

## Capítulo 1

# O passado autoritário e as democracias da Europa do Sul: uma introdução

Os autores que colaboraram neste livro têm como objetivo comparar o modo como as democracias da Europa do Sul e da América Latina lidaram com o seu passado autoritário. Nos últimos anos, a agenda de «como lidar com o passado» foi sendo cada vez mais associada à qualidade das democracias contemporâneas. Muitos anos depois do processo do colapso autoritário, democracias consolidadas revisitam o passado, quer simbolicamente, para superar legados históricos quer, por vezes, para punir as elites associadas com os anteriores regimes autoritários. Novos fatores, como o ambiente internacional, condicionalidade, clivagens partidárias, ciclos da memória e comemorações, políticas de perdão e outros trazem efetivamente o passado de volta à arena política.

O fim da Guerra Fria e a emergência de uma comunidade internacional mais ativa na exportação de valores e instituições democráticas, da condicionalidade no acesso a comunidades políticas como a União Europeia (UE) e o desenvolvimento, tanto a nível doméstico como internacional, das políticas de perdão e de reparações pelas injustiças do passado tornaram-se simbólicos de uma maior «qualidade» da democracia liberal, enquanto, ao mesmo tempo, se deram passos significativos no sentido de uma transnacionalização da justiça política associada com a violação de direitos humanos (Torpey 2003; Nobles 2008). Esta «cascata de justiça», na viragem do século, foi também caracterizada pela responsabilização de indivíduos (sobretudo, políticos) pelos seus papéis anteriores nas violações de direito humanos, em muitos casos através de julgamentos (Lutz e Sikkink 2001; Sikkink 2011).

A mudança de regime obriga as novas autoridades a enfrentar a herança do passado e as transições democráticas foram terreno fértil para

atitudes mais ou menos radicais em relação à eliminação dos legados do autoritarismo e, em particular, à punição política das suas elites e à dissolução das instituições com as quais estas estavam associadas (Elster 2006).

O presente volume aborda duas dimensões dos legados autoritários nas democracias: elites políticas associadas aos regimes autoritários e violações de direitos humanos associadas a instituições repressivas. Este estudo sugere que devemos encarar a justiça transicional como parte de uma mais ampla «política do passado» das democracias contemporâneas: um processo no qual as elites e a sociedade dos regimes democráticos re-veem o significado do passado autoritário e agem sobre os seus legados em termos do que esperam alcançar no presente.

Como fizeram notar Wüstenberg e Art numa análise da literatura sobre os legados autoritários para a democracia, «prestámos pouca atenção à memória histórica como uma variável causal na política interna» (Wüstenberg e Art 2008, 73). De facto, até hoje, «justiça transicional» e «estudos sobre a memória» evoluíram a par, mas raramente se encontram. Os estudos da justiça transicional fazem parte da «transitologia» ou, mais genericamente, pertencem à política comparada e à «Ciência Política». Por contraste, os «estudos sobre a memória» emergem da Sociologia e da História. Em muitos casos, os historiadores, em particular, desempenham um duplo papel como estudiosos do autoritarismo e guardiões da «verdade sobre o passado» nas democracias pós-autoritárias.

Apesar da existência de um número significativo de estudos para países como Espanha e Itália, estes processos não foram objeto de uma investigação sistemática entre países e a perspetiva comparada foi negligenciada. Neste volume, cientistas políticos e historiadores oferecem estudos teóricos, comparados e aprofundados de alguns países sobre a justiça transicional e a «política do passado» na Europa do Sul, tentando identificar padrões mais amplos e fatores que explicam tanto as semelhanças como as diferenças entre os casos.

Esta introdução tem duas partes. Na primeira, procuramos enquadrar os conceitos de legados autoritários, justiça transicional e política do passado como são aqui aplicados. Na segunda, analisamos as formas de justiça transicional que estavam presentes durante os processos de democratização na Europa do Sul.

## **Legados autoritários, justiça transicional e política do passado nas novas democracias**

Três conceitos – legados autoritários, justiça transicional e políticas do passado – estruturam este volume. A bem da clareza conceptual, temos de apresentá-los à luz do debate recente sobre este tema.

