



# PERSPECTIVAS

Journal of Political Science

PPS

#22

Junho | June 2020

Silvério Rocha-Cunha and Marco António Martins

**Crisis política de la Unión Europea: pensamiento tecnocrata y posibilidades de un *ethos* europeo**

pp. 10 - 23

José Pedro Teixeira Fernandes

**Danos colaterais: a Organização Mundial do Comércio e a 'guerra comercial' EUA-China**

pp. 24 - 38

Manuel Couret Branco

**Democratization in Africa: The development condition revisited**

pp. 39 - 49

José António Oliveira Rocha

**Nova Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa**

pp. 50 - 58



# PERSPECTIVAS

Journal of Political Science

#22

Junho | June 2020

<b>Publisher:</b>	Centro de Investigação em Ciência Política
<b>Affiliation:</b>	University of Minho University of Évora
<b>Year:</b>	2020
<b>Online ISSN:</b>	2184-3902
<b>Journal's Director:</b>	Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo
<b>URL:</b>	<a href="http://www.perspectivasjournal.com">http://www.perspectivasjournal.com</a>
<b>Email:</b>	<a href="mailto:info@perspectivasjournal.com">info@perspectivasjournal.com</a>
<b>Headquarters:</b>	Centro de Investigação em Ciência Política University of Minho 4710-057 Braga, Portugal
<b>Annotation:</b>	ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social
<b>Funding Entity:</b>	Fundação para a Ciência e Tecnologia
<b>Project ID:</b>	UIDB/CPO/00758/2020



## Perspectivas - Journal of Political Science

### Editorial Team

<b>Editor-in-chief:</b>	Joaquim Filipe Araújo	U.Minho, Portugal
<b>Editors:</b>	Irene Viparelli	U.Évora, Portugal
	José Palmeira	U.Minho, Portugal
	Miguel Rocha de Sousa	U.Évora, Portugal
<b>Editorial Assistant:</b>	Sílvia Gonçalves	U.Minho, Portugal

### Editorial Board

Alena Vieira	U.Minho, Portugal
Ana Paula Brandão	U.Minho, Portugal
Annette Bongardt	LSE, UK
António Raimundo	ISCTE, Portugal
Delfina Gomes	U.Minho, Portugal
Hélder Fonseca	U.Évora, Portugal
Hugo Matos Fernandez	U.Évora, Portugal
Isabel Camisão	U.Coimbra, Portugal
Isabel Estrada Carvalhais	U.Minho, Portugal
João Tiago Lima	U.Évora, Portugal
Laura Ferreira-Pereira	U.Minho, Portugal
Lúcio Rocha de Sousa	U.Évora, Portugal
Manuel Branco	U.Évora, Portugal
Marco António Martins	U.Évora, Portugal
Maria de Deus Manso	U.Évora, Portugal
Maria de Fátima Oliveira	U.Évora, Portugal
Miguel Ângelo Rodrigues	U.Minho, Portugal
Nuno Salter Cid	U.Évora, Portugal
Patrícia Moura e Sá	U.Coimbra, Portugal
Paulo Guimarães	U.Évora, Portugal
Pedro Camões	U.Minho, Portugal
Sandra Fernandes	U.Minho, Portugal
Sandrina Antunes	U.Minho, Portugal
Silvério Rocha e Cunha	U.Évora
Sílvia Mendes Camões	U.Minho, Portugal
Sónia Nogueira	IPB, Portugal
Susana Margarida Jorge	U.Coimbra, Portugal

## Advisory Board

André Freire	ISCTE-IUL, Portugal
António Tavares	U.Minho, Portugal
Catherine Wihtol de Wenden	Sciences Po, France
Daniel Scheller	U.Texas El Paso, USA
Enrique Varela Alvarez	U. de Vigo
Francisco Bernardino da Silva	U.City University of Macau, China
Jan Klíma	U.Hradec Králové, Czech Republic
Jered Carr	U. Illinois, USA
John A. Groom	U.Kent, UK
José Eduardo Faria	U.São Paulo, Brasil
José Esteves Pereira	U.Nova de Lisboa, Portugal
Luís Andrade	U.Açores, Portugal
Luís Filipe Lobo-Fernandes	U.Minho, Portugal
Michael Baum	U.Massachusetts, USA
Rafael García Pérez	U.Santiago de Compostela, Spain
Richard Gunther	Ohio State University, USA
Robin Cohen	U.Oxford, UK

## Head Office

Centro de Investigação em Ciência Política  
Escola de Economia e Gestão  
Universidade do Minho, Pólo de Gualtar  
4710-057 Braga, Portugal

## Indexation





## CONTENTS

### Research Papers

**Political crisis in the European Union: technocratic thinking and possibilities for an alternative European *ethos***

Crisis política de la Unión Europea: pensamiento tecnócrata y posibilidades de un *ethos* europeo alternativo

*Silvério Rocha-Cunha Marco A. Martins, University of Évora*

pages 10-23

**The World Trade Organization and the US-China ‘trade war’**

A Organização Mundial do Comércio e a ‘guerra comercial’ EUA-China

*José Pedro Teixeira Fernandes, Portuguese Institute of International Relations (IPRI)*

pages 24-38

**Democratization in Africa: the development condition revisited**

Democratização em África: a condição de desenvolvimento revisitada

*Manuel Couret Branco, University of Évora*

pages 39-49

**Human Resources Management in Portuguese Public Administration**

Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa

*José A. de Oliveira Rocha, University of Minho*

pages 50-58





# Editorial

## Editor-in-Chief

Joaquim Filipe Araújo

## Editors

Irene Viparelli

José Palmeira

Miguel Rocha de Sousa



O volume 22 da *Perspectivas – Journal of Political Science* é composto por quatro artigos que, abrangendo diferentes áreas da Ciência Política, entre si heterogêneas, partilham a ambição de impulsionar a reflexão em torno de problemas cruciais da nossa contemporaneidade.

O artigo sobre a crise política da União Europeia, da autoria dos Professores Silvério da Rocha-Cunha e Marco António Baptista Martins, propõe uma reflexão sobre as causas profundas do “vazio político” da União Europeia. Os dois autores colocam a hipótese teórica de um enraizamento da crise contemporânea na história da modernidade ocidental, apresentada como um lugar aporético no qual os valores universais da tradição iluminista coexistem de modo problemático com um paradigma de soberania de matriz *hobbesiana*, expresso na lógica de Vestefália. A contemporaneidade da União Europeia, segundo os autores, reafirma as antigas contradições, que agora se manifestam na forma da antítese entre os valores democráticos e humanistas da tradição federalista europeia e o domínio técnico-burocrático das instituições comunitárias. Como se antecipa, então, o futuro da União? Tendo por base as teses do filósofo alemão J. Habermas, Rocha-Cunha e Martins defendem a teoria da construção de um “*Ethos* europeu”, objetivado numa narrativa constitucional que pode inaugurar um processo de profunda democratização da União Europeia.

O artigo «Danos colaterais: a Organização Mundial do Comércio e a “guerra comercial” EUA-China» aborda a questão complexa das relações económicas entre a China e os Estados Unidos, com foco nas consequências da recente “guerra comercial” na OMC. Mais especificamente, o autor José Pedro Teixeira Fernandes convida-nos a questionar as causas que transformaram o otimismo global, dominante na época da constituição da OMC, na atual predominância de tendências protecionistas e mercantilistas. O artigo desenvolve uma analítica reconstrução das diferentes fases da constituição do sistema de regulamentação global do comércio internacional, desde o GATT até a contemporaneidade, focando-se, em particular, no processo de entrada da China na OMC. Com efeito, para o autor, a discrepância entre as expectativas das maiores potências e as efetivas consequências económicas e políticas do referido ingresso foi precisamente uma das principais causas do desenrolar da atual guerra comercial. Nas conclusões, o autor, refletindo sobre a utilização da “exceção de segurança” por parte dos EUA para justificar específicas políticas comerciais, alerta-nos para os perigos derivados da tendência, atualmente dominante, do deslocamento das questões comerciais do terreno técnico-económico para o plano político.

O Professor Manuel Couret Branco, no terceiro artigo deste volume, parte da experiência de

alguns Estados Africanos e desenvolve uma complexa análise da relação entre desenvolvimento económico e processos de democratização das sociedades. Problematizando a clássica tese de Lipset, Branco afasta-se de todas as perspetivas deterministas e, em última análise, simplificadoras. Com efeito, por meio de uma cuidada revisão da literatura, Branco levanta um conjunto de questões fundamentais associadas à problemática ligação entre desenvolvimento e democracia, tais como a das políticas distributivas, das políticas sociais e dos modelos de desenvolvimento. As conclusões da análise do autor apontam para a necessidade de abandonar o “paradigma de subdesenvolvimento” que, desde o processo de descolonização, tem imposto a inserção desigual destes Estados nos processos de globalização, gerando economias não diferenciadas e demasiado dependentes das exportações. A este modelo dever-se-á substituir um paradigma económico radicalmente diferente, que permita a valorização das capacidades humanas, novas políticas de redistribuição dos rendimentos, diferenciação dos setores produtivos e políticas sociais adequadas às exigências das populações.

O último artigo desenvolve uma aprofundada análise da evolução dos modelos de Administração Pública e de Gestão dos Recursos Humanos, com particular atenção às mais recentes medidas tomadas pelo governo português. O Professor José António de Oliveira Rocha propõe-nos uma minuciosa análise dos três modelos fundamentais da Administração Pública: o clássico, weberiano, da centralização burocrática, que entra em crise no final da década de 1970; o modelo da Nova Gestão Pública, que procura introduzir a lógica de gestão empresarial na administração e, por fim, o modelo *Neo-Weberiano*, que se afirma na sequência da crise internacional de 2007-2008. Este último, procurando harmonizar os elementos virtuosos dos modelos anteriores, privilegia por um lado o papel do Estado e do serviço público, e, por outro, procura contrastar as tendências burocráticas através do paradigma de eficiência, típico do modelo gestor. O artigo apresenta um carácter necessariamente descritivo, uma vez que o modelo *neo-weberiano* está apenas a ser implementado pelo governo português desde 2018, e qualquer tentativa de avaliação dos seus efeitos seria, no ponto de vista do autor, necessariamente

prematura.

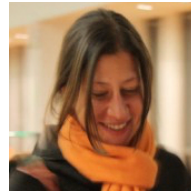
Em síntese, este volume da *Perspectivas*, ao colocar um conjunto amplo de questões de Teoria Política, de Direito Internacional Económico e de Administração Pública, proporciona-nos uma perspetiva científica e crítica sobre aspetos cruciais do nosso presente e do nosso futuro.

