

Estados em vias de integração e de desintegração

JUAN J. LINZ

e ALFRED STEPAN

Quando refletimos sobre transições para a democracia, nossa tendência é supor que o que se contesta é o regime não-democrático e que com a democracia se estabelece um novo sistema legítimo. Contudo, em muitos países a crise do regime não-democrático está misturada com profundas diferenças a respeito do que em verdade constituiria o *Estado*. Alguns ativistas políticos desafiam simultaneamente o regime antigo, não-democrático, e o próprio Estado territorial existente. Pode-se falar na existência de um problema de estaticidade* quando uma significativa proporção da população não aceita os limites do Estado territorial (democraticamente constituído ou não) como uma unidade política legítima, à qual deva obediência.

A nova literatura sobre transições democráticas não cogitou e nem deu muita atenção a este problema de estaticidade porque na sua maior parte ocupou-se das transições no sul da Europa e na América Latina, onde o desafio de nacionalismos rivais no interior do território do Estado não era, em verdade, uma questão destacada (1). Até mesmo os nacionalismos rivais, catalão e basco, mal entraram na literatura teórica, possivelmente por ter sido conduzida com razoável sucesso a legitimidade da estaticidade da Espanha.

É de se lamentar a omissão na literatura da questão de legitimidade do Estado, pois esta variável, se bem que nem sempre de grande importância para governos não-democráticos, tem fundamental importância, teórica e política, para a democracia (2).

De fato, acordos sobre estaticidade *precedem* acordos sobre democracia. Tais acordos não são necessariamente *precedentes* para um sistema não-democrático. Um sistema não-democrático pode ser capaz de impor aquiescência sobre vastos grupos de população, por longo período de tempo, sem ameaças para a coesão do Estado. Num sistema

não-democrático, o fato da autoridade central não provir nem se manter por competição eleitoral livre significa que as aspirações separatistas ou irredentistas, se existem, não costumam ser invocadas no curso normal da política e podem ser suprimidas. Em nítido contraste, a própria definição de uma democracia envolve a concordância entre os cidadãos de um território, não importa como especificado, sobre os procedimentos para gerar um governo capaz de fazer exigências legítimas de obediência. Portanto, se um grupo significativo da população não aceitar como legítimas as reivindicações à sua obediência, por não querer participar de tal unidade política, não importa como constituída ou reconstituída, isso representará um sério problema para a transição democrática e problemas ainda mais sérios para a consolidação democrática (3).

O grau segundo o qual os habitantes aceitam o domínio e extensão de uma determinada unidade territorial como entidade adequada a tomar decisões legítimas sobre sua possível futura reestruturação é, assim, uma variável-*chave* para a teoria democrática. A hipótese daí derivada é portanto: quanto maior a percentagem de povo, em um dado território, que não se sentir membro dessa unidade territorial, não importa como reconstituída, tanto maior será a dificuldade para consolidar uma única democracia dentro dessa unidade.

Note-se que não consideramos serem tais *sentimentos* acerca da conveniência territorial imutáveis. Acreditamos, ao contrário, que tais sentimentos sejam, em significativa proporção, construídos social e politicamente. Elementos do próprio processo, social e político, tais como a maneira como sejam, ou não sejam, tratados os temores das minorias, podem ser cruciais. Realmente é nossa tese que a seqüência de eleições, *per se*, pode ajudar a construir identidades, ou a dissolvê-las. Por exemplo, em entes políticos** de multinacionalidades, se primeiro se fizerem eleições nacionais***, haverá fortes incentivos para os ativistas políticos criarem partidos da União, e uma agenda da União. Os ganhadores de tais eleições nacionais terão intensificado a legitimidade da União, ou pelo menos terão acentuado sua legitimidade como um corpo capaz de tomar decisões compulsórias acerca do futuro da União. Em contraste, se nesses países de multinacionalidades as primeiras eleições forem regionais, acreditamos que haverá fortes incentivos para a contestação política ficar centrada em questões étnicas anti-Estado, e que já no dia seguinte às eleições regionais estará mais enfraquecida a legitimidade do Estado.

Também não acreditamos que a teoria democrática deva, implícita ou explicitamente, ter compromisso fechado com a grandeza territorial

ou integridade territorial em si mesmas. A teoria democrática e a prática democrática precisam ter algum espaço para a secessão negociada pacificamente. O problema que estudamos aqui é: quais são as possibilidades de uma determinada unidade territorial conseguir construir uma única democracia consolidada dentro dessa unidade, e se não conseguir, quais as possibilidades de uma secessão negociada ser pacífica e não complicar ainda mais a construção de democracias nos estados sucessores?

Embora estudemos o tema da estaticidade com muito mais detalhes em outro lugar, neste breve ensaio vamos apenas explorar como a seqüência de eleições em si mesma pode desempenhar função importante ao transformar identidades e ao ajudar a integração ou desintegração de estados, especialmente em países multinacionais ou multiculturais altamente heterogêneos (4).

Democratização, eleições gerais e política de integração do Estado: Espanha

Atualmente está ficando de bom-tom considerar a consolidação espanhola como sendo quase sobredeterminada, devido ao suporte de seu contexto socioeconômico e geopolítico. Acreditamos que uma opinião dessas, sem exame, não somente conduz a uma errônea interpretação do verdadeiro processo de consolidação democrática na Espanha, como também contribui para uma perigosa falta de atenção teórica às relações entre transição democrática, estaticidade e seqüência eleitoral. A Espanha começou o processo de democratização com o potencial de um perigoso problema quanto à sua estaticidade. O mais importante indicador deste perigo está em que, enquanto nem um só oficial de exército foi morto quer na insurgência basca em 1968/75 sob Franco, quer no período 1975/77 de transição, já no período pós-eleitoral de regime democrático, entre 1978 e 1983, 37 oficiais do exército morreram em conseqüência da violência nacionalista basca (5).

