

AS TEORIAS DA TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA E O CASO PORTUGUÊS

Bernardo Pires de Lima e Tiago Moreira de Sá

Este artigo versa sobre as diversas teorias da transição para a democracia que, nas últimas décadas, ocuparam um lugar de relevo na produção académica, na área das relações internacionais.

O objectivo a que nos propomos é duplo: expor as principais abordagens teóricas e testar a sua aplicação no contexto da transição para a democracia em Portugal.

A opção por este tema resulta da percepção da existência de um défice de produção académica nacional ao nível da teoria da transição para a democracia e da ausência de um ordenamento aplicável ao estudo do caso português.

Assim, pretendemos apresentar um quadro histórico, contemplando a evolução do pensamento académico relativo a esta problemática, a fim de identificar um quadro de variáveis destinado a permitir um estudo mais sistematizado do fenómeno da «democratização». O caso português, pelo seu carácter pioneiro e singular, bem como pela sua hipotética influência nos exemplos posteriores da Europa do Sul e da América Latina, assume particular importância. Deste modo, procuraremos abordar os aspectos mais relevantes aplicáveis ao seu processo político, quer numa dimensão interna, quer externa, o que é distinto do propósito de criar uma teoria da transição portuguesa e de fazer um relato da história dos acontecimentos.

AS PRINCIPAIS TEORIAS DA TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

Nas últimas três décadas, a questão da transição para a democracia tem adquirido um crescente interesse ao nível académico, tendo proliferado abordagens teóricas relativas a esta temática.

Este crescente interesse pelas transições democráticas decorre da necessidade de compreender o motivo pelo qual cerca de cinquenta países, nas diferentes regiões geográficas, transitaram do autoritarismo para a democracia, desde os anos 70 até à actualidade. Como escreveu Philippe Schmitter, num texto ainda recente,

«Desde 25 de Abril de 1974, quando um pequeno grupo de jovens oficiais do Exército derubou o regime que governava Portugal há mais de quarenta anos, quase cinquenta países

libertaram-se de várias formas de autocracia. A democratização teve início no Sul da Europa, estendeu-se à América Latina, em finais da década de 1970 e princípios da década de 1980, afectou uns escassos países na Ásia e, depois, teve um impacto enorme na Europa de Leste e nas repúblicas da antiga União Soviética em 1989-1991. Actualmente, o seu efeito faz-se sentir em África e no Médio Oriente – onde os seus resultados são menos uniformes e inequívocos.»¹

Este primeiro ponto aborda os principais estudos elaborados, com a finalidade de compreender os diversos universos inscritos na dinâmica de transição de regimes autoritários para democráticos, como sejam, as teorias funcionalistas, as teorias da transição e a dimensão internacional da teoria da transição.

AS TEORIAS FUNCIONALISTAS

Os primeiros estudos datam dos anos de 1950-1960 e resultam da preocupação em formular uma teoria que possibilitasse identificar as condições para a emergência do sistema democrático e, sobretudo, para a sua estabilização. Estas abordagens, conhecidas por teorias funcionalistas, incidem, primordialmente, na existência de pré-requisitos

como condição necessária à emergência da democracia.

A primeira abordagem, elaborada nesta linha de raciocínio, situa-se no período do pós-II Guerra Mundial e ficou conhecida pelo nome de *modernization approach*. Esta designação resulta do facto de o seu principal argumento sustentar que tanto o

OS PRIMEIROS ESTUDOS DATAM DOS ANOS DE 1950-1960 E RESULTAM DA PREOCUPAÇÃO EM FORMULAR UMA TEORIA QUE POSSIBILITASSE IDENTIFICAR AS CONDIÇÕES PARA A EMERGÊNCIA DO SISTEMA DEMOCRÁTICO E, SOBRETUDO, PARA A SUA ESTABILIZAÇÃO.

desenvolvimento económico como a modernização são pré-requisitos do sistema democrático. Por outras palavras, considera-se que um país se torna democrático quando atinge elevados níveis de rendimentos *per capita*, bem-estar e industrialização.

Entre os defensores desta perspectiva, encontramos nomes como David Apter, Phillips Cutright, Robert Jackman e Arthur Smith. Mas a sistematização do seu *corpus* teórico e a sua divulgação ficaram estreitamente ligadas à obra de Seymour Lipset, *Political Man: The Social Basis of Politics* (1963), na qual, partindo da verificação empírica e recorrendo ao método estatístico, constatou que os países democráticos eram igualmente os mais ricos. Com base nestes dados, concluiu que as hipóteses de um país se tornar democrático são tanto maiores quanto mais elevados forem os seus níveis de desenvolvimento económico. Sublinhe-se que, para Lipset, o desenvolvimento da economia não é um factor isolado, mas o pilar fundamental de uma série de evoluções conducentes à democracia, como o aumento dos níveis de educação, de literacia, dos serviços de saúde, entre outros².

Esta perspectiva dominou a produção teórica até meados dos anos de 1960, perdendo progressivamente peso, sobretudo pelo facto de as suas premissas principais serem

infirmadas pela verificação empírica. De facto, há diferentes exemplos de países pouco desenvolvidos que transitaram para a democracia, como Portugal, a Grécia e a Espanha. A *contrário sensu* existem também diversos casos onde regimes autoritários subsistiram, apesar do seu sensível crescimento económico e forte industrialização, como o provam, durante um período de tempo, o Chile, a Argentina e Taiwan.

É nesta base que surge uma nova abordagem, designada *political culture approach*, que continua a postular a necessidade de pré-requisitos para a existência da democracia, não os identificando com o desenvolvimento económico e a modernização, mas com factores inscritos na cultura política de um país. Segundo autores como Gabriel Almond, Sidney Verba, Daniel Lerner ou Gunnar Myrdal, o sistema político instituído num país é uma variável dependente das suas estruturas culturais, isto é, valores, orientações afectivas, atitudes e crenças.