A investigação sobre mudanças de regime, particularmente sobre transições para a democracia, tem usado cada vez mais o conceito de «legados autoritários», em especial no caso das transições das ditaduras comunistas para a democracia (Grzymala-Busse 2002; Ekiert e Hanson 2003; LaPorte e Lussier 2008). Embora seja muito difícil medir o impacto de um legado e poucos académicos utilizem definições explícitas do que constitui um «legado», alguns enfatizam as características institucionais e estruturais e outros sublinham os padrões comportamentais. Grigore Pop-Eleches introduziu uma definição de legados «como os pontos de partida estruturais, culturais e institucionais de uma ditadura (ex-comunista ou – pode-se acrescentar – qualquer ditadura) no princípio de uma transição» (Pop-Eleches 2007, 910). Um problema importante aqui é como destringer legados específicos dos regimes autoritários anteriores de legados históricos *tout court*, uma vez que o que se encontra no armário quando as transições abrem as portas das ditaduras é muito mais do que autoritarismo.

Num esforço pioneiro para compreender as ligações entre legados autoritários de direita e a «qualidade» de uma democracia consolidada, Cesarini e Hite (2004, 4) definem-nos como «todos os padrões comportamentais, regras, relações, situações sociais e políticas, normas, procedimentos e instituições, quer introduzidos quer claramente reforçados pelo regime autoritário imediatamente anterior», que sobrevivem à mudança de regime, argumentando que as três variáveis-chave são: a estabilidade do anterior regime autoritário; a inovação institucional desse regime; e o modo de transição. Por outras palavras, «quanto mais estável e institucionalmente inovador o regime autoritário, maior o potencial de influência de legados autoritários. Quanto maior for o papel dos líderes autoritários no modo de transição, maior a influência potencial dos legados autoritários» (Hite e Morlino 2004, 25).

Como acima referimos, neste volume estamos sobretudo interessados em dois legados de regimes autoritários: elites políticas e instituições repressivas. Ironicamente, se estes não são os mais importantes para determinar a qualidade das democracias pós-autoritárias, são sem dúvida os

legados que mais dividem as elites durante os processos de transição, e são aqueles que determinam perceções de rutura e/ou continuidade para grandes setores da sociedade. São também os mais persistentes nos debates e nas atitudes de democracias consolidadas em relação ao passado.

Uma das hipóteses (muitas vezes mais afirmadas do que demonstradas) que inicialmente dominaram a literatura sobre democratização é a de que a sobrevivência e a reconversão de importantes segmentos das elites autoritárias e a impunidade daqueles que no regime anterior estavam mais ativamente envolvidos na repressão tiveram um impacto pesado na qualidade das democracias pós-autoritárias. No seu trabalho pioneiro *Transitions from Authoritarian Rule*, Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter afirmam que «é difícil imaginar como uma sociedade pode regressar a um certo nível de funcionamento com apoio social e ideológico à democracia política sem, de certo modo, enfrentar os elementos mais penosos do seu próprio passado» (O'Donnell e Schmitter 1986, 30).

O que significa para uma nova democracia herdar do anterior regime autoritário uma parte significativa da sua classe política? A qualidade dos políticos profissionais democráticos com valores autoritários e baixos níveis de lealdade para com a democracia e o seu impacto em perceções negativas das elites por parte de sociedades em transição são os elementos mais comumente referidos na literatura (Dahl 1971; Linz 1978; O'Donnell 1992). Por um lado, a continuação de segmentos significativos da elite política e da administração pública autoritárias no novo regime pode ter importantes repercussões numa nova democracia, que fica provida de uma elite cuja lealdade ao novo regime democrático é duvidosa, o que leva a uma falta de confiança nas novas instituições (O'Donnell 1992; Power 2000). Por outro lado, pode também diminuir o apoio social ao novo regime, tendo como resultado um sentimento geral de desconfiança relativamente às elites políticas, às instituições e ao Estado como um todo, por serem identificados com o autoritarismo e a repressão anteriores (Backer 2009).

