

Francis Fukuyama – **The origins of Political Order** (2011). Tradução brasileira. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2013, 590 p.

Antonio Paim

Pretende ser o desenvolvimento das teses formuladas por Samuel Huntington (1927/2008), em especial o tema que grandemente o absorveu da transição para a democracia, considerando que as democracias eram minoria (1), enriquecido pelo que chamou de “ondas democráticas”. (2)

Fukuyama parte do registro do que denomina “recessão democrática”, surgida na primeira década do século XXI. No exame dessa questão verifica que não basta que da abertura política resultem eleições democráticas, sendo imprescindível que a nova ordem disponha de governo eficiente.

Assim, completará a análise de Huntington averiguando a questão do surgimento do Estado, em geral, não apenas quando da transição para a democracia mas igualmente essa terceira questão.

São três as categorias de instituições: 1ª) o Estado; 2ª) o Estado de Direito; e, 3) o que batiza de **governo responsável**, no sentido de que seja capaz. Escreve; “O fato de que exista um desses três tipos de instituição não significa que as demais outras existam”. E, mais: “De onde vêm originalmente essas três instituições? Quais foram as forças que causaram a sua criação e as condições sob as quais elas se desenvolveram? Em que ordem foram criadas e como se relacionam entre si? Se pudermos entender como essas instituições fundamentais passaram a existir talvez possamos compreender melhor a distância que separa o Afeganistão ou a Somália da Dinamarca contemporânea.” (págs. 31/32, ed. brasileira)

Embora extensas, parece-nos imprescindível ter presente as perguntas que se propõe responder. Formula-as deste modo (págs. 33/34):

*Por que o Afeganistão, as regiões da selva da Índia, os ilhéus da Melanésia e partes do Oriente Médio ainda são organizados de forma tribal?

*Por que a condição padrão da China é ser dirigida por um governo forte e centralizado, ao passo que a Índia nunca teve esse grau de centralização, exceto por breves períodos, nos três mil anos de sua história?

*Por que quase todos os casos de modernização autoritária bem sucedida -- países como Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e China-- estão agrupados na Ásia Oriental e não na África ou no Oriente Médio?

*Por que a democracia e o Estado de Direito criaram raízes na Escandinávia enquanto a Rússia, sujeita a condições climáticas e geográficas semelhantes, viu o crescimento de um absolutismo irrestrito?

*Por que países da América Latina sofreram repetidamente alta inflação e crises econômicas no século passado, ao contrário dos Estados Unidos e do Canadá?

Enunciado geral da hipótese (no livro Parte I-Antes do Estado)

O caminho adotado para responder a essas questões lhe sugere que o desenvolvimento político tem muitas semelhanças com a evolução biológica.

Critica a noção de **estado de natureza**. A partir dos dados colhidos na observação de comportamentos de espécies animais notadamente chipanzés, conclui que seres humanos nunca existiram como indivíduos isolados. A sociabilidade estaria inserida na natureza humana.

O desenvolvimento ulterior dos primatas expressa-se sobretudo no aumento das dimensões do cérebro, que resultaria da linguagem, equivalente ao elemento diferenciador básico. Em que pese essa diferenciação, irá aproximar o comportamento social --em especial a resistência a mudanças-- a estruturas intuitivas (3). A seu ver, o desejo de reconhecimento tem claramente origens biológicas. A esse tema associa as questões de legitimidade e da autoridade, com o que relaciona diretamente à política.

Louvando-se da hipótese de inexistência de **estado de natureza**, Fukuyama irá reconstituir o processo de formação dos aglomerados humanos. Afirma que a forma primordial de organização social humana não foi a tribal, como se supõe geralmente, mas o que chama de “sociedade de bandos”. Seria formada em torno de famílias nucleares. O elemento unificador, entende, corresponde ao que foi batizado de “tirania dos primos”, isto é, nessa fase primordial o mundo social limitar-se-ia ao círculo de parentes. A transição para as sociedades tribais teria sido possibilitada pelo surgimento da agricultura, e, portanto, como diz, “há apenas dez mil anos” (4).

Em que pese as considerações precedentes, acredita que a sobrevivência dessa proeminência do parentesco nas sociedades humanas se tenha cimentado como parte da evolução cultural. Teria sido sedimentada graças à crença religiosa que iria nutrir a veneração dos ancestrais mortos. Lembra que Fustel de Coulanges (1830/1889) na obra **A cidade antiga** (1864) foi dos primeiros a chamar a atenção para o fato de que essa prática provinha de tempos muitos distantes da história européia.

Mobiliza estudos dos quais infere que certos princípios, que regem o funcionamento das sociedades, estruturaram-se nesse longo ciclo, isto é, nos núcleos que chama de “sociedade de bandos”. Tornando-se uma forma de religiosidade sobreviverão nas sociedades tribais, terminada a transição. A seu ver, a conclusão se imporia pelo que se dá no Império Romano.

