

O processo de democratização da Terceira Onda de Democracia: quanto pesam as variáveis externas?

The Process of Democratization of the Third Wave of Democracy: How Much do External Variables Matter?

MARIA HELENA DE CASTRO SANTOS*

Meridiano 47 n. 115, fev. 2010 [p. 15 a 18]

Pode-se dizer que a literatura de referência do processo de democratização da Terceira Onda organiza-se em torno da discussão e definição do conceito de democracia (Shumpeter, 1942/Dahl, 1973), tomada esta como variável dependente, e do exame das diversas variáveis independentes que seriam facilitadoras ou, ao contrário, inibidoras da sua consolidação.

Dentre as muitas variáveis independentes analisadas pela literatura – variáveis institucionais, relações civis-militares, características das lideranças nacionais, características da cultura do país em transição, condicionalidades, efeito bola de neve, bloqueios econômicos, a atuação da Igreja católica – esta comunicação focalizará as variáveis externas e, mais especificamente, a exportação de democracia.

A exportação de democracia é uma parte relativamente pequena da vasta literatura de democratização e é considerada, quase sempre, inequivocamente pró-americana. A importância do seu estudo está no fato de que a difusão da democracia e seus valores tem sido parte essencial da doutrina da política externa da única superpotência do pós-guerra fria, inclusive como garantia de sua segurança. Mesmo após os ataques de 11 de setembro, quando se poderia esperar que segurança predominasse sobre todas as demais considerações, exportação de democracia é pilar fundamental da Doutrina Bush (cf. Jervis, 2003).

PROMOVENDO E EXPORTANDO DEMOCRACIA

Vários são os meios para promover ou exportar democracia: desde intercâmbios culturais de estudan-

tes e pesquisadores e monitoramento de eleições, passando por embargos econômicos, sanções políticas, condicionalidades econômicas e políticas impostas pelas agências multilaterais de desenvolvimento e financiamento até o uso da força. A difusão da democracia pela força das armas é o meio de mais difícil justificação. Nem por isso seu uso é pouco freqüente, como indicam as recentes invasões americanas no Oriente Médio e algumas operações de paz do pós-guerra fria.

Para os propósitos desta comunicação, a questão relevante a ser respondida é até que ponto variáveis externas influenciam a construção de democracias. Para a primeira geração da literatura de democratização, que analisou as experiências do sul da Europa nos anos de 1970 e da América do Sul na década seguinte, os fatores domésticos eram muito mais importantes do que os externos na consolidação das novas democracias (cf. a referência clássica, O'Donnell e Schmitter, 1988). Esse consenso foi perturbado com a leva de transições democráticas dos países comunistas, no início dos anos 90, onde os estímulos de fora foram proeminentes.

Whitehead (1996) e Schmitter (1996) resumem a influência dos fatores externos em 4 modalidades, diferenciadas segundo os binômios: poder/coerção vs. voluntarismo e unilateralismo vs. multilateralismo. São elas: controle (poder), condicionalidade (coerção), contágio (voluntarismo), consentimento (voluntarismo), sendo as duas primeiras exercidas unilateralmente e as duas últimas, multilateralmente.

* Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB e pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (mhelena@unb.br).

Para O'Donnell e Schmitter (1988) poder e coerção são muito importantes no contexto internacional, consentimento e contágio não sendo em geral suficientes. De qualquer forma, para esses autores, a intervenção externa, em qualquer das 4 modalidades apontadas terá um efeito maior e mais duradouro durante a fase de consolidação da democracia do que na de transição do regime autoritário para o novo regime. Isso porque a rapidez e a imprevisibilidade do jogo da transição impede o bom termo das ações e decisões dos atores externos.

Mais propriamente dentro da ótica da literatura de exportação de democracia, Farer (1996) assume dois pressupostos: que atores externos podem contribuir para a defesa e fortalecimento da democracia e que, em um mundo globalizado, cada vez mais interdependente, a tolerância (e até mesmo a solicitação) para a ação externa aumentou significativamente. A questão maior da soberania dos estados teve seu ponto de inflexão no Tribunal de Nuremberg, quando se firmou a jurisprudência de que a intervenção humanitária seria legítima. De fato, apoiada pelas cartas da ONU e da OEA, estabeleceu-se a legitimidade da intervenção externa em caso de guerra agressiva e de crime contra a humanidade. Além do mais, baseado no princípio kantiano da paz democrática, ameaças à democracia são vistas como ameaças à segurança coletiva e para defendê-la intervenções estão previstas na carta da OEA, confirmadas pela Declaração de Santiago, ONU, julho de 1991. Adepto da ação externa, Farer (1996) afirma que nem sempre esta é decisiva, mas a ameaça externa de sanções, sobretudo econômicas e militares, pode dar a uma democracia incipiente tempo para respirar e se recuperar de ameaças internas. Além do mais, finaliza o autor, se as intervenções armadas americanas durante a guerra-fria eram muitas vezes carregadas de ambigüidade – quando os Estados Unidos freqüentemente apoiavam unilateralmente ditaduras pró-americanas –, com o fim da guerra fria é possível manter a coerência normativa dessas intervenções.

