

Ama a incerteza e serás

DEMOCRÁTICO

Adam Przerworski

Tradução de Roseli
Martins Coelho

Título do original em inglês:
*Democracy as a contingent
outcome of conflicts.*

Da liberalização à democratização

¹ Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter estão organizando uma coletânea reunindo os trabalhos apresentados no seminário "Democracy and Democratization", ocorrido em novembro/1983 no Kellogg Institute, University of Notre Dame, USA.

Qualquer um que tenha vivido os momentos que precedem a queda de uma ditadura, quando a democracia torna-se uma possibilidade real, há de lembrar a tensão quase constante, a alternância de esperanças e medos, os acessos de entusiasmos e a dor das frustrações. Cada etapa apresenta-se frágil e ainda assim nada parece inatingível. Mas pode-se apreender um momento, um limiar, a partir do qual o processo é irreversível. De repente, a ditadura não existe mais e a democracia toma o seu lugar.

Uma vez que esta passagem é um "momento" num mundo de fatos estilizados, devo antes estabelecer algum contexto, um tipo de cronologia lógica dos processos de transição da ditadura para a democracia. Sem entrar numa discussão geral sobre regimes autoritários — que nos últimos anos tem recebido tratamento especial no trabalho de Juan Linz e Guillermo O'Donnell — gostaria de enfatizar uma característica dos sistemas autoritários (que chamarei também de "ditaduras", deixando de lado algumas distinções importantes). O traço essencial de tais regimes é que alguém tem a capacidade efetiva de evitar consequências políticas contrárias a seus interesses. Esse "alguém" pode ser uma pessoa (o líder), uma organização (as forças armadas, por exemplo), a polícia, o partido, a burocracia, ou mesmo algo menos facilmente identificável, como uma "panelinha" de grupos e indivíduos. Utilizarei em seguida a noção de "aparato de poder autoritário" e introduzirei distinções somente quando forem ilustrativas do presente problema.

O aparato de poder autoritário tem a capacidade de impedir a ocorrência de

certos resultados políticos através do exercício do controle sobre a sociedade não apenas *ex ante*, mas também *ex post*. Nessa interferência *ex post*, o aparato pode alterar tanto as situações resultantes do funcionamento de instituições autoritárias, quanto aquelas que têm outras origens. Em outros termos, num sistema autoritário, o aparato de poder exerce não só controle processual, mas também controle substantivo sobre as decisões. Um Ministro da Educação é nomeado, encarrega um grupo de especialistas de preparar um texto de matemática para a escola primária, o texto é preparado, aprovado pelo Ministro, publicado e distribuído. Aí, o texto cai nas mãos do comandante da zona militar local, que ordena que seja recolhido das escolas. É bom lembrar que não se trata de um planfleto subversivo; trata-se do produto das instituições autoritárias, embora isso não o torne imune às intervenções.

Nesse contexto, um determinado regime seria autoritário se abrigasse aparatos de poder capazes de reverter os resultados do processo político institucionalizado. Esta definição pode ser excessivamente ampla para fins operacionais, uma vez que as instituições têm importância em si mesmas. Em particular, muitos regimes que poderiam ser descritos como "democracias tutelares" encaixam-se nessa definição. São regimes em que as forças armadas desvencilham-se do exercício direto do governo e se retiram para os quartéis, mas o fazem em boa ordem e prontas para qualquer eventualidade. Apesar das eleições e dos representantes eleitos, as forças armadas em tais regimes, continuam a pairar como sombras ameaçadoras, prontas a cair sobre qualquer um que vá longe demais na ameaça a seus valores ou seus interesses.

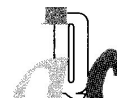
Devido a razões bastante discutidas no trabalho de O'Donnell e Schmitter¹, os

regimes autoritários passam periodicamente por experiências chamadas, em termos genéricos de *liberalização* (ou *odvilsh*, "degelo", abertura ou descompressão). A liberalização é uma situação — ou quando envolve diversos estágios, um processo — de instituição de liberdades civis, entre as quais o direito à associação independente e o direito de criar organizações políticas através das quais os conflitos possam ser canalizados de modo aberto, sem transformar, no entanto, o aparato de poder e sem atingir sua capacidade de controlar as conseqüências *ex post*. Assim, a liberalização é um processo pelo qual o aparato de poder permite algum tipo de organização política e interação de interesses, mantendo, porém, intacta sua própria capacidade de intervir. É uma abertura controlada do espaço político geralmente condicionada à compatibilidade das conseqüências políticas com os interesses e valores do aparato de poder autoritário. O resultado final do processo de liberalização é, por conseguinte, um sistema referido acima como "democracia tutelar": um regime com instituições competitivas, formalmente democráticas, mas no qual o aparato de poder, neste momento reduzido às forças armadas, detém a capacidade de intervir numa situação indesejável.

De acordo com esta definição, liberalização não é o mesmo que democratização. Para definir esse último termo, devemos antes focalizar o aspecto essencial da democracia enquanto forma de organização política. Este aspecto seria a incerteza referencial: numa democracia, os resultados do processo político são, em certa medida, indeterminados no que diz respeito às posições que os participantes ocupam no conjunto das relações sociais, incluindo as relações de produção e as instituições políticas.

