

Guilherme O'Donnell é pesquisador do CEBRAP e diretor acadêmico do *Helen Kellogg Institute da University of Notre Dame*, Indiana. Sua bibliografia incluiu, entre outros: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*; *Contrapontos (Autoritarismo e Democratização)*; *BA — Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários*.

Philippe C. Schmitter é professor de Ciência Política na *Stanford University*. Autor de vasta obra. Destacamos *Interest Conflict and Political Change in Brazil*.

Laurence Whitehead é *Official Fellow* no *Nuffield College*, Oxford. Entre obras publicadas inclui: *The Central American Impasse* e *The Adjustment Crisis in Latin America*.

Tradução de

ADAIL U. SOBRAL

Revisão técnica da tradução do inglês:

NANCY VALADARES

Dados de Catalogação na Publicação (CIP) Internacional
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

O23 O'Donnell, Guillermo, 1936-
Transições do regime autoritário : primeiras conclusões / Guillermo O'Donnell e Philippe C. Schmitter ; [tradução de Adail U. Sobral ; revisão técnica da tradução do inglês Nancy Valadares]. — São Paulo : Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.
(Biblioteca Vértice. Sociologia e política : 23)

Bibliografia.

ISBN 85-85068-95-7

1. América Latina - Política e governo 2. Autoritarismo - América Latina
3. Autoritarismo - Europa 4. Democracia 5. Europa - Política e governo
I. Schmitter, Philippe C. II. Título. III. Série.

CDD-320.94
-320.98

88-1222

Índices para catálogo sistemático: 1. América Latina : Autoritarismo : Ciência política 321.9098 — 2. América Latina : Democracia : Ciência política 321.8098 — 3. América Latina : Política 320.98 — 4. Europa : Autoritarismo : Ciência política 321.9094 — 5. Europa : Democracia : Ciência política 321.8094 — 6. Europa : Política 320.94.

TRANSIÇÕES DO REGIME AUTORITÁRIO

Primeiras conclusões

SBD-FFLCH-USP



198907

GUILLERMO O'DONNELL e
PHILIPPE C. SCHMITTER



aquilo que muitos são levados a considerar a bagunça que elas fizeram da vida cívica e, com freqüência, da economia, durante o período autoritário. Pode levar até à tentação de desarmá-las ou, pelo menos, reduzir seus salários, prerrogativas e equipamentos,²⁰ mas uma postura como esta pode bem entrar em conflito com o alvo de encorajar a profissionalização e talvez provocar uma reação violenta. Não investigamos os efeitos de uma transição sobre o nível de despesas militares, mas a impressão que temos, é que elas tendem a aumentar ou pelo menos, a não declinar. Não se trata de uma pura e simples compra dos militares, mas sim de mudar as doutrinas estratégicas e as capacidades operacionais das forças armadas, para dotá-las de credibilidade na sua função — e isto custa dinheiro.²¹

Nossa conclusão afirma a possibilidade de induzir os militares para se afastarem do poder e tolerar a transição na direção da democracia. Os problemas imediatos de maior dificuldade consistem em saber como administrar justiça àqueles diretamente responsáveis pela realização de ações passadas de repressão e em assegurar um certo grau de controle civil sobre as decisões relativas às promoções e à alocação de recursos no âmbito das forças armadas.

Como dissemos anteriormente, as questões — e as esperanças — de prazo mais longo envolvem uma mudança gradual da auto-imagem dos militares como defensores últimos do interesse nacional e um redirecionamento de sua preocupação com a segurança interna para algum papel verossímil como defensores da segurança externa do país (ou da região).

Embora mantenhamo-nos numa atitude de cauteloso otimismo com relação às perspectivas de controle do comportamento daqueles elementos das forças armadas que se mostram antagônicos à democracia, é provável que o sucesso da transição dependa, ainda mais, de que alguns líderes civis e militares fossem capazes de manifestar imaginação, coragem e vontade para chegar a acordos provisórios a respeito das regras e garantias mútuas.

NEGOCIANDO (E RENEGOCIANDO) PACTOS

Pactos

O conceito de "pacto" surgiu bem cedo em nossas discussões a respeito de possíveis transições do regime autoritário e mais tarde o reiteramos em muitas ocasiões: Apenas o capítulo de Terry Karl, a respeito da Venezuela, lida especificamente e de forma exaustiva com esses arranjos, ademais de haverem-se constituído numa importante característica da transição espanhola. Se a Colômbia tivesse sido incluída em nossa amostragem, teríamos encontrado evidências adicionais a respeito da importância fundamental de que se revestem os pactos.¹ Embora não estejamos afirmando serem esses arranjos características necessárias de uma transição bem sucedida, acreditamos que eles podem desempenhar um importante papel em qualquer mudança de regime que tenha como fundamento uma transformação gradual em lugar de um evento dramático.

Um pacto pode ser definido como um acordo explícito, mas nem sempre publicamente explicado ou justificado, entre um conjunto de atores, na busca de definir (ou redefinir) regras cujo sentido orienta seu comportamento político com base em garantias mútuas relativas aos "interesses vitais" dos participantes no pacto. Alguns pactos incluem uma data predeterminada de finalização, enquanto outros dependem da contínua renegociação do consentimento das partes. Em qualquer caso, com freqüência os pactos são considerados inicialmente soluções temporárias destinadas a evitar resultados preocupantes e, talvez, a sedimentar o caminho para acordos de caráter mais permanente para a resolução de conflitos. Alguns dos elementos desses pactos podem eventualmente tornar-se a lei do país, sendo incorporados à constituição ou a outros estatutos legais; outros podem ser institucionaliza-

dos como procedimentos-padrão de operação dos órgãos estatais, partidos políticos, associações de interesses ou similar.

Otto Kirchheimer, que bem pode ter sido o primeiro a reconhecer a importância emergente dos pactos no mundo contemporâneo, notou que esses compromissos envolvem ajustes das contradições existentes entre conteúdo social e forma política.² Onde a distribuição da autoridade *de jure*, difere da distribuição *de facto* do poder de classes, grupos e instituições, tais acordos podem permitir que a comunidade política mude suas estruturas institucionais sem um confronto violento entre grupos e/ou sem a predominância de um ator sobre outros. Além disso, argumenta, a natureza desses compromissos afastava-se crescentemente do formato do pacto liberal tradicional, fundamentado numa delimitação estrita das esferas da sociedade civil e do Estado, ressalvados o direito individual à dissensão e o direito privado à propriedade, para tomar a forma de pactos modernos, "pós-liberais", fundamentados em complexas concessões mútuas entre grupos públicos e privados, na mútua garantia do seu direito coletivo de participar do processo de tomada de decisões e do seu respectivo privilégio de representar e assegurar interesses considerados vitais pelos respectivos participantes.

Ironicamente, os pactos modernos levam a comunidade política à democracia por meios não democráticos. Esses pactos são negociados, tipicamente, entre um pequeno número de participantes que representam grupos ou instituições estabelecidos (e, com frequência, altamente oligárquicos); tendem a reduzir a competição e o conflito; buscam limitar a responsabilidade junto ao público mais amplo; intentam controlar a agenda de prioridades políticas; e distorcem deliberadamente o princípio da igualdade entre os cidadãos. Não obstante, estes pactos podem alterar relações de poder; promover novos processos políticos e conduzir a resultados não antecipados.

No núcleo de um pacto reside um compromisso negociado, nos termos do qual os atores concordam em deixar de lado, ou em subutilizar, sua capacidade de infligir danos uns aos outros, mediante a extensão de garantias de que não ameaçarão reciprocamente as autonomias corporativas ou interesses considerados vitais pelas partes. Para tanto envolve, normalmente, cláusulas que estipulam abstenção do uso da violência, proibição de apelo a forças fora do pacto (militares ou

massas populares) e, com frequência, um compromisso de continuar pactuando com o meio de resolver futuras divergências. Certos símbolos e instituições nacionais (por exemplo, a bandeira, o hino, feriados, uniformes, a monarquia, a integridade territorial, as alianças internacionais e a estrutura federativa) também podem surgir protegidas contra exigências formuladas por "extremistas". Os pactos podem conter, igualmente detalhados acordos de regulamentação da competição entre as partes (por exemplo, referidos a membros, eleitores, clientes e recursos) e de distribuição de benefícios entre elas (por exemplo, cargos legislativos, posições ministeriais empregos públicos, promoções profissionais e parcelas do orçamento público).

Os pactos exemplificam uma afirmação feita há algum tempo por Dankwart Rustow, num artigo fundamental que inspirou boa parte do nosso pensamento a este respeito.³ Ele alegou que a democratização avança "a prestação", conforme atores coletivos, cada um dos quais com preferência por um modo distinto de governo ou de configurações institucionais acordam entre si uma série de compromissos mais ou menos duradouros. Nenhum grupo social ou político sendo dominante o suficiente para impor seu projeto ideal permite a emergência de uma "segunda melhor solução", com a qual nenhum ator particular se identifica ou deseja completamente, mas que todos os atores podem aceitar e compartilhar. Talvez Adolphe Thiers — um dos fundadores da Terceira República Francesa, que veio a existir através de uma maioria de um só voto e que durou de 1875 a 1940 — tenha dito da melhor forma: "La République est le gouvernement qui nous divise le moins". * A Espanha oferece uma ilustração contemporânea da ambigüidade de tais inícios compromissados de democratização, onde a direita referiu-se ao regime emergente como o resultado de uma "reforma pactada" e a esquerda o chamou de "ruptura pactada" e, tanto direita quanto esquerda conseguiram conviver com ele.

O cenário da negociação de um pacto é claro: trata-se de uma situação em que os grupos em conflito ou em competição são interdependentes, no sentido de que não podem passar uns sem os outros nem impor uns aos outros a solução prefe-

* "A República é a forma de governo que menos nos divide". Em francês no original (N. T.).

rida de cada um, caso desejem satisfazer seus respectivos interesses. As modificações subseqüentes nas relações entre os atores e — especialmente em sociedades liberalizadas, parcialmente democráticas — a emergência de novos atores que não podem ser ignorados e que desejam entrar no jogo, tendem a mudar esse cenário e impor a necessidade de renegociação, senão de dissolução, dos pactos existentes. Propomos, por conseguinte, fazer a análise deste tema em termos de uma série de acordos temporários que modificam as regras de governo e de garantias mútuas.

Não consideramos os pactos como elemento essencial de todas as transições de um regime autoritário, mesmo aquelas que tenham um caráter gradual e contínuo. Os incumbentes autoritários que estão deixando o governo podem estar tão desacreditados e em tal desarticulação, que lhes faltem as condições de negociar com seus sucessores.

Estes incumbentes quando compelidos pela oposição ou por seus próprios cálculos antecipados a abandonar o governo, o fazem sem a troca de garantias mútuas. Inversamente, a transição pode ser iniciada de cima para baixo por incumbentes autoritários dotados de coesão suficiente e em posse de recursos para ditar as regras emergentes do jogo. Nestas circunstâncias, seus oponentes tanto podem concordar (e portanto, devem competir, sob condições determinadas de modo unilateral), ou resistir e correr o risco de serem expelidos (ou vitimizados) pela seqüência do processo de decisão. Os pactos, portanto, nem sempre são prováveis ou possíveis, mas estamos convencidos de que onde se aplicam aumentam a probabilidade da viabilidade da democracia política.

Resulta tentador conceituar a transição como um processo que envolve uma seqüência de “momentos”, para usar a expressão de Gramsci: militar, político e econômico. A cada um desses momentos corresponderia um diferente pacto, ou pactos, com um subconjunto distinto de atores negociando um conjunto distinto de regras.⁴ O mundo real dificilmente se comporta tão linearmente; as transições reais não costumam desenrolar-se nos termos de um tal processo progressivo de soluções de problemas, os “momentos” tendem a invadir-se uns aos outros e a se confundirem entre si. Não obstante, embora reconhecendo que nenhum caso empírico reflete exatamente o nosso esquema, distinguiremos analiticamente en-

tre uma série de pactos possíveis, cada um dos quais surgindo num momento específico da transição.

O momento militar

O primeiro momento enfoca primariamente os militares e envolve as condições sob as quais estes podem tolerar alguma liberalização e começam a liberar a si mesmos da responsabilidade direta pelo governo. Esse tipo de acordo é irrelevante nos casos em que o processo de transferência do poder aos civis, já está adiantado sob os auspícios do regime autoritário, por exemplo, na Espanha e no México. Ondé o regime autoritário é militar e onde há a intenção de transformá-lo em alguma versão liberalizada do mesmo (*dictablanda*), o núcleo do problema parece envolver a prévia concentração de poder no executivo. Como o exercício do governo através de uma junta constitui a norma entre os regimes burocrático-autoritários contemporâneos, deve surgir algum líder capaz de inspirar suficiente confiança entre seus seguidores para servir de fiador de mudanças significativas das relações de poder que afetem a oficialidade militar com um todo.