Surpreendentemente, apesar da morte de oficiais militares e das inevitáveis dificuldades em se criar na Espanha um Estado quase-federal, *nenhum* dos grupos de interesse ou partidos importantes de abrangência nacional alçou-se a *responsabilizar o sistema*. A adversidade não foi usada deliberadamente seja para deslegitimar o inexperiente regime democrático, seja para fazer oposição às novas estruturas constitucionais, divergentes da tradicional organização do Estado unitário na Espanha. Em nossa opinião, a razão principal dessa falta de acusação ao sistema foi a realização das eleições gerais na Espanha.

Eleições, especialmente *eleições fundadoras*, ajudam a criar agendas,

atores, organizações e, mais importante ainda, legitimidade e poder. Um dos nossos mais fortes argumentos é que, se um país tem problema de estaticidade, o fato de serem as primeiras eleições nacionais ou regionais faz uma diferença crítica. Na Espanha, as primeiras eleições foram nacionais. Acreditamos que elas ajudaram a transcender o problema da estaticidade naquele país. A primeira votação pós-Franco foi um *referendum* para aprovar uma "lei para reforma política", lei essa que passou com aprovação de 94,2% (6). E comprometeu o governo não em detalhes de reforma política, mas num processo de clara *democratização*, e não de mera *liberalização* (7).

A segunda votação-chave, em 15 de junho de 1977, também não foi simplesmente sobre liberalização, mas sobre democratização; foi uma eleição nacional, para selecionar os deputados que criariam um governo e redigiriam a nova constituição. Por causa dos interesses nacionais envolvidos, quatro partidos nacionais conduziram uma campanha nacional, debateram temas nacionais, e ganharam 319 dos 350 assentos (8). Muito importante, também, foi os partidos nacionais terem feito uma campanha bem intensa em áreas onde o potencial de secessão era maior e a história de um sentimento anti-sistema tinha raízes mais profundas — as regiões dos bascos e dos catalães. Embora tenham emergido dois fortes partidos regionalistas, Basco e Catalão, os quatro partidos nacionais e seus afiliados regionais obtiveram 67,7% dos votos na Catalunha e 51,4% dos votos no País Basco (9).

Os deputados e o governo produzidos nessa eleição nacional empenharam-se em negociações públicas e privadas sobre a Constituição e sobre o modo de agir quanto à questão da estaticidade. Uma Constituição consensual foi finalmente apoiada no Parlamento pelos quatro maiores partidos e o maior partido catalão nacionalista; 258 dos 274 membros votantes lhe deram sua aprovação. Em seguida deu-se a terceira votação nacional, a saber, um *referendum* sobre a Constituição, aprovada por 87,8% dos votantes em 6 de dezembro de 1978. Na Catalunha, a Constituição foi aprovada por 90,4% dos votantes. No País Basco 68,8% dos votantes aprovaram a Constituição, porém só compareceram 45,5% dos eleitores, abaixo do nível espanhol e catalão de 67%.

Fortalecido e legitimado por estas três eleições, o governo nacional iniciou negociações decisivas sobre a devolução de poder aos governos da Catalunha e do País Basco, produzidos também no rastro das eleições gerais nacionais. Cercados de intensa controvérsia, os negociadores eventualmente montaram um sistema no qual a Espanha mudaria sua estrutura de Estado, historicamente centralizada, por uma nova, des-

centralizada, caracterizada por uma devolução, sem precedentes, de poder para os distritos eleitorais periféricos, nacionalistas. Estes acordos negociados relativos à autonomia regional (*Estatutos de Autonomia*) foram submetidos aos eleitores bascos e catalães em outubro de 1979. O estatuto catalão foi aprovado por 87,9% e o estatuto basco por 90,3% daqueles que votaram nessas regiões (10). O maior e mais antigo partido basco nacionalista (PNV), que instigara um boicote da Constituição, ajustou-se à nova situação política e recomendou a aprovação do Estatuto de Autonomia (11).

Estamos certos que, tivesse a primeira eleição na Espanha sido regional, e não universal, os incentivos para a criação de partidos nacionais e uma agenda nacional teriam sido muitíssimo reduzidos. Em consequência, os partidos nacionais e seus afiliados receberiam menos votos (12).

Também estamos certos que, se as primeiras eleições fossem de nível regional, as questões étnicas teriam assumido um papel muito mais substancial e divisivo na campanha eleitoral do que tiveram na realidade, e os partidos regionalistas e seus afiliados teriam sido mais extremados. Partidos regionalistas fortalecidos teriam complicado gravemente o problema da estaticidade na Espanha. As relações entre os militares e as forças democratizantes do governo central quase certamente estariam sujeitas a uma tensão mais forte. Num contexto de exacerbado conflito da estaticidade, o golpe da coalizão — desfeito pela intervenção pessoal do Rei em 23 de fevereiro de 1982 — teria provavelmente emergido mais cedo, com maior força contra um governo dividido e menos legítimo, e teria provavelmente triunfado.

A transição democrática na Espanha certamente se iniciou em condições favoráveis, porém o claro compromisso com a democratização e as eleições universais fortaleceram a reivindicação de legitimidade do governo central, ajudaram a forjar vínculos entre a sociedade política e a sociedade civil e contribuíram para um novo entendimento, sancionado constitucionalmente, entre os nacionalismos periféricos da Espanha e o governo central.