*The editorial team.*



**Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo** is the Editor-in-Chief of *Perspectivas, Journal of Political Science*. He is a Full Professor of Public Administration at the School of Economics and Management of University of Minho, Portugal. He is an integrated member of the Research Center in Political Science (CICP). He has a Ph.D. in Public Administration by the University of Exeter, United

Kingdom. His research focuses on Public Management at central and local level, working within the intersection of the literature of administrative sciences, public management and organizational studies. His current research projects in this area examine how recent crisis is influencing public service delivery. In addition, he has an ongoing interest on open government and transparency with a focus at local government.



**Irene Viparelli** is an Editor of *Perspectivas, Journal of Political Science*. She has a Ph.D. in Ethics and Political and Legal Philosophy from the University of Salerno and is a Specialist in Political Theory, Political Science and Political Philosophy. Between 2010 and 2017 she has developed a post-doctoral project in Political Science, founded by FCT. Presently she is an assistant professor at University of Évora, an integrated member of the Research Center in Political Science (CICP) and a collaborator of Labcom/IFP of University of Beira Interior.

Évora, an integrated member of the Research Center in Political Science (CICP) and a collaborator of Labcom/IFP of University of Beira Interior.



**José Palmeira** is an Editor of *Perspectivas, Journal of Political Science*. He is an Assistant Professor at the University of Minho, with Ph.D in Political Science and International Relations and is an integrated member of the Research Center in Political Science. The main focus of his research is in the field of Comparative Politics, with application in the areas of Political Science (political systems) and International Relations (political actors), having as main analytical tool Geopolitics and Strategy and as study areas the Atlantic and the Lusophone space. He is member of the direction of the European Studies Section of the Portuguese Association of Political Science.

The main focus of his research is in the field of Comparative Politics, with application in the areas of Political Science (political systems) and International Relations (political actors), having as main analytical tool Geopolitics and Strategy and as study areas the Atlantic and the Lusophone space. He is member of the direction of the European Studies Section of the Portuguese Association of Political Science.



**Miguel Rocha de Sousa** is an Editor of *Perspectivas, Journal of Political Science*. He has a Ph.D. in Economics from the University of Évora, Portugal and a BSc and MSc in Economics from Nova School of Business and Economics, Lisbon, Portugal. Presently he is an assistant professor and department head of Economics at Évora (tenured), after having also taught at Nova, and having been

a visiting professor at University of Dili, East Timor, and Methodist University, Luanda, Angola. He is an integrated researcher at the Research Center in Political Science (CICP) and a collaborator of the Center for Advanced Studies in Management and Economics of the University of Évora. His areas of specialization are political economy, economic growth and development, land reform, international organizations, with both a theoretical and applied focus on Europe and Latin America, and has also done some work on econophysics and mathematical methods in economics. He is an associate of SEDES, AEA-American Economic Association, IPSA-International Political Science Association and its RC35 of Tech and Development, and also of SASE, Society for Advancement of Socio-Economics.

# Political crisis in the European Union: technocratic thinking and possibilities for an alternative European *ethos*

## Crisis política de la Unión Europea: pensamiento tecnócrata y posibilidades de un *ethos* europeo alternativo

Silvério Rocha-Cunha, University of Évora, Portugal  
Marco António Martins, University of Évora, Portugal

**Resumen**—Este texto pretende abordar el problema del vacío político en una Europa en crisis. Parte de los supuestos ideológicos que subyacen a la modernidad política y sus aporías, viendo en algunos de ellos imposibilidades absolutas que no permiten cumplir otros. Así, partiendo de diagnósticos críticos, sobre una base político-filosófica, y ético-política, examina algunas soluciones que provienen del pensamiento de Habermas, dejando de lado las explicaciones institucionalistas y funcionalistas, pronunciándose más bien por un análisis normativo.

**Palabras Clave**—Unidad Europea, Tecnocracia, Liberalismo.

**Abstract**—This text aims to address the problem of the political vacuum in a Europe in crisis. It starts from the ideological assumptions that underlie political modernity and its aporias, seeing in some of them absolute impossibilities that do not allow the fulfilment of others. Thus, starting from critical diagnoses, on a political-philosophical basis, it examines some solutions coming from the thought of Habermas, leaving aside institutionalist and functionalist explanations, rather opting for a normative analysis.

**Keywords**—European Unity, Technocracy, Liberalism.

**Submitted**—22-04-2019. **Accepted**—13-01-2020.



- 
- **Silvério Rocha-Cunha**, Associate Professor with Habilitation of the School of Social Sciences at the University of Évora, and Deputy-Director of the Research Center in Political Science. **Marco António Martins**, Professor of International Relations at University of Évora, integrated member of the Research Center in Political Science  
E-mail: mabm@uevora.pt

DOI:<http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.2522>

### 1. La melancolía de la democracia liberal

LA problemática de la democracia y de sus derivaciones contemporáneas continúa, aparentemente, sujeta a las dos célebres apreciaciones de Rousseau cuando, en 1762, constata en *Du Contrat Social*: “L’homme est né libre, et partout il est dans les fers. Tel se croit le maître des autres, qui ne laisse pas d’être plus esclave qu’eux” (Rous-

seau 1943, 58). Y más adelante: “*Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort; il ne l’est que durant l’élection des membres du Parlement: sitôt qu’ils sont élus, il est esclave, il n’est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l’usage qu’il en fait mérite bien qu’il la perde*” (Rousseau 1943, 340). Estos dos juicios demuestran con claridad la perplejidad con la que la Modernidad encaró desde temprano sus propias aporías. Rousseau surge como siendo, después de Hobbes y de Locke – el primero en cree en el establecimiento de un Estado-nación absoluto, el segundo en la infinita posibilidad de acción de los hombres sobre el mundo –, aquel pensador que sitúa el problema de la comunidad política como principio que debe orientar a los hombres en su infinita búsqueda del mejor régimen para vivir en conjunto.

Su actualidad deriva del hecho de que el pensamiento político occidental es, en cierto modo, ambivalente en lo que respecta a la forma en cómo organizar a los humanos (Gauchet 2007). Por una parte, evidencia una creencia ilimitada en el progreso técnico y en las posibilidades universalistas de las promesas utópico-políticas que las grandes revoluciones modernas propusieron a las masas (y que se pueden considerar sintetizadas en el lema de la Revolución Francesa: “*Liberté, égalité, fraternité*”). Por otro lado, sin embargo, el liberalismo triunfante nunca dejó de encarar la política como gestión de recursos escasos (Habermas 1975, I: 71 ss.) y, como consecuencia, tuvo que encuadrar la necesidad del orden social en el tejido artificial del contrato pensado como mecanismo apto para, en simultáneo, apartar la violencia natural de los hombres y garantizar la prosperidad y la felicidad.

De esto resultan diversas consecuencias duraderas, siendo una de ellas la persistencia de la soberanía basada en un poder que debería ejercerse al servicio de una idea de sociedad liberal, pero que, paradójicamente, podría tener que ignorar (como lo hace) esa misma idea (Habermas 1975, I: 93 ss.), lo que justificó, por lo demás, mucha de la capacidad del liberalismo para pactar con el *ancien régime* cuando subió al poder en el siglo XIX. Pero una consecuencia mayor se impuso: en realidad, el liberalismo moderno tuvo siempre presente en su horizonte la idea de la escasez, lo que introdujo una profunda relación

entre liberalismo y ansiedad (Wolin 2012, 369 ss.), ya que la propiedad privada y el trabajo se presintieron desde el principio como formas de exploración de la naturaleza. Es más: como bien subraya Wolin, el control de la naturaleza pasó a encararse como “*ritual insano realizado con el ritmo irregular de creación y destrucción*” (Wolin 2012, 371), lo que se tradujo en una sociedad de consumo que siempre ha asociado la relación entre hombre/naturaleza a una forma de hostilidad abierta, cuando no incluso de guerra latente, y que permanece hasta nuestros días, ya sea por el darwinismo asumido como doctrina social, ya sea por la intensidad tecno-económica con la que se abastecen de comida a las multitudes humanas. Esta correlación estrecha entre escasez y ansiedad vino acompañada, además, por el proceso de secularización, lo que desembocó en la radicalización de la problemática del arbitraje de los conflictos, una vez que, diluido lo sagrado, se hizo necesario “comprender” las formas que se concibieron para una gestión más eficiente del equilibrio social. Ya ha sido señalado (Enríquez 1983, 308 ss.) que todas las concepciones básicas (marxistas, liberales, autoritarias) poseen, más allá de sus diferencias, el trazo común de recalcar los datos esenciales de la vida, en el caso del liberalismo el de ofrecer una visión “neutra” de lo político en nombre de mecanismos que surgen como siendo “naturales”, que presuponen reglas del juego en vez de juego con reglas, que confunden legalidad con legitimidad (Enríquez 1983, 312).

Toda esta confluencia de factores, que pretendieron gestionar de forma simplificada los sistemas sociales – en el ámbito de una racionalización que había olvidado que cualquier sistema social es siempre, de algún modo, aproximativo y plural –, construyó un paradigma de racionalidad dentro del círculo que él mismo había creado, cimentado en un equívoco fundado, no ya en la ecuación entre medios y razones suficientemente ponderadas, sino, antes, en la ecuación entre medios y fines que se dan previamente como únicos o indiscutibles, lo que produjo sistemas sociales y políticos de donde se extrajeron algunos de los ideales típicos del liberalismo inicial, “utópico”, como, por ejemplo, el de que el mundo se encontraba, sin restricciones, a disposición de los hombres para la realización de su felicidad. No es de extrañar, por lo tanto, que el

discurso político liberal haya asumido siempre un implícito coactivo, principalmente sobre el trabajo humano, entendido al mismo tiempo como fuente de valor y como acto de privación de la libertad, de la felicidad y del sufrimiento, incluso como castigo divino (Wolin 2012, 375).