Sem dúvida, os resultados não têm o mesmo grau de probabilidade e podem-se formular prognósticos aceitáveis; voltarei a este tópico mais adiante. O ponto saliente é que numa democracia ninguém pode ter a certeza de que seus interesses sairão vencedores em última instância. Não é sempre que os capitalistas obtêm êxito nos conflitos conduzidos de maneira democrática, e mesmo a posição atual dentro do sistema político não garante vitórias futuras: assumir cargos pode ser uma vantagem, mas os detentores de cargos também são derrotados. Numa democracia, todas as forças devem lutar

reiteradamente para a realização de seus interesses, uma vez que nenhuma delas está protegida pelo simples mérito de sua posição. Ninguém pode esperar para modificar conseqüências *ex post*: todos devem submeter seus interesses à competição e à incerteza. Esta característica da democracia não exclui a possibilidade de alguns generais organizarem uma conspiração e destruírem as instituições democráticas. Infelizmente, é possível. Numa democracia, entretanto, os generais não têm capacidade organizada de solapar instituições políticas e os atores que submetem seus interesses à competição democrática não precisam prever as reações dos militares.



Quero enfatizar que a diferença entre ditadura e democracia se refere não à incerteza absoluta, mas à incerteza condicional.

Sob um governante autoritário suficientemente caprichoso, ou um aparato de poder suficientemente dividido, o regime autoritário pode manter todos desorientados com suas idas e vindas: veja-se a política agrícola pós-1948 na Polônia. Um regime democrático pode, ao contrário, produzir resultados altamente previsíveis mesmo quando os partidos alternam-se no poder. As gradações de certeza são apenas condicionais, no seguinte sentido: num sistema autoritário, é quase certo que os resultados políticos não incluem os resultados contrários aos interesses do aparato de poder, enquanto que num sistema democrático não existe grupo cujos interesses possam excluir aprioristicamente conseqüências políticas com uma margem razoável de certeza.

Assim, o momento crucial em qualquer transição do autoritarismo à democracia não é necessariamente a retirada do exército para os quartéis ou a abertura do Parlamento eleito, mas a transposição de um limiar para além do qual ninguém pode reverter as conseqüências do processo democrático formal. É o momento no qual, conforme Adolfo Suárez afirmou no discurso inaugural da Assembléia Constituinte, "o futuro não está escrito, porque somente o povo pode escrevê-lo". Democratização é o processo de submeter todos os interesses à competição da incerteza institucionalizada. É, portanto, exatamente esta transferência do poder por sobre os resultados que constitui o passo decisivo em direção à democracia. Num momento o aparato de poder autoritário controla os

A democracia como pacto de "incertezas previsíveis"

resultados; noutro, ninguém mais consegue fazê-lo. O poder é transferido de um grupo de pessoas para um conjunto de regras.

É claro que este ato de devolução não precisa, obrigatoriamente, ocorrer numa fração bem definida de tempo. Para a Espanha, por exemplo, foi um longo processo que incluiu tentativas e rumores de golpes até a véspera da primeira alternância democrática do poder. Além do mais, pode não estar claro, sob vários aspectos, se alguém ainda tem a capacidade efetiva de reverter o processo. Mesmo depois de o aparato de poder autoritário perder sua coesão, e a burocracia estatal, as forças armadas e a polícia tornarem-se independentes umas das outras, ou mesmo depois que o comando centralizado das forças armadas se torna constitucionalista, algumas unidades dentro das forças armadas podem ser capazes de subverter o processo. Mas em qualquer processo de democratização bem-sucedido há um momento em que o retorno não é mais possível.

**As instituições,
lugar central do
pacto de
"incertezas
previsíveis"**

Para terminar a montagem do cenário e para organizar a análise, devo dizer que ignorei, até aqui, duas condições que não precisam ser coincidentes, em termos teóricos (isto é, não precisam ter as mesmas determinantes) ou cronológicos. Pode acontecer — vide as revoluções francesa, soviética e iraniana — que um novo regime autoritário surja no lugar do antigo, que foi derrubado. Será uma transição para a democracia se duas condições forem observadas: 1) o velho aparato de poder autoritário é desmantelado; 2) as novas forças políticas elegem as instituições democráticas como estruturas dentro das quais irão competir para a realização de seus interesses. Não se deve esquecer que forças associadas com o objetivo de destruir um determinado regime autoritário frequentemente representam interesses diferentes e têm distintos projetos políticos. Na busca de seus interesses, as forças sociais podem não só desmantelar o antigo regime mas também criar para si próprias condições favoráveis dentro do sistema político recém-estabelecido. Isso significa que cada grupo deve lutar em dois fronts: para abolir o velho regime autoritário e para criar condições que facilitem a realização de seus interesses nos futuros embates com seus atuais aliados. O problema da democratização, portanto, consiste em estabelecer um compromisso entre as forças que estão aliadas

para derrotar o regime autoritário sem cair num novo autoritarismo. Do contrário, a "aliança antiautoritária" entra rapidamente numa segunda fase em que os membros mais fracos são expurgados e um novo sistema autoritário é estabelecido.

Tratarei primeiro do problema da instauração do sistema democrático, e depois das dificuldades da transferência do poder. Na primeira parte deste texto pretendo examinar as condições das possibilidades de um compromisso democrático em geral, e na segunda parte analisar as condições sob as quais o aparato de poder do regime autoritário pode estar disposto a devolver seus poderes para um sistema democrático. Cabe chamar a atenção para o fato de que toda a análise está expressa, embora informalmente, em termos de possibilidades e não de determinações. A questão central é saber em que condições a democracia torna-se possível.

II



As soluções para o problema da democratização residem nas instituições. Uma vez que esta afirmação pode soar inócua, é preciso enfatizar que ela exclui a possibilidade de a democracia ser o resultado de um compromisso baseado exclusivamente em questões substantivas. A democracia é possível quando as forças políticas relevantes conseguem encontrar instituições que garantam, com razoável margem de segurança, que seus interesses não serão afetados de modo considerável no decorrer da competição democrática. Mesmo não sendo o resultado exclusivo de um compromisso substantivo, a democracia pode ser o resultado de um compromisso institucional.