Mais importante ainda, as eleições nacionais reestruturaram as identidades na estaticidade, por vias que reconheceram as identidades múltiplas e a democracia na Espanha. Na nova Espanha democrática emergiram *identidades múltiplas complementares*. Vemos isso mais claramente no caso da Catalunha. Os catalães estão agora mais satisfeitos com seu estatuto de catalães, visto terem eles, neste momento, o controle cultural e político sobre a educação, a televisão e o rádio, na maioria das

áreas onde, no passado, era mais reprimido o nacionalismo catalão. Os catalães também participam como um grupo regional *supranacional* na Comunidade Européia que sob alguns aspectos importantes é uma *comunidade de regiões* tanto quanto uma *comunidade de estados*. Finalmente, neste novo contexto, os catalães, em grau bem maior do que antes, aceitam sua identidade como membros do Estado espanhol. A esmagadora percentagem de todos os catalães se *orgulha* de ser *catalã*, se *orgulha* de ser *espanhola*, e está muito a favor de pertencer a uma comunidade política européia integrada. A seqüência de eleições na Espanha ajudou a constituir estas participações legais e afetivas mutuamente auxiliadoras, no subEstado (*catalão*), no Estado (*espanhol*) e no supra-Estado (*Comunidade Européia*), na ordem política. A tábua 1 mostra bem claramente estas múltiplas identidades complementares.

Tábua 1

IDENTIDADES NACIONAIS NA CATALUNHA

| | Catalães | Espanha toda |
|---|----------|--------------|
| Orgulhoso de ser espanhol | 73% | 85% |
| Orgulhoso de ser catalão | 82% | N/R |
| Em favor da Unificação da Europa através da Comunidade Européia | 83% | 76% |

Fonte: Perguntas sobre orgulho formuladas por: Francisco Andrés Orizo e Alejandro Sánchez Fernández.
Pergunta sobre a Unificação Européia é de "Espanhóis no 2º aniversário da assinatura do tratado de adesão da Espanha à Comunidade Européia".

O País Basco apresenta um quadro político mais complexo. Nele, ainda persiste a violência separatista como rotina, mas acreditamos que a situação política como um todo melhorou com a seqüência de eleições que descrevemos. Em verdade, o País Basco é um exemplo particularmente dramático de como podem as eleições estruturar identidades e deslegitimar certos tipos de violência antiEstado.

Enquanto o apoio à participação numa Europa unificada é grande, os cidadãos do País Basco são 40% menos *orgulhosos* de serem espanhóis do que a média nacional, e cerca de 30% menos *orgulhosos* de serem espanhóis do que os catalães. Veja a tábua 2.

Tábua 2

IDENTIDADES NACIONAIS NO PAÍS BASCO

| | País Basco | Espanha toda |
|---|------------|--------------|
| Orgulhoso de ser espanhol | 44% | 85% |
| Orgulhoso de ser basco | 69% | N/R |
| Em favor da Unificação da Europa através da Comunidade Européia | 74% | 76% |

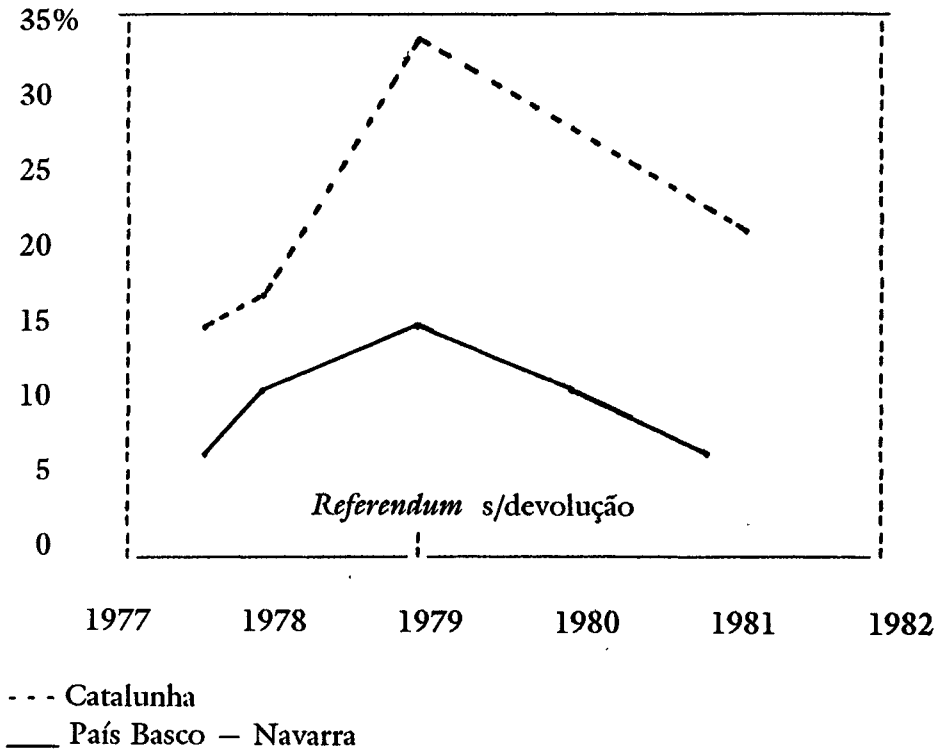
Fonte: As mesmas da Tábua 1.

