1. Introdução.

Três ondas de democratização¹ ocorreram no mundo moderno, e cada uma delas afetou diversos pequenos países sendo certo que durante seu desenvolvimento algumas transições seguiram o sentido oposto. Entretanto, como história não é linear, nem todas as transições aconteceram ao longo de uma onda democrática e, por isso, muitas mudanças políticas não se encaixam em classificações temporais perfeitas. Ademais, devido ao caráter multidirecional da história, as duas primeiras ondas foram seguidas de ondas reversas, quando alguns países que haviam se tornado democráticos reverteram a ordem para um regime não-democrático (Huntington, 1994:23).

Os intervalos temporais de cada onda de democratização e de cada onda reversa podem ser classificados, aproximadamente, da seguinte forma:

Tabela 1.

Ondas de Democratização	Período	Ondas Reversas	Período
Primeira onda (longa)	1828-1926	Primeira Onda	1922-1942
Segunda Onda (curta)	1943-1962	Segunda Onda	1958-1975
Terceira Onda	1974...	—	—

A primeira onda de democratização teve suas origens nas revoluções americana e francesa, mas o surgimento de instituições realmente democráticas nacionais é um

fenômeno do século XIX. Os critérios que definiam um regime democrático no século XIX resumiam-se em apenas dois: a) 50% dos homens adultos com direito a voto e b) um executivo com apoio majoritário de um parlamento eleito ou escolhido por eleições populares periódicas. (Huntington,1994:26)

Segundo esses critérios, os Estados Unidos já eram considerados democráticos desde o ano de 1828. Nos anos seguintes outros países ampliaram o sufrágio, introduziram o voto secreto e aumentaram a responsabilidade dos governantes em relação à sociedade. A Suíça, França e Grã-Bretanha tornaram-se países democráticos antes do final do século. Pouco depois da Primeira Guerra, a Itália e a Argentina implementaram regimes democráticos em seus territórios e, na década de 30, o Chile e a Espanha trilharam o mesmo caminho. No decurso de cem anos, mais de trinta países estabeleceram instituições democráticas nacionais mínimas. (Huntington,1994:26)

A primeira onda reversa iniciou-se no momento em que o senso comum entendia a democracia como uma tendência natural resultante do progresso social. Todavia, o desenvolvimento político compreendido entre 1920 e 1930 provocou o distanciamento da democracia, acarretando o retorno às formas autoritárias de governo tradicionais ou totalitaristas (Huntington,1994:26).

As reversões aconteceram em países que haviam implementado a democracia poucos antes ou logo depois da Primeira Guerra Mundial. A ascensão de Mussolini no governo italiano marcou o início da primeira onda reversa e, poucos anos depois, as frágeis democracias da Lituânia, Polônia e Letônia foram derrubadas por golpes militares. A conquista do poder por Hitler, erodiu a democracia alemã, provocou o fim da democracia austríaca no ano seguinte e derrubou o governo democrata tcheco em 1938 (Huntington,1994:28).

A democracia grega, já debilitada por disputas internas, encontrou seu final em 1939. O governo português sucumbiu a um golpe militar em 1926. O Uruguai voltou ao autoritarismo em 1936 e, as políticas domésticas do Brasil e da Argentina conviveram com golpes militares durante o ano de 1930. Na Espanha, um golpe militar desencadeou uma

¹ O que se segue é uma resumo da periodização sugerida por Samuel Huntington em “ A Terceira Onda : Democratização no Final do Século XX” . Editora Ática, 1994. pp.13-34.

guerra civil em 1936 e, em 1939, a República espanhola estava definitivamente enterrada (Huntington,1994:28).

A segunda onda de democratização iniciou-se com a Segunda Guerra Mundial, mas teve breve duração quando comparada à primeira onda democratizadora. A vitória dos Aliados e a conseqüente ocupação de território,promoveu a inauguração de instituições democráticas na Alemanha Ocidental, Japão, Áustria, Itália e Coréia. Ao final da década de 1940, Turquia, Brasil, Grécia, Costa Rica retornaram à democracia. Entre os anos de 1945-1946, a Argentina, Peru, Colômbia e Venezuela, convocaram eleições e implementaram governos eleitos pelo povo. Porém, o final dos anos 1950, marca o retorno de regimes autoritários nesses quatro países latino-americanos (Huntington,1994:28).

A descolonização que se seguiu à Segunda Guerra fez surgir diversos novos países e, em muitos deles, não foi despendido qualquer esforço no sentido de introduzir instituições democráticas em seus territórios. No Paquistão, a democracia nunca encontrou raízes sólidas e foi abolida em 1958. A Indonésia teve uma conturbada democracia parlamentar entre 1950 e 1957. Em outros Estados novos a democracia durou pouco mais de uma década, como nos casos da Índia, Filipinas e Israel (Huntington,1994:28).

