

OPINIÃO PÚBLICA

Opinião Pública

ISSN: 0104-6276

cesop@unicamp.br

Universidade Estadual de Campinas

Brasil

Geddes, Barbara

O quê sabemos sobre democratização depois de vinte anos?

Opinião Pública, vol. VII, núm. 2, novembro, 2001, pp. 221-252

Universidade Estadual de Campinas

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32970205>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

O quê Sabemos Sobre Democratização Depois de Vinte Anos?

Barbara Geddes

University of California, Los Angeles

Resumo

Este ensaio sintetiza os resultados do grande número de estudos publicados nos últimos vinte anos sobre a democratização ocorrida no final do século XX. Dados significativos dão sustentação à tese de que a democracia é mais provável em países mais desenvolvidos e que transições de regime de todos os tipos são mais prováveis durante períodos de declínio econômico. Porém, muito poucos dos outros argumentos apresentados na literatura sobre transição parecem ter validade geral. Este estudo propõe um modelo teórico, baseado nas características de diferentes tipos de regimes autoritários, para explicar muitas das diferenças entre as experiências de democratização em diferentes regiões. Os dados tirados de um conjunto de bases que inclui 163 regimes autoritários oferecem sustentação preliminar ao modelo proposto.

Palavras-chave: democratização, transição, regime autoritário, militares

Abstract

This essay synthesizes the results of the large number of studies of late 20th-century democratization published during the last 20 years. Strong evidence supports the claims that democracy is more likely in more developed countries and that regime transitions of all kinds are more likely during economic downturns. Very few of the other arguments advanced in the transitions literature, however, appear to be generally true. This study proposes a theoretical model, rooted in characteristics of different types of authoritarian regimes, to explain many of the differences in democratization experience across cases in different regions. Evidence drawn from a data set that includes 163 authoritarian regimes offers preliminary support for the model proposed.

Key-words: democratization, transition, authoritarian regime, military

Introdução

Ao final do século XX, autoridades eleitas governavam mais países do que em qualquer outro momento da história da humanidade. As transições para a democracia ocorreram com surpreendente freqüência nos últimos vinte anos do século e muito foi escrito sobre o tema por observadores entusiasmados e fascinados. Este ensaio resume o que aprendemos sobre essas transições e propõe uma teoria que dá sentido a uma série de dados aparentemente contrastantes.

Desde 1974, ano identificado por Huntington (1991) como o do início da “terceira onda” de democratização, 85 regimes autoritários chegaram ao fim. Essas transições resultaram em trinta democracias sobreviventes e bastante estáveis (sem incluir democracias em alguns dos novos estados que surgiram em consequência da mudança de regime); nove democracias duraram apenas um curto período de tempo antes de serem derrubadas; oito casos em que houve eleições e mudança de liderança, mas em que a democracia parece muito instável ou grupos importantes foram excluídos da competição; quatro caíram no militarismo; e 34 novos regimes autoritários.¹

Quatro mudanças de regime levaram diretamente à divisão de Estados e três à reunião de nações anteriormente divididas. Dos 21 novos Estados criados na esteira da mudança de regime, cinco parecem ser democracias plenas e oito realizaram eleições competitivas, mas permanecem não-democráticos em muitos aspectos importantes. Em oito, não se realizaram eleições ou a competição foi seriamente restringida. Seis foram devastados pela guerra civil ou empobrecidos por guerras contra países vizinhos.

Permaneceram autoritários 32 países que já tinham regimes autoritários em 1974 ou sucumbiram a eles desde então, embora a maioria tenha dado alguns passos na direção da liberalização política. Em outros sete países, partidos ou governantes que estavam há muito tempo no poder, e que haviam reforçado seu domínio graças à fraude, aos limites à competição e à repressão seletiva, realizaram eleições competitivas consideradas livres e legítimas pelos observadores, mas não foram derrotados nas urnas. Esses regimes são difíceis de classificar, porque os governantes têm tantas vantagens em

¹ Os números utilizados aqui e em outros lugares foram tirados de um conjunto de dados coletados pela autora e que compreendem todos os regimes autoritários (exceto monarquias) com duração de três anos ou mais que existiam em 1946 ou chegaram ao poder depois de 1946, em países que obtiveram a independência antes de 1990 e têm um milhão ou mais de habitantes. Os regimes são definidos como conjuntos de regras e procedimentos formais ou informais para selecionar líderes e políticas nacionais. De acordo com essa definição, períodos de instabilidade e intervenções militares “moderadoras” temporárias (Stepan 1971) são considerados interregnos, não regimes. O limite de três anos é simplesmente um meio de excluir tais períodos do conjunto de dados. Esse ponto de clivagem foi escolhido, após considerável investigação empírica de interlúdios autoritários muito curtos, como sendo aquele que introduzia menos erros de classificação nos dados. Contei um regime autoritário como defunto se o ditador e seus partidários foram derrubados ou se uma transição negociada resultou em eleições razoavelmente legítimas e competitivas e numa mudança no partido ou indivíduo que ocupava o poder executivo. Os casos em que se realizaram eleições consideradas livres e legítimas por observadores externos, mas não levaram a uma mudança nos detentores do poder são tratados aqui como de resultado incerto porque, até que saiam do poder de fato, não sabemos se partidos que estão há muito tempo no poder, como o PRI no México ou o Partido Revolucionário da Tanzânia (CCM), irão realmente abrir mão do poder.

relação ao controle dos recursos estatais e da mídia que a suspensão das restrições à competição pode não criar oportunidades iguais a todos os concorrentes. Embora vários pareçam ter tomado o caminho irreversível da democracia, é impossível saber se esses partidos e líderes no poder há tanto tempo deixarão realmente o governo se forem derrotados em eleições. Será preciso ver para crer.

Um quarto de século se passou desde o começo da terceira onda e talvez a coruja de Minerva esteja acordando e preparando suas asas para voar. Com todos esses anos para estudar e todos esses casos para examinar, o quê aprendemos sobre as transições de regimes e a democratização no final do século XX?

Os estudiosos saudaram o número crescente de democratizações com deleite, atenção intensa e perplexidade teórica. É como se devesse haver uma explicação parcimoniosa e convincente das transições, mas as explicações propostas até agora foram confusamente complicadas, descuidadas quanto aos detalhes metodológicos básicos, geralmente mais úteis como descrição do que como explicação e surpreendentemente inconsistentes umas em relação às outras. O problema básico com que se defronta o analista é que o processo de democratização varia enormemente de caso para caso e de região para região. As generalizações propostas fracassaram em conciliar todas as variações do mundo real, ou em explicá-las.

Este ensaio começa por revisar vários dos argumentos mais conhecidos sobre as causas da democratização e examina brevemente os dados que os sustentam e que os contestam. Em seguida, sugere que diferentes tipos de autoritarismo entram em colapso de modos caracteristicamente diferentes e esboça as bases teóricas para essa diferença. Muitas das conclusões contraditórias tiradas pelos analistas que enfocam principalmente uma região ou outra fazem sentido se levarmos em conta a predominância de diferentes formas de autoritarismo em diferentes partes do mundo e as diferenças sistemáticas nas maneiras como essas diferentes formas se desintegram. Um estudo de 163 regimes autoritários em 94 países oferece provas de que existem realmente diferenças entre os padrões de colapso formulados hipoteticamente.

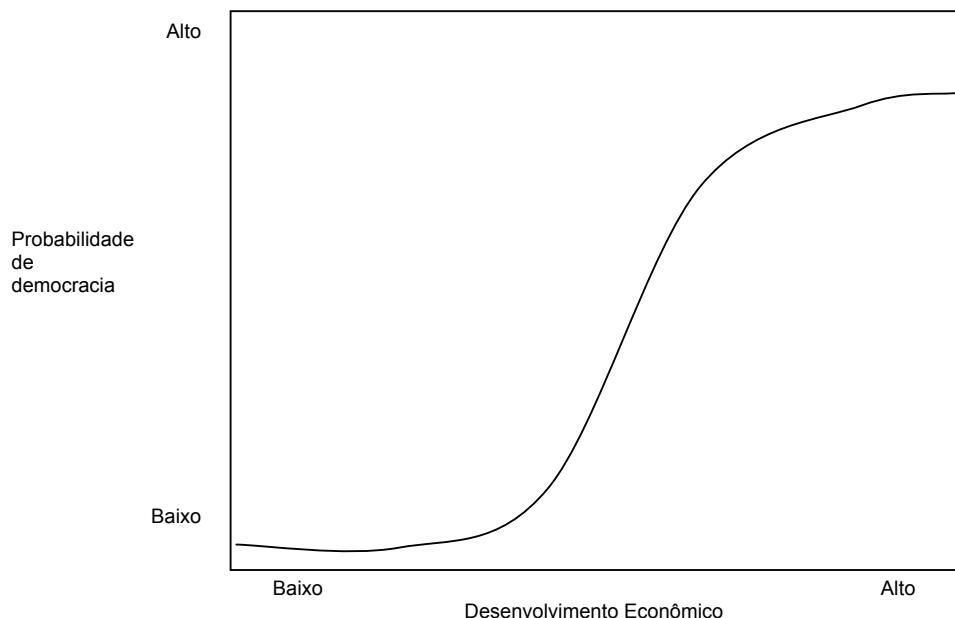
As pesquisas anteriores

Um dos poucos fatos incontestáveis a emergir dos estudos de transição de regime é que a democracia é mais provável em países desenvolvidos. A relação positiva entre governo democrático e desenvolvimento econômico foi estabelecida empiricamente por Jackman (1973) e Bollen (1979), e foi confirmada mais recentemente por Burkhart e Lewis-Beck (1994). Vários estudos recentes aumentaram nossa compreensão do processo que resulta nessa relação. Utilizando sofisticados modelos estatísticos para captar a interação complicada entre tipo de regime e crescimento econômico, Londregan e Poole (1990, 1996) demonstraram que o mais importante preditor das transições para o autoritarismo, seja da democracia ou de outra forma de autoritarismo, é a pobreza. Trabalhando na mesma linha, Przeworski e Limongi (1997) mostram que, uma vez ocorrida a democratização, por qualquer motivo, ela sobrevive em países acima de um certo nível de desenvolvimento econômico. Entre os países abaixo deste limiar, a probabilidade de reversão ao autoritarismo aumenta enquanto que o nível de desenvolvimento econômico cai.

Przeworski e Limongi interpretam seus resultados como um desafio à teoria da modernização, embora isto me pareça uma confirmação revisionista – na verdade, a mais forte confirmação empírica já feita. Observando que as transições para a democracia podem ocorrer por muitos motivos, eles sustentam que a relação observada entre democracia e desenvolvimento é causada não tanto pela maior probabilidade de que países mais desenvolvidos irão democratizar-se, mas pela improbabilidade de intervenções autoritárias nesses países. Esse argumento contesta todas as obras anteriores sobre democratização. De Lipset (1959) e outros teóricos ligados à articulação inicial da teoria da modernização a Moore (1966) e seus seguidores e àqueles que defenderam um foco sobre as escolhas contingentes, *fortuna* e *virtu* no estudo das transições (com destaque para O'Donnell *et al.* 1986), todos os analistas concentraram a atenção nas transições para a democracia. As conclusões de Przeworski e Limongi, no entanto, não desmentem os argumentos básicos dessas escolas de pensamento, exceto se acontecer que a modernização, a composição de classes da sociedade ou as escolhas contingentes não tenham influência sobre a probabilidade de transições para o autoritarismo, o que parece improvável.

