

FRANCIS FUKUYAMA

ORDEM POLÍTICA  
E DECADÊNCIA  
POLÍTICA

DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL  
À GLOBALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA

TRADUÇÃO  
MIGUEL MATA





# ÍNDICE

Introdução: O desenvolvimento das instituições políticas até à Revolução Francesa	11
Parte I: O Estado	
1. O que é o desenvolvimento político?	37
2. As dimensões do desenvolvimento	60
3. A burocracia	76
4. A Prússia constrói um Estado	94
5. A corrupção	115
6. O berço da Democracia	133
7. A Itália e o equilíbrio de baixa confiança	152
8. Patrocinato e reforma	177
9. A América inventa o clientelismo	190
10. O fim do sistema de despojos	211
11. Os caminhos de ferro, as florestas e a construção do Estado americano	233
12. A construção de nações	260
13. Bom governo e mau governo	277
Parte II: As Instituições Estrangeiras	
14. A Nigéria	299

15. A geografia	312
16. Prata, ouro e açúcar	331
17. Cães que não ladraram	354
18. Um cadastro limpo	369
19. Tempestades em África	388
20. A governação indireta	407
21. Instituições domésticas ou importadas	427
22. Línguas francas	439
23. O forte Estado asiático	457
24. A luta pelo Direito na China	483
25. A reinvenção do Estado chinês	506
26. Três regiões	528
Parte III: A Democracia	
27. Porque se disseminou a Democracia?	545
28. O longo caminho para a Democracia	562
29. De 1848 à Primavera Árabe	583
30. A classe média e o futuro da Democracia	595
Parte IV: A Decadência Política	
31. A decadência política	619
32. Um Estado de tribunais e partidos	636
33. O Congresso e a repatrimonialização da política americana	648
34. América: a vetocracia	664
35. Autonomia e subordinação	688
36. Ordem política e decadência política	711
Agradecimentos	743
Bibliografia	745
Índice remissivo	777

A energia no executivo é um dos elementos principais na definição do bom governo. É essencial para a proteção da comunidade contra ataques externos e é igualmente essencial para a administração firme das leis... Uma execução tibia não passa de um sinónimo de uma execução má e um governo mal executado, independentemente do que seja em teoria, é necessariamente, na prática, um mau governo.

– Alexander Hamilton

Por conseguinte, a raça inglesa vem estudando desde há muito e com sucesso a arte de cercear os poderes executivos negligenciando a arte de aperfeiçoar os métodos executivos. Tem-se dedicado muito mais a controlar o governo do que a energizá-lo. Tem-se preocupado mais com tornar o governo justo e moderado do que com torná-lo fácil, ordenado e eficaz.

– Woodrow Wilson

Quando um americano pensa no problema da construção do governo, não pensa na criação de autoridade nem na acumulação de poder, mas sim na limitação da autoridade e na divisão do poder.

– Samuel P. Huntington



## INTRODUÇÃO

# O DESENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS ATÉ À REVOLUÇÃO FRANCESA

Consideremos vários cenários bastante diferentes do início da segunda década do século XXI.

Na Líbia, em 2013, uma milícia equipada com uma panóplia de armas pesadas manteve sequestrado durante algum tempo o primeiro-ministro, Ali Zeidan, exigindo que o governo lhe pagasse o soldo em atraso. Outra milícia encerrou uma grande parte da produção petrolífera do país, que é praticamente a sua única fonte de receitas das exportações. Antes disto, outras milícias foram responsáveis pelo assassinato do embaixador americano, Christopher Stevens, em Bengazi, e abateram dezenas de manifestantes que protestavam, em Trípoli, contra a sua ocupação continuada da capital.

Estas milícias foram formadas em várias partes do país em oposição a Muammar Qaddafi, desde há muito ditador da Líbia, que expulsaram, com auxílio significativo da NATO, em 2011, o primeiro ano da Primavera Árabe. Os protestos contra os governos autoritários que eclodiram nesse ano não só na Líbia mas também na Tunísia, no Egito, no Iémen, na Síria e noutros países árabes foram frequentemente motivados por exigências de maior democracia. Porém, dois anos mais tarde, a democracia, tal como é praticada na Europa e na América do Norte, parece um sonho distante. A Líbia deu alguns passos hesitantes para o estabe-

lecimento de uma assembleia constituinte que possa redigir uma nova constituição, mas de momento o seu problema fundamental é não ter um Estado – isto é, uma autoridade central que exerça o monopólio da força legítima no seu território para manter a paz e zelar pelo cumprimento da lei.

Noutras partes de África, existem – no papel – Estados que reclamam o monopólio da força e que são menos caóticos do que a Líbia, mas permanecem muito débeis. Grupos islamistas radicais expulsos do Sul da Ásia e do Médio Oriente têm-se instalado em países com governos fracos, tais como o Mali, o Níger, a Nigéria e a Somália. O motivo pelo qual esta parte do mundo é muito mais pobre em termos de rendimento, saúde, educação, etc., do que regiões em rápido crescimento como a Ásia Oriental é diretamente atribuível à inexistência de instituições governamentais fortes.

Durante o mesmo período, desenrolou-se um cenário muito diferente nos Estados Unidos, em relação ao seu sector financeiro. Os Estados Unidos situam-se, em muitos aspetos, na extremidade oposta à ocupada pela Líbia pós-Qaddafi no espectro político: têm um Estado muito grande e bem institucionalizado, com mais de 200 anos de existência e alicerces sólidos em termos de legitimidade democrática. Porém, o Estado não está a funcionar bem e os seus problemas poderão decorrer do facto de estar demasiado institucionalizado.

Antes da crise financeira de 2008, existia quase uma dúzia de agências federais com autoridade regulatória sobre as instituições financeiras, e cada um dos 50 Estados possuía os seus próprios organismos de regulação da banca e dos seguros. Porém, não obstante toda esta regulação, o governo dos EUA desconhecia a iminência da crise do crédito hipotecário de alto risco e autorizou o endividamento excessivo da banca e permitiu a emergência de um gigantesco sistema bancário «sombra» construído em torno de derivados demasiado complexos para serem devidamente avaliados. Alguns comentadores apontaram exclusivamente o dedo às hipotecas garantidas pelo governo de entidades como a Fannie Mae e a Freddie

Mac, que contribuíram efetivamente para o descalabro<sup>1</sup>, mas o sector privado foi um conviva deliciado do frenético banquete hipotecário e assumiu riscos desmedidos porque os grandes bancos sabiam que se tivessem problemas seriam socorridos pelo governo. Foi exatamente o que aconteceu depois da falência do Lehman Brothers, em setembro de 2008, que quase provocou o colapso do sistema de pagamentos global e atirou os EUA para a sua maior recessão desde a Grande Depressão.

Porém, o que aconteceu desde a crise foi ainda mais chocante. Não obstante o reconhecimento generalizado do risco enorme colocado por bancos «demasiado grandes para falir», o sector bancário tornou-se ainda mais concentrado do que em 2008. Nos anos pós-crise, o Congresso aprovou a Lei Dodd-Frank, que iria supostamente resolver este problema. Todavia, a legislatura ignorou remédios mais simples, tais como o aumento considerável dos requisitos de capital dos bancos ou o estabelecimento de tetos à dimensão das instituições financeiras, e optou por uma misturada extremamente complexa de novos regulamentos. Decorridos três anos sobre a aprovação desta legislação, muitas das regras detalhadas ainda não tinham sido redigidas e mesmo que sejam o mais provável é que não resolvam o problema subjacente do «demasiado grande para falir».

Este fracasso deve-se a duas razões fundamentais. A primeira tem que ver com a rigidez intelectual. Os bancos, em defesa dos seus interesses, argumentaram que a imposição de regulamentos novos e estritos às suas atividades cerceariam a sua capacidade de conceder crédito, logo, prejudicariam o crescimento económico e teriam consequências negativas indesejadas. Este tipo de argumento costuma ser bastante válido quando aplicado a instituições não financeiras, como as indústrias manufadoras, e agrada a muitos eleitores conservadores que desconfiam do «governo grande».

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, Peter J. Wallison, *Bad History, Worse Policy: How a False Narrative About the Financial Crisis Led to the Dodd-Frank Act* (Washington, D.C., American Enterprise Institute, 2013).

Todavia, como mostraram Anat Admati, Martin Hellwig e outros académicos, os grandes bancos são muito diferentes das empresas não financeiras devido à capacidade que têm de prejudicar o resto da economia de formas que não estão ao alcance de uma empresa industrial<sup>2</sup>. A segunda razão é que os bancos são muito ricos e poderosos e podem contratar uma legião de lobistas pagos a preço de ouro para defenderem os seus interesses. Apesar da enorme indignação do público com o sector bancário e com o auxílio que lhe foi prestado com o dinheiro dos contribuintes, os lobistas conseguiram impedir a aprovação de regulamentos significativos que teriam ido diretamente ao cerne do problema do «demasiado grande para falir». Os argumentos da banca contra os novos regulamentos terão sido considerados persuasivos por alguns legisladores por causa das suas convicções ideológicas e para outros foram uma capa útil para proteger o fluxo de donativos de campanha que emana do sector bancário<sup>3</sup>.