Tais princípios seriam: a propriedade privada; a lei e a justiça; e ainda a organização militar.

Comprova o equívoco da hipótese da existência do que Marx e Engels chamaram de “comunismo primitivo”. Seria errônea a interpretação que avançaram dos estudos antropológicos de Morgan, porquanto o que descreve é a posse por grupos de parentes fortemente unidos, não sendo legítima a extrapolação para a sociedade em geral, omitindo o que de fato seria básico: a força dos laços consangüíneos.

Escreve: “Numa sociedade tribal as idéias, na forma de crenças religiosas, têm um grande impacto sobre a organização social. A crença na realidade dos ancestrais mortos une os indivíduos numa escala ainda maior que numa família --ou sociedade de bando. A “comunidade” não é constituída somente pelos atuais membros da linhagem, do clã ou da tribo, ela é a corda inteira da descendência dos ancestrais até seus descendentes ainda não nascidos. ... Os indivíduos não acreditam ter poder de escolha para constituir este sistema social; na verdade, seus papéis são definidos para eles pela sociedade circundante antes mesmo de eles nascerem. (p. 80)”

No que respeita à justiça, esclarece que as sociedades tribais dispõem de fontes débeis de autoridade. A justiça assemelhar-se-ia ao cumprimento das regras estabelecidas nas relações internacionais: Textual: “é uma questão de auto-ajuda e negociação entre unidades descentralizadas que constituem efetivamente os agentes de decisão soberana.” (pág. 88)

Vale a pena transcrever esta conclusão: “Se definirmos tribo de uma forma mais ampla, incluindo não só parentes de ascendência comum mas também patronos e clientes ligados por laços de reciprocidade e pessoais, então o tribalismo permanecerá como uma das grandes constantes do desenvolvimento político.” (pág. 98)

Estabelecidas estas premissas, Fukuyama irá repassar as teorias acerca da origem do que Hobbes designou como *Leviatã*, isto é, o Estado. Parte naturalmente da definição básica que estabelece em relação à sociedade tribal, a saber: a emergência de uma fonte centralizada de autoridade, que passará a dispor do monopólio da “violência legalizada” (Weber). Fukuyama usa a expressão “monopólio dos meios de coerção legítimos, na forma de um exército ou uma polícia” (p.100). Estabelece ainda uma outra nota distintiva: “a autoridade do Estado é territorial e não baseada em parentesco. A inferência (muito esclarecedora, certamente não agrada aos franceses) é a de que, assim, a França não era realmente um Estado à época dos merovingios”.

Em síntese, no que respeita à existência de um contrato social originado por motivação econômica (proteção da propriedade, sobretudo) está implícito tratar-se de uma decisão voluntária. Somente torna-se admissível diante do risco de invasão externa.

Adiante apresentará o que diz ser “outra falácia”, no caso específico da teoria do contrato em Hobbes. Seria a ilusão de que as sociedades, por algum modo, possam livrar-se da violência.

Rejeita de igual modo a teoria de Wittfogel (a necessidade de irrigação em larga escala exigia a presença de Estado burocrático centralizado). (5) Recusa igualmente a hipótese pouco conhecida de “densidade populacional” (Ester Boserup- **Population and Technological Change**; 1990)

Depois de examinar a presença de liderança carismática no processo histórico (tomando como exemplo a Maomé), dirá que chegamos mais perto de identificar a origem do Estado. A presença da religião é deveras freqüente mas dizendo respeito à legitimação. Presença mais forte no tocante à origem consistiria: 1) em abundância de recursos, proporcionada por avanços tecnológicos, o mais importante dos quais seria o aparecimento da agricultura; 2) na escala absoluta da sociedade, isto é, deve ser grande o suficiente para criar excedentes acima do necessário à subsistência; 3) a população precisa enfrentar restrições, de ordem física, para que a sua densidade cresça quando aparecer a oportunidade; e, por fim, 4) os grupos tribais precisam ser motivados para abrir mão de sua liberdade pela autoridade do Estado, graças à emergência de liderança carismática de um líder religioso ou mediante ameaça de extinção física.

Nesta parte inicial do livro, Fukuyama detém-se sobre as razões que teriam impedido a universalização de Estados centralizados, tendo em vista a situação singular da África e de parte do Oriente Médio (Afeganistão, por exemplo). No primeiro caso decorreria de condições físicas adversas e, no segundo, à sobrevivência de sociedades tribais. Reconhece que há fatores demais interagindo para que possa dispor de uma teoria capaz de facultar previsões e forte quanto à origem e razões das exceções.

Levando em conta esta última circunstância, passará ao exame da formação e desenvolvimento dos Estados para os quais se dispõe de registros escritos. Chega-se ao

que denomina de Parte II do livro. Estará dedicada à China, Índia e muçulmanos. O Estado Moderno Europeu ficará para a Parte III.