Outra dimensão, muitas vezes subestimada na investigação, é a da construção pelas novas democracias de uma memória coletiva dominante de rutura com o passado. De facto, «é uma tese comum entre atores transicionais, e que é muitas vezes repetida na literatura sobre democratização, que é importante» desacreditar a governação dos ditadores (Pridham 2000, 47). Como observa Alexandra Barahona de Brito, ao estabelecer uma rutura moral e política com um passado não democrático e repressivo – cuja marca essencial é mudar os limites e padrões, de inclusão e exclusão social e política –, a voz das vítimas é legitimada, a repressão é

condenada, os democratas tornam-se os novos vencedores, e os antigos opressores párias (Barahona de Brito 2011). A legitimação democrática leva tempo, e esta «legitimação invertida» pode ajudar a estabelecer uma rutura clara com o passado (Valenzuela 1992, 48).

A justiça transicional envolve toda uma série de medidas tomadas durante o processo de democratização, que vão para além da mera criminalização da elite autoritária e dos seus colaboradores e agentes repressivos, e implicam igualmente uma grande diversidade de esforços extrajudiciais para erradicar o legado do anterior poder repressivo, tais como investigações históricas oficiais sobre a repressão dos regimes autoritários, saneamentos, reparações, dissolução de instituições, comissões da verdade e outras medidas que se tomam durante um processo de transição democrática (Cesarini 2009, 498-499). Como conjunto de atitudes e decisões relativas ao passado autoritário, a justiça transicional é, ao mesmo tempo, uma consequência e uma parte de um processo de mudança de regime, pelo que deveríamos situá-la exclusivamente em países a viver transições democráticas (Teitel 2000, 6).

Nos últimos anos, tanto no mundo das ciências sociais como nos *think tanks* dos profissionais da reconciliação, o conceito perdeu parte do seu rigor e adquiriu um certo grau de elasticidade, ao ponto de ter ficado associado a todas e a cada uma das decisões, sejam elas punitivas, de reconciliação ou ambas as coisas, respeitantes ao passado autoritário e/ou a injustiças passadas, que uma democracia ou instituição internacional procura impor. Contudo, a bem da clareza conceptual, devíamos ligar claramente justiça transicional com democratização: esse «intervalo entre um regime político e outro» (O'Donnell 1992, 10). Por outras palavras, a justiça transicional é uma componente de um processo de mudança de regime, cujas diferentes facetas são uma parte integrante deste processo incerto e excecional que tem lugar entre a dissolução do autoritarismo e a institucionalização da democracia.

A responsabilização é essencial para a própria definição de democracia e podem-se desencadear novos processos em qualquer regime democrático pós-autoritário. Como acertadamente observa um estudioso de processos de depuração nas democracias da Europa Central e de Leste, citando Adorno, «a justiça política não pode ser separada da moral como um contínuo ao lidar com o passado» (Tismaneanu 2009, xi). Por outro lado, decisões de desencadear a justiça retroativa em democracias consolidadas podem ter já um conjunto muito maior de fatores e, mais importante, estão já enquadradas por instituições democráticas consolidadas e pelo Estado de direito. Como sublinha Alexandra Barahona de Brito, o

passado autoritário pode ser ativado e manipulado por atores sociais e políticos em momentos particulares, e atores específicos, como partidos, identidades ou grupos de interesses, podem apoiá-los ou não numa dada conjuntura (Barahona de Brito 2011). Neste estudo, como foi salientado acima, consideramos a justiça transicional como ponto de partida de uma mais ampla «política do passado» que é inerente às democracias liberais: um processo dinâmico, no âmbito do qual as elites e a sociedade reveem, negociam e (por vezes) se desentendem relativamente ao significado do passado autoritário e das injustiças passadas, em termos daquilo que esperam alcançar na qualidade presente e futura das suas democracias.