Uma razão pela qual a democracia não pode ser o resultado de um compromisso substantivo decorre tautologicamente da definição de democracia: numa democracia, os compromissos substantivos não vinculam as partes como num contrato. Vamos supor que os líderes de vários protopartidos dentro da Frente Anti-Autoritária concordem que a taxa de impostos não ultrapassará 53% no novo regime democrático. Mas as lideranças destes partidos podem eventualmente mudar de opinião sob condições mais favoráveis, ou serem substituídas se não o fizerem, ou pode ser que um novo

partido surja e angarie apoio eleitoral com a proposta de um programa de redistribuição de renda.

Outra é que uma vez que os acordos substantivos não vinculam judicialmente, alguns partidos sempre terão incentivos para recuar em seus compromissos. Suponhamos que, em determinada negociação, cada partido atue estrategicamente na defesa de seus interesses. O resultado será um pacote que representará um compromisso no seguinte sentido: pelo menos um dos partidos aceitará um resultado como o melhor para si mesmo, consideradas eventuais represálias dos oponentes. Mas esse resultado não será tão favorável quanto poderia ter sido, se os outros partidos permanecessem fiéis a uma determinada linha de conduta. Uma vez concluída a negociação, o partido (ou os partidos) obrigado a prever as reações dos demais optará por agir como se os outros partidos, e não ele, estivessem comprometidos com o acordo negociado, isto é, tentará mudar os termos do compromisso.²

Finalmente, se não existirem mecanismos para obrigar os partidos a cumprir um compromisso e se eles tiverem bons motivos para acreditar que os compromissos não serão observados, não assumirão nenhum. Nas condições em que as soluções de compromisso são altamente incertas, cada partido fará melhor buscando a plena realização de seus próprios interesses, tentando afirmar-se sobre os outros por todos os meios.

Se os partidos maximizarem a vantagem a ser recebida, optarão por uma não-cooperação, pelo menos enquanto a probabilidade do resultado de compromisso não for maior que a possibilidade de poderem destruir seus aliados-adversários. Sob essas premissas, reconhecidamente esquemáticas, um grupo optaria por um determinado compromisso somente se as eventuais perdas embutidas nele pudessem ser transformadas, de um modo ou de outro, em vantagens.

 consideremos alguns exemplos, começando com um caso extremo: a garantia de imunidade aos membros do aparato de poder autoritário depois dos atos de repressão por eles cometidos. Suponhamos que o aparato de poder concorde em renunciar ao poder e até em dissolver-se, sob a condição de garantia à própria imunidade. E assim é feito. Vem a primeira eleição, um Partido Revanchista é

formado, ganha as eleições e coloca todos na prisão. Outra suposição: dentre os partidos da Aliança MultiPartidária AntiAutoritarismo há um confessional e um anticonfessional que concordam que as escolas religiosas não devem ser subsidiadas pelos fundos públicos. O autoritarismo é abolido pelo esforço das forças aliadas; o Partido do Renascimento Religioso obtém esmagadora vitória eleitoral e apresenta projetos de lei para subsidiar as escolas religiosas. Finalmente, tomemos a questão, que discuti em outro trabalho, do compromisso de classe. Os trabalhadores propõem a contenção salarial em troca da promessa de futuros ganhos salariais, mas os capitalistas não investem, a produção não cresce e não há ganhos salariais. Em nenhum destes casos um acordo substantivo seria suficiente para estabelecer um compromisso. Enquanto os partidos em potencial temerem que um comprometimento de sua parte não será recíproco, todos buscarão impor suas vontades. O resultado não será a democracia e sim a continuação da velha ditadura ou a implantação de um novo autoritarismo.

Estes exemplos, assim como toda a linha de raciocínio, são artificiais porque nenhum compromisso jamais seria puramente substantivo: algumas instituições existem mesmo que não sejam objeto de negociação. O modelo do compromisso "substantivo" é baseado na suposição de que nenhuma decisão foi ainda tomada em relação à estrutura institucional, ou que as instituições são de tal natureza que a probabilidade do cumprimento do compromisso substantivo é bem remota. O pacto de Moncloa é um exemplo de acordo substantivo, *nota bene*, acordo que não se sustentou.

Minha tese central, portanto, é que a democracia pode ser estabelecida somente se existirem instituições que tornem improváveis as conseqüências — decorrentes do processo político competitivo — altamente adversas aos interesses de qualquer agente específico, dada a distribuição de recursos econômicos, ideológicos, organizacionais, etc. Esta tese está baseada em três suposições: 1) as instituições têm influência sobre os resultados de conflitos; 2) os protagonistas de nossa história acreditam nisso e 3) as instituições aptas a fornecer suficiente segurança a forças políticas relevantes podem ser encontradas sob certas circunstâncias.

² Este não é um argumento formal. É baseado em várias suposições implícitas. Mas, se a solução para negociação for um *equilíbrio Stackelberg*, será melhor que os participantes, ao fim das negociações, retornem às suas estratégias anteriores.

