições do regime, e dá maior capacidade para testar os limites da liberdade e do poder, conduzindo muitas vezes à inversão do processo, com uma repressão que decepciona as expectativas e aumenta as frustrações. Desta forma, a liberalização poderá contribuir para o crescimento da oposição, em vez de o evitar ou neutralizar. Por outro lado, o regresso à opressão é feito sem o apoio popular limitado que o regime possa já ter usufruído. Desprovida de qualquer legitimidade, a opressão torna-se cada vez mais cara.

Os acontecimentos das últimas décadas sugerem que uma liberalização crescente não assegura de modo nenhum a transição para a democracia política. Em certas circunstâncias, poderá contribuir para esse processo. Mas também poderá conduzir a uma crise envolvendo maior repressão e talvez, por fim, a uma queda violenta do regime, que dificultará a

democratização. A liberalização não envolve um processo essencial à transição para a democracia: nem a transferência de poder (*Machtübergabe*), nem a renúncia ao poder, nem a tomada de poder (*Machtergreifung*) por qualquer grupo que queira abrir as portas a processos políticos democráticos ou dar o poder àqueles que as queiram abrir<sup>11</sup>.

### Dez vias para a democracia

Alfred Stepan elaborou uma lista de pelo menos dez vias alternativas que conduzem os regimes não democráticos para a democracia política<sup>12</sup>.

Como todas as tipologias das ciências sociais, a sua lista é uma mera simplificação analítica de uma realidade mais complexa, muitas vezes envolvendo uma mistura de várias vias, experimentadas algumas simultaneamente e, outras, em sequência. As primeiras três são de relevância limitada no contexto histórico actual, mas foram decisivas para a redemocratização de algumas democracias que presentemente são consideradas das mais estáveis, incluindo a República Federal Alemã e o Japão. O primeiro tipo, a restauração interna após ocupação externa, é a menos problemática, porque as democracias restauradas não tinham sofrido crises internas e num dos casos, a Dinamarca, até tinha continuado a funcionar sob a ocupação nazi. A legitimidade do governo no exílio manteve-se inquestionada internamente, excepto por parte de minorias marginais e pelas autoridades militares de ocupação.

O segundo caminho é o da reformulação democrática interna a seguir à libertação pelo exterior. Em circunstâncias completamente distintas e, portanto, com resultados completamente diferentes, este foi o caminho seguido pela França e pela Grécia. Em alguns aspectos, a Itália depois de 1943 enquadra-se neste tipo.

O terceiro e mais interessante caminho é o que é caracterizado pela instalação dirigida do exterior. O caso mais puro é o da Alemanha, onde a desbelicização total do Estado alemão deu às potências aliadas o pleno controlo do seu desenvolvimento político. Assim, os aliados ocidentais criaram uma democracia política viável, e a União Soviética criou um sistema multipartidário simulado paralelo ao ocidental, mas no qual foi assegurada a hegemonia incontestada do Partido Comunista. Convém aqui notar que um processo de democratização externamente controlado não foi incompatível com a criação de instituições democráticas estáveis, não contribuiu para as deslegitimar, e pode ter influenciado o desenvolvimento social e político por formas que contribuíram para a estabilidade futura da República Federal da Alemanha.

Estes três primeiros caminhos, na lista das alternativas de Stepan, estão agrupados por virtude da sua ligação com a guerra internacional e a intervenção externa. Um segundo grupo resulta da experiência dos Estados onde os dirigentes autoritários iniciam e controlam o processo de

democratização. O terceiro grupo relaciona-se com aqueles em que as forças da oposição desempenham o papel principal.

Stepan descreve três tipos de transição nos quais os poderes autoritários dão início ao movimento para a democracia. Distingue entre a transmissão a partir do interior do regime autoritário, a transição iniciada pelas forças armadas como governo, e a democratização dirigida pelas forças armadas como instituição. Os exemplos de que trata são recentes transições para a democracia na Europa do Sul e na América Latina. Estes três caminhos são, certamente, os mais relevantes hoje em dia na transição para a democracia de um largo número de regimes autoritários. Os quatro tipos de transição adicionais são determinados pelos papéis diferentes da oposição. As forças da oposição desempenham o papel principal em dois desses tipos, quer o regime autoritário seja rejeitado pela sociedade como um todo ou por um pacto dos partidos políticos da oposição, com ou sem elementos consociacionais<sup>13</sup>. Nos dois tipos restantes, a revolta violenta ou a guerra revolucionária estão presentes.

Stepan realça, correctamente, que os caminhos seguidos são o resultado da constelação de forças sociais e políticas das diferentes sociedades, da natureza do regime autoritário, e até um certo ponto do contexto internacional no qual a transição ocorre. Destaca que seguir-se uma ou outra via conduz a tipos de democracia diferentes, processos de mudança socioeconómica distintos e a diversas probabilidades de estabilidade dos regimes daí resultantes.

Robert Fishman, no seu ensaio sobre as transições da Europa do Sul, refinou a análise de Stepan ao distinguir as transições conduzidas pelo regime com a passividade, ou mesmo a hostilidade, das instituições do Estado, tais como as forças armadas, das que são conduzidas pelas estruturas do Estado, tais como as forças armadas contra o regime, e finalmente daquelas em que o Estado se desintegra e um segmento das forças armadas derruba o regime. Um exemplo do primeiro caso seria a Espanha, onde parte da classe política do regime de Francisco Franco tomou a iniciativa da transição. O segundo caso seria o da Grécia, em que as forças armadas, apoiando o regresso de Konstantinos Karamanlis contra os coronéis, pôs termo ao seu poder. O terceiro seria o movimento dos capitães que derrubou Marcelo Caetano em Portugal, conduzindo a uma profunda reestruturação do Estado e a mudanças revolucionárias.

A ênfase aqui é posta na compreensão dos tipos de transição englobados no segundo dos três caminhos da sistematização de Stepan — nomeadamente nas transições dirigidas pelo regime. Este caminho, como ele o descreve, realça o papel da direcção autoritária no iniciar do processo. Também requer a cooperação da oposição democrática para ser bem sucedida, como foi demonstrado em Espanha.

Uma das questões mais interessantes sobre o processo de transição relaciona-se com saber quem deverá governar no espaço de tempo que decorre entre a decisão de liquidar um regime autoritário e o momento em que se pode constituir um governo baseado numa eleição democrática

livre. Esta questão está longe de ser académica e envolve opções básicas de considerável importância para o próprio processo de transição, a natureza do sistema democrático emergente, e a sua estabilidade futura<sup>14</sup>.