O tipo de transição democrática é o indicador mais operativo para uma explicação da forma da justiça transicional num processo de democratização, em particular nos seus aspetos punitivos. O controlo das elites sobre a determinação do tempo de transição e a grande continuidade de elites políticas ao longo do processo de transição levam transições «por transação», ou transições «contínuas», a evitar, em geral, a punição ou o saneamento das elites autoritárias. Isto constitui, no entanto, apenas uma faceta, uma vez que, a par de transições simplesmente «impostas» por elites governantes, as transições «pactuadas», desde 1974, ultrapassaram em número outras formas de transição democrática que são a revolução e a reforma. Assim, vale a pena destacar um problema que as transições pactuadas e impostas partilham: ambas têm tendência para manter inalterados «privilégios existentes» em vários domínios (Schmitter 2010, 23).

Na sua obra clássica *A Terceira Vaga*, Samuel Huntington argumenta que a emergência ou não emergência da «justiça transicional» não é tanto uma questão moral como uma questão relacionada com a «distribuição de poder durante e após a transição» (Huntington 1990, 215). Em termos simples, só nos países onde a autoridade política se desmoronou e foi substituída por uma oposição se apresenta a possibilidade de punição. Em transições por reforma, nas quais a elite autoritária é um parceiro poderoso no processo de transição, o espaço para a introdução de medidas retributivas é limitado. Huntington escrevia em 1990, quando as transições na Europa Central e de Leste estavam apenas a começar, e em muitos casos as reivindicações de punição e de reparações prosseguiram, mesmo tendo havido transições negociadas de que já tinham resultado democracias consolidadas, em contradição com as suas hipóteses (Nalepa 2010). No entanto, Huntington estava basicamente certo e o aumento exponencial de transições democráticas no final do século XX, com quase 80 países a passarem por processos de democratização, mostra que ele tinha razão neste ponto.

Na Europa do Sul, na década de 1970, como na América Latina, nos anos 1980, e na Europa Central, nos anos 1990, as pressões para a criminalização das elites autoritárias e dos aparelhos repressivos estiveram presentes desde os primeiros momentos da transição, mas apenas em transições por rutura se verificou de facto a oportunidade de isso acontecer. Outras formas de justiça transicional, como as reparações, amnistias ou comissões da verdade, eram a única opção disponível em democratizações em que as antigas elites exerciam poder de veto direto ou indireto no processo de mudança de regime (Barahona de Brito *et al.* 2001; Stan 2009).

Se a dissolução das instituições repressivas e das organizações políticas e para-estatais associadas a ela estão presentes, mesmo nas «transições contínuas», a punição política e criminal das elites é muito mais complicada, mesmo quando uma amnistia para as elites acompanha este tipo de transição. Como observaram muitos académicos, algumas formas de justiça transicional podem melhorar a consolidação democrática de várias maneiras, desde demonstrando um corte com o passado e a igualdade perante a lei até forjando interpretações históricas comuns, «mas a responsabilização criminal tem a vantagem adicional de eliminar opositores políticos» (Grodsky 2008).

Os processos de transição democrática desde 1945 proporcionam-nos uma vasta panóplia de exemplos de punição de elites autoritárias. A criminalização e dissolução dos seus partidos e a suspensão temporária dos seus direitos políticos, como nas democracias que foram estabelecidas depois da II Guerra Mundial, ou em Portugal em 1974, poderiam ser um dos polos no espectro de punição. Espanha e o Brasil ficariam no lado oposto, constituindo exemplos de casos em que secções da direita que tinha estado associada, respetivamente, ao franquismo e à ditadura militar brasileira controlaram em grande parte o ritmo da transição política e em que uma elite que estava associada com o regime anterior manteve um nível elevado de poder dentro do regime democrático subsequente, nomeadamente em novos partidos de direita. No último caso, por exemplo, quase metade da classe política pós-transição tinha apoiado o regime militar durante 20 anos (Power 2000, 2). A situação era semelhante para algumas das transições democráticas que ocorreram na Europa Central e de Leste, onde secções muito significativas da elite, e até dos partidos comunistas no poder, sobreviveram, em alguns casos não abdicando das suas convicções e noutros transformando-se em sociais-democratas moderados. Isto apanhou de surpresa muitos observadores contemporâneos, apesar de já existir o exemplo da queda das ditaduras de direita nos anos

1970 e 1980 para demonstrar a que ponto os reformistas conseguem adaptar-se com êxito a uma nova democracia.