O problema de saber por que motivo as instituições interferem nos resultados, ou noutra formulação, qual a justificativa das explicações que incluem as instituições entre as causas, é demasiado básico para ser discutida aqui. Numa primeira resposta, diria que instituições afetam tanto os leques de estratégias de onde certos grupos selecionam seus itinerários de ação, quanto o mapeamento de resultados e estratégias selecionados. Mas esta forma de explicação não é facilmente aplicável em circunstâncias concretas. A teoria abstrata de escolha pública tem acumulado várias análises sobre as conseqüências de diferentes sistemas eleitorais: maioria, pluralidade, pleito Condorcet, contagem de Borda, votação exaustiva, etc. E também sabemos algo sobre tópicos mais próximos da prática política; em particular temos um bom entendimento sobre os efeitos dos diferentes arranjos eleitorais. Recentemente, acumulamos evidências sobre os efeitos dos diferentes sistemas trabalho-capital, em particular sobre as leis que regulam a barganha coletiva, a durabilidade de políticas salariais, a frequência das greves e as estratégias sindicais. São apenas alguns exemplos.³

A partir da distribuição de recursos financeiros, organizacionais e ideológicos, as instituições determinam previamente as probabilidades com que serão realizados interesses particulares, num determinado grau e numa forma específica. Essa distribuição de probabilidades — que nada mais é que poder político — é determinada de maneira conjunta pelos recursos que os partidos trazem para a política e pelos arranjos institucionais específicos. Este ponto merece atenção, uma vez que algumas descrições de democracia enfatizam sua característica formal e o viés que resulta da distribuição desigual dos recursos. É claro que uma lei pretensamente universal, que proíba todos de dormirem sob pontes na verdade proíbe apenas alguns. Mas o contrário também é verdadeiro: dados os recursos, as instituições interferem nos resultados. A probabilidade de um time de basquete composto por jogadores de mais de 2 metros de altura vencer outra equipe cujos jogadores têm menos de 1,90 metro, depende da altura da cesta. Vamos supor, por exemplo, um sistema de representação proporcional em distritos bastante extensos. Num tal sis-

tema, a distribuição de cadeiras no Parlamento é determinada unicamente pela distribuição dos votos. Portanto, qualquer distribuição de cadeiras é tão possível quanto a distribuição de votos e esta, por sua vez, é determinada pelos recursos econômicos, organizacionais, ideológicos e outros trazidos pelos partidos para as eleições.

Para contrastar, consideremos um sistema no qual apenas os dois partidos que obtiveram a maioria dos votos têm o direito de ter cadeiras e as distribuem de maneira proporcional; uma fórmula do tipo maioria simples, com um único eleito por distrito, aproximará este resultado. Neste sistema, a distribuição de votos será a mesma que a distribuição de cadeiras. Alguns resultados serão muito mais prováveis que outros independentemente dos recursos dos participantes.

É esta capacidade das instituições que torna possíveis os compromissos institucionais. Se as instituições — sempre dados os meios — determinam antecipadamente as distribuições dos resultados, então um determinado arranjo institucional pode tornar bastante improváveis determinados resultados. Uma estrutura institucional apropriada pode fornecer garantias virtuais de que um partido recém-formado não levará de roldão às eleições, de que nenhum partido obterá a maioria necessária para alterar as leis básicas e de que os arranjos serão obedecidos.

Mesmo tendo demonstrado eventuais incompreensões dos efeitos, os políticos do mundo inteiro entenderam a importância das instituições. A Câmara Alta era a garantia de que a direita necessitava como proteção contra a transferência da responsabilidade ministerial da Coroa para o Parlamento: eleições indiretas, votação pluripartidária, segundo escrutínio e representação proporcional eram as proteções que as classes dominantes buscavam contra a extensão do sufrágio. As negociações eram frequentemente complexas. Por exemplo, na Suécia, entre 1902 e 1907 — período de rápida industrialização, organização de classes e tumultos populares — o pacote a ser negociado incluía os seguintes itens: 1) se o direito de voto seria estendido ou não e para quem; 2) se a reforma deveria incluir a Câmara Alta ou apenas a Câmara Baixa; 3) se as cadeiras deveriam ser distribuídas uma para cada dis-

³ Veja-se sobre estes assuntos MULLER, Dennis C., *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979; ROE, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press; e OCDE, *Collective Bargaining and Government Policies in the OECD Countries*, Paris, 1979.

Representatividade de interesses no pacto democrático: substância e forma

trito ou se a representação deveria ser proporcional; 4) se a fórmula de representante único por distrito deveria ser adotada no caso de o critério ser maioria simples ou eleições em dois turnos; 5) se o executivo deveria continuar responsável perante a Coroa ou responder, no fundamental, ao Parlamento (*Rikstag*). Cada um destes detalhes institucionais teria causado um impacto nas chances de determinados grupos; cada um destes detalhes foi considerado possuidor de maior ou menor grau de impacto. Os sociais-democratas teriam preferido estender o direito de voto o mais possível e permanecer com o sistema de único representante e maioria simples. Tendiam a aceitar a representação proporcional mas não a escolha de um único deputado por distrito em eleições de dois turnos, uma vez que este arranjo favoreceria os liberais que, como partido de centro, colheriam os votos do segundo escrutínio. Os conservadores, uma vez reconhecida que a extensão do direito de voto era inevitável, buscaram garantias. A garantia, nesse caso, era a representação proporcional que, segundo pensavam, poderia impedir os liberais e/ou os sociais-democratas de alcançarem a maioria. Conforme colocado pelo seu porta-voz, o Bispo Gottfrid Billing, era preferível ter "garantias mais sólidas e uma extensão maior do sufrágio do que garantias frouxas e uma menor extensão".

A mais recente eleição brasileira (1982) proporcionou um exemplo espetacular no qual o governo autoritário usou todos os instrumentos legais para assegurar vantagens antecipadas para o seu partido, garantindo, deste modo, maioria no colégio eleitoral presidencial. Primeiro, o governo permitiu a formação de partidos adicionais na esperança que a oposição — até então relutantemente reunida no quadro oficial dos partidos — se fracionasse. Ao mesmo tempo, vários obstáculos foram colocados para dificultar a obtenção do registro de alguns partidos que poderiam ter apoio devido a suas raízes no período pré-1964: número mínimo de filiados, expressão nacional e a proibição de usar siglas de antigos partidos. Por fim, foi sancionada uma lei que obrigava os eleitores a votarem numa única legenda para todos os níveis, na esperança que os vínculos locais com os prefeitos pró-governo e os gastos públicos de última hora compra-

riam os votos para os governos estaduais e para o Congresso. Na última hora, como se tudo isso não fosse suficiente, dificultaram o voto para os semi-analfabetos de quem se poderia esperar uma votação contra o governo. Esta orquestração cuidadosa foi conseqüência da amarga lição de 1972, quando o governo não se preparou e, pior, permitiu o acesso da oposição à TV.⁴ Desta vez, com o acesso à TV vetado a praticamente todos, exceto ao Presidente, e com as regras manipuladas, o resultado foi mais favorável ao governo.