Destaque-se, neste plano, a obra de Gabriel Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture* (1965), onde se operacionaliza o conceito de cultura política³. A ideia fundamental é a de que há estruturas culturais favoráveis à democracia e outras mais próximas de regimes rígidos e hierarquizados, como os autoritários. Na linha de Max Weber, é avançada a distinção entre países protestantes e católicos, argumentando-se que o sistema democrático tem mais probabilidades de se implementar nos primeiros, pois têm subjacente uma cultura de modernização, progresso e participação pública.

Uma vez mais, esta perspectiva não é provada empiricamente, como o demonstram os exemplos de Portugal, da Espanha e da quase totalidade dos países da América Latina que, embora fortemente católicos, transitaram para a democracia. Além disso, é preciso recordar a mudança de atitude da Igreja Católica em relação à democracia, proposta no Concílio Vaticano II, que se materializaria na sua importante acção no derrube dos regimes autoritários da América Latina. Esta alteração é mesmo identificada por Samuel Huntington como uma das causas conducentes à «Terceira Vaga», afirmando que

«cinco mudanças parecem ter desempenhado um papel de relevo no início das transições da “Terceira Vaga”, [entre elas] as profundas alterações na doutrina e actividade da Igreja Católica manifestadas no Concílio Vaticano II, entre 1963-65, e a transformação das igrejas nacionais de defensoras do *statu quo* em opositoras ao autoritarismo e proponentes de reformas sociais, económicas e políticas»⁴.

Esta evolução levou à emergência de uma nova abordagem teórica, ainda nos anos de 1960, directamente ligada ao trabalho de Barrington Moore⁵. Trata-se da *structuralist approach*, que identifica como pré-requisito da democracia a alteração das estruturas de poder de um país em resultado de lutas político-sociais. Por outras palavras, a probabilidade de emergência da democracia é determinada pela estrutura social, uma vez que a natureza do regime político é consequência da composição das classes sociais e da luta que estabelecem pelo controlo ou influência do poder. O autor considera que a existência

de uma burguesia forte é condição *sine qua non* para o estabelecimento da democracia, afirmando que «uma vigorosa e independente classe média urbana tem sido um elemento indispensável no crescimento das democracias parlamentares. Sem burguesia não há democracia»⁶.

A crítica a esta perspectiva foi empreendida por uma série de autores, inscritos na chamada *radical approaches*, dos quais se destacou Nicos Poulantzas, com a obra *The Crisis of Dictatorship: Portugal, Greece and Spain (1976)*⁷. Neste trabalho, o autor procurou entender a mudança de regime através de uma estrutura conceptual assente na construção de uma teoria marxista do Estado. Deste modo, baseia-se na ideia de que a natureza de um Estado é o resultado directo da relação de forças entre as classes sociais que o compõem. Concretizando, identifica dois tipos diferentes de Estado – a democracia burguesa e a democracia popular – e procura analisar as condições para a sua emergência. Defendendo o modelo popular, sustenta que a sua ascensão pressupõe um contexto marcado por conflitos entre a burguesia internacional e a doméstica, a divisão e conseqüente enfraquecimento da segunda e a existência de partidos progressistas bem organizados, que levem a cabo uma estratégia leninista para o controlo do poder. Se esta conjuntura se verificar, o resultado é o estabelecimento de uma democracia popular; caso contrário, assistir-se-á à edificação de uma democracia burguesa.

AS TEORIAS DA TRANSIÇÃO

O ponto de viragem na análise do fenómeno democrático surgiu no início da década de 1970, com o artigo de Dankwart Rustow, intitulado «Transitions to democracy: towards a dynamic model» e que deu origem à chamada *transition approach*⁸.

A ruptura com as anteriores abordagens assentou na rejeição da existência de pré-requisitos como condição indispensável à emergência da democracia. Por outro lado, o autor desviou o objecto de análise do funcionamento do sistema democrático para o processo de transição para a democracia de *per se*. Na base desta nova orientação conceptual está a

NA BASE DESTA NOVA ORIENTAÇÃO CONCEPTUAL ESTÁ A PERCEPÇÃO DE QUE OS FACTORES NECESSÁRIOS PARA A EXISTÊNCIA DE UMA DEMOCRACIA ESTÁVEL NÃO SÃO, NECESSARIAMENTE, OS MESMOS QUE ESTÃO NA SUA GÉNESE.

percepção de que os factores necessários para a existência de uma democracia estável não são, necessariamente, os mesmos que estão na sua génese.

A preocupação central reside na identificação dos factores que estão na origem dos regimes democráticos; para tal, Rustow propõe o que designa de *genetic theory*,

onde distingue os conceitos de *genesis* e *function*, centrando-se no primeiro. A sua questão de partida é a seguinte: «Que condições tornam a democracia possível e quais as que permitem o seu desenvolvimento?»⁹ A resposta encontra-se no correcto entendimento do fenómeno da transição para a democracia, devendo este ser encarado como um processo dinâmico de mudança, marcado pela contingência e a incerteza, compreendendo

conflitos violentos, lutas pelo poder e competição civil, onde prevalecem as escolhas feitas pelos actores políticos na construção das instituições democráticas.

Importa destacar que o autor considera, em última análise, a democracia como o resultado da adopção consciente das regras e procedimentos democráticos por parte das elites políticas. Este enfoque dado aos factores políticos levou alguns autores a classificarem esta abordagem de *political-determinants approach*¹⁰.

Dada a dinâmica de mudança que caracteriza o processo de transição para a democracia, Rustow propõe um modelo de três fases sequenciais. A primeira, *preparatory phase*, é caracterizada pela luta pelo poder, resultante da emergência de uma nova elite política, a quem cabe o papel primordial; o seu início dá-se com a queda do anterior regime não-democrático, estendendo-se por todo o período que precede o compromisso conducente à edificação das instituições democráticas. Importa sublinhar, tal como faz Rustow, que nesta fase muitas coisas podem correr mal, pelo que a emergência da democracia não é um facto adquirido uma vez iniciado o processo de mudança de regime. Em caso de sucesso nesta fase inicial, entra-se na segunda – a *decision phase* – caracterizada pelo compromisso conducente à institucionalização dos aspectos-chave de funcionamento do novo sistema político, o que implica a aceitação das regras e procedimentos democráticos pelas elites emergentes. A última fase – *habituation phase* – consiste, justamente, na habituação às novas regras e procedimentos democráticos, quer dos eleitos, quer dos eleitores, que «interiorizam» nas suas práticas e crenças o *modus operandi* da democracia, acreditando na sua capacidade de resolução dos conflitos e de defesa dos seus interesses.