Quem se preocupa com a punição de elites autoritárias do passado? Decerto, segmentos da sociedade e as elites, mas os políticos também se importam, sobretudo porque isso afeta as suas perspetivas de carreira. A consolidação democrática é, por definição, dominada por partidos e, em certos casos, como na Europa Central e do Sul, foi uma «consolidação através de partidos» (Morlino 1998, 249). Contudo, o seu papel foi subestimado pela literatura inicial sobre justiça transicional. Sabemos que o apoio dos partidos políticos à justiça transicional pode ser enfraquecido por circunstâncias políticas fortuitas e que a incorporação institucional de segmentos das elites autoritárias anteriores é, em muitos casos, um objetivo da consolidação democrática. Contudo, mesmo quando não é uma decisão de contingência de elites pró-democráticas em processos de transição para a democracia, a capacidade dos partidos de se transformarem e sobreviverem ao colapso de regimes autoritários é um elemento decisivo no desenvolvimento de atitudes em relação ao passado em jovens democracias. Se, na América Latina, estudiosos das transições democráticas salientam o carácter negativo deste legado, para alguns académicos que estudam a Europa Central e de Leste, «os legados do passado podem também exercer uma influência positiva» e, paradoxalmente, «a força por detrás do regresso dos partidos sucessores reside na sua herança comunista» (Grzymala-Busse 2002, 12).

Num período de cerca de um ano, caíram 22 ditaduras comunistas, a grande maioria das quais em transições negociadas. Durante muitas dessas transições, dominou o princípio de amnistia dos autocratas que deixavam o poder em troca de eleições livres, como tinha ocorrido em Espanha e na América Latina. Muitos membros das elites autoritárias não tardaram a converter-se, tanto no sector público da economia, que foi entretanto privatizado, como nos partidos sucessores, que, em muitos casos, obtiveram sucesso nas eleições. As Leis de Lustração afetaram não só políticos individualmente, mas também os seus partidos, e abundam exemplos disso na Europa Central. Como demonstrou a investigação sobre o processo de enfrentar o passado nas democracias que emergiram das ditaduras comunistas, a oposição «dissidente» concordou em respeitar este pacto informal, não só por causa do poder da elite autoritária, mas também por receio dos seus próprios segredos embaraçosos (colaboração com a polícia política dentro dos seus partidos) (Nalepa 2010). Porque foram eles, então, a reabrir os processos tantos anos após a transição – em alguns casos, duas décadas mais tarde? Como mostra Monika Nalepa,



na Polónia, por exemplo, foi porque «tinham a certeza de que beneficiariam com a lustração». Mais do que a eventual exigência do eleitorado, os proveitos a obter através da eliminação política dos adversários tornaram-se seguros. Até os próprios pós-comunistas propuseram leis de lustração moderadas, numa tentativa de evitar legislação mais severa. Por outro lado, algumas leis pró-lustração foram «aplicadas, não para satisfazer o eleitorado, mas antes para eliminar a competição eleitoral» (Nalepa 2010, 29).

Ainda que a dimensão tempo tenda a atenuar pressões retributivas e que o tema já não esteja na agenda política (Elster 2004), a lustração pode continuar a ser uma questão política importante para a elite política, «mesmo quando os eleitores já não têm nenhuma preocupação particular com o passado autoritário» e não têm as típicas motivações da justiça transicional (Nalepa 2010, 21). A reabertura do legado do passado autoritário em Espanha, em 2007, com a chamada «Lei da Memória Histórica», e a instauração de processos contra antigos membros das instituições repressivas na Argentina e no Chile são variações de processos promovidos pela elite ou pela sociedade muitos anos depois da transição democrática. Como afirma Nancy Bermeo, a democracia é «recriada peça a peça. Instituição a instituição, e os seus criadores são em geral antigos inimigos» (Bermeo 1992, 276). Com a consolidação democrática, as velhas clivagens da transição não desaparecem como por milagre: podem reemergir em conjunturas específicas, ainda que enquadradas pela «rotinização» das instituições democráticas.