Acordos sobre o funcionamento das instituições são, por conseguinte, possíveis mesmo que as forças políticas envolvidas tenham interesses e visões conflitantes, porque as instituições moldam as oportunidades de realização de interesses específicos e os grupos envolvidos reconhecem que as instituições têm esse efeito. Colocada frente à alternativa de um conflito aberto possivelmente violento — cujo desenlace pode ser bastante benéfico mas, ao mesmo tempo, é muito arriscado — e uma solução democrática, que implica comprometimento mas proporciona segurança, as forças políticas envolvidas na transformação do regime podem optar pelo compromisso democrático. Este compromisso é substantivo, porque os grupos passam a encará-lo como a estrutura mais promissora para a realização de seus interesses. É, entretanto, indiretamente substantivo, apenas na medida em que resultados concretos são moldados pelas instituições. O que está em questão em qualquer processo de democratização são as garantias, e estas só podem ser institucionais.



III

Uma solução institucional é sempre possível? Será que as instituições sempre compensam pela distribuição de recursos econômicos, organizacionais, ideológicos e outros recursos politicamente relevantes, de tal maneira que todas as forças políticas importantes sentir-se-ão protegidas sob a democracia? Suponhamos que o aparato de poder autoritário conserve a capacidade de reverter o processo de democratização até que, e a não ser que, possam ser encontradas instituições capazes de proteger seus interesses e os de seus aliados na sociedade civil. Pode-

⁴ Cf. Bolivar Lamounier em trabalho apresentado no Woodrow Wilson International Center em setembro de 1979.

Limites e possibilidades da solução institucional

se encontrar uma solução institucional sob tais condições?

Note-se que o problema da democratização, fracassada ou bem-sucedida, não precisa necessariamente manifestar-se onde o aparato de poder autoritário foi destruído como resultado da derrota militar, depois de uma guerra externa ou de uma guerra civil. Ou mesmo quando se desintegra sob a pressão das divisões internas em geral causadas por derrotas. A presente análise pretende limitar-se ao problema de uma devolução negociada de poder, uma *ruptura*, mas *ruptura pactada*. O uso destes termos em espanhol não é acidental; foi na Espanha na década de 70 e no início da atual, que a possibilidade de tal ruptura negociada teve sua mais recente comprovação; mas tenho em mente também casos que estão ainda indefinidos. Notadamente no Brasil, e também num outro país cujo processo de democratização foi interrompido pela reafirmação da ditadura.

Se o aparato de poder autoritário aceitar a democracia, os interesses e valores que devem ser garantidos pelas instituições democráticas encaixam-se em duas categorias. Alguns deles estão ligados às forças da sociedade civil que apoiam o regime autoritário — o bloco do poder. Outros interesses estão mais estreitamente ligados ao aparato de poder, isto é, ao amálgama das forças armadas, polícia, burocracia e quaisquer outros setores que participem do exercício do poder ditatorial.

A garantia efetiva de que os interesses das forças associadas à ditadura estarão protegidos num regime democrático vai depender do desenvolvimento, por essas mesmas forças, de uma significativa presença política sob condições democráticas. E isto só é possível se as forças inseridas à direita no espectro político pela natureza de seus interesses econômicos estiverem ligadas aos valores democráticos. Onde existir uma direita democrática — onde os partidos puderem conseguir apoio apelando simultaneamente aos valores da propriedade privada e da democracia — o bloco do poder que serve de suporte ao regime autoritário pode ter certeza de que, sob instituições adequadamente planejadas, seus interesses estarão bem protegidos mesmo na competição democrática.

Onde, ao contrário, a direita for anti-democrática — isto é, valorizar mais a proteção da propriedade privada que sua

própria autonomia política — não haverá ninguém a quem o bloco do poder autoritário possa delegar a representação de seus interesses sob condições democráticas. Na formulação de Marx, a questão é se a burguesia prefere assumir a responsabilidade da defesa de seus próprios interesses sob condições competitivas ou renunciar à própria autonomia política em troca de proteção para seus interesses econômicos. É uma questão ainda válida, cujas respostas não têm sido as mesmas nas diferentes sociedades.



que significa dizer que uma direita democrática "existe"? Em termos históricos sabemos o seguinte: só nos países onde a esquerda perdeu a primeira eleição competitiva é que o processo de democratização não foi revertido. Uma vez que o universo de casos não está ainda definido e que ambos os termos "esquerda" e "vencer", são ambíguos, esta generalização não deve ser tomada num sentido demasiado literal. Entretanto, casos que sirvam para ilustrar o contrário desta afirmação são difíceis de encontrar. Parece, portanto, que a direita deveria ser suficientemente forte, e a esquerda suficientemente fraca, para tranquilizar aqueles que ainda detêm a capacidade de interromper ou anular a institucionalização da democracia.