Así, puede decirse que el liberalismo desde muy pronto abandonó las visiones optimistas de los ilustrados para concentrarse inmediatamente en una visión pesimista, escéptica, basada en un cierto “individualismo posesivo” (y usamos aquí la expresión polémica de Macpherson (2004) que fue criticada técnicamente desde el principio por Bobbio, pero que no debatiremos ahora), en el sentido de una civilización que ya no se caracterizaba por los ideales del iusnaturalismo racionalista moderno que veía el tiempo histórico como tiempo de progreso, sino que comenzó a mirar a ese mismo tiempo como un tiempo sombrío y de ansiedad. Wolin sitúa este cambio con claridad a principios del siglo XIX, a partir del momento en el que la propia concepción de espacio empezó a ser determinante, el territorio pasó a ser administrado con mayor minucia y las fronteras se controlaron más por la desconfianza de la concentración/confinamiento de multitudes de pobres (Wolin 2012, 378). Esta observación es importante, dado que existe una relativa analogía con las problemáticas recientes de vallados en Europa, donde impera el recelo a conflictos entre masas humanas que se enfrentan en un contexto donde la escasez es el horizonte que preside la organización socio-política. Así, precisamente por esto, el Estado liberal se crea con una función bien específica, que no es la de reducir a “semáforo”, sino la de cuidar de la estabilidad de las reglas del juego que implican siempre una política de escasez. La búsqueda de la felicidad fue, en suma, un valor interpretado en términos bien más efímeros y pesimistas de lo que la ideología liberal había hecho creer (Wolin 2012, 380).

De este modo surge una imagen del mundo y del hombre que hasta cierto punto se convierte en distópica. Sin pretender establecer analogías, es frecuente pensar que nos encontramos en una época en la cual, tal como en el Barroco, existe una *folie du monde générale*, como decía Régnier, “locuras de Europa”, como denunciaba Saavedra Fajardo (*apud* Maravall 1986, 311). Ha sido fre-

cuenta en la literatura la idea de una Europa transformada en un “hotel-navío” que va a la deriva, del europeo como alguien que siente nostalgia de Europa (Kundera *apud* Devoldere 2013, 224), de Europa como “fortaleza cercada de vientre indolente” (Devoldere 2013, 226), de una Europa que, engrandecida por haber sintetizado la libertad, la dignidad de la persona, la certeza científica, aunque en simultaneo haya practicado todas las violencias, se puede declinar como “Europa” o, usando un anagrama, como “Europa = aporía” (Devoldere 2013, 227). Los análisis efectuados por Luc Devoldere (que aluden al conocido poema del griego Kavafis “Esperando a los Bárbaros”) tiene como autor de fondo al célebre pensador holandés Johan Huizinga (1872-1945) que veía la decadencia ineludible de la Europa burguesa, arrastrada hacia una ciénaga durante el célebre período entre 1919 y 1939, pero que ni siquiera había pensado en el triunfo del paradigma de racionalidad sistémica, y que, por lo tanto, no se encontraba en condiciones de proponer nada más que el regreso a un profundo sentido del deber basado en la capacidad del juicio. Aún así, la propuesta de Devoldere, la de que la cultura europea es capaz de “aprender a vivir con la ausencia de consenso con respecto a los rituales que generan una comunidad” (Devoldere 2013, 245), se traduce, sin ninguna duda, en una perspectiva de algún modo escéptica, ya que concluye en un “pasar de los días, en un continuar. En un no esperar nada. Ni bárbaros ni soluciones” (Devoldere 2013, 247). Otros, inmediatamente después de 1945, intentaron ver el destino europeo con un optimismo razonable. Uno de los ensayos más respetados de esta época es de Karl Jaspers (1883-1969), ya en el I Encuentro Internacional de Ginebra, en 1946 (Jaspers 1962, 299 ss.; Pereira 1993, 227 ss.) subordinado al tema “El Espíritu Europeo”, donde el filósofo reconoce las dificultades de la existencia de un genuino espíritu europeo que, admite, solo las élites practicaban y reconocían, en la medida en que los mismos principios que habían dado forma a la cultura europea desde su inicio se mostraron, a la par, insuficientes e indispensables. También Jaspers constata que Europa conoce una primera idea de unidad cuando se expande por el globo, controlándolo y colonizándolo, en una especie de unidad cultural contra el Otro que no está “civilizado”,

aunque todavía en aquel momento era inexistente el sentido de orgullo europeo. Ya había pasado el tiempo en el que se podía decir categóricamente, con Hegel, que “Desde que los navíos dieron la vuelta al mundo, el globo se convirtió para los europeos en un círculo cerrado. Lo que todavía no dominan, o no vale la pena, o acabará siendo sometido” (*apud* Jaspers 1962, 302). Al final, para Jaspers, a largo plazo, culturas como la occidental o la china siempre habían sido de igual valor. Pero la civilización europea, descendiendo, como las otras, de la misma era axial, ganó sin embargo prevalencia gracias al desarrollo del pensamiento tecnocientífico, que le propicio hegemonía militar y económica. Es entonces cuando Jaspers destaca tres palabras para definir Europa: libertad, ciencia, historia. La primera, mantiene al europeo “en la intranquilidad y en la inquietud” (Jaspers 1962, 305 ss.), que solo la historia politiza y la ciencia corporiza en términos de decisión absoluta y sin límites. A pesar de todo, ni eso hace recuperar a Jaspers algo de optimismo, muy al contrario, ya que no ve condiciones exógenas y endógenas que permitan a Europa retomar el liderazgo. Atento a la explosión técnica, tema sobre el que escribiría abundantemente, Jaspers propone como salida un “espíritu occidental” que se convierta, por sus valores, en una “idea de humanidad” (Jaspers 1962, 319). Y para eso, de algún modo anticipando lo que vendrían a ser las tesis emblemáticas de Habermas, propone un mundo comunicativo, donde las interacciones entre individuos, sociedades y Estados, se llevasen a cabo en el ámbito de una política purificada, sin pretensiones totalitarias, en diálogo, y estableciendo un orden mundial en el que fuese posible “arrebatar a la historia de los Estados su fuerza mágica” (Jaspers 1962, 323). El proyecto del filósofo alemán propone un camino, simultáneamente existencial-colectivo, para el hombre europeo surgido de las cenizas de la II Guerra Mundial, pero siempre determinado por un horizonte transcendental que en algunos aspectos supera la libertad histórica de donde había partido inicialmente, poniendo así en evidencia límites insuperables y que históricamente no se habían verificado.

## 2. El caos planetario y el problema del *ethos* europeo

Con la instauración de la “*lógica de Westphalia*” - traducida en un orden político-internacional fundado en un derecho establecido por un sistema de Estados políticamente independientes y territorialmente soberanos - y su correlativo Sistema de Estados Europeo, se inició una aventura sin precedentes para Europa, que culminó con su dominio sobre el mundo y que, hoy en día, está marcada por una crisis que para muchos es inevitable y, para otros, no es más que un momento en un proceso más largo cuyo desenlace es en cierto modo imprevisible (Ribeiro 2003). Es cierto que, como sustenta Braudel (2000, 358 ss.), no es solo porque además de existir la historia de Europa existe también la historia del mundo, sino además porque existen diversas Europas en medio de la “tendencia” a una apariencia uniforme frente al mundo circundante, creando y recreando unidad frente a la incertidumbre. No obstante, si es así con respecto a la unidad europea del espíritu y de las artes, en el plano elevado de la cultura, ha sido mucho más problemática esa unidad en lo que respecta a la acción política, cuya dinámica siempre ha sido fragmentaria. Esto es así porque, como señala Tanzi (2010, 8 ss.), el paradigma de Westphalia no es una teoría de las relaciones internacionales, sino la expresión histórica de una distribución plural del poder en la escena internacional, que no fue acometida por las revoluciones de la Modernidad occidental (americana, francesa y soviética en la medida en que sus ideales universalistas nunca superaron la barrera del Estado-nación. En realidad, y como bien subraya Braudel (2000, 365 ss.), el mundo europeo moderno ha cristalizado, en el plano político-internacional, en un equilibrio de fuerzas y tensiones entre los Estados - a lo que se le ha llamado “Concierto Europeo”, por ejemplo - que ha actuado al margen de planes ambiciosos de unificación. Ni siquiera el liberalismo triunfante ha conseguido quebrar este equilibrio, mezcla de violencia y negociación, donde a la mediocridad de los particularismos nacionales y estatales se suma la mediocridad de las mayorías obtenidas por simples intereses estratégicos y, con frecuencia, instrumentales, todo confluyendo en dificultades



paralelas a las aspiraciones ideales de unificación que algunas élites europeas nunca han dejado de producir. De hecho, el liberalismo, ese “parásito de una comunidad política preexistente” (Canovan *apud* Javier Peñas 2003, 67), tuvo que admitir la compactación de los hombres en estados soberanos y, como consecuencia, partir de la factibilidad histórica para gobernar.

El continente europeo ha sido siempre, por lo tanto, abundante en conflictos. La novedad en la actual crisis europea es que esta surge en un contexto contradictorio que se sitúa fuera de las condiciones conocidas, donde parecen debatirse concepciones universalistas y pluriversalistas de contornos todavía difusos (Teixeira 2011) y no siempre efectivos ni coherentes en el plano de la acción histórica (Romano 2004). Con la aparición del Sistema Internacional Mundial, bipolar, dirigido por los Estados Unidos y por la Unión Soviética (1945-89), fue posible crear un aparente *ethos* europeo que se tradujo en los éxitos de la construcción europea. Por eso, en una obra reciente un relevante pensador contemporáneo viene a sustentar que el final del mito del “Fin de la Historia” (profetizado en su día por Fukuyama) situó la crisis europea en un nuevo plano, que pasa precisamente por reconocer una nueva realidad geoestratégica – la del resurgimiento de Rusia como “sombra” sobre la propia Unión Europea – y, ante esta novedad, conceder el liderazgo político a Alemania como potencia depositaria del *ethos* europeo, esto es, el liberalismo político, el ordoliberalismo económico, los valores tradicionales de Occidente, sin ver fisuras entre norte y sur o entre este y oeste (Bolaffi 2014). Ante el argumento de que Europa siempre ha vivido dentro de una lógica westphaliana, o sea, bélica, Bolaffi invoca el pensamiento de Simmel quien había estudiado la importancia del conflicto como forma de manutención de la cohesión social, en la medida en que el conflicto surge como forma de resolver conflictos, pues “resuelve la tensión entre contrastes” (Simmel 1983, 123), posibilitando efectivamente una integración positiva. Esta perspectiva de Bolaffi nos parece, a pesar de todo, que sitúa la narrativa de la construcción europea en términos de fuerza normativa de los hechos, donde, frente a una amenaza (real o hipotética) geopolítica, toda la constelación de valores his-

