

## 5. CONCLUSÃO

Enquanto inúmeras transições democráticas foram impulsionadas por crises econômicas, pressões externas ou mobilização social, pode-se afirmar que processo de democratização ocorrido na Espanha deve-se, principalmente, a três fatores políticos domésticos.

O regime franquista, em primeiro lugar, foi assolado por uma crise sucessória. O franquismo carecia de instituições ou processos eleitorais que pudessem regulamentar a sucessão no governo espanhol e, conseqüentemente, após a morte do ditador iniciou-se uma disputa política entre as *familias* que o haviam apoiado durante seu governo. Ainda que nomeado por Franco como seu sucessor, Juan Carlos não foi capaz de gerenciar estes conflitos devido à sua inexperiência política.

As divergências entre as *familias* despontaram a partir da discussão sobre a reforma proposta por Arias Navarro, quando a elite franquista dividiu-se entre os imobilistas e os reformistas pró-abertura do regime. Os imobilistas, representados pela extrema direita, não concordavam com mudanças reais no sistema franquista. Os reformistas, representados pela direita moderada, almejavam a democratização gradual que conduziria ao parlamentarismo. Depois da reforma fracassada de Arias em democratizar o regime rapidamente, o rei e muitos membros da elite franquista convenceram-se de que as mudanças deveriam ser mais profundas e lentas (Share, 1986:207).

A ausência de alternativas, em segundo lugar, configura-se como um importante elemento que contribuiu para a abertura do regime espanhol. Suárez apoiado pelo rei Juan Carlos e auxiliado por muitos outros aliados políticos, iniciou uma reforma genuinamente democrática por estar ciente de que um plano limitado não produzia bons resultados. Como não havia derrota militar ou incapacidade de manter a ordem, a continuação do poder do regime adaptando-o a um novo sistema (monarquia parlamentar) foi o caminho mais prático e desejável depois da experiência negativa de Arias Navarro. (Share, 1986:208)

O último fator pode ser descrito como “geracional”. Suárez conseguiu ser mais ousado que Arias porque não se encontrava intimamente ligado aos fundamentos franquistas. Por não ter participado da República Espanhola nem da

Guerra Civil, Suárez não possuía a reticência democrática característica de Arias Navarro, demonstrando-se mais flexível na recepção de opiniões e tolerante às mudanças sociais. (Share, 1986:208)

As negociações iniciadas por Adolfo Suárez revelaram-se longas e árduas e, diversas vezes seu projeto foi considerado condenado ao malogro como o plano político apresentado pelo governo antecedente. Todavia, o projeto de reforma proposto pela administração Suárez obteve êxito e contrariou todas as previsões de fracasso.

Suárez conquistou um amplo grau de apoio e tolerância à sua reforma política entre os elementos mais influentes do regime autoritário através do respeito às instituições franquistas, procurando demonstrar que seu projeto era a única solução para a crise de sucessão. O rei Juan Carlos desempenhou papel fundamental durante o desenvolvimento das negociações, facilitando o entendimento entre Suárez e a elite franquista por ser considerado símbolo da legitimidade do sistema franquista.

Ao mesmo tempo, Suárez também foi hábil em convencer a oposição de sua participação no novo sistema proposto em seu projeto. A oposição, por sua vez, gradualmente passou a perceber que a transição pactuada, reproduzida no projeto de Suárez, revelava-se a única rota possível para a democratização.

Entretanto, foi a capacidade de Suárez em controlar a situação política que assegurou o sucesso de seu projeto político. Adolfo Suárez foi capaz de resistir tanto às pressões da direita, que poderiam iniciar um retrocesso, quanto às pressões da esquerda, que poderiam impulsionar um movimento de ruptura. Ao implantar as reformas aos poucos e ao tratar os temas polêmicos – como a legalização do PCE e a dissolução de algumas instituições franquistas – em um momento em que não havia muitas incertezas política, Suárez construiu um ambiente político doméstico com a tranquilidade necessária para o desdobramento da transição democrática pactuada do regime autoritário espanhol.