Este incumbente deverá então encontrar de alguma forma interlocutores válidos fora do próprio regime, com os quais vá negociar o desengajamento das forças armadas do governo. É difícil prever quem serão os interlocutores. Trata-se de algo que depende amplamente do esforço feito precedentemente no sentido de suprimir partidos, associações e movimentos herdados do período pré-autoritário, assim como do tempo que tiver sido transcorrido antes que a liberalização fosse tentada. Dada a repressão e a desarticulação precedentes dos intermediários, os “notáveis” — indivíduos respeitados e proeminentes que são considerados representantes das classes proprietárias, das instituições de elite, e/ou de regiões e territórios e, portanto, capazes de influenciar o comportamento coletivo subseqüente daqueles que o consideram seus representantes — parecem constituir os melhores interlocutores disponíveis com os quais negociar garantias mútuas. A base de um pacto de desengajamento do poder pode muito bem tomar a seguinte forma: em troca da restauração de direitos individuais básicos e da tolerância de certo grau de contesta-

ção à política governamental, o líder obtém dos notáveis e/ou opositores moderados o compromisso de que por sua vez, estes não recorrerão à destruição ou à violência, nem irão pressionar com demasiada insistência ou premência para fazer valer seu direito de governar, tampouco propor sanções contra oficiais militares por “excessos” cometidos sob a égide do regime autoritário. Normalmente, os principais objetivos de uma tal ditadura liberalizada (*dictablanda pactada*) consistem em exercer um controle estatal centralizado sobre atos de força arbitrários e violentos cometidos pelas forças armadas, evitar atos de vingança contra as mesmas e estabelecer canais seguros (embora limitados) para a articulação de interesses e a discussão de alternativas de política pública. Um compromisso desta natureza, entre garantias aos militares e descompressão política, envolve um complexo conjunto de cálculos. Para ser bem sucedido o líder que iniciou este tipo de liberalização e sua guarda palaciana devem reter a lealdade dos brandos, manter seus antigos aliados da linha dura fora do jogo principal,⁶ localizar e autorizar notáveis capazes de serem porta-vozes de setores importantes da sociedade, inspirar suficiente confiança entre eles para induzi-los a jogar os primeiros lances do jogo, segundo as regras estabelecidas neste pacto. Se um tal pacto for bem sucedido, a liberalização e uma não significativa devolução do poder aos civis provavelmente ocorrerão. Mas desenvolvimentos assim costumam ser levados de roldão na medida em que se manifeste a “ressurreição da sociedade civil”, que discutiremos adiante.

O momento (ou momentos) político(s)

A dinâmica da transição, somada à qualidade de auto-exaustão de um eventual *pacto militar*, implica a curto prazo, no surgimento provável de outros atores e processos. Por sua vez, sugere-se possibilidade (mas não a necessidade) de mudança na natureza dos compromissos e na identidade dos atores partícipes, ao mesmo tempo em que emergem novas contradições entre conteúdo social e forma política. Desta vez, um pacto teria como fundamento não uma concentração de poder executivo e um acordo de garantias com notáveis provenientes do campo social e econômico, mas uma distribuição de posições de representação e de colaboração entre incumbentes

autoritários e partidos políticos (situacionistas e oposicionistas). Por razões que discutiremos adiante, a mobilização que se segue à liberalização inicial tende a levar os partidos políticos para a linha de frente da transição e a tornar a convocação de eleições um meio cada vez mais central de resolução de conflitos da transição. Um pacto deste tipo envolve, em seu núcleo, um conjunto de negociações entre líderes de um espectro de partidos eleitoralmente concorrentes com o fito de 1) limitar a agenda de alternativas políticas; 2) compartilhar proporcionalmente da distribuição de benefícios; 3) restringir a participação dos não pactantes na tomada de decisões. Em troca, os pactantes concordam em renunciar ao apelo à intervenção militar e ao empenho pela mobilização das massas. A moldura final talvez possa ser uma “grande coalizão” em que todas as partes envolvidas compartilhem simultaneamente à função executiva ou um esquema rotativo por meio do qual os pactantes se sucedam seqüencialmente no governo. Porém outros formatos menos rígidos e visíveis foram também imaginados. Qualquer que seja o formato geral, a formação de um “cartel de elites partidárias” deste tipo envolve um alto grau de artesanato institucional: uma lei eleitoral que discrimine “eleitores indesejados e/ou partidos relutantes”; arranjos financeiros que privilegiem os partidos envolvidos; distribuição de distritos e cadeiras parlamentares visando a proteger a representação dos membros minoritários do pacto; fórmulas de distribuição de posições e orçamentos públicos que garantam uma divisão “equitativa” de espólios; uma agenda política restritiva que forneça garantias aos interesses essenciais das bases sociais; um acordo suprapartidário equacionando a questão militar; e, finalmente, um compromisso, válido por algum tempo, no sentido de resolver os conflitos resultantes da operação do pacto mediante a renegociação dos seus termos, sem recurso à mobilização de excluídos ou à eliminação de partícipes.

Na literatura recente relativa à democracia, esse tipo de pacto é associado a soluções “consociacionais” de conflitos profundamente enraizados de natureza étnica, cultural, lingüística ou religiosa, e tende a ser considerado como uma forma estável, quase permanente, de regime democrático. No entanto, esses acordos podem muito bem ser feitos com o fito de acobertar clivagens menos comunitárias, tais como as

de classe, setor, região, instituição ou mesmo de geração. Como veremos, não é possível que, através de pactos ou rupturas adicionais, estas fórmulas possam durar apenas algum tempo, para em seguida conduzir a um resultado democrático mais igualitário, individualista, competitivo e amplamente representativo.⁶ Entretanto, nossa hipótese assinala que pactos baseados nesses comportamentos coalescentes por parte das lideranças partidárias dominantes — pactos que estabelecem democracias limitadas ou *democraduras* — perdurarão mais tempo que os pactos militares que patrocinam a transição para regimes autoritários liberalizados, ou *dictablandas*. No primeiro caso, o auto-interesse das lideranças de partidos envolvidos e de líderes estabelecidos de subcomunidades cooptadas, encoraja a perpetuação dos cartéis assim formados, mesmo depois de os conflitos e perigos iniciais, que deram origens a esses arranjos, tiveram diminuído.

O problema sucessório, que continua a afligir mesmo os regimes autoritários liberalizados, passa a ser resolvido, nas *democraduras*, pelo ajuste proporcional ou pela rotatividade regulada, onde existe presidência da república. Em qualquer caso, as *democraduras* protegem-se contra rápidas mudanças de popularidade eleitoral. Em regimes parlamentares, ligeiras mudanças em termos de coalizões seriam suficientes para esse propósito. Eleições regulares e algumas oportunidades de contestação política podem satisfazer, pelo menos por algum tempo, requisitos informacionais mínimos em termos da flexibilidade governamental no atendimento de demandas variáveis, assim como uma parcela suficiente das aspirações de participação dos cidadãos, para garantirem a paz política. Assim sendo, ao contrário das *dictablandas*, que são quase imediatamente transformadas através do processo de liberalização, as *democraduras* tendem a ser mais afetadas pelas mudanças de longo prazo das estruturas sócio-econômicas e contextos normativos nacionais, assim como das tendências políticas e ideológicas internacionais.

As mudanças sócio-econômicas subseqüentes podem afetar as democracias limitadas de múltiplas formas. As crescentes individuação e secularização, aliadas à mobilidade social e à vulnerabilidade no mercado, minam a capacidade dos líderes oligárquicos contraentes no pacto controlarem o comportamento dos seus seguidores; os eleitores terminarão por tor-

nar-se mais livremente cambiantes em suas preferências; membros de associações vão exigir uma maior autonomia com relação a controles de ordem partidária, ideológica, religiosa e cultural; novos grupos que entrecruzam clivagens tradicionais serão formados; os partidos excluídos do pacto podem ter sua força aumentada e começar a desempenhar papéis fortemente destrutivos no parlamento e na formação do ministério. Nessas circunstâncias, ficará cada vez mais difícil manter unido o cartel das elites.

As *democraduras* também têm que lidar com o fato de que, nos nossos dias, os padrões normativos da teoria e do discurso democráticos não correspondem à prática desses regimes. A igualdade da cidadania, a regra da maioria, a participação direta, a soberania do parlamento, a livre associação, a representação *accountable*, a escolha política irrestrita, a alocação honesta de recursos, a transparência pública, a *alternance* entre situação e oposição, e outros elementos deste tipo não fazem parte da prática das *democraduras*. A constituição e o código civil podem proclamar esses direitos, mas nesses regimes sua violação está protegida por regulamentações administrativas, sufocada por normas informais ou escamoteada por meio de acordos secretos. A solução transicional encarnada pela democracia limitada sofre, por conseguinte, um sério déficit de legitimidade a médio e longo prazos quando comparada a regimes em que os cidadãos parecem dispor de reais oportunidades para mudar os governantes e nos quais os líderes políticos parecem ser mais responsáveis diante da cidadania.

Como vimos, um elemento que motiva a busca de um pacto transicional inicial consiste no declínio institucional das forças armadas sob as pressões da responsabilidade direta pelo governo. Em democracias limitadas, o aparato civil de partidos políticos, associações de interesses e órgãos governamentais por sua vez permanecem sujeitos ao declínio. A participação garantida dessas elites civis no poder e sua parcela nos espólios do cargo, aliada a sua proteção contra a competição externa e à responsabilidade face aos eleitores, membros ou clientes, geram a probabilidade de produzir grande complacência e corrupção.

Esses atores não carecem de lutar continuamente para manterem-se no jogo e obterem recompensas significativas.

A conformidade aos critérios de avanço no âmbito de instituições crescentemente oligárquicas torna-se mais relevante face à resposta às exigências vindas de baixo ou a capacidade de mobilizar apoio. Em resumo, o próprio sucesso destes pactos tende a gerar uma esclerose organizacional capaz de privar as partes contratantes de sua capacidade mais essencial — o controle do comportamento dos seus seguidores.

Quando o desencanto generalizado e o declínio institucional combinam-se às discordâncias no interior do "cartel das elites", alguns dos partícipes encontrar-se-iam tentados a aliar-se com atores excluídos do pacto ou a mobilizar seus seguidores para agirem em modos menos convencionais. Presumindo que seja impossível renegociar a relação entre os parceiros ou cooptar os oponentes para que entrem no cartel, e desde que nenhuma das partes envolvidas recorra aos militares para que se ponham do seu lado (ou tenha sucesso em conseguir o apoio deles), é provável que ocorram movimentos na direção de uma democratização mais abrangente da vida política. Nesse momento, as últimas restrições à plena cidadania política seriam por fim removidas.

O grupo de trabalho do Wilson Center dedicou pouca atenção aos processos de consolidação e de "democracia avançada", pela razão óbvia de que os casos e países que constituíram o objeto de nossa preocupação estavam envolvidos no processo mais próximo e perigoso de se libertarem de várias versões de regime autoritário. Mas, parece relevante esboçar o modo pelo qual uma tal transformação poderia ocorrer, pelo menos porque a confiança na sua eventual ocorrência pode constituir um fator de elevação da tolerância dos atores com relação a formas tradicionais de alcance mais limitado.⁷

O movimento na direção de formas mais avançadas de democracia política não parece requerer renegociações explícitas e detalhadas. Pelo contrário, é mais provável que ele ocorra através de uma seqüência de reformas graduais, como a dos pactos que temos examinado, em resposta a uma ampla gama de pressões políticas e cálculos de políticas governamentais. No passado, extensões do sufrágio foram talvez as mais visíveis e ruidosas modificações deste tipo mas agora a universalidade é um fato consumado mesmo na maioria das democraduras.

Os "compromissos históricos", que levam participantes há muito excluídos a assumirem responsabilidade parcial pelo governo, constituem outra forma de democratização para algumas comunidades políticas. Em outros contextos, as reformas provavelmente serão mais típicas: mudanças no regulamento eleitoral e nos estatutos de financiamento dos partidos; registro mais efetivo de eleitores; uma distribuição legislativa mais igualitária; mais transparência em termos do fornecimento de informações à opinião pública; maior descentralização administrativa; menores barreiras à formação de partidos e à representação parlamentar; dissolução de monopólios corporativos e associações compulsórias; facilitação das exigências de cidadania etc. Estas mudanças não são, por si mesmas, dramáticas, mas seu efeito cumulativo constitui uma substancial democratização da vida política.

Algumas destas reformas podem estar associadas a medidas destinadas ao atingimento daquilo que denominamos democracia "social" e "econômica": previdência social, serviços de saúde fornecidos pelo Estado, obrigatoriedade da igualdade sexual no emprego, reconhecimento dos sindicatos, representação dos trabalhadores na administração das empresas, participação estudantil na administração escolar, direitos da criança etc.

Como afirmou Göran Therborn, estes avanços na cidadania social e econômica freqüentemente coincidiram com a guerra, ou com os períodos imediatamente posteriores a elas.⁸ Nesses casos, os avanços na democratização não envolveram um acordo com incumbentes autoritários um pacto entre partidos políticos, e sim um acordo difuso com a população, compensando os sacrifícios resultantes do esforço da guerra.

