

# CAPÍTULO 1

## ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 1.As teorias da transição para a democracia

Num trabalho ainda recente, Philippe Schmitter sublinhou a crescente importância que a questão da transição para a democracia adquiriu ao nível académico, tendo proliferado nas últimas três décadas as abordagens teóricas relativas a esta problemática.<sup>1</sup>

Este crescente interesse pelas transições democráticas, sobretudo ao nível conceptual, decorreu da necessidade de compreender o motivo pelo qual cerca de cinquenta países, nas diferentes regiões geográficas, transitaram do autoritarismo para a democracia desde os anos 1970 até à actualidade. Como sintetizou o mesmo autor: «Desde 25 de Abril de 1974, quando um pequeno grupo de jovens oficiais do Exército derrubou o regime que governava Portugal há mais de quarenta anos, quase cinquenta países libertaram-se de várias formas de autocracia. A democratização teve início no Sul da Europa, estendeu-se à América Latina em finais da década de 70 e princípios da década de 80, afectou uns escassos países na Ásia e, depois, teve um impacto enorme na Europa de Leste e nas repúblicas da Antiga União Soviética em 1989-1990. Actualmente, o seu efeito faz-se sentir em África e no Médio Oriente – onde os seus resultados são menos uniformes e inequívocos».<sup>2</sup>

Existe de facto uma relação directamente proporcional entre o número de casos de transição para a democracia no âmbito da “Terceira Vaga” e a crescente produção bibliográfica relativa a esta problemática.<sup>3</sup> Porém, importa sublinhar que as primeiras abordagens teóricas relativas a este tema surgiram ainda nos anos 1950-1960 com o propósito de conceptualizar as condições para a emergência de um sistema democrático, bem como para a sua estabilidade de funcionamento, razão pela qual ficaram conhecidas por teorias funcionalistas.

A primeira obra elaborada nesta linha de investigação situou-se no período do pós-Segunda Guerra Mundial e ficou conhecida pelo nome de *Modernization*

---

<sup>1</sup>Philippe Schmitter, *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, ICS, 1999

<sup>2</sup>*Idem*, p.373-74

<sup>3</sup>O conceito de “Terceira Vaga da Democracia” foi elaborado por Samuel Huntington, em 1991, para descrever justamente a ocorrência do vasto conjunto de transições para a democracia, de forma concentrada no tempo, a partir de 1974. Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991

*Approach*. Esta designação resultou do facto de o seu principal argumento sustentar que tanto o desenvolvimento económico, como a modernização eram pré-requisitos do sistema democrático, ou seja, um País podia evoluir para a democracia quanto atingia elevados níveis de rendimentos *per capita*, bem-estar e industrialização.

Entre os defensores desta perspectiva encontravam-se nomes como David Apter, Phillips Cutright, Robert Jackman e Arthur Smith, mas a sistematização do seu corpo teórico e a sua divulgação ficaram estreitamente ligadas à obra de Seymour Lipset, intitulada *Political Man. The Social Basis of Politics*, na qual, partindo da verificação empírica e recorrendo ao método estatístico, o autor constatou que os países democráticos eram igualmente os mais ricos. Com base nestes dados, Lipset concluiu que as hipóteses de um Estado vir a tornar-se uma democracia eram tanto maiores quanto mais elevados fossem os seus níveis de desenvolvimento económico e isto não só pela importância desta variável *per se*, mas igualmente porque ela era o pilar fundamental de uma série de evoluções como o aumento dos níveis de educação, de literacia, dos serviços de saúde, entre outros.<sup>4</sup>

Esta visão dominou a produção teórica até meados dos anos 1960, perdendo progressivamente peso, sobretudo pelo facto de as suas premissas principais serem infirmadas pelos factos. Efectivamente, existiram diferentes exemplos de países pouco desenvolvidos que transitaram para a democracia, como Portugal, a Grécia e a própria Espanha. Em sentido contrário, diversos regimes autoritários subsistiram durante muito tempo apesar do seu sensível crescimento económico e forte industrialização, como o Chile, a Argentina e Taiwan.

Foi nesta base que surgiu uma nova abordagem designada *Political Culture Approach* que continuou a postular a existência de pré-requisitos para a existência da democracia, mas já não os identificando com o desenvolvimento económico e a modernização e sim com factores inscritos na cultura política de um país. Segundo autores como Gabriel Almond, Sidney Verba, Daniel Lerner e Gunnar Myrdal, o sistema político instituído num Estado constituía-se como uma variável dependente das suas estruturas culturais, isto é, dos seus valores, orientações afectivas, atitudes e crenças.