O problema é que normalmente se espera que os oponentes ao regime autoritário — aqueles que mobilizam as massas quando a abertura é criada — obtenham uma vitória consagrada nas primeiras eleições. No estágio inicial do processo de democratização, várias forças da sociedade civil organizam-se fora da tutela do regime. Neste estágio, entretanto, ainda não há instituições capazes de servir de *fórum* de expressão e negociação para essas novas organizações autônomas. Devido a esta defasagem entre as organizações autônomas da sociedade civil e o caráter fechado das instituições estatais, a campanha pela democracia deve assumir um caráter de movimento de massas, aliás, necessário como forma de pressão. E as ruas são a arena principal de expressão política, quando ainda não existem outros canais.

Os trabalhadores são tipicamente a primeira e a maior força a se organizar de maneira autônoma, como ocorreu na Europa Ocidental na virada do século, na Espanha (Comisiones Obreras), no Brasil (Sindicato do ABC) e na Polónia

Mobilização e contenção, as pontas do dilema

(Solidariedade). Isto não é acidental. Os locais de trabalho são, juntamente com os mercados populares (o *bazaar* do Oriente), os únicos espaços onde as pessoas podem encontrar-se espontaneamente, sem vigilância da polícia. Em segundo lugar, os direitos políticos são imprescindíveis se os trabalhadores quiserem lutar por seus interesses econômicos. Assim, os trabalhadores organizam sindicatos autônomos e estes apresentam reivindicações políticas que os colocam na vanguarda da luta pela democracia. Deve-se notar, além disso, que enquanto os opositores do regime autoritário mobilizam-se nas primeiras etapas da campanha pela democracia, os aliados do regime são tipicamente incapazes de participar da política. Regimes autoritários não mobilizam. Mesmo na Europa Oriental, onde a filiação às organizações oficiais é intensa, a atividade política autêntica é muito rara.

Contudo, se nossa generalização empírica for válida, em algum momento entre a decisão de realizar eleições e o dia da votação, as forças associadas ao regime autoritário devem constituir-se em partidos ou num único partido político, organizar-se e encontrar formas de apelo popular junto às massas de seguidores antes despolitizadas. E a esquerda, deve de alguma forma desmobilizar.

Ma Espanha, a desmobilização indicou que, na prática, a luta foi retirada das ruas e fábricas e restringida quase inteiramente à competição eleitoral. Mais ainda, algumas organizações de esquerda desejavam moderar suas reivindicações, incluindo-se aí uma boa dose de contenção salarial. Como disse Santiago Carrillo, "devemos ter a coragem de explicar aos trabalhadores que é melhor ceder mais-valia à burguesia do que enfrentar um destino ainda pior". O resultado, na Espanha, foi o enfraquecimento do Partido Comunista tanto em relação a avaliações anteriores de sua força, quanto em relação ao apoio nas fábricas e ruas. Fenômeno similar parece ter ocorrido com o Partido Comunista do Exterior na Grécia e com o Partido dos Trabalhadores no Brasil.

Sem dúvida, não ousaria afirmar que as lideranças desses partidos deliberadamente procuraram diminuir sua força eleitoral. O mais provável é que a mobilização inicial não se traduzisse em apoio eleitoral das massas — predominantemente rurais na maioria dos casos —

que estariam apáticas noutra contexto. O fato é que, em vários países, os partidos que organizaram as mobilizações de massa contra o regime autoritário, de alguma forma chegaram às eleições divididos e, assim, impossibilitados de vencer.

Entretanto, a existência de uma direita democrática e mesmo a sua vitória eleitoral não são suficientes como garantias para o aparato de poder autoritário. O problema aqui é duplo. O primeiro aspecto é a responsabilidade dos aparatos repressivos pelos atos que cometeram durante a implantação do regime autoritário. Se a repressão foi intensa e brutal, e ainda está vívida na memória de toda uma geração, o problema da imunidade pessoal pode ser intransponível. Mesmo a vitória eleitoral dos partidos que representam os interesses do bloco do poder autoritário não significará proteção individual suficiente para os membros do aparato de repressão. Esta questão está no centro das dificuldades na Argentina e é provável que ocorra o mesmo no Chile. É importante observar que na Espanha os aparatos repressivos simplesmente permaneceram em seus lugares enquanto as instituições democráticas iam sendo introduzidas.

O segundo obstáculo é, talvez, específico dos países não-capitalistas, onde a questão da sobrevivência econômica assume proporções gigantescas para os burocratas do aparato de poder autoritário. Sob o capitalismo, aqueles membros da burocracia que não têm qualificações para viverem decentemente de empregos nas empresas particulares podem acumular propriedades enquanto no poder e serem ricos para sempre. Em condições não-capitalistas, o acesso à propriedade, mesmo para os integrantes da *nomenklatura*, é permitido apenas em virtude da posição dentro do aparato de poder. Por conseguinte, os riscos são muito mais altos: é necessário lutar não apenas pela sobrevivência política, mas também pela sobrevivência econômica. Assim, onde a repressão gerou ressentimentos profundos e, além disso, alguns membros do aparato de poder preocupam-se basicamente com seus interesses econômicos particulares, o aparato de poder autoritário pode resistir à transição para a democracia, mesmo se as forças da sociedade civil que o apoiam quiserem testar suas chances sob condições democráticas.

O vigor competitivo destas forças é novamente decisivo. Se a Direita econômica conseguir organizar-se num partido

e competir com êxito em condições democráticas, então a coalizão democrática — composta de forças variadas no espectro político — colocará o aparato de poder em completo isolamento, anulando sua capacidade de comando ou reduzindo-a à força pura. De fato, são esses os momentos de febre golpista, nos quais as conspirações contra a democratização se tornam mais frequentes mas, ao mesmo tempo, têm menos chances de sucesso.

Surgirá um impasse quando a Direita democrática for incapaz de mobilizar o apoio das massas, ou quando não tiver legitimidade para invocar o respaldo popular apelando simultaneamente a valores da propriedade privada e da democracia. Nessas condições, o problema da democratização não encontra solução: o aparato de poder autoritário opõe-se ao processo e a direita democrática, não tem poder sem o amparo daquele. Sem esse apoio a direita democrática não é um interlocutor viável; com esse apoio não pode optar pela democracia.

