3 – A DEMOCRATIZAÇÃO ESPANHOLA.

A democratização espanhola inaugura um novo modelo de transição – transição pactuada – caracterizado, principalmente, pelo controle exercido pela elite autoritária sobre o processo. Esse capítulo descreve e analisa o desenvolvimento da transição democrática ocorrida na Espanha, demonstrando porque se optou por uma transição pactuada no lugar de uma ruptura democrática.

3.1– O Governo de Arias Navarro. (1973-1976)

Em 29 de dezembro de 1973 Franco[1] nomeou Arias Navarro[2] como o novo chefe de governo. Arias sucedeu Carrero Blanco[3] - assassinado em Madrid no dia 20 de dezembro de 1973 em um atentado terrorista promovido pelo ETA[4] – e permaneceu no governo até a morte de Franco (1975) quando, então, o Rei Juan Carlos tornou-se o novo chefe de Estado da Espanha.

Arias foi indicado por Franco devido a uma profunda amizade existente entre os dois, por sua neutralidade em relação às disputas de poder entre as *familias*[5] e por sua lealdade ao regime franquista. Arias não era bem visto pela oposição democrática que não esquecia seu comportamento violento durante a Guerra Civil, sendo até mesmo apelidado de o "açougueiro de Málaga".

Arias tinha a consciência, desde sua nomeação como chefe de governo, de que o regime franquista deveria ser adaptado para receber em breve o novo chefe de Estado e por isso seu governo caracterizou-se por uma série de tentativas de flexibilização e abertura da política espanhola. Arias descrevia-se como um franquista liberal, mas negava qualquer mudança política quando se dirigia à

[1] Francisco Franco – General espanhol que liderou o levante de militares na guarnição de Melilla no Marrocos que iniciou a Guerra Civil Espanhola.
[2] Carlos Arias Navarro foi advogado do exército de Franco em Málaga (1937-39); foi governador civil de Leon e Navarra (1944-57) ; Diretor Geral de Segurança Pública (1957-65); Prefeito de Madri (1965-73) ; Ministro do Interior (1973-74); Primeiro Ministro do último governo de Franco (1974-75) e do primeiro governo de Juan Carlos (1975-julho de 1976) . (Carr, 1993: 19)
[3] Carrero Blanco foi Primeiro Ministro do governo de Francisco Franco
[4] ETA – Euzkadi Ta Askatasuna (Pátria Basca e Liberdade) , grupo líder do movimento separatista basco. Formado em 1959 por elementos radicais do Partido Nacionalista Basco.
[5] As *famílias* eram grupos políticos que compunham o regime franquista. As três famílias mais importantes , consideradas os pilares do regime, eram : o exército, a Falange e a Igreja; ou seja, os três grandes vencedores da Guerra civil. A Falange foi um grupo nacionalista espanhol que almejava, entre outras coisas, restaurar a grandiosidade territorial da Espanha no Norte da África e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

direita extremista, de modo que as reformas que ele propôs foram tímidas e não surtiram o efeito esperado. Seu governo criou uma situação paradoxal que impediu qualquer avanço em direção a uma abertura política. Se por um lado a oposição não o via com bons olhos por considerá-lo muito ligado às tradições franquistas, por outro os conservadores franquistas não admiravam as poucas reformas que ele procurou implantar, vetando-as sempre que possível.

Ao ser empossado, Arias precisou enfrentar três problemas: 1) a ordem pública, pois os atentados terroristas tornavam-se cada vez mais intensos, 2) a evolução da situação política, ou seja, a sucessão de Franco, 3) a crise econômica, aprofundada pela crise internacional do petróleo. A situação política era a mais urgente, pois Franco estava com a saúde muito debilitada e a questão era antever se ele iria ou não renunciar em favor do rei Juan Carlos. O temor de que Franco poderia falecer a qualquer momento pairou por todo o período do governo Arias, provando que o imobilismo que caracterizou o governo de Carrero Blanco não tinha mais lugar e que uma solução inovadora precisava ser encontrada.

A decisão a respeito da reimplantação da monarquia coube exclusivamente a Francisco Franco e pode ser interpretada como a melhor maneira, encontrada pelo General, para dar continuidade ao regime vigente. Juan Carlos aceitou romper com a legitimidade dinástica[6] e jurou fidelidade aos princípios do Movimento Nacional[7] de Franco, com os quais não compartilhava, mas que lhe conferiram a legitimidade pessoal (Cotarello,1994:17-19).

Por seu lado, Arias planejou um detalhado programa político em que prometia imediata abertura democrática. A proposta de reforma política , conhecida como " o espírito de 12 de fevereiro", possuía três pilares :

1. A criação de uma pseudodemocracia que aumentaria a participação daqueles que aceitavam o regime franquista. Para evitar o termo partido, o governo aceitou a criação das associações, que seriam supervisionadas pelo Movimento Nacional.

---

recuperar Gibraltar. Pregava a revolução em sua forma mais tradicional : a nacionalização dos bancos e reforma agrária. (Share, 1986:57-66)

[6] O pai de Juan Carlos, Dom Juan de Borbon, renunciou ao trono. Quando Franco indicou Juan Carlos como seu sucessor na Chefia do Estado, muitos políticos da oposição alegaram que isto era contrário às leis de sucessão.

[7] Movimento Nacional – organização formada por diferentes grupos que apoiaram Franco em 1936.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

2. Democratização das Cortes. Procurou, desta forma, solucionar o problema de sobreposição política entre as Cortes, o governo e os governos locais.

3. Tentativas de democratização dos governos locais.

O discurso de apresentação da reforma política revitalizou a vida política espanhola, recebendo elogios da imprensa que entendeu que este era o início da liberalização política. Porém, meses após o discurso do dia 12 de fevereiro de 1974, Arias mostrou-se incapaz de lidar com as duas maiores forças oposicionistas à sua proposta : a extrema direita e a esquerda revolucionária.

A direita não aceitou a liberdade cedida à imprensa e pressionou o Ministro da Informação Pío Cabanillas (favorável à liberalização política) que acabou renunciando em outubro de 1974 . Seu sucessor, Herrera, de extrema direita tentou reimplantar a repressão mandando prender vários líderes oposicionistas que se manifestavam em seus artigos nos jornais, mas não obteve muito sucesso nessa investida contra a imprensa. A reforma política de Arias foi produtiva ao contribuir para a liberdade de imprensa permitindo que a sociedade espanhola redescobrisse as revistas e os jornais que retratavam as turbulências políticas da época, abrindo caminho para o reconhecimento e aceitação de uma oposição moderada.

Contudo, Arias Navarro não pôde continuar com suas promessas de liberalização visto que um dos problemas que o governo enfrentava referia-se à ordem pública, expresso pelos ataques terroristas que continuavam e, a cada dia, tornavam-se mais intensos. Foi justamente nesta questão que a esquerda revolucionária opôs-se de forma veemente à violência que o Governo utilizava na manutenção da ordem. Dias depois do discurso de 12 de fevereiro o governo autorizou, tanto a execução de um jovem anarquista catalão, quanto a prisão domiciliar do bispo de Bilbao que apoiava o uso da língua basca. Ambos os eventos minaram a credibilidade do governo espanhol ao produzir hostis demonstrações da esquerda nacional e da Comunidade Européia[8] , além de abalar as relações entre o Estado e a Igreja.

[8] O Parlamento Europeu emitiu uma nota afirmando que o comportamento do governo espanhol era um entrave para a entrada do país na Comunidade Européia . (Zaverucha,2001:22)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

Alguns ministros tentaram restaurar a credibilidade do governo propondo um relançamento das propostas democráticas, mas os acontecimentos em Portugal (25 de abril de1974) enterraram qualquer possibilidade. Nesse sentido, a revolução no país vizinho funcionou como pretexto para mais uma ofensiva da extrema direita que passou a condenar ainda mais a reforma proposta por Arias e a liberdade de imprensa.

O Exército também começou a manifestar seu descontentamento. Além dos baixos salários, a carreira deixava os jovens oficiais insatisfeitos. O orçamento do governo estava comprometido com as excessivas nomeações promovidas por Franco e a falta de investimento resultou na utilização de equipamentos obsoletos.[9] Insatisfeitos com esta situação, alguns militares resolveram reunir-se em agosto de 1974 com a intenção de depor o governo. Foi criada uma organização militar clandestina denominada União Militar Democrática (UMD) que logo se espalhou por diversas regiões do país. A UMD representava sério risco para o governo, pois almejava novo regime político , pedia a criação do Ministério da Defesa controlado por civis, a criação de um novo estatuto militar que permitisse que soldados reivindicassem seus direitos sem serem punidos e a reformulação do sistema judiciário militar.

