2 – O Debate Sobre a Influência Internacional em Processos de Democratização

Um Estado submetido a uma transição democrática não se encontra isolado, isto é, o desenvolvimento da política nacional nesse período de mudanças desperta o interesse de diversos outros Estados que compõem o sistema internacional. Nesse contexto de interdependência é possível, então, que fatores externos exerçam alguma influência na democratização de um país, assim como também é provável que as transformações nacionais produzam algum efeito no sistema internacional.

O papel desempenhado pelas influências externas em processos de democratização, contudo, produziu um intenso debate na literatura de Relações Internacionais. Esse capítulo objetiva, portanto, apresentar a discussão existente entre Philippe Schmitter, que confere às influências internacionais um desempenho marginal e, Laurence Whitehead, que atribui um papel mais relevante aos elementos externos.

2.1 – A Discussão Sobre o Nível de Análise.

2.1.1 – Os níveis de análise e o enfoque unilateral.

Os estudos sobre as relações interestatais no campo das Relações Internacionais têm sido categorizados, tradicionalmente, de acordo com nível de análise sobre o qual o investigador direciona sua atenção com o objetivo de explicar o comportamento dos Estados. O nível de análise escolhido pelo investigador funciona como um indicador de onde se deve buscar as possíveis causas dos comportamentos dos Estados.

O esquema de análise mais utilizado nas investigações em Relações Internacionais foi proposto por Kenneth Waltz (1959) e distingue três níveis: 1) sistêmico (nível internacional); 2) doméstico; 3) individual. Em linhas gerais o nível sistêmico fornece explicações de acordo com as posições dos Estados no cenário internacional, o nível doméstico procura na cultura, na sociedade e nas instituições políticas suas explicações e o nível individual, objetiva explicar o

comportamento dos Estados em conformidade com as características pessoais do governante.

Outros autores identificaram outros níveis ou reduziram os já propostos por Waltz. Wolfers (1962), por exemplo, reduz os níveis a sistêmico e individual; Jervis (1976) acrescenta o nível da burocracia e Rosenau (1966) decompõe o nível doméstico em Estado/sociedade e instituições intermediárias. Contudo, esses teóricos e Waltz concordam que a análise deve se debruçar apenas sobre um destes níveis, recomendando que se dê prioridade ao nível sistêmico.

David Singer (1969) sugere apenas dois níveis de análise: o sistêmico e o doméstico. De acordo com Singer, a análise sistêmica oferece uma descrição das relações internacionais como um todo, enquanto a análise doméstica produz as explicações para os fatos considerados.

Ao focar o sistema, o investigador estuda os tipos de interação que este revela, possibilitando algumas generalizações sobre a criação e dissolução de coalizões, a frequência e duração de configurações de poder específicas, a estabilidade destas configurações e sua influência nas instituições políticas formais. Vale ressaltar que somente o nível sistêmico oferece um exame compreensivo das relações internacionais como um todo, sendo essencial para os estudos que possuem um propósito descritivo¹ (Singer, 1969:22).

Porém, Singer apropriadamente afirma que o nível sistêmico não possui capacidade explanatória basicamente por dois motivos:

- ❖ A análise sistêmica tende a ressaltar o impacto do sistema sobre os atores nacionais ao mesmo tempo em que minimiza o impacto dos atores domésticos sobre o sistema internacional. A tendência das análises sob este viés é de se afastarem das noções de autonomia e independência de escolhas e se aproximarem às orientações deterministas. (Singer, 1969:22-23).

- ❖ Pelo fato de o estudo priorizar o sistema como um todo, restam raros espaços para divergentes comportamentos dos Estados. Por negar ou dirimir as diferenças entre os Estados, a análise sistêmica promove uma imagem homogeneizada das nações no cenário

¹ A análise sistêmica também pode ser uma base para previsões sobre sistema e até mesmo dos atores. Todavia, o investigador deve ter ciência de que as características e comportamentos dos atores são previstos em termos gerais e superficialmente. (Singer, 1969:23)

internacional, circunstância que permite observar e medir certas correlações entre estímulos que impulsionam os Estados e os tipos de comportamento que aparentemente são conseqüências destes estímulos. Porém, o que aparentemente se apresenta como resultado de um estímulo pode ser uma simples coincidência. Se não for provada uma ligação causal entre estímulo-consequência, somente simples correlações podem ser sugeridas. A orientação sistêmica não enseja desvendar as causas dos comportamentos dos Estados (Singer, 1969:23).

O enfoque doméstico, por sua vez, permite ao investigador a construção de um estudo mais detalhado por possuir a vantagem de detectar diferenças significativas entre os Estados que compõem o sistema internacional. Neste caso as generalizações sobre o comportamento dos Estados podem ser mais acuradas do que as produzidas por análises sistêmicas, visto que a orientação doméstica torna possível o exame detalhado deste ator – Estado – (Singer, 1969:24).

A análise sob a ótica doméstica implica em suscitar questões sobre objetivos, motivações e o propósito da política nacional, permitindo uma abordagem sobre a tomada de decisões. Neste sentido, um estudo sub-sistêmico envolve, também, aspectos relativos a como e por que as nações buscam certos objetivos e não outros, introduzindo ao estudo os problemas de *goal-seeking*.

Estas questões, não consideradas em um exame sistêmico face a suposição de que os Estados possuem objetivos homogêneos, tornam-se decisivas em análises de orientação doméstica. A abordagem sub-sistêmica exige investigação minuciosa do processo pelo qual os objetivos são determinados, considerando fatores internos e externos que o influenciam e a estrutura institucional do qual emergem (Singer, 1969:25). Deste modo, Singer atribui à análise doméstica a capacidade explicativa ausente em estudos sistêmicos, pois permite pesquisar o processo de elaboração da política externa.

Porém, o excesso de diferenciação entre os Estados pode levar ao etnocentrismo na medida em que o investigador pode tornar-se propenso a considerar as características de seu Estado como virtudes e os atributos de outras nações como vícios, principalmente em momentos de conflito. (Singer, 1969:24).

Um outro problema que pode prejudicar um estudo subsistêmico diz respeito à interrogação quanto ao ponto de partida da observação, isto é: o investigador examina o comportamento dos Estados através de fatores objetivos que verdadeiramente o influenciam, ou, através da percepção que ele possui em relação a estes fatores? O investigador estaria, assim, envolto em uma série de questões fenomenológicas sobre a influência do objetivo e do real no comportamento das nações. (Singer, 1969:26).²

A abordagem sub-sistêmica implica na montagem de uma complexa rede metodológica que permite que este viés analítico disponha de maior capacidade de descrição e explicação das relações internacionais do que a abordagem sistêmica. Contudo, a capacidade de previsão da orientação doméstica não pode ser considerada maior ou melhor do que a apresentada por uma análise sistêmica. Em termos de previsão, ambas se situam em um mesmo patamar (Singer, 1969:27-28).