Destacou-se neste âmbito a obra de Gabriel Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture*, onde se operacionalizou o conceito de cultura política. A ideia fundamental era

---

<sup>4</sup>Seymour Martin Lipset, *Political Man. The Social Basis of Politics*, New York, Anchor, 1963

a da existência de estruturas culturais favoráveis à democracia e outras mais próximas de regimes rígidos e hierarquizados, como os autoritários. Na linha de Max Weber, os autores avançaram com a distinção entre países protestantes e católicos e argumentaram que o sistema democrático tinha mais probabilidades de se implementar nos primeiros pois tinham subjacente uma cultura de modernização, progresso e participação pública.<sup>5</sup>

A viragem operada na doutrina da Igreja Católica durante o Concílio Vaticano II veio invalidar esta perspectiva. De resto, tal facto foi mesmo identificado por Samuel Huntington como uma das causas conducentes à “Terceira Vaga” ao sustentar que «cinco mudanças parecem ter desempenhado um papel significativo no início das transições democráticas», contando-se de entre elas «as profundas alterações na doutrina e actividade da Igreja Católica manifestadas no Concílio Vaticano II, entre 1963-65, e a transformação das igrejas nacionais de defensoras do *statu quo* em opositoras do autoritarismo e proponentes de reformas sociais, económicas e políticas».<sup>6</sup>

Esta evolução levou à emergência de uma nova abordagem teórica, ainda nos anos 1960, directamente ligada ao trabalho de Barrington Moore. Tratou-se da *Estructuralist Approach* que identificou como pré-requisito da democracia a alteração das estruturas de poder de um país em resultado de lutas político-sociais. Dentro desta concepção, a probabilidade de nascimento de um regime democrático era determinada pela estrutura social pois a composição das classes sociais e a luta entre elas pelo controlo ou influência do poder determinava o próprio sistema político. Moore concluiu então que a existência de uma burguesia forte era condição *sine qua non* para o estabelecimento da democracia e concretizou: «uma vigorosa e independente classe média urbana tem sido um elemento indispensável no crescimento das democracias parlamentares. Sem burguesia não há democracia».<sup>7</sup>

A crítica a esta abordagem foi empreendida por uma série de autores inscritos na chamada *Radical Approach* dos quais se destacou Nicos Poulantzas com a obra *The Crisis of Dictatorship: Portugal, Greece and Spain*. No seu trabalho, o autor procurou entender a mudança de regime através de uma estrutura conceptual assente na teoria marxista do Estado, baseando-se assim na ideia de que este último se definia pelo resultado directo da relação de força entre as suas classes sociais, podendo assumir dois

---

<sup>5</sup>Gabriel Almond, Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little, Brown & Company, 1965

<sup>6</sup>Samuel Huntington, *The Third Wave...*, ob. cit. p.45

<sup>7</sup>Barrington Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1967

tipos diferentes – a democracia burguesa e a democracia popular. Defendendo o modelo popular, Poulantzas sustentou que a sua emergência pressupunha um contexto marcado por conflitos entre a burguesia internacional e a doméstica, a divisão e conseqüente enfraquecimento da segunda e a existência de partidos progressistas bem organizados e determinados a levar a cabo uma estratégia leninista de controlo do poder.<sup>8</sup>

Mas o ponto de viragem na análise do fenómeno democrático surgiu no início da década de 1970 com o artigo de Dankwart Rustow intitulado *Transition to Democracy: Towards a Dynamic Model* e que inaugurou a chamada *Transition Approach*.

A ruptura com as abordagens anteriores assentou na rejeição da existência de pré-requisitos como condição indispensável à emergência da democracia e, sobretudo, na deslocação do objecto de análise para o processo de transição democrática *per se*, relegando para um segundo plano a questão das condições para o seu funcionamento. Na base desta nova orientação esteve a percepção de que os factores necessários para a existência de um regime democrático estável não eram necessariamente os mesmos da sua génese.

Optando por se centrar nos segundos, Rustow propôs-se construir o que designou de *Genetic Theory*, assente na distinção entre os conceitos de *genesis* e *function* e concentrada na análise do primeiro. Deste modo, organizou o seu estudo a partir da seguinte questão: «Que condições tornam a democracia possível e quais as que permitem o seu desenvolvimento?». A resposta, em seu entender, devia ser encontrada no correcto entendimento do fenómeno da transição para a democracia, ou seja, enquanto um processo dinâmico de mudança, marcado pela contingência e a incerteza, compreendendo conflitos violentos, lutas pelo poder e competição civil, onde prevalecem as escolhas feitas pelos actores políticos na construção das instituições democráticas.

Esta proeminência da acção dos autores políticos é um aspecto primordial do pensamento de Rustow. Na realidade, a sua perspectiva centrou-se no processo político, caracterizado por conflitos, alianças, mudança de alianças, num processo de grande volubilidade, ressaltando o papel decisivo das elites e das suas escolhas. Para ele, em

---

<sup>8</sup>Nicos Poulantzas, *The Crisis of Dictatorship: Portugal, Greece and Spain*, London, NLB, 1976

última análise, a democracia «é resultado da adopção consciente das regras e procedimentos democráticos por parte das elites políticas».<sup>9</sup>

Na linha inaugurada por Rostow, a partir dos anos 1980, surgiram um conjunto de estudos comparativos dedicados especificamente aos processos de transição para a democracia, tendo o primeiro sido desenvolvido por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead no âmbito de um extenso projecto do *Woodrow Wilson Center* e que comparou os casos ocorridos na Europa do Sul e na América Latina.