Especialmente importante na abordagem de Rustow é a argumentação de que o processo em apreço não é uniforme, podendo variar consoante o país – «podem existir muitos caminhos para a democracia» – temporalmente – «diferentes factores podem tornar-se cruciais ao longo das sucessivas fases» – e, por último, em termos sociais – «Até no mesmo lugar e tempo as atitudes que promovem [a democracia] podem não ser as mesmas para os políticos e para os cidadãos comuns»¹¹.

O primeiro grande estudo comparativo do processo de transição para a democracia foi publicado em meados dos anos de 1980 por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Lawrence Whitehead, intitulado *Transition from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*¹². Trata-se de uma investigação desenvolvida no âmbito de um extenso projecto do Woodrow Wilson Center, sediado em Washington, destinado a estudar, comparativamente, os processos de transição na Europa do Sul e na América Latina.

Numa das principais conclusões deste trabalho, os autores argumentam que «as razões da transição podem ser encontradas, predominantemente, em factores domésticos ou internos»¹³. Esta perspectiva merece ser destacada pois este pressuposto «nativista» dos processos de transição democrática iria dominar uma extensa fase de estudos, nomeadamente até inícios da década de 1990, ou seja, após as transições democráticas da Europa Central e de Leste.

No nosso entendimento, a argumentação dos autores deve ser organizada em duas dimensões cruciais. A primeira radica na existência de um elemento comum a todos os processos de transição, não variando segundo as características específicas de cada país. Esse elemento é a «incerteza» quanto ao seu resultado final, podendo este não culminar num regime democrático. A segunda dimensão consiste num conjunto de variáveis gerais que, embora se apliquem às transições em análise, podem apresentar desenvolvimentos distintos consoante as especificidades internas e externas de cada caso. Estas variáveis podem ser sintetizadas do seguinte modo: a) posicionamento do bloco de apoio ao anterior regime autoritário; b) papel das Forças Armadas durante o autoritarismo e na transição; c) acção dos novos actores políticos; d) realização, ou não, de pactos; e) realização de eleições¹⁴.

Outro contributo significativo para o estudo comparativo dos processos de transição para a democracia foi dado por Juan Linz e Alfred Stepan, que acrescentaram aos estudos tradicionais sobre a Europa do Sul e América Latina a análise do fenómeno da «democratização» na Europa ex-comunista¹⁵.

A principal valia deste trabalho consistiu na elaboração de um quadro analítico assente num conjunto de sete variáveis, determinantes para o entendimento dos processos de mudança nas regiões seleccionadas, quais sejam: *the leadership base of the prior nondemocratic regime; who initiates and controls the transitions; constitution – making environments; relationship between state, nation and democratization; the character of the prior regime type; international influences; political – economy of legitimacy and coercion.*

Deste conjunto, importa destacar e explicitar aquelas que mais relevam para o caso português.

Assim, e em primeiro lugar, no que respeita à base da liderança do anterior regime não-democrático, consideram-se quatro categorias distintas, a saber: *a hierarchical military; a nonhierarchical military; a civilian elite e the distinctive category of sultanistic elites.* A questão que aqui se coloca é a de quem controla o aparelho de Estado no regime anterior e de que forma isso afecta a transição democrática. Em tese, a transição apresenta maiores complicações nos casos em que o poder é controlado pela hierarquia militar ou por uma «elite sultânica» e tende a ter menos obstáculos quando o poder tem uma natureza militar de base não-hierárquica ou um carácter civil.

Em segundo lugar, quanto à relação entre quem inicia e controla a transição e a evolução do próprio processo de mudança, Linz e Stepan consideram cinco casos distintos: *an uprising of civil society; the sudden collapse of the nondemocratic regime; an armed revolution; a nonhierarchically led military coup; an hierarchical state-led or regime-led forces.* Cada uma destas formas dá origem a processos de mudança diferentes. Contudo, todas, à excepção da última, conduzem à formação de governos provisórios, radicando a diferença essencialmente no ambiente em que estes exercem o poder.

A principal tradução da realidade anterior remete-nos para a terceira variável de trabalho, isto é, a elaboração de uma Constituição. Segundo os autores, «o carácter daqueles

que iniciaram a transição introduziu igualmente fortes elementos não democráticos na variável a que chamámos o “ambiente de elaboração da Constituição”¹⁶. O aspecto mais importante neste espaço radica, na conclusão dos autores, no facto de que a transição não pode ser considerada concluída enquanto existirem estes elementos não-democráticos na Constituição.

Por último, importa ressaltar que Linz e Stepan referem-se à dimensão internacional ou, nas suas palavras, «influências internacionais», como um elemento condicionador do resultado final da transição democrática. Os autores inscrevem-se, assim, numa nova perspectiva que tende a valorizar o factor externo ao contrário do pressuposto «nativista» suportado na fase inicial do estudo desta problemática, tal como verificámos, a título de exemplo, na obra de O’Donnell, Schmitter e Whitehead. Esta viragem dá-se a partir dos acontecimentos da Europa Central e de Leste que determinaram o crescente peso desta perspectiva¹⁷.

O passo decisivo para a sistematização do conjunto das transições democráticas seria dado por Samuel Huntington na obra anteriormente citada, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (1991). O principal contributo deste autor consistiu na elaboração de modelos analíticos agrupando os diversos casos, tendo por base as suas semelhanças e diferenças no modo como se processou a mudança de regime.

Partindo do critério da importância relativa dos detentores do poder e da oposição no regime anterior, o autor identificou três grandes modelos: *transformation*, *replacement* e *transplacement*.