Para Singer, os dois níveis de análise são reciprocamente excludentes e não podem se unir para somar conhecimentos. Uma análise sob a ótica sistêmica não conduzirá às mesmas conclusões que a análise sub-sistêmica, prova de que as duas abordagens não podem produzir conhecimento cumulativo e promover generalizações empíricas. Diferentes níveis de análise partem de diferentes pontos de referência e, por isso, resistem a uma integração teórica.

2.1.2 – Os níveis de análise e o enfoque integrado.

Estudiosos de Relações Internacionais como Peter Gourevitch (1978), Peter Katzentein (1985), Helen Milner(1988), Ronald Rogowski (1989), Andrew Moravcsik (1993) e Robert Putnam (1993), não partilham da convicção de Singer. Segundo estes autores, as análises sobre as relações internacionais - principalmente no que se refere à política externa - devem construir suas explicações a partir de enfoques interativos entre os dois níveis.

² Singer afirma que as análises sub-sistêmicas precisam lidar com três questões fenomenológicas básicas : 1) se os indivíduos respondem de maneira quase determinística às realidades objetivas do ambiente ou se reagem de acordo com suas percepções, 2) se é possível ou não discernir repostas quase determinísticas das repostas baseadas em percepções, 3) qual a natureza do Estado como um ator internacional. Se é uma entidade social com fronteiras definidas e uma unidade em si mesma, ou, se é um aglomerado de indivíduos, instituições, costumes e procedimentos. (Singer, 1969:26-27).

As análises sistêmicas consideram o Estado um agente racional, possuidor de preferências estáveis ao longo do tempo, capaz de mobilizar, sempre que necessário, o apoio doméstico em suas negociações internacionais. Neste sentido, a política doméstica é entendida como uma variável interveniente, ou seja, uma linha de conexão que transfere os imperativos internacionais para a política nacional. Os atores domésticos, então, agem racionalmente adaptando suas escolhas às restrições externas.

Uma análise puramente sistêmica apresenta-se como uma possibilidade abstrata. A indeterminação sobre o que motiva os Estados a praticarem certas políticas enfraquece as orientações puramente sistêmicas. Sem o exame da política doméstica o estudo sistêmico torna-se um guia inconsistente, visto que se torna impossível à explicação da variedade de interesses e objetivos que compõem o sistema internacional (Moravcsik, 1993:7-8).

A fim de tornar a análise sistêmica mais avançada e capaz de lidar com a limitação explicativa que esta possui, outros investigadores das relações internacionais como Robert Keohane (1986), Michael Mastanduno (1989) e David Lake (1989), passaram a considerar o nível sub-sistêmico como uma variável interveniente que introduz oscilações nas previsões das análises sistêmicas.

A política doméstica como variável residual somente pode ser incluída em um estudo sistêmico se três pressupostos forem flexibilizados: a racionalidade, a capacidade de mobilização doméstica constante e as das preferências estáveis. Isto significa admitir que: a) nem sempre o Estado calcula seus interesses perfeitamente, b) que variações no ambiente doméstico podem influenciar no poder de barganha do governante, c) que as preferências dos Estados não são inalteráveis.

Contudo, ainda que introduzam novas considerações relativas ao corolário que envolve a orientação sistêmica, tais autores continuam a considerar o nível doméstico como marginal e privilegiam o nível sistêmico em suas interpretações sobre as relações internacionais.

Do ponto de vista da abordagem integracionista (sistêmico ↔ doméstico), a interpretação sistêmica “flexibilizada” também não se mostra capaz de explicar as relações internacionais e, por isso, pode ser submetida a dois questionamentos.

Em primeiro lugar, a decisão de se iniciar uma análise a partir do sistêmico como oposto ao doméstico constitui-se em uma escolha arbitrária. Teorias

sistêmicas não possuem condições inerentes que as tornem mais precisas ou parcimoniosas do que as teorias sub-sistêmicas. Na ausência de qualquer evidência empírica que demonstre que as abordagens domésticas e sistêmicas possuam o mesmo grau explicativo, a prioridade despendida ao nível sistêmico introduz uma injustificada tendência nos estudos e interpretações das relações internacionais (Moravcsik, 1993:14).

Em segundo lugar, ao priorizar o nível internacional em suas explicações e incluir fatores domésticos somente quando necessário, a abordagem sistêmica tende a promover interpretações *ad hoc* e não teorias sobre a interação entre a política internacional e doméstica. No lugar de calcular os interesses nacionais e externos simultaneamente, as análises sistêmicas oferecem pressupostos inconsistentes sobre a racionalidade e a preferência dos governantes que ora respondem a estímulos externos, ora a estímulos internos. Soma-se a isso a falta de uma estrutura analítica definida que impede o investigador de definir quais são as variáveis domésticas relevantes ao seu estudo, ficando este estudo restrito a uma lista fortuita de possíveis fatores domésticos relevantes, ordenados desde o caráter nacional até as leis constitucionais, englobando, também, as estruturas de classes (Moravcsik, 1993:14).

Com a intenção de ultrapassar as insuficiências explicativas dos estudos sistêmicas, Peter Gourevich (1978) e Robert Putnam (1993) sugerem uma orientação analítica que considera os dois níveis de maneira uniforme, isto é, tanto o nível internacional como doméstico possuem a mesma condição explicativa. A abordagem de Gourevich procura explicar a formação dos interesses, enquanto Putnam objetiva explicar o processo de barganha nas negociações internacionais, ambas possuindo a consideração comum de que interdependência entre os níveis não coage o governante, mas cria novas possibilidades políticas.

Em 1978, Peter Gourevich escreveu um importante artigo³ sobre as influências do ambiente externo nas políticas domésticas. Segundo Gourevich, a maioria dos autores preocupados em explicar a política externa ou a política internacional apenas enfocam a política doméstica, considerando contexto internacional como mera consequência. Por outro lado, autores que procuram

³ O título do artigo *The Second Image Reversed : The International Sources of Domestic Politics*, se refere ao capítulo “*The Second Image : International Conflict and the Internal Structure of States*” pp.80-156, in Waltz, Kenneth. **Man, State and War: A Theoretical Analysis**. Columbia University Press.1959.

estudar o sistema internacional não consideram o ambiente doméstico relevante, descrevendo-o como um produto da estrutura internacional (Gourevich, 1978:881).

A partir destas duas constatações, Peter Gourevich propõe-se a analisar a interação existente entre as variáveis domésticas e externas na formulação da política externa a partir de três pontos principais: 1) em que medida a política externa deriva do contexto internacional, 2) a influência dos interesses políticos internos na formulação da política externa e, 3) a conexão entre o ambiente doméstico e o ambiente internacional (Gourevich, 1978:882).

Ao relacionar estes três elementos, Gourevich conclui que o sistema internacional não é somente uma consequência da política doméstica dos Estados ou da estrutura, mas é também a causa de ambos. As relações econômicas e as pressões militares influenciam a política doméstica desde sua formulação até sua forma final, o que impulsiona o autor a afirmar que relações internacionais e política doméstica são profundamente entrelaçadas e que, por isso, devem ser analisadas simultaneamente formando um único cenário (Gourevich, 1978:911).