O surgimento de Estados não-ocidentais

A questão na qual se detém na caracterização da experiência chinesa consiste em tentar esclarecer como se dá a coexistência de Estado forte com o poder paralelo das famílias (6) Weber havia classificado a China como Estado Patrimonial, no sentido de não ter havido a dissociação entre os “negócios” das famílias e a ação estatal.

A dificuldade reside no fato de que a história chinesa tem cinco mil anos, o lançamento da base da unificação cultural do vasto território, subdividido secularmente em unidades autônomas, dá-se na dinastia Zhou, consumando-se a criação do Estado centralizado no século III antes de Cristo (dinastia Han), iniciativa que durou relativamente pouco, retardando de muito a reunificação, que tampouco seria duradoura.

Fukuyama valoriza devidamente o fato de que os Estados unitários, ainda que intermitentes, lograram constituir uma cultura comum. Estabelece-se a coexistência de uma linguagem escrita uniforme e as diferentes formas de expressão oral. Ambas as tradições louvam-se de doutrinas consagradas: a valorização das famílias dispendo do confucionismo e o Estado forte do que chama de “legalismo”. Com o atenuante de que a doutrina confucionista --que não é uma religião mas uma moral-- ensina que o governante deve atuar em favor dos governados, princípio cuja observância garantiria uma coexistência pacífica entre as duas ordens. Em favor da unificação atuou também as guerras incessantes entre os próprios clãs chineses, além das invasões externas.

Está convencido de que os chineses inventaram a burocracia moderna, “isto é, um quadro administrativo permanente selecionava pessoal com base na capacidade e não no parentesco ou uma ligação patrimonial”. Precede-a a unificação cultural.

Tal se deu no primeiro século antes de Cristo, ao tempo em que no Egito; Suméria, Pérsia e Roma as estruturas estatais eram patrimonialistas.

Em razão da hipótese, descreve detidamente a dinastia Zhou (770-256 a. C.). Esquemáticamente, destacaria os aspectos adiante.

Neste ciclo insere-se a personalidade de Confúcio (551-479 a.C.).

Cria-se, diz, “algo como a ideologia, isto é, um conjunto de idéias aceitas para o ordenamento adequado do governo, pelo qual as gerações posteriores de chineses podiam julgar o desempenho de seus líderes políticos. A ideologia mais conhecida era a doutrina confucionista, mas seus partidários envolveram-se em ferozes debates intelectuais com outras escolas de pensamento, como o legalismo --um conflito que refletia as lutas políticas da época. Estudiosos e literatos eram consagrados como o mais elevado caráter humano, mais ainda que os guerreiros e sacerdotes. Havia de fato uma fusão dos papéis de intelectual e burocrata, de uma maneira que não tem equivalente claro em outras civilizações.” (p.139)

Na fase final dessa dinastia, ao longo do século IV, a unidade se desfaz, basicamente devido às guerras. Entre 656 e 357, os remanescentes estados chineses travaram entre si nada menos que 160 guerras.

Em consequência, a constituição de Estado centralizado somente completar-se-ia no sistema dinástico denominado de Han (259-210 a. C.). Iniciado por Qin, coube a Han dar-lhe acabamento.

O nome de Qin veio à tona recentemente. Essa personalidade, escreve Fukuyama, “era um megalômano cheio de energia que usou o poder político para reformular a sociedade chinesa. O famoso exército de terracota, desenterrado em 1974, foi criado para ele e enterrado próximo a um mausoléu gigantesco dentro de outro mausoléu ainda maior, um recinto de mais de cinco quilômetros quadrados.”

Mais adiante: “A China foi a primeira civilização a criar um Estado moderno. Mas criou um Estado moderno que não era restringido pelo primado da lei, nem por instituições de responsabilização para limitar o poder do soberano. No sistema chinês, a única responsabilidade era moral. Um Estado forte sem o primado da lei equivale a uma ditadura...” (p. 175). Ao que acrescenta: “mais tarde, os governos chineses aprenderam a moderar essa ambições e a viver com as forças sociais existentes. Nesse aspecto eram mais autoritários que totalitários.”

Segue-se a Índia, advertindo logo para a diferença de desenvolvimento político: “a situação da Índia era a de uma série de pequenos reinos e principados em luta, pontuadas por breves períodos de unidade política”.

Afirma: “Na Índia, o desenvolvimento social superou o político e o econômico desde o começo. O subcontinente adquiriu uma cultura comum sob um conjunto de crenças religiosas e práticas sociais que a marcaram como uma civilização distinta muito antes que alguém tentasse unificá-la politicamente. E quando essa unificação foi tentada, a força da sociedade civil era tal que pode resistir à autoridade e evitar que reformulasse a sociedade” (p. 202)

Os estudiosos têm chamado a atenção para a dificuldade de reforma política ou social, na Índia, devido à presença das castas. Suportadas por crenças religiosas arraigadas, o princípio de ascensão no interior das castas repousa no estrito cumprimento das regras de conduta estabelecidas, situação que provoca autêntico imobilismo.