No primeiro caso, a transição apresenta como característica central o facto de a opção pela democracia partir do próprio regime não-democrático, isto é, são os detentores do poder que iniciam e lideram o processo de mudança. Este modelo tem a mais-valia de permitir, regra geral, um movimento gradual de substituição do sistema político, evitando os riscos de um corte radical do *statu quo ante*. Contudo, para que tal seja possível, os que detêm o poder têm de ser mais fortes do que a oposição; por esta razão considera-se que esta forma de transição é mais comum em regimes militares ou personalistas. Huntington identifica dezasseis casos de *transformation* no âmbito da «Terceira Vaga», como, para citar alguns exemplos emblemáticos, a Hungria, Bulgária, Chile, Brasil, Peru, Equador e Espanha.

O segundo modelo ocorre quando o movimento conducente à democracia é iniciado e controlado pelos grupos opositores ao regime não-democrático, promovendo o colapso, ou o derrube pela força, deste. Em regra, a consequência é a de um corte radical com a situação prévia, podendo mesmo atingir-se elevados níveis de conflitualidade ou violência, variando estes em função, sobretudo, da natureza do regime anterior. Huntington inscreve dentro deste modelo seis processos de transição: Portugal, Grécia, Alemanha de Leste, Filipinas, Roménia e Argentina.

O último modelo da tipologia em discussão combina elementos dos dois anteriores, uma vez que a democracia resulta quer da acção das forças no poder, quer da oposição.

Isto acontece dada a existência de uma balança de poderes equilibrada, onde os líderes reformistas do regime autoritário não têm poder suficiente para iniciar e liderar a transição, mas a oposição moderada, por seu lado, também se mostra incapaz de realizar esta tarefa *per se*. A chave é, então, a negociação entre ambos, de forma a estabelecer o quadro dentro do qual se processa a mudança de regime. São onze os casos identificados dentro destes modelos, entre os quais: Polónia, Checoslováquia, Uruguai e Coreia do Sul.

A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA TEORIA DA TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

O advento da década de 1990 assinala uma nova fase do estudo teórico das transições democráticas, caracterizada pela atribuição de uma crescente importância à dimensão internacional. Na base desta mudança esteve a vaga de «democratização» na Europa Central e de Leste. Como escreveu Geoffrey Pridham, num dos primeiros trabalhos sobre a relevância dos factores externos na mudança de regime,

«o contexto internacional é a dimensão esquecida no estudo da transição democrática. [...] Contudo, o contexto internacional da transição [...] do autoritarismo para a democracia liberal é claramente uma dimensão com importância, como os três exemplos regionais da Europa do Sul, da América Latina e, mais recentemente, da Europa de Leste demonstram, ainda que de modos diferentes. Todos estes exemplos revelam [...] o impacto directo, ou influência indirecta, sobre a democratização das organizações internacionais, de uma ou da outra superpotência ou outros estados da mesma região, e das organizações não-governamentais»¹⁸.

Em rigor, a valorização da dimensão internacional na transição para a democracia iniciou-se, mesmo que de modo embrionário, ainda na década de 1980, com os ensaios de Lawrence Whitehead, «International Aspects of Democratization», e de Alfred Tovias, «The International Context of Democratic Transition»¹⁹. Embora estes autores continuassem a postular a predominância das forças internas na transição, chamavam a atenção para a importância do impulso externo, sobretudo nos casos de maior incerteza quanto ao resultado final do processo político. Merece aqui especial destaque a citada obra de Whitehead por procurar, pela primeira vez, sistematizar os métodos pelos quais as forças externas podem influenciar a mudança de regime num determinado país. Assim, o autor distingue, à partida, entre aquilo a que chama de «métodos governamentais» e «métodos não-governamentais», incluindo nos primeiros «o papel dos tratados internacionais», a «diplomacia» e o «incentivo económico (*aid package*)» e, nos segundos, «a actividade de organizações não-governamentais», de organizações internacionais partidárias, como a Internacional Socialista (IS), e a Igreja. Outro contributo relevante desta obra consiste na prevalência do contexto regional como meio mais eficaz de

influência externa na transição democrática, sobressaindo neste plano o papel da Comunidade Económica Europeia (CEE) nas mudanças de regime da Europa do Sul, dado o efeito de atracção da ideia de pertença futura à Comunidade²⁰.

Mas, como já foi sublinhado, é a partir do movimento conducente à democracia iniciado nos anos de 1990, com os casos da Europa Central e de Leste e continuado com os exemplos da Ásia e África, que o pensamento nesta matéria atinge um novo patamar. Merece aqui destaque o trabalho anteriormente citado de Geoffrey Pridham, onde este procurou construir uma estrutura analítica destinada a facilitar o estudo comparativo do factor

internacional nos diversos casos de transição. Para tal, identificou o que designou de «fontes de influência externa», entendendo por tal os mecanismos utilizados pelas forças externas para influenciar o curso da mudança de regime, entre eles, o «apoio ou pressão política, diplomática, económica ou moral», o «recurso a opera-

É A PARTIR DO MOVIMENTO CONDUCENTE À DEMOCRACIA INICIADO NOS ANOS DE 1990, COM OS CASOS DA EUROPA CENTRAL E DE LESTE E CONTINUADO COM OS EXEMPLOS DA ÁSIA E ÁFRICA, QUE O PENSAMENTO NESTA MATÉRIA ATINGE UM NOVO PATAMAR.

ções secretas», a «incorporação internacional» e o «contágio». Particularmente relevante é a proposta de incluir no estudo desta problemática um duplo enfoque: por um lado, a influência do ambiente internacional do período e, por outro, a que decorre dos laços transnacionais estabelecidos pelas próprias forças internas²¹.

Também influenciado pelas mais recentes transições, Lawrence Whitehead evoluiu no sentido de valorizar a dimensão internacional na explicação da transição para a democracia. Neste sentido, propõe uma nova abordagem assente em três categorias externas fundamentais: o «contágio», o «controlo» e o «consentimento»²².

Na primeira categoria, considerada a mais frequente, verifica-se o fenómeno de difusão da democracia de um país para outro, por proximidade geográfica e através do simples exemplo de sucesso do seu processo de transição. Por outras palavras, este é um «mecanismo neutro» de transmissão da democracia, logo sem recurso a qualquer influência activa ou intencional.