Robert Putnam (1993), por sua vez, procurou elaborar um programa mais completo sobre a interação entre variáveis internas e externas nas formulações de política externa, enfocando o papel do governante nas negociações internacionais nas explicações sobre o processo de barganha que as envolvem.

Nos Jogos de Dois Níveis o governante, na medida em que precisa ter habilidade para lidar com as pressões políticas oriundas de duas dimensões, apresenta-se como um elo entre o ambiente interno e externo e, frequentemente, encontra-se em situações de risco. Qualquer resultado obtido no processo de negociação internacional depende da influência que o governante possui sobre a política doméstica e sobre a política internacional. Segundo Putnam, é o poder de barganha – tanto doméstico quanto externo – que determina os rumos de uma negociação internacional.⁴

⁴ Geralmente, durante o desenvolvimento dos debates que envolvem a ratificação de um acordo/tratado, o governante/negociador tende a incluir seus próprios interesses políticos. Este comportamento pode ser explicado, basicamente, por dois fatores : a) um acordo internacional de sucesso pode ser um elemento que contribua para o aumento do índice de popularidade do governante, principalmente se o mesmo tiver desempenhado papel significativo no decorrer das discussões; b) o governante pode estar objetivando efetivar uma política que ele deseja mas que não é capaz de implementá-la (como as políticas de estabilização econômica que não são amplamente aceitas internamente mas que podem ser adotadas como resultante de um acordo com

No **cenário internacional – nível 1** – os governos nacionais procuram desempenhar uma política que melhor atenda às necessidades dos grupos domésticos e que, conjuntamente, minimize os prováveis custos originários do desdobramento da política internacional.

No **âmbito doméstico – nível 2** – o governante negocia com os grupos que o pressionam em busca de medidas que lhes sejam favoráveis, ao mesmo tempo em que procura conquistar a confiança doméstica com a intenção de obter mais poder e prestígio político. Neste contexto, o governante só proporá a ratificação de um acordo que não demande muito investimento político de sua parte, mas que lhe confira proveitosos ganhos. Um acordo que o obrigue a compor diferentes coalizões internas, ameaçando seu atual investimento político, dificilmente será apresentado para ratificação interna. Por outro lado, a reticência do governante em submeter o acordo à apreciação doméstica possivelmente diminuirá seu poder de barganha nas negociações do nível 1, podendo, ainda, prejudicar futuras conversações na esfera externa (Putnam, 1993:458).

Desse modo, a interdependência entre nível externo e o nível interno se evidencia de duas formas distintas, mas complementares: 1) para que haja um posicionamento inicial nos debates do nível 1, é preciso que já tenham ocorrido diversas discussões no nível 2; 2) por sua vez, o apoio necessário a ser obtido no nível 2 depende do poder de negociação (barganha) que o governante apresenta no nível 1.

As discussões internas ao nível 2, que geram o posicionamento a ser defendido nas negociações do nível 1, podem originar duas posições políticas opostas: apoio à ratificação, ou, oposição à adesão ao acordo. Logicamente, a propensão à adesão ao tratado está diretamente ligada à amplitude do apoio obtido no cenário doméstico, amplitude esta que também determinará qual estratégia política o governante empregará durante as negociações no nível internacional.⁵

O governante pode interferir na magnitude do suporte doméstico explorando sua autonomia em relação aos grupos que compõem esta esfera. Neste caso, a autonomia e a ratificação constituem grandezas diretamente proporcionais, isto é,

o FMI). Há situações, também, que o governante segue sua própria concepção sobre o que se configura como interesse nacional. (Putnam, 1993:456-457)

⁵ O negociador pode aplicar duas estratégias : a) “*tying hands*” – a intenção é de elevar o poder de barganha no nível 1 argumentando que, embora desejasse assinar o acordo, este não seria

quanto maior a independência do governante e de seus assessores em relação aos grupos internos, maior será a probabilidade de ratificação do acordo (Putnam, 1993:449-450).

A amplitude do apoio doméstico também pode ser influenciada pela estratégia adotada pelo negociador na esfera internacional. O governante precisa maximizar a eficiência de suas demandas e das concessões que terá de fazer para que o tratado seja validado. Neste aspecto, o governante pode sentir-se impelido a participar de uma negociação internacional com o objetivo de aumentar seu prestígio político interno. Concomitantemente, quanto mais sólida sua reputação na política nacional, maior será seu poder de convencimento no decorrer das conversações na mesa internacional (Putnam, 1993:451-452).

Do mesmo modo, a composição dos grupos, as coalizões que os formam e as preferências que manifestam, afetam o grau do suporte dispensado ao governante no círculo doméstico. Pode-se, então, afirmar que quanto maior o número de grupos comprometidos com uma política isolacionista, menores serão as oportunidades de ratificação de um tratado. Contudo, se as preferências dos grupos domésticos revelarem-se significativamente díspares, maior será a possibilidade de cooperação internacional⁶ (Putnam, 1993:446).

O Jogos de Dois Níveis, entretanto, envolve a troca de informações entre o governante e o nível nacional, e entre os próprios governantes nos debates do nível externo. Precisamente neste ponto a imperfeição das informações pode provocar percepções equivocadas sobre as intenções das partes envolvidas e ser contraproducente em situações em que o tratado objetiva melhorar a posição de todos seus participantes.

Considerando que os negociadores não detêm pleno conhecimento sobre a política doméstica dos demais Estados integrantes das discussões do nível 1, conseqüentemente, não estarão aptos para construir uma análise perfeita sobre seus comportamentos. Logo, cria-se uma incerteza sobre a magnitude do apoio despendido pelos grupos domésticos – dos demais Estados – ao acordo,

ratificado domesticamente; b) “*Cutting Slack*”- pressupõe a expansão do apoio a um acordo que, de outro modo, seria rejeitado internamente. (Muravcsik,1993:28)

⁶ Governos comprometidos com uma política única estão menos propensos a participações em acordos internacionais, visto que são menos flexíveis na incorporação de perspectivas políticas diferentes. (Putnam,1993:446)

aumentando as ocorrências de deserção involuntária.⁷ Por isso torna-se indispensável à aplicação de medidas que expandam o escopo dos ganhos e que garantam que a ratificação tenha, impreterivelmente, englobado eventuais custos. Desta forma, os negociadores presentes no nível 1 tornam-se capazes de detectar e minimizar pontos passíveis de conflito que, provavelmente, impediriam os debates internacionais de gerarem resultados positivos. (Putnam,1993:452-454).

De modo geral, a principal contribuição da tese dos Jogos de Dois Níveis foi o reconhecimento de que a política doméstica pode ser utilizada para afetar os resultados da política externa considerando, também, que as metas internacionais somente podem ser alcançadas quando os objetivos internos são atingidos. A constatação de que o governante/negociador precisa estar apto para conciliar interesses domésticos e externos, explicita as vantagens de estratégias que exploram simultaneamente as políticas nacional e internacional como complementares, substituindo uma abordagem superposta por uma análise aditiva.