Do grande número de estudos baseados em grande número de casos que cobrem diferentes períodos de tempo, os melhores dos quais usam modelos estatísticos muito sofisticados, podemos concluir que existe uma relação positiva entre desenvolvimento econômico e a probabilidade de governo democrático. Uma maneira útil de pensar sobre esta relação aparece na Figura 1.

FIGURA 1
Teoria da modernização.



A relação entre desenvolvimento econômico (eixo horizontal) e probabilidade de democracia (eixo vertical) é não-linear, assumindo a forma padrão de "S" que esperamos quando a variável dependente é uma probabilidade que vai de zero a um.

Esta imagem gráfica da teoria da modernização ajuda a interpretar tanto as observações normais como aquelas que podem ser desconcertantes. Em primeiro lugar, notamos que entre os países que estão acima de um certo patamar de desenvolvimento, a probabilidade de democracia está próxima de 100%, consistente tanto com a observação empírica como com os resultados de Przeworski e Limongi (1997). Da mesma forma, abaixo de certo limiar, a probabilidade de autoritarismo está perto de 100%. Poucos países permanecem atualmente abaixo deste limiar, mas podemos interpretar isso como consistente com a predominância histórica avassaladora do autoritarismo desde a invenção do Estado. A área do meio do gráfico é mais interessante sob muitos pontos de vista. Aqui, a probabilidade de democracia fica perto de 50% e não devemos nos surpreender com o fato de que países com níveis médios de desenvolvimento tendem a alternar entre diferentes tipos de regime. Este é o grupo em que as transições tanto para a democracia como para o autoritarismo deveriam ser mais comuns. É também o grupo de países em que as escolhas humanas e os eventos fortuitos positivos – *virtu* e *fortuna* – poderiam com mais facilidade afetar os resultados, uma vez que as causas estruturais subjacentes estão razoavelmente equilibradas.

É evidente que nem todos os países têm a forma de governo que este gráfico nos levaria a esperar. No momento em que este artigo foi escrito (verão de 1998), Mongólia, Benin e Madagascar possuíam o que parecia ser um governo democrático viável e Cingapura continuava autoritária. Mas não esperamos que qualquer teoria das ciências sociais explique tudo ou preveja com perfeição e, com certeza, a “teoria da modernização” não o faz, quaisquer que sejam os reais processos subjacentes que ela expresse.

Em suma, após os vinte anos de observação e análise da terceira onda de interesse acadêmico pela democratização, podemos ter razoável certeza de que existe uma relação positiva entre desenvolvimento e democracia, embora não saibamos porquê.

Um segundo fato também está razoavelmente bem estabelecido. Quase todos os especialistas em transição acreditam que o mau desempenho econômico aumenta a probabilidade do colapso do autoritarismo, assim como aumenta a solução de continuidade da democracia e a derrota dos candidatos a reeleição em democracias estáveis (e.g. Diamond e Linz, 1989; Bermeo, 1990). A maioria dos estudos quantitativos sustenta essa visão. Przeworski e Limongi (1997) encontram a esperada relação entre baixo crescimento econômico e transição. Haggard e Kaufman (1995) enfatizam os efeitos das crises econômicas na mudança de regime.

Passo agora à consideração de alguns dos argumentos mais controvertidos propostos pelos estudiosos. A literatura existente sobre transição abrange hoje centenas, se não milhares de estudos de caso de transições, dezenas de comparações entre um pequeno número de casos e pelo menos meia dúzia de tentativas importantes de realizar uma síntese geral com base teórica. Muitos dos melhores estudiosos de política comparativa trabalharam sobre o tema, mas praticamente todas as generalizações que surgiram dessa literatura foram contestadas. Os cientistas sociais deveriam jogar a toalha, ou há alguma maneira de integrar as conclusões dos diferentes especialistas que trabalharam em diferentes partes do mundo em diferentes períodos de tempo?

Até recentemente, uma das generalizações mais aceitas era que *não existe transição cujo início não seja consequência, direta ou indireta, de divisões importantes no interior do próprio regime autoritário* (O'Donnell & Schmitter, 1986, p.19). Estudos de caso bem documentados de várias transições latino-americanas corroboravam a idéia de que os primeiros passos na direção do que acabaria na democratização poderiam ser encontrados nas divisões internas dos governos militares. O caso da Grécia também se enquadrava nesse modelo. Estudos análogos das raízes da transição na Espanha e em Portugal mostraram a existência de brechas semelhantes no interior dos velhos regimes e não foram consideradas como contestação ao argumento, embora chamassem a atenção dos analistas para algumas anomalias.

A democratização que ocorreu na esteira do colapso da União Soviética, no entanto, não podia ser remontada a divisões dentro do velho regime, o mesmo valendo para as transições na África. Bratton e van de Walle concluem, de um estudo de 42 países africanos, que *as transições na África parecem ocorrem mais comumente a partir de*

baixo... Os governantes são impulsionados por cálculos de sobrevivência política: eles resistem à abertura política por quanto tempo for possível. (Bratton & van de Walle, 1997, p.83).

Em conformidade com o argumento sobre a democratização iniciada pela elite, a maioria dos observadores das transições na América Latina atribui pouca importância à mobilização popular como causa da democratização. Essas mobilizações ocorrem em muitos países, mas, em geral, em momento relativamente tardio do processo, quando a democratização já estava em andamento e os riscos da oposição haviam diminuído. O protesto popular pode ter levado a democratização mais longe e com mais rapidez do que as elites do regime pretendiam inicialmente (Collier & Mahoney, 1997; Bermeo, 1997; R. Collier, manuscrito não publicado), mas na maioria dos casos latino-americanos, ele não causou o começo da liberalização. Em contraste, o protesto popular foi a principal razão para as elites do velho regime concordarem em iniciar a negociação em vários dos casos do leste europeu e da África (Bratton & van de Walle, 1992, 1997).

Outra afirmação freqüente é que os pactos entre elites facilitam a transição bem sucedida para a democracia (Burton et al., 1992; Karl, 1990). Pactos, tal como o termo é usado na literatura sobre transição, são acordos entre elites em conflito que estabelecem fórmulas de compartilhamento ou alternância no governo, distribuição dos despojos do governo e restrição das escolhas políticas em áreas de alta importância para os grupos envolvidos, ao mesmo tempo em que excluem outros grupos desse arranjo. Os argumentos sobre a utilidade dos pactos surgiram de estudos sobre casos de democratização na América Latina e na Europa, mas Bratton e van de Walle (1997) não encontraram dados de pactos nos casos africanos.

Contudo, outro argumento comum é que os regimes “mais fortes” têm condições de negociar transições mais favoráveis para eles do que aqueles que são forçados a sair devido a crises. Agüero (1992, 1995), por exemplo, sustenta que os governos militares mais eficazes, como os do Chile e do Brasil, conseguem garantir para seus representantes um papel no processo político e se protegem contra processos por crimes cometidos no cargo, enquanto que os militares que perderam guerras ou saem do governo em desgraça, como aconteceu na Argentina e na Grécia, têm pouca alavancagem. Haggard e Kaufman (1995, 1997) concordam com Agüero sobre o poder de barganha dos militares, mas discordam sobre quais os regimes mais fortes. Além disso, sustentam que os regimes que saem durante crises econômicas têm menos capacidade de obter a concordância da oposição para instituições que conduzam para a moderação que preferem na política. É verdade que os atores com maior poder de barganha podem obter mais nas negociações e, portanto, este argumento é altamente plausível, embora não surpreenda. Mas foi contestado, não pela evidência de um grande número de casos, mas pela passagem do tempo. Líderes fortes que deixam o poder podem certamente obter mais durante as negociações, mas o que conseguem pode durar pouco tempo depois da transição.

Síntese teórica

Um dos motivos porque as transições se revelaram tão infensas à teoria é que os diferentes tipos de autoritarismo se diferenciam entre si tanto quanto diferem da democracia. Eles apelam a diferentes grupos para ocupar os cargos do governo e diferentes segmentos da sociedade para obter apoio. Têm procedimentos diversos para tomar decisões e diferentes maneiras de tratar a escolha de líderes e a sucessão, além de modos diversos de responder à sociedade e aos oponentes. Uma vez que os comparatistas não estudaram sistematicamente essas diferenças, a teorização que existe sobre regimes autoritários é feita em um nível muito abstrato e poucos autores levaram em conta como as características das ditaduras afetam as transições. Porém, essas diferenças fazem os regimes autoritários se romperem de diferentes maneiras e afetam os resultados da transição. Neste artigo, proponho fundamentos teóricos para explicar essas diferenças entre tipos de autoritarismo.

Como quase todos os observadores de governos autoritários notaram, a política nesses regimes, como em todos os outros, envolve facciosismo, competição e luta. Porém, a competição entre facções rivais assume formas diferentes em diferentes tipos de regimes autoritários e tem consequências diferentes.

Para facilitar a análise dessas diferenças, classifico os regimes autoritários em personalista, militar e de partido único, ou em amalgamas desses tipos puros. Nos regimes militares, um grupo de oficiais decide quem mandará e exerce certa influência nas diretrizes políticas. Em regimes de partido único, o acesso aos cargos e o controle sobre as diretrizes políticas são dominados por um partido, embora outros partidos possam existir legalmente e concorrer em eleições. Os regimes personalistas diferem dos anteriores pelo fato de que o acesso aos cargos e seus frutos depende muito mais do arbítrio de um líder individual. Esse líder pode ser um oficial e pode ter criado um partido para sustentá-lo, mas militares e partido não exercem o poder decisório independentemente dos caprichos do governante (ver Bratton & van de Walle, 1997, p.61-96; Linz & Chehabi, 1998, p.4-45; Snyder, 1998).²

Os regimes militares, como se mostra adiante, carregam consigo as sementes de sua própria desintegração. As transições do governo militar começam usualmente com divisões dentro da elite militar governante, como observa grande parte da literatura sobre as transições na América Latina. Em contraste, as facções rivais dentro dos regimes de partido único e personalistas têm incentivos mais fortes para cooperarem umas com as

² Muitos regimes autoritários passam por mudanças ao longo do tempo que afetam sua classificação. É comum que oficiais que tomam o poder em golpes militares, por exemplo, tentem concentrar poder em suas próprias mãos, realizar eleições para legitimar seu domínio pessoal e criar partidos para organizar seus adeptos. Dessa maneira, eles conseguem às vezes mudar as características básicas do regime. Quando essas mudanças ocorrerem ao longo do tempo, usei o último período, na maioria dos casos, estável, como base para a classificação.

outras. Os regimes de partido único são bastante flexíveis e tendem a ser derrubados por fatores exógenos, em vez de por divisões internas (cf. Haggard & Kaufman, 1995; Huntington, 1991). Os regimes personalistas também são relativamente imunes a divisões internas, exceto quando condições econômicas calamitosas destroem as bases materiais da lealdade ao regime. Porém, eles são especialmente vulneráveis à morte do líder e à derrubada violenta (Huntington, 1991). A menor probabilidade de que divisões internas levem ao colapso do regime em formas não-militares de autoritarismo explica porque os observadores das transições na África e na Europa oriental geralmente encontram os começos da mudança fora do regime, em vez de em seu interior. Adiante, desenvolvo esses argumentos.