Na segunda categoria, verificada sobretudo no advento da democracia europeia no pós-II Guerra Mundial, dá-se a imposição de um regime democrático por «controlo» externo, assumindo este uma dimensão de autoridade militar, sobretudo sob a liderança norte-americana.

A última categoria caracteriza-se pela existência de um conjunto de interacções entre processos internos e internacionais. A «democratização» é assim o resultado de um duplo movimento que interliga acções, intenções e interacções de grupos nacionais relevantes com as forças internacionais, por um lado, e a dinâmica imposta por um conjunto de factores externos influenciadores do processo de transição, por outro.

Num dos trabalhos mais recentes, Philippe Schmitter acrescenta uma quarta dimensão à tipologia de Whitehead, a qual designa de «condicionalidade», definindo-a enquanto

«emprego deliberado da coerção – sujeitando a condições específicas a concessão de benefícios aos países beneficiários – por instituições multilaterais»²³. Trata-se da categoria mais recente, e frequente, que traduz a realidade actual de crescente importância dos organismos multilaterais, que dispõem de um arsenal de coerção particularmente eficaz pela faculdade de fazer depender a adesão ao seu seio da existência de um regime democrático no país candidato. Destacam-se neste âmbito instituições como a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Todavia, e este é um dos aspectos mais relevantes para a compreensão dos processos de transição democrática no período contemporâneo, Philippe Schmitter conclui que a vaga mais recente de «democratização» resulta essencialmente do consentimento, conceito anteriormente proposto por Whitehead. Procurando ir mais longe, Schmitter defende que «cada caso sucessivo contribui progressivamente para o aparecimento de organizações não-governamentais e de redes de informação informais dedicadas à promoção dos direitos humanos, à protecção das minorias, ao controlo das eleições, ao aconselhamento económico e ao intercâmbio entre académicos e intelectuais»²⁴.

A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA EM PORTUGAL

Os vários estudos que dominaram as últimas três décadas da teoria da transição para a democracia procuraram elaborar um modelo analítico que permitisse uma melhor compreensão dos diversos exemplos de países que transitaram de um regime não-democrático para a democracia.

O primeiro destes exemplos foi o português, residindo aqui, desde logo, a sua importância. A natureza pioneira da transição portuguesa remete-nos para a hipótese de esta se assumir como um modelo influenciador dos casos posteriores. Simultaneamente,

o mesmo motivo está na base de um dos seus aspectos mais relevantes, a sua especificidade, dado não existir nenhuma experiência anterior que pudesse servir de guia para o sucedido em Portugal.

A ideia de partida para a compreensão do

A IDEIA DE PARTIDA PARA A COMPREENSÃO DO CASO PORTUGUÊS É A DE QUE DIFICILMENTE SE PODE CONSIDERAR A EXISTÊNCIA DE UM MODELO TEÓRICO EXPLICATIVO RÍGIDO.

caso português é a de que dificilmente se pode considerar a existência de um modelo teórico explicativo rígido. Deste modo, o seu estudo implica o cruzamento de uma multiplicidade de variáveis, bem como a interligação entre factores internos e externos.

A primeira variável aplicável à transição democrática portuguesa consiste no que Linz e Stepan apelidaram de «base de liderança do anterior regime não-democrático». A melhor definição avançada para classificar o Estado Novo parece-nos ser a que os mesmos autores designaram de «regime autoritário de base civil»²⁵. Deste conceito, interessa-nos sobretudo reter a dimensão civil, consagrada em Portugal pela Constituição de 1933, que subordinava as Forças Armadas ao poder político, atribuindo a chefia do governo – o centro de decisão – a um civil, estabelecendo uma clara separação entre o sistema

político e a instituição militar. No entanto, as Forças Armadas iriam desempenhar uma função «tutelar» sobre o regime, materializada institucionalmente na Presidência da República (ocupada sempre por militares), o que conduziu a um alto envolvimento da hierarquia das Forças Armadas, ou seja, dos militares enquanto instituição, com o autoritarismo. A principal ideia que importa reter aqui, tal como enunciado no ponto anterior, é a de que quanto maior for a influência da hierarquia militar no regime anterior, menor tende a ser o seu papel no processo subsequente de transição para a democracia, sendo igualmente maior o grau de incerteza desta. Este princípio verificou-se em Portugal, onde o papel das Forças Armadas, se entendidas enquanto instituição, foi reduzido, o que contribuiu largamente para a extrema complexidade do processo político subsequente ao 25 de Abril de 1974. Na realidade, o Movimento das Forças Armadas (MFA) que perpetrou o golpe de Estado, era constituído por militares de nível intermédio, agindo como uma metamorfose da instituição militar, logo, à margem da sua hierarquia²⁶.

Este argumento remete-nos para a segunda variável, a que Linz e Stepan chamaram de «quem inicia e controla a transição». Em Portugal, esta foi justamente iniciada por um «golpe militar não hierárquico» e controlada na maioria do seu percurso pelo MFA, motivado, à partida, por reivindicações corporativas que assumiram um carácter político com o prolongamento da guerra em África²⁷. Isto significa que, na transição portuguesa, o poder seria exercido por um grupo de oficiais intermédios que não representavam nem a instituição militar, nem o governo anterior; conseqüentemente, a sua acção direccionou-se contra o regime, mas também, o que é mais, contra o próprio Estado. Como explicam Linz e Stepan: «A transição portuguesa foi iniciada em grande medida por capitães. Assim, a revolução portuguesa não foi iniciada pelo Estado. Isto conduziu a crises nas estruturas militares regulares e igualmente a crises ao nível do Estado»²⁸.

Em nossa opinião, reside aqui a principal originalidade do caso português e a base de sustentação do subsequente processo revolucionário, que caracterizaria o período provisório. A falta de ligação dos novos detentores do poder ao *statu quo ante*, quer ao nível do regime, quer do Estado, originou uma dinâmica revolucionária de ruptura total com o passado, que conduziu ao extremo o processo político português entre 1974 e 1976. Para agravar, na ausência de um verdadeiro poder «tutelar» com carácter institucional, assistiu-se à proliferação dos centros de decisão e à crescente conflitualidade entre eles. Em rigor, o MFA não deteve de forma continuada o controlo do processo político, havendo mesmo a destacar as posteriores divisões internas no movimento. Logo após o golpe de Estado, emergiram os primeiros sinais de um conflito entre o general Spínola, Presidente da República e responsável máximo da Junta de Salvação Nacional (JSN), e o MFA, numa dinâmica de confronto que dominaria o primeiro tempo da transição portuguesa e que culminaria nos choques de 28 de Setembro de 1974 e 11 de Março de 1975, com a progressiva ascensão das alas mais radicais do MFA.