O governo tentou propor um acordo com a intenção que os oficiais pertencentes a UMD deixassem tais atividades clandestinas. Os oficiais recusaram a oferta e os rebeldes identificados foram severamente punidos. A UMD preocupou o governo já que este temia que os acontecimentos de Portugal se repetissem na Espanha considerando que a Revolução dos Cravos havia contado com a participação de capitães portugueses.

Ao final de 1975, Arias Navarro contava com diversos motivos para se preocupar com a estabilidade do regime. A esquerda e a direita extremistas continuavam com seus atentados terroristas e as divisões dentro das Forças armadas enfraqueceram o governo.

[9] Estes fatores explicam o fraco desempenho espanhol durante a Guerra no Saara.(Zaverucha, 2001:25). Na Conferência de Fèz (1912) a Espanha adquiriu o controle da região Sudeste do Marrocos, que passou a ser denominado de Saara Espanhol. Depois de sua independência em 2 de março de 1956, o governo marroquino inicia um conflito com o objetivo de anexar 2/3 do território do Saara Espanhol. A Espanha perde a guerra e o Marrocos passa a controlar a rica área em fosfato. A parte restante da antiga colônia espanhola tornou-se domínio da Mauritânia. (Morán, 1980:196 –240)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

A situação não melhorou no ano seguinte quando as contradições dentro do próprio governo começaram a aparecer em três arenas.

Em primeiro lugar, Arias promoveu a legalização de alguns partidos, convocou eleições locais e eleições para a nova Corte bicameral. Entretanto, foi extremamente vago em relação ao modo como estes partidos seriam legalizados. Nomeou uma Câmara Alta representada por elementos franquistas que possuiriam o mesmo poder dos elementos eleitos para a Câmara Baixa, mas o Movimento Nacional continuava a ser predominante e seu líder certamente tornar-se-ia presidente. Em março de 1976 o governo mandou prender líderes oposicionistas e puniu periódicos que criticavam o governo.

Em segundo lugar, o gabinete começou a dividir-se entre aqueles que apoiavam uma sutil reforma democrática e aqueles que advogavam uma reforma mais profunda. A coesão do governo manifestou-se abalada na ocasião em que Arias negou-se a negociar com a crescente oposição de alguns ministros que começaram a cogitar sua substituição.

Em terceiro lugar, a tensão social tornava-se cada vez maior. Demonstrações políticas a favor da anistia de prisioneiros políticos, atos culturais criticando o governo e o terrorismo basco, contribuíram para exacerbar o medo no país.

Tais contradições foram produzidas por uma política que procurou entrelaçar reformismo e imobilismo. Se por um lado Arias conseguiu algumas vitórias como a aprovação da lei que legalizava partidos políticos, por outro lado teve significativas derrotas ao não conseguir reformar o Código Penal que efetivaria a legalização dos partidos. Conclui-se que Arias se tornou-se prisioneiro tanto da direita extremista, onde possuía fortes ligações que o impediam de ser independente, quanto da esquerda revolucionária, com a qual não conseguia dialogar.

3.1.1 – A política externa do governo Arias.

A política externa do governo Arias pode ser dividida em dois períodos : o primeiro de 1974 até a morte de Franco em novembro de 1975 e, o segundo, a partir da morte de Franco até o final de seu governo em 1976.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

O primeiro período foi caracterizado por uma política puramente franquista, ou seja, retraída, e que procurava somente assegurar a continuidade do regime. O estilo adotado entendia que a debilidade relativa do país como potência econômica não se traduzia também como debilidade ideológica, pois o governo utilizava de seu poder de barganha para fazer com que o regime fosse aceito pelas potências ocidentais, principalmente os Estados Unidos[10]. Era muito comum a prática de estipular condições para a renovação de acordos com os Estados Unidos e proibição de vôos de aviões da OTAN em localidades portuguesas muito próximas à Espanha, com a intenção de que fosse aceito que o país possuía importância que o governo espanhol considerava muito maior do que a admitida pelas potências ocidentais.

Por outro lado, ficou evidente que se o regime franquista não tivesse procurado encaixar-se no sistema internacional, não teria sobrevivido tanto tempo. Sempre que os Estados Unidos ou a Europa declaravam não aprovar a política externa franquista, o governo espanhol logo afirmava estar disposto a ceder a qualquer pedido, dado que sempre desejou entrar no grupo de nações do mundo ocidental.[11] A imagem externa criada pelo regime franquista era de um regime vassalo aos interesses ocidentais, não defensável ideologicamente, mas útil por sua posição estratégica (Morán, 1980:19).

Depois da morte de Franco, a Monarquia procurou modificar essa imagem. Arias Navarro almejou continuar a política franquista, mas teve de submeter-se às ordens do rei, o que significava dirigir o Estado para uma abertura política. Juan Carlos vislumbrava como meta a democratização da Espanha e para isso contou com a colaboração de várias figuras importantes no contexto internacional (Kissinger[12], o rei Balduíno[13] e Giscard d'Estaing[14]), deixando bem claro que ele era o principal gestor da política externa espanhola neste período.

---

[10] Esta estratégia de conduzir a política externa ficou conhecida como a escola de Castiella (ministro de Relações Exteriores de Franco) que se caracteracterizava por ser estadista, nacionalista e semi-independente. A intenção era provar internacionalmente que a debilidade relativa espanhola como potência não se traduzia, também, como debilidade ideológica. A ação exterior estava centrada em forçar a aceitação do regime franquista no contexto internacional, utilizando a capacidade de "sabotagem" para fazer com que as potências admitissem que o peso político da Espanha era maior do que aquele conferido por elas. (Morán, 1980: 15-16)

[11] Um bom exemplo foi o apoio espanhol à discussão na UNCTAD a cerca da descolonização e da necessidade de uma nova ordem mundial, que foi prontamente retirado ao ser "reprovado" pelo governo americano. (Morán, 1980 :19)

[12] Henry Kissinger foi Secretário de Estado dos EUA nos durante os governos de Richard Nixon e Gerald Ford (1968-75). Kissinger foi a Madri em janeiro de 1976 para assinar um acordo entre Espanha e Estados Unidos, ocasião em que conversou com o rei sobre maneiras de se conduzir a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

A Comunidade Européia logo se pronunciou. O primeiro ministro do Conselho de Ministros da Comunidade declarou que esperava que um dia a Espanha conseguisse reunir as condições econômicas e políticas para ingressar na instituição. Todos os órgãos da Comunidade expressaram sua esperança em uma Espanha democrática, ao mesmo tempo em que reforçaram que somente após a restituição das liberdades individuais o país poderia alcançar um lugar no concerto europeu. (Armero, 1989: 33).

Em 20 de janeiro de 1976, O Conselho de Ministros de Assuntos Exteriores da Comunidade comunicou:

"O Conselho constata que a situação atual não proíbe a retomada dos contatos com a Espanha no que se refere negociações que haviam sido interrompidas em outubro passado. O Conselho tem dado continuidade a um intercâmbio de informações sobre conversas realizadas com os representantes do novo governo espanhol e outras que estão em andamento. O Conselho voltará a falar sobre estas questões no dia 9 de fevereiro." (ABC, 20 de janeiro de 1976, apud Armero, 1989 :33)[15]

Em 12 de maio de 1976, o Parlamento também se pronunciou sobre a nova situação espanhola:

"Reafirmo o desejo de ver a Espanha aderir à Comunidade Européia ao término da evolução de um regime autenticamente democrático: 1) considera-se fundamental o restabelecimento das liberdades individuais, políticas e sindicais e em particular a legalização rápida de todos os partidos políticos; 2) entende-se que deve ser acordada uma ampla anistia a todos os presos políticos e que os exilados devem ser autorizados a entrar livremente em sua pátria. (...)" (ABC, 12 de maio de 1976, apud Armero, 1989 :33).

Coube ao Ministro de Relações Exteriores, José Maria de Areilza, "vender" uma boa imagem da Espanha pós-Franco. Areilza fez algumas viagens tentando convencer vários dirigentes europeus no sentido de que o processo de democratização em seu país já estava assegurado, com o intuito ded pleitear um ingresso mais rápido da Espanha na Comunidade.