Existem duas alternativas. Naturalmente, a oposição democrática argumentará que o regime autoritário não tem legitimidade para continuar a governar, apelando para a instalação de um governo provisório totalmente «democrático». O argumento contrário é de que os novos partidos também não têm legitimidade democrática enquanto o eleitorado não definir o seu apoio. A questão em debate não é a da legitimidade democrática, é antes a de determinar quem controlará consideráveis recursos políticos no período de transição e se a oposição democrática terá a oportunidade de realizar transformações importantes na sociedade antes das eleições. Nenhuma das opções garante em todos os casos uma transição bem sucedida para a democracia, e um conflito aberto à volta desta questão pode fazer recuar o processo de transição. Muito depende do nível de confiança na isenção de quem participa na institucionalização da democracia, bem como do relativo equilíbrio de poder entre os partidos. A continuidade do exercício do poder pelos sucessores legais do regime autoritário poderá possivelmente neutralizar os receios dos defensores do status quo, em particular da instituição militar. Tal continuidade também poderá contribuir para moderar as exigências e a actividade daqueles que desejam uma mudança social radical e, dessa forma, reduzir os receios no período crucial da transição. Contudo, esta solução só é viável quando o aparelho de Estado do regime anterior não se tenha desintegrado e quando quem assume o poder não é directamente responsável pelos piores aspectos do regime anterior e, portanto, quando tem capacidade para negociar com a oposição algumas regras fundamentais e para dar provas da sua boa fé. A alternativa da transferência de poder para a oposição antes das eleições resulta da situação oposta: a desintegração do aparelho de Estado, particularmente a divisão das forças armadas, a criação de um vácuo de poder que permite a rápida mobilização das massas e acções espontâneas bem sucedidas, e a fraqueza ou a ausência de uma elite emergindo do regime anterior pronta tanto a manter o poder, como a abrir a porta à tomada de decisões através de eleições livres. Embora composto por democratas empenhados, o poder de um governo provisório é mais parecido com o de uma ditadura, no sentido clássico do termo, do que com um governo de gestão encarregue de preparar eleições. Na realidade, alguns membros de tal governo provisório podem sentir-se tentados a exagerar os seus poderes para além de um certo limite, pondo condições para a participação no processo eleitoral de partidos políticos, e estabelecendo linhas mestras para o desenvolvimento futuro da constituição. Um dos grandes desafios do período que medeia entre a dominação autoritária e o primeiro governo baseado em eleições livres é a definição das regras básicas do processo político futuro, englobando tanto as características das instituições representativas a eleger, como a lei eleitoral.

### Reforma ou ruptura: um falso dilema

As duas palavras espanholas que se tornaram parte da linguagem política durante a transição para a democracia em Espanha foram e continuam a ser apresentadas como dois caminhos alternativos para a democracia. Ambas têm os seus apologistas e os seus críticos e, em países onde a estabilização de um regime autoritário falhou, ou um tal regime se aproxima de um estado de crise, uma grande parte dos debates políticos giram à volta delas.

As transições do autoritarismo para a democracia tendem a ser iniciadas quando dirigentes de um regime autoritário começam a considerar a possibilidade de uma reforma conduzindo a alguma forma de democracia política. A oposição a um regime autoritário favorece em princípio a ruptura, um corte com o sistema institucional existente, uma mudança não controlada e mesmo sem qualquer participação daqueles que, de uma forma ou de outra, pertenciam ao regime anterior. Cheios de indignação moral, eles gostariam de ver aqueles que tinham tido uma parte do poder privados de qualquer oportunidade de participar no processo, senão mesmo formalmente dos direitos políticos e do acesso a cargos públicos. Em princípio, estas posições são irreconciliáveis e, a não ser que os partidários da ruptura ganhem o apoio de uma parte significativa das forças armadas, ou sejam capazes de mobilizar o povo para depor pela violência o regime, não parece provável que os que se encontram no poder concordem livremente em abdicar e ceder o lugar aos partidários da ruptura. A estratégia de um corte claro só é viável numa situação revolucionária, ou potencialmente revolucionária.

Em certas circunstâncias, pode ser possível uma transformação dirigida pelos que se encontram no poder sem a participação da oposição, como no caso da transição para a democracia na Turquia, em 1947. Há também casos de ruptura bem sucedida, como foi demonstrado pelo exemplo de Portugal em 1974. Estes dois casos, porém, não deveriam esconder o facto de que, na maioria dos regimes autoritários, nenhuma dessas estratégias está realmente disponível, quer para quem está no poder, quer para a oposição.

Paradoxalmente, a transição torna-se por vezes possível pela formulação simultânea de ambas as posições como postura, mais com propósitos negociais que com objectivos finais. Na realidade, se ambas as posições tiverem um poder comparável, embora de natureza diferente, ou ambas forem relativamente fracas em consequência da apatia de largos segmentos da população, a transição só será possível através de um processo complexo que envolva tanto a *reforma* como a *ruptura*<sup>15</sup>.

Não há lugar para descrever as manobras múltiplas dos diversos intervenientes no complexo jogo político contido nas transições, as dúvidas dos dirigentes da oposição sobre se devem ou não aceitar as ofertas dos reformadores, as tensões consequentes entre os persistentes advogados da ruptura e os que estão prontos a pôr à prova a vontade dos reformadores, as demonstrações de força dos diferentes actores para

convencer os negociadores a encontrar soluções para múltiplos problemas específicos e complexos, do funcionamento dos acordos sobre a lei eleitoral, às condições para a campanha e à contagem dos votos, etc.<sup>16</sup>. A questão é que cada uma dessas decisões pode originar crises, aparentemente capazes de ameaçar todo o processo. Em alguns casos, são os reformadores dentro do regime quem toma a iniciativa, em vez de serem pressionados pelos acontecimentos e pela dinâmica de uma situação volátil<sup>17</sup>. Noutros, dão os passos certos demasiadamente tarde e de uma forma pouco convicta, frustrando assim as possibilidades de acordo.

Muitas das propostas dos reformadores não chegam à verdadeira democracia e, se a tentativa falhar, todo o processo poderá atrasar-se, ou mesmo abortar pela radicalização da oposição frustrada, e pela resposta irada de alguns supostos reformadores. Isto foi, em parte, o que aconteceu com Marcelo Caetano em Portugal, e teria sido uma possibilidade em Espanha, se Arias Navarro tivesse continuado à frente do governo. É bom notar que o compromisso de realizar eleições livres e justas acelera o processo de transição e legitima temporariamente o governo existente junto da oposição moderada, deflaciona a mobilização para a deposição do governo e obriga os dirigentes da oposição a assumirem posições responsáveis, e a adiarem as exigências de mudanças políticas substanciais, que agora podem esperar concretizar depois das eleições.

Para navegar com êxito nestas águas perigosas exigem-se actores políticos com um considerável grau de racionalidade, a capacidade de não se deixarem enganar pelas tentativas de *bluff* e ameaças dos outros, a manutenção da ordem pública, e do monopólio da violência organizada, pelo governo; e, provavelmente, contactos crescentes e maior confiança entre os dirigentes mais importantes e responsáveis. Indubitavelmente, a situação internacional, ao dar apoio ao processo e desencorajando, por um lado, as esperanças revolucionárias e, pelo outro, a manutenção do status quo, pode contribuir positiva ou negativamente para este processo complexo<sup>18</sup>.