tóricamente construida, por un lado, y aquella otra constelación de valores proveniente de los tratados que fueron consolidando mientras tanto la construcción europea, por otro lado, dejan de tener validez. Curiosamente, para Bolaffi el mecanismo de unidad que deriva del conflicto asienta más en la existencia de un “enemigo externo” que en la resolución interna de la conflictividad europea. ¿Podríamos, así, pensar en una definición sobre qué es Occidente? Precisamente lo que ha caracterizado a Occidente ha sido su capacidad de poseer una visión que acabó proyectándose a nivel planetario, aunque en condiciones que han representado dominio. Pero, al final, ha sido la paleta de sus construcciones y visiones del mundo – desde el concepto de soberanía hasta su teoría jurídica de los derechos humanos – lo que, en realidad, ha influido en la recepción de la identidad occidental en otras culturas y por reflejarse en su propia identidad. Así, las tesis de Bolaffi olvidan aspectos fundamentales, principalmente los riesgos de una “anomía generalizada”, como sustenta Laroche recurriendo a una interpretación psicoanalítica de la propia política internacional (Laroche 2012, 15 ss.). Recurriendo a categorías freudianas, esta autora sustenta que ha estado dominando la política mundial, y europea, una pulsión de muerte, ya que, de hecho, el humano es un animal neurótico naturalmente insatisfecho en permanente ruptura con los equilibrios posibles entre tensiones y distensiones. Estas tesis llevan a Laroche a pensar, fundamentalmente, que a la heterogeneidad típica de las relaciones internacionales se suman, con la crisis financiera actual, dos elementos estructurantes: el secreto y la complejidad, que instituyen una permanente desorganización en la propia organización del sistema. El secreto se manifiesta en la ilegibilidad cada vez más profunda del discurso económico y la complejidad se traduce en la creciente tecnocracia que impera en los responsables políticos, incluyendo la creación de normas jurídicas descodificadas, en flagrante contradicción con los principios básicos que siempre han regido los sistemas jurídico-políticos, y cuya anarquía es cada vez mayor, permitiendo a diversos legisladores la creación de un “derecho” que escapa a cualquier pretensión de control efectivamente jurídico (Ferrarese 2001). De esto se deriva una casi absoluta opacidad de

las reglas del juego que, según Laroche, surge como un imperativo independiente, aparentemente de naturaleza legal-racional, al que subyace una “economía pulsional” (Laroche 2012, 21 ss.) donde prevalece el principio del placer individualista sobre el principio de la realidad que, sin embargo, nunca ha dejado de existir, y, por eso mismo, esta economía ha tenido que funcionar en términos no normativos, es decir, entre complicidades, enriquecimientos en gran medida ilícitos, privilegios profesionales, teniendo en su base un discurso ideológico que nunca han dejado de subentender una cúpula jurídico-política legítima aunque, de hecho, sin validez expresa, puesto que los mecanismos institucionales han reflejado, ante todo, mecanismos de poder y no procesos políticos fundados en la democracia representativa. En estos términos, puede decirse que la crisis que le sucedió, con sus mecanismos de austeridad, no ha sido más que el triunfo históricamente regular del control del principio del placer, siempre indisociable de la necesidad de reprimir la pulsión tanática, por lo tanto, propiciando regresiones históricas y civilizacionales. Como ha acabado por pasar.

Aunque, fijándonos en la construcción europea bajo un ángulo más estrictamente jurídico-político, verificamos que se trata de una construcción compleja que no esconde esta retirada de Eros frente a una civilización demasiado humana. Ya se ha señalado (Portinaro 2007, 231 ss.) que la dialéctica entre lo supraestatal y los Estados nacionales europeos siempre ha conllevado sutiles formas de administración de la soberanía, manteniendo la legitimidad en el ámbito de lo admisible en cuestión de cultura política. Una federación incluiría una naturaleza evolutiva cualitativamente alejada del máximo de consciencia posible posterior a 1945, aunque no estuviese fuera de la prospectiva. Por eso, nunca fue posible superar el tridente Estado-mercado-nación en el meollo de la construcción europea. Esta imposibilidad marcó, evidentemente, el futuro, ya que – y al contrario de lo que el liberalismo cree – el mercado no es un lugar abstracto y aséptico, sino que se ha caracterizado por ser un plano donde se enfrentan, con densidad histórica, a largo plazo, intereses antagónicos que tienden a despedazar constelaciones políticas e identitarias que limitan el simple ejercicio de la racionalidad estratégico-instrumental. Estas

constelaciones contribuyeron, evidentemente, al fortalecimiento de los mercados, pero, a partir de determinado momento, la complejidad sube de nivel, pues el mercado nacional, organizado por su respectivo Estado, rebasa fronteras por necesidad.

Así, de una forma progresiva que ya ha sido analizada abundantemente (Silva 2010), la construcción europea empezó a sufrir la tensión proveniente de la necesidad de recomponer la estructura jurídico-política de la misma, con el despojamiento de los poderes nacionales tradicionales en favor de estructuras comunitarias. De hecho, sin embargo, la construcción “racional” en el sentido de algún tipo de federalismo no sucedió, ya que el proceso político acabó diluido entre mecanismos de coordinación burocrática, “técnica” y de cooperación. Podemos, hoy, preguntarnos sobre la propensión de las estructuras político-administrativas a transformarse en mecanismos que surgen casi como imperativos independientes. Un clásico como Robert Michels (1982) examinó los impulsos oligárquicos en los partidos políticos, que concluyen en el alejamiento progresivo entre intereses de masas y líderes. Wright Mills (1956) definió a las élites como grupos que, ocupando lugares estratégicos, acaban por determinar las decisiones finales oriundas del poder instituido, contando para ello con el apoyo de estratos sociales que, de formas diversas, consolidan “lecturas” en torno al liderazgo y encajándolas en las instituciones. Pero lo más relevante para un análisis de la construcción europea será, tal vez, acentuar que, en realidad, la construcción fue asentándose en torno a equilibrios que, pura y simplemente, desaparecerán a partir del momento en que cambia el paradigma político-internacional bajo el signo de una globalización desarticulada y fuertemente caracterizada por disensos que regresan como manifestaciones identitarias. Se ha constatado un acumular de tensiones y estancamientos, todos ellos con fuertes manifestaciones político-culturales.

Desde luego estancamientos derivados de los “vicios” de las democracias representativas (Petruccianni 2014): una esfera pública masificada incapaz de cumplir sus finalidades; la transformación de los partidos políticos en máquinas de integración ideológica; la presencia difusa y anárquica de movimientos sociales de diversa índole; las pul-

siones oligárquicas; la progresiva impotencia de la política interna como forma de resolver problemas nacionales.

Tenemos también el cambio político-cultural cuyo marco es para muchos mayo del 68, de gran importancia para Umberto Eco (quien señaló la alteración en las relaciones humanas), aunque su impacto en el plano jurídico-político fuese tenue. Niklas Luhmann ha definido la época como el momento en el que fue posible pisar el césped (Müller 2013, 397). Esta broma del pensador germánico es correlativa a los temas que, ya en serio, son más importantes en su pensamiento, principalmente la idea de que los sistemas sociales y políticos se esfuercen al máximo por reducir la complejidad creciente mediante el refuerzo de la eficacia procedimental, que garantizaría el máximo de legitimidad (Luhmann 1980), en la medida en que los consensos fácticos en torno a las decisiones serían cada vez más difíciles, si no imposibles del todo. Diversas son las objeciones que se pueden plantear a las tesis de Luhmann, sobre todo aquellas que de algún modo presuponen que los humanos practican por regla un auténtico habit of obedience, maquinal, como si las rutinas no implicasen confianza y criterios de razonabilidad, ni siquiera aquellas que parten del principio de que el propio sistema se auto-legitima (Rabault 2012). Estas críticas no contaban con el favor automático de la sociedad.

Cabe, pues, decir que la nueva constelación de ideas y el final del Sistema Internacional Mundial no pertenecían ya, ni a los ideales federalistas que se encontraban en la base de la construcción europea, ni al pragmatismo con el que de hecho fue avanzando. De este modo, la crisis europea ha hecho más densas las dificultades para definir modelos, procedimientos, horizontes, de la propia Unión Europea, a pesar de haber algunas designaciones fuertemente connotadas con la ideología neo-liberal, tales como *network form of governance*, *multi-level system of governance*, *network state* (Portinaro 2007, 236), que se concilian bien con términos algo difusos y vagos relativos al mundo. A decir verdad, el problema sigue siendo el mismo: la construcción europea ha acabado por perder, entre designaciones más o menos esdrújulas y más allá de ellas, en el plano político-organizativo, cualquier veleidad moderno-ilustrada, cosmopo-

lita, en nombre de valores que conducirán al humanismo occidental. Existe, eso sí, una lenta transición del cosmopolitismo ideal al universalismo tecnócrata (Portinaro 2007, 237). Portinaro llama la atención al hecho de que la construcción europea tuviese en sus fundamentos presupuestos que de algún modo hacen difícil cualquier visión, aunque sea mítica, de Occidente. Efectivamente, llega a admitir que el pragmatismo de Jean Monnet se parece, estructuralmente hablando, a los principios de *Intendance* en el control burocrático del Estado Absolutista (Portinaro 2007, 238), con su tendencia a afirmar la primacía del Ejecutivo por encima de todo, que conciliaba la rutina administrativa con los movimientos más amplios de la estrategia. ¿Sorprendente? En absoluto, dado que los comisarios exhiben esta característica muy específica de no ser funcionarios de una burocracia de gestión, sino, principalmente y por encima de todo, “ejecutores de un experimento” (léase también: experiencia, procedimiento); importa distinguir aquí entre *officium y commissio* (Portinaro 2007, 239), poseedores de un poder expansible y en cierta manera autónomo, que, sin embargo, no ve aumentada su legitimidad. Por eso, también Maurice Duverger (1972), examinando la génesis de las sociedades occidentales, habla del lastre “pluto-democrático” de estas sociedades fundadas por el liberalismo, así como del cariz “tecnodemócrata” de las sociedades que se acercaban al último cuarto del siglo XX. Posteriormente, Duverger va a examinar la construcción europea (Duverger 1990) y también ahí señala la permanencia del lastre tecnócrata, previendo la degradación de la socialdemocracia europea frente al neo-liberalismo global. Optimista, Duverger se anima al pensar que, a veces, “estructuras políticas en hibernación pueden arrancar con la velocidad de las gacelas” (Duverger 1990, 229), transformando, en conclusión, la célebre fórmula de Sieyès sobre el tercer estado: “¿Qué es un Parlamento en una democracia? – Todo. ¿Qué ha sido hasta el presente en la Comunidad Europea? – Casi nada. ¿Qué pretende? – Ser algo” (Duverger 1990, 241).