Um terceiro cenário liga a Primavera Árabe aos protestos que eclodiram na Turquia e no Brasil em 2013. Estes países são duas das principais economias «de mercado emergentes» e, na década anterior, viveram um crescimento económico rápido. Ao contrário das ditaduras árabes, ambos são democracias com eleições competitivas. A Turquia é governada pelo Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP no seu acrónimo turco), de orientação islamista, cujo líder, o primeiro-ministro Recep Tayyip Erdoğan, ganhou notoriedade como presidente da Câmara de Istambul. O Brasil tem uma presidente eleita, Dilma Rousseff, proveniente de um partido socialista, e que na juventude foi encarcerada pela ditadura militar que governou o país entre 1964 e 1985.

---

<sup>2</sup> Anat Admati e Martin Hellwig, *The Banker's New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do About It* (Princeton, Princeton University Press, 2013).

<sup>3</sup> Para um relato mais abrangente sobre o modo como a política afetou a regulação bancária depois da crise financeira, ver Simon Johnson e James Kwak, *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown* (Nova Iorque, Pantheon, 2010).

Apesar destes feitos económicos e políticos impressionantes, os dois países assistiram, durante um breve período, a manifestações de massas contra o governo. Na Turquia, a questão foi a intenção do governo de transformar um parque de Istambul num centro comercial. Na opinião de muitos dos jovens manifestantes, Erdoğan, não obstante o seu mandato democrático, tinha tendências autoritárias e estava seriamente alienado da geração mais nova. No Brasil, a questão foi a corrupção e o fracasso do governo na prestação de serviços básicos fiáveis ao mesmo tempo que gastava milhares de milhões para acolher o Campeonato do Mundo de Futebol e os Jogos Olímpicos.

O que ligou estes dois movimentos de contestação um ao outro e à Primavera Árabe que ocorreu dois anos antes foi o facto de terem sido primariamente impulsionados pela classe média. O desenvolvimento económico verificado na geração anterior deu origem, em ambos os países, à emergência de uma nova classe média com expectativas muito mais elevadas do que as da geração dos seus pais. A Tunísia e o Egito tiveram taxas de crescimento inferiores às da Turquia ou do Brasil, mas, mesmo assim, geraram um grande número de jovens com formação universitária cujas expectativas em termos de emprego e carreira foram bloqueadas pelo compadrio dos regimes autocráticos dos seus países. As eleições democráticas realizadas pela Turquia e pelo Brasil não bastaram para satisfazer os manifestantes. O governo teve de ter um desempenho melhor para ser considerado legítimo e tornou-se mais flexível e responsivo às mudanças nas exigências do público. A China, outra história de sucesso económico, começou a ver-se confrontada com desafios semelhantes colocados pela sua crescente classe média, que hoje se conta por centenas de milhões de indivíduos. Estas pessoas, apesar de terem sido os beneficiários do espantoso crescimento económico do país durante a geração anterior, têm, tal como os seus homólogos de outras paragens, expectativas diferentes e mais elevadas em relação ao governo. A sobrevivência dos sistemas políticos de todos estes países dependerá, de forma crítica, do seu nível de adaptação à nova paisagem social criada pelo crescimento económico.

## O problema do governo

Estes três exemplos poderão parecer casos muito diferentes em que os problemas decorrem de políticas, de personalidades e de contextos históricos específicos, mas estão efetivamente ligados por um fio comum que é uma pré-condição para toda a vida política: as instituições. As instituições são «padrões de comportamento estáveis, valorizados e recorrentes» que persistem para além do mandato dos líderes<sup>4</sup>. São essencialmente regras persistentes que moldam, limitam e canalizam o comportamento humano. O problema da Líbia pós-Qaddafi é a inexistência de instituições básicas, principalmente de um Estado. Enquanto não existir uma fonte única e central de autoridade que exerça o monopólio legítimo da força no país, os cidadãos não terão segurança nem condições de florescimento.

No outro extremo da escala, os Estados Unidos têm instituições antigas e poderosas, mas que padecem de decadência política. Instituições governativas que devem servir fins públicos foram capturadas por interesses privados poderosos, ao ponto de as maiorias democraticamente eleitas terem dificuldade para exercer o seu controlo. Não se trata apenas de um problema de dinheiro e poder; também tem que ver com a rigidez das próprias regras e das ideias que as sustentam.

Finalmente, no caso de países de mercado emergentes como a Turquia e o Brasil, o problema é que a mudança social ultrapassa as instituições. As instituições são, por definição, padrões de comportamento persistentes criados em resposta às necessidades de um momento histórico específico. Contudo, as sociedades, em especial, as que vivem um rápido crescimento económico, não permanecem imóveis. Criam novas classes sociais, educam os cidadãos e empregam novas tecnologias que baralham as cartas sociais. Em muitos casos, as instituições não acomodam estes novos agentes e acabam por ser pressionadas no sentido da mudança.

---

<sup>4</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. (New Haven, Yale University Press, 2006), p. 12.

Por conseguinte, o estudo do «desenvolvimento» – isto é, da mudança nas sociedades humanas com o tempo – não é um catálogo infindável de personalidades, eventos, conflitos e políticas. Centra-se necessariamente no processo de aparecimento, evolução e decadência das instituições políticas. Para compreendermos as mudanças rápidas nos desenvolvimentos políticos e económicos do mundo contemporâneo, é importante colocá-las no contexto da história a longo prazo da estrutura institucional subjacente das sociedades.

Este segundo volume dá seguimento a *As Origens da Ordem Política: Dos Tempos Pré-Históricos à Revolução Francesa\**. Este projeto começou com o propósito de reescrever e atualizar uma obra clássica de Samuel P. Huntington, *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*, publicada em 1968. O título do presente volume foi retirado do primeiro capítulo do livro de Huntington, que por sua vez se baseou num artigo publicado na revista *World Politics*. A obra de Huntington foi crucial para levar as pessoas a compreender que o desenvolvimento político era um processo separado do crescimento económico e social e que antes de uma entidade política poder ser democrática tinha que garantir um mínimo de ordem. Não obstante todas as diferenças entre o livro de Huntington e o meu em termos de forma e substância, chego às mesmas conclusões básicas que ele. O primeiro volume narra as origens de três conjuntos críticos de instituições políticas: o Estado, o primado do Direito e os procedimentos que promovem a responsabilização democrática. Explica como estas instituições surgiram ou não, separadamente ou combinadas, na China, na Índia, no Médio Oriente e na Europa. Para os leitores que não leram o primeiro volume, as secções seguintes recapitulam a história.

---

\* *As Origens da Ordem Política* (Lisboa, Publicações Dom Quixote, 2012). (N. do T.)

## **Animais sociais**

O primeiro volume não começou pelas sociedades humanas primitivas, mas sim pelos antepassados primatas da humanidade, porque a ordem política está enraizada na biologia humana. Contrariamente ao que dizem os filósofos como Jean-Jacques Rousseau ou os economistas neoclássicos modernos, a ciência mostra-nos que os seres humanos não começaram como indivíduos isolados que formaram gradualmente sociedades na época histórica. Os seres humanos modernos, em termos comportamentais, que há cerca de 50 000 anos surgiram em África, estavam socialmente organizados desde o princípio, tal como os seus antepassados primatas.

A sociabilidade natural dos seres humanos assenta em dois fenómenos: seleção pelo parentesco e altruísmo recíproco. O primeiro constitui um padrão recorrente no qual os animais que se reproduzem sexualmente são altruístas entre si em função da percentagem do número de genes que partilham, isto é, praticam o nepotismo e favorecem os seus parentes genéticos. O altruísmo recíproco envolve a troca de favores ou recursos entre indivíduos não aparentados da mesma espécie ou, por vezes, entre membros de espécies diferentes. Nenhum destes comportamentos se aprende, mas estão geneticamente codificados e manifestam-se de forma espontânea quando os seres humanos interagem.

Por outras palavras, os seres humanos são animais sociais por natureza. No entanto, a sua sociabilidade natural assume a forma específica de altruísmo em relação à família (parentes genéticos) e aos amigos (indivíduos com os quais trocamos favores). Esta sociabilidade por defeito é transversal a todas as culturas e períodos históricos. A sociabilidade natural pode ser contrariada pelo desenvolvimento de novas instituições que oferecem incentivos para outros tipos de comportamento (por exemplo, o favorecimento de um estranho competente com prejuízo de um parente genético), mas constitui uma forma de relacionamento social à qual os seres humanos regressam sempre que essas instituições alternativas deixam de funcionar.