Há pouca margem para dúvida de que o modelo da negociação e do compromisso entre as forças da *reforma* e da ruptura acima descrito não será igualmente bem sucedido em todas as sociedades, mesmo se tiver o apoio da ala reformista do governo e dos moderados da oposição. Embora o processo da democratização seja um processo fundamentalmente político, seria tolice ignorar os constrangimentos e os bloqueios impostos pela estrutura socioeconómica das diferentes sociedades. Aquilo que foi possível na Espanha e, mais lentamente, no Brasil, decerto será infinitamente mais difícil na Bolívia ou na Guatemala.

Nestes períodos, um aspecto que não poderá ser aqui discutido em profundidade é o papel dos interesses organizados, tais como sindicatos, grupos financeiros, associações patronais e ligas camponesas. Não deveremos esquecer que o clima de maior liberdade encorajará a

proliferação de tais organizações, a apresentação de exigências recalcadas, a ruptura correspondente do processo produtivo e do funcionamento normal dos serviços públicos, os receios das classes possuidoras e, até, actos de vingança pessoal. Uma das consequências pode ser uma baixa da produção e um aumento de salários e preços, provocando uma espiral inflacionária.

A análise dos diferentes caminhos que conduzem do autoritarismo à democracia, mais particularmente a transição por transacção (o modelo da *reforma pactada-ruptura pactada*), tende a centrar a atenção nos acordos dentro das élites, no papel dos dirigentes do regime e da oposição, no *bunker*, nos democratas e nos revolucionários, e inevitavelmente reduz o papel do povo.

Não deverá nunca esquecer-se que nas transições, homens e mulheres vulgares, estudantes, e trabalhadores fazem manifestações nas ruas, correm riscos organizando grupos ilegais, distribuindo propaganda, em alguns casos, tais como na Roménia e na Nicarágua, assaltando as sedes do poder. Estas pessoas e as suas acções desempenham um papel importante, mesmo decisivo. Isto é verdade até mesmo nas transições iniciadas dentro do regime ou do Estado e que, sem a pressão de baixo, não seriam justificadas nem apoiadas. Todavia, um povo sem dirigentes e organização, enchendo as praças e exigindo uma mudança de regime, poderá ser incapaz de negociar uma transferência ou partilha do poder, ou os processos para alcançar esse objectivo, e poderá ser levado a posições de intransigência e, desta forma, os seus esforços acabarão na revolução ou na repressão.

Portanto, o pluralismo social limitado, a semi ou pseudoliberalidade de muitos regimes autoritários, ou um prolongado período de crise do regime, tem por vezes possibilitado a emergência de uma oposição estruturada, do tipo necessário a desempenhar um papel na transição e, se for vinculada à democracia, a poder conseguí-la.

### **A redemocratização e o tipo de regime**

A primeira vista, poderia parecer que a escolha entre o autoritarismo e a democracia política seria uma simples questão de concordar que, no futuro, o poder deveria ser daqueles que gozam do apoio popular medido através de eleições livres e justas. Todavia, o caso não é assim tão simples, porque as democracias diferem consideravelmente na forma pela qual o poder é repartido através do processo eleitoral. Não deverá esquecer-se que um governo democrático é também um governo constitucional, isto é, um governo dentro de sistemas institucionais acordados pelos protagonistas para mais do que uma situação, e que não pode ser alterado com facilidade e com frequência. A elaboração da constituição e o debate sobre disposições constitucionais alternativas eram o fulcro da ciência política e do debate político no século XIX e mesmo nas primeiras décadas do século XX. Mas com a revolução behaviorista e a

crescente ênfase nos factores socioeconómicos e nas políticas alternativas, em grande medida esse interesse perdeu-se. As tipologias correntes da democracia prestam pouca atenção aos factores institucionais, e as disposições constitucionais são deixadas para os debates académicos nas Faculdades de Direito e aos advogados. Na prática, os políticos também não podem ignorar essas questões.

Fará alguma diferença para o êxito da transição para a democracia que o novo regime seja presidencial ou parlamentar, unitário ou federal, unicameral ou bicameral? A literatura oferece poucas respostas a estas perguntas, embora estas devessem estar no centro das preocupações que estudam as transições. A escolha entre parlamentarismo, presidencialismo, e um regime semipresidencial tem implicações importantes para a transição democrática e a sua consolidação<sup>19</sup>. Embora um estudo minucioso dos dados empíricos não tenha sido feito, os elementos históricos sugerem que uma democracia presidencial, como a dos Estados Unidos e de muitas constituições latino-americanas, cria dificuldades específicas ao processo da redemocratização. Um sistema presidencial aumenta a ameaça que a transição para a democracia — com as suas incertezas sobre quem e de que forma deveria governar — representa para aqueles que podem ser derrotados. Com o presidencialismo, ao dar considerável poder a um dirigente individual por um período fixo de tempo, é mais fácil do que com o parlamentarismo criar uma situação de soma nula. Um sistema presidencial limita as expectativas de influenciar o processo político daqueles que poderão estar em minoria. O presidencialismo até limita a influência, após a eleição, dos diferentes partidos coligados para *eleger* um candidato específico, a não ser que se virem para táticas oposicionistas que podem contribuir para a criação de uma situação de crise. O presidencialismo poderá fomentar um processo de polarização numa sociedade dividida, e muitas vezes requer uma coligação dos moderados com aqueles que tomam posições mais extremistas.

O parlamentarismo pode evitar parte desta rigidez do presidencialismo. A primeira eleição livre não concede necessariamente a um único dirigente uma posição dominante por um período de quatro anos (ou mais), embora na prática o desejo de estabilidade governativa conduza a disposições como a moção de confiança construtiva alemã, e a governos de chanceler. Combinada com a representação proporcional, os diferentes partidos podem manter a sua identidade, concordar em algumas questões e discordar noutras. As posições mais extremistas podem ser isoladas ou incorporadas *ad hoc* dentro do processo. Os moderados mais perto da oposição e do regime autoritário anterior podem cooperar na fase de construção das instituições durante o processo de instalação, mas também divergir em matérias políticas.

Não há dúvida nenhuma de que o parlamentarismo pode contribuir para a instabilidade do governo democrático, tornando a governação mais difícil e mais ineficaz. A questão é que, na fase de instalação, uma forma de democracia parlamentar permite uma maior distribuição dos custos e dos

benefícios da mudança e das consequências ameaçadoras de algumas decisões. Poderá ser argumentado que um presidente notável, numa fase de transição tão difícil, pode desempenhar um papel semelhante ao dos dirigentes políticos no parlamento e tomar decisões através de negociações complexas. Contudo, isto parte do pressuposto da existência de um candidato com essas características para ocupar a presidência.

### **Os militares e a democratização**

Os cientistas sociais têm especulado sobre se há uma ligação directa entre os diferentes tipos de regimes autoritários e os seus caminhos para a democratização. Tal discussão não vai muito longe, porque a resposta parece ser a de que não existe uma ligação directa; a política é uma actividade demasiado complexa. Todavia, uma característica do processo, que parece modelar significativamente os resultados, é a importância relativa das forças burocrático-militares nos regimes autoritários cessantes<sup>20</sup>.