Além de dar a devida importância a este segmento social, Fukuyama destaca a importância das **varnas**. Estas consagram a divisão das elites em quatro estratos. Os brâmanes formam o segmento superior, religioso. Seguem-se os guerreiros (**xátrias**) e os políticos. Finalmente, o mundo do trabalho com as profissões tipificando as castas.

Entende que “historicamente não está claro se as **varnas** procediam ou não das castas, à medida que a sociedade indiana evoluiu de seu estágio inicial de organização tribal”.

Essa circunstância impedia que se constituísse um Estado forte o suficiente.

Outro fator que há de ter influído nesse desfecho seria a ausência de conflitos bélicos intermitentes, como se deu na China.

A atividade comercial também era baseada nas castas.

Por fim, o monopólio dos brâmanes sobre o aprendizado e sua resistência na adoção da escrita. Segundo sua visão, os ensinamentos religiosos se preservaram pela memorização e difundiram-se pela pregação oral. Os próprios governantes eram analfabetos.

Em conclusão: “o sistema social derivado da religião indiana restringiu severamente a capacidade de concentração de poder dos Estados”.

Depois do século X, a história política da Índia é dominada por uma série de conquistadores estrangeiros. Os pequenos reinos existentes eram fáceis de conquistar mas difíceis de governar. Basicamente, contudo, deixaram determinados efeitos as muçulmanas e britânicas.

As primeiras, atingindo o Norte das Índia a partir do final do século X, resultaram na formação de núcleo populacional que, na oportunidade da independência dos britânicos criou um Estado autônomo (Paquistão).

O regime colonial britânico não conseguiu produzir maiores alterações na estrutura social. Contudo, deu origem a sistema público: exército, idioma administrativo comum (inglês); um sistema jurídico que aspira à aplicação de leis uniformes e impessoais; e a prática democrática.

O impacto social foi entretanto muito limitado, restringindo-se a comportamentos considerados repugnantes como a imolação da viúva no funeral do marido. O sistema de castas, a comunidade auto suficiente da aldeia e a ordem social altamente hierarquizada permaneceram em grande parte intocados.

É certo que se constituiu uma elite indiana liberal e nacionalista, capaz de voltar as idéias britânicas contra os seus autores na luta pela independência no século XX.

Em relação aos muçulmanos, Fukuyama assinala que a emergência da liderança carismática de Maomé (570/632) não se traduziu na superação de sistema tribal. Assim, as divergências entre tribos é que explicam as vertentes nas quais se subdividiu o islamismo, as principais das quais seriam xiitas e sunitas. De sorte que os Estados muçulmanos herdaram o problema da constituição de verdadeiro Estado.

Adotada essa premissa, irá examinar a solução ensejada pelo Império Otomano (7). Trata-se do que denomina de **escravidão militar**.

Consistia na retirada de suas famílias de jovens (promissores, rigorosamente selecionados), entre 12 e 20 anos, para serem educados a fim de ocupar os altos postos da administração. As famílias nunca mais os veriam.

No início do século XVI, na parte da Europa que ocupavam, recrutavam em média três mil jovens por ano.

Concluída sua formação iriam ascender “nas fileiras dos militares até se tornarem generais, autoridades de governo (vizires), governadores provinciais e até mesmo a função de Grão-Vizir do Império, o mais alto funcionário abaixo do sultão, sendo de fato o primeiro ministro do regime.” (p. 217)

Na sua opinião, “o sistema de escravidão militar surgiu como uma brilhante adaptação concebida para criar uma forte instituição de Estado, contra o pano de fundo das unidades a que correspondiam às mais poderosas sociedades tribais da terra.” (p. 219)

O ponto fraco desse sistema derivava da circunstância de que o “status” conquistado pelos que ascendiam na hierarquia do Estado muçulmano, no caso o Império Otomano, decorria do que Fukuyama chama de “aristocracia de um só geração”, enfim, “a falta de um sistema bem estabelecido de progenitura ou outros procedimentos para determinar a sucessão”.

A par, dito, “os otomanos nunca desenvolveram um capitalismo próprio capaz de crescimento sustentado da produtividade por longos períodos e, por isto, dependiam do crescimento extensivo para obter recursos fiscais. O fracasso econômico e na política externa se alimentavam mutuamente e tornaram suas instituições insustentáveis. A sobrevivência deles no século XX explica-se pela adoção de instituições ocidentais e também pela rebelião dos Jovens Turcos. Isto não foi suficiente para preservar o regime e a República turca que o sucedeu era baseada em princípios institucionais completamente diferentes.” (p. 256)

O excepcionalismo europeu

Ao passar ao que chama de excepcionalismo europeu, Fukuyama registra que, nas três regiões do mundo de que se ocupou (China Índia e Oriente Médio), as instituições estatais foram formadas diretamente de sociedades tribais. Tornava-se necessário obter a lealdade do indivíduo e não só do grupo familiar. Em nenhum desses casos eliminou-se o parentesco como base da organização social local.