A segunda onda reversa originou-se nos anos 1960, sendo as transformações mais relevantes aquelas ocorridas na América Latina. O retorno ao autoritarismo iniciou-se no Peru em 1962, quando militares intervieram a fim de modificarem o resultado das eleições. Em 1963 foi eleito um civil, mas acabou deposto pelos militares peruanos em 1968. No ano de 1964 ocorreram golpes militares no Brasil e na Bolívia, com a Argentina seguindo o mesmo exemplo em 1966, seguindo-se o Equador em 1972. No Chile e no Uruguai os militares tomaram o poder em 1973.

Na Ásia, em diversos países, os militares também impuseram regimes autoritários. O regime democrático da Coréia foi solapado por um golpe militar em 1960. Em 1957, a Indonésia substituiu a democracia parlamentar pela democracia dirigida que, por sua vez, foi derrubada e substituída por um regime militar autoritário. As Filipinas retornaram ao autoritarismo em 1972. Em 1975 foi a vez da Índia suspender as práticas democráticas em seu território.

Na Grécia a democracia ruiu depois de um golpe de Estado em 1965 e de um golpe militar em 1967. Militares turcos tomaram o governo em 1960 e restauraram a autoridade

de um governo eleito em 1961. Uma nova intervenção turca ocorreu em 1971, permitindo a instalação de um governo eleito em 1973, mas em 1980, os militares levaram a cabo uma tomada militar total.

A grande maioria dos países que se tornaram independentes depois da Segunda Guerra, situava-se na África e, em sua quase maioria, submeteram-se a regimes não-democráticos. O único país que permaneceu com um regime democrático foi Botsuana. Os outros trinta e três países passaram a ser regidos por governos autoritários.

O movimento global de afastamento da democracia nos anos 1960 e princípio dos anos 70 provocou um profundo pessimismo quanto a aplicação de democracias nos países em desenvolvimento, além de contribuir para o aumento da preocupação quanto a viabilidade e funcionalidade de um regime democrático nos países desenvolvidos.

A terceira onda de democratização começou a manifestar-se na Europa meridional. Três meses após o golpe português, o regime militar grego entrou em colapso, sendo substituído por um novo governo civil. Em novembro de 1975, a morte de Francisco Franco impulsionou uma reforma no regime autoritário espanhol.

Ao final da década de 1970, a onda democrática propagou-se para a América Latina. Em 1977, os militares equatorianos iniciaram sua retirada do poder e, em 1978, uma nova constituição foi elaborada. No Peru, o afastamento dos militares permitiu a eleição de uma Assembléia Constituinte em 1978 e a elaboração de uma nova constituição em 1979. Na Bolívia, a saída dos militares do governo produziu um ambiente político confuso que se estabilizou somente em 1982, com a eleição de um representante civil.

A derrota do governo Argentino na Guerra das Malvinas resultou na eleição de um civil em 1983. O Uruguai retornou à prática democrática em 1984, quando elegeu um presidente civil. Também em 1984, o Brasil elegeu o primeiro presidente civil desde 1964. Em 1988, o povo chileno decidiu, em um plebiscito, acabar com o domínio autoritário do general Augusto Pinochet.

O mesmo movimento espalhou-se em países da América Central. Honduras empossou um presidente civil em 1982, enquanto El Salvador elegeu um novo presidente depois de uma eleição intensamente disputada. A Guatemala elegeu uma Assembléia Constituinte em 1984 e um presidente civil em 1985.

A Ásia também foi afetada pela onda democrática. Em 1983, a Índia voltou a ser um país democrático. Nas Filipinas, o governo ditatorial de Ferdinando Marcos foi substituído por um regime democrático. Em 1988, o governo militar do Paquistão chegou ao seu fim com a eleição de uma representante da oposição.

O movimento democrático chegou aos países comunistas no final da década de 1980 e início da década de 1990. A Hungria começou sua democratização em 1988, seguida pela União Soviética. Na Polônia, em 1989, foi eleito um governo não-comunista. A Alemanha Oriental, a Tchecoslováquia e a Romênia também direcionaram suas políticas para regimes mais liberalizantes.