Alguns cientistas políticos norte-americanos alegaram que "eleições críticas" envolvendo substanciais realinhamentos das bases de apoio partidário, forneceram um mecanismo equivalente de expansão democrática nos Estados Unidos.⁹ Essas realizações são modestas quando comparadas às conseqüências da ascensão ao governo de social-democratas, trabalhistas ou socialistas na Europa Ocidental, pelo menos considerando o tempo que pode ser necessário para que os atores percebam se houve efetivamente um realinhamento duradouro e em função do fato de as mudanças de política subseqüentes terem sido muito limitadas. O *New Deal* de Roosevelt pro-

vavelmente deveria ser considerado a melhor aproximação a uma mudança qualitativa na democratização dos Estados Unidos. Este cenário de democratização "a prestação", com cada um dos estágios fixando regras mais abrangentes e tolerantes de competição e de cooperação, é obviamente um caminho de transição cauteloso, para não dizer claramente conservador. Ele implica a presença de uma direita relativamente forte que detenha amplo poder de veto em suas mãos. O que apresenta várias vantagens: tranqüiliza a linha dura da direita nostálgica ou reacionária e serve para diferenciá-la mais claramente da linha branda, que progressivamente demonstra sua propensão a jogar na política segundo as regras democráticas; e torna o espectro de atores envolvidos mais amplo de que seria caso a transição fosse orientada, tão-somente, pelos oponentes mais acirrados do regime autoritário. Tal configuração, por seu turno, reduz os temores dos conservadores no sentido de serem suplantados por uma maioria triunfante e radical que implementaria drásticas mudanças nos direitos de propriedade, na distribuição da riqueza, nas alianças internacionais, nas estruturas de comando militar e assim por diante.

Como já mencionado, as principais desvantagens dessas mudanças seqüenciais exibem um duplo aspecto: de um lado tendem a possibilitar, tão-somente, transformações marginais e graduais de grandes iniquidades sociais e econômicas (um ponto a que retomaremos); de outro lado, promovem a desilusão (*desencanto* foi a expressão que usamos no grupo de trabalho para designar esse fenômeno, tomando-o de empréstimo ao jargão político espanhol) por parte daqueles que lutaram em favor da democracia com expectativa de que ela trouxesse benefícios imediatos, seja sob a forma de controle sobre o aparato estatal, seja em termos de melhorias rápidas e substanciais no bem-estar dos atores e das classes com que se identificam.

Mas o andamento da transição e os efeitos de aprendizagem comunicados de uma experiência nacional para outra pode estar levando a uma modificação dos cenários e ao aceleramento do processo, a um ponto tal que, pelo menos no Sul da Europa contemporâneo, os países estão passando diretamente para a democracia política plena sem dar uma pausa para um "prudente" consociacionismo ou outro tipo de acordo

provisório. Na verdade, Espanha, Portugal e Grécia atingiram a marca da democracia política plena num ritmo relativamente acelerado. Os partidos previamente excluídos do governo ganharam, subseqüentemente, a maioria eleitoral e puderam assumir a responsabilidade governamental — algo que ainda está por acontecer na Itália a nível nacional e que levou algumas décadas para ocorrer na França. Indubitavelmente, nestes dois últimos casos, a presença de um significativo Partido Comunista foi um dos principais fatores que inibiu, por um longo tempo, uma alternância deste tipo. Somente no momento em que os Socialistas tornaram-se uma força perceptivelmente mais forte que os Comunistas, esta alternância veio a ocorrer na França; o sistema partidário italiano ainda não se confrontou com este teste essencial.

A experiência disponível da América Latina tem-se mostrado ambígua a esse respeito. As transições mais remotas como as da Venezuela e da Colômbia, caracterizam-se por uma série de pactos detalhados e explícitos. Como o indica Terry Karl em seu capítulo no vol. 1, esses acordos resultaram em altos custos sociais. Mas é necessário observar que, com exceção da Costa Rica (a que retornaremos), todas as democracias não-pactuadas existentes em vários momentos em outros países latino-americanos foram destruídas por retrocessos autoritários. Vale a pena observar, igualmente, que os custos sociais destas alternâncias entre democracia e autoritarismo foram tão ruins quanto os custos sociais das democracias pactuadas da Venezuela e da Colômbia.¹⁰ Por outro lado, as transições da cena contemporânea — as do Peru, Bolívia, Equador, República Dominicana e da Argentina — são caracterizadas pela ausência de pactos políticos e econômicos. Só o Brasil constitui a atual e provavelmente futura exceção, já que o que denominamos "pacto militar" e "pacto político", foram feitos de forma clara, senão explícita. Afora outras características já mencionadas, o Brasil evidencia-se diferente dos outros casos da América Latina pelo relativo sucesso do seu regime autoritário e, por conseguinte, pelo controle firme e extraordinariamente duradouro que seus governos transicionais foram capazes de manter sobre o processo. Por outro lado, os regimes autoritários do Peru, da Bolívia e da Argentina (1972 e 1982) entraram em total descrédito e com as forças armadas profundamente desmoralizadas e fracionadas. Em

contraste com o Brasil, nestes casos, nem os governos transicionais nem as forças armadas, não alcançaram, como disseram os generais argentinos em 1972, "levar todas as partes à mesa de negociações". Isto não impede, que no futuro num esforço de salvar aquelas frágeis democracias, intentem-se pactos políticos e econômicos.

O momento econômico

Conduzir os militares a retornarem aos quartéis e a ficarem sujeitos ao controle dos civis, assim como levar os partidos políticos a competir de acordo com as regras da democracia política, constituem realizações suficientes para garantir uma significativa mudança de regime. Todavia, há evidências de que essas realizações talvez devam ser complementadas por outro tipo de esforço concertado: alguma modalidade de pacto sócio-econômico.

Uma razão para isso resulta ser, o crescente papel do moderno aparelho estatal, independentemente do tipo de regime, em assuntos econômicos e sociais. Conforme surgiram complexos conjuntos de atores coletivos para representar as clivagens de classe, setoriais e profissionais intrínsecas às relações sociais capitalistas, tornou-se necessário alcançar algum acordo a respeito do modo pelo qual os órgãos estatais, associações empresariais, sindicatos e organizações profissionais vão se comportar. A celebração ou não de um tal "contrato social" acarretaria grande impacto no desempenho econômico num período transicional marcado por profundas incertezas no que concerne aos direitos de propriedade, a redistribuição de benefícios (por pressão e mobilização) bem como por nervosismo entre credores externos, clientes e fornecedores.

Como mostra o capítulo de John Sheahan no vol. 3, os regimes autoritários deixam, tipicamente, um difícil legado econômico. Eles freqüentemente se comportam como agentes de transnacionalização, abrindo a economia ao comércio e ao investimento estrangeiros, aumentando-lhe a vulnerabilidade a impactos gerados externamente e hipotecando pesadamente os futuros ganhos aos credores externos. Ocorre nesses regimes igualmente ter aumentado o escopo da intervenção tecnocrática, através do planejamento governamental, controles monetários e/ou criação de empresas estatais. Os projetos

faraônicos de desenvolvimento, a elevação das despesas militares, o arrocho salarial, a rígida adesão a doutrinas econômicas da moda e/ou as custosas aventuras externas são outras facetas deste legado. Entretanto, independentemente da magnitude das mudanças estruturais ou da gravidade das circunstâncias que caracterizam cada transição, é virtualmente inconcebível que os responsáveis pela transição sejam capazes de adiar a tomada de importantes decisões de ordem social e econômica.

Trata-se do momento em que a idéia de um pacto social e econômico torna-se particularmente atrativa. Tal pacto, no entanto, apresenta-se mais difícil de alcançar-se (e acima de tudo, de efetivar-se) em comparação aos de natureza política ou militar.¹¹

A confiança e a disposição para pactar surgem por vezes, menos pronunciadas entre atores sociais (de classe e setores) que entre políticos. A capacidade dos negociadores de obterem a concordância subsequente dos seus representantes é problemática, no mínimo porque o regime autoritário pode ter reprimido sistematicamente os sindicatos e associações profissionais e pode ter manipulado as formas de expressão dos interesses empresariais. É problemático, além disso, porque as associações de interesses que emergem ou ressuscitam quando da liberalização provavelmente estarão altamente politizadas e fragmentadas ao longo de linhas ideológicas e territoriais. Se há alguma lição a ser tirada dos esforços análogos feitos por democracias políticas consolidadas, deve ser que o sucesso destes pactos depende da presença de associações de classe altamente centralizadas que compartilham um alto grau de consenso com relação a objetivos macroeconômicos.¹² Não é provável que se manifestem quaisquer dessas condições no decorrer das atuais transições a partir de um regime autoritário.

Não se pretende com isso afirmar que esses esforços estejam fadados ao total fracasso (como o demonstram as realizações parciais — e controversas — do Pacto de Moncloa na Espanha e os acordos que a ele se seguiram), nem que esse tipo de pacto possa mostrar-se essencial para estabilizar uma democracia recém-instalada. Parece outrossim crucial que durante o período de transição, seja obtido, de alguma maneira, um compromisso entre interesses de classe para garantir a

burguesia que os seus direitos de propriedade não serão afetados no futuro previsível e para satisfazer os trabalhadores e vários grupos de assalariados com a perspectiva de que suas reivindicações em termos de compensações e de justiça social terminarão por ser atendidas.

Um elemento central de qualquer compromisso desta natureza é a institucionalização dos direitos de representação e de mecanismos de negociação, com o fito de aperfeiçoar o papel das associações de classe. As associações patronais e os sindicatos de trabalhadores devem reconhecer os direitos mútuos de agir de forma autônoma em defesa dos seus respectivos interesses e de estarem presentes em múltiplos níveis de consulta. Esses agentes de classes antagônicas devem auxiliar-se uns aos outros no sentido de obterem capacidade efetiva de dirigir o comportamento dos seus respectivos membros; do contrário, os compromissos que celebram entre si serão cancelados pela defecção de capitalistas oportunistas e trabalhadores intransigentes.¹³ Mais uma vez, o que está em jogo nesta forma de compromisso implícito e, eventualmente, de pacto formal, refere-se menos à troca de concessões substantivas ou o atingimento de objetivos materiais (por mais que estes estejam envolvidos), que à criação de arranjos mutuamente satisfatórios em termos de procedimentos por meio dos quais os sacrifícios feitos na negociação no momento presente tenham razoável probabilidade de virem a ser compensados no futuro.¹⁴

A possibilidade de que esses meios não-democráticos de negociar (e de renegociar) acordos sejam ou não compatíveis com uma democracia política viável não decorre simplesmente dos governos, partidos políticos e associações de classe o celebrarem ou isentarem-se deles. Esforços assim podem ser apoiados ou anulados pelas forças da sociedade civil que tendem a irromper depois que são dados os passos iniciais na direção da liberalização. É para essa questão que nos voltamos no capítulo a seguir.

RESSUSCITANDO A SOCIEDADE CIVIL E REESTRUTURANDO O ESPAÇO PÚBLICO

Disparando a ressurreição

A dinâmica da transição de um regime autoritário não se resume a meras disposições, cálculos ou pactos das lideranças. A ênfase atribuída a alguns destes aspectos no decorrer deste trabalho deve-se à consideração de que sejam fortemente determinantes para a ocorrência ou não da abertura; igualmente, fixam importantes parâmetros para a extensão da liberalização a uma eventual democratização. Uma vez que algo aconteceu (uma vez que os brandos prevaleceram sobre os duros, iniciaram a extensão de garantias aos indivíduos e alguns direitos de contestação e começaram a negociar com oponentes selecionados do regime) provavelmente ocorrerá uma ampla mobilização, que denominamos a "ressurreição da sociedade civil".

Este ressurgimento deve ser cotejado com o sucesso que a maioria dos regimes autoritários alcança no sentido de despolitizar, assim como de atomizar, suas respectivas sociedades. Através da repressão física, da manipulação ideológica e do encorajamento seletivo, esses regimes conseguem orientar a maioria das pessoas para a busca exclusiva de objetivos de natureza privada. Não é pouco freqüente que eles tenham tido o auxílio do fato de a sua emergência ter sido precedida por períodos marcados por um intenso conflito social e por uma intensa mobilização política. Os indivíduos podem se sentir, por um certo tempo, aliviados por ficarem "livres da política" e satisfeitos com a busca de alvos voltados para eles mesmos. Nestes casos, os indivíduos manifestam a tendência de se recolherem à busca de alvos privados e deixar de lado, ignorar prudentemente ou até mesmo esquecer suas identidades políticas.¹ A cidadania torna-se uma questão de se ter um passaporte, obedecer as leis nacionais, torcer pela seleção nacional

e, talvez voltar em eleições ou plebiscitos forjados pelo regime autoritário.

Ao trivializar a cidadania e reprimir as identidades políticas, o regime autoritário destrói os espaços políticos auto-organizados e autonomamente definidos e os substitui por uma arena pública controlada pelo Estado, na qual todas as discussões devem ser encetadas segundo códigos e termos estabelecidos pelos governantes. Apenas os indivíduos com um nível excepcionalmente alto de motivação estão preparados para aceitar os riscos de agir fora desta arena. Os incumbentes autoritários tendem a interpretar a subsequente falta de oposição perceptível como evidência de "paz social" entre classes previamente antagonicas e de "consenso tácito" com relação às suas políticas.

Mas uma vez que o governo sinalize a diminuição dos riscos do engajamento na ação coletiva e o aumento do espaço permitido para a discussão pública de alguns temas até então considerados além dos limites, esses regimes cedo descobrem que a pretensa paz social e consenso tácito constituíam, na melhor das hipóteses, expressão de um armistício coercitivamente imposto. As antigas identidades políticas voltam a emergir e outras aparecem *ex novo* para expandir, além das expectativas de todos, os espaços públicos que os incumbentes autoritários decidiram tolerar no início da transição.

