

# A POLÍTICA INTERNACIONAL DA DEMOCRATIZAÇÃO

## REPENSAR A «DIMENSÃO ESQUECIDA»

Filipa Raimundo

A ideia de que os fatores exógenos das mudanças de regime foram subvalorizados pelos clássicos da «transitologia»<sup>1</sup> é hoje consensual. Com o fim da Guerra Fria e, acima de tudo, com o 11 de setembro de 2001, a importância daqueles fatores tornou-se inquestionável e, desde então, a política comparada e as Relações Internacionais (RI) têm dedicado especial atenção à análise do peso relativo da dimensão internacional das democratizações *vis-à-vis* os fatores domésticos. O livro *The International Politics of Democratization: Comparative Perspectives*, publicado pela Routledge em 2008 e coordenado por Nuno Severiano Teixeira, é uma das mais recentes e bem-sucedidas tentativas de pensar esta questão, reunindo académicos incontornáveis nesta área de investigação. O livro resulta da primeira edição (2004) da Escola de Verão do IPRI – UNL que decorre anualmente em Óbidos. Redigidos alguns anos antes dos movimentos de protesto e transformação política do século XXI no Norte de África e no Médio Oriente, os contributos que integram este livro colocam questões essenciais e atuais sobre a forma como os fatores externos são ou não capazes de promover a democracia em países marcados pelo autoritarismo, sobre as alterações da política externa resultantes das mudanças de regime e sobre novos paradigmas

que emergiram nas áreas da promoção da democracia durante a última década.

O livro está dividido em dez capítulos que poderão ser agrupados em três partes. Os três primeiros capítulos (da autoria de Laurence Whitehead, Philippe C. Schmitter e Geoffrey Pridham) oferecem perspetivas teóricas e comparadas, fazendo um balanço das dimensões internacionais das democratizações desde o início da terceira vaga, em 1974, até à invasão do Iraque, em 2003. Os autores refletem essencialmente sobre os principais mecanismos utilizados pelos atores internacionais no apoio à

NUNO SEVERIANO  
TEIXEIRA (COORD.)

**The International  
Politics of  
Democratization:  
Comparative  
Perspectives**

Londres,  
Routledge,  
2008, 217 páginas



democratização e medem a sua eficácia ao longo do tempo. Os quatro capítulos seguintes (da autoria de Nuno Severiano Teixeira, Juan Carlos Pereira, Alexandra Barahona de Brito e Andrés Malamud) são estudos de caso que se dedicam a repensar a dimensão internacional da democratização nas transições da Península Ibérica e da América Latina, em particular no Brasil e na Argentina. Os restantes capítulos (da autoria de Lawrence S. Graham, Richard Youngs e George Joffé) analisam regiões em mudança nos últimos dez anos: a Europa de Leste – que protagonizou o maior alargamento da UE até à data, em 2004 – e o Norte de África e Médio Oriente – regiões que ficaram excluídas da chamada terceira vaga de democratização e que despertaram nos últimos anos. Vejamos um pouco mais em detalhe o contributo de cada um destes autores.

### **PERSPETIVAS TEÓRICAS E COMPARADAS**

Em 1986, Guillermo O'Donnell e Philippe C. Schmitter afirmavam que era «inútil procurar qualquer fator ou contexto internacional que pudesse levar os líderes autoritários a experimentar formas de liberalização, e mais inútil era esperar que algum desses fatores pudesse conduzir à queda daqueles regimes»<sup>2</sup>. Porém, esta análise não sobreviveu ao desenrolar da terceira vaga de democratizações. No rescaldo das transições democráticas na Europa de Leste, Geoffrey Pridham, no seu volume *Encouraging Democracy* (1991), apelidava a dimensão internacional da democratização como a «dimensão esquecida» e afirmava que a «questão crucial é a interação entre o contexto externo e interno

da mudança de regime»<sup>3</sup>. Entre os autores que participaram em ambos os volumes, foi Laurence Whitehead quem mais se dedicou ao estudo das dimensões internacionais da democratização. No seu livro *International Dimensions of Democratization* (2001) Whitehead desenvolveu a tipologia mais amplamente citada nos estudos sobre a dimensão internacional da democratização onde previa a influência dos fatores externos através de um processo de contágio, controlo, consentimento ou (um quarto mecanismo adicionado por Schmitter) condicionalidade.