Os seres humanos também são, por natureza, criaturas criadoras e seguidoras de normas. Criam regras para si próprios, que regulamentam as interações sociais e possibilitam a ação coletiva dos grupos. Apesar de estas regras poderem ser concebidas de forma racional ou negociadas, de modo geral o cumprimento das normas não assenta na razão, mas sim em emoções como o orgulho, a culpa, a fúria e a vergonha. As normas são frequentemente dotadas de um valor intrínseco e até se tornam objetos de adoração, como demonstram as leis religiosas de muitas sociedades diferentes. Dado que uma instituição nada mais é do que uma regra que perdura, os seres humanos têm uma tendência natural para institucionalizar o seu comportamento. Devido ao valor intrínseco de que estão habitualmente dotadas, as instituições tendem a ser extremamente conservadoras, isto é, resistentes à mudança.

Durante os primeiros cerca de 40 000 anos de existência da moderna espécie humana, os indivíduos organizaram-se naquilo que os antropólogos designam por sociedades de bandos, compostas por pequenos grupos de caçadores-recoletores, quase todos geneticamente aparentados. A primeira grande transição institucional, que ocorreu provavelmente há 10 000 anos, foi das sociedades de bandos para as sociedades tribais, que estão organizadas em torno da crença no poder dos antepassados e dos descendentes ainda não nascidos. Normalmente são designadas por tribos; os antropólogos usam por vezes o termo «linhagens segmentárias» para se referirem aos indivíduos que traçam a sua ascendência a um progenitor comum, que pode distar deles várias gerações. Estas sociedades tribais existiram nas antigas China, Índia, Grécia, Roma, Médio Oriente e na América pré-colombiana, e entre os antepassados germânicos dos europeus modernos.

As sociedades tribais carecem de uma fonte de autoridade central. Da mesma maneira que as sociedades de bandos tendem a ser bastante igualitárias e não dispõem de uma estrutura específica que zele pela aplicação das leis. Prevaleceram sobre as sociedades de bandos, em larga medida, por causa da sua capacidade de atingir uma grande dimensão recorrendo ao expediente simples de

datarem a sua ascendência comum. Tanto as sociedades de bandos como as sociedades tribais são baseadas no parentesco e, portanto, na biologia. Mas a transição para uma organização tribal decretou a emergência de uma ideia religiosa, a crença na capacidade dos antepassados e dos descendentes futuros de influenciarem a saúde e a felicidade quotidianas dos indivíduos. É um exemplo clássico do crucial papel independente das ideias no desenvolvimento.

### **A emergência do Estado**

A próxima transição política importante foi de uma sociedade tribal para uma sociedade estatal. Um Estado, em contraste com o bando ou a tribo, detém o monopólio da coerção legítima e exerce este poder sobre um território definido. Porque são centralizados e hierárquicos, os Estados tendem a dar origem a níveis mais elevados de desigualdade social do que as antigas formas de organização, baseadas no parentesco.

Existem dois grandes tipos de Estados. Naqueles descritos pelo sociólogo Max Weber como patrimoniais, a comunidade é considerada propriedade pessoal do governante e a administração do Estado é essencialmente o prolongamento da sua casa. No Estado patrimonial, mantêm-se em funcionamento as formas naturais da sociabilidade e do recurso à família e aos amigos. O Estado moderno, pelo contrário, é impessoal: a relação do cidadão com o governante não depende de laços pessoais, apenas do seu estatuto enquanto cidadão. A administração do Estado não é composta pela família e amigos do governante; o recrutamento para cargos administrativos baseia-se antes em critérios impessoais como o mérito, a educação ou os conhecimentos técnicos.

Existem numerosas teorias sobre a chamada formação «pristina» do Estado, a constituição dos primeiros Estados a partir das sociedades tribais. Vários fatores terão necessariamente interagido, como a tecnologia para gerar excedentes agrícolas e um certo nível

de densidade populacional. A circunscrição física – o chamado «enjaulamento», a confinção de territórios por montanhas, desertos ou vias aquáticas intransponíveis –, permitiu aos governantes exercerem o seu poder coercivo sobre as populações e impediu que indivíduos escravizados ou subordinados pudessem fugir. Os Estados patrimoniais começaram a formar-se, em muitas partes do mundo, há cerca de 8000 anos, principalmente nos férteis vales aluviais do Egito, Mesopotâmia, China e no Vale do México.

Todavia, o desenvolvimento de Estados modernos exigiu estratégias específicas para que a organização política transitasse de organizações baseadas no parentesco e amigos para organizações impessoais. A China foi a primeira civilização a estabelecer um Estado moderno, não patrimonial, cerca de 18 séculos antes do aparecimento de unidades políticas similares na Europa. Na China, a construção do Estado obedeceu à mesma lógica que deu origem a Estados centralizados no princípio da Europa moderna: a competição militar prolongada e generalizada. O conflito militar ofereceu incentivos para tributar as populações, criar hierarquias administrativas para o aprovisionamento dos exércitos, e para basear o recrutamento e a progressão no mérito e não nos laços pessoais. Nas palavras do sociólogo Charles Tilly, «a guerra fez o Estado e o Estado fez a guerra».

No recrutamento dos seus funcionários, os Estados modernos precisam de pôr de lado amigos e família. A China fê-lo criando um exame de acesso ao funcionalismo público, no século III a. C., apesar de só ter sido implementado de forma regular em dinastias ulteriores. Os árabes e os otomanos inventaram uma abordagem novel ao mesmo problema: a instituição dos soldados-escravos, que ditava que os garotos não muçulmanos fossem capturados ou tirados às famílias e educados como soldados e administradores leais ao governante e sem laços com a sociedade que os rodeava. Na Europa, a solução do problema foi social e não política: no princípio da Idade Média, a Igreja Católica mudou as regras da herança para dificultar a transferência de recursos dos grupos de parentesco alargado para os seus descendentes imediatos. Como resultado,

entre as tribos bárbaras germânicas, o parentesco alargado desapareceu uma ou duas gerações depois da sua conversão ao cristianismo. O parentesco foi substituído por uma forma mais moderna de relacionamento social assente num contrato, conhecida por feudalismo.

### **O primado do Direito**

O primado do Direito, entendido como regras que são vinculativas até para os agentes mais poderosos da sociedade, teve as suas origens na religião. A única autoridade capaz de criar regras vinculativas que impunham respeito aos guerreiros foi a autoridade religiosa. Em muitas culturas, as instituições religiosas foram essencialmente órgãos jurídicos responsáveis pela interpretação de um conjunto de leis e por garantir o seu cumprimento pela sociedade. Na Índia, a classe sacerdotal dos brâmanes era claramente superior à dos xátrias ou guerreiros detentores de poder político; para poder governar, o rajá tinha de obter a sua legitimação de um brâmane. No Islão, a lei ou *sharia* era o domínio de uma hierarquia de eruditos conhecidos por ulemas; o trabalho de rotina da administração cabia a uma rede de cádis ou juízes. Apesar de os primeiros califas terem combinado a autoridade política e religiosa na mesma pessoa, noutros períodos da história islâmica o califa e o sultão foram pessoas separadas e o primeiro podia agir como travão do segundo.

O primado do Direito foi institucionalizado de forma mais profunda na Europa Ocidental, devido ao papel da Igreja Católica. Foi apenas na tradição ocidental que a Igreja emergiu como um agente político centralizado, hierárquico e rico em recursos, cujo comportamento podia afetar de forma dramática o destino político de reis e imperadores. O acontecimento que marcou a autonomia da Igreja foi a Questão das Investiduras, que eclodiu no século XI e que opôs a Igreja ao sacro imperador romano, tendo como base a interferência deste último nas questões religiosas. No fim, a Igreja conquistou o direito de nomear os padres e bispos e emergiu como

guardião de um direito romano ressuscitado assente no *Corpus Juris Civilis* ou Código Justiniano (século vi). A Inglaterra criou uma tradição igualmente forte, mas diferente: o Direito Comum emergiu a seguir à conquista normanda a partir do direito do tribunal régio; foi menos promovido pela Igreja do que pelos primeiros monarcas normandos, que usaram a sua capacidade de administrar justiça impessoal como meio de consolidação da sua legitimidade.

Por conseguinte, na Europa Ocidental, o Direito foi a primeira das três grandes instituições a emergir. A China nunca desenvolveu uma religião transcendental; talvez por esta razão, nunca desenvolveu um verdadeiro primado do Direito. O Estado chinês surgiu antes do primado do Direito e até hoje a lei nunca existiu como restrição fundamental ao poder político. Na Europa, a sequência foi ao contrário: o Direito antecedeu a ascensão do Estado moderno. Quando os monarcas europeus aspiraram a comportar-se como imperadores chineses, a partir de finais do século xvi, e a criar Estados modernos, centralizados e absolutistas, tiveram de o fazer no quadro de uma ordem jurídica que limitou os seus poderes. Por conseguinte, mau grado as suas aspirações, poucos soberanos europeus adquiriram os poderes absolutistas do Estado chinês. Este tipo de regime só se implantou na Rússia, onde a Igreja Ortodoxa esteve sempre subordinada ao Estado.