Numa das principais conclusões desta investigação publicada em quatro volumes, os autores defenderam que «(...)as razões da transição podem ser encontradas predominantemente em factores domésticos ou internos», afirmando assim o primado do pressuposto nativista neste tipo de processos, aspecto que iria fazer escola e dominar uma longa fase de estudos, nomeadamente até inícios da década de 1990 e dos casos da Europa Central e de Leste.

Do conjunto dos argumentos mais importantes de O'Donnell, Schmitter e Whitehead pode-se ainda destacar outras duas dimensões. A primeira consistiu na identificação de um elemento comum a todas as transições, não variando segundo as características específicas de cada país, sendo este a incerteza quanto ao seu resultado final, podendo mesmo não culminar na institucionalização de um regime democrático. A segunda dimensão radicou na identificação de um conjunto de variáveis gerais aplicáveis a todos os processos desta natureza, ainda que podendo apresentar desenvolvimentos distintos consoante as especificidades internas de cada caso, sendo elas as seguintes: o posicionamento do bloco de apoio do anterior regime autoritário; o papel das Forças Armadas durante o autoritarismo e na transição; a acção dos novos actores políticos; a celebração, ou não, de pactos; a realização de eleições.<sup>10</sup>

Outro contributo significativo para o estudo comparado dos processos de transição para a democracia foi dado por Juan Linz e Alfred Stepan que acrescentaram às investigações anteriores sobre a Europa do Sul e a América Latina a análise do fenómeno da democratização da Europa ex-comunista.

A principal valia deste trabalho consistiu na construção de um quadro analítico assente num conjunto de sete variáveis determinantes para o entendimento dos

---

<sup>9</sup>Dankwart Rustow, «Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model», *Comparative Politics*, April 1970, pp.337-363

<sup>10</sup>Guillermo O'Donnell; Philippe Schmitter; Laurence Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule*, 4vols., Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986

processos de mudança de regime nas regiões seleccionadas, quais sejam: a base da liderança do regime não democrático anterior; quem inicia e controla a transição; o ambiente de elaboração da Constituição; a relação entre o Estado, a Nação e a democratização; a natureza do regime anterior; as influências internacionais; o rácio político entre legitimidade e coerção.

Deste agregado, importa destacar aquelas que à partida mais relevam para o entendimento do caso português.

Em primeiro lugar, quanto à base da liderança do regime não democrático anterior, os autores consideraram quatro categorias distintas, a saber: a hierarquia militar; a elite “sultânica”; os militares intermédios; a elite civil. Para Linz e Stepan a ocorrência de uma transição à democracia estava dificultada nos dois primeiros casos e tendia a estar facilitada nos restantes.

Em segundo lugar, quanto à relação entre quem inicia e controla a transição e a evolução do próprio processo de mudança, os autores seleccionaram cinco casos: uma insurreição da sociedade civil; o colapso súbito do regime não democrático; uma revolução armada; um golpe militar não hierárquico; uma mudança conduzida pela hierarquia do Estado ou do regime. Para eles cada uma destas formas conduzia a transições diferentes, contudo, todas, à excepção da última, tendiam à formação de governo provisórios, radicando a diferente essencialmente no ambiente de exercício do poder.

Em terceiro lugar, os responsáveis por este estudo destacaram o ambiente de elaboração da constituição para concluir que a natureza do texto fundamental determinava o resultado final da transição democrática, considerando-se esta última incompleta enquanto permanecessem elementos não democráticos na Constituição. Sintomaticamente, Linz e Stepan escolheram justamente o caso português como exemplo paradigmático desta realidade pois, em sua opinião, o texto aprovado em Abril de 1976 contemplava «domínios reservados de poder», nomeadamente a consagração como órgão de soberania do Conselho da Revolução, uma instituição de carácter militar e não sujeita a eleição livre nem fiscalização, pelo que a mudança do autoritarismo para a democracia em Lisboa só ficou completa em Agosto de 1982, altura em que se extinguiu aquele Conselho e terminou a «tutela militar sobre o regime democrático».<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Juan Linz e Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation – Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996

O passo decisivo para a sistematização do conjunto das transições democráticas foi dado por Samuel Huntington na obra anteriormente citada e intitulada *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. O seu principal contributo consistiu na elaboração de um novo modelo analítico da democratização, agrupando os diversos casos, tendo por base as suas semelhanças e diferenças no modo como se processou a mudança de regime.

Partindo do critério da importância relativa dos detentores do poder e da oposição no regime anterior, o autor identificou três categorias: *Transformation*; *Replacement*; *Transplacement*.