Na Europa, o parentesco assumiu uma forma diferente, a começar dos padrões do casamento.

Comunidades locais organizadas em torno de grupos de parentes desapareceram da Europa. Parentesco e descendência tinham importância mas principalmente para reis e aristocratas. Nos tempos medievais, os europeus detinham muito mais liberdade para dispor de suas terras e bens imóveis, sem ter de obter a permissão de uma série de parentes. A sociedade europeia era individualista há muito tempo.

O desenvolvimento social precedeu o desenvolvimento político. A força motriz por trás dessa mudança foi a Igreja Católica, pouco depois das tribos germânicas que derrotaram o Império Romano converterem-se ao cristianismo.

François Guizot (1787/1874) havia afirmado, na **História da Civilização na Europa** (1840), que a sua singularidade residia, antes de mais nada, no fato de que não obedeceria a um princípio único. Essa circunstância deve-se sobretudo à feição assumida pela Igreja, notadamente a separação entre os poderes temporal e espiritual.

Resumindo o seu enunciado, reconhece que a Igreja, em muitas fases pretendeu sobrepor-se ao poder temporal. Parece-lhe, contudo que a aludida separação seria a fonte da liberdade de consciência, elemento que estimularia a resistência àquelas investidas. Destaca ainda o fato de que, como diz, não se haja estruturado em forma de casta, a exemplo do que ocorria nos impérios antigos. Aquela hereditariedade levou ao domínio de determinadas famílias, conduzindo “ao mais franco imobilismo social”. Ao contrário disto, aduz, a Igreja recrutou seus membros nos diversos segmentos da sociedade, tanto nas camadas elevadas como nas inferiores. Conclui que esse elemento determinou que, no Ocidente, se formassem classes sociais.

Fukuyama não alude a essa contribuição de Guizot mas também a atribui à Igreja, se bem que levando em conta outros aspectos que não o mencionado. Refere apenas Marx e Weber. Em síntese, “os marxistas tendiam a ver a ascensão do individualismo e da família nuclear motivada por mudanças econômicas, ao passo que os partidários de Weber viam o protestantismo como a principal causa. Na visão de ambos, a mudança datava de poucos séculos.” (p. 260/261)

Diz diretamente que o enfraquecimento do poder das famílias “foi causada pela Igreja católica que assumiu uma posição forte contra quatro práticas: casamentos entre parentes próximos, casamento com viúvas de parentes mortos (o chamado levirato), adoção de crianças e divórcio. O Venerável Bede, referindo-se aos esforços do papa Gregório I para converter os pagãos anglo-saxões ao cristianismo no século VI, observa como Gregório condenou de forma explícita as práticas da tribo de se casarem com parentes próximos e com as viúvas de parentes mortos. Éditos posteriores da Igreja proibiram o concubinato e promoveram o casamento indissolúvel, monogâmico e por toda a vida entre homens e mulheres.” (p. 265)

A razão pela qual a Igreja assumiu essa posição tinha muito mais a ver com seus interesses materiais do que com teologia. Escreve mais adiante: “A Igreja católica saiu-se muito bem financeiramente nos séculos que se seguiram a essas nas regras. No final do século VII, um terço das terras produtivas da França estavam em mãos eclesiásticas; entre os séculos VIII e IX, as propriedades da Igreja no norte da França, na Alemanha e na Itália dobraram. Essas doações transformaram a Igreja numa instituição econômica e política formidável e prepararam o caminho para o conflito de investidura de Gregório VII.”

Conclui que “essas mudanças tiveram um impacto devastador sobre a organização tribal em toda a Europa Ocidental.”

A excepcionalidade desse curso histórico, como foi apontado, diz respeito ao fato de que o enfraquecimento do parentesco ocorreu primeiro no plano sociocultural e não político. Assim, a Igreja não era a governante soberana dos territórios em que operava, “era uma agente social cuja influência estava na capacidade de estabelecer regras culturais.”

Essa circunstância serve para ressaltar a importância do contrato de vassalagem, vale dizer, da sociedade feudal. Afirma: “O fato de estas instituições sociais serem feudais e não baseadas em parentesco fez uma enorme diferença para o subsequente desenvolvimento político da Europa. A relação feudal de vassalagem era um contrato voluntário entre um indivíduo mais forte e outro mais fraco e implicava obrigações legais de ambas as partes. Embora formalizasse uma sociedade altamente hierárquica, fixou precedentes para o individualismo (uma vez que o contrato ocorria entre indivíduos e não grupos de parentes) para a compreensão da condição humana legal.” (p. 268)

Fukuyama está convencido de que a Igreja católica institucionalizou-se “como agente econômico independente” a um grau muito maior que as autoridades religiosas em qualquer das sociedades que estuda. A maneira pela qual isto acontece na Europa está intimamente ligada ao desenvolvimento do Estado europeu mediante a emergência do que denomina de **primado da lei**. Justamente com a ênfase neste último aspecto quer encontrar outra determinante para a singularidade do Ocidente, inclusive no que se refere à emergência do capitalismo. Esclareça-se que essa circunstância (primado da lei) verificou-se igualmente no Oriente Médio. Mas ali faltaram outras condições, notadamente sociais e mesmo religiosas.