Existe a possibilidade da democratização ser iniciada por dirigentes individuais de um governo militar, em vez das forças armadas como instituição corporativa. Foi o caso do Brasil, onde a abertura iniciada pelo presidente Geisel e o seu principal aliado, o General Golbery, conduziu a um processo de liberalização, a uma maior autonomia da sociedade civil, a eleições cada vez mais livres para certos cargos e, finalmente, devido a uma pressão crescente, à eleição por um colégio eleitoral de um presidente civil. Este processo lento não foi visto com agrado por sectores militares importantes.

Este padrão contrasta com os casos nos quais as forças armadas como instituição desejam libertar-se do poder, tal como o exército grego após a crise de Chipre, ou o exército peruano, a fim de defenderem a autonomia da instituição e a sua capacidade para a defesa nacional, sem serem culpados pelo seu papel no governo.

Uma decisão tomada desta forma é algo diferente do consentimento e da tolerância pelas forças armadas do processo de democratização conduzido por um governo civil. Embora os cientistas sociais estejam inclinados a esquecê-lo, existe uma diferença fundamental entre o poder informal e o formal, entre a influência e a autoridade formal.

Mesmo num regime autoritário, os civis têm laços mais íntimos com a sociedade civil, vivem num mundo menos isolado e restrito do que os oficiais, e empenham-se em actividades profissionais que os põem em contacto com segmentos mais representativos da população. No decurso das suas carreiras, muitos civis estabelecem ligações pessoais com aqueles que serão dirigentes da oposição, algo que é muito menos provável no caso dos oficiais do exército. Essas ligações e associações múltiplas tornam-se muito importantes no decorrer do processo de negociação da transição.

Independentemente da posição que os militares ocupam nas estruturas formais do poder num regime autoritário, a sua posição face à democratização será sempre importante. Diferentes de qualquer outro grupo na sociedade, os militares podem impor a sua vontade pondo os tanques nas ruas. Alguns casos de redemocratização foram iniciados por um sector das forças armadas, como em Portugal, ou com a cooperação dos militares, como na Venezuela. Por outro lado, os militares podem vetar esse processo de reforma pela força. É bom lembrar o dito de Maquiavel de que não é razoável que aqueles que estão armados devam obedecer àqueles que estão desarmados, e na maior parte das sociedades só as forças armadas estão efectivamente armadas. Seria um grande erro presumir que os aparelhos militares são necessariamente hostis à política democrática e partidária, embora a sua mentalidade os tome menos capazes de encarar com simpatia, ou de compreender algumas das divagações da política partidária e a ausência de unidade de objectivos e de disciplina tão frequentemente associados com a democracia. Não se pode também esquecer o outro lado da questão — a atitude latente ou abertamente antimilitarista de muitos políticos democráticos, muitas vezes mal informados e insensíveis aos problemas do mundo militar na mesma medida da aversão de alguns militares pelos civis. Numa democracia estável, e até certo ponto num regime autoritário estável, estas tensões latentes e as diferenças de mentalidade não são politicamente relevantes, mas tornam-se fundamentais num período de mudança política.

O envolvimento activo das forças armadas na democratização de certas sociedades traz dilemas não muito diferentes dos levantados por sociedades multinacionais e multiétnicas, suscitando questões sobre se o modelo abstracto, normativo e puro de democracia é realizável de imediato em todas as sociedades. Este dilema sugere que — quando é inviável a curto prazo realizar a plena soberania do povo e dos seus representantes eleitos — instituições democráticas mais imperfeitas, limitadas e parcialmente distorcidas poderiam por vezes ser viáveis. Isto levanta a questão, difícil e delicada, de saber até que ponto o desvio em relação ao modelo ideal é possível sem se desistir de princípios fundamentais e da esperança numa concretização ulterior do ideal.

Este problema é agravado pelo facto de que os militares podem também ter fortes convicções sobre a posição internacional do país, derivadas de considerações geopolíticas, convicções limitando as opções de política externa e ainda, indirectamente, algumas das alternativas de política económica e social, seja qual for o tipo de regime que esteja no poder. Embora os cidadãos possam lamentar este facto, os cientistas sociais são forçados a lidar com a sua importância nos processos de democratização e com a sua relevância para uma realização mais limitada da democracia política, o que levanta uma questão básica sobre se a democracia justifica o compromisso. É prudente lembrar que, na Europa, o processo de democratização das democracias estáveis e plenamente soberanas de hoje foi alcançado através de compromissos e conflitos constantes com a

autoridade real e com os poderes residuais de câmaras aristocráticas ou de notáveis.

Parece duvidoso que mecanismos ou pactos formalizados e disposições legais ou constitucionais possam ou devam ser encontrados na fase de transição para resolver estes problemas dos militares e da democratização. A experiência recente sugere que seria mais desejável, informalmente, chegar a entendimentos vinculativos e definir práticas e limites aceitáveis. Todavia, isto requer uma garantia honesta dos dirigentes face a esses compromissos e uma capacidade de os defender perante outros. Aqui, como em tantos outros lugares, a dificuldade está no vazio de direcção e na densidade organizacional tantas vezes deixada como herança pelos regimes autoritários.

A súbita e rápida mudança política nos países comunistas da Europa e na União Soviética apanhou os cientistas sociais totalmente de surpresa. Obviamente, o totalitarismo tinha sido substituído pelo autoritarismo na Polónia há alguns anos atrás. Até mesmo a União Soviética não podia há muito encaixar-se no tipo ideal do totalitarismo, embora não houvesse nenhum consenso sobre quando precisamente isto ocorreu, ou sobre como conceptualizar a política soviética.

Certamente, muitos Estados comunistas do Leste eram pós-totalitários, tendo experimentado períodos e processos de liberalização, de decomposição da ideologia, e crises das organizações de massa. Mesmo assim, uma transição para a democracia política pluralista não parecia estar prevista. É demasiado cedo para analisar os processos que conduziram à mudança, os diferentes caminhos que a democratização tomou e, ainda menos, os tipos de regime a emergir, particularmente no caso da União Soviética. Existem, todavia, semelhanças com os processos observados noutros quadrantes.

As mudanças iniciadas por Mikhail Gorbachev — *Glasnost e perestroika* — são mudanças de cima para baixo, reforçadas e aceleradas de baixo para cima e, provavelmente, ultrapassando a intenção original. O desaparecimento da protecção soviética tornou visível a fraca legitimidade dos regimes do pós-guerra impostos à Europa de Leste. A retirada soviética fez com que os custos da repressão se tornassem cada vez maiores, conforme a oposição foi ganhando coragem para se manifestar, o custo da tolerância foi-se tornando menor em termos do risco de uma possível intervenção soviética. Ao mesmo tempo, a crise da eficácia das economias socialistas, incluindo a da União Soviética, tornou imperativa a procura de novas soluções que integrassem uma mudança política.