### **A responsabilização democrática**

O último dos três conjuntos de instituições a surgir foi a responsabilização democrática. O mecanismo central de responsabilização, o parlamento, evoluiu a partir da instituição feudal dos estados, conhecida por cortes, dieta, tribunal soberano, *zemskij sobor*, ou, na Inglaterra, parlamento. Estas instituições representavam as elites da sociedade – a alta nobreza, a pequena aristocracia e, em alguns casos, a burguesia das cidades independentes. No âmbito do direito feudal, os monarcas, caso pretendessem lançar impostos, eram obriga-

dos a solicitar a autorização destes órgãos, dado que representavam as elites proprietárias de ativos das sociedades agrárias da época.

Em finais do século XVI, alguns monarcas ambiciosos, socorrendo-se de teorias novéis da soberania absoluta, empreenderam campanhas para minarem os poderes dos estados e para garantirem o direito de tributarem diretamente as suas populações. Este conflito desenrolou-se durante dois séculos em todos os países europeus. Em França e em Espanha, a monarquia conseguiu reduzir o poder dos estados, mas permaneceu emaranhada num sistema jurídico que continuou a limitar a sua capacidade de pura e simplesmente expropriar a elite dos seus súbditos. Na Polónia e na Hungria, os estados levaram a melhor sobre o soberano, dando origem a Estados fracos dominados por elites rapaces que acabaram por ser conquistados pelos seus vizinhos. A forma de absolutismo mais acentuada emergiu na Rússia, onde os estados e as elites que os apoiavam eram muito menos poderosos do que os seus homólogos da Europa Ocidental e a influência da lei era bastante mais fraca.

Porém, a Inglaterra foi o único país em que o rei e o parlamento se digladiaram num confronto relativamente equilibrado. Quando os primeiros Stuart tentaram garantir poderes absolutistas, esbarraram com um parlamento bem organizado e armado. Muitos dos membros do parlamento, ao contrário do alto clero anglicano adepto da monarquia, eram protestantes puritanos que acreditavam numa forma de organização mais descentralizada. As forças do parlamento travaram uma guerra civil, decapitaram o rei Carlos I e estabeleceram uma breve ditadura parlamentar sob a liderança de Oliver Cromwell. O conflito prosseguiu durante a Restauração e culminou na Revolução Gloriosa de 1688-1689, na qual a dinastia Stuart foi deposta e o novo monarca, Guilherme de Orange, aceitou um entendimento constitucional que corporizou o princípio de «nenhuma taxação sem representação».

Um dos membros da comitiva que acompanhou Guilherme e a mulher, Maria, na viagem da Holanda para Londres, foi o filósofo John Locke, cujo *Segundo Tratado do Governo* enunciou o princípio de

que a legitimidade da governação devia assentar no consentimento dos governados. Segundo Locke, os direitos eram naturais e inerentes aos seres humanos como tal; os governos só existiam para proteger estes direitos e podiam ser derrubados caso os violassem. Estes princípios – nenhuma taxação sem representação e o consentimento dos governados – tornar-se-iam as palavras de ordem dos colonos americanos quando se revoltaram contra a autoridade britânica menos de um século depois, em 1776. Thomas Jefferson incorporou as ideias de Locke dos direitos naturais na Declaração de Independência americana e a noção de soberania popular seria a base da Constituição adotada em 1789.

Ao mesmo tempo que estas novas ordens políticas estabeleciam o princípio da responsabilização democrática, nem a Inglaterra, em 1689, nem os Estados Unidos, em 1789, podiam ser considerados democracias modernas. Em ambos os países, o sufrágio eleitoral estava limitado a proprietários brancos do sexo masculino, que representavam uma parte muito diminuta da população. Nem a Revolução Gloriosa nem a Revolução Americana deram origem a uma genuína revolução social. A Revolução Americana foi liderada pela elite dos mercadores, fazendeiros e pequenos aristocratas, ciosa dos direitos que o monarca britânico tinha infringido. Conquistada a independência, foi esta mesma elite que permaneceu à frente dos destinos do novo país e que redigiu e aprovou a sua constituição.

Todavia, dar enfoque a este facto é subestimar radicalmente a dinâmica social que a nova ordem política americana pôs em marcha e o poder estimulante das ideias. A Declaração de Independência declarava ousadamente que «todos os homens são criados iguais, dotados pelo seu Criador de certos direitos inalienáveis». A Constituição, de forma inequívoca, não investe a soberania num rei ou num Estado amorfo, mas sim em «Nós, o povo». Estes documentos não procuraram recriar a sociedade hierárquica e definida por classes da Inglaterra na América do Norte.

É certo que durante os dois séculos seguintes existiram nos EUA muitas barreiras políticas e sociais à igualdade de facto, mas quem

reclamasse direitos especiais ou privilégios para uma classe particular tinha de provar que eram compatíveis com o credo fundador da nação. Esta foi uma das razões pelas quais o sufrágio eleitoral foi alargado a todos os brancos de sexo masculino pouco mais de uma geração depois da ratificação da Constituição, muito antes de qualquer país da Europa implementar uma medida idêntica.

As contradições entre os princípios fundadores e a realidade social culminaram nas décadas anteriores à Guerra da Secessão, quando os defensores da «instituição peculiar» do Sul, a escravatura, começaram a apresentar argumentos novos para justificarem moral e politicamente a exclusão e a subjugação dos negros. Alguns recorreram a argumentos religiosos, outros falaram numa hierarquia «natural» das raças e ainda outros justificaram-nas com a própria democracia. Stephen Douglas\*, nos seus debates com Abraham Lincoln, disse que não se importava se um povo votava a favor ou contra a escravatura; o importante era que a sua vontade democrática fosse respeitada.

Todavia, Lincoln avançou um contra-argumento decisivo e que remontava necessariamente à fundação: disse que um país criado sob o princípio da igualdade política e dos direitos naturais não poderia sobreviver caso tolerasse uma instituição tão escandalosamente contraditória como a escravatura. Como sabemos, depois de a Guerra da Secessão ter posto fim à escravatura, ainda foi necessário esperar um século de vergonha até que os afro-americanos conquistassem finalmente os direitos políticos e jurídicos prometidos na 14.<sup>a</sup> Emenda\*\*. Porém, o país acabou por decidir que nem a democracia nem a liberdade pessoal legitimavam o reconhecimento político de cidadãos de segunda<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Na Grã-Bretanha, travou-se um combate prolongado similar no século XIX e no princípio do século XX, com a questão fundamental a ser a classe e não a raça. Talvez pelo facto de o princípio da igualdade estar articulado de forma menos inequívoca (a Grã-Bretanha não tem nenhum equivalente à Declaração de Direitos e continua a ser uma monarquia constitucional), demorou muito mais tempo do que nos Estados Unidos a estabelecer o sufrágio eleitoral masculino universal.

\* Um dos líderes do Partido Democrata. (*N. do T.*)

\*\* Aprovada em 1868. (*N. do T.*)

Nos anos seguintes, surgiram muitos movimentos sociais que alargaram o círculo de pessoas que passaram a ser abrangidas pelos direitos políticos – trabalhadores, mulheres, povos indígenas e outros grupos anteriormente marginalizados. No entanto, a estrutura política básica estabelecida na Revolução Gloriosa e na Revolução Americana – um executivo responsável perante um parlamento representativo e perante a sociedade em geral – revelou-se notavelmente duradoura. Ninguém argumentou que o governo não devia ser responsável perante o «Povo»; os debates e conflitos subsequentes prenderam-se inteiramente com a questão de quem merecia ser considerado um ser humano pleno, cuja dignidade era definida pela capacidade de participar no sistema político democrático.

## A Revolução Francesa

A outra grande revolução do final do século XVIII ocorreu em França. Já foram gastos rios de tinta para relatar e interpretar este acontecimento cataclísmico, e os descendentes dos dois campos mantêm em aberto algumas das controvérsias acérrimas que o acontecimento suscitou.