Para explicar porque os regimes militares são mais suscetíveis à desintegração interna, trato aqui das rivalidades e relações no interior da entidade governante de um regime autoritário: o corpo de oficiais, o partido único, a “panelinha” em torno do ditador, ou alguma combinação de dois ou mais desses três. É óbvio que os eventos dentro da entidade governante contam apenas uma parte da história da mudança de regime. A oposição de fora do grupo dominante e choques exógenos (e.g. o colapso soviético, crises econômicas internacionais, reformas induzidas pelo FMI) afetam, às vezes de forma decisiva, a sobrevivência do regime. Porém, meu objetivo, ao concentrar-me na dinâmica política dentro dos diferentes tipos de regimes autoritários, é mostrar exatamente como os choques exógenos e a mobilização popular afetam os diferentes tipos de regimes e, portanto, a probabilidade de transição. A construção de uma base teórica para compreender os diferentes tipos de regimes autoritários torna possível ir adiante das listas de causas que às vezes têm importância (encontradas em muitos estudos de transições) e caminhar no sentido de afirmações sistemáticas sobre quando determinadas causas terão provavelmente importância.

A maioria dos regimes autoritários se estabelece por meio de intervenção militar ou eliminação da competição por um partido que chegou ao poder através de eleições. O que chamo de regime personalista se desenvolve geralmente depois da tomada do poder, em consequência de uma luta entre líderes rivais. Na maioria dos regimes militares e alguns de partido único, as lutas entre facções, uma apoiando o líder e outras comandadas por rivais em potencial, se tornam visíveis aos observadores nos primeiros meses após a tomada do poder. Chamo o regime de personalista quando um indivíduo ganha essa luta, conseguindo manter o apoio da organização que o levou ao poder, mas limitando a influência de seus adeptos sobre as diretrizes políticas e as decisões pessoais. Ganhar a luta inicial não é garantia de uma segurança de longo prazo, mas os líderes individuais atingem, às vezes, uma posição da qual, com monitoramento contínuo e respostas rápidas, espertas e inescrupulosas à oposição incipiente, conseguem evitar durante algum tempo o surgimento de contestações sérias.

Os golpistas, em especial aqueles que já têm experiência no poder, podem freqüentemente prever a possibilidade da personalização do regime e tentam, de várias

maneiras, evitá-la. Os arranjos institucionais destinados a garantir a partilha do poder e as consultas entre oficiais de alto escalão podem ser muito detalhados. Demorou meses para que as várias facções das Forças Armadas argentinas costurassem acordos entre elas antes do golpe de 1976 e as instituições governantes complexas que resultaram disso praticamente imobilizaram a tomada de decisões em várias ocasiões (Fontana, 1987). Como outra forma de reduzir a probabilidade de que um oficial consolide o poder pessoal à custa de seus colegas, os golpistas escolhem geralmente um oficial conhecido pela correção, adesão às regras, eqüidade, falta de ambição pessoal e carisma baixo para liderar a junta ou o conselho de comando militar. No Chile, por exemplo, o general Augusto Pinochet foi escolhido para liderar o que deveria ser um colegiado porque era o mais antigo dos membros da junta e seus colegas acharam que ele era uma escolha segura justamente devido ao seu profissionalismo, respeito às regras e porte inexpressivo e sem carisma. Essa avaliação de caráter revelou-se errada, como muitas outras antes e depois. Mas o poder nem sempre corrompe: o general Humberto Castelo Branco, escolhido para liderar o primeiro governo militar brasileiro por muitas das mesmas razões, correspondeu às expectativas e resistiu à tentação de consolidar o poder pessoal. Os grupos que tomam o poder de maneira extra-constitucional tentam freqüentemente evitar a personalização do regime, mas os acordos anteriores ao golpe nem sempre são mantidos.

Questões de classificação

Embora a maioria dos regimes autoritários seja fácil de classificar, alguns não o são. Os critérios de classificação utilizados aqui enfatizam o controle sobre o acesso ao poder e influência, em vez de características institucionais formais. Um regime militar, em contraste com uma ditadura personalista liderada por um oficial militar, é aquele em que um grupo de oficiais determina quem comandará o país e tem alguma influência em suas diretrizes políticas. Em um regime militar institucionalizado (muitos não o são), os oficiais mais antigos entraram em acordo sobre alguma fórmula de compartilhamento ou rotatividade do poder e as consultas são, de alguma forma, rotinizadas. A hierarquia militar é respeitada, talvez depois de um expurgo inicial de partidários do governo anterior. Entre os exemplos de regimes militares, temos o Brasil (1964-1985), em que oficiais mais graduados, em consulta com um pequeno número de civis, escolheram os presidentes sucessivos dentro das regras especificadas pelas instituições do regime autoritário; a Argentina (1976-1983), em que oficiais graduados jamais perderam completamente o poder de escolher o presidente, apesar das intensas lutas entre facções e as tentativas do primeiro presidente militar de renegar os acordos pré-golpe entre os conspiradores que previam a rotatividade do cargo; e El Salvador (1948-1984), em que a manipulação das eleições pelos militares assegurava que o oficial escolhido pela caserna como seu candidato sempre ganhasse a eleição.

Em contraste com esses casos, muitos regimes chefiados por oficiais militares não são, na realidade, controlados por um grupo de oficiais mais graduados. É comum que a intervenção militar conduza a um curto período de regime militar, seguido pela consolidação no poder de um único oficial e pela marginalização política de grande parte do restante da corporação. Essas são ditaduras pessoais, embora o líder use uniforme. Regimes como os de Rafael Trujillo na República Dominicana (1930-1961), Idi Amin em Uganda (1971-1979) e Jean-Bédel Bokassa na República Central Africana (1966-1979) são casos extremos da transformação da intervenção militar numa tirania pessoal. Outros, como Pinochet no Chile e Suharto na Indonésia, são mais difíceis de classificar porque a instituição militar manteve alguma autonomia e influência. Classifico-os aqui em categorias intermediárias (sobre o Chile, ver Remmer, 1989 e Arriagada, 1988; sobre a Indonésia, ver Jenkins, 1984 e Liddle, 1989).

Uma vez que muitos ditadores criam partidos para apoiá-los, a distinção entre regimes de partido único nominais e “reais” envolve a mesma avaliação cautelosa da distinção entre regimes militares e personalistas liderados por oficiais. No tipo ideal de regime de partido único, uma organização partidária exerce algum poder sobre o líder pelo menos parte do tempo, controla a carreira dos funcionários, organiza a distribuição dos benefícios aos partidários e mobiliza os cidadãos para votar e mostrar apoio aos líderes do partido de outras maneiras. A realização de eleições regulares em que há alguma competição, seja da oposição ou dentro do partido dominante, é uma forte indicação de que o partido conseguiu um nível de organização e influência suficiente para ser levado a sério como um ator político. Entre os exemplos de regimes de partido único, temos o do Partido Revolucionário Institucional (PRI) do México, o Partido Revolucionário da Tanzânia (CCM) e os partidos leninistas de vários países do leste europeu. Regimes como o de Juan Perón na Argentina, em que o líder mantém quase um monopólio sobre as diretrizes políticas e as decisões pessoais, apesar de ter fundado um partido de apoio, são personalistas.

Os critérios dos especialistas da área para distinguir regimes autoritários de partido dominante das democracias variam por região. Os latino-americanistas consideram o México autoritário, pelo menos até 1996, mas a maioria dos especialistas em África consideram democráticos Botswana, Senegal e até o Zimbábue. Para comparar regiões, o mesmo conjunto de critérios deve ser aplicado em todos os lugares. Neste estudo, os regimes são considerados autoritários e rotulados de partido único se outros partidos foram banidos ou submetidos a sérios constrangimentos ou desvantagens institucionais, ou se o partido dominante jamais perdeu o controle do executivo desde que chegou ao poder e usualmente ganha mais de dois terços das cadeiras do legislativo. Uma vez classificado como de partido único, não considero o regime plenamente democratizado até que tenha ocorrido uma troca no poder executivo. Onde parece que as conclusões podem ser afetadas pelo excessivo rigor desses critérios, mostro também

resultados que utilizam uma regra menos rígida.³

Fundamentos teóricos

As teorias comuns da política nos regimes democráticos começam com dois pressupostos simplificadores: a) os políticos querem chegar ao poder e lá permanecer; b) a melhor estratégia para fazer isso é dar aos eleitores o que eles querem. Ambos os pressupostos precisam ser modificados no contexto do autoritarismo. Embora até mesmo os regimes mais coercivos não possam sobreviver sem algum apoio, na ausência de modos rotineiros de retirar os líderes autoritários do poder, as questões de quem são exatamente seus eleitores, quão satisfeitos eles devem ficar e quais os fatores, além da satisfação com o desempenho do regime, que afetam seu nível de aquiescência exigem uma investigação empírica e não podem ser respondidas em abstrato. Ademais, antes que questões sobre a identidade dos eleitores e como mantê-los aquiescentes possam ser relevantes, precisamos perguntar se é plausível supor que os líderes autoritários potenciais sempre querem chegar ao poder e, uma vez conseguido isso, sempre tentam se agarrar nele. Se não o fizerem, precisamos de uma nova teoria para dar conta de seu comportamento. Um dos argumentos centrais deste ensaio é que os oficiais militares, em contraste com os líderes de regimes de partido único e personalistas, freqüentemente não querem o poder.

Os interesses dos oficiais militares

As pesquisas sobre as atitudes e preferências dos oficiais militares em muitas sociedades mostram que em diferentes países, eles vêm de diferentes *backgrounds* econômicos, étnicos e educacionais, têm ideologias diferentes e simpatizam com diferentes interesses sociais. Não é possível fazer uma generalização sobre os interesses ou políticas que eles provavelmente apoiam. Há, no entanto, um consenso na literatura, quanto ao fato de que a maioria dos soldados profissionais valoriza mais a sobrevivência e a eficácia dos próprios militares do que qualquer outra coisa (Janowitz, 1960, 1977; Finer, 1975; Bienen, 1978; DeCalo, 1976; Kennedy, 1974; Van Doorn, 1968, 1969).