Ainda que este novo elemento sobressaia, no conjunto da doutrina política do autor, adverte desde logo que seria apenas um de seus temas centrais. Sua relevância contudo não deve ser obscurecida na medida em que afirma, textualmente: “os diferentes componentes da modernização não fazem parte de um único pacote que chegou de algum modo com a Reforma, o Iluminismo e a Revolução Industrial”.

O primado da lei antecede ao Estado Moderno e estará subjacente ao fenômeno da **responsabilidade política**, característica central do novo componente que adiciona às teses de Huntington, a saber: **o governo responsável**.

O papel da Igreja na emergência desse novo elemento

Fukuyama irá distinguir **lei** de **legislação**.

Define-a deste modo: “é um corpo de regras de justiça abstratas que unem uma comunidade.”

Acrescenta: “Graças à compreensão original da lei como algo fixado por autoridade divina, por costume ou pela natureza, ela não pode ser alterada pelo homem, embora pudesse e tivesse que ser interpretada para se adaptar a novas circunstâncias. Com o declínio da autoridade religiosa e a crença nas leis naturais nos tempos modernos, passamos a entender a lei como algo criado pelo homem, mas somente sob um severo conjunto de regras processuais que garantam sua conformidade a um amplo consenso social a respeito de valores básicos. A distinção entre lei e legislação corresponde hoje à distinção entre lei constitucional e lei comum, onde a primeira tem requisitos de aprovação mais rigorosos, como a votação por maioria absoluta. Nos Estados Unidos de hoje, isto significa que qualquer nova lei aprovada pelo Congresso deve ser coerente com um corpo anterior e superior de leis, a Constituição, interpretada pela Suprema Corte.” (p. 274)

Esse elemento, que acabaria tornando-se uma nota distintiva do Ocidente, segundo Fukuyama, seria, de igual modo, uma contribuição da Igreja Católica.

Refere o famoso incidente, ocorrido em 1077, quando o Papa Gregório VII impôs ao Imperador do Sacro Império (Henrique IV) a penitência de esperar por seu perdão, descalço na neve, durante três dias, às portas da sua Residência em Canossa. O que se terá esquecido e Fukuyama irá lembrar, é que logo adiante Henrique IV ocupou Roma, depôs o Papa e deu início a uma crise que iria durar mais de um século, encerrada transitoriamente com o Acordo de Worms (1122). Gregório morreu como um derrotado em 1085.

Ainda que esse tipo de conflito retornasse no século XIV, quando se instituiu em Avignon (França), um papado autônomo, como diz, “a Igreja limpou sua casa” e “assumiu muitas características de um verdadeiro Estado”. Com o passar do tempo, destaca, “surgiram novos abusos que acabariam preparando o caminho para a Reforma Protestante.” Contudo, entende que a Igreja tornar-se-ia muito mais institucionalizada que qualquer outra das religiões do mundo.

O que é relevante, do ponto de vista do que deseja destacar, parece-nos, é o que chama de “segunda consequência importante do conflito de investidura”, isto é, “separar claramente os domínios do espiritual e do temporal e assim preparar o caminho para o Estado secular moderno”.

Como decorrência das referidas crises, o ator destaca que a Igreja iria buscar fontes de legitimidade, valendo-se da recuperação das obras clássicas que tinha lugar nos séculos XII e XIII. Como se sabe, nesse ciclo formam-se as primeiras escolas de direito, notadamente na Itália, (com a Universidade de Bolonha sendo considerada a mais notável), nas quais dar-se-á descoberta do Código de Justiniano. Inspirando-se

nesse modelo, criou-se o direito canônico, a partir da qual constituiu uma burocracia que seria de fato “o primeiro modelo do escritório burocrático moderno, conforme a definição de Weber.”

A partir dessa forma de apresentação da questão, Fukuyama irá deter-se na comprovação da tese segundo a qual “a existência de uma autoridade religiosa separada acostumou os governantes com a idéia de que era a fonte suprema da lei”, isto é oriunda da divindade, institucionalizada como **direito natural**. Nenhum rei inglês jamais acreditou achar-se acima da lei, afirmativa que não poderia ser dita acerca de nenhum imperador chinês.

