

As ondas de democratização

A idéia de que a disseminação do regime democrático representativo dá-se em forma de ondas é devida a Samuel Huntington (1927/2008). Pensador liberal norte-americano bastante conhecido, esteve em evidência, em nosso país, quando se começou a discutir, nos anos setenta, no governo Geisel, os caminhos que deveriam ser empreendidos com vistas à abertura política. Falou-se muito, então, da **teoria da descompressão** devida a Huntington, que era justamente a doutrina em que formulara os princípios gerais para a condução, com sucesso, daquilo a que corresponderia **sair do autoritarismo**. Na época, como no presente, a maioria absoluta dos países vive sob regimes daquele tipo. Os países considerados democráticos devem oscilar em torno de 30% do total.

Nos círculos interessados também é reconhecido como o formulador da doutrina de que toda ingerência militar na política corresponde a indício de baixos níveis de profissionalização.

Maior desenvolvimento de seus estudos relativos à saída do autoritarismo encontra-se no livro – *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991. Aproveitou o fato de se terem verificado uma sucessão de países que romperam com o autoritarismo, desde meados da década de setenta, para extrair dessa experiência novos ensinamentos que pudessem contribuir naquele sentido.

Huntington começa por estabelecer que a democracia, como forma de governo, foi definida em termos de *fontes da autoridade* para o exercício do poder, pelos **objetivos** perseguidos pelo Governo e, finalmente, pelo **processo** de constituição dos governos. As duas hipóteses iniciais conduziram a muitas ambigüidades. A última definição parece ser a mais fecunda, a saber: *processo participativo de adoção daquelas regras de convivência social que serão obrigatórios para todos*. De posse de uma tal definição é possível determinar em que condições se dá a participação no aludido processo. Entre as condições de que se trata figuram exigências desse tipo: liberdade de imprensa; ausência de organizações (de qualquer tipo: militares, econômicas, religiosas ou políticas) capazes de influir sobre o aludido processo a ponto de desfigurá-lo.

As condições em apreço destinam-se a assegurar que a seleção de seus líderes ocorra mediante eleições competitivas. Segundo Huntington, a mais destacada formulação desse entendimento de democracia é devida a Joseph Schumpeter (*Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942). Subseqüentemente, tornou-se uma tradição a existência de analistas políticos aderentes a essa postulação (Robert Dahl, Giovanni Sartori, Alfred Stepan, Juan J. Linz, etc.).

A idéia de *Terceira Onda* resulta da democratização subseqüente a 1974. A primeira onda abrange de 1828 a 1926 (de 64 nações independentes, 24 eram democráticas, equivalentes a 45,3%), seguindo-se a brutal reversão ocorrida entre 1922 e 1942 (nesse último ano, as nações independentes haviam se reduzido a 61, e apenas 12; 19,7% preservavam sistema democrático). A segunda onda de democratização transcorreu entre 1943 e 1962. Devido à derrocada dos sistemas coloniais, em 1962 o número de estados ascendia a 111, elevando-se as nações democráticas a 36, isto é, 32,4%. A segunda reversão tem lugar entre 1958 e 1975. Em 1973, para 122 estados nacionais havia apenas 39 (24,6%) democracias. Nos anos noventa, o número de nações continuou ampliando, de que decorreu a redução do percentual daquelas definidas como

democráticas, que chegou a 45% em 1990. Em meados da década as nações democráticas equívalem a 58 (30,2% do total), porquanto o número de países se havia elevado a 192. Esta seria a terceira onda.

Huntington procederá à elaboração de alguns modelos. O primeiro parâmetro consiste no posicionamento nas diversas ondas, de que emergiria um primeiro segmento integrado por países que participam dos dois ciclos, isto é, de democratização e de reversão (Argentina, Brasil, Peru, Bolívia e Equador, na América Latina; Turquia e Nigéria em outros continentes). A seu ver, não há propriamente uma alternância de sistemas políticos. O sistema político desses países é que consistiria precisamente nessa incapacidade de consolidar a democracia.