Esse interesse corporativo implica uma preocupação com a manutenção da hierarquia, disciplina e coesão das forças armadas, autonomia em relação à intervenção civil e orçamentos suficientes para atrair recrutas de alta qualidade e comprar armas de última geração. Os oficiais também valorizam muito a integridade territorial da nação e a ordem interna, mas sentem-se incapazes de perseguir esses objetivos com eficácia se as forças armadas não se mantiverem unidas e adequadamente supridas (Stepan, 1971;

³ Essa classificação de tipos de regime é semelhante à de Huntington (1991), e meus julgamentos de “codificação” estão muito próximos dos dele. Minha regra para determinar se um sistema político atravessou o limiar para a democracia é essencialmente a mesma de Przeworski e Limongi (1997). A maior diferença entre meu esquema de classificação e o de Linz e Stepan (1996) é que eu junto na categoria personalista o que eles chamam de regimes “sultanísticos e civilianizados”. A decisão sobre qual esquema de classificação é mais útil depende do objetivo a que se destina.

Nordlinger, 1977; Oliveira, 1978; Barros, 1978). Em países em que entrar para as forças armadas tornou-se o caminho comum para o enriquecimento pessoal (por exemplo, Bolívia, durante algum tempo, Panamá, Nicarágua sob o regime de Somoza, Guatemala, Gana antes de 1981, Nigéria, Tailândia, Congo), pode-se supor que os motivos aquisitivos estão entre as preferências da maioria dos oficiais – no topo, para alguns, em segundo ou terceiro lugar para a maioria, ou ainda porque a existência de oportunidades lucrativas para oficiais pode depender da sobrevivência das forças armadas enquanto organização efetiva.

Tais preferências implicam que os oficiais concordam em entrar em conspirações golpistas somente se acreditam que o governo civil impede a realização de seus principais objetivos e que muitos, na verdade, só participarão se acreditarem que a instituição militar não corre risco. Essas preferências são, portanto, consistentes com as observações de Stepan (1971) e Nordlinger (1977) sobre a importância das ameaças às forças armadas enquanto instituição nas decisões dos oficiais de participar de conspirações golpistas.

Somente uma pequena proporção entrou originalmente nas forças armadas na esperança de chegar a cargos no governo. Muitos pretorianos assumem as rédeas do governo com pouco entusiasmo. A maioria deles teria provavelmente preferido permanecer nos quartéis se seus objetivos, em particular a defesa ou melhoria dos interesses corporativos das forças armadas, pudessem ser realizados desse modo. (Nordlinger, 1977, p.142)

O pior resultado possível para os militares enquanto instituição é uma guerra civil, em que uma parte das forças armadas luta contra a outra. Em consequência, a preocupação mais importante para muitos oficiais ao decidir se participam de um golpe é sua avaliação de quantos outros oficiais irão aderir.

O que Nordlinger, Stepan e outros descrevem assemelha-se a um jogo clássico de Batalha dos Sexos. O *insight* por trás desse jogo vem do seguinte cenário: um membro de um casal prefere ir ao cinema e o outro, à ópera, mas ambos preferem fazer algo juntos em vez de separados. Ir juntos a um dos eventos é um equilíbrio potencial, mas não existe estratégia dominante, pois o melhor resultado para ambos os jogadores sempre depende do que o outro faz.

A lógica da decisão sobre tomar o poder ou voltar para os quartéis é a mesma. Alguns oficiais são tentados a intervir, outros têm valores legalistas que impedem a intervenção, exceto nas mais extremas circunstâncias, e a maioria se situa entre essas duas posições – mas quase todos se preocupam com a sobrevivência e a eficácia das forças militares e, portanto, querem que os militares entrem ou saiam do poder como um todo coeso. A Figura 2 representa este conjunto de preferências como um jogo.

FIGURA 2
Jogo entre facções militares

| | | Facção Minoritária | |
|--------------------|-------------|--------------------|---------|
| | | Intervenção | Quartel |
| Facção Majoritária | Intervenção | 4, 5 | 0, -10 |
| | Quartel | 3, -20 | 5, 4 |

Os dois números em cada célula representam os respectivos ganhos das duas facções. *Célula superior da esquerda*: ganhos de uma intervenção exitosa por militares unidos. *Célula inferior da direita*: ganhos de permanecer ou retornar aos quartéis. *Célula inferior da esquerda*: ganhos de uma tentativa fracassada de golpe por uma facção minoritária. *Célula superior da direita*: ganhos de um golpe exitoso levado a cabo apesar da oposição minoritária.

Neste jogo, a maioria prefere permanecer nos quartéis. Uma minoria preferiria intervir, mas ficaria em situação muito pior se tentasse intervir sem apoio da maioria do que se ficasse insatisfeita nos quartéis. Os participantes de um golpe fracassado defrontam-se com a possibilidade de rebaixamento, expulsão, corte marcial e execução por traição; assim, seu ganho é mostrado por um número negativo. É provável que a facção majoritária que se opõe ao golpe também fique em situação pior, pois as forças armadas estarão enfraquecidas e o governo reagirá provavelmente com maior vigilância, reorganização e interferência nas promoções e designações para tentar garantir maior lealdade, resultando numa diminuição da autonomia militar. O resultado final possível é um golpe bem sucedido, levado a cabo apesar da oposição minoritária. Nessa hipótese, a minoria que permanece fiel ao governo civil irá provavelmente enfrentar os mesmos custos dos conspiradores fracassados: rebaixamento, expulsão, prisão, morte. Os vencedores conseguem o poder, mas uma instituição militar enfraquecida reduz suas chances de conservá-lo. Tornam-se mais prováveis futuras conspirações apoiadas pelos rebaixados ou expulsos após o golpe. Depois que facções das forças armadas pegam em armas umas contra as outras, demora anos ou décadas para que a unidade e a confiança sejam restauradas.

Trata-se de um jogo de coordenação: depois que os militares estão no poder (*célula superior da esquerda*) ou fora do poder (*célula inferior da direita*), nenhuma das facções pode melhorar sua posição unilateralmente. Cada facção deve obter a cooperação da outra para fazer valer sua opção preferida. Quando os militares estão fora do poder, mesmo se a maioria chega a acreditar que deve intervir, eles não podem mudar o equilíbrio sem a cooperação da minoria.

Quando os intervencionistas têm amplo apoio e um sistema político aberto torna a conspiração relativamente segura e fácil, os golpes são geralmente precedidos por amplas consultas entre oficiais, protelações até que haja um consenso quase total dentro da oficialidade, além de negociações complexas sobre a partilha do poder e a rotatividade no comando. Essas consultas e negociações destinam-se a garantir a cooperação de

todas as principais facções na intervenção. Esses esforços complicados para obter a coordenação foram descritos, por exemplo, na preparação do golpe de 1964 no Brasil (Stepan, 1971), no período anterior ao golpe de 1976 na Argentina (Fontana, 1987) e no Chile de 1973 (Valenzuela, 1978).

Quando os intervencionistas têm somente o apoio da minoria e a conspiração é mais difícil, há uma outra estratégia disponível, embora mais arriscada. Os golpistas podem manter o complô em segredo, conhecido apenas de uns poucos oficiais em postos-chaves, e esperar que o resto virá atrás depois que algumas instituições centrais sejam tomadas (geralmente, bastam o palácio presidencial, algumas guarnições importantes da capital, estações de rádio e tv, centrais telefônicas e telegráficas e aeroportos). Essa é a estratégia que Nordlinger (1977) identifica como a mais comum. Ela tem sucesso muitas vezes porque a maior parte da oficialidade se preocupa mais com a unidade das forças armadas do que com o controle ou não do governo por militares. É uma característica de jogos como Batalha dos Sexos que o ator que dá o primeiro lance consegue sempre o que quer. Mas no mundo real, a estratégia do primeiro lance às vezes fracassa, em geral porque quem o dá não consegue persuadir o resto de que a maioria dos oficiais vai apoiar o golpe.

A tentativa de golpe na Espanha, em 1981, é um exemplo de estratégia fracassada de primeiro lance. O apoio passivo à intervenção era amplo dentro das forças armadas espanholas, principalmente devido à ameaça à integridade nacional que representava a disposição do governo Suárez de negociar com os nacionalistas catalães e bascos. O pequeno grupo de conspiradores ativos acreditava que, uma vez tomado o controle das Cortes e de instalações chaves em Madri, o rei Juan Carlos e o resto da oficialidade aceitariam o *fait accompli*. Os dados disponíveis sugerem que a maioria dos oficiais teria aderido se o rei não tivesse imediatamente telefonado para os capitães-generais e outros oficiais de alto escalão para informá-los de que resistiria ao golpe (Colomer, 1995). Para alguns oficiais, a lealdade ao rei era mais forte do que outros valores e levou-os a se opor à intervenção. Para outros, a oposição inequívoca do rei indicava qual posição o resto da oficialidade iria tomar e essa informação levou-os a resistir à intervenção, a fim de ficar do mesmo lado. O golpe poderia ter sucesso, se o acesso do rei aos telefones e à televisão tivesse sido bloqueado. Segundo Colomer (1995, p.121), um dos ex-conspiradores teria dito: "Da próxima vez, cortem o telefone do rei!".

Para alguns líderes militares, o jogo muda depois de uma tomada do poder bem sucedida, mas a maioria dos oficiais sempre vê sua situação como parecida com uma Batalha dos Sexos, mesmo os mais politizados e faccionários. A sucessão de golpes por diferentes facções, como na Síria antes de 1970 ou no Benin (Daomé) antes de 1972, não seria possível se a maioria do exército não acompanhasse o primeiro lance, fosse na tomada do poder ou em sua devolução.

Os interesses dos quadros partidários em regimes de partido único

As preferências dos quadros partidários são muito mais simples do que as dos oficiais. Tal como políticos democráticos, eles simplesmente querem manter-se no poder. Alguns valorizam a ocupação do cargo porque desejam controlar as políticas, alguns por puro prazer da influência e do poder e outros pelos ganhos materiais ilícitos que vêm com o poder em alguns países. O jogo entre líderes e quadros partidários, às vezes chamado De “caça ao veado” é mostrado na Figura 3. (O *insight* por trás desse jogo é que numa caça ao veado primitiva, é necessária a cooperação de todos para cercar e matar a presa. Se alguém se afasta, deixando um buraco no círculo, todos, inclusive o que se afastou, ficam em situação pior.)

O ganho da minoria na oposição é menor do que quando o partido está no poder porque a oposição tem menos oportunidades de exercer influência ou encher os bolsos. Se a facção minoritária é excluída dos cargos, mas o partido continua no poder, a minoria continua a receber alguns benefícios, uma vez que suas preferências políticas são mantidas e as conexões partidárias trarão provavelmente várias oportunidades.

FIGURA 3
Jogo de “caça ao veado” entre facções em regimes de partido único

| | | Maioria (Facção do Líder) | |
|--------------|---------------|---------------------------|---------------|
| | | No poder | Fora do poder |
| Facção Rival | No poder | 8, 10 | 5, 1 |
| | Fora do poder | 3, 9 | 0, 0 |

O melhor resultado para todos é que ambas as facções detenham poder (*célula superior da esquerda*). O pior resultado ocorre quando ambas estão fora do poder (*célula inferior da direita*). *Célula superior da direita*: os ganhos da minoria se ocuparem cargos na oposição (isto é, depois que o partido dominante deixa de governar), e da maioria fora do poder. *Célula inferior da esquerda*: A facção minoritária é excluída, mas o partido continua no poder.