Não parece haver claramente nenhum modelo único para as transições nos países comunistas, a não ser respostas variáveis reflectindo as diferentes evoluções dos regimes dos anos anteriores. Num dos extremos temos a Roménia, onde o regime de Ceausescu, entre sultânico e totalitário, não deixou outra saída excepto o levantamento popular, que resultou num governo provisório de planos incertos e que podem não conduzir a uma democracia. No outro extremo está a Polónia, em que um

pluralismo limitado se tinha desenvolvido com o passar dos anos e uma oposição bem organizada ganhou o poder numa eleição, embora ainda o tivesse que partilhar com os comunistas. O último caso faz-nos lembrar a diarquia dos partidos democráticos e dos militares na transição brasileira. A Hungria parece seguir mais o modelo espanhol, com o regime a iniciar a mudança e a reter o poder até depois das eleições. As soluções checoslovaca e alemã, com uma partilha limitada do poder entre o regime e a oposição, não tinham tido paralelo nas transições ocidentais no período anterior às eleições. Todas as transições nos países comunistas, todavia, são fundamentalmente diferentes das do Ocidente, por causa das suas ineficazes economias socialistas centralmente planeadas. Enquanto procedem simultaneamente a reformas políticas ou em resultado da mudança política, esses países têm de avançar com reformas económicas e com transições para alguma forma de economia de mercado.

Há indicações de que as mudanças do sistema económico apresentam maiores dificuldades do que as mudanças políticas, em parte porque, até agora, não existe nenhum modelo de transição de um sistema de comando central para uma economia de mercado e alguma forma de capitalismo.

A crise do socialismo de Estado e das economias de planeamento central levou ao reconhecimento da necessidade de introduzir mecanismos de mercado, mesmo com propriedade privada dos meios de produção. Isto é algo a que muitos chamariam capitalismo, mas na prática manter-se-á uma economia mista, cujas implicações não são limitadas aos países comunistas. Não pode esquecer-se que em muitas democracias uma quase maioria da população favorecia, em princípio, uma economia socializada, embora não necessariamente na prática, e que os governos democráticos que não socializaram os meios de produção estavam indirectamente a proteger ou a legitimar os sistemas económicos capitalistas, por vezes com maior eficácia do que qualquer regime autoritário poderia fazer. Procedendo assim, em alguns casos, estavam a pagar um preço por não realizarem a vontade do povo. Agora, com a maior legitimidade da economia de mercado, essa tensão será provavelmente reduzida. Indirectamente, a crise do socialismo integral, que não do princípio do Estado-assistência ou da economia mista, contribui para a estabilidade e legitimidade das democracias que não querem, ou não podem, avançar para o socialismo.

### **Consolidação democrática**

Quando acaba a transição? Como é que se sabe que a consolidação está completa? A transição começa geralmente com um acontecimento particularmente dramático, embora o seu poder seja frequentemente manifesto como um culminar de uma série de outros acontecimentos. Um tal acontecimento resulta muitas vezes no compromisso público e oficial dos dirigentes autoritários de realizar eleições livres e de transferir o

poder para o eleitorado num prazo definido. Um tal acontecimento poderá também resultar de um golpe súbito, ou de uma insurreição revolucionária, que obriga os dirigentes a abandonarem o poder e fugirem, ou a serem mortos, deixando um novo grupo de detentores no poder que se auto-designa de gestão e que se apresenta com o compromisso de realizar eleições, ou de transferir o poder para o eleitorado. O ingrediente essencial de uma transição é a expectativa, tanto do povo como dos detentores do poder, de que a autoridade política será, em breve, derivada apenas da decisão livre do eleitorado.

Em que ponto é que termina este período de transição, definido de maneira estrita? Mais uma vez, também aqui a escolha é de algum modo arbitrária, mas há pouca margem para dúvida de que a realização bem sucedida de eleições livres, a eleição de um novo parlamento de cuja confiança o governo depende, ou a tomada de posse de um novo presidente, constituem esse momento.

Esta é a definição mais estrita do período de transição, mas parece razoável dizer que até os representantes eleitos criarem ou restaurarem uma estrutura constitucional fundamental, definindo as funções dos diferentes órgãos do governo, uma democracia não pode considerar-se plenamente estabelecida. Nesta perspectiva, a fase de elaboração da constituição ainda faz parte da transição, porque esta não pode ser considerada completa enquanto não existir uma estrutura global que defina as formalidades pelas quais serão nomeados aqueles que irão exercer o poder executivo, assim como os poderes respectivos do legislativo, do executivo e, em alguns casos, do judicial para decidir os conflitos de natureza constitucional.

O período de elaboração da Constituição é vital para o período de transição, porque o grau de consenso alcançado será um elemento importante da estabilidade ou instabilidade política futura. A aprovação da Constituição que satisfaça só a maioria, e seja totalmente rejeitada pela oposição, dificilmente poderá ser considerada como tendo criado um quadro para a gestão política do dia a dia e para um governo estável. Neste sentido, a democracia espanhola começou numa base mais sólida com a Constituição de 1978, do que a República de 1931, que tinha uma lei fundamental muito contestada.

A emergência de um número significativo de novos regimes democráticos levanta a questão do seu grau de consolidação ou de instabilidade. Há quem pense que a transferência completa do poder para um presidente eleito ou para um governo não é uma prova suficiente da consolidação, particularmente tendo em vista as tarefas difíceis com que alguns desses governos se defrontam. Não há um consenso teórico sobre como se define a consolidação. As opiniões vão de uma concepção minimalista até uma em que se incluiria o desenvolvimento de todas as instituições de uma nova democracia: todos os tipos de mediação de interesses, a consolidação de um sistema partidário, o sucesso da transferência de poder para um partido de oposição, etc. Na opinião do autor, uma

definição maximalista de consolidação torna quase impossível dizer que qualquer regime democrático está consolidado, e levaria a explicar crises futuras como o resultado de uma consolidação deficiente e não como o resultado da incapacidade do regime para as enfrentar.

Este autor defenderá, assim, uma concepção minimalista de regime democrático consolidado, isto é, um regime em que nenhum dos actores políticos principais, partidos ou interesses organizados, forças ou instituições considerem que haja qualquer alternativa aos processos democráticos para tomar o poder, e que nenhuma instituição política ou grupo se arrogue o direito de vetar as acções daqueles que são eleitos para decidir. Isto não significa que não haja minorias prontas a desafiar, e questionar, a legitimidade do processo democrático por meios não democráticos. Significa, no entanto, que os actores principais não recorrem a esses meios e que os outros se mantêm politicamente isolados. Por outras palavras, a democracia deve ser vista como *the only game in town*.

O facto de certas instituições, tais como as forças armadas nalguns países latino-americanos, e talvez o partido comunista e a nomenklatura, poderem tentar exercer um direito de veto ou partilhar o poder independentemente dos resultados das eleições, levaria a considerar essas democracias como não totalmente consolidadas. Por exemplo, a democracia chilena, enquanto a Constituição de 1.980 não for reformada, dados os poderes que são retidos pelas forças armadas, provavelmente não pode ser considerada como totalmente consolidada. A resposta de todas as forças políticas à tentativa de golpe em Espanha, no dia 23 de Fevereiro de 1981, congregando os dirigentes dos sindicatos e da confederação de empresários, do partido comunista e da conservadora *Alianza Popular*, que em conjunto a condenaram, e dando ao governo espanhol de então a capacidade de levar os dirigentes revoltosos a julgamento, é um exemplo de consolidação. O facto de algumas democracias poderem ser ineficientes na resolução de problemas importantes não deve ser confundido com a falta de consolidação, embora as possa qualificar como democracias em risco de instabilidade. Indubitavelmente, algumas democracias podem ao mesmo tempo não estar totalmente consolidadas, por um lado, e, por outro, continuar ameaçadas pelos problemas que enfrentam, estando assim em risco de colapso.