Por conseguinte, talvez cause surpresa o facto de um grande número de observadores, de Edmund Burke a Alexis de Tocqueville e ao historiador François Furet, terem questionado se a revolução foi tão importante como muitos acreditaram<sup>6</sup>. A Revolução assentou originalmente na «Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão» que, tal como a Declaração de Independência americana, promoveu uma visão da universalidade dos direitos humanos enraizada nas leis naturais. Todavia, a Primeira República teve uma vida breve. Tal como as revoluções bolchevique e chinesa que

---

<sup>6</sup> Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (Stanford, Stanford University Press, 2001); Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the Revolution*, Vol. I (Chicago, University of Chicago Press, 1999); François Furet, *Interpreting the French Revolution* (Cambridge, Cambridge University Press, 1981).

se seguiriam, deu origem a uma dinâmica de radicalização na qual os esquerdistas de hoje se tornaram os contrarrevolucionários de amanhã, um ciclo que levou ao Comité de Salvação Pública e ao Terror, em que a revolução devorou os seus próprios filhos. Este processo instável foi terminado pela guerra contra os inimigos externos, pela reação de Termidor e finalmente pelo golpe de 18 de Brumário, que colocou Napoleão Bonaparte no poder em 1799<sup>7</sup>.

A violência da revolução e da contra-revolução polarizou profundamente a sociedade francesa, dificultando de sobremaneira a concretização de uma reforma política incremental ao estilo britânico. Os franceses viveram a Revolução de Julho, em 1830, a Revolução de 1848 e depois, na década de 1870, a ocupação pela Prússia e a Comuna de Paris, antes de conseguirem estabelecer uma democracia de sufrágio eleitoral restrito, mais duradoura. Nessa altura, existiam eleições democráticas com diferentes regras restritivas em muitos países europeus, incluindo na ultraconservadora Prússia. A França, que em 1789 apontara o caminho para a democracia, estava a ficar para trás. Pior ainda, um dos legados da revolução foi uma esquerda que no século XX tendeu a enaltecer a violência e a associar-se a causas totalitárias, desde Estaline a Mao.

Por conseguinte, a pergunta tem razão de ser: mas afinal, quais foram as conquistas da Revolução Francesa? É certo que não estabeleceu a democracia em França, mas teve um impacto considerável, imediato e duradouro nos outros domínios institucionais. Primeiro, levou ao desenvolvimento e promulgação, em 1804, do primeiro código legal moderno da Europa, o Código Civil ou Código Napoleão. Segundo, criou um Estado administrativo moderno, através do qual o Código foi implementado e aplicado. Apesar da inexistência de uma democracia, foram avanços importantes que tornaram a governação menos arbitrária, mais transparente, e mais uniforme no tratamento dos cidadãos. Napoleão, ao fazer uma retrospectiva

---

<sup>7</sup> Para uma visão geral destes acontecimentos, ver Georges Lefebvre, *The Coming of the French Revolution, 1789* (Princeton, Princeton University Press, 1947).

depois da sua derrota em Waterloo, afirmou que o Código Civil representava uma vitória maior do que todas as que tinha obtido no campo de batalha e, em muitos aspetos, tinha razão<sup>8</sup>.

Até essa altura, o direito francês fora uma manta de retalhos de regras que variavam de região para região, algumas herdadas da tradição do direito romano, outras do direito consuetudinário, e também dos inúmeros acrescentos feitos durante séculos a partir de fontes eclesiásticas, feudais, comerciais e seculares. Na misturada daqui resultante, as leis eram frequentemente contraditórias ou ambíguas. O Código Napoleão substituiu tudo isto por um único texto moderno, claro, escrito com elegância e extremamente conciso.

O Código Napoleão consolidou muitos dos ganhos da Revolução ao eliminar da lei todas as distinções feudais de estatuto e privilégio. Os cidadãos passaram a ter direitos e deveres iguais, claramente definidos *ex ante*. O novo Código Civil consagrou os conceitos modernos dos direitos patrimoniais: «o direito de cada um usufruir e dispor da sua propriedade de forma absoluta, desde que não seja utilizada de modo proibido pela lei». A terra foi libertada dos vínculos feudais e consuetudinários, o que abriu o caminho para o desenvolvimento de uma economia de mercado. Os tribunais senhoriais – isto é, os tribunais controlados pelos senhores, contra os quais as queixas dos camponeses se acentuaram durante a Revolução –, foram abolidos e substituídos por um sistema uniforme de magistrados civis. Os nascimentos e os matrimónios passaram a ter de ser registados junto das autoridades civis e não das religiosas<sup>9</sup>.

O Código Napoleão foi imediatamente exportado para as regiões sob ocupação francesa: a Bélgica, o Luxemburgo, os territórios alemães a oeste do Reno, o Palatinado, a Prússia Renana, Genebra,

---

<sup>8</sup> Napoleão insistiu num novo código em 1800, pouco depois de se apoderar do governo revolucionário, em 18 de Brumário, e participou em muitas sessões do Conselho de Estado, que supervisionou a sua redação. O código foi finalmente promulgado em 1804. Carl J. Friedrich, «The Ideological and Philosophical Background», in Bernard Schwartz (ed.), *The Code Napoléon and the Common Law World* (Nova Iorque, New York University Press, 1956).

<sup>9</sup> Martyn Lyons, *Napoleon Bonaparte and the Legacy of the French Revolution* (Londres, Macmillan, 1994), pp. 94-96.

Sabóia e Parma. Foi subseqüentemente imposto pela força em Itália, na Holanda e nos territórios hanseáticos. Muitos dos Estados alemães mais pequenos adotaram-no voluntariamente. Como veremos no Capítulo 4, este código inspiraria a reforma do Código Civil Prussiano que teve lugar depois da derrota às mãos dos franceses em Jena. Foi usado como modelo para inúmeros códigos civis fora da Europa, desde o Senegal à Argentina, ao Egito e ao Japão. Por norma, os códigos legais impostos a outras sociedades não têm muito sucesso, mas o Código Napoleão teve: países como a Itália e a Holanda, que resistiram à sua adoção, acabaram por aprovar leis muito similares na substância, embora com nomes diferentes<sup>10</sup>.

A segunda grande conquista da revolução foi a criação de um Estado burocrático moderno, que a China tinha concretizado dois milénios antes. O Antigo Regime francês era um híbrido curioso. Em meados do século XVII, monarcas centralizadores como Luís XIII e Luís XIV criaram um sistema moderno de administradores chamados intendentés. Enviados de Paris para as províncias, não tinham laços de parentesco nem de outro tipo com as populações locais, pelo que podiam exercer a administração de forma mais impessoal. Tal como Alexis de Tocqueville observou, foi o princípio do Estado administrativo moderno em França<sup>11</sup>.

Contudo, os intendentés tinham que operar em paralelo com outro sistema administrativo, o dos detentores de cargos venais. Os reis franceses estavam constantemente falhos de dinheiro para financiarem as suas guerras e estilos de vida. Depois de uma grande bancarrota conhecida por *Grand Parti*, em 1557, o governo recorreu a medidas cada vez mais desesperadas para angariar dinheiro, incluindo a venda de cargos públicos a indivíduos abastados. No âmbito de um sistema conhecido por «Paulette»\*, introduzido em 1604 por Sully, ministro de Henrique IV, estes cargos, além

---

<sup>10</sup> Jean Limpens, «Territorial Expansion of the Code», in Schwartz, *Código Napoleão*.

<sup>11</sup> Ver Tocqueville, *The Old Regime*, pp. 118–124.

\* De Charles Paulet, que propôs a sua implementação. O nome oficial do imposto era «direito anual». (*N. do T.*)

de poderem ser comprados, eram transmissíveis aos filhos como herança. É óbvio que os detentores de cargos venais não estavam minimamente interessados na administração pública impessoal nem no bom governo; o que queriam era espremer os seus cargos ao máximo.

Apesar de os governos franceses de finais do século XVIII empreenderem dois grandes esforços para eliminar os detentores de cargos venais, foram ambos derrotados, porque esta elite era demasiado poderosa e tinha muito a perder com uma reforma. A podridão e a incapacidade de reforma do sistema foram fatores importantes que conduziram à Revolução. Durante a Revolução todos os detentores de cargos venais foram expropriados dos seus cargos, e em muitos casos decapitados. Resolvido o problema, foi finalmente possível criar um novo Conselho de Estado, em 1799, que foi colocado no vértice de um sistema burocrático verdadeiramente moderno.

O novo sistema administrativo não teria funcionado sem o sistema educativo modernizado que foi criado para o apoiar. O Antigo Regime tinha estabelecido várias escolas técnicas no século XVIII, para formar engenheiros e outros especialistas, mas depois da revolução, em 1794, o governo revolucionário criou diversas Grandes Escolas, como a Escola Normal Superior ou a Escola Politécnica, com o objetivo específico de formar funcionários públicos. Estas escolas, antepassadas da Escola Nacional de Administração (ENA), criada depois da Segunda Guerra Mundial, eram por sua vez alimentadas por um sistema de liceus ou escolas secundárias de elite.