Na África e no Oriente Médio o impacto da terceira onda democratizante foi limitado. Em 1979, a Nigéria passou a ter um governo eleito que, entretanto, foi deposto em 1984. Em 1978, a África do Sul começou a reduzir a política de segregação racial e expande a participação para minorias não-brancas, embora a maioria negra continuasse excluída das decisões políticas do país. Somente em 1990, novas negociações foram iniciadas com a intenção de transformar a realidade política sul-africana.

Ainda que todas as democratizações realizadas durante a terceira onda sejam importantes e constituam relevante matéria de estudo, o diferencial que marca os processos sul-europeus reside na constatação de que foram as investigações relativas a eles que originaram novas propostas analíticas as quais se mostraram significativamente úteis quando aplicadas nos demais processos de transição democrática ocorridos durante este período.

Os estudos sobre as democratizações em Portugal, Grécia e Espanha geraram uma vasta literatura sobre os aspectos domésticos e externos que envolvem a transição de regime e suas respectivas capacidades causais e explicativas. Dentre essas três transições, o processo de democratização espanhol destaca-se por revelar-se paradigmático quando analisados os movimentos nacionais que conduziram à democratização e autônomo em relação ao sistema internacional.

A democratização espanhola apresenta-se como paradigma das transições por transação, isto é, inaugura um novo modelo de transição de regime que se caracteriza, principalmente, pelo controle que a elite autoritária exerce sobre o processo durante o seu desenvolvimento. (Share,1986:205)

A democratização por transação pressupõe a implementação gradual das reformas, visto que a elite propulsora do processo almeja resguardar-se de uma possível perda de controle político. Mudanças lentas e crescentes, geralmente, evitam maiores resistências e dificulta a união de interesses contrários à democratização, isto é, o caráter gradativo da transição pactuada colabora para a manutenção da percepção sobre a continuidade da estabilidade e da ordem política (Share e Mainwaring, 1986:209-210).

No caso espanhol, o presidente Adolfo Suárez protelou as mudanças o quanto pôde, conseguindo realizar um conjunto de reformas bem escalonado que obedeceu o ritmo determinado pelo regime. As transformações iniciaram-se com a anistia parcial de 1976, continuaram mediante a legalização do Partido Comunista Espanhol e terminaram com a eliminação das instituições franquistas em maio de 1977. Ao escalonar as reformas, Suárez evitou antagonismos com muitos setores do regime franquista e minimizou as possibilidades de um retrocesso (Share e Mainwaring, 1986:210).

A transição pactuada caracteriza-se, também, por excluir alguns atores do processo, principalmente no que se refere à reintegração da esquerda ao cenário político. A elite do antigo regime responsável pelo início da transição democrática procura, ao longo do processo, atribui um caráter marginal à esquerda política coma intenção de evitar com que esta se torne uma ameaça política (Share e Mainwaring, 1986:210)

Nas fases iniciais da transição espanhola, construiu-se um consenso entre os reformistas e a oposição moderada quanto à exclusão do Partido Comunista do cenário político espanhol. A decisão de Suárez de legalizar o PCE antes das eleições de junho de 1977 desapontou e chocou quase toda a elite reformista que havia apoiado o processo de democratização do regime espanhol condicionado a não participação da esquerda comunista nas eleições (Share e Mainwaring : 1986:211).

Por possuírem consciência sobre sua capacidade competitiva nas eleições, as elites dirigentes do regime autoritário diminuem seus temores quanto à democratização e elevam seu sentimento de controle. Logo, as elites autoritárias comprometidas com as eleições tendem a afastarem-se da extrema direita, isolando-as politicamente com o objetivo de reduzir as perspectivas de um retrocesso autoritário (Share e Mainwaring, 1986:14).

Na democratização espanhola, a decisão do presidente Adolfo Suárez de formar uma coalizão de centro-direita para as eleições realizadas em junho de 1977, exemplifica esta

questão. A formação da União Centro Democrática, sob o comando de Suárez, resultou no isolamento político da direita franquista, representada pela Aliança Popular, e minimizou qualquer tentativa de um retrocesso ao autoritarismo naquele momento (Share e Maniwaring, 1986:214).

Na Espanha a transição pactuada foi possível, basicamente, por três razões. Em primeiro lugar, o regime autoritário espanhol possuía amplo apoio e estava profundamente consolidado, circunstância que permitiu que a elite impulsionadora do processo possuísse vasto poder de negociação no momento de persuadir a oposição a aceitar uma transição ditada “de cima para baixo”. A oposição, por sua vez, aceitou as regras fixadas pelo regime e aceitou algumas limitações, visto que tinha consciência de que qualquer mudança radical naquele momento poderia traduzir-se em um retrocesso autoritário (Share e Mainwaring, 1986:224-226).