Paralelamente a este processo militar assiste-se, sobretudo a partir do 28 de Setembro, à entrada gradual no jogo político de um novo poder civil político-partidário. O Partido

Comunista Português (PCP), enquanto única força partidária organizada no momento de substituição do regime, iria liderar esta dinâmica através de uma estratégia de conquista do poder, consubstanciada na fórmula «Aliança Povo-MFA», instrumental na consolidação da relação dos comunistas com o sector do Movimento das Forças Armadas, liderado por Vasco Gonçalves.

Com o 11 de Março ocorre uma dupla dinâmica, de carácter paradoxal, traduzida, num primeiro momento, pelo ponto máximo de concentração do poder no MFA – como o demonstram a composição do novo Governo Provisório e a emergência do Conselho da Revolução – e, num período posterior, pelo esbatimento parcial do poder do Movimento, com a crescente influência do PCP em ligação com a ala «gonçalvista», com a entrada no xadrez político de outras forças político-partidárias e sociais (sobretudo o Partido Socialista e a Igreja) e com a divisão do MFA em três facções antagónicas.

O processo de confrontação militar, conducente ao choque de 25 de Novembro, iria recentrar nos militares o controlo da transição, ainda que em ligação com as diversas forças partidárias e sociais, reforçando-se a ala moderada do MFA, agrupada em torno do que ficou conhecido como o «Grupo dos Nove».

A terceira variável aplicável ao caso português consiste no que Linz e Stepan chamaram de «ambiente de elaboração da Constituição». No caso português, este universo remete-nos para dois momentos distintos que correspondem, igualmente, a dois conceitos

diferentes e que condicionaram, em larga medida, o ambiente constituinte: a realização dos dois Pactos MFA-Partidos e a elaboração da própria Constituição pela Assembleia Constituinte.

A realização de pactos apresenta-se como um elemento modelar do processo de transição para a democracia, pois visa a obten-

A REALIZAÇÃO DE PACTOS APRESENTA-SE COMO UM ELEMENTO MODELAR DO PROCESSO DE TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA, POIS VISA A OBTENÇÃO DE UM CONSENSO O MAIS ALARGADO POSSÍVEL ENTRE AS DIFERENTES FORÇAS EM JOGO NO XADREZ POLÍTICO.

ção de um consenso o mais alargado possível entre as diferentes forças em jogo no xadrez político de forma a definir as regras de funcionamento do novo regime. Neste sentido, adquire particular significado o conteúdo dos Pactos MFA-Partidos.

O I Pacto MFA-Partidos, de 11 de Abril de 1975, traduz o confronto entre as duas dimensões da transição portuguesa – a militar e a política – visando modelar esta relação dialéctica. Surgindo como uma imposição do Conselho da Revolução aos partidos políticos, com excepção do PCP, cuja estratégia era coincidente, o seu objectivo primordial era limitar o alcance do resultado das eleições constituintes, reduzindo o espaço de actuação da nova Assembleia Constituinte e, logo, condicionar a fórmula final da futura Constituição. Em simultâneo, visava-se enfraquecer a legitimidade democrática no processo de transição e a própria predominância dos partidos políticos no regime em construção. Os mecanismos introduzidos no pacto para prossecução destes desideratos passavam, essencialmente, por equiparar a Assembleia do MFA à futura Assembleia

Constituinte na eleição do Presidente da República; pela existência de um Conselho da Revolução com amplas funções políticas e militares e pela consagração do princípio de que as eleições para a Constituinte não determinariam alterações na composição do Governo Provisório²⁹.

O II Pacto MFA-Partidos, assinado a 26 de Fevereiro de 1976, permitiu o acordo entre os principais agentes políticos (partidos e militares) quanto ao essencial da futura estrutura institucional e constitucional portuguesa. No essencial, o pacto determinava a primazia dos partidos na organização do sistema político e reduzia a capacidade de intervenção dos militares neste universo. Entre as principais medidas acordadas, destacam-se a extinção da Assembleia do MFA, a redução dos poderes do Conselho da Revolução – que, não obstante, ficaria ainda com funções consultivas junto do Presidente da República e com a incumbência de zelar pela constitucionalidade das leis – e a eleição por sufrágio directo do Presidente da República.

O período do «ambiente de elaboração da Constituição» terminaria com a aprovação, a 2 de Abril de 1976, do texto constitucional. Esta consagraria a democracia pluralista como novo modelo institucional do Estado português, tal como ficou expresso no seu artigo 2.º: «A República Portuguesa é um Estado democrático baseado na soberania popular [...] e no pluralismo [...]». Neste sentido, definia o sistema político como um sistema de partidos: «Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional e da democracia política»; estabelecia o primado da legitimidade eleitoral: «O sufrágio directo, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos electivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local»; contemplava o princípio da representatividade: «Os partidos políticos participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e directo, de acordo com a sua representatividade democrática»; e consagrava o regime de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos³⁰.