No primeiro caso, a transição apresentou como característica central o facto de a opção pela democracia partir do próprio regime não democrático, ou seja, foram os detentores do poder que iniciaram e lideraram o processo de mudança, o que, regra geral, permitiu um movimento gradual de substituição do sistema político e evitou os riscos de um corte radical com o *statu quo ante*. Este tipo de transição foi mais comum nos regimes militares ou personalistas, uma vez que as suas hipóteses de sucesso eram tanto maiores quanto mais fortes fossem os detentores do poder, contando-se neste âmbito dezasseis casos como, para citar alguns exemplos emblemáticos, a Espanha, o Brasil, o Chile, o Peru, o Equador, a Hungria e a Bulgária.

A democratização por *Replacement* ocorreu nos casos em que o movimento conducente à democracia foi iniciado e controlado pelos grupos opositores ao regime anterior que promoveram o colapso, ou o derrube pela força, deste último. Em regra, a consequência mais visível consistiu num corte radical com a situação prévia, com elevados níveis de conflitualidade e violência cuja intensidade variou consoante a natureza do sistema não democrático, inscrevendo-se nesta categoria seis casos: Portugal, Grécia, Alemanha de Leste, Filipinas, Roménia e Argentina.

Finalmente, as transições por *Transplacement* combinaram elementos dos dois tipos anteriores, uma vez que a democracia resultou quer da acção das forças no poder, quer da oposição. Isto aconteceu dada a existência de uma balança de poderes equilibrada, onde os líderes reformistas do regime prévio não tinham poder suficiente para iniciar e liderar o processo de mudança, mas a oposição moderada também era incapaz de realizar essa tarefa sozinha. São onze os casos identificados dentro deste

modelo caracterizado pela negociação, entre os quais a Polónia, a Checoslováquia, o Uruguai e a Coreia do Sul.<sup>12</sup>

## **2.A dimensão internacional da teoria da transição para a democracia**

O advento da década de 1990 assinalou uma nova fase do estudo teórico dos processos de transição para a democracia caracterizada pela atribuição de uma crescente importância à dimensão internacional, sendo que para esta alteração muito contribuiu a vaga de democratização na Europa Central e de Leste. Como escreveu Geoffrey Pridham num dos primeiros trabalhos sobre a relevância dos factores externos na mudança de regime: «o contexto internacional é a dimensão esquecida no estudo da transição democrática. Contudo, ele é claramente uma dimensão com importância, como os três exemplos regionais da Europa do Sul, da América Latina e, mais recentemente, da Europa de Leste demonstraram, ainda que de modos diferentes. Todos estes exemplos revelam (...) o impacto directo, ou influência indirecta, sobre a democratização das organizações internacionais, de uma ou outra superpotência ou outros Estados da mesma região e das organizações não governamentais».<sup>13</sup>

Em rigor a valorização da dimensão internacional da transição iniciou-se ainda na década de 1980, mesmo que de modo embrionário, com as investigações pioneiras de Laurence Whitehead e Alfred Tovas.<sup>14</sup> Embora estes autores continuassem a postular a predominância dos factores internos, chamavam já a atenção para a importância do impulso externo, sobretudo nos casos de maior incerteza quanto ao resultado final do processo político.

O texto publicado em 1986 por Whitehead destacou-se neste âmbito por procurar sistematizar pela primeira vez os métodos pelos quais as forças exógenas podiam influenciar a mudança de regime num determinado país. O autor distinguiu então duas categorias gerais que designou de «métodos governamentais» e «métodos não governamentais», incluindo nos primeiros «o papel dos tratados internacionais», a «diplomacia» e o «incentivo económico» e nos segundos a actividade de organizações como «a Internacional Socialista» e a «Igreja».

---

<sup>12</sup>Samuel Huntington, *The Third Wave...*, ob. cit., pp.113-114

<sup>13</sup>Geoffrey Pridham, *Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, New York, St. Martin's Press, 1991, p.1

<sup>14</sup>Laurence Whitehead, «International Aspects of Democratization», em Guillermo O'Donnell; Philippe Schmitter, Laurence Whitehead, *Transition from Authoritarian Rule...*, ob. cit.; Alfred Tovas, «The International Context of Democratic Transition», em Geoffrey Pridham (ed.), *The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece and Portugal*, London, Frank Cass, 1984

Outro contributo importante deste trabalho consistiu na ideia de que o contexto regional era o meio mais eficaz de influência externa nas transições democráticas. Concretizando, Whitehead destacou o papel desempenhado pela Comunidade Económica Europeia nos casos da Europa do Sul, classificando a CEE como «a maior fonte de poder» a este nível pois, tal como desenvolveu com mais detalhe numa obra posterior, a simples vontade de adesão à Comunidade era um factor potenciador de uma evolução democrática.<sup>15</sup>