Em regimes de partido único, as facções se formam em torno de diferenças nas diretrizes políticas e na competição por posições de liderança, mas todos ganham se todas as facções permanecerem unidas no poder. Este é o motivo porque a cooptação, em vez da exclusão, é a regra em regimes estabelecidos de partido único. Nenhuma facção ganharia mais governando sozinha e nenhuma delas sairia voluntariamente do poder, exceto se eventos exógenos mudarem os custos e benefícios da cooperação de uma com a outra (e portanto, o próprio jogo) – possibilidade à qual voltarei adiante.

Os interesses de membros de “panelinhas”

A participação em panelinhas personalistas tende a ser mais fluida e difícil de identificar do que em partidos ou na corporação. Durante e depois da tomada do poder, as panelinhas personalistas formam-se freqüentemente a partir da rede de amigos, parentes e aliados que cercam todo líder político. Em regimes personalistas, um indivíduo domina

os militares e o aparelho de estado. Tal como nos regimes de partido único, as facções se formam em torno de rivais em potencial do líder, mas durante tempos normais, elas têm fortes motivos para continuar a apoiar o regime e o líder.

Os indivíduos que estão dentro de uma coalizão dominante patrimonial dificilmente promovem reformas. Recrutados e sustentados com incentivos materiais, sem uma base política independente e totalmente comprometidos com a corrupção do regime, eles dependem da sobrevivência do titular. Esses indivíduos costumam ascender pela cadeia do serviço político e, afora os maiores líderes, que podem ter investido na posse de capital privado, derivam sua subsistência principalmente dos cargos partidários ou governamentais. Uma vez que enfrentam a perspectiva de perder todos os meios visíveis de sustentação numa transição política, não tem outra opção senão se agarrar ao regime, afundar ou nadar com ele (Bratton & van de Walle, 1997, p.86).

Em termos de teoria dos jogos, essa descrição significa que os ganhos para os membros de panelinhas personalistas diferem de duas maneiras daqueles do jogo entre facções em regimes de partido único. Primeiro, o ganho para membros de uma facção minoritária excluída do poder é provavelmente muito menor, em parte porque não é provável que essa facção receba benefícios das escolhas políticas do líder. As facções excluídas da panelinha por um líder personalista freqüentemente enfrentam pobreza, exílio, prisão ou o risco de assassinato. Em segundo lugar, a facção majoritária pode aumentar os próprios benefícios com a exclusão da minoria. Quando os principais benefícios da participação no governo vêm do acesso a rendas e oportunidades de lucro ilícito, os benefícios para membros individuais do grupo governante podem ser maiores se não forem compartilhados demais. Também pode ser mais fácil manter os danos à economia dentro de limites aceitáveis e aumentar assim a probabilidade de sobrevivência do regime, se o grupo predador é relativamente pequeno. Apesar dessas diferenças, no entanto, a lógica básica do jogo é semelhante à dos regimes de partido único. Nenhuma das facções deixaria voluntariamente o poder.

O efeito dos interesses dos quadros no colapso do regime

Os interesses descritos acima determinam se as divisões e rivalidades que existem dentro de todos os tipos de governo levam ao colapso do regime. Uma vez que consideram que seus interesses seguem uma lógica similar à do jogo da Batalha dos Sexos, os oficiais militares concordam com a intervenção contínua independente de se o domínio militar se torne institucionalizado, o líder concentre poderes em suas mãos ou um rival derrube o líder original. Mas a oficialidade não aceitará a desintegração das forças armadas em facções abertamente concorrentes. Se a divisão da elite ameaça a unidade e a eficácia militar, a maioria dos oficiais optará pelo retorno aos quartéis.

Os regimes militares contêm assim as sementes de sua própria destruição. Quando as rivalidades da elite ou as diferenças políticas se tornam intensas e as divisões

em facções se tornam ameaçadoras, a volta aos quartéis torna-se uma opção atraente para a maioria dos oficiais. Para eles, há vida depois da democracia, pois todos os oficiais do regime, com exceção dos mais graduados, podem geralmente voltar para os quartéis com suas posições e carreiras impolutas e seus salários e orçamentos freqüentemente aumentados pelos nervosos governos de transição (Nordlinger, 1977; Huntington, 1991).

Os líderes de regimes de partido único também enfrentam a competição de rivais, mas na maioria dos casos, tal como nos regimes personalistas, os benefícios da cooperação são suficientemente grandes para garantir o apoio contínuo de todas as facções. Ocorrem lutas pela liderança e crises sucessórias, mas com exceção de algumas situações extraordinárias, os quadros comuns sempre querem permanecer no poder. Durante as lutas pela liderança, a maioria dos quadros simplesmente fica quieta e espera para ver quem vai ganhar. Assim, em contraste com os regimes militares, as lutas pela liderança dentro dos regimes de partido único não costumam resultar em transições.

Essa diferença explica porque a literatura inicial sobre transições, que se baseava principalmente nos processos ocorridos nos regimes militares da América Latina, enfatizava as divisões dentro do regime como causas da iniciação da democratização. Em outras partes do mundo, onde o governo dos militares enquanto instituição é menos comum, era possível identificar facções e divisões no interior dos regimes autoritários, mas elas não pareciam resultar em transição. Em vez disso, os observadores enfatizaram a importância das crises econômicas (Haggard & Kaufman, 1995), das pressões externas (Huntington, 1991) e dos protestos populares (Bratton & van de Walle, 1992, 1997; Casper & Taylor, 1996) na derrubada de ditaduras de longa duração.

Os regimes militares têm mais fontes endógenas de instabilidade do que os personalistas ou de partido único e, por isso, são mais frágeis. Os que existiram entre 1946 e 1998 duraram, em média, cerca de nove anos.⁴ Os regimes personalistas sobreviveram cerca de quinze anos em média e os de partido único (excluindo-se aqueles mantidos por ocupação estrangeira ou ameaça militar) perduraram, em média, quase 23 anos. Ainda mais impressionantes são as diferenças de idade dos regimes de diferentes tipos que sobreviviam em 1998. A média de idade dos regimes militares era de sete anos, dos regimes personalistas, quase 19 anos, e dos de partido único, 35 anos.⁵ A Tabela 1 mostra a duração média e a taxa de sobrevivência de todos os tipos de regimes, inclusive os híbridos.

⁴ O conjunto de dados exclui regimes formados a partir de 1995 (obedecendo a regra dos três anos de poder) e todos os regimes em Estados que se formaram desde 1990. A vasta maioria dos interlúdios autoritários temporários excluída pela regra dos três anos é militar. Se fossem incluídos, a duração média dos regimes militares seria muito menor. Nordlinger, que não os excluiu de seus cálculos, concluiu que os regimes militares duram cinco anos, em média (1977:139).

⁵ Os números foram calculados com o uso de critérios estritos para a democratização. A Tabela 1 também mostra a duração do regime quando se usam critérios menos rígidos.

TABELA 1
Durabilidade dos diferentes tipos de regimes autoritários^a

| Tipo de regime | Duração média de governo (anos) ^b | Idade média dos regimes sobreviventes ^c | Porcentagem de regimes sobreviventes em 1998 |
|---|--|--|--|
| Militar | 8,8 (31) ^d | 7,3 (4) | 11,4% |
| Militar/pessoal | 10,3 (3) | 12,3 (3) | 19,8% |
| Pessoal ^e | 15,1 (43) | 18,8 (8) | 15,7% |
| Partido único/pessoal | 15,0 (8) | 39,0 (3) | 27,0% |
| Partido único (critério mais rígido) ^f | 22,7 (17) | 35,1 (17) | 50,0% |
| Partido único (critério menos rígido) | 25,7 (22) | 33,5 (11) | 33,3% |
| Partido único/militar | 23,8 (4) | (0) | 0,0% |
| Partido único/militar/pessoal | 31,0 (2) | 37,3 (3) | 60,0% |

^a Estão excluídos os regimes impostos e mantidos por ocupação estrangeira ou ameaça militar.

^b Inclui todos os regimes que acabaram até 1998.

^c Inclui regimes em existência em 1946, ou que se iniciaram desde então e que ainda sobreviviam em 1998.

^d O número de regimes em que se baseiam as médias aparece entre parênteses.

^e Um caso classificado aqui como sobrevivente é ambíguo: o governo de Rawlings em Gana. O país realizou eleições consideradas livres e legítimas pelos observadores internacionais em 1996 (e eleições boicotadas pela oposição em 1992) e os eleitores reelegeram Rawlings. Parece razoável classificar Gana como tendo feito uma transição para a democracia naquela ocasião. O único motivo para não fazer isso é que alguns observadores expressaram dúvidas sobre se Rawlings teria deixado o poder se tivesse sido derrotado e sobre a igualdade do campo de disputa. Se Gana fosse classificada como tendo feito a transição, isso aumentaria a idade média dos regimes sobreviventes em um décimo de ano.

^f Seis países dessa categoria realizaram eleições consideradas livres e legítimas por observadores internacionais, mas apesar disso, confirmaram o poder do partido dominante. Os resultados, se países são classificados como tendo se democratizado são mostrados imediatamente abaixo.

As taxas de sobrevivência para os diferentes tipos de regime também diferem muito. Somente cerca de 11% dos regimes militares que existiram desde 1946 ainda sobreviviam em 1998. A proporção de regimes personalistas não é muito maior (15%). Ao contrário, 50% dos regimes de partido único continuavam a existir. A proporção de cada tipo de regime que acabou durante cada período de cinco anos após 1945 aparece na Tabela 2. Esta apresentação cronológica revela os efeitos de choques exógenos, tais como a crise econômica dos anos 80, que afetam todos os regimes. Em média, a proporção de regimes militares que caíram durante qualquer período de cinco anos entre 1945 e 1994 foi cerca de 50% maior do que a proporção de regimes personalistas e cerca de quatro vezes a proporção dos regimes de partido único.

TABELA 2
Taxa de queda dos regimes autoritários

| Data | Partido único | Personalista | Militar |
|---|------------------------------------|--------------|-----------|
| 1945-1949 | 0,14 ^a (7) ^b | 0,11 (9) | 0,25 (4) |
| 1950-1954 | 0,0 (8) | 0,0 (12) | 0,33 (3) |
| 1955-1959 | 0,0 (11) | 0,27 (15) | 0,40 (5) |
| 1960-1964 | 0,05 (21) | 0,19 (16) | 0,13 (8) |
| 1965-1969 | 0,04 (24) | 0,21 (24) | 0,31 (13) |
| 1970-1974 | 0,13 (24) | 0,13 (24) | 0,20 (15) |
| 1975-1979 | 0,04 (27) | 0,35 (26) | 0,40 (15) |
| 1980-1984 | 0,12 (26) | 0,14 (22) | 0,55 (11) |
| 1985-1990 | 0,04 (23) | 0,18 (22) | 0,50 (8) |
| 1990-1994 | 0,26 (23) | 0,42 (19) | 0,43 (7) |
| Taxa de mortalidade média por período de 5 anos | 0,08 | 0,20 | 0,35 |

^a Proporção do número total de cada tipo de regime em existência, ou que entrou em vigência durante o período, que terminou durante cada período de cinco anos.