No que se refere às influências externas sobre o processo de democratização espanhol, pode-se afirmar que a própria natureza pactuada da democratização exclui os possíveis efeitos das pressões internacionais sobre a política doméstica durante a fase de transição do regime. Na medida em que a elite propulsora do processo possui o controle político da situação, não há significativa margem

política para a participação efetiva de atores internacionais e de alguns atores domésticos.

Nesse sentido, conclui-se que a tese proposta por Philippe Schmitter é a que mais adequada à análise do caso espanhol. Ainda que não tenha restringido sua tese às transições de regime pactuadas, a explicação oferecida por Schmitter esclarece a dimensão internacional da democratização espanhola.

Como Schmitter ressalta, durante a fase de transição o ambiente doméstico é incerto, e a tendência dos atores domésticos é priorizar a reestruturação política interna. No caso espanhol observa-se que durante a fase de transição, entre 1975-1977, a elite política que iniciou o processo mostrava-se inteiramente voltada aos assuntos domésticos, principalmente os referentes à ordem pública e política. A intenção era evitar polarizações políticas que provocassem uma ruptura democrática que reproduzisse o cenário violento da Guerra Civil e, nesse caso, a manutenção da ordem pública era condição primordial, mesmo que isso implicasse no desrespeito aos direitos humanos e em inúmeras manifestações externas contrárias.

O princípio do governo de Adolfo Suárez também foi marcado pela introspecção política. A gestão Suárez entre 1976 e junho de 1977 voltou-se para o conturbado ambiente político espanhol que se encontrava, em grande parte, desestruturado pela crise sucessória que o governo de Arias Navarro não foi capaz de resolver. Não obstante, as motivações que levaram a elaboração de um plano político e as percepções que o embasaram, configuraram-se predominantemente domésticas.

A percepção de que o regime franquista não possuía um futuro promissor gerou-se a partir da crise sucessória desencadeada pela morte do ditador, não tendo nenhuma influência direta das opiniões externas sobre a obsolescência de um regime fascista. O processo de democratização foi desencadeado e moldado por atores domésticos que, em diversas ocasiões, impediram a interferência externa em questões consideradas privativas à esfera nacional.

A opção pelo sistema parlamentarista, da mesma forma, foi condicionada por elementos nacionais, não sendo uma escolha baseada no sucesso dos demais governos parlamentaristas europeus ocidentais. A monarquia parlamentarista foi a alternativa mais conveniente para o caso espanhol porque necessitava da figura do rei como garantidor da legitimidade do novo regime que estava sendo

implementado. Como o rei Juan Carlos havia sido nomeado por Franco como seu sucessor na chefia do Estado Espanhol, durante a transição este passou a simbolizar um elemento de continuidade do franquismo para as elites políticas que temiam perda de poder com a democratização do regime e, por isso, tornou-se o instrumento que assegurou a legitimidade, mesmo que retroativa, à democracia que surgia.

Contudo, após as eleições de junho de 1977, principia-se uma transformação na política doméstica espanhola, que passa a ser mais receptiva às influências externas visto que o ambiente político nacional encontrava-se menos incerto. Um novo governo havia sido empossado através do voto secreto, universal e livre, a ordem pública interna estava garantida – ainda que prosseguissem os ataques terroristas, embora sem a força política necessária para desestabilizar as bases governo – e o cenário político encontrava-se mais definido e organizado. Internacionalmente, a Espanha conseguiu conquistar o status de país democrático, recebendo o apoio dos governos europeus e dos Estados Unidos.

A fase de transição encerra-se nas eleições gerais de junho e inicia-se, então, a fase de consolidação do regime democrático que será marcado, principalmente, pelo início da elaboração da nova constituição espanhola em agosto de 1977 e sua promulgação em 1978.

O princípio da consolidação da democracia configura-se como o período em que o governo espanhol começa a aproximar-se definitivamente das instituições européias, já que não havia mais o impedimento político anterior. Neste contexto, abre-se espaço para a interpenetração entre o cenário doméstico e externo em questões antes consideradas concernentes somente à esfera nacional.