O segundo grupo é integrado por aqueles países que se inseriram no processo de democratização dos sistemas políticos compreendidos na primeira onda e não lograram sustentá-lo. Porém, na segunda onda, chegaram a ser bem-sucedidos (Alemanha, Itália, Áustria, Japão, Venezuela e Colômbia) ou estão em vias de alcançá-lo na terceira (Espanha, Portugal, Grécia, Coreia, Checoslováquia e Polônia). A esse modelo denomina de *segunda experiência*.

O terceiro grupamento denomina-se de *interrupção da democracia* depois de tê-la conseguido estabilizar por grandes períodos (Índia, Filipinas, Uruguai e Chile). O quarto modelo é o da transição direta (de sistema autoritário estável para a democracia), sendo este o caso de Romênia, Bulgária, Taiwan, México, Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua. Finalmente, o modelo resultante da descolonização.

As principais causas da terceira onda são as seguintes, segundo Huntington: 1) os problemas de legitimação do autoritarismo num mundo em que os valores da democracia tornaram-se largamente aceitos; 2) o crescimento econômico sem precedentes posterior a 1960; 3) a mudança de posição da Igreja Católica, resultante do Concílio Vaticano Segundo, que deixou de ser suporte de sistemas autoritários em vários países; 4) a influência externa da Comunidade Européia e dos Estados Unidos na promoção dos direitos humanos e o acolhimento dessa influência pela nova liderança soviética; e 5) o efeito demonstração que a adesão à causa democrática por esse ou aquele país veio a alcançar num mundo onde a comunicação difundiu-se amplamente e tornou-se instantânea.

Além da distinção anterior, referida às próprias ondas de democratização, Huntington atribui grande importância às formas como se deu o abandono do sistema autoritário, se por iniciativa própria, cujo paradigma é a Espanha, ou pela via insurrecional (Portugal). A maneira como tenha ocorrido o fenômeno também traz implicações para a análise subsequente, que é do maior interesse. Trata-se da enumeração dos problemas de que depende a consolidação do processo, bem como a resposta à pergunta quanto às chances de fracasso e reversão.

Esquemáticamente, os problemas que mais influem na consolidação democrática seriam os seguintes: 1º) *atitude diante da tortura* (punição ou esquecimento), desde que pode deixar a nação estancada no passado ou com o sentimento de impotência diante do problema seguinte; 2º) *a questão pretoriana*, isto é, capacidade dos militares de opor-se às reformas ou possibilidade de que trilhem o caminho da profissionalização. Huntington é justamente o autor do estudo clássico *The Soldier and the State* (1957) onde comprova que a ingerência militar na política traduz baixos níveis de

profissionalização; 3º) *intensidade dos problemas conjunturais* que podem conduzir rapidamente ao saudosismo do ciclo autoritário. Entre os vários exemplos que suscita, sobressaem os da Alemanha e Espanha. Nos anos cinquenta, a liderança da reconstrução (Adenauer, sobretudo) não tinha qualquer espécie de sustentação interna, situação que se prolongou por um largo período. Huntington louva-se da opinião de estudiosos que concluíram ter a sustentação da República Federal resultado basicamente do ingresso na vida política das novas gerações. O interregno foi, portanto, muito dilatado. Na Espanha, em contrapartida, apesar do agravamento dos problemas (notadamente inflação e desemprego), a opinião encaminhou-se no sentido de apostar em mudanças segundo o próprio modelo democrático e não numa volta ao franquismo; 4º) *a possibilidade de florescer uma cultura favorável à democracia*. Huntington não o diz expressamente mas, pode-se inferir do modelo em que situa o Brasil e a Argentina, que esta é uma circunstância desfavorável de grande peso nos dois países, onde as tradições culturais mais arraigadas não ajudam a democracia; e, 5º) a institucionalização do comportamento político democrático. Tal resultado depende de reformas que a própria beneficiária (a elite política) resulta em empreender, como se dá no Brasil em relação ao sistema eleitoral, para citar um exemplo afeiçoado ao que o autor tem em vista.