### 3. Vueltas y volteretas de la teoría democrática. Por una racionalidad más amplia y sus dificultades

Las importantes tesis de Portinaro desvelan las raíces profundas que presiden la evolución de los procesos largos en el plano político. El sistema es de difícil equilibrio, en la medida en que coexisten hiper-normatividad, descodificación, decisionismo, minimalismo político, confluendo todo al ya consabido déficit democrático. Por eso, dice Portinaro en términos incisivos: “no hay gran legislador, ni líder carismático, ni velo de ignorancia, ni ventana de oportunidad, ni espacio comunicativo libre de dominio” (Portinaro 2007, 241), dejando de lado todas las grandes tradiciones y paradigmas políticos del Occidente moderno y contemporáneo. Para nuestro autor la construcción europea “es producto de aquella que podremos llamar la *estrategia del multilateralismo tecnocrático*” (Portinaro 2007, 241), apartando cualquier posibilidad de un constitucionalismo común europeo que abriese la puerta a perspectivas limitadoras de la sociedad de mercado transnacional que, mientras, se ha ido instalando (Häberle 2016, 113 ss.). De hecho, como resalta Portinaro, la ausencia de un proceso de *Nation-building* europeo provoca anemia de la dinámica democrática que los tratados pueden en cierta medida promover. Actualmente, nada existe de similar a la legitimidad del Estado de Derecho, ya que no existe homogeneidad político-cultural de índole nacional, capacidad de acción política concreta, participación resultante de la proximidad relativa a las estructuras políticas (Portinaro 2007, 243). La Unión Europea, a pesar de poder resolver técnicamente diversos problemas-diana en la acción política concreta, no posee cultura política suficientemente homogénea que interactúe con esta acción política concreta. Por último, es relevante notar que los procesos de legitimación son complejos, porque la complejidad procedimental ha aumentado ampliamente, incluso por causa de las reglas que fijan mayorías. Un ordenamiento jurídico-político legítimo exige, al mismo tiempo, alta intensidad entrelazada en los planes de la eficiencia, de la identidad y de la participación (Portinaro 2007, 245 ss., citando a Höreth). Tecnocracia, pues. Y esto también es así

porque la construcción europea tiene en sus raíces las ideas de Saint-Simon que inspiraron a Jean Monnet y que previeron el ejercicio del poder por aquellos que realmente “sabían”. Recordemos que estos temores se han expresado desde el decenio de 1960, en particular por De Gaulle, que incluso calificó a las instituciones europeas de la época de “areópago tecnocrático, apátrida e irresponsable” (*apud* Chabot 2011, 163).

El peso de la tecnocracia tiene su origen en la disminución del poder parlamentario como un productor de legitimidad incuestionable, si bien es cierto que podemos encontrar sus raíces en todas las expresiones políticas que de alguna manera estiman el ejercicio del poder basado en un número limitado de personas considerado el más adecuado para el go-bierno de los asuntos públicos (García-Pelayo 1974). Sin embargo, el desarrollo de las sociedades complejas acabó por introducir la figura del hombre tecnócrata como sustituto del hombre político. No se trata, pues, de una transformación del hombre técnico en tecnócrata, sino del ascenso del tecnócrata como dirigente político que se superpone a los mecanismos políticos originarios de la sociedad liberal burguesa. En efecto, la complejidad creciente de los asuntos políticos fue retirando a los parlamentos agilidad en la deliberación de asuntos complejos. Esto es donde entra en juego el tiempo tecnócrata, porque se convierte en importante para proporcionar procesos sociales, económicos y tecnológicos que se han acelerado de manera prodigiosa. Se ha dicho que una de las dificultades de la civilización contemporánea es la sociedad a vivir en un entorno técnico complejo, pero con las instituciones políticas que tienen su origen en la era pre-industrial (Eisfeld 1976, 23). Y la contradicción entre las instituciones políticas y la organización social produce efectos que llegan hasta el día de hoy, principalmente por dos razones: por la una parte, permite la consideración de la existencia de una fractura entre la arquitectura institucional y la realidad social. Por la otra, enflaquece la base política de las estructuras normativas del Estado de Derecho.

Ambas consecuencias plantean, como sea, el problema de la tecnocracia como discurso y aparato que se conjugan con alteraciones decisionistas y plebiscitarias de la estructura estatal. De hecho,

y como nota Eisfeld (1976, 27), hay un tipo de asociación entre las as-piraciones populistas y el tecnócrata con el discurso predominante por una razón que se re-fiere a las limitaciones de los primeros, limitaciones de carácter socio-culturales; para contro-lar este discurso surge, como abstracto, fundado en números, ilustrativo de una figura de político profesional que, “naturalmente”, sabe más que las masas. El discurso tecnocrático utiliza los cálculos técnicos de proyección social para mejorar la racionalidad funcio-nal, coincidiendo con “la tendencia a actuar producción y observando, informar y organi-zar” (Eisfeld 1976, 30).

De hecho, desde principios del siglo XX, la idea de que las sociedades industrializa-das tendrían que pagar un precio muy alto en términos de coherencia liberal-democrática siempre ha sido influyente, y esta visión pesimista, que pretendía ser realista, puede obser-varse en autores tan importantes como Weber y Schumpeter (Held 1991, 175 ss.). El proceso de racionalización del mundo destruyó la legitimidad del sistema que daba sentido a las pro-fundas creencias premodernas que veían el mundo como encantado, reemplazándolo con un *ethos* instrumental (Held 1991, 179). Esto dio lugar a un archipiélago de ideas que, basándose en pruebas empíricas, refutó los ideales normativos de otros modelos, cuando, después de todo, su perspectiva también es susceptible de comparación entre el ideal y la realidad. Aquí es donde surgen las teorías elitistas de la democracia, tratando de fusionar las ventajas y des-ventajas de dos mundos: el del liberalismo clásico y el de las sociedades complejas (Schum-peter 2018, 341 ss., 365 ss.).

Como resultado, en el marco de los estados democráticos, el discurso tecnocrático resultó ser incluido dentro del propio sistema democrático, a la medida que el mundo propio de las ideas que guían los sistemas políticos en última instancia, seleccionar las ideas que son más factible, más “realistas” en la costa de otras condiciones menos prácticas de practici-dad (Requejo 2008, 171), tan frecuente un discurso destacando la acción racional de un carácter técnico. En este sentido, la problemática de la tecnocracia se desplaza del eje de una ideología autoritaria para un cierto tipo de acción que puede infringir algunos límites absolutos de un régimen democrático, pero

que teóricamente se sitúa en el arco de valores que constituyen el núcleo duro de los Estados de derecho. De todos modos, y así vio Ha-bermas (1978a, 3), el capitalismo ha destruido todas las formas de legitimidad y organización tradicional antes de confiar en el sistema de organización del trabajo social. Y eso implica, a un tiempo, la acción del poder estatal y una acción en favor de la resolución de problemas de orden técnico y no ético-política. De este modo, el discurso dominante se basa en una idea basada en una variable independiente, el crecimiento económico, dependiente de la tecno-ciencia. Por consiguiente, el sistema tecnocrático es de hecho una supresión de la dis-cusión de lo que son los intereses universalizables. Lo hace contra las antiguas concepciones idealistas del derecho natural, tanto contra cualquier discurso alternativo que intenta abrir las restricciones políticas de la Modernidad realmente existente. En teoría, sería posible concebir un discurso tecnócrata que pueda permitir un sistema democrático restringido con prosperi-dad tecno económica, pero sin la libertad prometida por la Modernidad.

La tecnocracia, por lo tanto, otra idea que siempre ha sido la perspectiva de las polí-ticas específicas y que tenía la intención de combinar la “prudencia” del Gobierno con la necesidad de gobernar con la capacidad de planificación y “hacia delante”. Esta noción ha sido llamada “*télocratie*” (Secrétan 1969, 41) y supone una ineficiencia básica de las constituciones legales y formales, que no deriva de la confluencia entre el derecho y el poder cuando el primero no da un significado a la acción. Es aquí que se mueve con el concepto y de “telocracia”, es decir, la capacidad para asegurar el acoplamiento entre la estructura que asegura los princi-pios básicos y dibuja un “edificio futuro” (Secrétan 1969, 43). No se trata, pues, de una pla-nificación económica, por el contrario: se pretende, antes, extender el sentido a la propia idea de Política, en el sentido de obtener una “política de Estado”. Secrétan nos dice que, de por supuesto, el “plan” aplicado en varios países occidentales a la altura del estado de bienestar, mientras que la ampliación de su alcance puramente económico de las opciones más complejas y globales, donde la prudencia política (concepto de política clásica) se en-cuentra “exac-

tamente en la predicción posible de acuerdo a la deseable” (Secrétan 1969, 44). Estas tesis son interesantes porque se encontraban en el centro de decisión política problemática “deliberación”, que va mucho más allá del simple acto de legislar, a la medida en que se combinan “los medios eficaces para un fin deseable” (Secrétan 1969, 44). La verdad de la política se encontraría en la voluntad colectiva que se vuelve hacia el futuro realizable. Pero esta tesis corresponde de algún modo a una actualización de las tesis aristotélicas, se propone su célebre régimen mixto, síntesis entre democracia y aristocracia, juntando libertad y virtud.

La cuestión de la tecnocracia en el sistema global actual ya hace un nudo de cuestiones y problemas complejos. Por diversas razones.