^b Número de regimes em cada categoria durante cada período de cinco anos.

Os regimes personalistas são menos vulneráveis às divisões internas do que os regimes militares, mas três características os tornam menos resistentes do que os regimes de partido único. Em primeiro lugar, eles raramente sobrevivem muito tempo após a morte do líder, talvez porque, em seus esforços para se defender de rivais em potencial, ele elimine com tanta freqüência os seguidores que demonstram altos níveis de capacidade e ambição. Dos 51 regimes personalistas incluídos em meu conjunto de dados, somente quatro sobreviveram por mais tempo após a morte ou derrubada do ditador: o de Salazar, em Portugal, o de Somoza, na Nicarágua, o de Tubman, na Libéria, e o de Duvalier, no Haiti. Essas exceções ressaltam a importância da eliminação de rivais em potencial para explicar porque os regimes personalistas não costumam sobreviver à morte de seus fundadores. Salazar ficou incapacitado dois anos antes de sua morte e escolheu pessoalmente Marcelo Caetano para sucedê-lo, dando-lhe assim proteção pessoal no estágio inicial de sua administração. Caetano, que durou seis anos, foi descrito como *um seguidor, não um líder. Sua cautela, seu legalismo e sua indecisão foram fatais para o regime que chefiava. Ele ficara tempo demais sob a sombra de um mentor que recompensava a diligência, mas desconfiava da iniciativa* (Maxwell, 1986, p.112). Somoza e Duvalier passaram o cetro para seus filhos e Tubman, ao seu gênio, talvez os únicos sucessores em potencial que podem ser tolerados pela maioria dos ditadores personalistas.

Os regimes personalistas surgem quando as forças armadas e os partidos não são suficientemente desenvolvidos ou autônomos para evitar que o líder assuma o controle pessoal das decisões e da seleção do pessoal. O medo de possíveis rivais leva esses governantes a enfraquecer essas e outras instituições que possam servir de bases de poder para contestações (Linz & Chehabi, 1998; Snyder, 1998). Os governantes personalistas costumam confiar em redes pessoais e, com freqüência, bastante instáveis, às vezes baseadas em parentesco, etnicidade ou região, no interior das quais favores particulares são trocados por lealdade. Suas equipes de governo costumam sofrer rotatividade freqüente para evitar que alguém crie uma base autônoma de apoio e os partidários antigos que se tornam rivais ou dissidentes são excluídos, com rapidez e sem cerimônia, dos cargos, da influência e, às vezes, da vida (Bratton & van de Walle, 1994, 1997). No início do século XXI, Saddam Hussein oferece um exemplo vívido de um ditador personalista em ação. *Oficiais antigos foram trocados, demitidos, executados ou estão tão identificados com o ditador que não têm futuro fora de sua órbita* (*Economist*, 1995, p.46).

A segunda característica que afeta a longevidade dos regimes personalistas é a relativa estreiteza de suas bases de sustentação. Eles distribuem benefícios e cargos para uma proporção menor de cidadãos do que os regimes de partido único e o grupo de beneficiados, com maior probabilidade, é dominado por um único grupo familiar, clânico, étnico e regional. Uma vez que as recompensas pela lealdade e as penalidades pela defecção fracassada são muito altas, as divisões internas são improváveis. Mas os grupos excluídos da participação e dos benefícios podem tentar desafiar o regime, ainda que as penalidades pelas tentativas fracassadas sejam também graves.

Tendo em vista que sustentam a lealdade de seus adeptos com o oferecimento de recompensas materiais, os regimes personalistas são vulneráveis a catástrofes econômicas, um fato relevante na atual economia internacional. O mau desempenho econômico não os desestabiliza, uma vez que o desempenho não precisa ser bom para recompensar os que se beneficiam de políticas inefficientes. Porém, desastres de tal magnitude que impedem o pagamento dos funcionários públicos e dos soldados são uma outra questão. As reformas econômicas que reduzem a intervenção do Estado também podem solapar o apoio ao regime, embora as pessoas sejam suficientemente inventivas para descobrir maneiras de se beneficiar com as reformas.

Os regimes de partido único também têm algumas fontes endógenas de instabilidade e, além disso, podem superar a morte dos fundadores e líderes. Mediante seu controle sobre a alocação de oportunidades educacionais, empregos e posições no governo, os partidos únicos podem obter a lealdade (ou pelo menos a concordância) de muitos dos indivíduos mais capazes, ambiciosos e socialmente ascendentes, em especial aqueles de origem camponesa ou marginal urbana cuja mobilidade social poderia, de outro modo, ser bastante limitada. Os partidos únicos abrem-se com maior probabilidade a todos os cidadãos leais do que os regimes personalistas e tendem a não limitar sua clientela a grupos clânicos, regionais ou étnicos. Na ausência de choques exógenos, é

improvável que se desestabilizem por rivalidades internas ou oposição externa, como demonstra sua notavelmente baixa mortalidade média por períodos de cinco anos antes de 1990 (ver Tabela 2). Dos regimes de partido único que existiam em 1946 ou se formaram depois daquela data, 50% ainda existiam em 1998.

Os regimes de partido único sobrevivem, em parte, porque suas estruturas institucionais tornam relativamente fácil permitir uma maior participação e influência popular nas políticas sem que o partido abandone seu papel dominante no sistema político. A maioria dos governos de partido único tem partidos de oposição legalizados e aumenta o espaço para a contestação política. Em seis deles (Botswana, México, Taiwan, Tanzânia, Angola e Moçambique), observadores externos certificaram a realização de eleições livres e legítimas, mas somente em dois deles o partido parecia, em 1998, correr o perigo de perder sua posição hegemônica.

Quando se defrontam com problemas inesperados, os regimes militares tendem a se dividir, os regimes personalistas reúnem suas forças e se encastelam e os partidos únicos tentam cooptar seus críticos. Em consequência, é muito mais provável que a derrubada violenta ocorra em regimes personalistas do que nos militares ou de partido único. O modo de acabar um regime personalista é um golpe, e a insurgência, o assassinato, o levante popular ou a invasão são causas importantes do colapso em mais da metade deles (ver Skocpol & Goodwin, 1994). Esse tipo de fim é relativamente incomum para os regimes militares ou de partido único. Os golpes são bastante comuns em governo militares, mas eles geralmente não acabam com o regime: são principalmente uma maneira de mudar a liderança ao mesmo tempo em que o regime se mantém.

As crises econômicas ameaçam a sobrevivência de todas as formas de governo, tanto autoritárias quanto democráticas. Os governos militares são mais vulneráveis a elas porque o mau desempenho econômico provavelmente precipitará ou piorará as divisões entre a oficialidade. Em média, os governos militares podem sobreviver somente a quantidades moderadas de más notícias econômicas, enquanto que os governos de partido único são notavelmente resistentes diante de um desempenho econômico desastroso. Nos regimes militares que caíram entre 1946 e 1993, a renda per capita cresceu, em média, 0,4% no ano anterior à queda.⁶ Esse baixo crescimento per capita nunca é uma boa notícia, mas também não significa uma crise econômica. A renda per capita declinou em média 0,5% no ano anterior às transições dos regimes personalistas, sugerindo que estes são de alguma forma mais resistentes ao declínio econômico do que os militares. Em contraste gritante, nos regimes de partido único que acabaram antes de

⁶ As transições mais recentes tiveram de ser excluídas desses cálculos devido a limitações de dados. O ano anterior a uma transição parece ser o melhor indicador do desempenho econômico relevante. As taxas de crescimento em anos de transição às vezes declinam fortemente em consequência do caos e da violência associados à própria transição e, às vezes, aumentam muito em resposta à euforia do público e ao otimismo renovado; ambas as possibilidades fazem delas indicadores ruins do desempenho econômico do antigo regime. Przeworski e Limongi (1997) testaram vários indicadores de longo prazo e retardados do desempenho econômico sobre a possibilidade de transição e descobriram que somente o ano anterior causava efeitos.

1993, a renda per capita caiu cerca de 4% em média durante o ano anterior à transição.⁷

Tendo em vista que há uma maior probabilidade de decidirem deixar o governo antes que as condições do país cheguem a uma crise, é também mais provável que os governos militares negociem uma transição organizada. O padrão de transição dos governos militares é a negociação, às vezes precedida por um golpe incruento contra a facção militar no poder deflagrado por oficiais decididos a voltar aos quartéis (Huntington, 1991). As democracias são criadas pela negociação. É muito raro que elas surjam de uma insurreição popular, rebelião ou guerra civil.

Das transições do domínio militar desde 1945, 31% resultaram em democracias estáveis, de vida longa, e outras 43% em democracias instáveis, de curta duração ou exclusivas. Em contraste, somente 16% das quedas de regimes personalistas levaram a democracias estáveis e 49% resultaram em novos autoritarismos. O nível médio mais alto de desenvolvimento econômico em países com regimes militares responde por parte dessa diferença, mas o efeito do tipo de autoritarismo no desenlace do regime, embora reduzido, permanece estatisticamente significante quando o nível de desenvolvimento econômico é mantido sob controle.

Uma vez que a negociação desempenha com mais probabilidade um papel importante nas transições dos governos militares do que nas transições mais rápidas e caóticas dos regimes personalistas, poderia pensar-se que os pactos seriam mais prováveis durante a transição dos regimes militares. Porém, os pactos explícitos do tipo enfatizado nos estudos sobre as transições na Venezuela, na Colômbia e na Espanha (Karl, 1986, 1990) são extremamente raros numa perspectiva comparada e muitas democratizações bem sucedidas aconteceram sem eles. Os esforços para fazer pactos geralmente fracassam e os que conseguem sucesso podem ser um reflexo de condições sociais e políticas subjacentes propícias à democracia estável, em vez de uma causa independente da estabilidade posterior.⁸ O pacto exitoso parece exigir a existência prévia de partidos bem organizados, com capacidade de assumir e manter compromissos, cujos membros abranjam a maior parte das elites políticas em potencial. A capacidade de manter compromissos implica um grau razoável de controle partidário sobre as facções rivais dentro de cada partido. Esse tipo de desenvolvimento partidário é incomum em países com pouca experiência democrática.

Embora os pactos explícitos para compartilhar o poder, excluir outros do governo e limitar o espaço das políticas sejam incomuns durante as transições de todos os tipos de regimes autoritários, as negociações e as barganhas desempenharam um papel na maioria das transições dos governos militares. Alguns governos de saída conseguiram

⁷ Como em outras partes deste ensaio, estão excluídos dos cálculos os regimes mantidos no poder por ameaça militar estrangeira direta.