Estes três eminentes estudiosos das democratizações encontraram-se na Escola de Verão do IPRI – UNL em 2004, onde apresentaram perspetivas teóricas e comparadas que pretendem ir além dos contributos já conhecidos e que, por essa razão, merecem ser lidas com especial atenção. Whitehead (pp. 8-25) aborda três tendências que a análise histórica comparada coloca em evidência, analisando a evolução dos processos de democratização desde o início da terceira vaga até aos nossos dias. Com base nessa análise, o autor destaca: a passagem da ideia de democratização como liberalização para a ideia de democratização como segurança; a emergência do paradigma do internacionalismo liberal; e as consequências da democratização para a política externa dos países. Por seu lado, Philippe C. Schmitter (pp. 26-53) apresenta uma análise quantitativa através da qual procura medir o impacto das políticas de promoção e proteção da democracia. Com base nos casos de liberalização do Norte de África e Médio Oriente e nos casos de consolidação demo-

crática da Europa de Leste, o autor conclui que quanto mais avultado é o apoio à promoção e proteção da democracia, maiores as probabilidades de o país progredir na liberalização e na consolidação do regime democrático. De acordo com as correlações apresentadas, a fase da democratização em que os países se encontram ou os fatores culturais e históricos que os diferenciam parecem não interferir no sucesso daquelas medidas. Neste sentido, o mais importante parece ser a dimensão do apoio financeiro prestado, independentemente da dimensão do país ou mesmo da sua população.

Com o objetivo de ir mais além das hipóteses recorrentes na literatura, Geoffrey Pridham (pp. 53-70) propõe um conjunto de dimensões a explorar, centrando-se tanto no país promotor das políticas de promoção da democracia, como no país que as acolhe. No primeiro caso, o autor propõe uma análise centrada na prioridade dada à democratização (que pode ser medida analisando o conjunto dos objetivos de política externa do país) bem como na natureza e qualidade do regime democrático promovido (que podem ser avaliadas através das pressões exercidas em prol da defesa dos direitos humanos, das minorias étnicas, do desenvolvimento da sociedade civil e das ONG). No segundo caso, o autor sugere que sejam analisados os diferentes níveis de sucesso das medidas aplicadas (que estão por sua vez dependentes de fatores estruturais, da orientação da política externa, de ligações bilaterais, do empenho das elites governantes e do equilíbrio interno de poderes) e os níveis de interação entre os governos e os res-

tantes atores domésticos (ou seja, outros atores institucionais, os partidos políticos, os interesses económicos e outros elementos da sociedade civil).

#### REPENSAR AS TRANSIÇÕES DA TERCEIRA VAGA

Ao colocarem o enfoque nos processos de transição à democracia das décadas de 1970 e 1980, em relação aos quais se pode hoje analisar com bastante rigor o peso relativo dos vários fatores explicativos, os capítulos que se seguem apresentam de forma muito clara a relevância da dimensão internacional da democratização. Nuno Severiano Teixeira (pp. 71-82) e Juan Carlos Pereira (pp. 83-97) exploram o duplo impacto das dimensões internacionais: de fora para dentro e de dentro para fora, com especial destaque para as alterações verificadas nas políticas externas portuguesa e espanhola em resultado das respetivas transições à democracia. Ambos convergem na ideia de que as fases de transição e consolidação democrática não coincidiram com o ritmo da mudança da política externa, que terá ficado concluída em ambos os casos com a adesão definitiva à CEE em 1986. Severiano Teixeira demonstra ainda que a política externa portuguesa deixou de ser uma escolha entre o Atlântico e a Europa, passando a uma diplomacia multilateral, assente em vários parceiros estratégicos e em que a Europa assumiu, pela primeira vez, uma posição de destaque.

Andrés Malamud (pp. 98-112) e Alexandra Barahona de Brito (pp. 113-137) explicam que nos casos da Argentina e do Brasil o impacto dos fatores externos foi menos

evidente mas igualmente importante que noutros países da América Latina. Da análise daqueles casos ressaltam três aspetos até há pouco mencionados sobre a dimensão internacional da democratização: primeiro, a importância de analisar os efeitos indiretos; segundo, a dinâmica não linear resultante do carácter dual dos fatores internacionais; terceiro, o papel desempenhado não apenas pelos atores internacionais mas também pelos atores transnacionais. Malamud revela que as mudanças políticas que ocorreram na Argentina entre 1930 e 1976, não tendo resultado de intervenções estrangeiras diretas ou indiretas, só poderão ser compreendidas tendo em conta o contexto internacional e, acima de tudo, regional da época. Segundo o autor, a integração regional resultante da criação do Mercosul exemplifica o carácter dual da dimensão internacional da democratização, já que ela foi facilitada por e facilitadora da democratização na América Latina. Por sua parte, Barahona de Brito explica que o papel de redes transnacionais de ativistas foi fundamental, não tanto no desencadear, mas essencialmente no desenrolar da democratização do Brasil, uma das mais prolongadas de que há memória.