En primer lugar, la aparición del estado de bienestar, esencialmente el producto de alteraciones dramáticas de la Segunda Guerra Mundial, lleva a contradicciones y disfunciones desde el principio. Se plantea como una forma de elevar rápidamente el nivel de vida de las poblaciones devastadas por el conflicto, no perdiendo de vista el territorio nacional, sino, al mismo tiempo, planteando la problemática de la soberanía en el marco de elecciones de integración económica, acelerando la cooperación internacional, en particular la integración Europea, con el fin de lograr una alta capacidad de crecimiento económico. Siendo la seguridad colectiva un valor absoluto, pasa la interdependencia económica a ser una consecuencia inevitable. Estados y los mercados transnacionales ahora constituyen dos polos de una misma realidad, que de alguna manera se refuerzan mutuamente, aunque con contradicciones. La creciente globalización ha venido, sin embargo, a reforzar la idea de una gobernanza de carácter neoliberal, cuyos problemas fundamentales son susceptibles de soluciones técnicas. Y, en este sentido, puede decirse que vino a la superficie una ideología funcionalista que expandió la racionalidad instrumental en forma de un discurso tecnócrata, que, a su vez, vino a legitimar la existencia de actores errantes fuera de la jurisdicción de los Estados y, en consecuencia, el discurso tradicional sobre los asuntos públicos, que incluyó en los procedimientos principales de la participación política y de control de poten-

cia (Senarclens 2003, 73). Una de las objeciones más fuertes que Senarclens pone al discurso tecnocrático mundial es creer en un mundo donde dentro de él no surgen problemas. Otra objeción de gran importancia radica en el hecho de que los regímenes democráticos deben, como regla para su supervivencia, acentuar sus relaciones transnacionales y de cooperación, a tal punto que el propio desarrollo de la Unión Europea acabó por asumir características especiales, en particular “amplio espectro de funciones de regulación” (Senarclens 2003, 79), pero sin que, en última instancia, prescindiendo de los supuestos soberanistas. La problemática es, por lo tanto, otra. La soberanía estatal no ha sido perdida, y eso es visible sobre todo en Estados de dimensión continental, pero las limitaciones derivadas de mercados desregulados – ideológicamente determinados por la ideología tecnócrata-instrumental, que se traduce en la admisibilidad del llamado “triángulo de la incompatibilidad”, es decir, la imposibilidad de cada Estado a garantizar, en el mismo tiempo, la estabilidad monetaria, la movilidad internacional del capital y la política macroeconómica independiente (Senarclens 2003, 82) – de hecho erosionan los supuestos de legitimidad política tradicional.

En segundo lugar, el sistema tecnocrático mundial no puede, por sí mismo, garantizar la legitimidad de los supuestos que dieron origen a la misma. De hecho, la modernidad tiene en su base una opción implícita de que es de alguna manera paradójica: la soberanía del poder político tiene, en su imaginario, instituir una visión de las personas que no tolerarán un soberano (Domènech 1989, 229). Con el liberalismo, los súbditos esperan del soberano, a cambio de la obediencia, que éste se somete igualmente a leyes universales que garanticen mínimos de justicia. Esta es la idea básica del liberalismo: el gobierno de las leyes, abstractas y generales, iguales para todos, manteniendo certeza y seguridad jurídica. Este intento de ocultar la soberanía no es, sin embargo, ni puede ser convincente: no es casual Locke (2008 164 ss.) enumerar un “poder federativo” para regular los negocios externos como la guerra, y la “prerrogativa” como momento de recurso para resolver momentos de excepción. De hecho, los sujetos son individuos y, por tanto, no dejan de caer en el *parasitismo*, en la búsqueda

individual de sus intereses no siempre virtuosos. El soberano, sin embargo, no, el soberano liberal pretende el mismo poder, por definición esencia de la soberanía. Así, Domènech dice, el soberano siempre querrá mantener la posibilidad de dar *golpes de Autoridad* (Domènech 1989, 253). Ahora, el mundo global, cuyo director es el subsistema tecnócrata, no puede sostener una promesa recíproca de confianza entre el poder organizado y los sujetos, ya que los materiales a base de legitimidad democrática auto-regulativos principios de gobierno, y la energía de corriente tecnocrática global sólo concibe equilibrio precario solo (Lo Giudice 2015, 143) en renegociación continua.

Por último, la contemporaneidad cambió con respecto a la Modernidad de cuyos principios continúa declarándose deudora. Como se sabe, la era moderna comenzó a referirse a una trascendencia que estaba siendo atravesada por la crítica. De ahí resultó, como bien observó Max Weber, una visión intramundana que pasó a pretender realizar la trascendencia en la propia historia. De ahí la sospechosa según la cual ideas como “nación”, “democracia”, “patria” o “socialismo” desempeñaron en la historia, papeles de algún modo trascendentes, que escapan a la idea de una secularización completa. En cualquier caso, la contemporaneidad contiene, implícitamente, una progresiva incapacidad de proyectarse pasado hacia el futuro, viviendo, antes, una concreción y comprensión absolutas del presente. Ahora las personas que vivían en un océano gigante no regulado y sin horizontes tienden a simplificar la vida inmediata, que proyecta una política de supervivencia sin ningún otro propósito que dieron forma a la modernidad política, antes acentuando el crecimiento económico fundado en la racionalidad técnica. Tal vez por lo tanto cierto que está entrando en una tecnócrata matriz nueva fase “tecno-nihilista” (Magatti 2016).

Así pues, toda la evolución reciente termina por acentuar los factores de crisis, hablándose frecuentemente de pos-democracia, por lo menos en el sentido de modelo que sobrepasa cualitativamente al modelo democrático que ha evolucionado en los últimos dos siglos. Y esto es así porque nos encontramos ante la falta de los elementos necesarios para poder hablar de una Unión Europea genuinamente democrática, tal

como la existencia de partidos transnacionales o de una esfera pública igualmente transnacional, en vez de partidos “europeos”, sí, pero segmentados por Estado-nación. Ya que no nos encontramos en un espacio verdaderamente europeo bajo un prisma institucional, porque resultado de un mismo “mundo de la vida”, asistimos con la crisis a aquello a lo que Pierre Hassner denominó “la venganza de las pasiones” (Hassner 2015, 317 ss.), esto es, al resurgimiento de un desequilibrio entre todos los elementos que componen la estructura europea (Dussouy 2013).

#### 4. Las tesis de Habermas

¿Cómo conciliar estos antagonismos? Aquí destacan las tesis de Jürgen Habermas. Como se sabe, Habermas pretende con su *big theory* algo radical: ¿cómo hacer interaccionar el bien público en una sociedad procedimental-individualista con la buena vida que deberían perseguir los ciudadanos? Partiendo de Kant (Habermas 1996), sustenta la expansión global del subsistema del dinero como una de las más importantes amenazas de nuestro tiempo, aunque no le oponga un proyecto de otro orden económico mundial. Los mercados globalizados constituyen un peligro porque amenazan directamente al Estado-nación, dentro del que se construye el edificio democrático habermasiano. Como es bien sabido, una de las tesis más importantes de Habermas es que el “mundo sistémico” se ha ido haciendo progresivamente autónomo del llamado “mundo de la vida” (Habermas 1987, 168 ss., 367 ss.) a lo largo de la modernidad tardía. A diferencia de Parsons, que veía el mundo de la vida como meras diferenciaciones del sistema social. Para Habermas, por el contrario, el mundo de la vida funciona como el subsistema que determina de alguna manera todo el sistema social. Ahora bien, la progresiva disyunción entre el mundo sistémico, de carácter político-económico, y el mundo de la vida ha aportado a los sistemas sociales un dominio progresivo de las relaciones sociales lejas de los valores y pulsaciones axiológicas y normativas. Al final, lo que ocurrió fue lo que Habermas encuentra un tanto irónico: el espíritu de la Ilustración racionalizó el mundo de la vida a tal nivel que hizo que el mundo sistémico fuera inmensamente complejo,

que surgió como un “imperativo independiente” puramente instrumental (Habermas 1987b, 170). Este panorama mundial ha mostrado sus debilidades con la crisis financiera que comenzó en 2008. Para Habermas estaba claro que para el liberalismo dominante de hoy en día la cuestión de si la dimensión ético-política puede determinar las condiciones del sistema, o si debe adaptarse a su funcionamiento, es una cuestión puramente empírica más que normativa (Habermas 2012, 13 ss.). Según nuestro autor, se han producido tres carencias: una obsesión por la estabilidad fiscal; una gobernanza supranacional basada en reglas idénticas sin tener en cuenta las diferencias estructurales de los distintos Estados; un fortalecimiento tecnocrático, a menudo informal, del poder de los jefes de Estado o de gobierno, que ilustra por sí mismo la opacidad de los procesos utilizados, todo lo cual conduce a un “federalismo del ejecutivo”, que agravará las desigualdades entre los miembros de una Unión Europea teóricamente iguales (Habermas 2012, 16). El resultado, añade Habermas, es una paradoja: la Unión está experimentando tanto la necesidad como la imposibilidad de profundizar en sus instituciones (Habermas 2012, 17). De hecho, todo ello ha dado lugar a una creciente apatía política, ya que una gran proporción de los ciudadanos no ven utilidad alguna en la capacidad de los gobiernos nacionales o de las instituciones europeas para resolver los principales problemas que afrontan las sociedades complejas, como el empleo, la educación, la salud y la seguridad social. A esta apatía se suma una crisis de legitimidad que da lugar a un populismo, una insatisfacción difusa, resentida e irracional, que acaba por simplificar los problemas políticos y sociales que dan sentido a la dinámica social.

No obstante, Habermas no pugna por un simple retorno al Estado-nación, ya que sus funciones legitimadoras e integradoras sufrieron una erosión irreparable. Para el autor la propia evolución del Estado ha provocado sus límites, sus ambivalencias, sus incapacidades y sus dimensiones trágicas. Así, Habermas se ha convertido en un importante europeísta, luchando por un espacio público europeo (lo que no significa una homogeneización de los pueblos, como es obvio), pero también por una Constitución que pueda representar una síntesis de la Idea democrática que ha estado presidiendo

la unificación europea en el plano de los principios. En lo que respecta a la ampliación del espacio nacional rumbo a una especie de “cosmopolitismo sin fronteras”, el pensamiento habermasiano es francamente más débil, pues es aquí donde se plantea en términos muy claros la oposición entre particularismos y universalismo. Habermas, comprendiendo sin embargo las dificultades fácticas, no deja de defender la existencia de un verdadero Derecho cosmopolita de sabor kantiano, que tendrá que superar la esfera soberanista del Estado westphaliano, sobre todo cuando están en causa materias que de algún modo se encuentran hoy en la esfera del *ius cogens*, como, por ejemplo, la injerencia humanitaria o la defensa de los derechos humanos, a pesar de todas las dificultades de constitución de una conciencia de “ciudadanos del mundo” (Habermas 2000, 111 ss.). Habermas no deja de lado, a pesar de todo, la posibilidad de defender intereses universalizables a escala supranacional, ya que importa regular de nuevo la sociedad transnacional a partir de la esfera pública “vital” de cada sociedad particular, en aprendizaje colectivo a una escala sin precedentes. Aunque, dado que la acción estratégica domina las relaciones internacionales, el filósofo transige con su posibilidad en la medida en que esta permita nuevas posibilidades de apertura del espacio público, esto es, la propulsión del debate racional y crítico. Es así como Habermas asumió posiciones contestables al apoyar la Guerra de Kósovo, tal como, una década antes, Bobbio había apoyado la I Guerra del Golfo. El pensamiento habermasiano cree que existe un verdadero *ethos* europeo, más circunscrito que diversos *acquis* mientras tanto diseminados por el mundo (derechos humanos, Código Napoleón, espíritu tecno-científico, cristianismo, etc.), principalmente: secularización sin compromiso; confianza en el papel civilizador del Estado; un sentido peculiar de la dialéctica de la Ilustración; un *ethos* colectivista de justicia social; la apropiación reflexiva de tres experiencias negativas fundamentales: el totalitarismo, la historia colonial y los nacionalismos radicales (Habermas 2004, 47). A partir de aquí, y mediante la concientización racional de la constelación de valores que un discurso libre y crítico puede propiciar, será posible, no solo creer en una Constitución europea, sino también invertir el sentido que la