Todavia, como já referimos, foi sobretudo a partir da obra publicada em 1991 por Geoffrey Pridham que se começou a superar o paradigma do primado nativista nesta área de estudos. Tal como tinham feito anteriormente Whitehead e Tovias, o autor começou por valorizar igualmente o factor regional, que classificou de variável mais significativa no impacto internacional na transição, inaugurando deste modo uma tendência que se acentuou na maioria das investigações subsequentes. Para ele, a simultaneidade dos processos verificados na Europa do Sul, ou seja, em Portugal, Espanha e Grécia, comprovou a predominância do contexto regional, nomeadamente dada a existência de um ambiente geopolítico comum; concretizando, Pridham considerou a Comunidade Económica Europeia e a NATO como elementos decisivos para a ocorrência de um mesmo resultado final em Lisboa, Atenas e Madrid.<sup>16</sup>

Mas Geoffrey Pridham não se limitou a analisar o factor regional, procurando ainda entender a influência exercida pelo que designou de «ambiente internacional». De acordo com a sua conclusão vários elementos inscritos neste plano condicionam a emergência de um regime democrático, tais como, os «acontecimentos internacionais mais relevantes», a «situação da economia mundial», a «acção das organizações internacionais» e o «relacionamento bilateral com outros países».

Indo mais longe, o autor chamou a atenção para a existência de outra dimensão externa relevante na democratização, como sejam os laços transnacionais estabelecidos pelas próprias forças internas. De acordo com a sua perspectiva, a extensão e a natureza dos laços estabelecidos pelas elites domésticas com o exterior - políticas, económicas, militares ou sociais -, acabaram por ser determinantes para o resultado final dos

---

<sup>15</sup>Laurence Whitehead, «International Aspects of Democratization...», ob. cit., p.19 e p.39

<sup>16</sup>Geoffrey Pridham, *Encouraging Democracy...*, ob. cit., p.2. Refira-se que também Philippe Schmitter sublinhou a importância do factor regional, escrevendo mesmo num dos seus últimos trabalhos sobre esta problemática que «o contexto mais eficaz dentro do qual os actores externos podem influenciar os processos democráticos ao nível nacional é cada vez mais o contexto regional», Philippe Schmitter, *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, ICS, 1999

processos de transição à democracia, sobretudo as relações dos principais dirigentes nacionais com uma ou outra superpotência, com a CEE, com as grandes famílias políticas europeias, com as organizações internacionais, entre outros laços transnacionais possíveis.

Finalmente, Pridham procurou construir uma estrutura analítica destinada a facilitar o estudo comparativo dos diversos casos de transição. Na prossecução deste objectivo identificou o que designou de «fontes de influência externa», isto é, os meios pelos quais as forças exógenas podiam influenciar o curso da mudança de regime, podendo estes ser o «apoio ou pressão política, diplomática, económica ou moral», o «recurso a operações secretas», a «incorporação internacional» e o «contágio».<sup>17</sup>

Também influenciado pelas transições na Europa Central e de Leste, Laurence Whitehead evoluiu no sentido de atribuir uma relevância cada vez maior à dimensão internacional na democratização. Assim, depois de ter começado por sustentar que os factores internos eram primordiais no âmbito deste tipo de processos, num trabalho publicado em 1996 afirmou: «Apesar de o estabelecimento e consolidação dos regimes democráticos requererem um forte comprometimento de um grupo alargado de forças internas, não se deve negligenciar (...) o contexto internacional sob o qual a grande maioria das verdadeiras democracias se estabeleceu»; e, considerando especificamente os casos da Europa de Leste e da África Austral, acrescentou: «(...) em todos os últimos processos (...) o balanço da análise do conjunto dos casos obriga a atribuir um peso considerável ao contexto internacional».<sup>18</sup>

Neste sentido, propôs-se estudar de forma mais aprofundada e sistematizada esta dimensão através de uma abordagem assente em três categorias externas primordiais, tais como, o «contágio», o «controle» e o «consentimento».

O autor considerou o «contágio» como a categoria mais frequentemente verificada na democratização e definiu-o como «um mecanismo neutro» de transmissão da democracia de um país para outro por proximidade geográfica e através do simples exemplo de sucesso do seu próprio processo de transição, logo sem recurso a qualquer mecanismo de influência activa ou intencional. Para ele estão neste universo vários exemplos históricos, destacando-se, entre outros, o «contágio» do caso português à Europa do Sul e à América Latina, em apenas uma década, bem como a sequência

---

<sup>17</sup>Geoffrey Pridham, *Encouraging Democracy...*, ob. cit., p.29

<sup>18</sup>Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and Americas*, New York, Oxford University Press, 1996, pp.3-4

verificada na Europa de Leste com as mudanças na Polónia, Checoslováquia, RDA, Hungria, Roménia e Bulgária, todos em pouco mais de um ano.<sup>19</sup>