## **MUDANÇAS RECENTES**

### **E DEMOCRATIZAÇÕES FUTURAS**

Tendo sido essencialmente escritos em 2004, os capítulos que formam a última parte do livro refletem mais do que os restantes a inevitável desatualização decorrente dos desenvolvimentos dos últimos anos. No caso dos países da Europa de Leste, 2004 foi precisamente o ano em que 10 novos países passaram a integrar a

União Europeia, incluindo a República Checa, a Estónia, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, a Eslováquia e a Eslovénia. Por conseguinte, o capítulo de Laurence Graham (pp. 138-150) pouco acrescenta ao que já sabíamos sobre aquela região, colocando a ênfase nos desafios da viragem da União Soviética para a União Europeia, na qual emergiram três regiões distintas com ritmos e desafios diferenciados: os países bálticos, o grupo Visegrad e a região do Sudeste da Europa.

Por seu lado, os movimentos de protesto e revolta pró-democratização que emergiram no Norte de África e no Médio Oriente desde o final de 2010 apanharam de surpresa (uma vez mais) os cientistas políticos, que parecem hoje considerar que aqueles movimentos serão essencialmente produto de fatores domésticos. Essa interpretação não surpreende depois de lermos os capítulos de Youngs (pp. 151-166) e Joffé (pp. 167-178). Na análise de Youngs, os fatores externos tiveram o efeito oposto ao pretendido, falando mesmo em persistentes impedimentos externos à democratização. O problema, no entender do autor, é que as políticas ocidentais de promoção da democracia tendem a apoiar líderes que carecem de credibilidade local e que, em muitos casos, apresentam credenciais democráticas duvidosas. Isso terá resultado durante muitos anos num reforço do papel dos líderes nacionalistas contra o mundo «hostil». Ambos os autores refletem sobre o problema central da legitimidade democrática, a conceção liberal de democracia e os obstáculos que o islão político representa para a promoção de modelos ocidentais de democracia.

## A DEMOCRACIA NO SÉCULO XXI

Na introdução do livro, Nuno Severiano Teixeira sintetiza os desafios centrais que se colocam hoje à UE como promotor da democratização em países terceiros. São duas as ideias principais: em primeiro lugar, a promoção da democracia carece da promoção de uma cultura democrática; segundo, a relação entre o islão político e a democracia parece ser um nó difícil de desatar. O desenrolar dos acontecimentos no Norte de África e no Médio Oriente irá esclarecer em que medida é que os aparentes obstáculos à democratização são ou não superáveis através da ajuda externa e para que lado pende o equilíbrio entre fatores endógenos e exógenos. Por um lado, veremos se a democratização necessita efetivamente de verdadeiros democratas – como parece sugerir Joffé – ou se, pelo contrário, o fundamental é assegurar um financiamento avultado – como sugere Schmitter – para que se criem as instituições adequadas e, através da participação política, possa nascer uma cultura política democrática. Por outro lado, veremos se a ausência de um organismo supranacional com uma política de condicionalidade – como sugere Schmitter<sup>4</sup> e como Pridham pretende demonstrar no seu capítulo – e a perspetiva de adesão a uma organização como a NATO – ideia aqui desenvolvida por Teixeira, Pereira e Graham – conseguem ser tão ou mais

determinantes do que a eventual incompatibilidade com o islão político. De facto, ainda que os acontecimentos no Norte de África e no Médio Oriente dos últimos dois anos sugiram que os fatores domésticos têm sido mais importantes do que os fatores externos, e por conseguinte que Youngs teria razão ao falar em impedimentos internacionais à democratização, será talvez demasiado cedo para tirar conclusões. Os vários contributos que integram o livro organizado por Nuno Severiano Teixeira reforçam a ideia de que os fatores externos não se restringem ao despoletar da democratização e que o seu impacto pode ser igualmente marcante na fase da consolidação. Se alguma transição à democracia se consubstanciar naqueles países e se algum destes casos caminhar no sentido da consolidação democrática, poderemos vir a concluir que o peso relativo da dimensão internacional foi mais forte e importante do que inicialmente previsto naquela região do globo.

*The International Politics of Democratization: Comparative Perspectives*, publicado em 2011 na versão *paperback* (mais acessível ao estudante de Ciência Política e Relações Internacionais), é sem dúvida uma ferramenta essencial para compreender o sucesso e fracasso dos processos de liberalização política, democratização e consolidação democrática no passado, no presente e no futuro. **RI**

## NOTAS

<sup>1</sup> «Transitologia» é o nome habitualmente dado à escola nascida na Ciência Política nos anos 1980, dedicada ao estudo da democratização. Os seus autores centram-se no estudo das elites políticas, do equilíbrio de poderes e dos processos de decisão política para explicar as mudanças de regime. Cf. O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C., e WHYTEHEAD, Laurence – *Transitions from*

*Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

<sup>2</sup> O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C. – *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, p. 18.

<sup>3</sup> PRIDHAM, Geoffrey (coord.) – *Encouraging*

*Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe*. Londres: Leicester University Press, 1991, p. 1.

<sup>4</sup> Ideia desenvolvida por Philippe Schmitter numa comunicação proferida na conferência «As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo», realizada no Instituto de Defesa Nacional, em Lisboa, a 26 de abril de 2012.