Assim como as propostas analíticas de Gourevich e Putnam ressaltam a limitação explicativa das abordagens exclusivamente sistêmicas, outros estudos relacionados à interferência de fatores externos na política doméstica, ou, à influência de fatores domésticos no contexto internacional – tais como: meio ambiente, intervenções humanitárias, direitos humanos, sociedade civil global e efeitos da globalização – também se apresentam como um desafio às orientações desta categoria. Porém, diferentemente das constatações dos referidos autores sobre a capacidade explicativa igualitária das análises tanto domésticas quanto sistêmicas, as outras investigações sobre a integração entre o doméstico ↔ externo questionam um dos principais axiomas das teorias sistêmicas: a soberania estatal.

As teorias sistêmicas baseiam-se teoricamente nos pressupostos realistas, que entendem o Estado como uma entidade autônoma e plenamente soberana. Contudo, autores pós-modernos como Walker (1990), Ashley (1988), Neufeld (1995) e Luke (1993), não partilham desta ontologia, afirmando que o conceito de soberania surgiu em determinado contexto histórico e que se evidencia como um guia inadequado para a compreensão das relações internacionais contemporâneas.

⁷ Putnam aponta dois tipos de deserção : a) voluntária – fruto de um comportamento individualista na ausência de instrumentos que obriguem o cumprimento do acordo; b) involuntária – oriunda da

No contexto do processo global e novas articulações locais, identificam-se novas formas de prática e atuação política que incentivam uma reinterpretação do conceito de soberania que inclua a rearticulação do espaço político como resposta às transformações econômicas, sociais e políticas.

Neste sentido, o pensamento pós-moderno pode ser utilizado como embasamento teórico para aqueles estudos em que as fronteiras entre o interno/externo revelam-se tênues. Inseridos nesta classe de investigação – além dos exemplos citados anteriormente – encontram-se as análises sobre a interação entre elementos externos e internos nos processos de transição de regimes políticos, fenômeno aparentemente exclusivo ao ambiente doméstico, mas que revela significativa dimensão internacional durante seu desenvolvimento.

2.2 – Investigações Sobre a Dimensão Internacional nos Processos de Democratização

A respeito disso pode-se dizer que os casos que mais originaram pesquisas foram às democratizações ocorridas no sul da Europa durante a década de 70. Autores como Laurence Whitehead (1996), Geoffrey Pridham (1991), Philippe Schmitter (1988,1996), Juan Linz (1988,1980), Benny Pollack (1991), Susannah Verney (1991) e Walter C. Opello (1991), passaram a investigar os processos de democratização na Grécia, Portugal e Espanha salientando a necessidade de se considerar a dimensão internacional em estudos relacionados às mudanças no regime político doméstico. As democratizações ocorridas no sul da Europa na década de 70, na América Latina na década de 80 e no leste Europeu na década de 90, configuraram situações em que a dimensão internacional mostrou-se claramente importante, ainda que cada um destes fenômenos possua suas características particulares.

Oportunamente, Geoffrey Pridham (1991:29-30), sugere um roteiro das variáveis relevantes para a construção de uma análise integrada sobre a esfera interna e externa durante os processos de transição de regime.

incapacidade do negociador de realizar as promessas feitas devido à algumas falhas na ratificação do acordo. (Putnam,1993:453)

Tabela .2

<p style="text-align: center;">A) Introdução :</p> <p>⇒ Situação geopolítica, fatores culturais e históricos, influência potencial do ambiente externo.</p> <p>⇒ Natureza da transição democrática e oportunidades para influências externas.</p> <p>⇒ Identificação das diferentes fases do processo de transição: pré-transição, início da transição, processo de transição, resultados da transição, perspectivas quanto à consolidação da democracia.</p>	<p style="text-align: center;">B) Encadeamento de fatores internos:</p> <p>⇒ Cenário internacional durante a transição democrática :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Contexto geopolítico : eventos internacionais relevantes; ❖ As diferentes fases do processo de transição em relação ao seu contexto geopolítico; ❖ Economia internacional ❖ Organizações internacionais; ❖ Relações bilaterais com outros países <p>⇒ Fontes da influência externa: política, econômica, cultural.</p>
<p style="text-align: center;">C) Encadeamento de fatores externos em resposta aos encadeamentos internos</p> <p>⇒ Cenário operacional: estrutura governamental nas diferentes fases da transição. Distribuição do poder doméstico e suas conexões internacionais. Incertezas políticas durante a transição.</p> <p>⇒ Relações dos atores domésticos com o ambiente externo : interesses, motivações e estratégias</p> <p>⇒ Cenário doméstico : Existência ou não de divisões na opinião internacional sobre o processo de transição. Coesão doméstica. Opinião pública. Expectativas de relações com a Comunidade Européia.</p> <p style="text-align: center;"><u>CONCLUSÃO</u>: Relevância do ambiente internacional durante o processo de transição de regime. Quais as pressões internacionais mais significativas.</p>	

A partir do esquema proposto por Pridham, pode-se averiguar se o contexto internacional teve influência significativa no processo de transição democrática. Neste aspecto, os três casos sul-europeus (Grécia, Portugal e Espanha) demonstram que há diversos tipos de ligações entre os atores domésticos e externos, com variados graus de influência e contextos diferentes durante cada etapa que compõe o processo transitório. Porém, ainda que cada um dos três casos sul europeus contenham características específicas, tais democratizações partilham da característica comum de possuírem a Comunidade Européia como o ator externo mais inclinado a influenciar em suas políticas domésticas durante o processo de mudança de regime.

O papel da Comunidade Européia e sua influência durante os processos de transição democrática no sul da Europa na década de 70 foi amplamente discutido, originando duas correntes analíticas divergentes. A primeira utiliza como referencial a tese de Democratização por Convergência de Laurence Whitehead e, a segunda, representada por Philippe Schmitter, entende a democratização como um processo exclusivamente doméstico.

2.2.1 – A democratização por convergência.

Laurence Whitehead identifica três caminhos possíveis para a democratização: a) democratização por derrota (ocupação) ; b) democratização por incorporação e d) democratização por convergência.

A democratização conseqüente da derrota foi a rota seguida por alguns países ao final da Segunda Guerra Mundial, como Holanda , Bélgica e Dinamarca, França, Grécia, Alemanha e Japão⁸. Como se trata de uma conquista após uma guerra, a democratização por derrota requer um sólido interesse nacional que sirva de respaldo aos vultosos investimentos humanos e de outros recursos necessários para a operação.

⁸ Com a derrota alemã no conflito, estes antigos território ocupados sofreram modificações políticas importantes. As democracias belga, norueguesa e dinamarquesa foram restauradas ao final da guerra. As democracias da França e Grécia foram reformuladas depois de suas libertações. A Alemanha e o Japão tiveram suas democracias instauradas e monitoradas pelos Aliados. (Whitehead,1991:262)

O regime democrático surge, então, mais como um produto imposto pelo país conquistador, do que como catalisador para a conquista. Em princípio, outros objetivos se mostram mais urgentes, como a pacificação e a restauração da ordem no território que, geralmente, são prioridades porque permitem a redução dos custos da ocupação e diminuem as possibilidades de revanchismo. Alcançadas estas metas, os procedimentos para a instauração de um regime democrático começam a ser iniciados. Contudo, nem sempre os interesses dos conquistadores se harmonizam com os interesses domésticos do território ocupado, o que faz com que as forças de ocupação procurem outras estratégias para promover a paz e a ordem interna necessárias para a instalação do novo regime (Whitehead, 1991:47).