Vamos agora focalizar explicitamente a questão de como são construídas identidades por processos políticos. Entre 1977 e 1979 a mais candente questão na política espanhola era a concernente ao relacionamento dos nacionalismos periféricos com o Estado unitário espanhol. Nesse período de dois anos a percentagem da população do País Basco que declarou desejar a independência *dobrou*, até representar virtualmente um terço de toda a população. Partindo de uma base menor, o sentimento pró-independência *triplicou* na Catalunha no mesmo período. Obviamente, se estas tendências tivessem continuado por mais alguns anos, teria havido uma severa crise de estaticidade na Espanha. Entretanto, uma vez realizado o referendo sobre o Estatuto de Autonomia, e uma vez estabelecidos governos com os partidos regionalistas bascos e catalães no poder, começou a declinar o sentimento favorável à independência. Veja a figura 1.

Assassinatos, seqüestros e terrorismo por parte de grupos pró-independência no País Basco ainda continuaram após o referendo, porém sua significação política mudou dramaticamente. Em 1979, antes do referendo, somente 5% da população basca consultada em pesquisas

Figura 1

PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO A FAVOR DA INDEPENDÊNCIA NA CATALUNHA E NO PAÍS BASCO – NAVARRA ANTES E DEPOIS DO REFERENDUM DE 1979 SOBRE DEVOLUÇÃO DE PODER ÀS AUTONOMIAS



Fonte: Juan J. Linz, "Das crises de um Estado unitário a Estado e as autonomias", em Fernando Fernández Rodríguez, *A Espanha e as Autonomias*.

rotulou os terroristas de "criminosos comuns", e somente 8% os chamaram de "perturbados mentais". Entretanto, três anos após o referendo, a população em geral atribuiu identidades bem mais pejorativas aos terroristas, e assim fazendo começou a marginalizá-los politicamente; agora 29% os chamaram de "criminosos", e 29% os chamaram de "perturbados mentais". E de modo mais importante, a mesma "deslegitimação de identidade" ocorreu entre aqueles que eram eleitores do maior Partido Nacionalista Basco (PNV). Em 1979 somente 6% dos seguidores do PNV chamavam os terroristas de "criminosos" e somente

12% os chamavam de "perturbados mentais" (13). Em 1983 as percentagens eram 27% e 30% respectivamente. Embora continuem a ocorrer assassinatos no País Basco, eles não mais ameaçam derrubar o governo democrático. A crise de estaticidade na Espanha foi contida, graças sobretudo à escolha da seqüência eleitoral.

Liberalização, eleições e políticas de desintegração do Estado: a União Soviética e Iugoslávia

Reconheça-se que, mesmo com uma condução extremamente habilidosa, o problema de estaticidade na União Soviética e na Iugoslávia teria sido bem mais difícil do que na Espanha (14). Dito isto, a orientação política de fato seguida nos dois países foi virtualmente a seqüência *ótima* a ser posta em prática, *caso* alguém quisesse desintegrar o Estado e intensificar o conflito étnico (15). O contraste com a Espanha é ilustrativo.

O primeiro ponto importante a sublinhar é que, quer na União Soviética, quer na Iugoslávia, jamais houve um compromisso claro para *democratização* como definimos o termo. Certamente que na União Soviética, a perestróica e particularmente a *glasnost* tinham fortes dimensões liberalizantes. Na União Soviética a liberalização contribuiu para pressões democratizadoras vindo de baixo, porém, nem na União Soviética nem na Iugoslávia, jamais houve compromisso das autoridades centrais de submeter o poder nacional (de toda a União) à democratização.

Em ambos os países se permitiram eleições, mas em ambos os países as mais democráticas e disputadas eleições foram para os poderes regionais. O ponto fica claríssimo na Iugoslávia, onde eleições nacionais competitivas simplesmente nunca se realizaram no período após a Segunda Guerra Mundial. Eleições provinciais (das Repúblicas Constitutivas — N.T.) realizaram-se na Iugoslávia, no verão e outono de 1990, mas, sem surpresa, as questões étnicas tornaram-se as de interesse predominante. A situação na União Soviética é relativamente mais complicada. As primeiras eleições na União Soviética foram de fato eleições nacionais para o Congresso dos Deputados do Povo em março de 1989. Entretanto, havia muitas limitações nessas eleições. Elas não foram multipartidárias e assim uma sociedade política democrática não pode se desenvolver, no sentido real. Além disto, um terço dos assentos desse Congresso de 2.250 membros (Deputados do Povo) era reservado para o Partido Comunista e suas organizações afiliadas e não dependiam de ratificação popular. Ainda mais, o processo de indicação permitia a muitas comissões eleitorais locais, dominadas pelo Partido, abarrotar os



Tito, 1892-1980



Felipe González

comícios com seus partidários e assim controlar o processo de indicação. Em muitos distritos, todos os candidatos saídos das comissões eleitorais locais eram seguidores do PCUS. O que é mais, em um quarto do total, as disputas resultaram na escolha de candidatos únicos pelas comissões eleitorais locais. Nesse contexto muitos candidatos da oposição ficaram pelo acostamento.

O altamente seletivo Congresso dos Deputados do Povo, surgido deste processo (com 2.250 membros), tornou-se o colégio eleitoral para a eleição indireta ao Soviete Supremo. Este método indireto de seleção enfraqueceu mais ainda a credibilidade eleitoral da Câmara Alta — e mais importante — produziu numerosas injustiças. Por exemplo, Boris Yeltsin obteve sua cadeira em Moscou com 89% do voto popular, mas inicialmente lhe foi negado assento no Soviete Supremo, até que um membro se ofereceu para renunciar em seu favor. Outros deputados menos proeminentes não foram tão afortunados. Assim, apesar das primeiras eleições na União Soviética terem sido nacionais, a proposição permanece: as mais importantes e disputadas das eleições, quer na União Soviética, quer na Iugoslávia não foram as nacionais, mas as regionais.