Estas inovações institucionais – a introdução de um novo código legal e de um sistema administrativo moderno – não são a mesma coisa que democracia. No entanto, cumpriram outros objetivos igualitários. A lei deixa de privilegiar certas classes que conseguem manipular o sistema em benefício próprio; passa a tratar todos os indivíduos de modo igual, em princípio, embora nem sempre na prática. A propriedade privada fica livre das restrições feudais, o que possibilita o florescimento de uma nova e maior economia

de mercado. Além disso a lei não pode ser implementada sem uma nova burocracia, que se liberta da bagagem de corrupção que acumulou durante séculos. E combinados, a lei e o Estado administrativo, funcionam, de várias formas, como um limite à arbitrariedade, inclusivamente à dos líderes absolutistas. Em teoria, o soberano possui poderes ilimitados, mas é obrigado a exercê-los através de uma burocracia que atua com base na lei. Um esquema que os alemães designariam por *Rechtsstaat*. Este sistema tinha um carácter muito diferente das ditaduras totalitárias que surgiram no século XX com Lenine, Estaline e Mao, cuja realidade era um Estado despótico, sem restrições impostas pela lei ou pela responsabilização democrática.

### **Lançando as fundações**

A Revolução Americana institucionalizou a democracia e o princípio da igualdade política. A Revolução Francesa lançou as bases de um moderno Estado impessoal, à semelhança do que a dinastia Qin tinha feito na China. Ambas reforçaram e expandiram o primado do Direito nas suas duas versões irmãs, o direito comum e o código civil.

O primeiro volume desta obra conclui no momento histórico do lançamento das fundações dos três conjuntos de instituições, mas antes de terem plenamente evoluído para as suas formas modernas. Na Europa e noutras partes do mundo, a instituição mais desenvolvida era o Direito. Todavia, tal como sucedeu com o Código Napoleão, houve que trabalhar muito para formalizar, codificar, conciliar e atualizar as leis para as tornar verdadeiramente neutras em relação às pessoas. A ideia do Estado moderno estava em germinação desde finais do século XVI mas nenhuma administração, incluindo a nova burocracia de Paris, assentava inteiramente no mérito. A maioria esmagadora das administrações estatais permaneceu patrimonial. E apesar de a ideia da democracia ter sido implantada em Inglaterra e, em particular, nas suas colónias norte-americanas,

não existia nenhuma sociedade no planeta em que a maioria da população adulta pudesse votar ou participar no sistema político.

Neste momento de viragem, dois desenvolvimentos monumentais começavam a desenrolar-se. O primeiro foi a Revolução Industrial, na qual o rendimento por pessoa se elevou para um nível sustentado mais elevado do que atingira em qualquer anterior período da história. Isto trouxe enormes consequências, porque o crescimento económico começou a mudar a natureza subjacente das sociedades.

O segundo desenvolvimento monumental em curso foi a segunda vaga de colonialismo, que colocou a Europa em rota de colisão com o resto do mundo. A primeira vaga foi iniciada pela conquista espanhola e portuguesa do Novo Mundo, seguida, um século depois, pela colonização britânica e francesa da América do Norte. O primeiro ímpeto colonial esgotou-se em finais do século XVIII e os impérios britânico e espanhol foram obrigados a retirar pelos movimentos independentistas das suas colónias do Novo Mundo. Porém, com o início da Guerra Anglo-Birmanesa, em 1824, começou uma nova fase na qual, até ao fim do século, a quase totalidade do resto do mundo foi engolida pelos impérios coloniais das potências ocidentais.

O presente volume retoma a história onde o anterior ficou e narra como o Estado, o Direito e a Democracia se desenvolveram ao longo dos dois últimos séculos, como interagiram entre si e com as outras dimensões económicas e sociais do desenvolvimento e, por fim, como deram sinais de decadência, quer nos Estados Unidos, quer noutras democracias desenvolvidas.



PARTE I  
O ESTADO



## CAPÍTULO 1

# O QUE É O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO?

*O desenvolvimento político e os seus três componentes, o Estado, o primado do Direito e a responsabilização; porque é que todas as sociedades estão sujeitas à decadência política; o plano do livro; porque é que é bom ter um sistema político equilibrado*

O desenvolvimento político é a mudança das instituições políticas com o tempo. Isto é diferente da mudança de políticos e de políticas: primeiros-ministros, presidentes e legisladores podem ir e vir, as leis podem mudar, mas são as leis subjacentes à organização das sociedades que definem a ordem política.

Argumentei no primeiro volume deste livro que a ordem política é constituída por três categorias básicas de instituições: o Estado, o primado do Direito e os mecanismos de responsabilização. O Estado é uma organização hierárquica e centralizada que detém o monopólio da força legítima num território definido. Além de possuírem características como a complexidade e a adaptabilidade, os Estados podem ser mais ou menos impessoais: os primeiros Estados eram indistinguíveis da casa do governante e eram chamados «patrimoniais» porque favoreciam e funcionavam através da sua família e amigos. Em contraste, os Estados modernos e mais desenvolvidos distinguem entre os interesses privados dos governantes e os interesses públicos da comunidade. Procuram tratar os cidadãos de forma mais impessoal, aplicando as leis, recrutando funcionários e implementando as políticas sem favoritismos.

O primado do Direito tem muitas definições possíveis, incluindo a simples lei e ordem, o zelo pelo cumprimento dos direitos patri-

moniais e dos contratos ou o moderno entendimento ocidental dos direitos humanos, que inclui a igualdade de direitos para as mulheres, as minorias raciais e étnicas, etc.<sup>1</sup> A definição do primado do Direito que uso neste livro, não é restringida a um conhecimento substancial do Direito. Antes o defino como um conjunto de regras de comportamento que reflete um amplo consenso da sociedade e que vincula inclusivamente os agentes políticos mais poderosos da sociedade, sejam eles reis, presidentes ou primeiros-ministros. Quando os governantes podem alterar as leis em função das suas conveniências, o primado do Direito não existe, mesmo que essas leis sejam uniformemente aplicadas ao resto da sociedade. Para ser eficaz, o primado do Direito tem de ser geralmente corporizado numa instituição judicial separada que pode agir com autonomia em relação ao executivo. Nesta definição, o primado do Direito não está associado a nenhum corpo jurídico substantivo específico, como os que prevalecem nos EUA ou na Europa contemporâneos. Enquanto limite ao poder político, o primado do Direito existiu no antigo Israel, na Índia, no mundo muçulmano e no Ocidente cristão.

O primado do Direito deve ser distinguido do que é por vezes referido como «governar pelo Direito». Neste último caso lei indica ordens emitidas pelo governante, mas que não obrigam o próprio governante. O primado do Direito, como veremos, torna-se por vezes mais institucionalizado, regular, e transparente, condições em que começa a cumprir algumas das funções do primado do Direito, reduzindo a autoridade discricionária do governante.

A responsabilização significa que o governo é responsável pelos interesses do conjunto da sociedade – que Aristóteles designa por bem comum – e não apenas pelos seus interesses tacanhos. Hoje em dia, o entendimento mais típico da responsabilização é a responsabilização processual, isto é, eleições periódicas, livres e justas, que permitem aos cidadãos escolher e disciplinar os seus

---

<sup>1</sup> Para uma panorâmica das definições existentes, ver Rachel Kleinfeld, «Competing Definitions of the Rule of Law», in Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (Washington, D.C., Carnegie Endowment, 2006).

governantes. Contudo, a responsabilização também pode ser substantiva, isto é, os governantes podem responder aos interesses da sociedade sem estarem necessariamente sujeitos à responsabilização processual. Os governos não eleitos podem diferir muito na sua resposta às necessidades públicas, razão pela qual Aristóteles, em *Política*, distingue entre a monarquia e a tirania. Contudo, existe tipicamente uma ligação forte entre a responsabilização processual e a substantiva porque não se pode geralmente esperar que os governantes sem restrições, que sejam responsivos para o bem comum, mantenham eternamente esta postura. Quando usamos a palavra «responsabilização», estamos principalmente a falar na democracia moderna definida em termos de processos que tornam os governos responsivos aos cidadãos. No entanto, devemos ter presente que os bons procedimentos não geram inevitavelmente resultados substantivos adequados.

As instituições do Estado concentram o poder e permitem à comunidade utilizá-lo para aplicar as leis, manter a paz, defender-se dos inimigos externos e fornecer os bens públicos necessários. O primado do Direito e os mecanismos de responsabilização puxam em sentido contrário: limitam o poder do Estado e garantem que apenas é exercido de forma controlada e consensual. O milagre da política moderna é termos ordens políticas simultaneamente fortes e capazes mas limitadas a atuar apenas nos parâmetros estabelecidos pela lei e pela escolha democrática.