pulsión soberanista de los Estados ha destacado en una Europa en crisis, víctima de sus fantasmas, transformando al ciudadano estatal en ciudadano europeo (Habermas 2014, 20). Y, sin embargo, el problema del espíritu europeo sigue existiendo. El punto más difícil de la teoría de Habermas radica en el hecho de que su pensamiento une, a través de su pensamiento ético-comunicativo, la razón y la libertad. Y quizás esta última idea sea la más difícil de presentar con suficiente consistencia. Como señaló Ágnes Heller (Heller 2017, 33 ss.), la libertad es un valor esencial creado por la modernidad europea, pero es un valor que los actores sociales interpretan y reinterpretan constantemente en cada momento histórico. Como resultado de ello, es vulnerable a las diversas ideologías que se enfrentan a esta modernidad, y por lo tanto su incapacidad para “fundar” un *ethos* común. Sin embargo, también en este caso se puede utilizar un argumento de Habermas: la única posibilidad de crear un *ethos* común para la modernidad europea será la idea de crear una narrativa constitucional que pueda regular y dividir los poderes, así como establecer derechos. ¿Dónde encontramos la base? En el hecho histórico de que los ciudadanos pueden vivir esta narración y así constituirse en custodios del espíritu de libertad. No hay otra opción.

## Agradecimientos

Este estudio se realizó en el *Centro de Investigação em Ciência Política* (UID/CPO/0758/2018) de la Universidad de Évora, y contó con el apoyo de la Fundación Portuguesa de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Educación y Ciencia de Portugal a través de fondos nacionales.

## Referencias

- [1] Bolaffi, Angelo. 2014. *Cuore Tedesco. Il modello Germania, l'Italia e la crisi europea*. Roma: Donzelli Ediciones.
- [2] Braudel, Fernand. 2000. "Les Civilisations Européennes". In *Europes*, editado por Yves Hersant, and Fabienne Durand-Bogaert. Paris: Robert Laffont.
- [3] Chabot, Jean-Luc. 2011. *Fondements Théoriques du Politique*. Paris: L'Harmattan.
- [4] Coll, Ferran Requejo. 2008. *Las Democracias*. Barcelona: Ariel.
- [5] Devoldere, Luc. 2013. *En attendant les Barbares*. Québec: L'Instant même.
- [6] Domenèch, Antoni. 1989. *De la Ética a la Política*. Barcelona: Ediciones Crítica.
- [7] Dussouy, Gérard. 2013. *Contre l'Europe de Bruxelles – Fonder un État européen*. Paris: Tatamis Éditions.
- [8] Duverger, Maurice. 1972. *Janus – les deux faces de l'Occident*. Paris: Fayard.
- [9] Duverger, Maurice. 1990. *Le lièvre libéral et la tortue européenne*. Paris: Albin Michel.
- [10] Eisfeld, Rainer. 1976. *Il Pluralismo tra Liberalismo e Socialismo*. Bologna: Il Mulino.
- [11] Enriquez, Eugène. 1983. *De la Horde à l'État*. Paris: Gallimard.
- [12] Ferrajoli, Luigi. 2011. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.
- [13] Ferrara, Gianni. 2006. *La Costituzione: Dal pensiero politico alla norma giuridica*. Milano: Feltrinelli.
- [14] Ferrarese, Maria Rosaria. 2001. *Le istituzioni della globalizzazione*. Bologna: Il Mulino.
- [15] García-Pelayo, Manuel. 1974. *Burocracia y Tecnocracia*. Madrid: Alianza Ediciones.
- [16] Gauchet, Marcel. 2007. *L'Avènement de la Démocratie*. Paris: Gallimard.
- [17] Häberle, Peter. 2016. *Per una Dottrina della Costituzione come Scienza della Cultura*. Roma: Carocci.
- [18] Habermas, Jürgen. 1996. *La Paix Perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*. Paris: Éditions du Cerf.
- [19] Habermas, Jürgen. 2000. *Après l'État-nation*. Paris: Fayard.
- [20] Habermas, Jürgen. 2004. "Construcción de una identidad política europea." In *Europa en construcción. Integración, identidades y seguridad*, editado por Narcís Serra. Barcelona: Fundació CIDOB.
- [21] Habermas, Jürgen. 2006. *El Occidente Escindido*. Madrid: Trotta.
- [22] Habermas, Jürgen. 2008. *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional*. Buenos Aires: Katz.
- [23] Habermas, Jürgen. 2009. *¡Ay, Europa!* Madrid: Trotta.
- [24] Habermas, Jürgen. 2012. *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*. Lisboa: Edições 70.
- [25] Habermas, Jürgen. 2014. *Nella spirale tecnocrática*. Roma-Bari: Laterza.
- [26] Habermas, Jürgen. 1978a. *La Technique et la Science comme Idéologie*. Paris: Gonthier.
- [27] Habermas, Jürgen. 1978b. *Raison et Légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*. Paris: Payot.
- [28] Habermas, Jürgen. 1975. *Théorie et Pratique*. Paris: Payot.
- [29] Habermas, Jürgen. 1987. *Théorie de l'Agir Communicationnel. II – Pour une critique de la raison fonctionnaliste*. Paris: Fayard.
- [30] Habermas, Jürgen. 2012. "Les dilemmes de la démocratie: l'exemple de la crise actuelle de l'Union européenne." In *Refaire l'Europe avec Jürgen Habermas*, editado por Yves Charles Zarka. Paris: Presses Universitaires de France.

- [31] Hassner, Pierre. 2015. *La Revanche des Passions*. Paris: Fayard.
- [32] Held, David. 1991. *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- [33] Heller, Ágnes. 2017. *Paradossos Europa*. Roma: Castelvecchi.
- [34] Jaspers, Karl. 1962. "Conferência de 13 de setembro de 1946." In *O Espírito Europeu*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- [35] Laroche, Josepha. 2012. *Un Monde en sursis. Dérives financières, régulations politiques et exigences éthiques*. Paris: L'Harmattan.
- [36] Lo Giudice, Alessio. 2015. *La Democrazia Infondata*. Roma: Carocci Edizioni.
- [37] Locke, John. 2008. *Segundo Tratado do Governo*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- [38] Luhmann, Niklas. 1980. *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- [39] Macpherson, Crawford. B. 2004. *La Théorie politique de l'individualisme possessif*. Paris: Gallimard.
- [40] Magatti, Mauro. 2016. *Libertà Immaginaría*. Milano: Feltrinelli.
- [41] Maravall, Juan Antonio. 1986. *La Cultura del Barroco*. Barcelona: Ariel.
- [42] Michels, Robert. 1982. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- [43] Mills, Charles Wright. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- [44] Müller, Jan-Werner. 2013. *Difficile Démocratie. Les idées politiques en Europe au XXe siècle - 1918-1989*. Paris: Alma Éditions.
- [45] Peñas, Francisco Javier. 2003. *Hermanos y enemigos. Liberalismo y relaciones internacionales*. Madrid: Catarata.
- [46] Pereira, Miguel Baptista. 1993. "Europa e Filosofia." *Revista Filosófica de Coimbra* 2(4), 227-294.
- [47] Petrucciani, Stefano. 2014. *Democrazia*. Torino: Einaudi.
- [48] Portinaro, Pier Paolo. 2007. *Il Labirinto delle Istituzioni nella Storia Europea*. Bologna: Il Mulino.
- [49] Rabault, Hugues. 2012. *Un Monde sans Réalité? En compagnie de Niklas Luhmann: épistémologie, politique et droit*. Québec: Presses de L'Université Laval.
- [50] Ribeiro, Maria M. 2003. *A ideia de Europa: uma perspectiva histórica*. Coimbra: Quarteto.
- [51] Romano, Bruno. 2002. *Filosofia del Diritto*. Roma-Bari: Laterza.
- [52] Romano, Bruno. 2004. *Fondamentalismo Funzionale e Nichilismo Giuridico: Postumanesimo, 'Noia', Globalizzazione*. Torino: Giappichelli Edizioni.
- [53] Rousseau, Jean-Jacques. (1762) 1943. *Du Contrat Social*. Paris: Aubier-Montaigne.
- [54] Schumpeter, Joseph. 2018. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Coimbra: Actual.
- [55] Secrétan, Philibert. 1969. *Autorité, Pouvoir, Puissance*. Lausanne: Éditions L'Âge d'Homme.
- [56] Silva, António Martins. 2010. *História da Unificação Europeia. A Integração Comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Coimbra University Press.
- [57] Simmel, Georg. 1983. "A natureza sociológica do conflito." In *Simmel*, editado por Evaristo Morais Filho. São Paulo: Ática.
- [58] Tanzi, Attila. 2010. *Introduzione al Diritto Internazionale Contemporaneo*. Padova: CEDAM.
- [59] Teixeira, Anderson Vichinkeski. 2011. *Teoria Pluriversalista do Direito Internacional*. São Paulo: Martins Fontes.
- [60] Wolin, Sheldon. 2012. *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*. México: FCE.



**Silvério Rocha-Cunha** is an Associate Professor with Habilitation of the School of Social Sciences of the University of Évora and is currently the Deputy-Director of the Research Center in Political Science. Silvério Rocha-Cunha holds a Law Degree from the Faculty of Law of the University of Coimbra (1979), a Masters degree from the University of Évora (1986), and a Ph.D. in Legal-Political Theory(1998) from the University of Évora.