Embora não possamos fornecer dados concretos para prová-lo, nossa experiência pessoal de vivência de vários momentos deste tipo indica que o catalizador desta transformação origina-se de indivíduos exemplares que começam a testar as fronteiras do comportamento inicialmente imposto pelo regime no poder. Surgem descobertas de ideais comuns, destinadas a obter grande impacto político justamente porque são articuladas publicamente depois de um prolongado período de proibição, privação e privatização. Nos precários espaços públicos dos primeiros estágios da transição, esses gestos individuais são impressionantemente bem sucedidos no sentido de provocarem ou fazerem renascer identificações e ações coletivas; que encarnam a explosão de uma sociedade altamente politizada e irada.

As camadas de uma sociedade explosiva

Nenhuma descrição das formas que esta explosão pode assumir pode ter pretensões a ser exaustiva: ela pode envolver o ressurgimento dos partidos políticos anteriormente existentes ou a formação de novos partidos para exercer pressão a favor da democratização ou mesmo de uma revolução; o aparecimento repentino de livros e revistas dedicados a assuntos há muito suprimidos pela censura; a conversão de antigas instituições — sindicatos, associações de classe e universidade — de agentes de controle governamental em instrumentos para expressão de interesses, ideais e de raiva contra o regime; a emergência de organizações de base que articulam exigências há muito reprimidas ou ignoradas pelo regime autoritário; a expressão de preocupações éticas por parte de grupos religiosos e espirituais previamente conhecidos pela sua prudente acomodação as autoridades; e assim por diante. Não obstante, pode ser útil distinguir algumas dimensões desta inesperada (e, em certos casos, sem precedentes) ressurreição da sociedade civil.

Normalmente, os artistas e intelectuais são os primeiros a manifestarem oposição pública ao regime autoritário, com frequência antes de a transição ter sido lançada. A capacidade de se expressarem através de metáforas oblíquas sem dúvida os protege, tal como o fato de pertencerem a um sistema internacional de intercâmbio cultural. O talento e a coragem de poetas, músicos, dramaturgos, novelistas e humoristas fazem furos na pretensão do regime de encarar "os supremos valores e virtudes nacionais", muitas vezes submetendo essa pretensão ao ridículo. Determinados artistas — especialmente cantores e atores — passam a simbolizar, pela sua simples presença, a resistência ao regime e a sobrevivência de valores alternativos. Com o relaxamento da censura que acompanha a abertura, essas críticas tornam-se explícitas e, com uma entusiasmada acolhida pública, sua articulação torna-se extremamente popular — e lucrativa, tendo em vista que essa oposição ao regime autoritário pode tornar-se uma atividade altamente comercializada e, por conseguinte, difícil para o regime de suprimi-la.

Essas expressões culturais e artísticas individuais mantêm estreitos vínculos com algumas coletividades, tais como universidades, revistas literárias, discussões acadêmicas, asso-

paquet das
antigas
instituições

ciações profissionais e centros de pesquisas. Através desses vínculos são discutidos temas em fórum de caráter semipúblico e são estabelecidas ligações com experiências análogas passadas em outros países. Mesmo coisas aparentemente triviais, como vestuário e gestos, podem tornar-se atos generalizados de desafio. Embora esses desafios não penetrem nos níveis em que é exercido o poder real, eles têm grande êxito em corroer as bases normativas e intelectuais do regime. O rei começa a aparecer nu.

Outros grupos de um segmento bem diferente da população também se aproveitam prontamente da liberalização. Aqueles setores privilegiados que formavam entre os defensores mais firmes do regime e que, pelo menos no início, estavam entre seus principais beneficiários, podem chegar à conclusão de que o regime autoritário tornou-se indispensável.² Eles sentem que o regime realizou aquilo que se propôs alcançar, e ao perpetuar-se além do necessário corre o risco da polarização social e da reação popular violenta. Nos casos em que o regime fracassou de forma flagrante, esses atores simplesmente pressentem a hora de tentar alguma outra coisa. Ademais, algumas das políticas do regime, sendo contrárias aos ideais e interesses desses grupos privilegiados, provocam sentimentos que variam entre a repulsa moral com relação à corrupção e à repressão generalizada do regime ao cálculo materialista de verem suas oportunidades econômicas limitadas por políticas de apoio "excessivo" ao capital estrangeiro ou às empresas estatais. Uma vez que comecem a se reunir com mais liberdade e a compartilhar informações sem autocensura ou medo de denúncias, eles chegam mesmo a descobrir uma convergência talvez insuspeita de propósitos e ressentimentos. Assim esses grupos privilegiados passam a agir como uma oposição de fato. A visão de industriais, comerciantes, banqueiros e proprietários rurais reclamando da política governamental e mesmo, ocasionalmente, expressando uma preferência por "eleições abertas", tem o duplo efeito de constituir-se em uma dissensão que não pode ser reprimida e que o regime não goza do amplo consenso que alegava ter. Agora, o rei não apenas está nu, mas, também, se encontra desacompanhado do seu séquito habitual.

Não decorre daí a implicação de que os setores privilegiados estejam destinados a ser a vanguarda da ressurreição

da sociedade. Muito pelo contrário. Eles têm boas razões para temer que a transição não se interrompa num ponto compatível com as liberdades do mercado ou com a confortável relação que mantêm com o aparato estatal. Não obstante, sua superior capacidade de ação, sua escassa exposição aos riscos da repressão e sua visibilidade lhes atribuem um papel relevante nos primeiros estágios da transição. Esses atores talvez mantenham a ilusão de liderarem uma espécie de revolução liberal burguesa.

Rapidamente porém, a ilusão dissipa-se quando outros setores sociais começam a reagir. Primeiro, a presumida liderança desses atores privilegiados é normalmente desafiada por outro setor que com frequência também apoiou o regime nos seus primórdios — a saber, os profissionais autônomos e assalariados. Por uma variedade de razões, algumas das quais exploradas no capítulo de Salvador Giner, as sociedades altamente urbanizadas e burocratizadas do Sul da Europa e da América Latina apresentam setores médios) proporcionalmente amplos, com identidades e normas profissionais características. Eles costumam organizar-se numa variedade de "ordens" "colégios" e "institutos", alguns dos quais patrocinados pelo Estado. Normalmente, durante boa parte do regime autoritário as associações de advogados, engenheiros, arquitetos, psicólogos, jornalistas e assistentes sociais são politicamente inativas e orientadas em torno da defesa de privilégios corporativos. Mas, com a abertura muitas delas se voltam para a articulação de temas mais amplos, tais como o respeito pela lei ou a inviolabilidade das normas profissionais e do bem-estar dos clientes, e começam a alegar que a satisfação dessas exigências depende da democratização da vida política. Seus discursos admitem um grande peso ideológico por serem proferidos por "aqueles que detêm o saber". Assim, respeitável autoridade presta-se às críticas ao regime autoritário e às exigências da democratização. Associações de advogados criticando a legalidade de medidas autoritárias e exigindo o cumprimento da lei e grupos de economistas avaliando os custos sociais e econômicos das políticas do regime — esses constituem exemplos do que falamos. Mas mesmo profissões aparentemente mais afastadas da política entram nas arenas públicas emergentes com poderosos argumentos. Assim, por exemplo, psicólogos avaliavam as microconsequências da repressão e da censura. Arqui-

tetos e urbanistas voltam sua atenção para o fechamento ou privatização de espaços previamente de caráter público, frequentemente, levado a efeito por regimes que temem a reunião de grande número de pessoas. Fontes de dados, manuscritos de livros, ensaios e pesquisas preparados durante os anos de severa repressão, que os autores não podiam (ou não se atreveram) a tornar públicos surgem nesse momento. Esses trabalhos complementam as declarações de associações profissionais e partidos políticos, alguns se tornam *best-sellers*, e todos injetam nova vida nas universidades, livrarias, cafés e outros locais de encontro onde discussões de caráter crítico agora são toleradas de fato, embora ainda não de direito. Assim, uma vez dados os primeiros passos na direção da liberalização, e uma vez que alguns se atrevam a testar-lhe os limites, a textura, densidade e conteúdo do discurso revestido de autoridade intelectual se modificam, dando um enorme impulso e finalização do regime autoritário.

Mas os setores médios não ajudam a transição apenas através de associações revestidas de autoridade intelectual. Há outros atores também oriundos, em geral, dos setores médios, que emprestam à transição o peso não menos ponderável da autoridade moral. Organizações de direitos humanos, parentes das vítimas de prisão, tortura e morte e, com frequência, as igrejas, estão entre os primeiros a se manifestarem contra facetas mais repugnantes do regime autoritário. Eles o fazem em meio a severa repressão, quando a maioria dos outros atores concorda com o regime ou prefere ignorar suas atrocidades. Os ativistas dos direitos humanos, um fenômeno recente e mais comum na América Latina que no Sul da Europa, correm enormes riscos pessoais e se transformam em marginais numa sociedade ainda sem inclinação para ouvi-los, ou temerosa de fazê-lo. O apoio privado e público a nível internacional dado a esses atores constitui uma ajuda, já que eleva os custos percebidos da ação repressiva contra si e os conduz a sentir que não se encontram inteiramente isolados. Em alguns casos, como os do Brasil e do Chile, importantes grupos da Igreja Católica se comprometeram de forma imediata e firme com esses valores. A importância disso reside na proteção institucional prestada aos ativistas dos direitos humanos frente a regimes que se arvoram defender os mesmos valores "Cristãos e Ocidentais".

Em outros casos, como os da Argentina, da Bolívia e do Uruguai, a Igreja Católica (com raras e dignas exceções) preferiu ignorar, quando não tentou justificar, as atrocidades dos respectivos regimes autoritários. Neste caso, tornou-se mais arriscada e ainda mais notável a posição tomada por grupos leigos de direitos humanos, por outras igrejas, e mesmo por indivíduos isolados, tais como as famosas "Madres de Plaza de Mayo" na Argentina.

Mas, deixando de lado essas diferenças, uma vez se deslanche a transição, as organizações e ativistas dos direitos humanos emergem com uma enorme autoridade moral. Isso lhes proporciona uma grande audiência para a sua crítica eloqüente do regime autoritário, que inevitavelmente se amplia para incluir direitos políticos e sociais que apenas a democracia pode garantir de forma confiável.

O enorme impacto e prestígio subitamente atribuídos aos ativistas e organizações de direitos humanos também podem ser compreendidos no contexto de outro fenômeno, sutil, mas essencial. Trata-se daquilo que se pode denominar recuperação da dignidade pessoal. Após anos de regime autoritário, brutalidade policial e tratamento despótico em tantos contextos sociais — em outras palavras, após anos de privação dos atributos básicos da cidadania — muitos exigem e se alegram com a liberalização. Nesses momentos, auxiliados por ativistas de direitos humanos, intelectuais e artistas, muitos descobrem que também foram vítimas da repressão do regime. Assim, a indignação de muitos que pouco antes pareciam sustentar a ilusão dos incumbentes autoritários de que gozavam do "consenso tácito" torna-se compreensível. Essa condenação do regime é mais intensa se, como costuma ocorrer, foi profundamente corrupto, e começa a ser de todos conhecido. Isto converge com os discursos das associações profissionais e de direitos humanos para criar um clima geral de intensa rejeição ética ao regime autoritário.

Mas o maior desafio geralmente virá das identidades novas ou renovadas e da capacidade de ação coletiva da classe trabalhadora e dos empregados subalternos, comumente sindicalizados. Não é de surpreender que justamente seja esta área à qual a liberalização se estenda de forma mais hesitante e menos irreversível. Não apenas as organizações desses atores têm sido foco de grande "atenção" por parte dos governantes

autoritários — seja através da repressão direta, seja através da manipulação corporativa estatal — como também as relações diretas entre esses atores e seus empregadores têm sido afetadas decisivamente pelas políticas do regime. A maioria dos regimes autoritários em nossa amostragem de países favoreceu deliberadamente os interesses burgueses, especialmente aqueles dos segmentos mais oligopolistas e internacionalizados.³ O impacto líquido desses esforços sobre os salários reais e os benefícios sociais concedidos aos trabalhadores varia de caso para caso. Em muitos houve um declínio em termos absolutos e relativos com relação a níveis prévios de salários e benefícios sociais mas em alguns deles esse declínio foi “compensado” por aumentos dos benefícios paternalistas do Estado. Em todos os casos, todavia, o poder discricionário na esfera da produção e da distribuição foi drasticamente elevado e os direitos preexistentes dos trabalhadores em termos de representação coletiva foram reduzidos ou anulados.

Difícilmente surpreende, portanto, que uma enorme reserva de raiva e tensão se acumule no decorrer desses regimes autoritários e que, tão logo se torne possível, resulte numa explosão de exigências trabalhistas. Muitas dessas demandas concentram-se em interesses imediatos — maiores salários, melhores condições de trabalho, políticas de contratação e de dispensa menos arbitrárias — mas outras têm como alvo a criação (ou recriação) de instituições de representação de classe: liberdade de associação, direito de greve, negociação coletiva, comissões de fábrica, aplicação razoável da legislação trabalhista, extensão de salário desemprego e outros benefícios. Nenhuma liberalização pode evitar a reinvidicação em torno desses temas, ponto a que retornaremos na sessão seguinte.