Portanto, não é em qualquer circunstância que um compromisso institucional se torna possível: é indispensável a existência de forças políticas a quem o bloco do poder possa delegar a defesa de seus interesses, e apenas se forem oferecidas garantias adequadas para os interesses particulares do aparato de poder. Tais forças podem simplesmente não existir. Podem estar ausentes devido a fatores macroestruturais, tais como aqueles identificados por Barrington Moore.

Ou então, porque o regime autoritário teve bases tão estreitas que, sob condições democráticas, nenhuma força dentro da sociedade civil pode ser acionada em defesa de seus interesses e idéias. É exatamente a influência que as instituições têm sobre os resultados de conflitos políticos que torna possíveis os compromissos institucionais. Mas o seu impacto, no limite, é circunscrito pelas condições históricas, e em determinadas condições não é possível uma solução negociada.

e as condições sob as quais a democracia é possível — pode ser analisada utilizando-se termos similares, ainda que se esteja falando da Europa Ocidental do início do século, da América Latina ou da Europa Oriental. Evidentemente, as condições históricas específicas são importantes. Há diferenças sistemáticas entre os países capitalistas e os da Europa do Leste; uma dessas foi utilizada antes como elemento da análise. Mais ainda, várias categorias que tendemos intuitivamente a utilizar na análise das sociedades capitalistas — direito, sociedade civil, bloco do poder — revelam-se inadequadas quando aplicadas à Europa Oriental.

Entretanto, tendo estudado os processos de transição democrática nos contextos da América Latina e do sul da Europa, encontrei em 1980 uma estrutura pronta e acabada para analisar os recentes eventos na Polônia. No limite, este modelo de "Polônia", extraído da experiência latino-americana, permite elucidar as causas da derrota do movimento democrático polonês e também fornece material para análises posteriores, de transições democráticas em outros lugares.

O ímpeto no sentido de democratização veio dos trabalhadores poloneses. Reagindo contra condições e decisões econômicas do governo autoritário, os trabalhadores buscaram a defesa de seus interesses coletivos através da organização de sindicatos autônomos e autogeridos. A sua concepção inicial de reformas era estritamente economicista e abstencionista: a reivindicação básica era a autonomia sindical, e os sindicatos eram vistos como instrumentos de pressão externa sobre as instituições políticas. Na fase inicial, o sindicato não pretendia reformar as instituições políticas e tampouco abrir espaços dentro delas. No entanto, essa atitude não poderia ser mantida por muito tempo; logo ficou evidente que sindicatos autônomos não sobrevivem sem um mínimo de liberalização do sistema político. Sem reformas políticas, os membros do sindicato não podiam comunicar-se nem apresentar e justificar suas reivindicações de maneira regular. Assim, o movimento sindical rapidamente tornou-se "politizado", isto é, colocou objetivos políticos como canais para a realização de seus interesses econômicos. Ao mesmo tempo, o movimento dos trabalhadores deu ímpeto a inúmeros grupos, todos organizados independentemente

A universalidade da possibilidade democrática



IV

Como o leitor deve ter notado por vários exemplos, este texto contém uma tese oculta. Estou convencido de que a lógica da transição para a democracia — as alternativas presentes nos diferentes estágios

mente do governo e decididos a promover uma intensa mobilização por seus próprios interesses. O resultado foi um movimento amplo, maciço e heterogêneo que, a exemplo de outros na Europa Ocidental do começo do século, tinha aspectos políticos e tradeunionistas.

O aparato de poder, por sua vez, via as concessões iniciais como compromissos temporários exigidos pela correlação de forças conjuntural. Nem o sindicato nem o governo encaravam a existência de organizações autônomas como incompatíveis com as instituições políticas monopolisticamente controladas. Portanto, ambos os lados acreditavam, no início, que as organizações recém-formadas seriam, de alguma forma, acomodadas sem qualquer reforma política básica.

La divisão dentro do aparato de poder ocorreu primeiro no seio do Partido Operário Unificado Polonês (POUP). Uma fração significativa dentro do partido desejava encontrar algum tipo de solução institucional que permitisse uma atuação efetiva dos sindicatos e de outras organizações. No final, ocorreram profundas divisões entre os grupos reformistas do partido, por um lado, e por outro lado, o aparato permanente do Partido, a polícia e determinados grupos da burocracia. Alguns líderes desejavam que o partido deixasse de ser uma organização puramente administrativa para se transformar outra vez em organização política. Pretendiam que ela deixasse de ser uma força oportunista para se tornar, mais uma vez, uma força ideológica. Outros, não facilmente identificáveis em termos genéricos porque seu poder foi sempre clandestino, opunham-se a qualquer reforma, defendendo os privilégios e a necessidade de controle contra todas as ameaças.

Em alguns aspectos, a estrutura do conflito era a mesma do dilema de um prisioneiro. Uma solução conjunta que oferecesse ao Partido Comunista garantias efetivas de vitória numa eleição competitiva (o que significaria poder formar um governo baseado na maioria das cadeiras), teria sido preferida pela ala moderada tradeunionista do Solidariedade e também pelos grupos reformistas do partido. A estratégia radical de tomadas de fábricas ("greve ativa") parecia demasiado arriscada aos moderados do Solidariedade, em parte devido à

ameaça soviética. Por outro lado, os reformistas do partido opunham-se à possibilidade de repressão violenta ao movimento, preferindo dividir o poder através do consenso a monopolizá-lo pela força.