A primeira série de viagens englobou Bonn, Luxemburgo e Paris. O ministro de Relações Exteriores da Alemanha, Hans Diettrich Genscher, afirmou que o governo alemão estaria disposto a auxiliar a Espanha no processo, pois interessava ao seu país o ingresso espanhol na instituição. Em Luxemburgo, Areilza reforçou o pedido de entrada feito em 1962, mas autoridades da

democratização. Neste momento a Espanha conseguiu respaldo da maior potência ocidental para o seu processo de abertura política. (Cierva, 1987)

[13] Balduíno – rei da Bélgica que governou entre os anos de 1950-1993

[14] Valéry Giscard D'Estaing – presidente francês que governou no período compreendido entre os anos de 1974-1981.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

Comunidade ainda acompanhavam os acontecimentos na Espanha com cautela e evitavam fazer qualquer prognóstico. Porém foi em Paris que Areilza encontrou mais resistência ao ingresso espanhol. A direita francesa não apoiava a adesão espanhola pois dois motivos : 1)por temer que uma Espanha democrática tivesse um maior papel no norte africano e na América, prejudicando seus interesses nestas áreas e, 2) a concorrência com produtos espanhóis no setor agrícola. Areilza procurou melhorar as relações entre os dois países com a seguinte afirmação:

"A grande amizade política que existe entre França e Espanha pode ser ponto de partida para toda a política externa da Espanha sobretudo no que diz respeito à Comunidade Econômica Européia" . (ABC , 17 de fevereiro de 1976, apud Armero, 1989 :34-35)

A segunda série de viagens teve como destino Bruxelas, Haia e Dublin. Nestas viagens Areilza procurou promover o crescimento de sua popularidade objetivando uma possível candidatura ao governo espanhol.

Na terceira e última série de viagens pela Europa, Areilza foi a Londres e Copenhague. O governo londrino recebeu-o afirmando que uma Espanha democrática seria muito valiosa para a Comunidade. Por outro lado, o governo dinamarquês foi cauteloso ao receber o Ministro espanhol visto que imprensa criticou esta viagem declarando que o reino estava recebendo um fascista. Tal reação dinamarquesa devia-se à própria insegurança em relação à estabilidade da política espanhola que por muitas vezes fez ressurgir o temor de um novo golpe de estado.

No entanto, a tarefa de mudar a imagem da Espanha internacionalmente tornou-se difícil ao ficar condicionada tanto a uma propaganda positiva sobre a Espanha quanto à defesa da política vacilante de Navarro, objetivos que se revelaram excludentes no decorrer das viagens de Areilza aos países europeus. Este foi um dos motivos que levou o rei Juan Carlos a reconhecer que já era tempo de escolher um sucessor para Navarro que fosse politicamente mais hábil durante o delicado momento de transição.

3.2 – O Governo de Adolfo Suárez. (1976-1978)

[15] Todas as traduções foram feitas livremente pela autora.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

O fato de Arias permanecer refém tanto da extrema direita quanto da oposição e, por isso, exercer uma política ambígua presa ao legado franquista, acentuou suas divergências com o Rei.

A crise atingiu seu ápice em junho de 1976. No dia 9 as Cortes – formada por representantes da extrema direita – aprovaram a nova lei sobre os partidos políticos depois de uma intensa participação do então Ministro do Movimento Nacional, Adolfo Suárez. Por outro lado, rejeitaram a reforma dos artigos do Código Penal que penalizavam os partidos políticos e, dias depois, o Conselho Nacional do Movimento Nacional decidiu posicionar-se contra a reforma constitucional proposta por Arias. A reforma estava definitivamente derrotada.[16]

Em 1° de julho de 1976 o rei Juan Carlos pediu e recebeu a renúncia de Arias, fato que levantou a suspeita de que o único caminho possível seria uma ruptura democrática, tendo em vista que as tentativas anteriores de reforma do sistema haviam falhado. Para a sucessão de Arias Navarro, Juan Carlos indicou Adolfo Suárez[17], antigo Ministro do Movimento Nacional.

A nomeação de Suárez foi recebida com surpresa e com certo desapontamento (Carr, 1993 :217). Suárez era diretor da televisão Espanhola e presidente de uma associação política comprometida com o *continuísmo* moderado do regime franquista.[18] Dessa forma, muitos viram sua nomeação como um retorno às idéias franquistas e como uma manobra dos grandes banqueiros com os quais Suárez possuía estreitas ligações.[19]

Uma pergunta então precisa ser respondida : por que Suárez?

Suárez possuía uma grande flexibilidade política. Era um político muito bem relacionado com as diversas facções do período franquista, circunstância que

[16] A extrema direita alegou ter tomado esta decisão como resposta à morte de um lider do Movimento na Biscaia em um atentado do Eta. Porém, a verdadeira razão estava no fato de que a direita não se encontrava preparada para aceitar qualquer mudança no regime. (Carr, 1993 :216)

[17] Na verdade, Juan Carlos havia cogitado o nome de Fernández Miranda para suceder Navarro. Miranda parecia ser a escolha certa desde a morte de Carrero Blanco, mas Franco temia a sua independência e ambição. Quando o rei apresentou o nome de Miranda, a extrema direita não o aceitou pelos mesmos motivos de Franco e os reformistas também não, pois o viam como um homem ainda fiel à memória franquista de Carrero Blanco (Miranda havia sido secretário geral do Movimento Nacional durante o governo de Blanco). (Share, 1986 :87)

[18] A associação aqui referida é a UPDE – Unión del Pueblo Español – criada por renomados franquistas em 1975. Era defensora da reforma interior, ou seja, uma reforma que preservaria muitas instituições e personalidades do regime franquista, que poderia ou não cooptar alguns políticos de oposição moderada. (Carr,1993:18)

[19] Outros analistas da época apontaram a possível influência da ACNP – Asociación Católica Nacional de Propagandistas – na nomeação de Suárez . Esta associação católica foi fundada em 1904 com a intenção de perpetuar a elite intelectual. (Carr, 1993:217).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

minimizava as probabilidades de seu governo sofrer o imobilismo que caracterizou o governo de Navarro. Suárez era muito admirado politicamente por sua oratória, sua eficiência e seu carisma pessoal, mas o que realmente o projetou no cenário político foi a defesa da Lei de Associação Política durante o governo de Navarro.

A primeira tentativa de Suárez de formar o novo governo encontrou um sério obstáculo: os políticos mais importantes do regime recusaram-se a participar com receio de serem membros de um novo gabinete deficiente. A saída foi escolher uma série de políticos novos e inexperientes, mas que se identificavam com novo presidente. Os únicos ministros que permaneceram foram os militares. O mais importante grupo a participar do governo de Suárez foi o TACITO[20], formado por cristãos democratas e do qual fazia parte o vice-presidente Alfonso Osorio.

Suárez imediatamente começou a executar o que ele mesmo denominou de operação política, que consistiu em três partes :

1. o governo deveria procurar apoio político nas três maiores forças políticas da Espanha : **a direita**, enfocando os militares para garantir apoio da "linha dura" ; **a oposição democrática**, que deveria ser convencida a acreditar nas reformas; **os reformistas**, que auxiliariam na execução do plano.
2. A elaboração de uma nova reforma nas leis, mais flexível do que a proposta por Arias, que fosse aprovada nas Cortes,.
3. Convocação de um referendo popular após a aprovação da reforma pelas Cortes, introduzindo a participação popular no processo de reforma política.

Muitos duvidaram do sucesso da reforma de Suárez baseados no sentimento de que este caminho de reforma legal já estava esgotado. Mas o que Suárez planejou foi justamente criar uma legislatura mais democrática para que posteriormente uma nova constituição fosse elaborada, ponderando-se que desta forma o regime poderia controlar e estabelecer o limites da transição. Obviamente semelhante estratégia possuía seus riscos: a direita poderia brecar as reformas

[20] O TACITO foi um grupo de estudos formado em 1973 por jovens membros da ACNP. Eram favoráveis à transição gradual para uma monarquia democrática. Argumentavam que uma Espanha democrática-cristã era a melhor solução para a crise do regime.(Share,1986:66)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

como havia feito no governo de Arias e a esquerda poderia continuar negando seu apoio à transição pactuada.

No entanto, o jogo que Suárez planejou supôs: 1)que a direita aprovaria a reforma e 2) que a esquerda seria quase que forçada a apoiar o governo com receio de um golpe da direita extremista, atitude considerada possível e contra a qual a esquerda não teria forças para se opor por se encontrar internamente fraca e dividida (Share, 1986: 93-94).