Côncios das deficiências da lei eleitoral nacional, os parlamentos das Repúblicas prepararam legislação contra muitas dessas práticas que levaram ao descrédito do Parlamento federal. As regras eleitorais variaram um pouco de uma República a outra, porém, em geral, permitiram aos atores, no nível das Repúblicas, exibirem maior legitimidade, em

comparação com os seus correspondentes no nível federal. As Repúblicas rejeitaram a garantia de assentos para o Partido Comunista e organizações públicas dominadas pelo Partido. Os eleitores, na maioria das Repúblicas, a grande excessão sendo a Rússia, elegeram diretamente deputados à Câmara Alta do Parlamento. Várias injustiças ocorreram nas eleições para os parlamentos das Repúblicas, sobretudo na Ásia Central, e na área dos direitos das minorias étnicas. No conjunto, porém, os de-

Reprodução



Mikail Gorbachov

putados dos Sovietes Supremos das Repúblicas puderam não só proclamar-se defensores dos interesses étnicos, como também puderam fazer reivindicações mais vigorosas de legitimidade do que os deputados do Soviete Supremo da URSS.

Antes de analisarmos estas eleições, diremos uma palavra sobre o tipo de regime pós-totalitário (16). Um aspecto-chave de um regime totalitário é que partidos independentes preexistentes, organizações trabalhistas, comerciais e religiosas são submetidas a extensas campanhas de eliminação ou subjugação. Até nos regimes totalitários mais maduros, não se concede a partidos independentes espaço para competir pelo controle do governo, visto que ao Partido Comunista está oficialmente atribuído o "papel principal" no Estado-com-partido. O panorama da sociedade civil é muito vazio. Organizações independentes de âmbito nacional praticamente inexistem. Em todos os sistemas políticos pós-totalitários, o relativo achatamento do panorama da sociedade civil criou problemas para os políticos, pois é difícil (re)presentar grupos amorfos. Mesmo depois da liberalização, a articulação de interesses baseados em riqueza, ideologia, ou relações de propriedade tem sido notavelmente menor do que encontramos em muitos regimes autoritários (17). Entretanto, os políticos são especialistas na mobilização de esperanças e de reclamos. No contexto do achatado panorama do pós-totalitarismo, as esperanças e reclamos mais fáceis de mobilizar referem-se à etnicidade. Os dois estados mais multiétnicos da região — a União Soviética e a Iugoslávia — foram previsivelmente os lugares da mais extremada manifestação desse fenômeno geral.

Dissemos que eleições podem criar agendas, podem criar atores, podem reconstruir identidades, ajudar a legitimar e deslegitimar reivindicações de obediência, e criar poder. As eleições regionais na URSS e na Iugoslávia fizeram todas essas coisas. Na Espanha, o processo posto em marcha pelas eleições gerais nacionais reconstituiu a situação de Estado em bases ainda mais firmes. As eleições regionais na URSS e na Iugoslávia fizeram o oposto.

A série seguinte de citações de relatórios escritos pelos grupos de observadores eleitorais associados à Comissão de Helsinki capta a dimensão para a qual o processo de campanhas eleitorais regionais — no contexto do Estado multinacional Soviético que jamais se submetera a uma eleição federal — contribuiu para a desintegração do Estado.

Moldávia (Eleição: 25 de fevereiro de 1990)

"A campanha da eleição apontou para cada movimento, em com-

petição pelo poder da República, a necessidade de desenvolver um programa de soberania, a demanda mínima na Moldávia... Se Moscou terá de lidar diretamente com o Supremo Soviete Moldávio dominado pela Frente-Popular, ou trabalhar através do Primeiro-Secretário do Partido, Lucinski, é irrelevante, pois logo se defrontará com a exigência de tornar real a soberania reclamada pela República" (18).

Ucrânia (Eleição: 18 de março de 1990)

"O Bloco Democrático de grupos de oposição formado para disputar a eleição focalizou com sucesso a campanha nas preocupações dos eleitores, induzindo os candidatos do Partido Comunista, com frequência, a agir do mesmo modo. No topo das listas dos eleitores estavam a maior autonomia política e questões nacionais e culturais" (19).

"Crescentes demandas para uso da língua ucraniana resultaram em um importante decreto do Soviete Supremo Ucraniano estipulando que a partir de 1º de janeiro 1990, o Ucraniano será a língua oficial da República, enquanto o russo será usado na comunicação entre grupos nacionais... Sentimentos nacionalistas abafados por tanto tempo estão agora empolgando a população ucraniana" (20).

"É provável que haverá ainda maior progresso para a auto-determinação ucraniana, conduzindo à independência" (21).

Geórgia (Eleições: 28 de outubro de 1990)

"No dia da eleição, todos os partidos na contenda, inclusive o Partido Comunista da Geórgia, advogavam a independência" (22).

"Num esforço para escorar suas credenciais nacionalistas, o Partido Comunista da Geórgia exige em sua plataforma garantias da integridade territorial da Geórgia, a introdução à cidadania georgiana... Proclamando que os cidadãos da Geórgia só deviam prestar serviço militar dentro da República" (23).