Sabe-se pouco sobre os detalhes da negociação alternadamente interrompida e retomada durante o outono de 1981, mas há boas razões para se acreditar que essas negociações romperam-se de vez ao ser discutida uma fórmula eleitoral. Até onde sabemos, a liderança do Solidariedade desejava um acordo em que: 1) o governo, e não o partido, fosse o responsável efetivo perante o *Seym* (Parlamento); 2) o Partido Comunista, sozinho ou formando uma coligação, teria garantida a maioria de cadeiras no Parlamento, e desse modo poderia formar o governo; 3) seria permitida uma certa competição pelas cadeiras no Parlamento. O problema era que essas reivindicações não podiam ser atendidas simultaneamente. Não havia sistema eleitoral que comportasse uma competição efetiva e, ao mesmo tempo, garantisse maioria no Parlamento ao Partido Comunista. E isso porque o partido não dispunha de apoio popular de qualquer espécie: embora clandestinas e não muito confiáveis, pesquisas realizadas por estrangeiros na Polônia davam aos comunistas entre três e cinco por cento dos votos em eleições livres. Sob tais condições, nenhuma fórmula eleitoral poderia fazer milagres e nenhum compromisso institucional seria possível. E a ala moderada do Solidariedade não poderia ir mais longe em suas concessões e principalmente não poderia abrir mão do princípio da competição sob pena de perder o controle sobre os radicais no seio do movimento.

Por outro lado, os reformistas do partido eram incapazes de oferecer outras concessões exatamente porque seu poder repousava, em última análise, no apoio do aparato de poder, e este era contrário a quaisquer concessões políticas. Os reformistas podiam negociar enquanto estivessem do mesmo lado que o aparato de poder e esta situação não poderia durar por muito tempo. Sem o apoio da polícia, da burocracia e do exército, o grupo reformista teria sido varrido pelo movimento popular.

Este trabalho não pretende examinar todos os aspectos do colapso do processo democrático na Polônia. Muitos fatores — a emergência do exército como

Polônia, o dilema do prisioneiro

ator autônomo, o papel da Igreja Católica e as pressões da União Soviética — requeriam análises mais complexas. O objetivo é ilustrar a tese geral: compromissos institucionais podem ser impossíveis mesmo se desejados e buscados pelas forças políticas relevantes. Na Polónia, um compromisso institucional foi impossível porque as forças associadas ao regime (incluindo as que apoiaram a aliança com os soviéticos) não conseguiram obter apoio sob condições democráticas. Para o aparato do autoritarismo, ceder o poder significava uma ameaça aos mais egocêntricos interesses pessoais.

V esta, portanto, a resposta à pergunta original. A democratização — entendida como simples ato de devolução do poder às instituições, o que permite e conduz a um interrelacionamento incerto das forças políticas — é possível se existirem instituições que proporcionem uma certa segurança de que os interesses das forças políticas majoritárias não serão afetados duramente na competição democrática, dados os recursos à disposição dessas forças. Os acordos substantivos são possíveis apenas se forem garantidos institucionalmente, uma vez que são as próprias instituições que moldam as probabilidades antecipadas dos resultados. Os líderes das forças políticas em conflito podem entrar em acordo com relação a instituições, e não concordarem com resultados substantivos, na ausência de garantias institucionais.

O encontro dessas soluções institucionais vai depender da distribuição de recursos. O aparato de poder autoritário pode estar propenso a ceder o poder se as forças associadas ao regime autoritário conseguirem mobilizar apoio popular suficiente para o desempenho de um papel importante sob as instituições democráticas. Entretanto, se a direita não for politicamente democrática e se, além disso, o aparato de poder temer as reações a seus atos de repressão, ou estiver preocupado com a sobrevivência econômica individual de seus membros, então o processo de democratização poderá ser revertido. Nesse caso, um regime de bases estreitas e extremamente repressivo poderá aprofundar a prática autoritária.

Ter a quem delegar a representação de seus interesses e manter intactas as saídas alternativas são fatores cruciais para o aparato de poder autoritário. Na ausência dessas condições, uma transição negociada para a democracia não é possível, restando somente a possibilidade de a ditadura ser derrotada pela força,

Talvez o aspecto mais notável da transição democrática na Espanha tenha sido a transformação do sistema político sem afetar, de modo visível, as relações econômicas; não apenas a estrutura de propriedade mas também a distribuição de renda permaneceram intactas. Mesmo a vitória do Partido Socialista provocou o seguinte comentário de um editor: "antes o centro era de direita, agora é de esquerda". Tendo demonstrado que era capaz de existir, a esquerda agora deve demonstrar que está "preparada para governar" — na frase usada para justificar a entrada do Partido Trabalhista no governo britânico em 1924. Se a análise acima for válida, o conservadorismo social e econômico pode ser o preço a ser pago pela democracia: as instituições políticas que organizam o compromisso democrático devem estar formadas de tal modo que consigam proteger os interesses das forças associadas ao regime autoritário, minimizando assim a extensão das transformações eventuais.

Por conseguinte, transições negociadas para a democracia esbarram num dilema: a democracia política é viável ao custo de restringir as transformações sociais e econômicas. Como Marx já observou, em tais condições as massas de oprimidos buscarão usar seus direitos políticos para conseguir transformações sociais e econômicas enquanto os detentores de privilégios econômicos e sociais estarão reiteradamente tentados a buscar a proteção da força. A conclusão de Marx — que a combinação de democracia política e propriedade privada é impossível como forma duradoura de organização social — é forte demais. Mas a democracia continua a ser rara e instável: rara porque requer um compromisso entre classes e instável exatamente por isso.

Adam Przeworski é professor de Ciência Política da Universidade de Chicago.

Novos Estudos Cebrap, São Paulo
n.º 9, p. 36-46, jul. 84