O livro conclui numa análise das possibilidades de reversão, a exemplo das que surgiram nas *ondas anteriores*. Desse, ângulo atribui certa importância à duração do ciclo democrático subsequente à segunda guerra, bem como o relacionamento externo com o mundo democrático. No que se refere ao último aspecto, considera extremamente favorável a situação dos países que vieram a integrar um bloco democrático, a exemplo do Mercado Comum Europeu. Situa o Brasil entre aquelas nações em que tais circunstâncias são indiferentes ou desfavoráveis, isto é, não há uma influência externa poderosa capaz de criar uma situação irreversível (como seria, por exemplo, o caso da criação do mercado americano, resultante do que se está formando entre EE.UU., México e Canadá, ao qual aderíssemos).

Saiba mais

O texto adiante foi extraído do próprio livro *A Terceira onda*.

O início da terceira onda

A terceira onda de democratização no mundo moderno começou, implausível e involuntariamente, 25 minutos depois da meia-noite, numa quinta-feira, 25 de abril, em Lisboa, Portugal, quando uma estação de rádio tocou a música *Grandola Vila Morena*. A transmissão era o sinal de partida para as unidades militares nos arredores de Lisboa levarem adiante os planos para um golpe de Estado cuidadosamente elaborados pelos jovens oficiais que lideravam o Movimento das Forças Armadas (MFA). O golpe foi levado a cabo com eficiência e sucesso, e com resistência mínima da polícia de segurança. As unidades militares ocuparam os principais ministérios, estações de rádio, correios, aeroportos e centros telefônicos. No final da manhã, multidões enchiam as ruas, saudando os soldados e colocando cravos nos canos de seus fuzis. No final da tarde, o ditador deposto, Marcelo Caetano, rendeu-se aos novos chefes militares de

Portugal. No dia seguinte voou para o exílio. E assim morreu a ditadura que havia nascido de um golpe militar semelhante, em 1926, e fora governada por mais de 35 anos por um austero civil, Antônio Salazar, em estreita colaboração com os soldados portugueses.

O golpe de 25 de abril foi um começo implausível de um amplo movimento mundial na direção da democracia porque é mais freqüente os golpes de Estado derrubarem do que iniciarem os regimes democráticos. Foi involuntário porque não passava pela cabeça dos líderes do golpe implantar a democracia, muito menos iniciar um movimento democrático global. A morte da ditadura não garantia o nascimento da democracia. Entretanto, liberou um enorme conjunto de forças populares, sociais e políticas que a ditadura havia reprimido. Nos 18 meses que se seguiram ao golpe de abril, Portugal viveu em tumulto. Os oficiais do MFA se dividiram em facções concorrentes – conservadora, moderada e marxista. Os partidos políticos cobriam um espectro igualmente amplo, desde a linha dura do Partido Comunista, à esquerda, até os grupos fascistas, à direita. Seis governos provisórios se sucederam, cada um com menos autoridade do que o anterior. Foram tentados golpes e contragolpes. Trabalhadores e camponeses fizeram greves, manifestações, e tomaram fábricas, fazendas e meios de comunicação. Em 1975, no aniversário do golpe, os partidos moderados ganharam as eleições nacionais, mas no outono daquele ano parecia possível uma guerra civil entre o Norte conservador e o Sul radical.

O levante revolucionário em Portugal parecia, sob muitos aspectos, uma repetição da Rússia de 1917, tendo Caetano como Nicolau II, o golpe de abril como a revolução de fevereiro, os grupos dominantes no MFA como os bolcheviques; havia igualmente um grande tumulto na economia e revoltas populares, e até mesmo o equivalente da conspiração de Korlinov, com o fracassado golpe de direita do general Spínola, em março de 1975. A semelhança não passou despercebida para observadores argutos. Em setembro de 1974, Mário Soares, ministro do Exterior do governo provisório e líder do Partido Socialista Português, encontrou-se em Washington com o secretário de Estado Henry Kissinger (registrando-se a conversa adiante, relatada por Tad Szulc, na revista *Foreign Policy*, Winter 1975-76). Kissinger repreendeu Soares e outros moderados por não agirem com maior firmeza para afastar uma ditadura marxista-leninista.

– Você é um Kerenski. [...] Acredito em sua sinceridade, mas você é ingênuo – disse Kissinger a Soares.

– Posso garantir que não quero ser Kerenski – replicou Soares.

– Kerenski também não – retrucou Kissinger.