O tema nacionalista da eleição exacerbou não apenas o relacionamento com o Centro, como também, o excesso nacionalista na Geórgia, e em muitas outras Repúblicas, piorou as relações com os grupos minoritários dentro das Repúblicas e corroeu um componente essencial da futura democratização — plenos direitos de cidadania para todos os ha-

bitantes, independentemente da etnia. O grupo observador da eleição notou que na Geórgia:

"O ganhador eventual, Gamsakhurdia, fez muitas declarações que alarmaram os não-georgianos. Em junho de 1990, por exemplo, ele disse que os 'casamentos mistos' são fatais para a família georgiana e a língua georgiana" (24).

"Temendo por seus direitos nacionais numa Geórgia independente, alguns grupos não-georgianos procuraram proteger-se... a República Autônoma dos Abkhas e a Região Autônoma Sul-Ossetiana declararam soberania em agosto e setembro de 1990, respectivamente" (25).

O resultado das eleições regionais na URSS e na Iugoslávia, na ausência de eleições federais prévias, democráticas e livremente disputadas, contribuiu para cinco movimentos de desintegração do Estado, inter-relacionados e associados.

Primeiro: a legitimidade do governo central em todo o país ficou prejudicada virtualmente no dia seguinte às eleições regionais, porque as forças nacionalistas regionais adquiriram foros de maior legitimidade democrática, através das eleições (26).

Segundo: em nenhuma república da União Soviética ou da Iugoslávia surgiu das eleições uma nova organização política nacional que fosse, de algum modo, contrapeso ao nacionalismo local.

Terceiro: no processo das eleições, as identidades na URSS e na Iugoslávia ficaram mais unitárias, compactas, exclusivistas e contrárias à participação em uma eventual entidade democrática supranacional. Na Espanha, durante e depois dos processos eleitorais, as identidades se fizeram mais múltiplas, entrecruzadas, inclusivas e favoráveis à participação num Estado espanhol democrático reconstituído.

Quarto: em muitas repúblicas, tais como a Geórgia, o Azerbaijão, a Sérvia e a Croácia, a perspectiva de guerra étnica levou seus presidentes a reprimir vozes dissidentes dentro de seus grupos étnicos originários e a mostrar maior intolerância em relação aos grupos minoritários.

Quinto: a crise de estaticidade e as resultantes crises de governabilidade bloquearam a formulação e a implementação da política econômica. O cataclísmico colapso político de toda autoridade central ou coordenadora precedeu e criou a crise econômica, e não vice-versa (27).

Podemos concluir nossa argumentação das conseqüências da se-

qüência eleitoral com as proféticas palavras de um cientista social soviético, escrevendo antes do golpe e bem antes da desintegração *de jure* do Estado Soviético. Ele captou a que grau as eleições regionais já haviam contribuído para a desintegração *de facto* do Estado:

"As eleições locais contribuíram para o processo de mudança da retórica dos movimentos nacionalistas de 'cívicos' para 'étnicos' ... A 'guerra das leis' e o 'desfile de soberanias' seguiram-se inevitavelmente às eleições locais e nas Repúblicas... A crise de poder no centro da União e o processo de ingovernabilidade aumentaram enormemente" (28).

* N. do T.: No original — *stateness*. Esta palavra, um neologismo das ciências sociais, quer dizer o sentido ou sentimento de estado, a essência do estado. Para não deixar o termo em inglês, optei por utilizar o também neologismo estaticidade.

** N. do T.: No original — *polities*.

*** N. do T.: No original *all-union* para diferenciar de (eleições) parciais, regionais e provinciais e para não confundir nacional no sentido de federal, do país todo, com nacional no sentido de concernente a uma nacionalidade ou etnia. Prefiro, entretanto, usar em português o termo *nacional* com esta advertência ao leitor.

Notas

- 1 Por exemplo, o estudo de maior influência quanto às transições democráticas é a obra em quatro volumes editada por Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter e Laurence Whitehead, *Transições do poder autoritário* (Baltimore e Londres: Editora da Universidade Johns Hopkins, 1986), inteiramente dedicada ao Sul da Europa e América Latina, e virtualmente não contém nenhum estudo do problema de estaticidade.
- 2 De fato, possivelmente até um terço dos países, passados e presentes, onde a democratização constava da agenda, precisou enfrentar alguma forma de problema de estaticidade. Algumas das mais importantes categorias desse problema são: 1) "Estados divididos", onde a democracia era, ou é, mais difícil por causa de exigências de segurança, por exemplo, Taiwan e Coreia do Sul; 2) "Estados não-soberanos", onde a democracia fica impedida, porque a comunidade não controla sua soberania e a comunidade será transferida para a *polis* mais ampla: exemplo, Hong Kong; 3) "Estados que desejam unir-se a outros Estados e são impedidos de fazê-lo pelo sistema internacional", por exemplo, a Áustria após a Primeira Grande Guerra, que desejava juntar-se à Alemanha; 4) Sistemas políticos (*polis*) "irredentistas", submetidos à violência por grupos que pretendem unir toda a sua comunidade étnica fora de seus limites existentes, em seu Estado, por exemplo, os conflitos búlgaros com o irredentismo da Macedônia, entre as guerras, e os problemas dos sudetos na Tchecoslováquia, nos anos 30; 5) "grupos étnicos minoritários ricos", que pretendem secessão, por exemplo, a guerra civil de Biafra, na Nigéria; 6) regiões étnicas mais pobres, que pretendem a secessão por acreditarem que sua economia e seus direitos vão melhorar como Estado independente, por exemplo, Bangladesh e possivelmente Eslováquia. Muitas outras categorias poderiam ser acrescentadas à lista dos problemas de estaticidade.
- 3 A afirmação clássica deste problema é de Robert A. Dahl: "não podemos resolver o pro-