Por encontrar-se em um cenário político interno reestruturado e livre de ameaças de retrocesso ao autoritarismo, o governo eleito de Adolfo Suárez reiniciou os contatos com a Comunidade Européia com a intenção de pleitear o ingresso da Espanha na instituição. A partir desta iniciativa do governo espanhol, as influências externas na política espanhola passam a exercer um papel atuante na condução de importantes assuntos nacionais.

Ao entrar no Conselho da Europa em novembro de 1977, a política doméstica espanhola comprometeu-se a respeitar os direitos humanos, as liberdades civis e políticas. Desta forma, a autonomia anterior em conduzir as questões internas de ordem pública reduziu-se consideravelmente, pois o país

passou a submeter-se a um acordo internacional sobre o gerenciamento de assuntos domésticos referentes aos cidadãos.

As negociações sobre a entrada da Espanha na Comunidade Européia não envolveram, como anteriormente, questões políticas. As discussões sobre a viabilidade do ingresso espanhol englobavam questões econômicas, principalmente sobre os ajustes macroeconômicos que precisariam ser feitos na economia espanhola e sua adaptação às condições estabelecidas pela Comunidade.

Nesse sentido observa-se que, embora tenha funcionado como importante instrumento na consolidação da democracia espanhola – devido a um maior comprometimento do país com a instituição – a influência da Comunidade Européia deu-se, em maior parte, na esfera econômica. A Comunidade passou a considerar a Espanha um país democrático a partir das eleições de junho, entendendo solucionada a questão política e mostrando-se unicamente preocupada com a economia do país.

A tese de Philippe Schmitter mostra-se, mais uma vez, adequada ao estudo das influências externas na consolidação da democracia espanhola. Como observou Schmitter, o ambiente interno reestruturado e definido está mais propenso a ser influenciado por fatores externos porque as incertezas domésticas e externas sobre o processo de democratização encontram-se minimizadas.

Conseqüentemente, os atores domésticos passam a consentir em cumprir as obrigações políticas impostas devido às expectativas em participar de um ambiente externo social e economicamente próspero. Por sua vez, a instituição utiliza tais obrigações como condicionantes básicos para o acesso aos ganhos econômicos, políticos e sociais.

No caso espanhol isto se traduz pela incorporação dos valores europeus em relação aos direitos humanos à política espanhola a partir do ingresso do país no Conselho e, pelo início das negociações com a Comunidade Européia, que passou a gerenciar a política econômica espanhola com a intenção de fazê-la alcançar as condições mínimas necessárias para a entrada do país na instituição.

Não cabe aqui a diferenciação analítica proposta por Whitehead para o estudo das influências externas na transição e consolidação da democracia. A tese de Whitehead deixa uma lacuna explicativa sobre como e porque o viés analítico modifica-se, visto que não é capaz de justificar porque em um primeiro momento – fase de transição – a análise deve concentrar-se na interpretação das condutas

políticas dos atores internos e, em um segundo momento – fase de consolidação – a análise passa a ser estritamente estrutural.

O caso espanhol comprova a tese de Schmitter de que a influência externa sobre o processo de democratização do país esteve condicionada pelos atores domésticos tanto na fase de transição como na fase de consolidação, além de estar inversamente proporcional ao nível de incertezas dos atores – domésticos e externos – em relação ao rumo da política nacional. Ademais, a tese proposta por Schmitter revela uma capacidade explicativa melhor ao dividir a análise sobre a etapa de consolidação em duas frentes: 1) do ponto de vista doméstico, a interação com o ambiente externo dá-se pela via do consentimento; 2) do ponto de vista externo, a interação com a esfera doméstica dá-se pela via da condicionalidade. Essa divisão contribui para um melhor esclarecimento sobre porque e como ocorre a integração entre a política doméstica e a política internacional durante os processos de transição democrática