Dado o carácter restritivo desta interpretação, pois como o próprio reconheceu omitia a acção e intenção dos actores internacionais, esquecia os canais de transmissão e não distinguia entre os diferentes tipos ou fases da democratização, Whitehead considerou outra categoria analítica, ou seja, o «controle», definindo-o como a promoção da democracia por um país num outro através de sanções – positivas ou negativas -, imposição, ou mesmo intervenção militar.<sup>20</sup>

De acordo com o autor, o «controle» ocorreu sobretudo nos casos de democratização do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, embora também se tenha verificado na Europa de Leste e na África Austral; porém, esteve praticamente ausente nos exemplos português, espanhol e grego pois, ao contrário do que sucedeu a seguir a 1945, faltou a Washington capacidade para exercer um «controle» directo sobre os seus aliados autoritários na década de 1970.

A última categoria estabelecida por Whitehead foi o «consentimento», caracterizado por um «(...)conjunto de interações entre processos internos e internacionais». Segundo esta perspectiva a transição à democracia resultou tanto da influência de um conjunto de factores externos como das acções e intenções dos grupos nacionais mais relevantes e das interações que estes estabeleceram com forças internacionais, em muitos casos por sua própria iniciativa.<sup>21</sup>

Este argumento introduziu na literatura em apreço um novo nível analítico importante, como seja, o de que um regime verdadeiramente democrático e estável requer sempre o apoio e envolvimento de um espectro alargado de grupos político-sociais nacionais. Ora, esta realidade tem uma dupla implicação: primeiro, que uma acção primordial a desenvolver pelos actores externos que pretendem contribuir para um determinado resultado – neste caso o estabelecimento de uma democracia – consiste justamente no fomento e apoio dos grupos internos defensores deste regime político; segundo, que os próprios actores domésticos procurem alinhamentos internacionais de molde a impulsionar um resultado favorável no processo de mudança de regime.

Num extremo, o «consentimento» levou a «(...)um impulso irresistível no sentido da fusão com uma democracia já existente», como foi o caso da RDA; num

---

<sup>19</sup>*Idem*, p.6

<sup>20</sup>*Idem*, p.9

<sup>21</sup>*Idem*, p.14

nível mais atenuado, envolveu «(...)o desejo de proteger a democracia num determinado país através da adesão a um bloco regional», como nos exemplos de Portugal, Grécia e Espanha.<sup>22</sup>

Este estudo de Laurence Whitehead foi posteriormente aprofundado por Philippe Schmitter que acrescentou ao modelo uma quarta categoria que designou de «condicionalidade», entendendo por esta o «(...) emprego deliberado da coerção - sujeitando a condições específicas a concessão de benefícios – por instituições multilaterais».<sup>23</sup>

Para ele esta é a categoria mais frequente na actualidade, sendo a sua expressão máxima a União Europeia que faz depender a adesão ao seu seio da existência de um regime democrático no país candidato; contudo, organizações como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial também têm adoptado crescentemente este tipo de actuação. Neste plano, o método mais frequentemente utilizado é o da pressão económica, traduzindo-se esta quer na aplicação de sanções, quer na recusa da concessão de empréstimos até à existência de sinais claros de implementação da democracia, quer ainda no apoio económico aos Estados em transição para a democracia. Mas a pressão política é também uma forma de «condicionalidade» frequente nos tempos correntes.

Importa sublinhar que Schmitter referiu no seu trabalho apenas a «condicionalidade multilateral», todavia este instrumento tem sido muito frequentemente verificado ao nível do relacionamento bilateral, sobretudo no comportamento dos EUA e da Europa Ocidental no contexto da “Terceira Vaga”, tal como o demonstram os exemplos da Europa do Sul, da América Latina e dos países satélites da antiga URSS.

Ainda no seu esforço para conceptualizar a interacção entre o contexto internacional e os vários casos nacionais de “democratização, Philippe Schmitter forneceu-nos outro contributo relevante ao sustentar que aquela relação não podia ser suficientemente explicada à luz da teoria das relações internacionais e da política comparada, sendo necessário recorrer às teorias gerais da mudança social. Neste sentido, identificou «(...)quatro lógicas possíveis de transformação nas relações entre

---

<sup>22</sup>Para um desenvolvimento deste último aspecto ver em particular Philippe Schmitter, *Portugal: do Autoritarismo à Democracia...*, ob. cit., p.377

<sup>23</sup>*Ibidem*

níveis de agregação política», tais como: as «tendências», os «acontecimentos», as «vagas» e as «fases».<sup>24</sup>