Estas três categorias de instituições podem existir em diferentes estruturas políticas, independentes umas das outras e em várias combinações. Na República Popular da China, o Estado é forte e está bem desenvolvido, mas o primado do Direito é fraco e não existe democracia. Em Singapura, existem o primado do Direito e o Estado, mas não há democracia. A Rússia tem eleições democráticas, um Estado forte a suprimir dissidências, mas não tão bom a fornecer serviços, e o primado do Direito é fraco. Em muitos Estados falhados, tais como a Somália, o Haiti e a República Democrática do Congo no princípio do século XXI, o Estado e o primado

do Direito são fracos ou inexistentes, embora o Haiti e o Congo realizem eleições democráticas. Em contraste, ser uma democracia liberal politicamente desenvolvida significa ter os três conjuntos de instituições – o Estado, o primado do Direito e a responsabilização processual – em equilíbrio. Um Estado poderoso sem restrições é uma ditadura; um Estado fraco e limitado por uma multidão de forças políticas subordinadas é ineficaz e frequentemente instável.

### **Chegar à Dinamarca**

No primeiro volume, sugeri que os países em desenvolvimento contemporâneos e a comunidade internacional que os procura ajudar se veem confrontados com o problema de «chegar à Dinamarca». Ao dizer isto, refiro-me menos à Dinamarca real do que a uma sociedade imaginada que é próspera, democrática, segura, bem governada e com um nível baixo de corrupção. A «Dinamarca» tem os três conjuntos de instituições políticas perfeitamente equilibrados: um Estado competente, um forte primado do Direito e responsabilização democrática. A comunidade internacional gostaria de transformar o Afeganistão, a Somália, a Líbia e o Haiti em lugares idealizados como a «Dinamarca», mas não faz a mínima ideia de como lá chegar. Tal como argumentei antes, uma parte do problema é que não compreendemos como é que a própria Dinamarca se transformou na Dinamarca, logo, não compreendemos a complexidade e a dificuldade do desenvolvimento político.

Das várias qualidades positivas da Dinamarca, a menos estudada e mais mal compreendida tem que ver com o modo como o seu sistema político transitou do Estado patrimonial para o Estado moderno. No Estado patrimonial, os governantes são apoiados por redes de amigos e parentes que recebem benefícios materiais em troca de lealdade política; no Estado moderno, os funcionários governamentais são supostamente servos ou guardiões do interesse público e estão legalmente proibidos de usar os seus cargos para obterem

ganhos pessoais. Como é que a Dinamarca passou a ser governada por burocracias caracterizadas pela subordinação estrita aos fins públicos, pela posse de conhecimentos técnicos, por uma divisão funcional do trabalho e pelo recrutamento com base no mérito?

Hoje em dia, nem o mais corrupto dos ditadores diria, como disseram alguns reis ou sultões de antanho, que é «dono» do seu país e que pode fazer com ele o que lhe der na gana. Toda a gente respeita – pelo menos, em teoria – a distinção entre interesses públicos e privados. Por conseguinte, o patrimonialismo evoluiu para o chamado «neopatrimonialismo», no qual os líderes políticos adotam as formas exteriores do Estado moderno – burocracias, sistemas judiciais, eleições, etc. –, mas na realidade governam na mira do ganho privado. O bem público pode ser evocado durante as campanhas eleitorais, mas o Estado não é impessoal: distribuem-se favores por redes de apoiantes políticos a troco de votos ou da presença em comícios. Este padrão de comportamento é visível em muitos países, da Nigéria ao México e à Indonésia<sup>2</sup>. Douglass North, John Wallis e Barry Weingast oferecem um rótulo alternativo para o neopatrimonialismo, chamando-lhe «ordem de acesso limitado», na qual uma coligação de elites rentistas usa o seu poder político para impedir a livre concorrência na economia e no sistema político<sup>3</sup>. Daron Acemoglu e James Robinson usam o termo «extrativo» para descrever o mesmo fenómeno<sup>4</sup>. Numa certa fase da história da humanidade, todos os governos podem ser considerados patrimoniais, de acesso limitado ou extrativos.

A pergunta que se coloca é: Como evoluíram estas ordens políticas para Estados modernos? Os autores supracitados são melhores a descrever a transição do que a oferecer uma teoria dinâmica

---

<sup>2</sup> S. N. Eisenstadt, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism* (Beverly Hills, Sage, 1973).

<sup>3</sup> Douglass C. North, John Wallis, e Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (Nova Iorque, Cambridge University Press, 2009).

<sup>4</sup> Daron Acemoglu, e James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Nova Iorque, Crown, 2012).

da mudança. Como veremos, a modernização do Estado é promovida por várias forças. Uma delas, historicamente importante, foi a competição militar, que cria incentivos muito mais poderosos do que o interesse económico para a reforma política. Outro motor de mudança foi a mobilização social provocada pela industrialização. O crescimento económico gera novos grupos sociais que se organizam para a ação coletiva e procuram participar no sistema político. Este processo não conduz sempre à criação de Estados modernos, mas, nas circunstâncias certas, pode conduzir e tem conduzido.

### **Decadência política**

Segundo a definição de Samuel Huntington, as instituições políticas desenvolvem-se tornando-se mais complexas, adaptáveis, autónomas e coerentes<sup>5</sup>. Mas também podem entrar em decadência. As instituições são criadas em resposta a certas necessidades da sociedade, tais como travar uma guerra, lidar com conflitos económicos ou regular o comportamento social. Todavia, enquanto padrões de comportamento recorrentes, também podem tornar-se rígidas e não conseguirem adaptar-se quando as circunstâncias que as originaram se alteram. O conservadorismo inerente ao comportamento humano tende a dotar as instituições de significado emocional depois de serem implementadas. Alguém que sugira abolir a Monarquia Inglesa, ou a Constituição Americana, ou o imperador japonês e substituí-los por algo mais recente e melhor enfrenta uma enorme e difícil batalha.

Além da inadaptação das instituições às novas circunstâncias, existe uma segunda fonte de decadência política. A sociabilidade natural humana assenta na seleção pelo parentesco e no altruísmo

---

<sup>5</sup> Para definições destes termos, ver Huntington (2006), *Political Order in Changing Societies*, pp. 12-24, e Francis Fukuyama, *As Origens da Ordem Política*, pp. 659-660.

recíproco – a preferência por familiares e amigos. Embora as ordens políticas modernas procurem promover a governação impessoal, as elites da maior parte das sociedades tendem a apoiar-se em redes de parentes e amigos, que são instrumentos para a sua proteção e beneficiam com as suas iniciativas. Quando conseguem fazê-lo, diz-se que as elites «capturam» o Estado, o que diminui a sua legitimidade e o torna menos responsável perante o conjunto da população. Períodos alargados de paz e prosperidade oferecem frequentemente condições para a intensificação da captura pelas elites, o que pode dar origem a crises políticas quando é seguida de uma recessão económica ou de um choque político externo.

No primeiro volume vimos muitos exemplos deste fenómeno. Na China, a grande dinastia Han fragmentou-se no século III, quando foi reapropriado pelas famílias da elite, que continuaram a dominar a política chinesa nas dinastias Sui e Tang. No Egito, o regime mameluco entrou em colapso quando os governantes-escravos começaram a constituir família e a garantir o futuro dos filhos, tal como aconteceu com os sipaios e os janízaros, os cavaleiros e infantas que eram os pilares do poder otomano. A França do Antigo Regime tentou construir uma administração centralizada moderna a partir de meados do século XVII, mas as constantes necessidades fiscais da monarquia obrigaram-na a corromper a administração através da venda pura e simples de cargos públicos a indivíduos abastados, uma prática conhecida por venalidade. Nestes dois volumes, uso uma palavra bastante comprida - «repatrimonialização» – para designar a captura de instituições estatais ostensivamente impessoais por elites poderosas.

As democracias liberais modernas não estão menos sujeitas à decadência política do que outros tipos de regime. Não é provável que alguma sociedade moderna retroceda totalmente para uma sociedade tribal, mas vemos exemplos de «tribalismo» por todo o lado, desde os gangues de rua às camarilhas do patrocínio e ao tráfico de influência nos níveis cimeiros da política moderna. Numa democracia moderna, todos falam a linguagem dos direitos universais,

mas há muita gente que convive bem com os privilégios – isenções, subsídios ou benefícios especiais exclusivos para si próprios, para a sua família e para os seus amigos. Alguns especialistas argumentam que os sistemas políticos responsáveis dispõem de mecanismos de autocorreção para impedirem a decadência: quando o governo funciona mal ou o Estado é capturado por elites corruptas, as não elites podem pura e simplesmente derrubá-los nas urnas<sup>6</sup>. Veremos que houve alturas na história do crescimento da democracia moderna em que isto aconteceu. Porém, a autocorreção não é um dado adquirido, talvez porque as não elites estão mal organizadas ou não compreendem corretamente quais são os seus próprios interesses. O conservadorismo das instituições torna com frequência a reforma proibitivamente difícil. Este tipo de decadência política manifesta-se pelo aumento lento mas constante dos níveis de corrupção, com a correspondente diminuição dos níveis de eficácia do governo, ou sob a forma de reações populistas violentas à manipulação percebida das elites.