Mesmo que a democratização seja resultante de uma derrota, o apoio doméstico ainda representa uma variável importante para a consolidação do novo regime. Os “ganhadores” precisam estar propensos a discutir prováveis revisões no regime com os atores domésticos a fim de que não se construa qualquer percepção interna de manipulação. Esta é a condição primordial para o sentimento de segurança da potência conquistadora, visto que a derrota na guerra não é suficiente para promover uma transição democrática, sendo também preciso que os atores domésticos considerem o regime anterior como obsoleto e derrotado (Whitehead, 1991:47-48).

Todavia, nem sempre a ocupação do território é necessária. Em certos casos a derrota militar pode ser interpretada como um meio para que os líderes do regime autoritário reconheçam a inexistência de sustentação interna e, por isso, aceitem a instauração da democracia (Whitehead, 1991:48).

Por sua vez, a democratização por incorporação supõe que o território a ser incorporado precisa ter atingido um alto grau de democratização para que não ameace o regime do país incorporador. O processo é, em princípio, irrevogável.

Vários territórios tornaram-se democráticos através de sua incorporação a um Estado democrático, sendo certo que o caso do Havaí pode ser considerado o mais representativo. O Havaí somente foi integrado ao Estados Unidos por preencher os requisitos necessários impostos pela Constituição, pois ao se tornar um estado norte-americano não poderia ameaçar o regime democrático doméstico nem ser desincorporado posteriormente. O governo americano empregou políticas que garantissem a integridade das instituições políticas havaianas com o objetivo de alinhá-las às suas próprias instituições democráticas.

A terceira via descrita por Whitehead refere-se à democratização por convergência. A democratização por convergência ocorre através do alargamento de uma comunidade democrática pré-existente. Neste caso, diferente da democratização por incorporação, o governo local possui força política e pode negociar as questões concernentes a entrada de seu país na instituição comunitária. Por ter seu poder de intervenção menor do que o de um país que incorpora (como os Estados Unidos em relação ao Havai), a instituição comunitária precisa exigir dos países que pleiteiam admissão um maior nível de comprometimento com a democracia. Como a soberania de cada país membro é respeitada, conseqüentemente as medidas de proteção do regime democrático da comunidade necessitam ser mais amplas e rígidas. (Whitehead, 1991: 49). As democratizações em Portugal, Espanha e Grécia são os mais significativos exemplos de democratização por convergência, sendo a Comunidade Européia a instituição da qual os referidos Estados objetivavam fazer parte.

Mesmo considerando que um processo de democratização se explica em sua maior parte por seus fatores políticos domésticos, Whitehead confere à dimensão internacional um peso importante, não sendo apenas um elemento marginal e indefinido. Assim, segundo o autor, existem três alternativas que permitem que os fatores internacionais possam ser agrupados e analisados : 1) contágio; 2) controle e 3) consentimento.

A primeira alternativa de análise, contágio, refere-se a mecanismos imparciais de transmissão que pode induzir alguns países a reproduzir instituições democráticas de outros Estados, fronteiriços ou não, sem que haja qualquer intencionalidade por parte dos atores domésticos ou externos. As atitudes, interesses e expectativas domésticas são influenciados independentemente das estratégias políticas adotadas pelo governo interno. Esse tipo de análise requer o exame do papel que os meios de comunicação desempenharam ao longo da transição democrática, tenham estes apoiado ou não o processo. Além disso, a memória histórica é um elemento fundamental na explicação de alguns casos, pois pode influenciar profundamente a interpretação das informações recebidas pelos mecanismos imparciais que estimulam o contágio. (Whitehead, 1996:6-8)

Dessa forma, algumas democratizações ocorridas no leste europeu na década de 90 podem ser entendidas, também, como uma consequência dos

acontecimentos na Alemanha Oriental, cujo movimento sem qualquer intenção dos atores domésticos, difundiu-se e contagiou diversos outros Estados.

Por outro lado, os próprios mecanismos de transmissão auxiliam a entender os limites do processo de contágio. No caso Espanhol pode-se afirmar que os acontecimentos em Portugal (Revolução dos Cravos) reforçaram a opção pela transição pactuada. Porém, neste caso, a memória histórica da Guerra Civil explica melhor o porquê desta escolha.

A segunda alternativa, controle, está diretamente ligada a quatro motivações políticas diferentes: a) a estratégia estadunidense de consolidar seu domínio na Europa Ocidental e Japão no pós Segunda Guerra; b) a intenção britânica de perpetuar sua influência econômica e política depois de seu declínio comercial e militar; c) o esforço norte-americano em enfraquecer gradualmente a Guerra Fria e reforçar seu poder nas questões de segurança; d) o declínio e colapso econômico e político da antiga União Soviética, que esvaziou uma série de rivalidades entre as potências (Whitehead,1996:9).

Ao contrário do procedimento por contágio, o controle permite conhecer a velocidade, a direção, os limites e os mecanismos de transmissão do processo de democratização (Whitehead,1996:10). No caso da Inglaterra, a ordem e a velocidade da democratização nas colônias foram determinadas pelo próprio processo de descolonização. Por seu lado, o caso Sul Africano exemplifica com clareza como o fim das rivalidades entre Estados Unidos e Rússia permitiu que ambos os Estados se unissem e promovessem a pacificação e a democratização em antigos territórios considerados como áreas de disputa política.

Aparentemente a promoção da democracia em antigos domínios pode configurar-se como contrária à política de maximização de poder dos países dominadores. No entanto, a política empreendida tanto pela Inglaterra como pela antiga União Soviética (no caso dos satélites do leste europeu) objetivou evitar perdas futuras, a intenção das políticas britânica e soviética era criar um ambiente internacional que minimizasse as possíveis ameaças provenientes do declínio de poder no longo prazo. No caso sul africano, a União Soviética procurou resguardar-se de uma derrota que parecia iminente. Isto porque, em certos momentos, a política de descentralização do poder apresenta-se como a melhor alternativa para o Estado dominador mesmo que isto seja confundido, temporariamente, como perda de controle.

Precisamente nesse ponto, a opinião pública doméstica destaca-se como uma das variáveis que passam a influenciar na política externa, visto que qualquer estratégia política de descentralização do poder necessita aprovação doméstica. Algumas parcelas da sociedade doméstica podem sentir-se ameaçadas pelos processos democratizadores em antigos territórios de domínio e podem incentivar políticas contrárias que podem produzir uma desestabilização interna. Nestes casos, cabe aos formuladores da política externa demonstrar que os interesses nacionais estarão garantidos no longo prazo, provando que os custos de manutenção da estrutura de controle vigente está se tornando cada vez mais alto, ou, que os riscos da nova política são ínfimos e não ameaçam seu sucesso (Whitehead, 1996:11).