3.2.1 – As negociações

Suárez e o rei Juan Carlos iniciaram em julho de 1976 uma série de discursos conciliatórios que podem ser considerados ambíguos e imprecisos, mas que conseguiram agradar tanto a direita quanto a esquerda. A direita ficou satisfeita com a promessa de Suárez de classificar a ordem pública como prioridade. A esquerda satisfez-se com três promessas: o referendo popular em relação à reforma política, a convocação de eleições gerais em 1977 e a anistia de 400 prisioneiros políticos. Em 27 de julho a esquerda oposicionista emitiu um documento elogiando a "nova linguagem" utilizada por Suárez que pela primeira vez reconheceu a necessidade de diálogo entre as duas partes, além disso o documento sugeriu que novas possibilidades estavam surgindo na direção de se substituir o conceito de ruptura democrática pelo de mudança democrática (Share, 1986: 94-95).

Em setembro de 1976, Suárez iniciou seus contatos com diversos líderes da direita e da esquerda , objetivando captar mais apoio ao seu projeto reformista. Em suas conversas, o presidente procurou deixar claro que a nova lei eleitoral beneficiaria vários grupos do regime, mas que o Partido Comunista não seria legalizado. Para a direita franquista ,especialmente os militares, a legalização do Partido Comunista poderia prejudicar a reforma política no sentido de que seus limites certamente seriam questionados e quebrados pelos comunistas.

Para convencer ainda mais os militares, Adolfo Suárez garantiu que os interesses das Forças Armadas não seriam ameaçados pelo novo regime, além de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

garantir que não haveria nenhuma expulsão .[21] O presidente pareceu ter conquistado o apoio dos militares já que mais tarde eles não se opuseram à reforma das leis políticas em 10 de setembro.

O período de bons relacionamentos com os militares pareceu ter terminado em 15 de setembro quando o Ministro de Relações Sindicais admitiu ter se encontrado clandestinamente com a Comissão dos Trabalhadores - um sindicato não legalizado sob forte influência do PCE – dias antes de anunciar o projeto de reforma sindical, o que levou à renúncia do vice-presidente e ministro sem pasta general Fernando de Santiago y Díez Mendevil , que não concordava com a liberdade sindical proposta por Suárez . O presidente favoreceu-se desta embaraçosa situação nomeando o general Manuel Gutiérrez Mellado – conhecido pela direita por ser partidário dos ideiais reformistas do rei Juan Carlos – para substituir Mendevil no ministério e Afonso Osório para a vice-presidência. Através desta manobra política, Adolfo Suárez completou mais um ponto de apoio para sua reforma política.[22]

Novamente Suárez demonstrou o duplo sentido de sua política. De um lado continuou prometendo que não legalizaria o Partido Comunista Espanhol, chegando até a demitir o embaixador espanhol na França que se encontrou com Santiago Carrillo, ocasião em que este lhe pediu a devolução de seu passaporte[23]. De outro lado, intensificou seus contatos com o Coordenador Democrático, uma coalizão de oposição subjugada ao Partido Comunista Espanhol.

O governo começa, então, a estreitar suas relações com a oposição, reunindo-se com líderes socialistas e regionais. Os contatos secretos com o PCE se intensificaram, pois Suárez queria saber se o partido aceitaria tanto a monarquia quanto uma transição democrática pactuada. Seu projeto foi apresentado como

[21] As Forças Aramadas eram muitos sensíveis neste ponto, pois os militares ainda se lembravam da expulsão de 5000 oficiais e suboficiais (Lei Varela) em 7 de junho de 1940 , logo depois da Guerra Civil. (Zaverucha, 2000:37)

[22] Dentro do próprio exército, Mellado implementou uma série de reformas, sendo a mis importante delas a que regulamentou as relações da instituição com partidos políticos. O artigo segundo do Decreto-Lei 10 de 8 de fevereiro de 1977, proibiu o militar de se filiar a qualquer partido político e de expressar opinião sobre assuntos políticos e sindicais. Aqueles que se decidiram por participar das eleições de 19777 foram obrigados a abandonar a carreira, e os militares que ocupavam postos públicos tiveram seis meses para se demitir ou deixar a vida militar. (Zaverucha, 2000:41)

[23] Santiago Carrillo foi líder da Juventude Socialista nos anos 30 e juntou-se ao Paritdo Comunista em 1936. Foi mandado para o exílio depois de 1939, quando passou a morar em Paris. Tornou-se secretário geral do partido em 1960, sendo re-eleito em 74 e 78. Voltou para a Espanha em 1977. (Carr,1993:19)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

uma tentativa de criar um Estado limpo e com maior participação popular, o que atraiu a simpatia de muitos líderes da oposição mesmo que o plano ainda não fosse considerado plenamente satisfatório. Para o governo este pequeno sinal de apoio já era mais do que suficiente para que a reforma fosse colocada em prática, já que a esquerda, em princípio, parecia convencida.

A audácia de Suárez criou uma certa confusão na oposição espanhola, que ora se encontrava unida sob um único discurso ora enfrentava uma crise de confiança e medo. A reforma da Lei Política ocasionou uma mudança gradual no termo ruptura democrática utilizado pelos líderes oposicionistas. Em sua versão mais radical ruptura significava um fim abrupto do regime franquista que levaria a oposição democrática ao poder. A versão mais realista significava a formação de um novo governo com a participação de reformistas e líderes da oposição democrática. Por fim, em sua versão final, ruptura passa a ser *ruptura pactuada* e utilizada para descrever a democratização negociada independente da formação de um governo que mesclasse reformistas e oposicionistas. O importante desta modificação do significado de ruptura é notar como isto tornou mais fácil o caminho para Suárez na medida em que os líderes oposicionistas passaram a aceitar a idéia da democratização conduzida por franquistas e através das estruturas legais do regime[24].

Ainda restava a questão mais importante: e os comunistas? De um lado Suárez afirmava que não negociaria com eles, de outro os líderes da oposição não queriam insistir neste ponto e colocar todo o processo a perder . Aos comunistas restou apenas tentar forçar os acontecimentos, mas no final teve de sujeitar-se. O Partido Comunista não participou da delegação que iniciou as negociações com o governo em 23 de dezembro de 1976, enterrando de uma vez o ideal de resistência anti-franquista e ruptura democrática.

Não foi fácil para a oposição aceitar totalmente a reforma proposta por Suárez sem qualquer garantia por parte do governo, mas a abstenção poderia custar muito mais caro. Como se encontrava internamente dividida e fraca, a oposição não via outra saída a não ser participar das eleições, dado que sua

[24] Em outubro de 1976 a oposição formalmente uniu-se sob uma única organização, Plataforma das Organizações Democráticas, que ainda pregava a ruptura democrática em sua versão mais radical. Mas divergências internas prejudicaram a formação de um consenso e, a não participação de alguns pequenos partidos diminuiu sua credibilidade. Deste modo, a oposição concluiu que o melhor a fazer era negociar com o governo espanhol. (Carr,1993:222-223)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

ausência poderia levar a uma fraude no pleito que possivelmente ocasionaria um golpe da extrema direita e desmantelamento do novo regime. Além disso, não participar das eleições eqüivaleria a ceder terreno ao inimigo. (Share, 1986).

A inabilidade da oposição em apresentar uma plataforma política única facilitou ainda mais as manobras políticas de Suárez. No final de outubro a atenção do presidente migrou das negociações com a oposição para a aprovação da reforma nas Cortes. Suárez postergou a autorização para a realização do congresso anual do PSOE para depois da votação da reforma, logrando, desse modo, os socialistas. Mas como haviam decidido apoiar Suárez, os socialistas publicaram um manifesto conciliatório dias antes da reforma ser votada, mesmo que nela não houvesse qualquer menção a um governo de coalizão (com a participação tanto da direita quanto da esquerda) ou à autonomia regional. Porém a esquerda fez duas pequenas exigências: as liberdades civis deveriam ser restauradas e o espaço de propaganda política deveria ser igual para todos os partidos. Foi justamente esta questão que mudou o enfoque de Suárez e o confronto passou a ser com a direita.

O maior desafio ainda era a extrema direita que, ao contrário da esquerda, ainda detinha poder. Em julho de 1976, como era de se esperar, as Cortes novamente não aprovaram a reforma do Código Penal que permitiria o registro de novos partidos políticos. Mais uma rodada de negociações foi necessária até a aprovação da reforma por uma margem estreita, mas somente depois que se esclareceu que todos os partidos estariam sujeitos à uma disciplina interna e nenhum poderia ter como objetivo a instauração de um regime totalitário. Mais uma vez a direita franquista encontrou uma maneira de excluir o Partido Comunista Espanhol.