### **Depois das revoluções:**

#### **O plano do presente volume**

O primeiro volume traçou a emergência do Estado, do primado do Direito e da responsabilização democrática até às revoluções americana e francesa. Estas revoluções marcaram o ponto em que as três categorias de instituições – ao que chamamos democracia liberal – surgiram no mundo. O volume presente traçará as dinâmicas da sua interação até ao início do século XXI.

A junção entre os dois volumes também assinala o advento de uma terceira revolução que teve ainda mais consequências – a

---

<sup>6</sup> O argumento de que as democracias se autocorrigem quando confrontadas com desafios colocados pelas elites surge, *inter alia*, in Mancur Olson, «Dictatorship, Democracy, and Development», *American Political Science Review* 87 (9), 1993, pp. 567-576; North, Wallis, e Weingast, *Violence and Social Orders*; Acemoglu e Robinson, *Why Nations Fail*.

Revolução Industrial. As continuidades prolongadas descritas no primeiro volume parecem indicar que as sociedades estão encurraladas no seu passado histórico, que lhes limita as escolhas em termos de ordem política no futuro. Este foi um mal-entendido da história evolucionária narrada no volume anterior, mas o determinismo histórico torna-se ainda menos válido depois do arranque da industrialização. Os aspetos políticos do desenvolvimento estão intimamente ligados, de formas complexas, às dimensões económica, social e ideológica. Estes elos são o tema do próximo capítulo.

A Revolução Industrial aumentou muitíssimo o ritmo do crescimento da produtividade *per capita* nas sociedades que a viveram, um fenómeno que acarreta consequências sociais enormes. O crescimento económico sustentado aumentou o ritmo da mudança em todas as dimensões do desenvolvimento. Entre a dinastia Han, no século II a. C., e a dinastia Qing, no século XVIII, nem o carácter básico da vida agrária chinesa nem a natureza do seu sistema político evoluíram muito; verificou-se muito mais mudança nos dois séculos seguintes do que nos dois milénios anteriores, e este ritmo acelerado de mudança ainda continua.

A Parte I do presente volume centra-se nas partes do mundo que primeiro experienciaram esta revolução, Europa e América do Norte, onde surgiram as primeiras democracias liberais. Procura responder à seguinte pergunta: Porque é que no princípio do século XXI, alguns países, como a Alemanha, se caracterizam por administrações estatais modernas e relativamente incorruptas, ao passo que países como a Grécia e a Itália continuam a ser afetados pelo clientelismo político e por níveis elevados de corrupção? E porque é que a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, que no século XIX tiveram sectores públicos onde imperava o patrocínio, se conseguiram reformar e transformar-se em burocracias mais modernas e baseadas no mérito?

Veremos que do ponto de vista da democracia, a resposta é, em certos aspetos, desanimadora. As burocracias contemporâneas mais modernas foram estabelecidas por Estados totalitários na prosse-

cução da segurança nacional. Aconteceu com a antiga China, como vimos no primeiro volume, e também com os exemplos clássicos da burocracia moderna, a Prússia (subsequente unificadora da Alemanha), que foi obrigada a compensar a sua débil posição geopolítica com a criação de uma administração estatal eficiente. Por outro lado, países que se democratizaram cedo, antes de terem estabelecido uma administração moderna, desenvolveram sectores públicos clientelistas. O primeiro a sofrer este destino foi os Estados Unidos, que também foi o primeiro país a alargar o sufrágio eleitoral a todos os indivíduos brancos do sexo masculino, em finais da década de 1820. Aconteceu a mesma coisa na Grécia e na Itália, que por motivos diferentes não desenvolveram Estados fortes e modernos antes de terem alargado o sufrágio eleitoral.

Por conseguinte, a sequência tem uma importância enorme. Os países nos quais a democracia precedeu a construção de Estados modernos tiveram muito mais dificuldades para garantirem uma governação de elevada qualidade do que os que herdaram Estados fortes da época absolutista. A construção de Estados depois do advento da democracia é possível, mas requer frequentemente a mobilização de novos agentes sociais e uma liderança política forte. Foi esta a história dos Estados Unidos, onde o clientelismo foi vencido por uma coligação que incluiu interesses de negócios prejudicados pela mediocridade da administração pública, agricultores do Oeste opostos aos interesses corruptos das empresas ferroviárias e reformadores urbanos saídos das novas classes média e profissional.

Existe outro ponto de tensão potencial entre os Estados fortes e capazes e a democracia. A construção do Estado, em última análise, tem que assentar na construção da nação, isto é, na criação de uma identidade nacional comum que serve de foco de lealdade e se impõe ao apego à família, à tribo, à região ou ao grupo étnico. A construção da nação brota por vezes de movimentos populares, mas também pode resultar da política de poder – de uma violência terrível quando diferentes grupos são anexados, expulsos, fundidos, deslocados ou sujeitos à «limpeza étnica». Tal como acontece com

a administração pública moderna, a formação de uma identidade nacional forte é mais eficaz em condições autoritárias. As sociedades democráticas falhas de uma identidade nacional forte têm sérias dificuldades para chegar a consensos em termos de narrativa nacional suprema. Na verdade, muitas democracias liberais pacíficas são beneficiárias de períodos prolongados de violência e governação autoritária em gerações anteriores, uma realidade que convenientemente esqueceram. Felizmente, a violência não é a única via para a unidade nacional; as identidades também podem ser alteradas para se enquadrarem nas realidades da política de poder ou criadas em torno de ideias expansivas, como a da democracia, que minimiza a exclusão das minorias da comunidade nacional.

A Parte II também aborda o aparecimento ou não aparecimento de Estados modernos, mas no contexto de um mundo não ocidental quase totalmente colonizado e subjugado pelas potências europeias.

As sociedades da América Latina, do Médio Oriente, da Ásia e da África tinham desenvolvido formas indígenas de organização social e política, mas viram-se confrontadas de repente com um sistema radicalmente diferente, desde o primeiro momento de contacto com o Ocidente. Os poderes coloniais em muitos casos conquistaram, subjugaram e escravizaram essas sociedades, matando os povos indígenas com a guerra e as doenças e povoando as suas terras com estrangeiros. E mesmo quando a força física não entrou em jogo, o modelo de governo oferecido pelos europeus minou a legitimidade das instituições tradicionais e atirou muitas sociedades para um limbo onde não eram autenticamente tradicionais nem plenamente ocidentalizadas. Por conseguinte, no tocante ao mundo não ocidental, não é possível falar em desenvolvimento institucional sem referir as instituições estrangeiras ou importadas.

Ao longo dos anos, têm sido avançadas várias teorias para explicar porque é que as instituições se desenvolveram de forma diferente em diferentes partes do mundo. Algumas argumentam que as instituições foram determinadas pela geografia e pelo clima. Para alguns economistas, as indústrias extrativas, como a mineração ou a agricul-

tura tropical, que favorecem as grandes plantações devido à economia de escala, promoveram a utilização exploradora da mão de obra servil. Estes modos económicos de produção também terão dado origem a sistemas políticos autoritários. Em contraste, as zonas de agricultura familiar tenderam a apoiar a democracia política devido à sua tendência para distribuir a riqueza pela população de forma mais equitativa. Depois de criada, uma instituição era «fechada» e perdurava apesar das mudanças que retiravam relevância às condições geográficas e climáticas vigentes durante a sua criação.

Mas a geografia é apenas um dos muitos fatores que determinam os desfechos políticos. As políticas implementadas pelas potências coloniais, a duração do seu controlo e os tipos de recursos que investiram nas colónias tiveram consequências importantes para as instituições pós-coloniais. Todas as generalizações sobre o clima e a geografia têm exceções importantes: o pequeno país centro-americano da Costa Rica deveria ter-se tornado uma república das bananas típica, mas é uma democracia razoavelmente bem governada com indústrias exportadoras florescentes e um sector vital de ecoturismo. Em contraste, a Argentina foi abençoada com uma terra e um clima semelhantes aos da América do Norte, mas tornou-se um país em desenvolvimento instável, sujeito a ditaduras militares, oscilações muito acentuadas em termos de desempenho económico e desgoverno populista.

Em última análise, o determinismo geográfico obscurece as muitas formas em que as pessoas dos países colonizados exerceram a sua influência; apesar do domínio estrangeiro, desempenharam papéis cruciais na formação das suas instituições. Os países não ocidentais mais bem sucedidos da atualidade são precisamente os que tinham instituições indígenas mais desenvolvidas antes do contacto com o Ocidente.

As razões complexas da existência de vias de desenvolvimento diversas são constatáveis de forma mais vívida no contraste entre a África subsariana e a Ásia Oriental, respetivamente as regiões de pior e melhor desempenho do mundo em termos de desenvolvi-