Contudo não se esgotam as camadas de uma sociedade reemergente. De particular importância, tanto nos casos latino-americanos como nos da Europa do Sul, tem sido a literal explosão de movimentos de base, muitos dos quais se organizam em torno de jurisdições territoriais estreitamente circunscritas (bairros ou paróquias). As políticas do regime autoritário, voltadas para a destruição, redes de representação popular e sua ênfase na formulação centralizada e tecnocrática de políticas públicas, tendem a criar contextos propícios àquelas formas de associação popular, uma vez que as partes atin-

gidas podem ousar reunir-se, discutir problemas e formar organizações mais ou menos duradouras. Elas costumam receber a ajuda de pessoas de fora — padres e freiras, estudantes, advogados, assistentes sociais, militantes partidários — e raramente formam redes abrangentes. Mas, o que importa aqui é que elas são muito numerosas e inicialmente seus processos internos são, com frequência, altamente participativos e igualitários. Então há subitamente, uma multiplicidade de tribunais populares — por mais efêmeras que algumas delas mostrem ser — nas quais o exercício e a aprendizagem da cidadania podem florescer em deliberações a respeito de assuntos de preocupação cotidiana. A proliferação desses espaços populares força os incumbentes dos regimes transicionais a prestarem atenção e a despenderem recursos em complexos problemas da vida urbana popular que o regime autoritário ignorava ou tratava de forma coercitiva e tecnocrática.

Todas essas mudanças — rápidas, inesperadas e que compreendem a maioria da sociedade civil — minam as tentativas dos brandos do regime para perpetuarem sua presença no governo. Essas mudanças também elevam os custos percebidos do golpe que, naqueles momentos mais que em outros, os duros gostariam de perpetrar.

A revolta popular

Em alguns casos e em momentos particulares da transição, muitas dessas diversas camadas da sociedade reúnem-se para formar o que denominamos “revolta popular”. Sindicatos, movimentos de base, grupos religiosos, intelectuais, artistas, clérigos, defensores dos direitos humanos e associações profissionais apóiam-se mutuamente em seus esforços pela democratização e formam um todo maior que se identifica a si mesmo como “o povo”, *el pueblo, il popolo, le peuple, ho laos*. Esta frente emergente exerce forte pressão para expandir os limites da mera liberalização e da democratização parcial. A fantástica convergência que essa revolta envolve é ameaçadora, tanto para os brandos do regime, que patrocinaram a transição na esperança de controlar suas conseqüências, quanto para alguns dos seus quase-aliados, os oponentes moderados do regime, que esperavam dominar, sem essa ruidosa inter-

ferência, a competição subsequente pelas mais altas posições do governo.

Mas a revolta popular durante a transição não é de forma alguma uma constante. Alguns países parecem ter deixado passar em larga medida esse momento de euforia no qual uma vasta maioria da população sente-se unida em termos igualitários, lutando em favor do objetivo comum de criar não apenas uma nova ordem política, mas uma nova ordem social. Por exemplo, encontramos relativamente poucas evidências de sua ocorrência na Espanha ou na Grécia. Mesmo no Brasil, no qual esses fenômenos receberam bastante atenção, essas manifestações restringiram-se a São Paulo e ao centro-sul — reconhecidamente uma parte importante do país — mas, mesmo aí rapidamente acabaram. Portugal, depois da revolução de 1974, representa o exemplo mais extremo em nossa amostragem dessa explosão espontânea de solidariedade e desse entusiasmo igualitários. As diversas camadas de uma sociedade civil ativada e politizada de forma quase instantânea, se apoiaram e estimularam mutuamente no sentido de exigir uma maior extensão daquilo que foi denominado “o processo”. Sob este impulso, a transição avançou bem mais além da liberalização e pareceu mover-se ultrapassando mesmo a democratização política, em direção do que chamamos de socialização. Mas, no outono de 1975, a revolta popular se acalmou e a transição fixou-se num molde mais previsível. Em retrospecto, a persistência comparativamente longa da revolta popular na transição portuguesa parece ter sido parcialmente produto de induções do Movimento das Forças Armadas (MFA). Com o encorajamento da mobilização urbana e com o patrocínio do programa de “dinamização” nas áreas rurais, esses governantes transicionais foram capazes de aproveitar, e de prolongar, o que foi inicialmente, uma ação de massa espontânea (e inesperada). A Argentina experimentou dois momentos de revolta popular contra um regime autoritário, um que ocorreu antes de uma transição anunciada (“o Cordobazo” e os eventos que se lhe seguiram em 1969) e o outro — mais moderado, tanto em intensidade quanto em duração — depois de ter ficado claro que algo estava realmente em vias de mudar (o período que se seguiu ao fiasco das Malvinas/Falklands em 1982). Na Venezuela, em 1958, as pessoas se envolveram em greves mas-

sivas que paralisaram todo o país e forçaram a rendição de Pérez Jiménez. O Peru também viu uma alta revolta popular no início da década de 70.

Nossos casos sugerem que, quanto mais curta e mais inesperada a transição do regime autoritário, tanto maior a probabilidade de uma revolta popular e de que esta produza um efeito duradouro sobre o resultado da transição. O elemento surpresa (e de alívio) que vem dos sinais de que os protagonistas do regime estão mais vulneráveis do que pareciam estar, e o fato de que as escolhas sobre as regras da transição devem permanentemente ser feitas parecem contribuir amplamente para a intensidade e generalização da revolta. Tendo mais tempo para pensar e agir, as várias camadas da sociedade podem descobrir sérias divergências em seus objetivos e em suas estratégias de ação preferidas. Sua identidade comum como “o povo” pode, diante da reflexão ou quando confrontada com escolhas políticas tópicas, sofrer fragmentações de classe, condição, gênero, religião, etnia, língua e geração, para não mencionar ideologia e fidelidade partidária. Por conseguinte, quando o controle da transição se apresenta de modo relativamente firme, encontrando-se retardada pelos incumbentes do regime, a probabilidade de uma revolta popular diminui e, onde ocorre, tende a ser mais confinada em termos de espaço e de tempo. Produz-se em consequência em tais casos, uma menor pressão para que se vá além da liberalização e a forma da democracia a ser eventualmente alcançada tende a conter mais elementos de origem oligárquica, mais “ilhas” de desigualdade institucionalizada em termos de participação e de *accountability* que no caso em que os protagonistas do regime autoritário se vêem subitamente diante de uma sociedade civil ressuscitada compondo um povo altamente mobilizado. Parece, por outro lado, que a relativa ausência de revolta popular reduz as probabilidades de regressão induzida por um golpe, embora “o povo está nas ruas”, os promotores de tais golpes hesitam ante a perspectiva de provocar uma guerra civil; como o testemunham, em Portugal, a tibieza do golpe de Spínola em setembro de 1974 e a confusão do golpe e do contragolpe de novembro do ano seguinte.

O impacto da revolta popular sobre a transição é mais claro que as condições de sua emergência. Onde a mobilização

popular ampla e recorrente ocorreu no passado e foi suprimida pelo advento do regime autoritário, e onde algo como uma rede subterrânea de associações, sindicatos, movimentos e partidos preexistentes persiste sob a fachada da "paz social", uma forte revolta popular tem mais probabilidade de ocorrer. A Itália, a Argentina, o Chile e talvez o Uruguai seriam, portanto, candidatos mais prováveis a experimentar um tal fenômeno no decorrer da transição. No entanto, os casos de Portugal, da Venezuela (na década de 50) e do Peru sugerem uma hipótese concorrente: onde as mobilizações populares não foram um traço marcante do passado e onde a estrutura institucional da sociedade civil foi fraca (e mantida deliberadamente nessa condição pelo regime autoritário) uma forte revolta popular também pode ser facilitada. Em tais casos, a própria ausência de identidade política bem estabelecida e a novidade dos grupos que emergem em resposta à liberalização podem tornar mais fácil, para os indivíduos, se identificar como iguais e, para os grupos, evitar temporariamente os conflitos com relação à forma de organização política que predominará.

Em qualquer caso, independentemente da intensidade e do pano de fundo do que emerge, a revolta popular é sempre efêmera. A repressão seletiva, a manipulação e a cooptação realizadas pelos incumbentes do regime transicional; a fadiga produzida por freqüentes demonstrações nas ruas; os conflitos internos que estão fadados a ocorrer no tocante às escolhas de procedimentos e políticas substantivas; um sentimento de desilusão ética com relação aos compromissos "realistas" impostos por pactos e/ou pela emergência de padrões autoritários de liderança no interior de alguns dos grupos que a compõem — todos estes são fatores que levam à dissolução da revolta. A ascensão e declínio desta revolta deixa muitas esperanças frustradas e muitos atores desiludidos. Como já mencionamos, muitos deles se afastam do intenso ativismo e do fervoroso idealismo, dedicando-se à busca da realização de objetivos de natureza pessoal; alguns formam "guetos políticos" no interior dos quais mantêm-se vivos os ideais de transformações sociais de natureza mais abrangente;⁵ e há ainda outros que podem passar à clandestinidade até mesmo procurar explorar as perspectivas de um retorno ao autoritarismo. Qualquer que seja a mistura de respostas, a revolta popular

desempenha um papel essencial: levar a transição além do ponto a que ela de outro modo teria chegado. Mas o desencanto que deixa atrás de si constitui um problema persistente para subsequente consolidação da democracia política. No decorrer do processo de estruturação das alternativas das transições e de desmobilização do setor popular, há um evento que desempenha um papel mais importante e mais imediato que quaisquer outros: a convocação de eleições.

CONCLUINDO (MAS NÃO CAPITULANDO) COM UMA METÁFORA

A transição de um tipo de regime implica no movimento de uma coisa para outra.

Nos países por nós considerados, a coisa inicial foi (ou ainda o é) o regime autoritário, embora cada caso apresente base social, configuração, longevidade, severidade, intenção e sucesso diferenciados. A alguma outra coisa subsequente, em geral, é a democracia política, apesar de que a Bolívia e a Argentina, no passado recente, bem como, mesmo de um modo próprio, a Nicarágua contemporânea venham a demonstrar que outros resultados tornam-se possíveis. De qualquer maneira, a transição se encerra quando a "anormalidade" já não constitui a característica principal da vida política; acontece quando os atores estabelecem — e respeitam — um conjunto de normas mais ou menos explícitas que definem os canais a serem utilizados para acesso a cargos de governo, os meios que podem empregar legitimamente em seus conflitos os procedimentos a se aplicar na tomada de decisões estatais, e os critérios usados para excluir do jogo. Em outras palavras, a normalidade torna-se uma característica principal da vida política quando aqueles que estão ativos na política nutrem a expectativa de que todos ajam de acordo com as regras — e ao conjunto dessa regras de jogo denominados regime.

Uma das principais fontes de indeterminação da duração e do resultado da transição reside no fato de os fatores que foram necessários e suficientes para provocar o colapso ou autotransformação do regime autoritário não serem necessários e suficientes para assegurar a instauração de outro regime — e, menos que tudo, de uma democracia política.¹ Esses eventos e processos estão interrelacionados entre si e simultaneamente presentes num dado processo histórico, mas devem ser analiticamente separados e avaliados. Fatores que exerceram importância crucial no sentido de enfraquecer um regime

dido ao sistema" que lhes serão dirigidas pelos maximalistas. Mas se os minimalistas forem eleitoralmente fortes demais, especialmente se passarem a ter a responsabilidade exclusiva pelo governo, é provável que tenham de lidar, não tanto com a possibilidade imediata de um golpe militar, mas com o enfrentamento de uma grande crise econômica. Os capitalistas, privados de apoio no eleitorado, preocupados com relação à eficácia de eventuais pactos ou constituições que garantam seus interesses básicos, e temerosos de que mesmo os partidos de centro tenham de elevar suas demandas substantivas para cobrir seu flanco esquerdo, nestes casos respondem com as armas que estão mais à mão: desinvestimento e fuga de capitais.

Um elemento confortador nesse cenário, para os partidos de Centro-Esquerda e de Esquerda não-maximalista emerge quando a Centro-Direita (ou a Direita democrática, se existir) ganha a eleição fundadora e obtém a responsabilidade exclusiva pela administração das questões econômicas e sociais. Nestes casos, os primeiros podem esperar obter as recompensas da oposição num prazo relativamente curto. A experiência recente sugere que o domínio de longo prazo dos partidos conservadores, de estilo italiano ou japonês, é coisa do passado. A íntima ligação entre a economia e o Estado, os efeitos contagiantes de uma economia cada vez mais internacionalizada e o maior nível de tolerância externa com relação a experiências socialistas democráticas sugerem que a alternância no governo tornou-se uma alternativa mais realista. Jogando de acordo com as regras do consentimento contigente, e aceitando inicialmente o papel de oposição forte, mas leal contra governos direitistas fadados a sofrer uma erosão de suas bases de sustentação no difícil período sucedâneo do regime autoritário, os partidos de Centro-Esquerda e de Esquerda — como as experiências da Grécia, da Espanha e, de forma mais convulsa, de Portugal, sugerem — podem ter achado a melhor trajetória possível para o governo tanto em termos da otimização de sua eventual força eleitoral quanto da minimização do risco de que venham a ser impedidos, pelo uso da violência, de tomar posse.

autoritário, tais como os conflitos entre os duros e os brandos ou a decadência institucional dos militares, tornam-se menos relevantes uma vez que novos atores tenham sido mobilizados e uma vez que as regras do jogo político tenham começado a mudar. Inversamente, as aspirações e interesses que os consideravam erradicados ou satisfeitos sob a fachada de "paz social" e de "consenso tácito" do regime, por exemplo, de autonomia local e justiça de classe, podem tornar-se temas importantes com os quais as autoridades transicionais deverão lidar. Algumas questões mudam de sentido e não só de significado. Por exemplo, uma revolta popular ativa, militante e altamente mobilizada poderá representar um eficaz instrumento de derubada do autoritarismo, mas pode dificultar a subsequente consolidação da democracia e, sob determinadas circunstâncias, fornecer uma importante motivação à regressão para uma forma ainda mais brutal de regime autoritário. Por outro lado, as condições conducentes, no curto prazo, a uma transição democrática ordeira e contínua, tais como a feitura de pactos podem subsequente impedir a consolidação democrática, caso suas regras e garantias restritivas efetivamente produzam um difundido desencanto e provoquem um beco sem saída em termos de procedimentos governamentais.