Cumprir sublinhar que Linz e Stepan consideram que uma transição está incompleta enquanto permanecerem elementos não-democráticos na Constituição. Este ponto é particularmente importante para o caso português, dado que a Constituição de 1976 contemplava «domínios reservados de poder», nomeadamente consagrando em lei fundamental o Conselho da Revolução, órgão de carácter militar não sujeito a eleição livre nem fiscalização, mas com extensos poderes que iam até à capacidade de elaborar leis com o mesmo valor hierárquico das emanadas da Assembleia da República. Os autores consideram, justamente, Portugal como o exemplo paradigmático de uma transição incompleta, sendo, por esse motivo, possível considerar duas datas distintas para o término da «democratização» portuguesa: ou 23 de Julho de 1976, altura em que tomou posse o I Governo Constitucional, ou Agosto de 1982, data da revisão constitucional que extinguiu o Conselho da Revolução e terminou com a «tutela» militar sobre o regime democrático.³¹

Uma variável particularmente relevante nos processos de transição para a democracia, tal como resulta das principais abordagens teóricas relativas a esta temática, é a das chamadas *founding elections*. Como referem Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter, o acto eleitoral fundador é essencial por introduzir no sistema uma nova legitimidade – a eleitoral – e, conseqüentemente, por colocar no centro do processo os partidos políticos³². As eleições para a Assembleia Constituinte, de Abril de 1975, são, como referiu posteriormente Frank Carlucci, embaixador dos EUA em Lisboa no período, «o ponto de viragem na transição portuguesa»³³. Na realidade, os resultados obtidos, com uma ampla vitória das forças defensoras da via democrática, sobretudo o PS, e a derrota inequívoca da esquerda revolucionária, principalmente o PCP mas, também, os comunistas do MFA, alteraram a equação das forças no terreno. Desde logo, pondo termo à exclusividade da legitimidade revolucionária e introduzindo a dinâmica democrática assente numa legitimidade eleitoral. Depois, aumentando o protagonismo dos partidos políticos e equilibrando a equação entre o poder político-partidário e o poder militar, destacando-se o PS, que se assume como principal catalisador das forças que se opunham à aliança PCP-«gonçalvistas». Também, com a ascensão de um conjunto de forças sociais que, em aliança com as forças partidárias democráticas, assumem um papel activo na contra-ofensiva ao processo revolucionário, com destaque para a Igreja Católica. Ainda, e este dado é particularmente relevante, com a criação das condições necessárias à afirmação da tendência não-comunista do MFA, que se reuniria em torno de Melo Antunes, e que ficou conhecida como o «Grupo dos Nove». Por fim, ajudando a cimentar a nível internacional a ideia de que Portugal não estava «perdido» para o Ocidente, podendo ser «salvo» desde que se apoiassem as forças democráticas, sobretudo as de natureza partidária.

Deste ponto, decorre outra variável que importa destacar: a acção dos novos actores políticos, nomeadamente os partidos políticos e as forças sociais. Isto, porque é precisamente no período subsequente às eleições para a Constituinte que as forças partidárias

e sociais assumem uma nova importância no xadrez político português, quer individualmente, quer em alianças tácticas com os militares. Esta dinâmica verifica-se no campo das forças democráticas, distinguindo-se o papel do Partido Socialista, do

É PRECISAMENTE NO PERÍODO SUBSEQUENTE ÀS ELEIÇÕES PARA A CONSTITUINTE QUE AS FORÇAS PARTIDÁRIAS E SOCIAIS ASSUMEM UMA NOVA IMPORTÂNCIA NO XADREZ POLÍTICO PORTUGUÊS.

Partido Popular Democrático (PPD) e do Centro Democrático e Social (CDS), dos militares moderados, da Igreja e dos movimentos ligados aos agricultores, que assumem, no conjunto, a força suficiente para desencadear o início do refluxo do processo revolucionário, cujo termo data de 25 de Novembro de 1975. Concomitantemente, assiste-se ao recuo forçado do PCP, dos seus aliados no sector «gonçalvista» e do movimento sindical comunista, que se vêem obrigados a adoptar uma estratégia de minimização de perdas, em contraste com o período de liderança iniciado a 28 de Setembro de 1974. Todo este

contexto foi fundamental para a definição posterior do edifício político português, enquanto sistema civil e organizado essencialmente em torno dos partidos fundadores da democracia³⁴.

A quinta e última variável que importa abordar é a dimensão internacional da transição portuguesa. A este respeito, cabe começar por destacar a predominância do factor regional, nomeadamente do papel da Comunidade Económica Europeia (CEE), enquanto catalisador da «democratização» portuguesa, alcançando uma influência através de «uma elaborada estrutura de incentivos económicos e sociais destinados a provocar mudanças nos grupos internos e no comportamento nacional»³⁵. O poder de atracção da Comunidade era ampliado pela perspectiva, desejada, da futura integração do país nas suas estruturas como estado-membro³⁶.

Do seu arsenal de influência, a CEE privilegiou o que chamámos de *aid package*. Inicialmente, fez depender qualquer ajuda à economia portuguesa, em crescente crise ao longo do ano de 1975, de sinais claros de evolução em direcção à democracia. A 24 de Junho desse ano, os ministros dos Negócios Estrangeiros da CEE «mostravam hesitação em dar apoio económico a Portugal, preocupados com a incerteza de uma instabilidade política e um desenvolvimento democrático no país»; e a 17 de Julho, o Presidente francês «vetou um empréstimo da Comunidade [...] por receio de estar a subsidiar uma aliança socialista comunista, tendo o Conselho de Chefes de Estado e de Governo da CEE apresentado Portugal com o que se pode chamar um autêntico ultimato: “A Comunidade Europeia, tendo em conta a sua tradição política e histórica só pode dar o seu apoio a uma democracia pluralista”»³⁷. Posteriormente, com a tomada de posse do VI Governo Provisório, que significou o quase completo afastamento do PCP, a CEE anunciou a concessão de um empréstimo a Portugal no valor de 187 milhões de dólares que seria atribuído através do Banco Europeu de Investimento a uma taxa bonificada³⁸.

Para além da sua acção concertada ao nível da Comunidade, a Europa Ocidental exerceu outro tipo de influência sobre a transição portuguesa, sobretudo através da rede de famílias políticas internacionais, organizações sindicais, fundações, entre outras, que detinham estreitas ligações com os actores nacionais, tendo estes últimos procurado igualmente, desde cedo, estabelecer as suas próprias relações internacionais. Destacou-se aqui o papel desempenhado pela Internacional Socialista (IS) mas, também, pelas internacionais Liberal e Democrata-Cristã e pelas fundações da Alemanha Federal que, para além de uma ampla actividade diplomática desenvolvida em Portugal e ao nível externo, foram de grande importância no apoio dado aos partidos políticos democráticos, sobretudo ao nível da sua organização e preparação das eleições para a Assembleia Constituinte. Do conjunto das fundações destacaram-se a Ebert, a Adenauer e a Nauman, que apoiaram os principais partidos democráticos.