Em segundo lugar, o baixo nível de mobilização da sociedade espanhola também contribuiu para uma transição negociada na medida em que os líderes autoritários pouco tinham a temer quanto a uma desordem generalizada ou a uma vitória da esquerda nas eleições (Share e Mainwaring, 1986:227).

Em terceiro lugar, a liderança hábil de Adolfo Suárez em negociar e persuadir mostrou-se significativamente importante nas conversações com os militares e franquistas hesitantes em considerar que uma transição pactuada como a melhor solução para a crise do regime. Sua capacidade de sustentar o ímpeto e regular o ritmo da reforma foi um importante instrumento para seu sucesso. Entrementes, Juan Carlos, que fora considerado por muitos como incapaz e inexperiente politicamente, provou ser um rei prudente e, atuando juntamente com Suárez, criou as condições necessárias para o desenvolvimento do processo de democratização do regime espanhol. Ambos foram cuidadosos ao expressar respeito pelas tradições e procedimentos franquistas e, ao mesmo tempo que davam demonstrações inequívocas de apoio à democracia. (Share e Mainwaring, 1986:229)

Sob a óptica externa, a democratização espanhola configurou-se em um evento autônomo em relação ao sistema internacional na medida em que o processo não foi desencadeado por algum fenômeno externo. Ao contrário, a transição espanhola deveu-se a fatores de ordem exclusivamente nacional.

Na verdade, os governantes espanhóis franquistas e pós-franquistas estavam cientes sobre do como funcionava o sistema internacional do qual participavam e, frequentemente, souberam produzir estratégias políticas que lhes conferiam um reconhecido poder de negociação em diversas questões e uma considerável independência em relação ao ambiente externo.

Tanto antes da transição, como durante seu desenvolvimento, os chefes de governo da Espanha tenderam a não ceder às demandas externas sobre a flexibilização das liberdades civis, respeito aos direitos humanos ou democratização do regime. Visto que as iniciativas em democratizar o regime partiram dos atores nacionais, durante o processo de transição procuraram esses fortalecer suas posições políticas e controlar o desenvolvimento da democratização, evitando o surgimento de um ambiente doméstico hostil e polarizado politicamente, priorizando a manutenção da ordem pública ainda que, por diversas vezes, isto significasse o desrespeito aos direitos humanos ou a restrição das liberdades civis.

O governo Arias Navarro, que promoveu a primeira tentativa de reforma do regime autoritário, expressou sua autonomia política diversas vezes. Em fevereiro de 1974, a prisão do Bispo de Bilbao e a execução de um anarquista catalão originaram uma onda de protestos internacionais, tendo vários governos europeus ocidentais expressado sua desaprovação ameaçando romper relações com a Espanha. Os protestos não surtiram efeito sobre a política interna, e Arias Navarro prosseguiu com a sua política repressiva e, em agosto de 1975, começou a vigorar a nova Lei Anti-Terrorismo.

Essa legislação surgiu como uma resposta à onda de ataques terroristas ocorridos nos anos de 1974 e 1975. Sua aprovação resultou na execução de cinco terroristas e na declaração de prisão perpétua de outros seis. A reação internacional foi imediata. Embaixadores europeus retiraram-se da Espanha e a Comissão Econômica da Comunidade Européia ameaçou um bloqueio econômico caso não fossem libertados os presos e revogadas as sentenças de morte.

O governo Navarro não cedeu às pressões internacionais e, assim como Franco, convocou a sociedade e a elite política para um discurso no qual afirmava não admitir a interferência externa e que a Espanha estava sendo, mais uma vez, vítima de uma conspiração internacional. Conseqüentemente, a direita fortaleceu-se dentro do governo e elevou o nível da repressão interna (Share,1986:51).

A administração de Adolfo Suárez foi obrigada, também, a lidar com violentos atentados terroristas. O primeiro, em julho de 1976, ocorreu logo após a apresentação do novo programa político ao público, quando uma série de bombas explodiu por todo território espanhol. O segundo, em setembro, aconteceu logo após um encontro de Suárez com militares, quando terroristas bascos mataram um funcionário importante do governo. O mais grave, entretanto, foi o seqüestro do presidente do Conselho de Estado Espanhol pela Grapo², uma organização terrorista de esquerda mas com ligações com a extrema direita (Share, 1986:121).

A violência prosseguiu durante todo o ano de 1976 e, em janeiro de 1977, um terrorista da extrema direita matou um estudante. O assassinato foi seguido por mais um seqüestro, sendo o General Villaescusa, presidente do Conselho Supremo, abordado no centro de Madri (Share, 1986:121).

