

ORDEM POLÍTICA
E DECADÊNCIA POLÍTICA

FRANCIS FUKUYAMA

ORDEM POLÍTICA
E DECADÊNCIA
POLÍTICA

DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL
À GLOBALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA

TRADUÇÃO
MIGUEL MATA



D.QUIXOTE



Título: *Ordem Política e Decadência Política: Da Revolução Industrial à Globalização da Democracia*
Título original: *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*

© 2014, Francis Fukuyama e Publicações Dom Quixote
Todos os direitos reservados.

Capa: Joana Tordo
Fotos da capa: © GettyImages; © Corbis/VMI
Revisão: Eda Lyra
Paginação: Paulo Sousa
Impressão e acabamento: Multitipo

1.ª edição: Fevereiro de 2015

Depósito legal n.º 386 017/14
ISBN: 978-972-20-5645-8

Reservados todos os direitos
Publicações Dom Quixote
Uma editora do Grupo LeYa
Rua Cidade de Córdova, n.º 2
2610-038 Alfragide – Portugal
www.dquixote.pt
www.leya.com

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 descalabro¹, 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 mistura 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».

¹ 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 industrial². 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 bancário³.

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.

² 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).

³ 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 commercial. 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 líderes⁴. 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.

⁴ 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 confinação 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 Egipto, 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 pessoal 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 taxaço sem representaço 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 Declaraço de Independência americana e a noço de soberania popular seria a base da Constituiço adotada em 1789.

Ao mesmo tempo que estas novas ordens políticas estabeleciam o princípio da responsabilizaço 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 populaço. Nem a Revoluço Gloriosa nem a Revoluço Americana deram origem a uma genuína revoluço social. A Revoluço 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 constituiço.

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 Declaraço de Independência declarava ousadamente que «todos os homens são criados iguais, dotados pelo seu Criador de certos direitos inalienáveis». A Constituiço, 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.^a Emenda**. Porém, o país acabou por decidir que nem a democracia nem a liberdade pessoal legitimavam o reconhecimento político de cidadãos de segunda⁵.

⁵ 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 acreditaram⁶. 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

⁶ 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 1799⁷.

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

⁷ 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 razão⁸.

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 religiosas⁹.

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,

⁸ 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).

⁹ 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 diferentes¹⁰.

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 França¹¹.

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

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

¹¹ 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 pessoal 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.