⁸ O estudo dos efeitos de pactos tem sido afetado por um viés de seleção. A maioria dos observadores percebe apenas os pactos que duraram por um tempo razoável. Aqueles que fracassaram, como o de Honduras, baseado explicitamente na Frente Nacional Colombiana e que se esperava que garantisse o sucesso da transição para a democracia em 1971, quase nunca são estudados. O experimento democrático hondurenho foi derrubado em 1972.

negociar anistias para eles mesmos, limitações sobre a competição política futura e mudanças nas instituições políticas democráticas destinadas a prejudicar partidos de esquerda ou extremistas. Essas garantias pareciam muito importantes na época e podem ter apressado a transição. Porém, da perspectiva de 1998, elas parecem menos importantes. Nenhum governo democrático processou mais do que um punhado de pessoas por crimes cometidos durante os regimes autoritários, tenha havido ou não anistia, e a maioria não processou ninguém. A Coréia do Sul, um dos países em que os militares eram considerados dos mais bem sucedidos, puniu com mais severidade os ex-governantes militares do que a maioria dos países em que os ditadores eram considerados fracos.

Da mesma forma, os esforços para manipular o futuro espectro político revelaram-se menos eficazes (exceto no Chile) e menos importantes do que o esperado. Os eleitores, na vasta maioria das novas democracias, optaram por líderes de centro e partidos de centro-direita se saíram melhor do que o esperado (Bermeo, 1990). Onde as democracias sobreviveram, os arranjos iniciais de exclusão acabaram caducando. Durante a terceira onda, as ameaças à propriedade privada não vieram da esquerda, mas da política econômica ineficaz, do rompimento da ordem pública e da guerra civil.

As transições tardias se defrontaram com desafios diferentes daqueles enfrentados pelas primeiras. Enquanto os regimes militares, nem todos conservadores, predominaram nas primeiras quedas, as posteriores envolveram mais regimes de inclinação esquerdistas. Além disso, o colapso da União Soviética simplesmente mudou as percepções: na medida em que a atração por opções socialistas declinava, o mesmo acontecia com a ameaça esquerdistas e a suposta necessidade de arranjos institucionais para limitar a influência da esquerda.

O problema básico com que se defrontam as ditaduras que saem é que os acordos que fazem durante a transição não são, em geral, implementáveis depois que a transição se completa. Grande parte de seu poder de barganha desaparece no minuto em que deixam o poder. Os militares podem fazer cumprir os acordos sobre anistia e outros, mas somente se conseguem fazer, com credibilidade, ameaças de reagir com violência se o novo governo quebrar a promessa. A capacidade de fazer tais ameaças não depende do fato de a anistia ter sido assinada na época da transição, mas das condições dos militares no momento em que a ameaça se torna necessária (Hunter, 1997). Os partidos dominantes e as panelinhas do poder têm ainda menos capacidade de fazer valer acordos depois que saem do poder. Seu único recurso de fato é o apoio popular.

O sucesso dos esforços dos ditadores de saída para manter diretrizes políticas ou limitar a participação política no futuro também dependem do que acontece depois da transição (Pion-Berlin, 1992; Zagorski, 1994; Millett, 1995; Hunter, 1995; Ruhle, 1996; Pion-Berlin & Arceneaux, 1998). Vários ditadores impuseram mudanças nas instituições políticas tradicionais destinadas a criar desvantagens de longo prazo aos seus oponentes. A maioria desses esforços foi de visão acanhada e grosseira, levando ao tipo de voto

estratégico descrito de forma tão elegante na análise feita por O'Donnell (1973) da política argentina na década de 1960, ou a outras consequências imprevistas. Ademais, as instituições podem ser mudadas e depois que os autoritários deixam o poder, os políticos democráticos têm fortes incentivos para mudar qualquer coisa que ponha em desvantagem grandes grupos de cidadãos. Os regimes autoritários conseguiram perpetuar diretrizes políticas somente onde uma quantidade substancial de cidadãos se beneficia com elas. Até mesmo no Chile, as várias inovações institucionais de Pinochet dependem para sua sobrevivência de cerca de um terço dos eleitores que continuam a votar nos partidos conservadores.

Os efeitos dos choques exógenos

Os governos autoritários precisam de algum apoio e muita aquiescência para permanecer no poder. Uma ditadura muito coesa e disposta a usar a força pode sobreviver apesar da ampla oposição por um período limitado, mas não indefinidamente, e não se seus quadros a abandonarem. O governo autoritário, tal como outros, precisa ser capaz de distribuir benefícios a partidários ativos e parceiros de coalizão para conseguir um desempenho econômico passável, a fim de sustentar a aquiescência da massa e manter capacidade de coerção adequada para atravessar os tempos inevitáveis em que não consegue cumprir o prometido. Os choques exógenos que solapam os regimes autoritários são aqueles que impedem o desempenho econômico passável, a distribuição de benefícios para partidários e aliados e destrói a capacidade de coerção.

Como mostra a Tabela 2, a taxa de colapso dos regimes autoritários aumenta no contexto de choques externos, tanto geopolíticos como econômicos. A partir da segunda crise do petróleo, no final dos anos 70, à que se acrescentou a crise da dívida, as mudanças na economia internacional tornaram cada vez mais difícil o desempenho econômico aceitável dos governos. Essa crise mundial atingiu com mais força os países da África e da América Latina, mas também reduziu o consumo na Europa comunista e em outros lugares. Dos catorze regimes militares no poder logo antes da segunda crise do petróleo, todos caíram até 1998, uma década depois. Não estou sugerindo que a crise econômica causou essas quedas, mas que ela piorou as divisões já existentes dentro das forças armadas, aumentou muito os protestos populares contra os regimes militares e lançou dúvidas sobre a competência desses governos, até mesmo aos olhos dos oficiais. Diante da oposição popular e do crescimento do facciosismo interno, uma volta aos quartéis tornou-se cada vez mais atraente para oficiais de muitos países.

Todos os tipos de regimes autoritários foram afetados pela crise econômica, com as populações mergulhadas na miséria culpando seus governantes e assumindo gradualmente o risco de exigir mudanças. Com o aprofundamento da crise, as reformas econômicas exigidas pelo FMI forçaram os governos a reduzir os benefícios aos seus adeptos tradicionais. No final dos anos 80, os partidários do regime perdiam seus

empregos públicos e enfrentavam cortes de salários em muitos países em desenvolvimento, a liberalização do comércio solapava o apoio dos trabalhadores e do capital no setor de substituição de importações de muitas economias (geralmente alimentado por subsídios governamentais) e várias reformas econômicas cortavam as oportunidades de lucro dos *rent seekers* em todo o mundo. A reforma econômica reduziu os benefícios dos adeptos do regime ao mesmo tempo em que a própria crise diminuía a aquiescência dos cidadãos comuns.

Os regimes personalistas começaram a cair numa taxa crescente no começo dos anos 90. Enquanto as economias funcionaram de modo a permitir que os líderes personalistas proporcionassem acesso a oportunidades e recursos, os adeptos permaneceram fiéis ao regime. Mas durante a década de 1990, a *crise econômica enfraqueceu as bases materiais do poder patrimonialista: com recursos cada vez mais escassos para distribuir, as elites políticas se defrontaram com o crescente problema de como manter o controle das redes clientelistas* (Bratton & van de Walle, 1997, p.100). A pressão de agentes de doação e empréstimos forçou os governantes a reduzir exatamente o tipo de gasto estatal mais útil politicamente e mudar as políticas intervencionistas que haviam tradicionalmente oferecido as rendas necessárias. Sem esses atrativos materiais, os aliados e partidários abandonaram seus líderes. O grande aumento da taxa de mortalidade dos regimes personalistas africanos no começo dos anos 90 sugere que essas quedas não foram causadas pelo mau desempenho econômico *per se* (que começara na maioria dos países dez anos antes), mas pela combinação de pressões externas e reformas que cortaram benefícios aos quadros do regime.⁹ Embora poucos países africanos tenham feito transições completas para a democracia, muitos regimes autoritários caíram. É possível dizer que poucos regimes personalistas da África perdurão no começo do século XXI, mas o que virá depois deles é difícil de prever.

Em média, os regimes de partido único foram notavelmente resistentes mesmo diante das longas e graves crises econômicas. Uns poucos (Malásia, Cingapura e Taiwan) continuaram a prosperar até recentemente, mas são exceções. O colapso do império soviético destruiu a capacidade de coerção na Europa oriental e levou a um crescimento rápido das dificuldades econômicas em todo o bloco comercial soviético. Estima-se que em Cuba a renda caiu em 50% em consequência da retirada dos subsídios da URSS (Pastor, 1994). Com o final da intervenção soviética, os regimes do leste europeu caíram como frutas podres no final do verão. Porém, muitos regimes de partido único fora da esfera de influência soviética, tanto comunistas como não-comunistas, mostraram maior resistência diante de crises econômicas muito piores do que a da Europa oriental – uma indicação de que esse tipo de regime tem grande capacidade de resistência quando não depende de uma potência externa para coerção. Oitenta e cinco por cento dos regimes

⁹ Pode parecer que os resultados estatísticos de Bratton e van de Walle (1997) contestam esta conclusão, mas eles buscam explicar a democratização (definida como a ocorrência de uma eleição fundadora), não um colapso autoritário.

autônomos de partido único que estavam no poder no começo da segunda crise do petróleo ainda existiam uma década depois, e 59% ainda sobreviviam em 1998. Os jogos analisados acima ajudam a explicar porque os regimes de partido único são mais resistentes do que os militares e, portanto, porque até mesmo graves choques exógenos podem não derrubá-los.

Conclusão

Este ensaio começou por esboçar vários argumentos bastante aceitos sobre a transição de regime. Depois examinou os indícios que sustentam e contestam cada argumento. Alguns foram confirmados, outros não.

Fortes evidências sustentam o argumento de que o desenvolvimento econômico aumenta a probabilidade da democracia política. Os dados disponíveis também dão sustentação à afirmação de que os regimes autoritários caem com maior probabilidade durante crises econômicas, embora algumas formas de autoritarismo sejam mais suscetíveis ao mau tempo econômico do que outras.

Porém, em um conjunto de 163 transições de regime, encontrei pouca confirmação de que os pactos aumentam a probabilidade da democracia. Eles podem ter tido esse efeito em uns poucos casos, mas não podemos descartar a hipótese de que a probabilidade de pactos e democracia estável cresce com a existência de partidos bem estabelecidos e coerentes, capazes de assumir compromissos confiáveis de obediência aos pactos.

Embora não tenha ainda decorrido tempo suficiente para se ter certeza, também encontrei poucos dados para apoio da idéia de que anistias e outros contratos implícitos entre os governantes autoritários que saem e os líderes da oposição têm efeitos substanciais de longo prazo. Todos os autoritários que deixam o governo enfrentam sérios problemas para implementar os contratos no futuro.

A principal contribuição original deste estudo é propor uma inovação teórica que engloba vários argumentos aparentemente contraditórios. Comecei essa seção utilizando a teoria dos jogos e fazendo uma simples comparação dos incentivos para os oficiais em regimes militares com os incentivos para os quadros em regimes personalistas e de partido único. Se os incentivos mostrados nos jogos são, em média, exatos, então podemos compreender porque o processo de transição dos regimes militares difere daquele dos regimes de partido único e personalista. Uma vez que a maioria dos oficiais valoriza a unidade e a capacidade da instituição militar mais do que a ocupação dos cargos de mando, os regimes militares agarram-se menos ao poder do que outras formas de autoritarismo e, na verdade, iniciam as transições.