O governo iniciou uma série de prisões, mas ao contrário dos governos anteriores, não utilizou de violência deliberada. Suárez reuniu-se com representantes tanto da direita quanto da esquerda e elaborou um novo plano de ação para a repressão ao terrorismo. A moderação de Suárez conquistou o apoio da elite franquista, do PCE e do PSOE. Tal estratégia de Suárez não foi moldada pelas pressões internacionais que sempre estiveram presentes em ocasiões como essas. Na verdade, Suárez foi motivado por fatores exclusivamente internos já que intencionava evitar polarizações políticas que pudessem prejudicar o desenvolvimento do processo de transição democrática (Share, 1986:123).

O presente trabalho, portanto, objetiva analisar o papel desempenhado pelas pressões internacionais durante as diferentes etapas do processo de democratização do regime espanhol, utilizando como base analítica a tese proposta por Philippe Schmitter.

1.1 – Estrutura da Dissertação.

A fim de realizar esta análise, a dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro apresenta o debate evidenciado na literatura de Relações Internacionais sobre as influências internacionais em relação aos processos de democratização. Serão expostas as teses de

² GRAPO – Grupo Revolucionário Anti-Fascista Primeiro de Outubro, criada em 1976.(Carr,1993:16)

Laurence Whitehead e Philippe Schmitter, buscando-se fidelidade na reprodução de seus argumentos e explicações.

O segundo capítulo aborda a democratização espanhola e descreve o desenvolvimento das transformações ocorridas no regime autoritário espanhol. O processo de democratização está dividido em três etapas:

Pré-transição → 1973 – 1975

Transição → 1976 – 1977

Consolidação → 1977 – 1979.³

A fase relativa a pré-transição engloba o primeiro e o segundo governo Arias Navarro, marcado pelo fracasso das tentativas em reformar o regime franquista. O período de transição refere-se ao primeiro governo de Adolfo Suárez, quando as reformas foram propostas e implementadas, transformando o regime autoritário em uma democracia. Esse período encerra-se com as eleições gerais que promoveram a abertura de um novo parlamento na Espanha, permitindo que o país passasse a ser reconhecido interna e externamente como uma democracia. A etapa de consolidação do novo regime inicia-se com o processo de elaboração da nova Carta Constitucional, que sinaliza o retorno do Estado de Direito à Espanha. Essa fase encerra-se com as eleições de 1979, quando tanto o partido do governo quanto os partidos de oposição possuíram, verdadeiramente, capacidades iguais de competição.

Nesse capítulo, as preocupações estão voltadas exclusivamente para os aspectos políticos envolvidos na democratização espanhola, não se analisando fatores econômicos com fundamento na opinião de Ramón Cotarelo (1994). Segundo Cotarelo, enquanto o cenário político transformou-se profundamente e a Constituição consagrou tais mudanças, o cenário não econômico acompanhou essa tendência sendo certo que Constituição também não promoveu qualquer alteração, apenas reforçou a situação vigente.

De fato a transição econômica concentra-se, apenas, na constituição de um documento: o Pacto de Moncloa de 1977. O Pacto resultou de uma combinação entre as

³ O final da transição e o início da consolidação são momentos do processo de democratização que não podem ser determinados de maneira estanque. Porém, pode-se entender a eleição de julho de 1977 como o principal sinalizador do encerramento da fase de transição. Concomitantemente, o princípio das negociações sobre a

forças políticas presentes no processo de democratização e o governo, os quais se comprometeram a instaurar uma política econômica de contenção da inflação e moderação salarial, além da ampliação dos direitos trabalhistas. Contudo, o Pacto de Moncloa assegurou o *status quo* uma vez que procurou minimizar a força da transformação no setor econômico a fim de maximizar a transição política. (Cotarello,1994:47-48).

A transição econômica, portanto, pode ser entendida como complementação e consolidação da política empreendida por Franco nas décadas de 1950 e 1960, e como um novo marco jurídico que permitiu a liberalização do mercado de câmbio, do mercado bancário e a eliminação de tarifas alfandegárias, tendo como único objetivo a integração à Comunidade Européia.(Cotarello,1994:53)

O terceiro capítulo analisa o comportamento do governo espanhol, nas diferentes fases do processo de democratização, em relação às pressões externas oriundas, notadamente, dos Estados Unidos, da Comunidade Européias e de alguns partidos políticos europeus que atuavam junto à oposição democrática espanhola.

Em sua conclusão, esse trabalho opta pela tese de Philippe Schmitter apresentada no segundo capítulo, considerando-a como a mais adequada para explicar influência dos fatores externos na democratização espanhola.