Quando a Reforma Política foi publicada a direita franquista reagiu com repulsa acusando-a de conter um plano sistemático de destruição das instituições espanholas e recusou-se a trabalhar com os "traidores da Espanha". Uma linha um pouco mais moderada, representada pela Aliança Popular, via a si mesma como um limite à reforma democrática e aceitava a convocação de eleições, ao mesmo tempo em que alertava para o sentimento de insegurança que estava crescendo, afirmando ser inaceitável a quebra da ordem pública através de idéias baseadas na ruptura democrática. As negociações com a direita continuaram quando a reforma foi à votação nas Cortes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

3.2.2 – A Aprovação da Reforma

Antes prosseguir na apresentação e explicação das negociações do governo de Suárez, é de grande valia reproduzir o quadro elaborado por Donald Share que compara as reformas propostas por Arias e por Suárez em alguns pontos e que servirá para esclarecer melhor como e porque a reforma foi aprovada pelas Cortes.

Tabela. 3

TEMA	REFORMA DE ARIAS	REFORMA DE SUÁREZ
Composição da Câmara Baixa	300 deputados das *famílias* por sistema majoritário	300 deputados eleitos diretamente por representação proporcional
Composição da Câmara Alta	265 senadores, 200 eleitos diretamente por sistema majoritário;40 membros vitalícios do Conselho Nacional;20 representantes dos governos locais e instituições legais; 5 escolhidos pelo rei	240 senadores, 200 eleitos diretamente por sistema majoritário; 40 indicados pelo Rei

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

TEMA	REFORMA DE ARIAS	REFORMA DE SUÁREZ
Seleção dos Presidentes do Legislativo e do Conselho do Reino	Presidente da Câmara Alta é o Presidente do Legislativo; Senado escolhe o Presidente do Conselho do Reino	O Rei indica o Presidente de cada um dos órgãos
Papel desempenhado pelo Movimento Nacional	Um Comitê de Supervisão do Senado é o sucessor do Conselho Nacional[A]	Não há menção ao Movimento Nacional ou ao Conselho Nacional
Iniciador da Reforma Legislativa Constitucional	Senado	Congresso de deputados, Governo ou Monarca
Previsões para a convocação de referendos	Nenhuma	O Monarca pode convocar referendos sempre que julgar necessário

Fonte : Donald Share – The Making of Spanish Democracy, 1986.

A – Órgão integrante do Movimento Nacional que tinha como função controlar todas as formas de participação política e supervisionar as mudanças constitucionais. O Conselho Nacional transformou-se no verdadeiro centro de poder político durante o período franquista.

Diferente da reforma de Arias, a nova reforma aceitava explicitamente a noção de soberania popular em seu primeiro artigo que descrevia a democracia baseada na lei e na expressão do desejo soberano do povo. Entretanto, assemelhou-se à reforma de Arias no que se referia à responsabilidade do governo em relação ao legislativo. Foi aceito sem restrições que o rei continuaria a escolher o presidente do legislativo entre três nomes apresentados pelo Conselho do Reino. O Conselho do Reino tornou-se um pouco mais democrático, mas ainda continha membros vitalícios e um presidente que também era indicado pelo

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

monarca. A oposição considerou a reforma um avanço, mas longe de ser verdadeiramente uma garantia para a sobrevivência da monarquia parlamentar.

Em 3 de novembro Suárez começou as negociações com os líderes das Cortes. A estratégia consistia em dividir e conquistar, ou seja, isolar a direita extremista e convencer aqueles que se encontravam indecisos. O instrumento de barganha foi a lei eleitoral que seria negociada com os indecisos que temiam a vitória da oposição democrática nas eleições. A votação ocorreu entre os dias 16 e 18 de novembro de 1976 sob uma nuvem de dúvidas sobre sua aprovação.

A linha dura da oposição atacou veementemente a reforma. Blas Piñas afirmou preferir um período constitutivo à reforma mascarada e estúpida que foi apresentada. A defesa da reforma argumentava que devido a lealdade ao Caudillo os membros das Cortes não deveriam ser um obstáculo ao rei, pois votar contra reforma seria negar à sociedade a oportunidade de escolher que tipo de democracia ela queria.

A atmosfera de hostilidade aumentou nos dois dias seguintes quando a questão da lei eleitoral foi posta em discussão. A crise começou quando um representante da Aliança Popular defendeu o sistema eleitoral majoritário, que deveria entrar na reforma para que qualquer mudança no governo fosse evitada. A Aliança Popular pretendia um sistema de um único membro por distrito na Câmara Baixa, o que a favorecia. Esta reivindicação surpreendeu Suárez. Ele não estava preparado para aceitá-la porque sabia que isto contrariaria a oposição que estava consciente do favorecimento que as elites franquistas poderiam desfrutar (principalmente nas áreas rurais).

A solução foi fazer dois pequenos ajustes. Os deputados da Câmara Baixa continuariam a ser eleitos pelo sistema proporcional. Contudo medidas corretivas seriam aplicadas no intuito de evitar a fragmentação da mesma. Certas províncias serviriam de distritos para ambas as câmaras, mas seria fixado um número mínimo de deputados e senadores por província. A oposição aceitou e continuou dando suporte ao plano.

Por fim a reforma política foi aprovada com 425 votos a favor, 59 contrários e 13 abstenções (Share, 1986:109).

Dois pontos são importantes para se entender porque a reforma foi aprovada pelas Cortes predominantemente franquista. Primeiro, Suárez e sua equipe procurou identificar o plano com a figura do rei Juan Carlos, concebido pela

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

direita como elemento garantidor do *continuismo,* já que ele havia sido indicado pelo próprio Franco. Em segundo lugar, a direita acreditou que a reforma proposta por Suárez levaria a Espanha à uma democracia conservadora devido à exclusão do Partido Comunista e dos partidos regionalistas. Assim, a direita franquista convenceu-se de que , com apropriado sistema eleitoral, ela teria grandes chances de vencer as eleições.

O referendo realizado no dia 15 de dezembro provocou uma divisão dentro da oposição. O PSOE declarou-se contra por se sentir incapaz de apoiar uma reforma política proposta por um regime autoritário que poderia ser rejeitada publicamente. A extrema esquerda atuou energicamente para que o referendo fosse realizado. A esquerda oficialmente pediu ao povo que se abstivesse, postura que se revelou um erro posteriormente. O referendo explicitou ainda mais a força do governo, 77.4% do eleitorado compareceu às urnas, sendo a reforma aprovada por 94.2%. Somente2.5% mostraram-se contrários, tornando evidente que a direita extremista também não contava com grande apoio popular.

O resultado do referendo fortaleceu mais uma vez o governo de Suárez que passou a contar com maior margem de negociação com a esquerda e com a direita. A esquerda moderada diminuiu suas críticas afirmando que a vitória do governo no referendo mostrava uma grande vontade de todos no sentido de que o franquismo chegasse ao seu fim. Suárez, por sua vez, aproveitou deste momento politicamente favorável para afastar-se dos conservadores e conquistar mais autonomia em relação ao rei.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

3.2.3 – A Legalização do Partido Comunista

Desde de agosto de 1976 Suárez mantinha contatos com o PCE, que se revelou disposto a realizar a seguinte negociação: o partido apoiaria a monarquia em troca de sua legalização. Por outro lado, Suárez continuou afirmando publicamente que não toleraria o PCE.

O secretário geral do partido, Santiago Carrilo, foi à Espanha pretendendo forçar o governo a resolver mais rapidamente a questão comunista, mas acabou criando uma situação constrangedora e foi preso. Carrilo foi solto dias depois sob protesto da direita. Suárez preferiu continuar encontrando-se com Carrillo secretamente para evitar novas situações embaraçosas.

A Corte Suprema falhou ao tentar resolver a questão da legalização do PCE e devolveu o problema ao governo alegando que isto não era assunto de sua competência. Suárez reuniu-se com seus funcionários e informou-lhes que legalizaria o PCE antes das eleições, defendendo a idéia de que a participação do partido no pleito conferir-lhe-ia mais legitimidade. De acordo com o presidente seria impossível excluir o PCE baseando-se no Código Penal, pois o partido não tinha caráter totalitário. O apoio do rei a Suárez ficou explícito quando mandou demitir Fernadez Miranda que se opôs à legalização mesmo depois dele ter sido um importante colaborador durante a transição.