Trata-se apenas de outra forma de reiterar uma das nossas primeiras observações: o alto grau de incerteza e de indeterminação que cerca aqueles que participam de uma transição, tanto com relação às interações de curto prazo quanto, e principalmente, com relação às conseqüências de médio e de longo prazos que se seguirão. Não se trata simplesmente de que os atores estejam incertos com relação à identidade, recursos e intenções daqueles com os quais entabulam o jogo transicional. Eles também estão conscientes (ou devem estar) de que seus confrontos momentâneos, soluções convenientes e compromissos contingentes estão, na verdade, definindo regras que provocarão um efeito perdurável, mas pouco previsível sobre o modo como o jogo político "normal" será encetado no futuro, e sobre quem o jogará.

Para captar essa situação, propomos a metáfora de um jogo de xadrez de níveis múltiplos. Nesse jogo, adicionam-se à já grande complexidade do xadrez normal, as quase infinitas permutações e combinações resultantes da habilidade de cada jogador, em toda jogada, de passar de um para outro nível

do tabuleiro. Todos que o jogaram terão experimentado a frustração de não saber, praticamente até o fim, quem vai ganhar, por quais razões e com que peça. As vitórias e derrotas costumam acontecer de forma inesperada para ambos os jogadores.

A analogia apresenta algumas falhas, pois o jogo político transicional, de níveis múltiplos, é jogado por vários, as vezes por um número desconhecido, de atores e não apenas por dois jogadores. Da mesma forma, não há necessariamente ganhadores ou perdedores claros já que, no jogo transicional, os jogadores não somente formam alianças para protegerem as posições uns dos outros, como ainda elaboram regras cujo efeito isola certas partes do tabuleiro e neutraliza o comportamento dos jogadores com relação àquelas posições, de tal forma que seus movimentos nessas partes tenham pouco ou nenhum efeito sobre o resultado eventual. O risco de explorarmos a analogia do xadrez é — que o leitor imagine acreditarmos ser o processo de transição um jogo ordenado e intelectual jogado por pacatos e delicados cavalheiros. Pedimos ao leitor que conceba uma versão mais tumultuada e impulsiva da contenda, com pessoas violando as regras a cada movimento, empurrando e dando cotoveladas para alcançar o tabuleiro, emitindo conselhos e fazendo ameaças desde o lado de fora, e tentando trapacear sempre que podem — mas, não obstante, tornando-se progressivamente hipnotizados pelo drama de que participam ou a que assistem, e comprometendo-se gradualmente com um jogo mais decoroso e leal de acordo com as regras, que elas mesmas vão elaborando.

Pelo que sabemos, o jogo de xadrez de níveis múltiplos não tem sido um sucesso comercial. Nem poderíamos esperar que o nosso metafórico xadrez de níveis múltiplos perdurasse. Por mais indeterminados que os movimentos iniciais de uma transição possam ser, e por mais incerto que o resultado possa parecer no início, evidencia-se irrealista esperar que o jogo da política permaneça nesse estado. Nesse sentido, a ênfase colocada no capítulo de Adam Przeworski no vol. 3, sobre a incerteza como a característica que define a democracia pode ser enganosa. Não é verdadeiro, pelo menos não nas democracias políticas existentes, que qualquer jogador possa entrar no jogo, levantar quaisquer temas que ele/ela quiserem, perpetrar qualquer aliança que ele/ela consideram oportuna, pas-

sar para qualquer nível ou área com que se preocupe ou comer qualquer das peças do oponente que alcance. A prática emergente da democracia institucionaliza uma incerteza "normal" com relação a certas peças e a certas partes do tabuleiro; mas, ao fazê-lo, assegura uma certeza "normal" com relação a outras peças e a outras áreas do tabuleiro. Pode-se alegar que a democracia é uma garantia muito melhor de alguns atributos — direito à vida, privacidade, decência, ir e vir, auto-expressão, "busca da felicidade" e, certamente, propriedade privada — do que os regimes autoritários. Estes últimos aportam alguma certeza (freqüentemente espúria) a alguns aspectos do jogo político (por exemplo, quem vai ocupar que posições executivas e que decisões governamentais tomará) e carregam uma preocupante capacidade de eliminar jogadores dissidentes, mas eles o fazem às expensas do aumento de uma considerável incerteza fora de uma arena política restrita.

Conjeturamos que há certas vantagens quando alguns jogadores autoritários, os brandos do regime, acreditam que estão jogando "com as brancas"² — quando sentem que estão tendo a iniciativa nos primeiros movimentos no decorrer da transição. Além disso, ajuda que os jogadores da Direita tenham pelo menos a ilusão de exercerem algum controle significativo sobre o jogo emergente. Não menos útil parece ser a participação de todos os atores com peças significativas (recursos políticos) no jogo. Por mais caótica que pareça ser a existência de vários jogadores atacando e se retraindo em vários níveis ao mesmo tempo, adianta contar com eles no jogo, talvez comprometidos com suas regras emergentes do que fora dele, ameaçando virar o tabuleiro. De qualquer maneira, conforme o jogo se desenrola (se lhe for permitido desenrolar-se), muitos dos jogadores frívolos, inexperientes ou superestimados serão eliminados ou obrigados a formar alianças com outros.

Durante a transição é sempre possível que alguns adversários virem o tabuleiro ou, onde os jogadores autoritários ainda monopolizam o controle sobre as peças de violência organizada, removam os oponentes através do uso da força. Esta ameaça se utiliza com freqüência nas jogadas iniciais do jogo, mas perde credibilidade a medida que se estende a duração do jogo e quanto mais elaboradas se tornarem suas regras. Além de um certo ponto, a derrubada ou mesmo o desequilíbrio do tabuleiro tornam-se contraproducentes. Elas amea-

çam tanto os aliados quanto os oponentes, e os jogadores comprometidos podem muito bem unir forças para eliminar aqueles que atrapalham o jogo. O mais provável é que um certo número de jogadores inicialmente entusiasmados se retire do jogo: a possibilidade de alcançar uma vitória clara e rápida se esvaeceu; os benefícios de jogar parecem reduzir mais e mais o valor do esforço de jogar; as regras emergentes proíbem certos movimentos e põem fora do alcance certas áreas que foram atraentes. O xadrez da política democrática parece destinado, no final das contas, a produzir grandes números de "perus", que animam e principalmente zombam dos jogadores ativos desde as laterais, mas que estão desanimados pelas regras complexas ou descontentes com as compensações que elas envolvem para participarem diretamente.

A transição consiste em inventar regras para um jogo de múltiplos níveis, tumultuado e apressado. As regras podem ser impostas unilateralmente por um ator dominante, devendo os demais jogadores obedecer por medo ou respeito, ou elaborar-se-iam multilateralmente por acordos implícitos ou pactos explícitos. As regras, em algum momento podem ser reunidas num único manual — a constituição — mas é provável que arranjos informais e normas de prudência as completem (e algumas vezes as elidam). Essas regras formais e informais cobrem, no mínimo, os seguintes pontos: os movimentos permitidos, no jogo, os atributos que autorizam os atores a serem jogadores, os tipos de recursos que permitem os jogadores possuírem suas próprias peças e que combinações de recursos e que disposição de peças permitem a um ator, ou a coligação de atores, o controle daquela parte central do tabuleiro chamada governo. Se o jogo for razoavelmente democrático o principal atributo será a cidadania; as peças principais distribuir-se-ão de forma razoavelmente igualitária, a combinação prevalecente fundamentar-se-á no consenso contingente entre líderes partidários, e o resultado substantivo de cada rodada de jogos — as políticas de governo — não estará plenamente predeterminado.

Estas regras procedurais estabelecem probabilidades diferenciais para que certos jogadores específicos ganhem ou percam. Ademais, ao menos durante o período transicional, tendem a ser complementadas por outras regras destinadas a limitar o jogo: as que determinam que áreas do tabuleiro

sar para qualquer nível ou área com que se preocupe ou comer qualquer das peças do oponente que alcance. A prática emergente da democracia institucionaliza uma incerteza "normal" com relação a certas peças e a certas partes do tabuleiro; mas, ao fazê-lo, assegura uma certeza "normal" com relação a outras peças e a outras áreas do tabuleiro. Pode-se alegar que a democracia é uma garantia muito melhor de alguns atributos — direito à vida, privacidade, decência, ir e vir, auto-expressão, "busca da felicidade" e, certamente, propriedade privada — do que os regimes autoritários. Estes últimos aportam alguma certeza (frequentemente espúria) a alguns aspectos do jogo político (por exemplo, quem vai ocupar que posições executivas e que decisões governamentais tomará) e carregam uma preocupante capacidade de eliminar jogadores dissidentes, mas eles o fazem às expensas do aumento de uma considerável incerteza fora de uma arena política restrita.

Conjeturamos que há certas vantagens quando alguns jogadores autoritários, os brandos do regime, acreditam que estão jogando "com as brancas"² — quando sentem que estão tendo a iniciativa nos primeiros movimentos no decorrer da transição. Além disso, ajuda que os jogadores da Direita tenham pelo menos a ilusão de exercerem algum controle significativo sobre o jogo emergente. Não menos útil parece ser a participação de todos os atores com peças significativas (recursos políticos) no jogo. Por mais caótica que pareça ser a existência de vários jogadores atacando e se retraindo em vários níveis ao mesmo tempo, adianta contar com eles no jogo, talvez comprometidos com suas regras emergentes do que fora dele, ameaçando virar o tabuleiro. De qualquer maneira, conforme o jogo se desenrola (se lhe for permitido desenrolar-se), muitos dos jogadores frívolos, inexperientes ou superestimados serão eliminados ou obrigados a formar alianças com outros.

Durante a transição é sempre possível que alguns adversários virem o tabuleiro ou, onde os jogadores autoritários ainda monopolizam o controle sobre as peças de violência organizada, removam os oponentes através do uso da força. Esta ameaça se utiliza com frequência nas jogadas iniciais do jogo, mas perde credibilidade a medida que se estende a duração do jogo e quanto mais elaboradas se tornarem suas regras. Além de um certo ponto, a derrubada ou mesmo o desequilíbrio do tabuleiro tornam-se contraproducentes. Elas amea-

çam tanto os aliados quanto os oponentes, e os jogadores comprometidos podem muito bem unir forças para eliminar aqueles que atrapalham o jogo. O mais provável é que um certo número de jogadores inicialmente entusiasmados se retire do jogo: a possibilidade de alcançar uma vitória clara e rápida se esvaeceu; os benefícios de jogar parecem reduzir mais e mais o valor do esforço de jogar; as regras emergentes proíbem certos movimentos e põem fora do alcance certas áreas que foram atraentes. O xadrez da política democrática parece destinado, no final das contas, a produzir grandes números de "perus", que animam e principalmente zombam dos jogadores ativos desde as laterais, mas que estão desanimados pelas regras complexas ou descontentes com as compensações que elas envolvem para participarem diretamente.

A transição consiste em inventar regras para um jogo de múltiplos níveis, tumultuado e apressado. As regras podem ser impostas unilateralmente por um ator dominante, devendo os demais jogadores obedecer por medo ou respeito, ou elaborar-se-iam multilateralmente por acordos implícitos ou pactos explícitos. As regras, em algum momento podem ser reunidas num único manual — a constituição — mas é provável que arranjos informais e normas de prudência as completem (e algumas vezes as elidam). Essas regras formais e informais cobrem, no mínimo, os seguintes pontos: os movimentos permitidos, no jogo, os atributos que autorizam os atores a serem jogadores, os tipos de recursos que permitem os jogadores possuírem suas próprias peças e que combinações de recursos e que disposição de peças permitem a um ator, ou a coligação de atores, o controle daquela parte central do tabuleiro chamada governo. Se o jogo for razoavelmente democrático o principal atributo será a cidadania; as peças principais distribuir-se-ão de forma razoavelmente igualitária, a combinação prevalecente fundamentar-se-á no consenso contingente entre líderes partidários, e o resultado substantivo de cada rodada de jogos — as políticas de governo — não estará plenamente predeterminado.

Estas regras procedurais estabelecem probabilidades diferenciais para que certos jogadores específicos ganhem ou percam. Ademais, ao menos durante o período transicional, tendem a ser complementadas por outras regras destinadas a limitar o jogo: as que determinam que áreas do tabuleiro

ultrapassam as fronteiras permitidas do jogo; pela proibição de certas peças de cor definida entrarem no campo preferencial de alguns jogadores; e pela exclusão de alguns movimentos, os quais requerem a concordância do conjunto de todos os jogadores. Pactos como o de *Punto Fijo* na Venezuela e o de *La Moncloa* na Espanha constituem exemplos explícitos dessa manutenção de fronteiras entre instituições políticas e outras instituições sociais e econômicas. Mas, esse mesmo efeito pode ser obtido implicitamente mediante o estabelecimento de sistemas neocorporativos de representação de interesses ou arranjos consociacionais a respeito da autonomia de domínios culturais-religiosos. O conteúdo e o alcance dos esforços de remoção de questões substantivas da área da incerteza democrática têm sido bastante diferenciados e evidentemente variam de acordo com os padrões de clivagens nos países particulares.