No entanto, Portugal revelou-se diferente da Rússia. Os Kerenski ganharam; a democracia triunfou. Soares tornou-se primeiro-ministro e, mais tarde, presidente. E o Lênin da revolução portuguesa, a pessoa que no momento crucial se utilizou de força disciplinada para produzir o resultado político desejado, foi um taciturno coronel favorável à democracia chamado Antônio Ramalho Eanes, que, no dia 25 de novembro de 1975, subjuguou os elementos radicais de esquerda nas forças armadas e garantiu o futuro da democracia em Portugal.

Em Portugal nos anos de 1974 e 1975, o movimento em direção à democracia foi dramático mas não foi o único. Outras agitações democráticas menos óbvias ocorriam

em outros lugares. Em 1973, no Brasil, líderes do governo do gen. Emílio Médici, já perto do final, elaboraram planos para uma *distensão*, ou "descompressão" política, e em 1974, o gen. Ernesto Geisel comprometeu seu novo governo com o início do processo de abertura política. Na Espanha, o primeiro-ministro Carlos Arias levou, com cautela, a ditadura de Franco numa direção liberalizadora, enquanto o país esperava a morte do ditador. Na Grécia, aumentavam as tensões no regime dos coronéis, o que acabou por levar à sua queda em meados de 1974 e, no final daquele ano, ao primeiro governo eleito democraticamente na nova onda de transições. Nos 15 anos seguintes, essa onda democrática assumiu um âmbito global; cerca de trinta países passaram do autoritarismo à democracia e pelo menos vinte outros foram afetados pela onda democrática.

A terceira onda mostra-se reversível

Parece essencial ter presente que o governo representativo surgiu durante prolongada luta com vistas a por fim à monarquia absoluta, na Inglaterra. Não tinha, desde logo, qualquer propósito democrático. A representação estava em mãos da elite proprietária, que se considerava como o único grupo social capaz de enfrentar o poder do Monarca. A democracia viria a ser justamente o principal desdobramento do novo sistema de governo. Antes que tivesse adquirido essa última característica – ali onde se deu o seu surgimento –, o processo de sua disseminação no continente veio a ser muito tumultuado pelo afã de queimar etapas, isto é, antecipar a questão democrática que, na própria Inglaterra, seria efetivada paulatina e progressivamente, demandando aproximadamente um século. À vista da circunstância, ocorreu um autêntico vai e vem, de que resultou somente no período subsequente à Segunda Guerra Mundial o sistema democrático representativo passasse a corresponder a uma característica distintiva da cultura ocidental.

Desde então emerge o problema de saber se pode radicar-se em outras culturas. A pergunta tem muita razão de ser porquanto nestes começos do século XXI os países democráticos correspondem à menor parcela – em torno de um terço – do conjunto das nações. Examinando o fenômeno resultante do término de numerosos regimes autoritários, desde meados da década de setenta, que culminaria com o fim da União Soviética, como vimos, Samuel Huntington batizou-o de *terceira onda de democratização* (*The Third Wave*, 1991).

Nos poucos mais de três lustros, transcorridos desde o aparecimento desse livro, não parecem se terem confirmado as expectativas de que o governo democrático representativo consolidar-se-ia na preferência mundial.

Na América Latina, encontra-se numa situação periclitante nos países localizados ao Sul e na América Central. Ao invés de afirmação da onda democrática, emerge uma onda populista que se tem valido das franquias democráticas para extingui-las. Liderados pela Venezuela, sucedem-se os seguidores (Bolívia, Equador e Paraguai), no Sul, com crescentes ramificações na América Central

Na África, não se observam maiores progressos a registrar.

Dos países egressos do comunismo, no Leste Europeu, a esperança de sucesso daquele desiderato – transição realizada com êxito – cifra-se agora naqueles que ingressaram na Comunidade Européia. A Rússia marcha para consolidar uma nova forma de autoritarismo, eqüidistante seja da tradição czarista seja do totalitarismo soviético.

Na Ásia, os avanços democráticos não são de molde a inclinar a balança em seu favor.

Por tudo isto, preserva inteira atualidade o tema da transição de regimes autoritários para sistemas democrático-representativos, que mereceria abordagem tornada clássica por pensador tão eminente como Samuel Huntington, recentemente falecido.