blema da adequada finalidade e domínio das unidades democráticas partindo da teoria democrática. Tal como o princípio da maioria, o processo democrático pressupõe uma *unidade própria*. Os critérios do processo democrático pressupõem a legitimidade da mesma unidade". Vejam dele "Democracia e seus críticos" (New Haven e Londres; Editora da Universidade de Yale, 1989), p. 207, grifo no original. Depois de uma visita à União Soviética, Dahl ampliou suas ideias sobre o tema em *Democracia, poder da maioria e o referendo de Gorbachev*, Dissent (outono, 1991), p. 491-496. Não pensamos que a importante observação de Dahl signifique que problemas de estaticidade sejam sempre insolúveis. Antes, negociações complexas, pactos, talvez realinhamentos de território e acordos associados, são freqüentemente necessários para que a fórmula majoritária seja aceita como obrigatória. Como argumenta Dahl, a simples insistência na fórmula majoritária *per se* não funciona até ser primeiro estabelecida que a unidade é apropriada.

- 4 A estaticidade (*stateness*) é uma das oito variáveis-chave que exploramos em um livro ainda incompleto intitulado *Transições democráticas e consolidação democrática: Europa do Leste, Europa do Sul, América Latina*. Muitas das asserções e definições deste ensaio são desenvolvidas e documentadas com maiores detalhes nesse livro. Embora neste ensaio consideremos apenas os casos históricos da Espanha, Iugoslávia e União Soviética, cremos que nosso argumento sobre seqüência eleitoral tem fortes implicações teóricas e políticas para outros países heterogêneos, que ainda não iniciaram esforços para democratização. A Indonésia é caso importante nesse ponto.
- 5 Ricardo Garcia Damborenea, *La Encrucijada Vasca* (Barcelona: Editorial Argos Vergera, 1984), p. 52.
- 6 Sobre a "Lei para reforma política", vejam Pablo Lucas Verd, *La Octava Ley Fundamental* com prefácio de Enrique Tierno (Madrid, Tecnos, 1976) e Antonio Hernandez Gil, *El Cambio Político Español y la Constitución* (Barcelona; Planeta, 1981).
- 7 Tanto os analistas como os ativistas devem estar atentos à diferença entre *liberalização* e *democratização*. Num ambiente não-democrático, a "liberalização" pode significar em um misto de mudanças políticas e sociais, tais como menor censura na "mídia", espaço um tanto maior para a organização de atividades autônomas da classe operária, introdução de algumas salvaguardas legais, como *habeas-corpus*, libertação de prisioneiros políticos, retorno dos exilados políticos, talvez medidas para melhorar a distribuição de renda, e mais importante, tolerância para a oposição política.
"Democratização implica em liberalização, mas é um conceito mais amplo, e mais especificamente político. Democratização requer contestação aberta pelo direito de ganhar controle do governo e isso, por sua vez, exige eleições livres e universais, cujo resultado determinará quem governa. Empregando estas definições, claro que pode haver liberalização sem democratização. Liberalização refere-se fundamentalmente à sociedade civil. Democratização envolve a sociedade civil, mas refere-se fundamentalmente à sociedade política. As transições democráticas referem-se claramente à democratização e não meramente às liberalizações."
- 8 Para a organização e desenvolvimento de partidos abrangendo o Estado todo, e a importância das eleições gerais para transformação das agendas desses partidos, vejam Richard Gunther, Giacomo Sani e Goldie Shabad, *Espanha depois de Franco: criação de um sistema partidário competitivo* (Berkeley, Editora da Universidade da Califórnia, 1988), pp. 37-177. Os resultados da eleição em 1977 encontram-se na p. 38.
- 9 *Ibid*, p. 311.