Não obstante, uma vez que a transição tenha estabelecido as regras procedurais da democracia política nos mecanismos principais e soberanos de escolha coletiva da sociedade, nenhuma dessas restrições conta com garantias absolutas de que serão respeitadas no futuro. Os jogadores, sozinhos ou em aliança, podem mover suas peças, subseqüentemente, para áreas inicialmente restritas, através da condução da liberalização até a democratização política e, eventualmente, através da extensão desta última às instituições sociais, econômicas e culturais. A diferença é que essas extensões eventuais ocorrem no âmbito da norma democrática de consenso contingente e não de acordo com as regras autoritárias de vontade pessoal ou segurança do Estado.

A despeito dos padrões idiossincráticos e das caleidoscópicas mudanças de rumo dentro da nossa amostragem, de casos, oferecem-se algumas generalizações possíveis de serem formuladas para os jogadores em perspectiva do nosso xadrez de níveis múltiplos. Primeiro, todas as transições previamente conhecidas para a democracia política observaram uma restrição fundamental: é proibido capturar, ou mesmo colocar em xeque, o rei de um dos jogadores. Em outras palavras, durante a transição, os direitos de propriedade da burguesia são invioláveis. Esse jogador pode ser forçado a sacrificar peões ou mesmo ser privado de suas torres (por exemplo, o alargamento do setor público, a expropriação da terra controlada pelas oligarquias e talvez até mesmo a nacionalização de ban-

cos), mas seu rei não pode ser diretamente ameaçado. Trata-se de uma restrição fundamental que os partidos de esquerda devem aceitar se esperam poder jogar nas partes centrais do tabuleiro. De outra forma, eles correm o risco de ser eliminados, jogados para as margens ou reduzidos à condição de "perus". A segunda restrição é um corolário da primeira, embora disponha de sua própria base é proibido capturar ou mesmo circunscrever muito estreitamente os movimentos da rainha do regime transicional. Em outras palavras, na medida em que as forças armadas servem de principal protetor dos direitos e privilégios cobertos pela restrição anterior, sua existência, recursos e hierarquias (não) institucionais podem ser eliminadas ou mesmo seriamente ameaçadas. Se forem ameaçadas, as forças armadas podem simplesmente jogar seus oponentes para fora do tabuleiro ou derrubá-los, e jogar sozinhas. Além dessas duas proibições, outros acordos e imposições que orientem transições específicas tentam garantir a inviolabilidade de outras instituições (por exemplo, subgrupos linguístico-étnicos ou notáveis regionais) ou mesmo de indivíduos específicos (por exemplo, ex-presidentes e ex-comandantes militares).³ Provavelmente, durante a transição haverá atores que se recusem a jogar um jogo tão restrito. Eles negar-se-iam a deixar de lado ou adiar indefinidamente seus objetivos de abolição da burguesia e de instituição do socialismo, ou recusar-se-iam evitar interferências com a estrutura de comando militar ou com seu papel de garantia dos direitos de propriedade burgueses. Se esses atores forem poderosos o bastante para ameaçar o monopólio militar da violência organizada, correm o risco de provocar o cancelamento do jogo emergente. Dada a entidade dos jogadores e a provável disposição das peças no tabuleiro — relações de força e influência — nas transições de que nos ocupamos aqui (com a exceção da Nicarágua, pelas razões já discutidas), a única alternativa realista para a Esquerda parece ser a aceitação dessas restrições e a esperança de que, num certo ponto do futuro, abram-se-lhe oportunidades mais atrativas.

Um dos problemas das transições em países em que a burguesia, e portanto o capitalismo, está bem implantada em sociedades de grandes desigualdades, e nos quais as forças armadas estão fortemente vinculadas a essa distribuição distorcida, consiste no fato de que o jogo deixa poucos espaços

e movimentos a novos jogadores. As forças democráticas, e não apenas às de esquerda, permitem-se apenas umas poucas e vulneráveis peças no tabuleiro. Muitos dos seus esforços são dispendidos somente na ação de fazer movimentos para evitar sua captura. Mas neste ponto, o fenômeno que descrevemos como "ressurreição da sociedade civil" e, eventualmente, uma forte revolta popular, são de grande importância, já que jogadores novos, mais variados e impulsivos podem complicar os gambitos de abertura cuidadosamente planejados pelos incumbentes do regime. Se os impulsos vindos de um tal processo não levarem a um cancelamento autoritário, então, mesmo em sociedades tão distorcidas como aquelas que mencionamos, torna-se possível abrir espaços adicionais de modo a dotar o jogo de mais interesse e excitação. Essa relação de forças (parcialmente) modificada levanta, por seu turno, a possibilidade de acordos (implícitos) e pactos (explícitos) mais autenticamente democráticos, que garantem reciprocamente os bens dos jogadores, mas não impedem totalmente os movimentos destinados a aliviar as desigualdades sociais e econômicas mais flagrantes ou potencialmente mais explosivas. De qualquer maneira, por mais confuso e múltiplo o número de jogadores iniciais e de suas claquas, o jogo se consolidará nas mãos de um grupo menor de atores melhor organizado com seguidores mais confiáveis — essencialmente, partidos políticos e associações de classe reconhecidos. Nesse caso, o jogo adquire regras mais previsíveis e tende a concentrar-se em níveis e áreas do tabuleiro determinados por consenso — aqueles em que os movimentos básicos são a competição eleitoral para preencher cargos específicos e a negociação de interesses entre grupos classistas, setoriais e profissionais para influenciar as políticas públicas.

Assim, a democracia política usualmente emerge de um processo não-linear, altamente incerto e iminentemente reversível que envolve a cautelosa definição de certos espaços e movimentos num tabuleiro de níveis múltiplos. A maioria dos movimentos visa a ocupar o "centro", onde se localizam as instituições governamentais. Ao invés de usar posições estratégicas no governo como base para a eliminação de outros jogadores ou para a consolidação de um reduto inexpugnável, os atores concordam em ocupar esses espaços de forma contingente e em compartilhá-los com jogadores que se lhes opõem

— ou em repassá-los a esses jogadores de acordo com regras de competição pré-estabelecidas.⁴ Privam-se portanto os jogadores de muitas oportunidades de maximização de interesses e ideais, mas comportam a virtude mais prosaica de "satisfazer" quer dizer, a obtenção de algumas satisfações importantes e evitar as piores insatisfações possíveis. A configuração do espaço central e as regras para ocupá-lo diferem de caso para caso, a depender da distribuição de peças no início da transição, dos objetivos e recursos dos novos participantes do jogo e da capacidade dos jogadores no sentido de ajustar suas expectativas e de chegarem a compromissos em momentos críticos. Onde as democracias políticas são estabelecidas gradualmente em sociedades com um setor popular disperso e parcamente organizado e com partidos políticos fracos, o espaço resultante costuma ser altamente restritivo e serve, pelo menos temporariamente, para ratificar (senão para agudizar) as desigualdades sociais e econômicas existentes. Onde o setor popular emerge mais fortemente e como ator relativamente unificado da liberalização ou do colapso do regime autoritário, os conflitos e posições em questão tendem a ser mais significativos, incluindo uma transição mais rápida para a democracia política e mesmo a possibilidade de avanços na direção da socialização. Se, do ponto de vista de nossas referências normativas assim é melhor, não deixa de apresentar uma faceta negativa: esses jogos correm um risco maior de ser cancelados durante a transição, ou mesmo pouco depois dela ter-se iniciado, quando sua potencialidade ameaçada torna-se mais aparente.⁵ Um tal cancelamento pode ser feito, tão-somente, pelo jogador que, agindo em defesa de suas próprias peças ameaçadas e/ou do seu rei burguês, retém a capacidade de derrubar o tabuleiro: as forças armadas. Mas, mesmo nesses casos de alto risco esse resultado não se apresenta como inevitável. Se, como vimos, as forças armadas estiverem num avançado estágio de decadência institucional, se os protagonistas do regime autoritário estiverem agudamente divididos em facções duras e brandas e se os maximalistas não forem a principal força de oposição, há chances de se chegar a uma "barganha democrática". Sob tais circunstâncias, a barganha tenderá a ser mais democrática em termos políticos, e menos fechada com relação a eventuais movimentos futuros na direção da socialização, em casos nos quais a revolta popular for

mais fraca e o regime transicional controlar a maior parte das peças e espaços do tabuleiro.

O jogo também não é fácil para os jogadores da oposição. Eles padecem da probabilidade de se fragmentarem em grupos dispostos a aceitar diferentes regras de competição e garantias institucionais. Seus elementos mais oportunistas desejarão prosseguir com quaisquer espaços restritos que lhes forem oferecidos no tabuleiro. Seus membros maximalistas podem muito bem procurar atrapalhar todo o tabuleiro. Entre esses dois conjuntos há um outro imprecisamente delineado, de jogadores. Chamemô-los, os "recalcitrantes democráticos" que incluem minimalistas da Esquerda e da Centro-Esquerda assim como outros setores de Centro seriamente comprometidos com a instauração da democracia política. Esses atores somente jogarão o jogo se os incumbentes autoritários estiverem dispostos a negociar um conjunto mutuamente satisfatório de regras em termos de movimentos, espaços e recursos. O principal recurso dos recalcitrantes reside no seu compromisso conjunto de não entrar num pacto cedo demais e com demasiada facilidade (el pacto de no pactar) com os representantes do regime, até que restrições que consideram inerentemente antidemocráticas tenham sido afastadas.

Os recalcitrantes democráticos podem afetar as regras emergentes do jogo político, desde que os incumbentes do regime autoritário sintam que devem fazer concessões com o fito de obterem credibilidade ou apoio eleitoral. Outro requisito implica que os recalcitrantes sejam capazes de controlar suas próprias peças. Isto talvez constitua uma tarefa mais fácil para partidos esquerdistas ligados a classes do que para partidos populistas, com suas clientelas heterogêneas e frouxamente estruturadas. Onde estes últimos emergem como dominantes na oposição pode ser bastante incerto se, e até que ponto, estarão dispostos e serão capazes de honrar as regras e garantias combinadas com os incumbentes do regime. Assim, a despeito de uma orientação ideológica que soa mais ameaçadora que a dos partidos populistas, a Direita e o Centro podem preferir negociar com partidos de Esquerda.

Nossa analogia com o xadrez de níveis múltiplos envolve duas complicações adicionais. Em primeiro lugar, os jogadores devem ser compelidos pelas circunstâncias da transição a competirem por espaços e peças, em lugar de lutar pela elimi-

nação dos jogadores concorrentes; em segundo lugar, não é preciso que os jogadores tenham atingido consenso prévio com relação aos valores democráticos antes de começarem a participar do jogo. Eles podem ser levados a aprender a respeitar as regras que emergem do próprio jogo. Trata-se de outra forma de dizer que a democracia política se produz mais pelos impasses e dissensões que por unidade e consenso prévios. A democracia emerge da interdependência entre interesses conflitantes e da diversidade de ideais discordantes, num contexto que encoraja a interação estratégica entre atores cautelosos e cansados. A transição para a democracia não constitui de forma alguma um processo linear ou racional. Nesse sentido há, simplesmente, incerteza demais a respeito das capacidades e suspeição em excesso com relação às intenções. Somente quando a transição tenha passado e os cidadãos tenham aprendido a tolerar seus compromissos contingentes será possível esperar que a democracia política induza a uma consciência mais confiável dos interesses convergentes e crie uma atitude menos cética com relação aos propósitos, idéias e ideais dos outros.

Linz, "Crisis, Breakdown, and Reequilibration" (in Linz e Stepan, ob. cit., pp. 3-124), sobre o "estreitamento da arena política" antes da derrubada de regimes democráticos.

9. Uma discussão desse caso pode ser encontrada em Guillermo O'Donnell, *El Estado burocrático-autoritario: Argentina, 1966-1973* (Buenos Aires, Belgrano, 1982), a ser publicado em inglês pela University of California Press. Em seu capítulo no vol. 2, Marcelo Cavarozzi vincula esse período ao regime autoritário argentino mais recente e mais rigoroso entre 1976 e 1983, assim como a uma análise mais global dos infortúnios da democracia do passado deste país.

10. Nas eleições de 1982, o partido do governo perdeu sua maioria na Câmara dos Deputados.

11. Albert Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

12. Cf. Martin Needler, "Political Development and Military Intervention in Latin America", *American Political Science Review*, 60, n. 3, setembro de 1966, pp. 612-26.

13. Referência a Albert Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interests and Public Action*, Princeton, Princeton University Press, 1982.

14. A afirmação original e uma primeira exploração dessas duas "curvas" são de Robert Dahl, em *Polyarchy*, ob. cit.

15. Linz e Stepan, ob. cit. /

16. O que pode qualificá-lo como um dos "problemas insolúveis" enfatizados por Juan Linz em "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", pp. 50-55. A principal diferença com relação aos exemplos de Linz é que o exemplo aqui discutido é um dilema que simplesmente não pode ser evitado e que os líderes devem tentar resolver.