Frequentemente, a consolidação democrática enfrenta o importante desafio de aplicar a justiça aos dirigentes não democráticos anteriores, em particular no que se refere à violação dos direitos civis. As medidas destinadas a aplicar alguma forma de justiça são especialmente importantes quando esses abusos não tenham sido justificados mesmo em termos da legislação do regime anterior, tais como os desaparecimentos e a tortura<sup>21</sup>. Há também a difícil questão de eliminar os apoiantes do regime anterior, das forças armadas, da burocracia, e até de actividades privadas, como sejam as grandes empresas. Os novos regimes

democráticos têm seguido políticas muito diferentes nesta área e ainda não está claro se contribuíram para a consolidação ou se criaram mais problemas do que resolveram.

Alguns defendem que a democracia não está totalmente consolidada enquanto não tiver havido alternância no poder de um grupo de dirigentes eleitos para outro, enquanto o partido ou partidos que governaram a seguir à primeira eleição democrática não forem substituídos sem grandes tensões ou crises. Isto parece ser uma interpretação demasiado rigorosa, dado que a hegemonia partidária é por vezes duradoura, e que essa alternância é mais a excepção do que a regra nas democracias. Levado ao extremo, este argumento conduziria ao absurdo de dizer que a democracia japonesa não está ainda consolidada.

É difícil separar o processo do estabelecimento das instituições políticas democráticas, a defesa dessas instituições e a sua legitimação dos processos sociais, culturais e económicos resultantes. Quanto menos essas mudanças fundamentais estiverem associadas ao regime de transição, tanto mais fácil será para certos segmentos da sociedade suportarem as privações resultantes de tais mudanças, o que significa que as instituições democráticas não sofrerão mais tarde o seu ressentimento, nem as tentativas que farão para pôr em causa o sistema político. De forma epigramática, há mudanças dentro de um regime democrático, mas não há mudanças pelo regime democrático. Uma das bases da legitimidade da democracia é a sua relativa abertura para mudar substancialmente a substância das suas políticas. Por outro lado, há quem não se identifique com as instituições ou os processos democráticos em abstracto, e os novos regimes democráticos só podem obter o apoio popular através de mudanças sociais reais que afectem o seu quotidiano.

Não é fácil decidir qual destas alternativas pode contribuir mais para a consolidação e estabilização final de um novo regime democrático. Por um lado, em sociedades com problemas sociais e económicos graves, onde largos segmentos da população tenham sentido muitas carências, uma democracia que não consiga concretizar com relativa brevidade uma mudança social drástica correrá o risco de descontentar as massas, produzindo talvez conflitos violentos ou levando à violência revolucionária, ou, mais provavelmente, a reacções contra-revolucionárias. Por outro lado, um processo de mudança fundamental pode não ser essencial em sociedades mais desenvolvidas onde a ordem socioeconómica goze de uma certa legitimidade e uma política moderada não afaste as pessoas do novo regime, onde os ganhos resultantes da liberdade pessoal e política possam ser valorizados positivamente por si mesmos.

Qualquer regime, e as novas democracias não são excepção, está sujeito a enfrentar crises e a ameaça do colapso, mas é importante, analiticamente, distinguir o problema da consolidação do regime das questões da sua *performance*, dos seus problemas e das suas crises. Depois do estabelecimento de uma nova democracia há uma tentação óbvia de atribuir quaisquer dificuldades graves à herança do passado, às ligações

persistentes de alguns sectores da sociedade com o regime autoritário, à identificação de certos interesses com os desse regime, e começar a discutir em que grau outras medidas tomadas durante o período de transição teriam impedido o surgimento desses problemas posteriores. A tentação de defender que a transição não foi efectivamente completa, que a consolidação não foi conseguida, ou mesmo iniciada, é grande, dadas as vantagens políticas que resultam para os novos dirigentes quando enfrentam tempos difíceis. Com uma espécie de álibi político, exoneram-se da responsabilidade pelos seus próprios falhanços, de terem criado problemas que não precisavam de ser criados, e conseguem arranjar um bode expiatório em vez de assumir uma análise rigorosa das suas próprias acções. Embora seja difícil decidir até que ponto as crises de regimes democráticos pós-transição devam ser atribuídas à herança do passado, às decisões tomadas durante a transição ou à actuação do novo regime e dos seus dirigentes, fazer esta distinção não só é intelectualmente importante, como politicamente significativo.

A realidade e as percepções da transição, às vezes até mesmo as interpretações erradas daquilo que aconteceu ou daquilo que poderia ter acontecido, torna-se parte da realidade política no constante processo de criação de regimes democráticos estáveis. As sociedades democráticas recentes não devem esquecer os seus passados autoritários e as dificuldades da transição e da consolidação. Além disso, os seus dirigentes têm de ser suficientemente responsáveis para conduzirem um debate político que reconheça que um futuro político estável é da responsabilidade e está ao alcance dos cidadãos no exercício dos seus direitos e responsabilidades sob um governo democrático.

Deve ser realçado que um governo democrático que tenha um apoio e uma legitimidade política importantes é capaz de sobreviver a uma considerável ineficácia no sistema económico e na *performance* social. A história e os dados de alguns estudos mostram que o nível da legitimidade da democracia não tem sido afectado pelo nível de insatisfação com a actuação de um governo. A depressão mundial que presumivelmente destruiu a democracia em Weimar e na Áustria criou no entanto mais desemprego na Noruega e na Holanda, e aliás consolidou a democracia norueguesa enquanto o governo holandês foi um dos que mais duraram depois da depressão ter começado. O grau de legitimidade institucional foi mais decisivo do que a crise económica<sup>22</sup>.

Isto não quer dizer que, a médio ou a longo prazo, a ineficácia do governo não possa afectar a democracia. A curto prazo, todavia, uma democracia que não prometa que resolverá todos os problemas e, em vez disso, admita que há problemas que não podem ser resolvidos imediatamente, convença o povo desse facto, resolva o problema dos direitos humanos e da liberdade, e mantenha um certo grau de honestidade, tem seguramente uma certa margem para actuar. Além disso, um interessante mecanismo da democracia é que aqueles que estão no poder podem perder na próxima eleição. Dadas as mudanças das administrações,

normalmente restam oito anos para sobreviver a tais crises, se existirem instituições democráticas legítimas. Portanto, o maior desafio em muitos países é como, e sob que circunstâncias, podem ser criadas instituições democráticas legítimas.