A terceira alternativa, consentimento, é mais sofisticada e sua aplicação dirige-se à consolidação democrática. O estudo da dimensão internacional nos processos de transição democráticos de acordo com a perspectiva do consentimento pressupõe a divisão do processo de democratização em fases – pré-transição/transição/consolidação – sugerindo uma complexidade maior em relação às duas alternativas anteriores.

Examinar o processo de democratização sob o ponto de vista do consentimento significa incorporar os interesses e atitudes dos atores domésticos e suas interações com o ambiente externo. Whitehead afirma que a segurança e a autenticidade de um regime democrático implementado exige um amplo apoio e envolvimento dos diversos grupos sociais domésticos, inferindo-se que uma democracia real nem sempre é produto da imposição ou políticas externas (Whitehead, 1996:16).

Ao dividir o desenvolvimento de transição democrática em diferentes fases constata-se que o princípio do processo engloba os períodos de maiores incertezas que podem gerar insegurança no sistema internacional, principalmente naqueles casos em que a identidade nacional não se encontra claramente delineada.

Como consequência, segundo Whitehead, surgem os blocos regionais constituídos por países democráticos que objetivam garantir a segurança internacional através da defesa da democracia. O exemplo mais significativo é a Comunidade Européia que instituiu como cláusula de ingresso a obrigatoriedade do regime democrático (Whitehead, 1996:18).

Nesse sentido, a Comunidade Européia serve como um apoio de longo prazo às instituições democráticas recém estabelecidas, visto que oferece vários incentivos políticos e econômicos que promovem o consentimento interno em direção a consolidação do novo regime.

Por outro lado, a criação do consentimento interno em relação ao regime democrático não precisa, necessariamente, possuir uma dimensão internacional proeminente. Transições democráticas que não envolvem disputas territoriais, realinhamento internacional ou modificações nas relações com os blocos democráticos, não possuem uma dimensão internacional relevante (Whitehead,1996: 19). Ao contrário, quando alguns ou todos estes itens são motivos de discussão e/ou contencioso, certamente a dimensão internacional torna-se indispensável, visto que as estratégias dos atores internos envolvidos no processo sofrerão influências dos interesses e das ações dos atores externos e os influenciarão do mesmo modo, originando um movimento contínuo de troca de informações que obscurece a fronteira entre o doméstico e o internacional.

Isto posto, pode-se afirmar – após a descrição das três formas de implementação do regime democrático e das alternativas de inserção do contexto internacional nas análises – que a dimensão internacional das democratizações por convergência, que Whitehead entende como a melhor perspectiva para o estudo dos casos ocorridos no sul Europa, devem ser compreendidas por meio do procedimento do consenso.

A democratização por convergência pressupõe um processo mútuo de ajuste político entre o ambiente doméstico e o externo, onde as fronteiras entre o interno e o externo dificilmente são distinguidas e tornam-se mais abertas e flexíveis.

Whitehead, então, ressalta que durante a fase de transição é necessário que a análise se concentre nos atores domésticos, que são as verdadeiras molas propulsoras do processo. Por sua vez, no decorrer da consolidação do regime democrático as restrições estruturais começam a desempenhar um papel mais significativo e, por isso, a análise volta-se para a interação entre os elementos domésticos e internacionais (Whitehead, 1991:52-53).

No caso sul europeu a restrição estrutural está expressa na condição imposta pela Comunidade Européia na qual somente países democráticos podem fazer parte da instituição. Neste sentido, depois que o país implementa o regime

democrático e passa a preencher uma das obrigatiedades para seu ingresso na Comunidade, naturalmente a expectativa de ser admitido na instituição passa a ser um elemento substancial na promoção da consolidação da democracia.

Porém, Whitehead sustenta que a Comunidade não exerceu influência da mesma forma ou intensidade em cada uma das democratizações sul europeias. Para que se entenda o papel da Comunidade em cada um dos processos transitórios é preciso que se examine o regime autoritário, os atores ou instituições que funcionaram como pontes entre o antigo e o novo regime, e a oposição democrática. (Whitehead,1991:53)

A postura internacional do regime autoritário é um elemento que auxilia na compreensão do processo. Durante a Guerra Fria, Portugal, Grécia e Espanha procuraram construir alianças de segurança internacional, que funcionaram como instrumento para a proteção de seus respectivos regimes autoritários (Whitehead,1991: 54). Tais alianças não foram impostas por agentes externos, ao contrário, foram cultivadas e promovidas pelos próprios atores internos que almejavam estabilizar o regime autoritário doméstico através de um comprometimento ideológico e político de outros países.

Freqüentemente, as instituições ou atores que funcionam como “pontes” entre o regime autoritário e o novo regime democrático contam com apoio internacional. Por outro lado, em certos casos, algumas instituições domésticas que não desfrutavam mais de nenhuma legitimidade internacional, voltam a ser peças indispensáveis durante a transição ao tornarem-se o elo entre o antigo e o novo regime. Na Espanha a monarquia estabeleceu fortes ligações com atores internacionais, enquanto as Cortes conseguiram reconquistar a legitimidade internacional que haviam perdido durante o autoritarismo. No caso da Grécia, o apoio externo reforçou o poder de barganha do Presidente Karamanlis e ajudou a estabelecer e estabilizar a democracia(Whitehead,1991: 54-55)⁹.

A oposição democrática doméstica, geralmente, estabelece significativas ligações com atores políticos internacionais. Em inúmeras situações de transição a oposição pode agir mesmo estando fora do país, como ocorreu com Mário Soares, que estava exilado na Inglaterra, e Constantine Karamanlis, exilado em Paris.

⁹ Em situações onde não há atores internos que funcionem como ponte entre os regimes, agências internacionais desempenham esta função. Na República Dominicana as tropas da Organização dos Estados Americanos cumprirem o papel de ponte conjuntamente com os Estados Unidos,. (Whitehead,1991:55)

Os partidos políticos oposicionistas, entretanto, possuíam uma autonomia relativa e suas estratégias foram moldadas por razões domésticas. Os partidos gregos e espanhóis não incorporavam em suas decisões as posições políticas de seus correligionários internacionais (Whitehead,1991:55).

No caso espanhol a liderança do PSOE, principal partido de oposição ao autoritarismo franquista, foi transferida das mãos dos líderes que se encontravam exilados na França para as mãos de correligionários espanhóis que estavam no país, pois os integrantes domésticos do partido passaram a considerar os líderes exilados distantes da realidade política espanhola e incapazes de conduzi-los politicamente durante o processo de transição.

A influência externa nos partidos políticos também é determinada pelo tipo de transição que sucedeu no país. Em processos democráticos por ruptura, de modo geral, a capacidade da oposição de derrubar o regime autoritário depende, em grande parte, do amparo internacional que ela possui. Por sua vez, em processos de transição pactuadas, com frequência, as forças de oposição se afastam de seus simpatizantes externos a fim de garantirem a autenticidade do acordo nacional.