Adianta ainda: “A tradição jurídica surgida na Europa Ocidental era muito diferente daquelas existentes nas terras sob a influência da Igreja oriental. Não foi o cristianismo em si, mas a forma institucional específica assumida pelo cristianismo ocidental que determinou seu impacto sobre os acontecimentos posteriores.” (p.304)

O primado da lei existia na Europa Ocidental, no Oriente Médio e na Inglaterra. Circunstâncias históricas contingentes, referidas expressamente no texto, explicariam que somente se haja radicado no Ocidente.

Objetivo do autor: uma teoria do desenvolvimento político

A última parte do livro (V; págs. 473ª 523) intitula-se “Rumo a uma teoria do desenvolvimento político”.

É precedida de uma crítica ao que denomina de **interpretação whig** (vale dizer, liberal) da evolução política, expressa numa visão otimista quanto à expansão do sistema democrático representativo. Para tanto, procederá ao reexame de sua disseminação na Europa no período considerado como de sua ascensão, ainda que voltará ao assunto, num anunciado segundo volume.

Entende que uma autêntica teoria deve ser capaz de proporcionar previsibilidade. Para tanto, não poderia basear-se num único modelo de emergência e consolidação de governo democrático, no caso, anglo-saxão. Diz mesmo que quem conhece apenas um caso não conhece nenhum.

Esquemáticamente a tipologia desse processo resultaria em quatro tipos diferenciados, tomando por base que a forma básica do Estado Moderno na Europa era a monarquia absoluta. Seriam os seguintes: absolutismo fraco (monarquias francesa e espanhola); absolutismo de sucesso (monarquia russa); oligarquia fracassada (Hungria e Polônia) e, finalmente, o **governo responsável** que, a seu ver, somente se verificaria na Inglaterra e Dinamarca.

A idéia de que a modernização era constituída de uma só peça --teoria que teve sua origem em pensadores do século XIX como Marx, Durkheim, Tonnies e Max Weber--seria contestada por Huntington para quem o desenvolvimento político tinha sua própria lógica. Seu livro **Political Order in Changing Societies** (1968) teve importante papel na morte dessa teoria. Fukuyama considera que o material histórico por ele mobilizado confirma a percepção básica de Huntington de que as diferentes dimensões do desenvolvimento precisam ser separadas umas das outras. Além disto, o desenvolvimento europeu ocorreu de maneira muito diferente dos relatos apresentados por Marx e Weber.

Escreve: “o caminho europeu até a modernização não foi uma explosão espasmódica de mudanças através de todas as dimensões do desenvolvimento, mas uma série de pequenas mudanças ao longo de um período de quase mil e quinhentos anos.” (pág. 498)

O esboço que apresenta de uma teoria de desenvolvimento e decadência política parte da admissão de que os homens têm uma dimensão biológica comum, de que resulta esteja a política sujeita a determinados padrões recorrentes de comportamento.

Tomando em bloco os pontos que destaca, seriam os seguintes: 1. os seres humanos nunca existiram em estado pré-social; 2. a sociabilidade natural humana baseia-se em dois princípios: seleção de parentesco e altruísmo recíproco; 3. têm uma propensão inata para criar e seguir normas e regras; 4. têm propensão natural para a violência; e, 5. desejam não apenas recursos materiais mas também reconhecimento.

As idéias também desempenham um papel fundamental. Entre estas aquelas que provêm de crenças religiosas. Na sua identificação, cabe ter presente que nunca podem ser explicadas simplesmente por condições materiais anteriores nem que por si só vençam os interesses materiais. Destaca também o valor de que passou a revestir-se a idéia de igualdade. A seu ver, a emergência de governo responsável não pode ser contada sem a referência à disseminação dessas idéias.

Por fim, a possibilidade de desvendar o mecanismo de desenvolvimento político depende ainda de alguns temas, que nessa determinação, devem ser privilegiados, como o papel das instituições, da concorrência e daqueles fatores que podem ocasionar decadência política.

Os desafios com que irá defrontar-se no volume II

Ao término do livro, Fukuyama declara expressamente que, “em certo sentido, preparei-me para abordar diretamente e atualizar as questões levantadas em **Political Order in Changing Societies**. Com o início da industrialização, o crescimento econômico e o progresso da mobilização social a um ritmo muito mais rápido, mudam drasticamente as perspectivas para o desenvolvimento das três componentes da ordem política. Este é o quadro em que reiniciarei o relato do desenvolvimento político no volume II.” (p.523)

Antes de tal enunciado, aponta alguns desafios concretos que terá que enfrentar.

Começa pelos de ordem geral.

Encontram-se basicamente num conjunto de relações: entre Estado e desenvolvimento econômico; entre o primado da lei e o crescimento; entre crescimento econômico e desenvolvimento social ou desenvolvimento da sociedade civil; entre a mobilização social e a democracia liberal.