A hipótese presente na noção de «tendência» radica numa possível adaptação, mais ou menos passiva, das instituições nacionais a tendências vigentes no plano internacional num determinado período. A partir das teses clássicas do *doux commerce*, o autor concentrou-se no que considerou a expressão contemporânea daquelas, ou seja, na «interdependência internacional complexa», envolvendo um vasto leque de actores e trocas conducentes à democratização das instituições políticas nacionais. Não perfilhando totalmente esta perspectiva por considerá-la demasiado restritiva, Schmitter reconheceu porém que «(...)houve uma forma de interdependência complexa e organizacionalmente saturada entre a Espanha, Portugal e a Grécia (...) e o resto da Europa (a Comunidade Europeia em particular) que exerceu efectivamente uma influência poderosa e positiva nos posteriores processos de consolidação das respectivas democracias»; e, indo ainda mais longe, acrescentou a este respeito: «O impacto dessa interdependência no que se refere ao momento de ocorrência e natureza das várias transições da autocracia nesses países foi relativamente pequeno, mas logo que a mudança de regime se iniciou, as redes de trocas públicas e privadas que ligavam esses países ao resto da Europa tiveram repercussões profundas ao nível da escolha de instituições e políticas».<sup>25</sup>

A questão que se coloca neste exemplo é a de saber se o impacto da interdependência entre os Estados da Europa do Sul e a Comunidade Europeia só exerceu uma influência significativa no momento da consolidação no momento da consolidação do novo regime, ou se aquela se verificou ao longo do próprio processo de transição. Para os casos em apreço pode-se concluir que o efeito da «interdependência complexa» existiu nos dois momentos, sendo contudo mais decisiva na fase da consolidação. Independentemente disso, em termos conceptuais, o aspecto mais relevante a reter é o de que a possibilidade de mudança de regime num determinado país, bem como a sua natureza, é tanto maior quanto mais profundo for o seu grau de interdependência com o exterior.

Outra hipótese equacionada foi a de que as mudanças de regime, em geral, e a democratização, em particular, podiam resultar de «acontecimentos» internacionais importantes e muitas vezes imprevistos, como por exemplo a guerra, a descolonização,

---

<sup>24</sup>*Idem*, p.378

<sup>25</sup>*Idem*, p.381

a crise económica, a mudança na ordem internacional, para referir apenas os mais relevantes.

Como sublinhou Schmitter, ao longo da história «(...)o acontecimento mais óbvio foi a guerra e, sobretudo, a derrota na guerra»; e procurando exemplos recentes no âmbito desta hipótese o autor escreveu ainda que «(...)as mudanças (...)verificadas em Portugal, na Grécia e na Argentina foram todas afectadas pelos esforços infrutíferos dos governantes não democráticos no sentido de projectarem o seu poderio militar para além das fronteiras nacionais». Ainda segundo ele, a descolonização dos impérios coloniais britânico, francês, holandês e belga provou a existência de uma relação directa entre este tipo de «acontecimentos» e a mudança de regime. Mais recentemente, a desagregação da URSS e o fim do sistema bipolar da “guerra fria” impulsionou as transições democráticas da Europa Central e de Leste.<sup>26</sup>

Já o conceito de «vaga», associado ao que Whitehead classificou de «contágio», partiu da constatação de uma «concentração temporal» das transições democráticas para a sugestão da existência de um processo de difusão. Como escreveu Schmitter: «O exemplo bem sucedido da transição num país torna-o um modelo a imitar e, logo que uma determinada região esteja suficientemente saturada desse modo de dominação política, a pressão aumentará, obrigando autocracias que subsistem a adaptar-se à nova norma».<sup>27</sup>

A partir desta análise sobre a noção de «vaga», o investigador formulou duas hipóteses relevantes para a compreensão da dimensão externa da transição para a democracia: a primeira, na linha de trabalhos anteriores e já referidos, sugere a probabilidade de «(...)a relevância do contexto internacional aumentar sistematicamente com cada caso sucessivo de democratização»; a segunda, ligada sobretudo à noção de «vaga» por «consentimento», propõe que «o contexto internacional deixou de depender basicamente de canais de influência públicos intergovernamentais, tendo passado a contar cada vez mais com a intervenção de organizações privadas não governamentais (...)».<sup>28</sup>

Finalmente, Schmitter formulou uma quarta categoria analítica que designou de «fases» e através da qual procurou entender as formas como as diferentes fases da transição à democracia são afectadas pela dimensão internacional.

---

<sup>26</sup>*Idem*, p.383

<sup>27</sup>*Idem*, pp.387-88

<sup>28</sup>*Ibidem*

Esta abordagem é especialmente relevante pois chama a atenção para o facto de os processos em apreço não serem regulares, compreendendo diversas etapas, fases, ou sequências, dada a existência de diferentes actores, ou grupos, com estratégias e tarefas distintas, variando em cada uma delas a capacidade de influência do exterior.

Neste âmbito, o principal argumento a reter é que durante a primeira fase da transição, a «capacidade para se exercer uma influência marginal no resultado» é «maior do que mais tarde», mas «o simples ritmo da mudança», aliado em alguns casos «ao seu carácter inesperado», deixa os agentes externos «sem informações vitais» que precisam para intervir eficazmente e «sem canais regulares de influência» para exercer a sua acção.