Outro factor que merece relevo é o do impacto do mundo bipolar da Guerra Fria na «democratização» portuguesa, mais precisamente o do papel da superpotência dominante no Ocidente, área de inserção geográfica, política, económica e de segurança de

Portugal. Em rigor, os EUA privilegiaram as questões relativas à sua segurança e, consequentemente, ao equilíbrio da balança mundial de poder, pelo que a sua acção se centrou em preservar a coesão da Aliança Atlântica, e a operacionalidade da NATO, por um lado, e em conter um possível aumento da influência da URSS na Europa do Sul – logo no Mediterrâneo – por outro.

Assim, em Maio de 1975, aproveitando a ocasião da Cimeira da NATO em Bruxelas, os EUA começaram a questionar junto dos seus aliados a compatibilidade da permanência de Portugal na organização de defesa do Ocidente, dada a presença de elementos do PCP no Governo. Em simultâneo, o País era temporariamente excluído do grupo de planeamento nuclear. Estas acções correspondiam à real preocupação em Washington com respeito aos reflexos do processo político português ao nível da Aliança Atlântica e igualmente uma forma de pressão, muito eficaz, dado o grau de dependência de Lisboa face aos seus parceiros ocidentais. Em paralelo, os norte-americanos concentravam-se em pressionar Moscovo, aproveitando o mês de Agosto e a ocasião da Assinatura da Acta Final da Conferência de Helsínquia, para avisar directamente o Kremlin de que o seu envolvimento no processo político português – ou seja, a ajuda ao Partido Comunista – era incompatível com o espírito da *détente*.

Tal como os europeus ocidentais, os EUA recorreram também à «arma» económica para influenciar a «democratização» portuguesa. Deste modo, fizeram igualmente depender qualquer ajuda à economia portuguesa da existência de sinais claros de evolução para a democracia. E, na realidade, só após o afastamento quase completo do PCP, com o VI Governo Provisório, Washington faria chegar um pacote de ajuda a Lisboa no valor de 85 milhões de dólares³⁹.

Pelo exposto, podemos afirmar, em conclusão, que a transição democrática portuguesa resulta de uma interacção entre processos internos e externos ou, em termos conceptuais, é um caso simultâneo de condicionalidade e consentimento.

A dimensão de condicionalidade foi bem explicada por Philippe Schmitter que, começando por considerar a transição portuguesa como «o primeiro caso de condicionalidade multilateral», acrescenta:

«Durante uma fase crítica da transição portuguesa foi desenvolvido um grande esforço multilateral no sentido de assegurar que o resultado dessa transição levasse em linha de conta, tanto os compromissos anteriores do país em termos de alianças, como os “padrões ocidentais” de democracia e políticas públicas. Isto implicou a mobilização de instituições formais da NATO (e a exclusão temporária de Portugal do seu Grupo de Planeamento Nuclear), da Comunidade Europeia (com um empréstimo de emergência concedido num momento crítico, o Outono de 1975) e do Fundo Monetário Internacional (com um apoio maciço à balança de pagamentos), bem como uma série de intervenções unilaterais [...] por parte dos Estados Unidos e da República Federal da Alemanha.»⁴⁰

Já os elementos de consentimento são correctamente resumidos por Walter Opello:

«[...] o golpe de 25 de Abril de 1974 inaugurou uma multiplicidade de ligações internacionais, contactos, compromissos e interacções que foram fundamentais para a formação do regime democrático [...]. As várias elites militares e civis que emergiram a seguir ao colapso do Estado Novo exploraram as suas ligações e os seus contactos ao nível internacional no âmbito da sua luta com as demais facções pelo controlo do poder; enquanto que, simultaneamente, os actores internacionais usaram os seus contactos entre as elites domésticas para favorecer o resultado que desejavam.»⁴¹

CONCLUSÃO

Este trabalho encerra quatro conclusões fundamentais.

Em primeiro lugar, podemos afirmar que não existe uma teoria única que caracterize de modo abrangente e satisfatório a transição democrática portuguesa, havendo apenas um conjunto de variáveis que, por aplicáveis, permitem um melhor ordenamento do estudo do exemplo em apreço.

Em segundo lugar, importa sublinhar que o caso português resulta de uma interligação entre factores internos e externos, não sendo possível estabelecer uma prevalência de uns sobre os outros. Em concreto, Portugal é um exemplo simultâneo de transição por consentimento e condicionalidade, ou seja: por um lado, da acção dos actores nacionais e da procura por estes de um conjunto de ligações internacionais e, por outro, da dinâmica de factores externos que procuram influenciar o resultado final do processo político, quer em sintonia com as forças endógenas, quer pelo recurso a métodos de pressão bilaterais ou multilaterais.

Em terceiro lugar, defendemos que existe um conjunto de cinco variáveis que nos parecem as que melhor definem o processo português. Desde logo, a «base de liderança do anterior regime não-democrático», em seguida, «quem inicia e controla a transição», ainda «o ambiente de elaboração da Constituição», passando pelas *founding elections* e terminando com a «dimensão internacional da transição». Esta caracterização assentou numa lógica de sucessão dos acontecimentos que procurámos demonstrar através da sua aplicação empírica.

Em quarto lugar, sustentamos a perspectiva de que se podem considerar duas hipóteses, ambas válidas consoante o enfoque escolhido, para o termo da transição portuguesa. A primeira considera que o processo está terminado a 23 de Julho de 1976, altura em que tomou posse o I Governo Constitucional e em que o regime democrático não parece contestado por um poder maioritário; ao passo que a segunda aponta para Agosto de 1982, data da revisão constitucional que extinguiu o Conselho da Revolução, terminando com a «tutela» militar sobre o regime democrático.

Em suma, mais do que um estudo conclusivo, pretendemos apresentar uma sistematização teórico-empírica que sirva de ponto de partida para futuras investigações. R1