Ao buscar desvenda-las, levará em conta que, em última instância, as sociedades não estão presas a seus passados históricos e, ao mesmo tempo, que não estão simplesmente livres para refazer a si mesmas em qualquer geração.

Ninguém deve esperar que um país em desenvolvimento de hoje tenha de reproduzir os passos violentos dados pela China ou por sociedades européias para

construir um Estado moderno, ou que o primado da lei, no presente, precisa ser baseado em religião.

Adverte que construir uma instituição não é como construir uma hidroelétrica ou uma rede de rodovias. É preciso muito trabalho para persuadir as pessoas de que uma mudança institucional é necessária, formar uma coalizão que possa enfrentar e superar a resistência dos interessados no velho sistema.

Mas há também questões concretas que se propõe enfrentar.

A primeira pergunta diz respeito à China.

Crescimento rápido com apenas Estado forte é sustentável a longo prazo? Pode continuar a crescer em termos econômicos e manter a estabilidade política sem primado da lei e sem responsabilidade?

A mobilização social provocada pelo crescimento será contida pelo Estado autoritário poderoso ou levará a demandas irreversíveis?

Poderá ampliar as fronteiras da ciência e da tecnologia sem direitos de propriedade ao estilo ocidental ou sem a liberdade pessoal?

Uma segunda questão concreta diz respeito ao futuro das democracias liberais.

Escreve: “as democracias de hoje tornaram-se emperradas e rígidas e portanto incapazes de tomar decisões difíceis”. Exemplifica com integrantes da Comunidade Européia incapazes de reduzir custos de um Estado de bem-estar social que se tornou claramente insustentável.

Por fim, outro tema concreto apontado são os Estados Unidos. Não tem se revelado capaz de resolver de maneira séria questões fiscais ligadas à saúde, previdência social e energia. O país parece cada vez mais preso a um equilíbrio político deficiente.

Apesar do quadro pouco animador, que se propõe considerar, acredita na existência de uma razão importante para se pensar que as sociedades com responsabilidade política prevalecerão sobre as que dela carecem. A responsabilidade política oferece um caminho pacífico de adaptação institucional.

NOTAS

(1) Especialmente no livro **Political Order in Changing Societies** (1968). A esse propósito estive no Brasil, a convite do governo Geisel, justamente empenhado nessa questão, oportunidade em que debatiu o tema com acadêmicos brasileiros.

(2) Considerado no livro **The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century** -1991 (tradução brasileira: **A terceira onda**, Ed. Ática, 1992)

(3) Parece-me, à primeira vista, tratar-se do mesmo procedimento adotado por David Hume (1711/1776). A noção de simpatia, que explicaria a razão pela qual as pessoas observam as regras morais consagradas numa determinada sociedade, apresenta correlato físico. Seu suporte, portanto seria instintivo . Cf. Antonio Paim –**O surgimento da ética social** –Antologia (www.institutodehumanidades.com.br/OBRAS). São afins os exemplos a que recorre Fukuyama. Nestes, refere Hegel.

(4) Presumivelmente leva em conta que se admite o surgimento do chamado “homem arcaico”--primeiros espécimes humano-- haja ocorrido há dois milhões de anos; o

homem anatomicamente moderno --do mesmo tamanho e com as características físicas preservada-- há cerca de duzentos mil anos e, por fim, os seres com capacidade de se comunicarem pela linguagem há cerca de cinquenta mil anos. Quer, assim, apresentar um esquema próprio.

(5) Ressalve-se que do ângulo do surgimento do Estado Patrimonial, a econstituição histórica devida a Wittfogel pode ser considerada perfeita (Cf. Antonio Paim –**A querela do estatismo**; também acessível no site citado).

(6) Como bom discípulo de Huntington, Fukuyama leva aqui em conta a tese do mestre quanto ao surgimento do milagre grego. Tratar-se-ia de que as reformas de Clístenes (século VI a.C.) permitiram eliminar o poder do patriarca no que respeita à organização militar. Esse enfraquecimento do poder das famílias patriarcais permitiu que a sociedade se movesse, ao contrário, do que ocorreu nas proximidades, sendo que o Afeganistão é o exemplo mais citado.

(7) Cabe ter presente as dimensões que chegou a alcançar. Resumidamente, os califatos se dissociam e passam a viver de modo autônomo (exemplo de Granada, na Espanha). Nos começos do século XIV forma-se um novo grupo, provenientes dos turco-otomanos que ocupa o território correspondente à Ásia Menor, compreendida a parte oriental da Turquia. Passa a dispor de base para as invasões européias. Em 1393 ocupam o que viria a ser a Romênia e a Bulgária, deixando impensada Constantinopla (Bizâncio, parte da Igreja Cristã oriental, denominada de Ortodoxa), que cai em 1453. Ocupam em seguida os Bálcãs e chegam às portas de Viena, quando serão derrotados, na segunda metade do século XVII. O Império Otomano dispõe de vasto território na Europa Oriental.