### **Conclusão**

Nos anos 70, fazia sentido dizer que a aposta mais segura acerca do regime de um país na geração seguinte era a de que seria um pouco diferente, mas não radicalmente diferente daquilo que era então. Em 1990, poder-se-á dizer que a aposta mais segura em muitos países é a de que se tornará uma democracia. Todavia, este quadro optimista está obscurecido pelo facto de algumas democracias emergentes estarem longe de se poderem considerar consolidadas, a sua autoridade está condicionada em muitos casos pela considerável autonomia política que gozam as forças armadas, e estão perante a impossibilidade de satisfazerem os desejos de justiça após anos de violação de direitos humanos fundamentais. Além disso, na América Latina, como provavelmente na Europa de Leste, as democracias enfrentam problemas quase insolúveis no plano económico e, conseqüentemente, social.

Contudo, a experiência de países europeus durante a depressão, incluindo algumas das democracias mais recentes na Europa, e também a da recente crise económica, sugere que os regimes democráticos legítimos podem sobreviver a consideráveis falhanços na sua eficiência, pelo menos durante um certo período de tempo. Não pode, porém, excluir-se que um contínuo falhanço da sua actuação, particularmente depois da mudança de partidos dirigentes, não possa conduzir a que a culpa seja atribuída ao sistema e sirva de base para a capacidade de atracção de uma oposição antidemocrática desleal, para a tentação da intervenção militar, ou em alguns casos para uma agitação e uma desilusão constantes. A ausência de ideologias alternativas à democracia faz com que a sua queda seja menos provável, mas não exclui a perda de apoio, a violência, e a repetição das crises. No futuro, poderá haver algumas democracias combatidas por muitos inimigos, ou de viabilidade difícil, o exemplo das quais é hoje o das Filipinas.

Muito depende da direcção das novas democracias. Os seus dirigentes precisam de convencer o povo do valor da liberdade recentemente alcançada, da segurança contra o poder arbitrário e da possibilidade de mudar os governos pacificamente. Ao mesmo tempo, devem transmitir-lhe a impossibilidade de superar a curto prazo a herança desanimadora deixada por alguns dirigentes não democráticos e os erros acumulados que conduziram ou contribuíram para a presente crise. Os dirigentes têm a tarefa árdua e ingrata de dizer ao povo que, com a democracia, a economia não melhorará imediatamente; que sem a mudança económica, a mudança social e a justiça não serão conseguidas, embora alguns melhoramentos possam ser possíveis; e, finalmente, que o sucesso de uma

sociedade não é a consequência do trabalho do Estado ou mesmo do melhor governo possível, mas dos esforços de toda a sociedade. Os dirigentes democráticos precisam de evitar o perigo de exagerarem as possibilidades da democracia. Á sua tarefa é diminuir as expectativas mantendo ao mesmo tempo a esperança de que a sociedade libertada do poder arbitrário se pode desenvolver autonomamente em liberdade.

## NOTAS

<sup>1</sup> JUAN J. LINZ e ALFRED STEPAN, Eds., *The breakdown of democratic regimes* (O derrube de regimes democráticos), volumes 1, 11 e 111 (Baltimore, Johns Hopkins, 1978). Os três volumes incluem referências à literatura relevante.

<sup>2</sup> A referência clássica é: GUILLERMO O'DONNELL, PHILIPPE SCHMITTER, LAURENCE WHITEHEAD, Eds., *Transitions from authoritarian rule, prospects for democracy* (Baltimore, Johns Hopkins, 1986). Ver também SCOTT MAINWARING, *Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues*, Kellogg Institute for International Studies, Working Paper 130 (Notre Dame, Ind. University of Notre Dame, 1989). GIUSEPPE DI PALMA e LAURENCE WHITEHEAD, Eds., *The Central American Impasse* (Londres, Croom Helm, 1986). JAMES MALLOY e MITCHEL SELIGSON, Eds., *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987). JOHN H. HERS, Eds., *From Dictatorship to Democracy, Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism* (Westport, Conn. Greenwood, 1982). Ver capítulos relevantes sobre a Alemanha, Itália, Áustria, França, Japão, Espanha, Portugal e Grécia. GIUSEPPE DI PALMA, *To Craft Democracies, Reflections and Democratic Transitions and Beyond* (Para Democracias Perfeitas. Reflexões sobre Transições Democráticas e para Além Disso) [no prelo].

<sup>3</sup> Não é possível entrar no debate sobre a definição de democracia, nem fazer referência às contribuições de Kelson, Schumpeter, Lipset, Dahl, nem ao trabalho clássico de Sartori e dos seus críticos. O meu próprio ponto de vista poderá encontrar-se em LINZ e STEPAN, Eds., *The Breakdown of Democratic Regimes*, vol. 1, na minha contribuição para o *Handbook of Political Science*, vide infra, e na minha introdução a ROBERT MICHEL, *La Sociologia dei partito político* (Bologna, Mulino, 1960).

<sup>4</sup> ROBERT A. KANN, *The Problem of Restoration. A Study of Comparative Political History* (Berkeley/Los Angeles, University of California, 1968). Kann apresenta ideias interessantes sobre o problema.

<sup>5</sup> Para a tipologia dos sistemas políticos não democráticos e o meu próprio conceito, consulte o livro de JUAN LINZ, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, NELSON POLSBY e FRED GREENSTEIN, Eds., *Handbook of Political Science*, vol. III (Reading, Mass., Addison Wesley Press, 1975), pp. 175-482.

<sup>6</sup> O termo «sultânico» é derivado do seu uso por Max Weber em GUENTHER ROTHEN e CLANS WITTICH, *Economy and Society*, vol. 1 (Nova Iorque, Bodminster, 1968), pp. 231-232. Para a minha análise de regimes sultânicos contemporâneos, ver *ibid.*, pp. 259-263.

<sup>7</sup> FARIDEH FARHI, *State Disintegration and Urban — based Revolutionary Crisis: A Comparative Analysis of Iran and Nicaragua*; *Comparative Political Studies*, 21, pp. 231-256.

<sup>8</sup> Sobre legitimidade, eficácia e eficiência nas crises e queda de regimes, ver LINZ, *The Breakdown of Democratic Regimes*, vol. 1, pp. 16-24, e as referências incluídas. Ver também *Legitimacy of Democracy and Socioeconomic System*, MATTEI DOGAN, Eds., *Comparing Pluralist Democracies* (Boulder, Colorado, Westview, 1988), pp. 65-113; e «II rapporto tra legittimazione ed efficacie di governo», *Mondo Operato*, 3, 1989, pp. 111-116. Para uma oposição contra o uso do conceito de legitimidade, ver ADAM PRZEWORSKI, *Some Problems in the Study of the transition to democracy* (Alguns Problemas no Estudo da Transição para a Democracia), O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, Eds., *Transitions from Authoritarianism*, vol. III, pp. 47-84.

<sup>9</sup> Ver LINZ, *The Breakdown of Democratic Regimes*, vol. 1, pp. 16-24.

<sup>10</sup> ALISTAIR HAMILTON, *The Appeal of Fascism* (Nova Iorque, Avon, 1971).