17. A prudência sugere que esses julgamentos devam ser marcados de modo a não coincidirem com momentos de mobilização eleitoral ou protesto de massas, para evitar o surgimento de "julgamentos-exibição" que podem dar mais um motivo para a repressão autoritária.

18. Para um tratamento mais amplo do modo como as democracias emergentes lidaram com seus respectivos passados ditatoriais, enfocando a Alemanha, o Japão, a Austrália e a Itália, vejamos os ensaios em John H. Herz (ed.), *From Dictatorship to Democracy* (Westpoint, Connecticut, Greenwood, 1982).

19. Ver o artigo clássico de Juan Linz "An Authoritarian Regime: Spain", em *Mass Politics*, editado por E. Allardt e I. Lithunen (Nova York, Free Press, 1970), pp. 251-83.

20. Pode até ser tentador acabar de vez com as forças armadas. A Costa Rica fez isso após o levante civil de 1948. O impacto subsequente dessa ação sobre a democracia foi positivo, mas é duvidoso, dado o ambiente internacional de hoje e o desenvolvimento interve-

niente das capacidades militares, que qualquer transição contemporânea possa se sair bem com esse passo ambicioso. A experiência boliviana que se seguiu à revolução de 1952 teve menos sorte porque, sob instâncias dos Estados Unidos, as forças armadas foram rapidamente refeitas e não demorou muito para que voltassem à recorrente promoção de golpes.

21. O tratamento dado por De Gaulle aos militares franceses após o revés da Argélia e após a subsequente insurreição pode ser considerado uma lição objetiva de como pacificar e civilizar as forças armadas, embora esperemos que nenhum dos países discutidos aqui tenha o desejo de dispor de uma *force de frappe* (força de dissuasão): sua própria capacidade de dissuasão do emprego de armas nucleares. É de esperar que algum substituto menos perigoso e custoso possa ser encontrado. Para Portugal e para a Espanha, isso envolveu um papel maior e mais integrado no âmbito da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte); os militares gregos e turcos foram largamente absorvidos em seus conflitos com Chipre e com as Ilhas Egéias.

Capítulo 4 Negociando (e renegociando) pactos

1. Os textos desses pactos — de Benidorm (1956), de "Frente Cívico" e de Sitges (1957) estão em Camilo Vázquez-Cobo Carrizosa, *El frente nacional* (Cali, Carvajal, s/d), e em Jorge Cárdenas García, *El frente nacional y los partidos políticos* (Tunja, Imprenta Departamental, 1958). Para discussões desses pactos, ver Alexander Wilde, *La quiebra de la democracia en Colombia* (Bogotá, Tercer Mundo, 1982), e Robert H. Dix, *Colombia: The Political Dimensions of Chance* (New Haven, Yale University Press, 1967).

2. Otto Kirchheimer, "Changes in the Structure of Political Compromise", em *Politics, Law, and Some Exchanges: Selected Essays of Otto Kirchheimer*, editados por F. S. Burin e K. L. Shell (Nova York, Columbia University Press, 1969, pp. 131-59). Agradecemos a Gianfranco Pasquino por ter chamado nossa atenção para a adequabilidade do trabalho de Kirchheimer.

3. Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model", *Comparative Politics*, 2, n. 3, abril de 1977, pp. 337-63.

4. Rustow (ibid.) enfatiza a importância de uma lógica sequencial no estabelecimento da democracia política, embora sua periodização e seus atores cubram um intervalo de tempo maior que o examinado aqui.

5. O que pode envolver a concessão aos linha-duras de uma parcela incomum nas recompensas substantivas e simbólicas que o regime pode oferecer. O problema estratégico é mantê-los fora de cargos nos quais possam vetar ou reverter o processo pretendido.

6. Na verdade, em seu recente sumário da abordagem consociacional, Arend Lipjhart a estendeu a países que não são étnica ou cultu-

ralmente pluralistas (por exemplo, Colômbia e Uruguai) e admitiu que, mesmo onde os regimes consociacionais foram estabelecidos por períodos relativamente prolongados (por exemplo, na Holanda e na Áustria), eles poderiam tornar-se outras formas ou tipos de democracia; veja-se *Democracy in Plural Societies* (New Haven, Yale University Press, 1977).

7. Cf. Otto Kirchheimer, "Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs", em Burin e Shell, *Politics, Law, and Some Exchanges*, pp. 385-407.

8. Göran Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *New Left Review*, 103, maio-junho de 1977, pp. 3-41.

9. A literatura sobre "eleições críticas" é bastante substancial, embora largamente confinada aos Estados Unidos: veja-se V. O. Key, "A Theory of Critical Elections", *Journal of Politics*, 17, n. 1, 1955, pp. 3-18, para a idéia inicial. Tratamentos mais recentes são de Angus Campbell, "A Classification of Presidential Elections" in *Elections and the Political Order*, editado por A. Campbell et al. (Nova York, Wiley, 1960), pp. 63-77; Gerald Pomper, "Classification of Presidential Elections", *Journal of Politics*, 29, n. 4, 1967, pp. 535-66; e o estudo histórico fundamental de Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics* (Nova York, Norton, 1970). Para uma discussão mais internacional, veja-se G. M. Chubb et al., *Partisan Realignment* (Londres, Sage, 1980), especialmente pp. 19-47.

10. A Costa Rica constitui a exceção a essa generalização, tanto em termos da estabilidade do seu regime, quanto em termos de igualdade social (pelo menos até que o impacto combinado da crise econômica internacional e das guerras da América Central provocasse uma séria crise econômica). Esse regime sugere que as democracias resultantes de um pacto podem não constituir o único caminho seguro — embora, como já foi observado, os governos costarriquenhos não tenham sido incomodados em termos políticos e econômicos por uma instituição militar.

11. Além disso, o pacto sócio-econômico pode ser vinculado ao pacto político especialmente levando em consideração a ampla atenção que têm recebido as questões de administração da economia, direitos trabalhistas e bem-estar social na elaboração das constituições modernas, tais como as da Itália, de Portugal e da Espanha.

12. Para um tratamento recente e exaustivo da experiência européia com "contratos sociais" e dos seus efeitos nas políticas de renda, na compensação fiscal, indexação, controle de preços, participação dos trabalhadores na administração, negociação sindical etc., veja-se Robert J. Flanagan, David W. Soskice e Lloyd Ulman, *Unionism, Economic Stabilization, and Incomes Policies* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1983).

13. Veja-se, a esse respeito, Claus Offe e Helmut Wiesenthal, "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form", *Political Power and Social Theory*, 1, 1980, pp. 67-11.

14. Esse tema é objeto de uma brilhante discussão em Adam Przeworski, "Rational Bases of Consent: Politics and Economics in a Hegemonic System", *Political Power and Social Theory*, 1, 1980, pp. 23-68, e Adam Przeworski e Michael Wallerstein, "The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies", *American Political Science Review*, 76, n. 76, 1982, pp. 215-38.

Capítulo 5 Ressuscitando a sociedade civil e reestruturando o espaço público

1. Veja-se, a esse respeito, a discussão de Albert O. Hirschman em *Shifting Involvements: Private Interests and Public Action*.

2. Esse tipo de mudança da lealdade ao regime para uma "semi-oposição" ou mesmo oposição clara é categorizada e descrita, no caso da Espanha, por Juan Linz, "Oppositions to and under an Authoritarian Regime: the Case of Spain", em *Regimes and Oppositions*, editado por Robert Dahl (New Haven, Yale University Press, 1973), pp. 171-259.

3. Durante seu primeiro estágio (aproximadamente 1969-72), o regime militar peruano foi uma interessante exceção a essa generalização. Mas não parece — como esclarece o capítulo de Julio Cotler sobre o Peru, no v. 1 da presente obra (América Latina), que os esforços dos militares populistas para mudar as relações de classe de cima para baixo tenham sido bem sucedidas em relação à classe trabalhadora.

4. O caso da Itália foi complicado pela prolongada resistência armada ao Fascismo e à ocupação alemã que ocorreu após a queda de Mussolini em 1943 e a rendição aos Aliados. Talvez isso explique porque na Itália, único caso entre os países que estamos analisando, a revolta popular não se acalmou durante a transição.

5. Essa foi a estratégia clássica dos Partidos Comunistas diante de regras eleitorais e preferências populares que lhes atribuíam uma posição eleitoral inferior. Eles respondem tipicamente, investindo no nível local em comunidades operárias e criando microcosmos de ordem social e cultural dominados pelo partido.

Capítulo 6 Convocando eleições (e provocando os partidos)

1. A garantia de direitos liberais a indivíduos e grupos costuma preceder as negociações sobre a convocação de eleições. Essa "concessão" prévia é, na maioria dos casos, estendida unilateralmente, já que não envolve mudanças nas regras formais — a maioria das coisas que os dirigentes autoritários vêm fazendo já está contra a constituição, os códigos civil e penal etc. — mas sim um compromisso de descontinuar certas práticas e de dismantelar alguns órgãos. Na questão dos direitos, a negociação e o compromisso formal entre atores políticos raramente são necessários.

2. Isso supõe que os atores acreditem que as regras elaboradas para as eleições fundadoras têm probabilidade de permanecer por um tempo suficiente para estruturar futuros pleitos. Em países em

que sucessivos governos — para não mencionar regimes — mudaram regularmente a legislação eleitoral para atender às suas próprias conveniências, isso pode não merecer muito crédito. A Argentina e o Brasil, por exemplo, têm longas histórias desse tipo de manipulação.

3. Robert Dahl, *After the Revolution: Authority in a Good Society* (New Haven, Yale University Press, 1970).

4. Por razões de brevidade, preferimos ignorar outros tipos de regras, a saber, regras referentes ao federalismo, descentralização regional ou autonomia local. Evidentemente, a possibilidade de tirar proveito de cargos subnacionais (assim como de espólios subnacionais), independentemente do partido que controla as instituições políticas nacionais, pode servir de atrativo para levar os perdedores a permanecerem no jogo, assim como para fornecer-lhes uma base melhor para a eventual conquista de cargos nacionais. Em muitos países, a distribuição territorial da autoridade há muito vem sendo tratada como uma constante relativa — a ser herdada, em outras palavras, pela transição. A Espanha contemporânea demonstra que isso pode não ser o caso, mas as decisões dessa natureza e magnitude não costumam ser tratadas ao mesmo tempo em que os compromissos eleitorais iniciais o são.

5. Estamos em dívida com a monografia de Giuseppe di Palma, "Party Government and Democratic Reproducibility: the Dilemma of New Democracies" (*Working Paper* n. 18, European University Institute, Florença, setembro de 1982), por boa parte da nossa sensibilidade ao problema.

6. Juan Linz, "Stability and Regime Change", artigo apresentado ao Comitê de Sociologia Política, IPSA-ISA, Werner-Reimers Stiftung, Bad Homburg, 18-22 de maio de 1981.

7. Essa e as generalizações precedentes têm como base um ensaio não publicado de Phillippe C. Schmitter, "Historical Bloc Formation and Regime Consolidation in Post-Authoritarian Portugal" (mimeografado, Universidade de Chicago, novembro de 1978).

8. Isso é particularmente verdadeiro se o regime autoritário tiver chegado ao fim — como ocorreu em vários dos nossos casos — num retumbante e amplamente reconhecido fracasso. Como observamos acima, os dois regimes autoritários razoavelmente bem sucedidos, o da Espanha e o do Brasil, conseguiram obter um respeitável poder eleitoral. Mesmo nesses casos persiste o problema. Isso é demonstrado pela recente vitória eleitoral arrasadora do PSOE na Espanha, assim como as enormes dificuldades que o PDS do Brasil enfrentou, a despeito das manipulações governamentais das leis eleitorais e afins, para manter sua maioria no Parlamento e no colégio eleitoral presidencial.

Capítulo 7 Concluindo (mas não capitulando) com uma metáfora

1. Isso provavelmente deveria ser chamado "Princípio de Stern", em homenagem a Fritz Stern, que foi o primeiro, pelo que sabemos,

a invocá-lo nesse sentido inverso, ao diferenciar entre a queda da República de Weimar e o advento do Nacional-Socialismo na Alemanha. Fritz Stern, "Introduction", *The Path to Dictatorship: 1918-1933* (Nova York, Anchor, 1966), p. xvii.

2. Como o expressou Fernando Henrique Cardoso em nossas discussões.

3. Mesmo que os resultados desse "subjogo" sejam, como alega Adam Przeworski, incertos, a cuidadosa delimitação desse espaço central pode muito bem dar aos outros espaços restritos — incluindo o rei do jogo — o que provavelmente equivale à máxima garantia possível. Em contraste, os regimes autoritários podem aumentar os espaços e movimentos permissíveis da forma mais imprevisível, e portanto menos garantida, mesmo contra aqueles a quem declaravam estar defendendo nas rodadas prévias do jogo autoritário.

4. Como aconteceu várias vezes na Argentina e na Bolívia, e — embora sob circunstâncias um tanto diferentes — na Turquia.

5. Veja-se Rustow, "Transitions to Democracy".

SBD / FFLCH / USP	
SEÇÃO DE: FILOSOFIA	TOMBO: 198907
AQUISIÇÃO:	
DOAÇÃO/	
DATA: 12/12/2000	PREÇO: R\$20,00