Whitehead (2005), contudo, em comunicação mais recente, argumenta que não é necessário o fim da ordem bipolar para que as variáveis externas cresçam de importância na promoção da democracia.

Por exemplo, diz ele, a grande maioria dos processos de democratização pode ser produtivamente agrupada e comparada usando-se uma taxonomia baseada em determinantes internacionais específicos e bem delimitados, cujas categorias podem incluir democracias que surgiram depois da 2ª. grande guerra mundial, durante a guerra fria ou no período do pós-guerra fria: (i) democracias surgidas pelo processo de descolonização; (ii) novas democracias que podem ser candidatas a membros da União Européia; (iii) democracias que se seguem a derrotas militares; (iv) democracias que surgem sob os auspícios da ONU no pós-guerra fria como resultado de intervenções humanitárias. As bases teóricas e empíricas desta taxonomia, propõe Whitehead, parecem mais satisfatórias em termos de poder de explicação do que o mais conhecido esquema das três ondas de Huntington (1991). Este, apesar de claramente internacional quanto ao seu caráter, é nebuloso quanto as suas fundações teóricas e extremamente casual quanto as suas bases empíricas.

O autor explica a ênfase nas variáveis internas postas pelos primeiros “transitologistas” para desencadear o jogo da transição democrática pelo momento histórico em que construíram seus primeiros modelos. De fato, isso ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, quando os processos de democratização ocorriam dentro das fronteiras internacionalmente reconhecidas do estado Vestfaliano. Mas a era pós-guerra fria ensinou-nos que, embora a análise ao nível do estado permaneça adequada e o próprio estado continue sendo a principal arena para estudos comparados de democratização, certamente é necessário agora investigar também os níveis sub-nacional e mesmo local, como exigem os inúmeros processos de fragmentação que caracterizam este período. Este, contudo, não era um processo que pudesse ser antecipado pelos primeiros “transitologistas” nos anos 1970 e 1980. Desta forma, compreensivelmente, os autores pioneiros desta literatura basearam-se nos estados que melhor conheciam: Turquia (Rustow), Espanha (Linz), Argentina (O’ Donnell), Portugal (Schmitter), Brasil (Cardoso). Todos eram estados antigos e bem estabelecidos:

“It seemed a reasonable approximation to focus attention in their internal regime dynamics, and to screen out or play down international influences, incentives, pressures and constraints. This was not inappropriate in its context, but it left transitology poorly equipped to cope with many of the transitions yet to come” (Whitehead, 2005. p.5).

Tomando como exemplo a categoria mais relevante para os propósitos do artigo, a das democracias impostas por derrota militar externa, o autor identifica dois tipos que se diferenciam pelas características de “stateness” dos países em consideração: (i) países com estados fortes, bem estabelecidos e bem identificados (caso das transições de Portugal, Grécia e Argentina); (ii) países com estados fracos, com vulnerabilidades externas, sem plena autonomia, completa soberania ou reconhecimento externo (exemplos: intervenções unilaterais em Granada, Panamá, Haiti (anos 1980’s), Timor Leste (1999, intervenção apoiada pela ONU).

Enquanto a primeira geração da literatura de democratização identificou e analisou o primeiro grupo de transições – chamadas de “transições por ruptura” (Share e Mainwaring, 1986) – o segundo grupo pouca atenção recebeu. No entanto, adverte Whitehead (2005), em ambos os casos fatores externos foram cruciais para estabelecer ou restabelecer a ordem democrática. No caso dos países com estados weberianos estabelecidos há longo tempo, altamente estruturados, a dinâmica interna foi precipitada, ou pelo menos acelerada, por um choque político vindo de fora – a derrota militar. No caso dos países com estados fracos e vulneráveis, uma proporção substancial de democratizações ocorreu em condições onde o impulso externo foi muito mais forte do que o interno. O padrão típico neste último caso é a imposição militar da democracia depois de guerras curtas, ou episódios limitados de resistência, em estados com capacidade muito limitada de resistir aos avanços de vizinhos determinados. O Caribe é um exemplo de arena para intervenções recorrentes deste tipo. Whitehead (2005) inclui nesta categoria o que ele chama de intervenções ocidentais no Afeganistão (2002) e no Iraque (2003).