Em 6 de Abril de 1977, quando muitos políticos espanhóis estavam fora de Madrid desfrutando do feriado da Semana Santa, o presidente convocou o Ministro do Interior, Matín Villa, e deu início a legalização do PCE. Em 9 de Abril, dia em que o PCE foi definitivamente legalizado, a elite militar e do governo foram surpreendidos com o fato.[25]

As reações por parte do exército foram imediatas. O ministro da Marinha, almirante Pita da Veiga, renunciou. Sua atitude foi repetida pelo ministro do Exército, Félix Alvarez-Arenas y Pacheco, mas Suárez não permitiu sua saída do governo. Em 15 de abril de 1977, Suárez reuniu o alto comando militar para explicar que havia tomado esta decisão porque o PCE havia demonstrado moderação, de modo que não havia mais motivo para permanecer na ilegalidade.

Por sua vez, o PCÈ procurou melhorar sua imagem junto à sociedade afirmando que aceitaria a monarquia e as regras da democracia parlamentarista. Para Suárez a legalização do PCE representou a quebra de seu elo com a direita franquista e uma aproximação com a oposição democrática, o que explica porque ele deixou de agir como um burocrata franquista para agir como um político populista.

Suárez legalizou o PCE basicamente por três razões. Em primeiro lugar, Suárez já sabia quem eram seus aliados e quem era seus opositores. O governo passou por um sério problema de ordem pública em janeiro de 1977[26], situação em que a esquerda manteve-se moderada. Mesmo depois do ocorrido a esquerda

[25] Fato interessante : afim de evitar uma possível investida contra seu governo, Suárez mandou limitar a quantidade de gasolina no quartéis. (Zaverucha, 2000:42)

[26] Entre 23 e 28 se janeiro de 1977, 10 pessoas morreram em Madrid em conflitos. O incidente ficou conhecido como "A semana trágica". Foi o pior problema de ordem pública que Suárez enfrentou em seu primeiro governo. (Share, 1986:121-122)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

manteve seu apoio à transição pactuada, adquirindo a admiração do presidente. Em segundo lugar, Suárez havia se mostrado competente em todos os assuntos que Arias havia falhado e o referendo popular conferiu-lhe um respaldo ainda maior. Por fim, em terceiro lugar, durante os encontros secretos com os líderes do PCE, Suárez ficou convencido de que os comunistas eram confiáveis e auxiliariam na consolidação da nova democracia.

Um outro motivo pode ser incluído dentre os citados. Suárez vislumbrava as eleições de junho e percebeu que o grande beneficiado com a exclusão do PCE seria o PSOE. Com o PCE fora das eleições o PSOE provavelmente captaria os todos os votos daqueles que simpatizavam com a esquerda e, possivelmente, conseguiria constituir uma oposição unida e forte sob uma única plataforma política. Como Suárez pretendia continuar com certa vantagem política nas negociações futuras e garantir um novo mandato sólido, a legalização do PCE serviria como instrumento que possibilitaria a manutenção da divisão interna da esquerda na medida em que os votos seria partilhados entre ambos (PCE e PSOE), impossibilitando a construção de um projeto político de oposição que fosse suficientemente coeso para ameaçá-lo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

3.2.4 – As Eleições de Junho de 1977.

As primeiras eleições após quarenta anos aconteceram em 15 de junho de 1977. A convocação das eleições deixou claro que a reforma conseguira o que muitos analistas achavam ser impossível: a restauração da democracia através dos instrumentos legais herdados do franquismo (Carr, 1993).

Compareceram às urnas 79.24% dos eleitores, que expressaram desejo de moderação e mudança, rejeitando o franquismo. Os partidos de extrema direita saíram derrotados, a Aliança Nacional obteve 0.5% dos votos e a Aliança Popular conquistou apenas 16 cadeiras das 350 do Congresso. A extrema esquerda também não apresentou bom desempenho, o PCE recebeu somente 9% dos votos. Carrillo justificou o fraco desempenho de seu partido alegando ter sido fruto de anos de repressão que criaram uma propaganda negativa do PCE perante a sociedade espanhola. O PCE conseguiu uma cadeira em cada uma das Câmaras através do país basco.

Os grandes vencedores foram o PSOE e a UCD[27] de Suárez, que receberam 28.5% e 34.3% dos votos, respectivamente. Pode-se dizer que a maior parte do sucesso nas urnas se deve ao desempenho político de seus líderes, Felipe González e Adolfo Suárez, que simbolizavam a Espanha jovem que contrastava com antigos políticos como Carrillo ou Ruiz Giménez (extrema direita-ACNP).

O sucesso do PSOE foi surpreendente, pois três anos antes o partido estava fragmentado e fraco. O crédito deve ser depositado na liderança jovem que assumiu o partido depois de 1972, quando o controle passou das mãos dos militantes que estavam no exílio para aqueles que moravam na Espanha. O partido modernizou-se, preenchendo um vazio que existia na esquerda espanhola e passou a ser uma alternativa moderada entre tantos extremismos. Gonzáles procurou identificar o partido com a classe trabalhadora, mudando a antiga imagem que o PSOE projetava, de ser apenas um aglomerado de intelectuais divididos internamente, ligados à imprensa francesa e completamente desconectados da realidade espanhola.

Por outro lado, a vitória da UCD não foi nenhum acontecimento inesperado. Independentemente do prestígio de Suárez, havia o consenso de que um governo de centro, sob a hegemonia do Partido Cristão Democrático, seria a melhor alternativa para conduzir o processo de democratização na Espanha. O que surpreendeu foi o fato que ocorreu depois da UCD ter-se tornado um partido forte, o controle do partido migrou das mãos dos democratas cristãos para as mãos de antigos políticos franquistas.

O surgimento da UCD como o principal partido de centro deve-se ao sucesso da reforma, à falência da implatação da democracia por ruptura e à divisão interna da oposição moderada. A esquerda moderada contribuiu para o fortalecimento do UCD na medida em que não conseguiu propor nenhuma alternativa à democratização depois que a opção pela ruptura mostrou-se inteiramente inviável.

Após as eleições o cenário político espanhol contava com dois grandes partidos (PSOE e UCD) que desfrutavam de uma atmosfera de consenso democrático essencial para o estabelecimento do novo regime. A monarquia

[27] UCD – Unión Centro Democrático. Coalizão formada em 1977 sob a liderança de Adolfo Suárez. Incluía o PDC (Partido Demócrata Cristiano) partidos sociais democratas e liberais, políticos independentes (em sua maioria antigos franquistas). Com a sua vitória nas eleições de77 tornou-se um partido unificado. (Carr,1993:17).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

mostrava-se firmemente estabelecida e nenhum partido reivindicava o sistema republicano, com a exceção de alguns setores radicais do PSOE.

Todavia, faltava um importante elemento para o estabelecimento do novo regime: uma nova constituição.

3.2.5 – A Constituição de 1978.

A constituição de 1978 foi mais um produto da negociação entre as elites. Com exceção da Aliança Popular, todos os partidos reconheceram que era necessário promulgar uma nova constituição mesmo sabendo que isto não seria uma tarefa fácil. Como era esperado, o processo de elaboração da nova carta constitucional foi entrecortado por pequenas crises nas negociações. Os trabalhos iniciaram-se em 1° de agosto de 1977 e só terminaram 500 dias depois[28].

O governo propôs que o ministro da Justiça e uma equipe de advogados do governo escrevessem o documento para ser discutido nas Cortes. A proposta foi prontamente refutada pelo PSOE e pelo PCE .A alternativa escolhida foi compor um sub-comitê formado por sete membros do Comitê Constitucional das Cortes, sendo : três da UCD (Miguel Herrero de Miñon, democrata cristão conservador; Gabriel Cisneros Laborda e José Pedro Pérez-Lorca, ambos deputados progressistas) , um do PSOE (Gregório Peces-Barba, moderado), um comunista (Jordi Sole Tura) , um catalão (Miguel Roca y Junyent, centrista) e um da Aliança Popular (Manuel Fraga). O fato de não haver um representante basco no sub-comitê trouxe problemas posteriores de desconfiança em relação aos outros partidos participantes (Share, 1986:144).

A nova constituição definiu a Espanha como um Estado social e democrático regido pela lei, sendo a monarquia parlamentar a forma de governo estabelecida. Sindicatos e partidos políticos alcançaram o direito de funcionar livremente, o Estado passou a não ter religião oficial embora reconhecesse a importância da Igreja Católica na Espanha. A constituição legitimou a livre empresa e a economia de mercado.