Nesse aspecto reside uma diferença entre as democratizações realizadas em Portugal e na Espanha. Em Portugal o Partido Socialista recebeu substanciais fundos financeiros e opiniões políticas do Partido Socialista Democrático alemão e, de outro lado, o Partido Comunista português obteve importante assistência do governo russo. Contrariamente, o Partido Socialista Operário Espanhol voltou às suas raízes espanholas para traçar sua conduta política durante o processo transitório.

Examinando as experiências sul européias, Whitehead inferiu que a distinção entre o externo/interno se torna confusa, dificultado a percepção em relação ao momento em que o nível de análise deixa de focar as condutas dos atores para se tornar estritamente estrutural, momento em que a exigência de um regime democrático para o ingresso na Comunidade Européia passa a ser a variável explicativa. Sobre o assunto, Whitehead ,faz a seguinte diferenciação na aplicação dos níveis analíticos : durante a fase de transição democrática, a interpretação das condutas políticas dos principais atores domésticos envolvidos é o melhor instrumento para a análise. Por outro lado, a fase de consolidação

democrática é melhor explicada através da análise estrutural, quando fatores involuntários passam a ser mais proeminentes. (Whitehead, 1991:57)

2.2.2 – A influência marginal dos elementos externos.

A proposta de Philippe Schmitter, contudo, defende que a democratização é um processo doméstico por excelência, salvo naqueles casos que envolvem a derrota dos governantes autoritários numa guerra em que os vencedores ocupam o país e impõem o regime democrático (Schmitter,1996:27).

Segundo o autor, a mudança de regime provoca transformações nas regras de cidadania e de acessibilidade ao poder, nas decisões políticas relativas à segurança territorial e no conceito social de bem estar da sociedade. A consequência desse movimento é a revisão da auto-determinação nacional e dos símbolos coletivos, que caracteriza todo o processo de transição de regime como expressão autêntica dos interesses e aspirações nacionais, situação na qual o papel e a influência de atores externos são minimizados (Schmitter,1996:26).

De acordo com Schmitter ,não existem somente três alternativas de análise sobre a dimensão internacional dos processos de democratização como propôs Whitehead, mas quatro : controle, contágio, consentimento e condicionalidade. A condicionalidade caracteriza-se pelo uso deliberado de coerção por parte de algumas organizações como, a Comunidade Européia ou a Organização dos Estados Americanos, que consideram questão de segurança a prevenção de governos não constitucionais. Constantemente estas organizações instituem condicionantes políticos ou econômicos para a adesão de novos participantes.

Nesse contexto, a hipótese que prevalece, segundo Schmitter, sobre a conexão entre o ambiente internacional e os processos de democratização é uma versão modificada do kantianismo. Na visão de Kant, o comércio entre as nações se desenvolveria a tal ponto que a intensificação da interdependência imporá restrições aos comportamentos agressivos de certos Estados, que tenderiam a se tornar republicanos e , por consequência, o sistema internacional funcionaria em paz perpétua. (Schmitter,1966:31)

Em termos contemporâneos, a república é substituída pela democracia e explica porque os países com regimes autoritários durante a década de 70 tiveram de democratizar suas instituições para se adaptarem e participarem do comércio

internacional livre e competitivo que estava despontando. Desta constatação resulta a tese de Samuel Huntington, que defende que aqueles países que estiverem mais próximos das democracias são aqueles que serão os mais influenciados por elas, sugerindo elementos de controle ou de difusão.(Schmitter,1996:32)

Entretanto, a tese de Huntington mostrou-se inadequada ao ser confrontada com uma série de estudos empíricos, os quais demonstraram exatamente o inverso. Durante a década de 70 foi o declínio do poder norte-americano que abriu espaço para as mudanças de regime, principalmente na América Latina. Em países onde ocorreu significativa influência estadunidense, como no Caribe, o processo de democratização pouco avançou. Por outro lado, nos países do Cone Sul da América Latina, onde a influência era limitada, as transições democráticas iniciaram-se mais rapidamente (Schmitter,1996:32-33).

A partir disto explica-se a influência benéfica da Comunidade Européia nos processos de transição democrática na Grécia, Espanha e em Portugal. O impacto sobre a velocidade e a natureza das transições foi marginal, mas uma vez consolidado o regime democrático, as relações entre os atores domésticos públicos e privados e os atores externos intensificaram-se. A sutileza política da Comunidade Européia foi o elemento que permitiu que a instituição desempenhasse um papel influente durante a fase de consolidação dos regimes democráticos português, espanhol e grego uma vez que não visava ser um ente opressor que submeteria os Estados a uma burocracia supranacional (Schmitter,1996:33).

As democratizações sul europeias são, também, as propulsoras da terceira onda de democratização, iniciada com a Revolução dos Cravos em Portugal em 25 de abril de 1974. O fenômeno ganhou proporções mundiais, começando no Sul da Europa, espalhando-se para a América Latina e partes da Ásia .

Whitehead, defende a tese de que o contágio é a melhor explicação sobre a dimensão internacional nas transições naqueles casos em que não há um evento externo que justifique a coincidência - mas onde o sucesso de um país estabelece um modelo que passa a ser aplicado em diversos outros que não comportam mais seus regimes autoritários. Para Schmitter tal perspectiva apresenta problemas quando aplicada à realidade.

O contágio pressupõe não apenas a inexistência de um acontecimento externo explicativo, mas também o funcionamento de um complexo sistema de comunicação interdependente que garanta o desenvolvimento do processo. Logo, conforme a onda vai se propagando através do complexo sistema de interdependência, pode-se afirmar que a relevância do contexto internacional tende a crescer monotonicamente a cada transição. Espera-se, então, que os agentes envolvidos nas transições tardiamente promovidas tenham aprendido com os erros incorridos pelos agentes das modificações institucionais ocorridas anteriormente transformando-os em vantagens ao seu favor (Schmitter,1996:38).

Quanto a isso, Schmitter sustenta que Whitehead cometeu um engano visto que , desta forma, as ondas democráticas estão intimamente relacionadas ao processo de consentimento, e não com o contágio. A cada transição a rede de informações se torna mais abrangente, incorporando um maior número de agentes internacionais interessados nos direitos humanos, na proteção das minorias, na supervisão das eleições, no fornecimento de conselhos políticos e no intercâmbio cultural, promovendo o entrelaçamento dos interesses internos e externos que objetivam o estabelecimento do regime democrático.(Schmitter,1996:38)

Durante a propagação da onda democrática, nota-se que o contexto internacional tende a modificar-se. Em um primeiro momento, no início da onda, os atores governamentais domésticos e externos são os principais (ou únicos) canais de influência, restringindo o processo democrático à esfera pública. Na medida em que a onda se propaga o complexo sistema de interdependência passa a reunir variados agentes internacionais não-governamentais que exercem influência significativa na transição, transformando-a em objeto também do interesse privado internacional. Pode-se afirmar, por isso, que a atividade concreta destes agentes internacionais na política doméstica de um Estado depende, primordialmente, do consentimento dos atores políticos domésticos, e não do processo abstrato de contágio. O grau de consentimento dos atores internos explica o alcance global da mudança de regime e porque poucos países sofreram um retrocesso voltando ao regime autoritário. (Schmitter,1996;39)

Contudo, o processo de consentimento também não se apresenta como a alternativa apropriada. Embora sejam próximos geográfica e culturalmente, não é sensato concluir que os acontecimentos em Portugal provocaram as transformações no regime espanhol. Na verdade, o regime autoritário espanhol

sofreu uma crise sucessória depois da morte de Franco, que configurou-se como o elemento catalisador do processo de transição. Como citado anteriormente, talvez os acontecimentos portugueses apenas tenham reforçado a opção por uma transição que evitasse polarizações, mas foi a memória da Guerra Civil o elemento que impulsionou esta escolha.