Tudo somado, Schmitter concluiu não só que o «grau de influência externa varia consoante a «fase», momento ou sequência do processo de mudança de regime», como o seu efeito tende a ser «maior e mais duradouro na consolidação da democracia do que na transição».<sup>29</sup>

Um último aspecto conceptual teorizado por vários investigadores deste campo de estudos foi o da identificação dos elementos distintivos existentes nas actuações dos EUA e da Europa Ocidental no contexto das transições democráticas, competindo sublinhar a este respeito que a maioria das abordagens teóricas tende a sustentar que os aliados ocidentais recorrem a métodos diferentes na prossecução do objectivo de promoção da democracia.

Laurence Whitehead foi um dos autores a sublinhar este aspecto identificando uma distinção ao nível dos motivos e meios em resultado das diferentes experiências históricas, bem como da desproporção entre os respectivos papéis geopolíticos. Por esta conjugação de factores ele concluiu que os EUA tendem a responsabilizar-se primordialmente pelas questões de segurança e a Europa Ocidental pende para estratégias político-económicas.<sup>30</sup>

Pode-se encontrar uma síntese com relevo para a compreensão desta problemática na abordagem formulada por Giuseppe di Palma na obra intitulada *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Segundo ele, «(...)a Europa Ocidental e os Estados Unidos diferem em motivos e condutas porque são igualmente diferentes quer em papeis geopolíticos, quer na sua história democrática, quer ainda nas estruturas políticas internas»; deste modo, os segundos tendem a prosseguir

---

<sup>29</sup>*Idem*, pp.390-400

<sup>30</sup>Laurence Whitehead, *The International Dimensions of Democratization...*, ob. cit., p.12

«(...)políticas mais unilaterais e impositivas, com menos atenção às relações entre as forças internas do país em apreço», enquanto os primeiros conduzem essencialmente «(...)políticas menos unilaterais, mais graduais e especialmente atentas às complexidades internas do país e mesmo da região».<sup>31</sup>

Existe nesta perspectiva um aspecto que merece ser sublinhado, mais concretamente a relação existente entre os EUA, por um lado, e a Europa Ocidental, por outro, com as forças política internas do país em transição. Como defendeu Alfred Tovas, no caso concreto da Europa do Sul os norte-americanos não possuíam na década de 1970 ligações directas ao nível não governamental com as forças democráticas de Portugal, Espanha e Grécia, nomeadamente através de partidos políticos ou de organizações sindicais; ao invés, Estados como o Reino Unido, a França e a RFA, sobretudo esta última, tinham fortes ligações com esses grupos democráticos domésticos, destacando-se o papel das internacionais partidárias – com relevo para a Internacional Socialista -, mas também os sindicatos, as associações empresariais, as fundações e mesmo as Igrejas.<sup>32</sup>

Para além deste factor há ainda um elemento crucial para compreender a distinção no *modus operandi* dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, ou seja, como referimos anteriormente, a existência do lado europeu de uma organização de tipo supranacional como a Comunidade Económica Europeia. A sua importância e o modo de influência foram sobretudo visíveis nos casos ocorridos na Europa do Sul sobre os quais exerceu um efeito de atracção através da simples hipótese de uma futura adesão ao seu seio, o que, de acordo com as condições em vigor, implicava a existência de um regime democrático nos países candidatos; além disso, os Estados que a compunham à época fizeram uso dos mecanismos de pressão à sua disposição para influenciarem o curso dos acontecimentos, destacando-se neste plano a sujeição de quaisquer ajudas económicas a indicações claras de evolução dos respectivos processos políticos na direcção da democracia.<sup>33</sup>

Já pelo lado norte-americano, como chamaram a atenção Laurence Whitehead e Alfred Tovia, havia a «densa rede de laços militares e de segurança» estabelecidos desde a Segunda Guerra Mundial que iam desde as estruturas da NATO, até às bases

---

<sup>31</sup>Giuseppe di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990, pp.189-190

<sup>32</sup>Alfred Tovas, «US Policy Towards Democratic Transition in Southern Europe», em Geoffrey Pridham, *Encouraging Democracy*, ob. cit., p.179

<sup>33</sup>Geoffrey Pridham, «The Politics of the European Community, Transnational Networks and Democratic Transition in Southern Europe», em Geoffrey Pridham, *Encouraging Democracy*, ob. cit., pp.212-245

militares estabelecidas nos países em transição, passando pela cooperação entre as respectivas Forças Armadas e, finalmente, a concessão de equipamento militar, realidades uma vez mais salientes nos exemplos da Europa do Sul, mas também na América Latina.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>Laurence Whitehead, *The International Dimensions of Democratization...*, ob. cit., p.14; Alfred Tovias, «US Policy Towards Democratic Transition in Southern Europe», ob. cit., pp.178-80