[28] A constituição foi aprovada em 31 de outubro de 1978 no Congresso por 325 votos a favor, 6 contra e 14 abstenções. No Senado foi aprovada por 226 a favor, 5 contra e 8 abstenções. (Carr, 1993:244)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

O rei tornou-se oficialmente o chefe de Estado e Comandante Chefe das Forças Armadas. Seu poder era moderado, pois não era responsável pelas Cortes, podia indicar o primeiro ministro, mas somente após negociações com os líderes dos partidos e com voto de confiança dado ao candidato pelas Cortes.

As Cortes ficaram divididas em duas câmaras. O Congresso - eleito através do sufrágio universal e representação proporcional - e o Senado – com quatro senadores por província. Tendo ambas as câmaras mandato de quatro anos.

As Forças Armadas sofreram profunda modificação em seu papel na nova ordem democrática. A constituição atribuiu um papel específico às Forças Armadas promovendo uma separação entre as funções do exército e da polícia. No período franquista as Forças Armadas asseguravam a unidade e independência da pátria, a integridade territorial, a segurança nacional e a ordem institucional. Segundo a nova constituição o exército, a marinha e a aeronáutica não mais defenderiam a ordem institucional e passariam a sustentar a ordem constitucional. Esta mudança formal criou obstáculos formais que impediam a intervenção dos militares na política interna. Entretanto, a constituição reconheceu que os militares poderiam intervir quando o governo constitucional pedisse ajuda e não por iniciativa própria. Porém, os militares não foram isolados porque constitucionalmente passaram a ser protetores da democracia que estava sendo implementada (Zaverucha, 2000).

Ainda que tentando sintetizar diferentes opiniões, os bascos afirmavam que seus direitos históricos como nação não foram reconhecidos pela nova constituição. As diversas negociações entre o governo e o Partido Nacionalista Basco durante o ano de 1978 não renderam nenhum efeito positivo. O PNV pleiteava o reconhecimento dos *fueros* – as leis bascas e instituições abolidas em 1839 e 1876 – como base para seu novo governo autônomo. O governo ofereceu a garantia dos *fueros* desde que eles estivessem de acordo e subjugados à nova constituição, já que o objetivo era preservar a unidade da soberania nacional. Mas os bascos não aceitaram a proposta do governo de Suárez.

Novamente o problema basco apresentou-se como o de mais difícil solução. O governo temia que muitas concessões aos bascos provocasse reações negativas no exército e na extrema direita que defendiam a indivisibilidade da pátria. Por sua vez, o PNV tinha receio de que aceitando a proposta do governo sua liderança no movimento basco fosse erodida.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

O terrorismo continuou sendo o maior problema de ordem pública no ano de 1978, mesmo depois das concessões que o governo fez em relação à uma pré-autonomia do Conselho Geral Basco. O ETA continuou sua campanha terrorista que vitimou cerca de 55 civis no decorrer do ano de 1978.

A Constituição de 1978 representou o retorno do Estado de Direito na Espanha e um sinal de aproximação aos ideais europeus, representados pela restauração do direito dos indivíduos após décadas de um regime paternalista e autoritário. Concomitantemente, o texto constitucional de 1978 significou uma transferência do principio de legitimidade e uma tarefa de adaptação das leis ao padrão de legitimidade democrática que estava substituindo aquele implementado pela Guerra Civil (Cotarello,1948:36).

3.2.6 – A Política Externa do Governo Suárez.

A política externa do governo de Suárez foi construída utilizando a rede institucional herdada do regime franquista, mas sendo capaz de ir além da tradição devido às novas oportunidades que a Espanha passou a desfrutar por transformar-se em um país democrático. O governo despendeu a maior parte de suas "forças" em assegurar internacionalmente o sucesso da transição democrática espanhola. O novo Ministro de Relações Exteriores, Marcelino Oreja, era um político de ideologia liberal-conservadora e democrata-cristão muito bem relacionado com empresários da área financeira espanhola e multinacionais ocidentais. O que marcou sua passagem pelo governo foram suas divergências com Adolfo Suárez.

O presidente que tinha um caráter populista que almejava uma liderança internacional nas relações da Espanha com outros países íbero-americanos. Essa política defendida por Suárez, que parecia ser reflexo da política interna de orientação centro-esquerda, sempre foi vista com certa desconfiança por parte dos norte-americanos.

Oreja, por sua vez, era ocidentalista e discordava de Suárez. Em um documento publicado um pouco antes de deixar o governo em 1980, Oreja procurou impor seu perfil à política externa espanhola ainda que Suárez não o acompanhasse:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

"Tem-se dito, em certa ocasiões, que a política externa da espanhola corre o risco e a "tentação" terceiro mundista ou neutra, e como prova desta tentação, se recorre a fatos concretos tais como, por exemplo, a visita à Havana do presidente do Governo, em setembro de 1978; suas palavras recentes no Brasil reprovando as pretensões hegemônicas das superpotências mundiais; (..) (...) e o fato de Madrid, depois de Helsink e Belgrado, como sede da terceira sessão da Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa, a ser celebrada no outono de 1980.(...) Quero deixar bem claro que em meu governo não existe tal tentação neutra ou terceiro mundista. (...) o governo espanhol esta plenamente consciente de que a segurança dos países da Europa Ocidental está construída sobre a Aliança Atlântica. Esta é a opção do Governo que, com devido respaldo parlamentar, pleiteará sua adesão.(...) vejo o ideal ocidental como o modelo ideal de sociedade, é hoje o eixo em torno da qual se articula a complementariedade para a Espanha por sua opção ocidental". (Marcelino Oreja apud Cierva,1987:27-28)

O tema relativo OTAN foi o item mais indefinido da política externa durante o governo de transição. Suárez não conseguiu cumprir o que seu programa de governo previa para o ingresso na organização. Começou-se a perceber que seria preciso levar o assunto ao debate público antes de se demandar o ingresso formal. Muitos políticos começaram a levantar a questão de que talvez o papel da Espanha no Terceiro Mundo interessasse muito mais à Suárez , circunstância que teria levado o presidente a postergar a discussão sobre a matéria. Soma-se a esta desconfiança o fato de Suárez querer evitar conflitos políticos no novo governo por saber que o PSOE era veementemente contra o ingresso do país na OTAN.

No que diz respeito à Comunidade Européia as negociações tomaram um rumo bem diferente. Logo depois da formação do novo governo, iniciou-se uma aproximação com os representantes da Comunidade, dado que os obstáculos políticos pareciam ter desaparecido e a questão restringia-se aos ajustes econômicos em alguns setores (Armero, 1989:73-74). O erro foi acreditar que o caminho até a integração seria curto, mas a situação encontrava-se muito difícil sendo necessária a aplicação de muito esforço para que o país se tornasse um membro da instituição.

Em julho de 1977, Marcelino Oreja viajou a Bruxelas para apresentar oficialmente ao presidente do Conselho de Ministros, Henri Simonet, a petição de abertura de negociações para a adesão da Espanha. A petição, escrita por Suárez, teve o seguinte conteúdo:

" Sr, Presidente:
O Governo Espanhol decidiu, de acordo com o artigo 237 do Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Européia, solicitar oficialmente a abertura de negociações, com vista a integração da Espanha na mesma como membros de direitos plenos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

Ao formalizar com esta carta a solicitação de abertura das negociações com a Comunidade Econômica Européia, quisera, senhor presidente, deixar constante a identificação do Governo espanhol com os ideais que inspiraram os tratados constitutivos das Comunidades Européias e expressar nossa esperança de que estas negociações nos guiem, em um prazo de tempo razoável, a resultados satisfatórios para a Comunidade Econômica Européia e para a Espanha."(apud Armero, 1989:74)

A resposta foi remetida em dezembro com a seguinte declaração assinada pelo presidente do Conselho de Ministros :

"Senhor Presidente:
Estou honrado em revelar o recebimento da carta de 26 de julho de 1977 na qual a Vossa Excelência me informou sobre o pedido de adesão da Espanha a Comunidade Econômica Européia.
Transmiti no mesmo dia a carta de Vossa Excelência aos membros do Conselho, o qual decidiu colocar em andamento o procedimento prévio para o referido artigo do tratado.
Receba de bom grado, Senhor Presidente, a certeza de minha alta consideração."(apud Armero, 1989:79).

Imediatamente o presidente espanhol iniciou uma série de viagens aos países membros da instituição objetivando reforçar a posição democrática espanhola. Os espanhóis acreditavam que o maior problema, o político, já estava resolvido, mas as coisas não aconteceram como era esperado. Tão logo o presidente começou suas viagens, deparou-se com muitos obstáculos de caráter econômico relativos ao setor agrícola, principalmente por parte dos franceses. Na França o governo era predominantemente de direita e criou uma situação difícil com a UCD, visto que os franceses deixaram bem claro que não estavam dispostos a sacrificar sua agricultura, alegando que a Comunidade deveria, antes, assegurar suas produções mediterrâneas. Por outro lado o Secretário britânico de Assuntos Exteriores, David Owen, ofereceu total apoio ao Ministro Oreja.