- 10 Vejam, Juan J. Linz, "De la Crisis de um Estado Unitário de las Autonomias" in Fernando Fernandez Rodriguez, *La España de las Autonomias* (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985), p. 527-672 e Juan J. Linz, *Conflicto en Euskadi* (Madrid: Espasa Calpe, 1986). Sobre a negociação do Estatuto da Autonomia Basca, vejam o relatório de dois jornalistas, Kepa Bordegari e Robert Pastor, *Estatuto Vasco* (San Sebastian; Ediciones Vascas, 1977), *passim*.
- 11 Alguns grupos separatistas extremados continuaram a boicotar o voto sobre autonomia, e o comparecimento global de eleitores ficou 13% inferior à media espanhola sobre a reforma constitucional; não obstante, o comparecimento eleitoral de 54% foi ainda significativo, politicamente.
- 12 Mesmo quando não são destacadas as questões sobre estaticidade, os partidos regionais na Espanha tendem a obter 15-25% mais nas eleições regionais do que nas nacionais.
- 13 Juan J. Linz, *Conflicto en Euskadi*, p. 698.
- 14 Acreditamos que a questão dos países bálticos — em virtude de complicados ressentimentos oriundos de sua antiga condição de estados independentes, sua recente e forçada absorção dentro da URSS, sua riqueza comparativamente maior, e suas diferenças lingüísticas e religiosas — constituía problema insolúvel. Poderia ter sido melhor conduzida se Gorbachev declarasse reconhecer a ilegitimidade do pacto entre Hitler e Stalin, e fizesse um referendo, nos 50 anos desse pacto, indagando da população dos países bálticos se preferiam juntar-se voluntariamente à União Soviética. Na eventualidade de terem votado (como mais provável) negativamente, um acordo rápido e pacífico poderia ser conseguido, com plenos direitos de cidadania para todos.
- 15 O caso da seqüência eleitoral na Tchecoslováquia também requer atenção. As eleições federais e das Repúblicas se realizaram no mesmo dia e então se torna difícil discernir o efeito direto da seqüência eleitoral. Contudo a maior parte da atividade ideológica e organizacional deu-se no nível das Repúblicas, mais do que no nível nacional. Na verdade, dos 11 partidos que obtiveram cadeiras no parlamento total, só um, o Partido Comunista Tchecoslovaco tinha representantes das duas Repúblicas. A "eleição fundadora" da Tchecoslováquia deu quase nenhuma atenção ideológica ou organizacional para a formação de partidos globais.
- 16 As questões sobre a implicação do tipo do regime anterior para a *via* da transição democrática e as *turfes* de consolidação democrática são tratadas em detalhe no capítulo 1º do nosso livro a ser brevemente publicado: *Transição democrática e consolidação democrática. Europa do Leste, Europa do Sul, América Latina*.
- 17 Por exemplo, quando perguntaram aos europeus do Leste: "O seu país tem muitos problemas a resolver. Dos conflitos constantes da lista nesse cartão, diga, por favor, qual você considera muito importante, de alguma importância, pouco importante, ou nada importante"; o conflito mais comumente articulado envolvia o nacionalismo, "Conflitos entre nacionalistas e o resto do país" foram mencionados como "muito importantes" por 50% na Ucrânia, 39% na Tchecoslováquia, 29% na Estônia, 27% na Lituânia. Em contraste problemas "entre os que têm dinheiro e os que não têm" foram mencionados como muito importantes por apenas 36, 25, 23 e 24% dos respondentes respectivamente. Vejam Lazlo Bruszt e Janos Simon, *Cultura política: orientações políticas e económicas na Europa do Centro e do Leste durante a transição para a democracia, 1990-1991*. The Codebook (Budapest: Fundação Erasmo, dezembro de 1991), p. 37-39.

- 18 *Eleições nos estados bálticos e as Repúblicas Soviéticas*, compiladas pelo pessoal da Comissão de Segurança e Cooperação na Europa (Washington D.C., dezembro de 1990), p. 89.
- 19 *Ibid*, p. 155.
- 20 *Ibid*, p. 119.
- 21 *Ibid*, p. 135.
- 22 *Ibid*, p. 165.
- 23 *Ibid*, p. 170.
- 24 *Ibid*, p. 169.
- 25 *Ibid*, pp. 165/66.
- 26 Indicador importante na erosão da estaticidade é o marcado declínio dos cidadãos que responderam à convocação militar da união. No fim do recrutamento de 1990, o atendimento da quota na Letônia foi de 39,5%, na Lituânia, 35,9%, na Armênia, 22,5%, e na Geórgia, 18,5%. Em meados de 1991 estes números desceram para 30,8% na Letônia, 12,4% na Lituânia, 16,4% na Armênia e 8,2% na Geórgia. Mais importante, em meados de 1991 a própria Moscou tinha preenchido só metade de sua quota para esse período de seis meses. Vejam Stephen Foye, "Adiamento estudantil e deficiências do poder militar", *Relatório sobre a URSS*, 2 de agosto de 1991, p. 5-8.
- 27 O *Estado* no sentido weberiano (como mostra o colapso do recrutamento) tinha desintegrado na União Soviética, ainda antes da tentativa de golpe de agosto de 1991, um golpe cujo gatilho foi o esforço desesperado de alguns elementos de dentro das forças da União-toda do Partido, KGB, e militares para bloquear a implementação do tratado 9+1, que teria dado estado (*status de jure*) para a fragmentação *de facto*.

Resumo

Neste artigo os autores levantam a seguinte tese: os países constituídos por federações multiétnicas, em processo de transição de autoritarismo para a democracia, têm maior probabilidade de manter sua união política se as primeiras eleições e tomadas de voto, desse período transacional, forem eleições de caráter nacional (geral, de toda a União) ao invés de eleições regionais ou provinciais. A tese apresentada é defendida pela análise comparada dos casos de Espanha e de ex-União Soviética e Iugoslávia.

Abstract

In the above article, the authors present the following thesis: multi-ethnic federations in transition from authoritarian regimes to democracy have a much better chance of maintaining its political unity if the initial elections during such transitional period are all-union elections as opposed to regional or provincial elections. The thesis is argued thru the comparative analysis of the Spain, ex URSS and Yugoslavia cases.

A revista *Estudos Avançados* foi autorizada pelos autores a publicar este texto, simultaneamente com a prestigiosa revista *Daedalus*. O texto será um capítulo do livro que os professores A. Stepan, até recentemente professor da Escola de Ciência Política de Colúmbia, e J. Linz, da Escola de Ciência Política de Yale, estão elaborando em conjunto. O texto foi acolhido prazerosamente não só pela sua atualidade e arguta originalidade, mas também pelas ligações do professor A. Stepan com o IEA. Ex-professor visitante e conferencista do IEA, ele já publicou em *Estudos Avançados*, (v.4, n.8) justamente o texto de sua conferência sobre parlamentarismo, que marcou o início do ciclo de estudos em andamento no Instituto sobre sistemas de governo.

Tradução de Luiz de Souza Dantas Forbes. O original em inglês encontra-se à disposição do leitor no IEA para eventual consulta.