Do mesmo modo, as democratizações latino-americanas não podem ser explicadas como produtos resultantes da exportação dos modelos de transição sul europeus (português, espanhol e grego). As transições sul europeias talvez tenham encorajado alguns agentes domésticos de determinados Estados da América Latina, mas em momento algum foram os fatores causadores da mudança dos regimes.(Schmitter,1996:39).

Embora os fatores internacionais não sejam os elementos causais das democratizações ocorridas no Sul da Europa e na América Latina podem, em certa medida, explicar porque o início do processo de transição e a consolidação do regime democrático revelaram-se mais promissor e garantida, respectivamente, quando comparados aos casos latino-americanos.

O contexto internacional sul europeu foi mais favorável porque dispunha de uma complexa rede de instituições regionais, vinculações partidárias, obrigações impostas por acordos e intercâmbio comerciais que recompensavam aqueles que se encontravam em conformidade com a democracia e que punia os que transgredissem tal conformidade. Os Estados Unidos, por sua vez, apoiou de maneira consistente as democratizações do Sul europeu, enquanto que na América Latina promoveu programas políticos ambíguos e voláteis. Conjuntamente, a localização geográfica forneceu àqueles países importantes trunfos em certas negociações, porém a presença da ameaça comunista à segurança nacional fez com que estes chegassem a acordos políticos domésticos que não gerassem conflitos partidários além do necessário (Schmitter,1988:19).

Apesar de discordarem da significância do contexto internacional no princípio do processo de transição, Schmitter e Whitehead convergem em suas teses no que se refere a importância da dimensão externa durante a consolidação do regime democrático. Contudo, a explicação de Schmitter é diversa das compreensão sobre a restrição estrutural desenvolvida por Whitehead.

Durante o princípio da transição os fatores internacionais tendem a exercer influência marginal sobre os resultados do processo porque as transformações

internas envolvem um certo grau de incerteza que impede com que os canais externos recebam certas informações fundamentais para sua participação efetiva na democratização (Schmitter,1996:40). A rapidez das mudanças domésticas restringe a capacidade de decisão dos atores externos na medida em que eles também representam interesses diversos que precisam ser harmonizados.

De outro lado, pode haver uma interpretação equivocada por parte dos agentes domésticos sobre a intenção da pressão externa em direção ao regime democrático. Em casos de libertação nacional e reestruturação da identidade nacional a intromissão de agentes externos pode não ser bem aceita durante este período de incertezas internas. (Schmitter,1996:41)

Entretanto, durante a consolidação da democracia os atores domésticos já possuem posições políticas mais estáveis, a identidade nacional se encontra mais definida – incluindo a consolidação de fronteiras em casos que tenham envolvido questões territoriais. O ambiente doméstico tranquilo minimiza a falta de certeza ou hesitação, restaurando a capacidade de decisão dos atores externos que, então, passam a desempenhar um papel mais atuante no processo.

As ações e os interesse dos agentes externos , geralmente, convergem para tentativas de controle de algum evento específico. Induzir resultados de eleições, desencorajar um retorno à autocracia, incentivar partidos de oposição, auxiliar a formação de sindicatos independentes do governo e promover o respeito aos direitos civis e humanos , são exemplos de algumas medidas praticadas por atores externos que visam interferir na democratização de um país. Os esforços internacionais em penetrar na política doméstica podem começar ainda no regime autoritário, mas não contribuem para sua derrocada (Schmitter,1996:41).

Os casos sul europeus, portanto, caracterizam-se como fenômenos que incentivam a análise segundo esta perspectiva. A expectativa em participar de um contexto regional economicamente desenvolvido, atuante e forte politicamente e de uma sociedade civil atuante, funcionou como um comprometimento em relação à consolidação do regime democrático. Deste modo, o processo de consentimento torna-se a alternativa mais apropriada para o entendimento da importância da dimensão internacional nas consolidações de seus regimes democráticos.

O consentimento pressupõe o cumprimento de obrigações políticas como pré requisito para o ingresso em determinada instituição ou para o acesso a uma

série de vantagens comerciais. Frequentemente, os ganhos econômicos e políticos são usados pelos agentes externos como instrumentos de barganha em negociações com os atores domésticos no que se refere à supervisão das eleições, proteção dos direitos políticos e civis, anistia a políticos da oposição, proibição de partidos políticos não democráticos no governo e diminuição da influência militar nas decisões políticas internas (Schmitter,1996:42). Para que as negociações sejam bem sucedidas é necessário que os atores externos tenham certeza da situação interna para que tomem as decisões corretas e não pratiquem políticas contraditórias. Esta é mais uma razão pela qual, segundo Schmitter, a fase de consolidação caracteriza-se como mais propícia às influências internacionais.

No que tange a Comunidade Européia, o instrumento de condicionalidade que mais se destaca é a obrigatoriedade de um regime político democrático para o ingresso na instituição. Nenhum dos três países, Portugal, Grécia e Espanha, foi aceito como membro da organização antes de implementarem e consolidarem a democracia em seus territórios.

A Comunidade atuou como instrumento de promoção da consolidação das democracias portuguesa, espanhola e grega, visto que estes países almejavam desfrutar das oportunidades políticas, econômicas e sociais a médio e longo prazo. Por sua vez, a instituição influenciou a política interna destes países devido a sua complexa rede de interdependência e seu sistema de transnacional privado que envolve diferentes espécies de ações coletivas.

Ser membro da Comunidade funcionou para os países sul europeus como um fator de estabilização das expectativas econômicas e políticas. Mesmo que não tenha diretamente assegurado a consolidação de seus regimes democráticos, a Comunidade Européia indiretamente fez com que os agentes domésticos concordassem mais facilmente com uma série de regras e práticas vigentes entre seus membros.(Schmitter,1996:44).

Enfim, para Schmitter os fatores externos não exercem qualquer influência no processo de democratização quando este se inicia, tendo em vista que esta etapa caracteriza-se como um período de reestruturações e reavaliações internas - políticas econômicas, sociais ou culturais – que lhe conferem um caráter exclusivamente doméstico. Porém, a partir do momento em que a política nacional se encontra mais estável e as incertezas minimizadas, elementos externos passam a desempenhar papel significativo na condução da política doméstica no que tange

a consolidação do regime democrático recém instaurado, visto que os atores nacionais passam a consentir em participar de novas oportunidades políticas, sociais e econômicas que, muitas vezes, são oriundas do ambiente externo.