Para reforçar as negociações Leopoldo Calvo Sotelo[29] foi nomeado Ministro sem pasta para as Relações com as Comunidades Européias, fato que acabou por suprimir uma importante área de atuação do Ministro Oreja sendo interpretado por alguns políticos como uma desqualificação da política comandada por ele.

Em 9 de março de 1978, Marcelino Oreja fez a seguinte declaração na câmara alta:

[29] Sotelo tornou-se ministro no segundo governo eleito de Arias, em 1980, substituindo Marcelino Oreja.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

"A negociação será complexa. A Comunidade tem profundas dificuldades internas e essas dificuldades existem antes de termos solicitado nossa candidatura. (...) . Por isso reivindicamos, na sessão de trabalhos que acompanhei no dia 4 de novembro com a Comissão de Bruxelas, concretamente, os seguintes pontos: uma política agrária que vença as diferenças entre Norte e Sul; (...) ; uma política comercial que saiba resistir ao protecionismo; uma união política e monetária que ponha fim à instabilidade dos mercados de câmbio;(...); uma política regional que cumpra a exigência social de promover o desenvolvimento das zonas menos favorecidas(...). Expusemos também à Comunidade de forma clara e definitiva quais são os critérios espanhóis em relação à ampliação e também em relação aos problemas institucionais que a própria Comunidade tem, declarando-nos partidários do princípio do voto majoritário. Deixamos claro que a Espanha não aceita um sistema de adesão por fases e nem um regime de pré-adesão. A adesão deve realizar-se de uma forma plena e absoluta (...). (...), quero que se deixe bem claro que nós não vemos no processo de integração européia finalidades exclusivamente econômicas e comerciais, por mais legítimas que sejam. Nós , no momento de solicitar a adesão à Comunidade com respaldo em todas as forças políticas que o haviam incluído em seu programa, temos feito também uma opção política de adesão à Comunidade porque vemos nelas também, aspectos políticos, de realização de um novo modelo de convivência em liberdade e na justiça, de superação de velhas estruturas que hoje não podem por si só resolver os graves problemas que nos assolam."(Diário das Sessões do Senado, 1978, n.9: 456-457, apud Armero, 1989:77-78) .

Essa declaração esboçou a preocupação que o ministro conservava em relação às fases de integração. Em alguns momentos pareceu que os espanhóis seriam considerados cidadãos de segunda classe que deveriam passar por uma "quarentena" econômica e política. Nesse momento todas as ilusões foram substituídas por um certo pessimismo e o governo foi acusado de estar conduzindo erroneamente as negociações. Alguns políticos de oposição exigiam que os esforços do governo em relação à diminuição da lentidão do processo deveriam aumentar.

Por fim, a Comunidade não debatia questões relativas à democratização espanhola. O que se discutia era se realmente a Espanha possuía uma economia em consonância com a européia e quais seriam as renúncias e sacrifícios que seriam exigidos de ambas as partes.

As negociações tiveram início em 5 de fevereiro de 1979 e continuaram por quase sete anos, quando a Espanha definitivamente tornou-se membro da Comunidade Européia em 1° de janeiro de 1986.[30]

Por outro lado, Marcelino Oreja também implementou uma política firme que objetivava a entrada da Espanha no Conselho Europeu, visto que esse representa a instituição política mais importante da Europa. A iniciativa produziu

[30] O Tratado de Adesão foi firmado em 12 de junho de 1985, mas só entrou em vigor na data acima referida.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

um resultado praticamente imediato, sendo as fases de integração transcorreram rapidamente, logo após as eleições gerais de 1977.

Em 8 de julho de 1977, o Conselho publicou um parecer sobre as eleições no qual elogiou a sociedade espanhola por sua maturidade política demonstrada através da livre votação e presença de diversos partidos políticos. O elogio foi seguido de um convite para que a Espanha enviasse alguns observadores à sessão do Conselho que ocorreria em outubro do mesmo ano.

Quando a política externa foi posta em discussão no Congresso dos Deputados, Oreja declarou que o desejo do governo era de fazer parte do Conselho e estreitar as relações com a Europa Ocidental para depois apresentar a solicitação de ingresso na Comunidade Européia e nas demais instituições que a compõe. Para a Espanha, entrar no Conselho seria uma forma de afirmação da democracia e um passo importante no que se refere ao respeito aos direitos humanos, tema intimamente ligado à instituição.

Em outubro de 1977, as Cortes aprovaram uma declaração referente ao compromisso de incorporar o espírito do Estatuto do Conselho da Europa e da Convenção Européia dos Direitos Humanos Esta atitude do governo espanhol acelerou as negociações referentes à adesão espanhola ao Conselho e, assim, a Espanha tornou-se o mais novo membro da instituição em 24 de novembro de1977 (Powell, 1994:103). Na ocasião, Marcelino proferiu o seguinte discurso durante a sessão da Assembléia do Conselho que oficializou o ingresso espanhol:

"Fiel a esta representação, o Conselho tem trabalhado incansavelmente em prol da afirmação e extensão de um sistema social e de uma ordem de valores que põe sua maior ênfase na defesa da liberdade do homem, de seus direitos individuais e sociais, da única organização política, a democracia parlamentar, que pode efetivamente garantir o pacífico e ordenado desfrute destes direitos e destas liberdades (...). Essa sociedade tem encontrado sempre seu maior apoio na defesa e afirmação dos direitos fundamentais da pessoa humana, cujo respeito é condição necessária para o adequado desenvolvimento das relações internacionais(...) ." (ABC, 2ª de novembro de 1977, apud Armero, 1989:90)

Em 26 de abril de 1978, referindo-se à adesão espanhola à Carta Social[31] e à Convenção Européia para a repressão do terrorismo, Oreja afirmou:

[31] A Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores ou Carta Social entrou em vigor em 1989. É considerada um instrumento político que estabelece obrigações morais com o objetivo de assegurar o respeito por determinados direitos sociais nos Estados-Membros. Trata-se, essencialmente, de direitos relacionados com o mercado de trabalho, a formação profissional, a igualdade de oportunidades e as condições no local de trabalho. (Comissões Européias,2000:13)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA

"Já tive ocasiões de expressar ante a Assembléia minha convicção de que, segundo nosso conceito, o essencial na Europa é o homem europeu, objetivo final, em última instância, de nossas preocupações. Essa convicção se baseia na firma vontade do Governo espanhol de fazer do respeito aos direitos humanos um elemento chave de sua política interior e exterior". (ABC, 26 de abril de 1978, apud Armero, 1989:91).

A fim de reforçar internacionalmente a nova posição política espanhola relacionada aos direitos humanos, Oreja procurou lançar uma "ofensiva" sobre outras instituições. Em 2 de outubro de 1978, fez o seguinte discurso na 23ª Assembléia Geral das Nações Unidas:

"Cremos que o desconhecimento e o menosprezo dos direitos do homem originam atos ultrajantes para a consciência da humanidade(...) . A Espanha tem assumido , e seguirá assumindo no futuro, tanto em âmbito regional do Conselho da Europa como em internacional de nossa Organização, obrigações jurídicas que dêem testemunho de nossa atitude nesta questão, ao mesmo tempo fundamento e objetivo último da verdadeira paz". (ABC, 2 de outubro de 1978, apud Armero, 1989:91-92)

Se por um lado Oreja expressou exaustivamente o interesse no respeito aos direitos humanos, por outro, o Conselho Europeu demonstrou o empenho em ter a Espanha como um de seus países membros. Esse desejo foi demonstrado em outubro de 1978 quando celebrou-se uma reunião da Comissão de Questões Políticas da Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa e a Espanha participou antes mesmo de ter aprovada sua Constituição através do referendo.

O sucesso da reforma política, expresso pela realização das eleições e pela elaboração de uma nova carta constitucional, conquistou o respeito e a confiança internacional necessárias para a abertura das negociações com a Comunidade Européia e para a aproximação entre a Espanha e a Otan. A gestão de Adolfo Suárez, portanto, mostrou-se capaz de construir um ambiente político favorável à inserção definitiva da Espanha ao sistema internacional, conseguindo dar início à realização dos dois objetivos mais relevantes da política externa espanhola desde o período do governo de Francisco Franco.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0014217/CA