“In such conditions international factors can be expected to play a stronger and more directive role in democratization, and the stability and internal legitimacy of the ensuing regimes may well diverge from standard models. Even so, experience teaches us that democratizations can be achieved in such contexts.” (pp.6,7)

Interessante notar que, embora preocupado com os resultados dos processos de transição democrática em estados ainda incompletos, Whitehead (2005) assegura, em bases puramente normativas, sua confiança em resultados positivos, delegando aos “fatores internacionais” papel ainda mais forte e intervencionista. Essa confiança baseia-se em “experiência” que ele não explicita e nem mesmo indica.

Huntington, em contraste, tem visão mais pessimista. Ao estudar a cultura como variável independente no processo de democratização, alerta, em seu famoso livro, *The Clash of Civilizations* (1993), que algumas são incompatíveis com os valores da democracia. Entre elas está justamente o islamismo, que predomina na maioria da população tanto do Afeganistão como do Iraque. O islamismo, da mesma forma que a democracia, baseia-se no igualitarismo, voluntarismo e individualismo, mas não distingue a comunidade religiosa da comunidade política, o que contradiz premissa básica da política democrática. Assim, na prática, diz o autor, só a Turquia tem sustentado regime político democrático ao longo do tempo.

CONCLUSÕES

Em conclusão, pode-se dizer que, em que pese não haver consenso na literatura, pelo menos a partir da democratização dos países comunistas nos anos 1990, a influência das variáveis externas para promover (ou impor) democracia passa a ser reconhecida e aceita, embora em graus distintos.

Este é um respaldo acadêmico de grande importância para os formuladores das doutrinas de política externa americana do pós-guerra fria. Eles precisam acreditar e convencer a sociedade americana que as intervenções militares dos Estados Unidos, mesmo que unilaterais, são eficazes no que diz respeito à promoção da democracia. Eles dirão isso em várias ocasiões, de várias maneiras e em vários discursos.

A promoção da democracia trará paz, estabilidade e segurança para o mundo e para os Estados Unidos e estará na base da doutrina de política externa de seus governantes.

Ao desprezar, por assim dizer, a importância da dinâmica das variáveis internas (inclusive e, fundamentalmente, as clivagens internas) na transição democrática, os tomadores de decisão americanos estarão ignorando a intensidade e a velocidade do jogo da transição estudado por O'Donnell e Schmitter (1986) e as advertências huntingtonianas contra as incompatibilidades culturais com a democracia. Muitas das dificuldades enfrentadas

pelos Estados Unidos para o cessar fogo no Afeganistão e no Iraque – o que dizer então para a consolidação da democracia nestes países – são fruto dessa percepção do governo Americano.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- FARER, Tom (1996). "Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere, Introduction and Overview", in T. Farer (ed.). *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Un. Press, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel (1993). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Shuster, 1993.
- HUNTINGTON, Samuel. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman/ London: University of Oklahoma Press, 1991.
- JERVIS, Robert (2003). "Understanding the Bush Doctrine". *Political Science Quarterly*, 3, pp. vol. 118, nº 3, pp. 365-388, 2003.
- O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe (1988). *Transições do Regime Autoritário: Primeiras Conclusões*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 127 pp.

SCHMITTER, Philippe (1996). "The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies" in Whitehead, Laurence (ed.). *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford Un. Press, 1996.

SHARE, Donald e Scott MAINWARING (1986). "Transição pela Transação: Democratização no Brasil e na Espanha". *Dados*, vol. 29, nº 2, 1986.

Whitehead, Laurence (ed.), (1996). *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford Un. Press, 1996.

WHITEHEAD, Laurence, (2005). "Freezing the Flow: Theorizing about Democratization in a World in Flux", *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 1, nº 1, pp. 1-20, 2005.

Recebido em 24/02/2010

Aprovado em 28/02/2010

Resumo: O artigo avalia a importância das variáveis externas vis-à-vis as internas na promoção da democracia. Focaliza especificamente a exportação da democracia, pilar fundamental das doutrinas de política externa americanas no pós-guerra fria, mesmo no pós-11 de setembro.

Abstract: The article assess the importance of external variables vs. internal variables to the promotion of democracy. It focus specifically on the exporting of democracy, basic pillar of the doctrines of the post-cold war American foreign policy, even after September 11.

Palavras-chave: exportação de democracia; política externa americana

Key words: exporting of democracy; American foreign policy