Essa percepção conduz a explicações para muitas das diferenças entre as transições mais antigas, geralmente de governos militares, e as mais novas, principalmente de regimes personalistas. A maioria das transições militares começa, como

observam O'Donnell e Schmitter (1986), com desacordos e divisões internas. Mas a maioria dos regimes personalistas agarra-se ao poder por tanto tempo quanto possível. Em consequência, é mais provável que sejam derrubados por levantes populares e rebeliões. A probabilidade de ocorrerem protestos populares em algum momento da transição é igual para todos os tipos de regime, mas eles são freqüentemente o primeiro indicador da transição iminente do regime personalista, enquanto que as transições do poder militar costumam já estar em andamento antes do crescimento dos protestos.

A maioria dos regimes militares termina em negociação, o que responde pela ênfase que a literatura mais antiga sobre transições põe em barganhas e nas vantagens da moderação. Mas a maioria dos regimes personalistas acaba em golpe, muitos deles acompanhados de violência generalizada. Se a oposição a muitos regimes personalistas permaneceu moderada, ela talvez sobreviva até que o ditador, ou mesmo seus netos, morram de velhice. Os líderes de regimes personalistas também negociam quando sofrem pressões de agentes de empréstimos ou se defrontam com amplos protestos públicos, mas a proporção dos que repudiam os acordos que eles fazem é muito alta.

A transição nos regimes de partido único, embora tema de vários estudos de caso, não desempenhou um papel importante na literatura comparativa sobre transições porque poucas ocorreram, além daquelas que resultaram diretamente do colapso da União Soviética. Os regimes de partido único sob pressão de doadores e da oposição popular inclinam-se mais para a negociação do que os regimes personalistas. Tal como os oficiais, os quadros do partido podem esperar que sua vida continue a mesma depois da liberalização ou mesmo da mudança de regime. Se não conseguem evitar essa mudança, ficam em melhor situação numa democracia do que em alguma outra forma de autoritarismo. Partidos anteriormente hegemônicos não perderam importância na vida política sempre que os países se democratizaram plenamente, mas foram proscritos e reprimidos em várias nações que não se democratizaram. Em consequência, eles têm bons motivos para negociar a saída, em vez de se arriscarem a uma expulsão mais violenta. Fora da área afetada pelo colapso soviético, os regimes de partido único tentaram negociar mudanças institucionais que permitem alguma participação à oposição e satisfazem a agentes de doação e empréstimos internacionais, ao mesmo tempo em que não abrem mão do controle do governo e dos recursos a ele ligados. É muito cedo para saber se a maioria dessas liberalizações irá avançar no sentido da transição plena, ou se estabilizar como sistemas de partido único dominante "livres e legítimos", como esperam os líderes desses regimes.

Desde o grande surto de 1989 a 1992, o ritmo das transições diminuiu. Os observadores podem recuperar o fôlego e fazer um inventário do que aprenderam. A democratização atraiu a atenção dos estudiosos nos últimos vinte anos, mas resistiu a entregar seus segredos teóricos. Apesar da alta qualidade de muitas das obras aqui citadas, nossa compreensão teórica permanece estreita. Mas conseguimos reunir uma quantidade impressionante de "dados", principalmente na forma de estudos de caso.

Talvez tenha chegado o momento de começar a encontrar os padrões que eram menos óbvios anteriormente. Tratei de um padrão até aqui obscuro que parece dar sentido a várias observações aparentemente contraditórias de diferentes regiões. Outros padrões esperam para serem descobertos.

Agradecimentos

Meu trabalho neste projeto beneficiou-se de conversas com muitos colegas ao longo dos anos. Sou especialmente grata a David Laitlin, Alan Ware, David Collier e John Zaller por seus *insights* e atenção ao detalhe. Meus agradecimentos também a Scott Waugh da UCLA, que proporcionou os fundos de pesquisa que tornaram possível a coleta de dados para este projeto, e a meus assistentes de pesquisa: Allyson Benton, Johanna Birnir, Kimberly Niles, Cathy Sweet e John Quinn.

BIBLIOGRAFIA

- AGÜERO, F. (1992) The military and the limits to democratization in South America. In: *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, ed. MAINWARING, S., O'DONNEL G. & VALENZUELA, J.S., p.153-98. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- _____. (1995) *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- ARRIAGADA, G. (1988) *Pinochet: The Politics of Power*. Trad. MORRIS, N. Boston, Unwin Hyman.
- BARROS, A.S.C. (1978) *The Brazilian military: professional socialization, political performance and state building*. Tese de PhD. University of Chicago.
- BERMEO, N. (1990) Rethinking regime change. *Comparative Politics*, 22:359-77.
- _____. (1997) Myths of moderation: confrontation and conflict during democratic transitions. *Comparative Politics*, 29:305-22.
- BIENEN, H. (1978) *Armies and Parties in Africa*. New York, Africana.
- BOLLEN, K. (1979) Political democracy and the timing of development. *American Sociological Review*, 44:572-87.
- BRATTON, M. & VAN DE WALLE, N. (1992) Popular protest and political reform in Africa. *Comparative Politics*, 24:419-42.
- _____. (1994) Patrimonial regimes and political transitions in Africa. *World Politics*, 46:453-89.
- _____. (1997) *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BURKHART, R. & LEWIS-BECK, M. (1994) Comparative democracy: the economic development thesis. *American Political Science Review*, 88:903-10.

- BURTON, M., GUNTHER, R. & HIGLEY, J. (1992) Introduction: elite transformation and democratic regimes. In: GUNTHER, R. & HIGLEY, J. (ed.) *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, p.1-37.
- CASPER, G. & TAYLOR, M. (1996) *Negotiating Democracy*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- COLLIER, R. & MAHONEY, J. (1997) Adding collective actors to collective outcomes: labor and recent democratization in South America and Southern Europe. *Comparative Politics*, 29:285-303.
- COLOMER, J. (1995) *Game Theory and the Transition to Democracy: The Spanish Model*. Aldershot, Edward Elgar.
- DECALO, S. (1976) *Coups and Army Rule in Africa: Studies in Military Style*. New Haven, Yale University Press.
- DIAMOND, L. & LINZ, J.J. (1989) Introduction: politics, society and democracy in Latin America. In: DIAMOND, L., LINZ, J.J. & LIPSET, S.M. (ed.) *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder, Lynne Rienner.
- Economist*. (1995) Saddam sacks a henchman. 22 de Julho, p.46.
- FINER, S. (1975) *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. Harmondsworth, Penguin, 2^a. ed.
- FONTANA, A. (1987) *Political decision-making by a military corporation: Argentina, 1976-1983*. Tese de PhD. University of Texas.
- HAGGARD, S. & KAUFMAN, R.R. (1995) *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, Princeton University Press.
- _____. (1997) The political economy of democratic transitions. *Comparative Politics*, 29:263-83.
- HUNTER, W. (1995) Politicians against soldiers: contesting the military in postauthoritarian Brazil. *Comparative Politics*, 27:425-45.
- _____. (1997) *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- HUNTINGTON, S.P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- JACKMAN, R.W. (1973) On the relations of economic development to democratic performance. *American Journal of Political Science*, 17:611-21.
- JANOWITZ, M. (1960) *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Glencoe, Free.
- _____. (1977) *Military Institutions and Coercion in the Developing Nations*. Chicago, University of Chicago Press.
- JENKINS, D. (1984) *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics, 1975-1983*. Ithaca, Cornell University Press.
- KARL, T.L. (1986) Petroleum and political pacts: the transition to democracy in Venezuela. Ver O'Donnell et al. 1986, 3:196-219.
- _____. (1990) Dilemmas of democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 23:1-21.
- KENNEDY, G. (1974) *The Military in the Third World*. Nova York, Charles Scribner's Sons.

- LIDDLE, W.R. (1989) *The relative autonomy of the third world politician: Soeharto and Indonesian economic development in comparative perspective*. Apresentado no Reunião Anual da American Political Science Association, Atlanta.
- LINZ, J.J. & CHEHABI, H.E. (eds.) (1998) *Sultanistic Regimes*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- _____ & STEPAN, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LIPSET, S. M. (1959) Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53: 69-105.
- LONDREGAN, J. B. & POOLE, K. (1990) Poverty, the coup trap, and the seizure of executive power. *World Politics*, 42:151-83.
- _____. (1996) Does high income promote democracy? *World Politics*, 49:1-30.
- MAXWALL, K. (1986) Regime overthrow and the prospects for democratic transition in Portugal. Ver O'Donnell et al 1986, 2:109-37.
- MILLETT, R. L. (1995) An end to militarism? Democracy and the armed forces in Central America. *Current History*, 94:71-75.
- MOORE, B. (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston, Beacon.
- NORDLINGER, E. (1977) *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- O'DONNELL, G. (1973) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley, University of California Institute for International Studies.
- _____ & SCHMITTER, P. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- _____, SCHMITTER, P. & WHITEHEAD, L. (eds.) (1986) *Transitions from Authoritarian Rule*. 4 vols. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- OLIVEIRA, E. R. de. (1978) *As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis, Vozes.
- PASTOR, M. (1994) Waiting for change: adjustment and reform in Cuba. *World Development*, 23: 705-21.
- PION-BERLIN, D. (1992) Military autonomy and emerging democracies in South America. *Comparative Politics*, 25:83-102.
- _____ & ARCENEAUX, C. (1998) Tipping the civil-military balance: institutions and human rights policy in democratic Argentina and Chile. *Comparative Political Studies*, 31: 633-61.
- PRZEWORSKI, A. & LIMONGI, F. (1997) Modernization: theories and facts. *World Politics*, 49:155-83.
- REMMER, K. (1989) *Military Rule in Latin America*. Nova York, Unwin Hyman.
- RUHLE, J. M. (1996) Redefining civil-military relations in Honduras. *Journal Interamerican of Studies and World Affairs*, 38:33-66.

- SKOCPOL, T. & GOODWIN, J. (1994) Explaining revolutions in the contemporary Third World. In: SKOCPOL, T. *Social Revolutions in the Modern World*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 259-78.
- SNYDER, R. (1998) Paths out of sultanistic regimes: combining structural and voluntarist perspectives. Ver Linz & Chehabi 1998, p. 49-81.
- STEPAN, A. (1971) *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press.
- VALENZUELA, A. (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- VAN DOORN, J. (ed.) (1968) *Armed Forces and Society: Sociological Essays*. Haia, Mouton.
- _____. (1969) *Military Profession and Military Regimes: Commitments and Conflicts*. Haia, Mouton.
- ZAGORSKI, P. (1994) Civil-military relations and Argentine democracy: The armed forces under the Menem government. *Armed Forces and Society*, 20:423-37.

Traduzido e publicado com autorização da *Annual Review of Political Science*, vol.2, 1999,
by Annual Reviews, www.AnualReviews.org

Tradução do original em inglês de Pedro Maia Soares