<sup>11</sup> RAINER M. LAPSIUS, *Machtubernahme Undt Machtubergabe Zur Strategie des Regimewechsels*, HANS ALBERT et al., eds., «Sozialtheorie Und Soziale Praxis: Homage to Eduard Baum Garten, Mannheimmer», *Sozialwissenschaftliche Studien*, vol. 3 (Meisenheim, Anton Hain, 1971), pp. 158-173.

<sup>12</sup> ALFRED STEPAN, *Paths Toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*, O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, *Transitions from authoritarian rule*, parte 111, pp. 64-84.

<sup>13</sup> O elemento «consociativo» é o tipo de gestão de conflitos descrito por Lijphart e muitos outros que contribuíram para a teoria da democracia consociativa. Para o debate sobre a Colômbia e a Venezuela, ver KENNETH McRAE, Eds., *Consociational Democracy, Political Accommodation in Segmented Societies* (Toronto, McClelland e Stewart, 1974). Ver ALEXANDER WILDE, *Conversations Among Gentleman: Oligarchic Democracy in Colômbia*, LINZ e STEPAN, Eds., *The Breakdown of Democratic Regimes*, vol. II, pp. 28-81. Ver DANIEL J. LEVINE, *Venezuela Since 1958: The Consolidation of democratic politics*, *ibid.*, pp. 82-109. Ver também JONATHAN HARTLYN, *The politics of Coalition Rule in Colômbia (A Política do regime de coligação na Colômbia)*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1988). Tanto na Colômbia como na Venezuela, os pactos entre partidos e dirigentes ajudaram a corroer a base do regime autoritário, despojando-o da sua racionalidade e evitando o conflito sangrento que resultaria da sua ausência. O facto de que partidos e dirigentes, instituições e interesses cujos conflitos tinham contribuído para a queda da democracia, tenham podido chegar a acordo na oposição ao autoritarismo e num processo de redemocratização e consolidação da democracia foi decisivo para expulsar os governantes autoritários. Os mecanismos consociativos foram fundamentais para o processo de consolidação da democracia austríaca durante o período do consenso em Espanha após a primeira eleição em 1977 e até 1979, e o processo de elaboração de uma constituição tem muito em comum com as práticas consociativas, como Carlos Huneeus e Richard Gunther apontaram.

<sup>14</sup> ROBERT M. FISHMAN, «Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy», *World Politics*, no prelo.

<sup>15</sup> JUAN J. LINZ, «Il Fattore tempo nei mutamenti di regime», *Teoria Política*, 1, 1986, pp. 3-48. Ver em particular, pp. 16-23.

<sup>16</sup> Sobre a transição espanhola, ver JOSÉ FÉLIZ TEZANOS, RAMÓN CONTARELO e ANDRÉS DE BLAS, Eds., *La transición democrática española* (Madrid, Editorial Sistema, 1989). Para além dos estudos inclui uma bibliografia detalhada e uma cronologia da transição. Ver JOSÉ MARIA MARAVALL e JULIN SANTAMARIA, *Political Change in Spain and the Prospect for Democracy*, O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, Eds., *Transitions from Authoritarian Rule*, parte 1, pp. 71-108. Ver

PAUL PRESTON, *The Triumph of Democracy in Spain* (O Triunfo da Democracia em Espanha) (Londres, Methwan, 1984). Ver SCOTT MAINWARING e DONALD SHARE, *Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain* (Transições através de transacções: Democratização no Brasil e na Espanha), WAYNE SELCHER, editor, *Political Liberalization in Brazil*, (A Liberalização Política no Brasil), (Boulder, Colorado, Westview, 1986), pp. 175-215. Ver DONALD SHARE, *Transitions to Democracy and Transition Through Transaction*, *Comparative Political Studies*, 19, Janeiro 1987, p 525-548.

<sup>17</sup> JUAN J. LINZ, «Innovative Leadership in the Transition to Democracy and a New Democracy: The Case of Spain», um estudo apresentado na Conferência sobre a Liderança Inovadora e a Política Internacional, Leonarde Davis Institute for International Relations, Hebrew University, Jerusalém, Junho, 8-10, 1987.

<sup>18</sup> Este desenvolvimento está bem exposto na primeira tese submetida ao Congresso do Partido Comunista de Espanha (Abril, 1978) . «A ruptura racional da situação política realizada de um só golpe, com a instauração de um governo provisório, como foi advogado pelo Partido Comunista e pela Junta Democrática, não foi possível devido a vários factores, entre os quais se pode salientar a orientação reformista tomada pelas forças da oposição e aquelas que surgiram do próprio regime franquista, bem como a pressão internacional, fundamentalmente europeia e americana, receosas da hegemonia da classe trabalhadora e das forças da esquerda. Estes factores contribuíram para que o movimento de massas, apesar do seu fôlego e importância, não tenha tido a força necessária para conseguir uma "ruptura" radical. Essa situação obrigou o PCE a avançar a sua tese de ruptura pela solução de "ruptura pactada". Na realidade, o processo da mudança aconteceu com uma tal "ruptura pactada", embora o pacto viesse a ser puramente tácito depois do deslocamento ?raças à luta de massas, do governo reaccionário e imobilista de Mas Navarro».

<sup>19</sup> Ver JUAN J. LINZ, *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a Difference?*», apresentada num grupo de trabalho no Woodrow Wilson International Center for Scholars em 1984, do qual foram publicados alguns excertos, JUAN J. LINZ, «Perills of Presidentialism», *Journal of Democracy* (Winter, 1990), pp. 51-69. A versão completa está em OSCAR GODOY, ed., *Hacia una democracia moderna*, Ia opcion *Parlamentaria* (Santiago, Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990). Numa Conferência na Universidade de Georgetown, organizada por Arturo Valenzuela e pelo autor, foram apresentados estudos sobre o problema por cientistas de vários países e que serão publicados num futuro próximo. Ver também SCOTT MAIN WARING, «Presidentialism in Latin America», *Latin American Research Review*, pp. 157-179.

<sup>20</sup> ALFRED STEPAN, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Repensando a Política Militar: Brasil e o Cone do Sul) (Princeton, N. J., Princeton University Press, 1988). FILIPE AGUERO, «The Military in the Processes of Political Democratization in South America and Southern Europe. Outcomes and Initial Conditions», um estudo apresentado no Fifteenth International Congress of Latin American Studies Association, 1989. ALAIN ROUQUIE, «Delimitarization and the Institutionalization of Military Dominated Politics in Latin America», em O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, eds., *Transitions from Authoritarian Rule*, parte III, pp. 108-136.

<sup>21</sup> JUAN J. LINZ, «Political Regimes and Respect for Human Rights: Historical and Cross National Perspectives», Bernt Hagtvet, ed., *Symposium on the Human Rights at the Nobel Institute*, 1988.

---

<sup>22</sup> JUAN J. LINZ e ALFRED STEPAN, «Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons», ROBERT A. PASTOR, ed., *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum* (Nova Iorque, Holmes and Meier, 1984), pp. 41-61.