**Marco António Baptista Martins** is a Professor of International Relations at the University of Évora and an integrated member of the Research Center in Political Science. Marco Martins holds a Ph.D. in International Relations from the Institute of Social and Political Sciences. He is currently the Director of the B.A. in International Relations, Deputy-Director of the M.A. in International Relations and European Studies, Deputy-Director of the Ph.D. in Legal and Political Theory and International Relations, all at the University of Évora. Marco Martins is also an Auditor for the National Foreign Policy by the Ministry of Foreign Affairs.

# The World Trade Organization and the US-China 'trade war'

## A Organização Mundial do Comércio e a 'guerra comercial' EUA-China

José Pedro Teixeira Fernandes  
Portuguese Institute of International Relations (IPRI)

**Resumo**—Uma 'guerra comercial' entre os EUA e a China eclodiu nos últimos anos. O principal objectivo deste artigo é tentar compreender a forma como o conflito comercial EUA-China se projecta na OMC. Na análise foi usada uma metodologia de tipo qualitativo assente numa pesquisa documental e num recurso selectivo à literatura científica relevante para a temática. Foram ainda usados alguns estudos empíricos para obtenção de dados quantitativos sobre litígios comerciais internacionais. Quanto à análise, foi estruturada da seguinte forma. Um primeiro ponto aborda a formação do sistema comercial global contemporâneo. Em seguida é analisada a transformação do optimismo inicial sobre a OMC num crescente cepticismo. É ainda discutido o impacto que a adesão da China à OMC teve na perda de atracção euro-americana pela organização. Nos pontos subsequentes são analisadas as repercussões da 'guerra comercial' EUA-China no Órgão de Resolução de Litígios e o uso da excepção de segurança. A análise termina com uma breve reflexão sobre a forma como os problemas e as tendências identificados se projectam no futuro da OMC e do comércio global.

**Palavras-Chave**—OMC, EUA, China, Guerra Comercial, Resolução de Litígios.

**Abstract**—A 'trade war' between the the USA and China has broken out in recent years. The main purpose of this article is to try to understand how the USA-China trade conflict undermines the WTO. In the analysis was used a qualitative methodology based on documentary research and complementary the scientific literature relevant to the subject. Empirical studies were also used to obtain quantitative data on international commercial disputes. Regarding the analysis, it was structured as follows. A first point deals with the formation of the contemporary global trading system. A second point with the transformation of the initial optimism about the WTO into a growing skepticism. In a third point is discussed the impact that China's accession to the WTO has had on the loss of Euro-American attraction for global multilateral trade agreements. In the last sections, both the repercussions of the US-China 'trade war' on the Dispute Settlement Body and the use of the security exception are analyzed. The paper ends with a brief reflection on how the problems and trends identified are projected into the future of the WTO and global trade.

**Keywords**—WTO, USA, China, Trade War, Dispute Settlement.

**Submitted**—21-01-2020. **Accepted**—01-06-2020.



- *José Pedro Teixeira Fernandes, researcher at IPRI - Portuguese Institute of International Relations - NOVA University of Lisbon, and Coordinating Professor at ISCET (Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto).  
E-mail: jptfernandes@gmail.com*

## 1 Introduction<sup>1</sup>

TENDO entrado em funcionamento a 1 de Janeiro de 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC) criou grandes expectativas em torno da sua actuação. Emergia como um dos rostos visíveis da globalização, como uma organização internacional capaz de abrir, ainda mais, os mercados nacionais ao comércio mundial, mas também de o regular de uma forma equilibrada entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Vinte e cinco anos depois a OMC tem um papel que ficou bastante aquém das expectativas iniciais. Não conseguiu concluir a ambiciosa negociação comercial global que se propôs realizar (Brandi e Helble 2011; Martin e Mercurio 2017). Vários acordos comerciais internacionais importantes têm sido negociados à sua margem, pelos EUA e a União Europeia (Bagwell, Bown, e Staiger 2016). Uma ‘guerra comercial’ entre as duas maiores potências comerciais estaduais (os EUA e a China) eclodiu nos últimos anos, provocando efeitos negativos no comércio internacional e na abertura dos mercados (Crowley 2019). E o Director-Geral da organização, o diplomata brasileiro Roberto Azevêdo, anunciou o abandono do cargo um ano mais cedo, a 31 de Agosto de 2020 (WTO 2020). Uma pergunta decorre naturalmente de toda esta situação: que aconteceu à OMC que parece hoje ter um papel cada vez menor no comércio global? Face a este contexto, o principal objectivo do artigo é procurar compreender as razões mais profundas das dificuldades que a OMC atravessa, em particular as que resultam para a organização do conflito comercial e político em curso, entre os EUA e a China.

Sendo o campo teórico dos estudos internacionais marcado por grande diversidade (Dunne et. al. 2016), em termos de enquadramento nas grandes correntes das Relações Internacionais a análise vai estar próxima da visão do mundo neo-realista, usando, também, fundamentalmente, as suas lentes teórico-conceptuais. A escolha baseia-

se na proximidade dessa corrente teórica com a visão do mundo do autor sobre a economia política internacional, da qual o comércio internacional é uma sub-área. Teve ainda em conta a sua adequação ao tipo de estudo que se pretendeu efectuar onde as rivalidades e a competição entre Estados, especialmente entre as duas maiores potências comerciais globais, são aspectos particularmente relevantes na análise. Assim, a linha seguida é próxima do trabalho já clássico de Robert Gilpin (2001). Claro que isso não significa que a temática investigada não possa ser analisada sob outras perspectivas teóricas, assentes em diferentes concepções epistemológicas e ontológicas, mas esse seria um outro tipo de abordagem provavelmente com outros objectivos específicos. Para além da opção teórica apontada, agora em termos metodológicos a escolha passou pelo recurso a uma metodologia de tipo qualitativo assente numa pesquisa nos textos oficiais da OMC e complementarmente num recurso selectivo à literatura científica relevante para esta temática. Foram ainda usados alguns estudos empíricos para obtenção de dados quantitativos sobre litígios comerciais internacionais. Quanto à análise a seguir apresentada, foi estruturada da seguinte forma. Num primeiro ponto é passado em revista o sistema comercial contemporâneo, desde a sua origem no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) até à actual OMC. Em seguida é analisada a transformação do optimismo inicial num cepticismo sobre a capacidade da organização responder adequadamente aos problemas do comércio multilateral-global. Ainda no âmbito procura das razões mais profundas desse cepticismo é analisado em seguida o impacto que a adesão da China à OMC teve na perda de atracção euro-americana pela organização. Nos pontos subsequentes são analisadas as repercussões da ‘guerra comercial’ EUA-China no Órgão de Resolução de Litígios da OMC e, ainda que de forma sucinta e exploratória, o uso (e abuso) da excepção de segurança nacional prevista no artigo XXI do GATT, no contexto dessa mesma conflitualidade. A análise termina com uma breve reflexão sobre a maneira como as tendências analisadas se projectam no futuro da OMC e do comércio global, as quais sugerem grandes dificuldades de funcionamento da organização nos próximos tempos.

DOI:<http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.2622>

1. No texto é usada a ortografia anterior ao Acordo Ortográfico de 1990. O autor agradece os comentários e sugestões efectuadas pela arbitragem científica anónima, os quais contribuíram para valorizar a versão final do artigo.

## 2 O sistema comercial global contemporâneo: origem e traços fundamentais

As raízes do sistema comercial global contemporâneo encontram-se à saída da II Guerra Mundial, nos acordos de Bretton Woods (1944). Esse período foi determinante para a configuração do mundo tal como ainda hoje o conhecemos (Fernandes 2013, 102-111). A par do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), estava prevista a instituição de uma Organização Internacional do Comércio (OIC). Em 1947 foi adoptado um compromisso comercial limitado nos seus propósitos, baseado numa parte do dispositivo da Carta de Havana — que seria o Tratado instituidor da Organização Internacional do Comércio. Quanto ao Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) previa-se ser apenas um compromisso transitório, para funcionar até à entrada em funcionamento OIC. Não foi assim que aconteceu. Quando emergiu a actual globalização, na segunda metade dos anos 1980, ainda era esse o quadro de regras e institucional existente para o comércio internacional. Com o sistema do GATT surgiram diversas regras e mecanismos para facilitar as trocas comerciais, entre os quais se destacam os seguintes (Fernandes 2013, 105-106): (i) diminuição gradual dos direitos aduaneiros; (ii) aplicação da cláusula da nação mais favorecida entre todos os membros; (iii) criação de um sistema multilateral garantindo o acesso de novos países aos mercados externos; (iv) afastamento de obstáculos não pautais, ou seja, outras medidas públicas que não são direitos aduaneiros mas criam distorções nas trocas comerciais. No âmbito do GATT foi desenvolvida, periodicamente, uma actividade de negociação multilateral com vista à redução dos direitos aduaneiros. Nos primeiros tempos as negociações eram restritas a produtos industriais e aos direitos aduaneiros sobre estes. A partir do Kennedy Round, nos anos 1960, assistiu-se a um alargamento das matérias sujeitas às negociações comerciais. Nessa altura, ocorreu também um grande aumento de número Estados subscritores do GATT. Esse duplo aumento — de Estados e de matérias negociais —, apesar de um sinal de sucesso, trouxe também consequências negativas. A

mais óbvia foi o enorme aumento da complexidade das negociações, com reflexos nos seus resultados como veremos mais à frente.

Face aos projectos de iniciais de Bretton Woods, a instituição da OMC<sup>2</sup> nos anos 1990 foi, de alguma forma, o ressurgimento da ideia de uma organização comercial internacional no âmbito do sistema das Nações Unidas (a já referida OIC dos anos 1940). Ainda de acordo com Fernandes (2013, 107-108; ver também Medeiros 1999, 329-330), ao longo do tempo, o sistema comercial do GATT evidenciou debilidades no seu funcionamento, desde logo quanto ao objectivo de evitar abordagens proteccionistas ou mercantilistas das trocas internacionais. Em parte, esse problema resultou da ausência de formulação de uma política comercial global, ou seja, de uma abordagem abrangente aos problemas do comércio internacional. Ao mesmo tempo, o comércio internacional foi objecto de acordos relativamente restritos, sobretudo centrados nos direitos aduaneiros e outras restrições pautais sobre mercadorais. Um outro problema estava ligado ao abuso das cláusulas de salvaguarda por muitos países que perturbaram o bom funcionamento do sistema comercial internacional e mostraram a existência de um proteccionismo sofisticado. O GATT também não estava vocacionado para o comércio entre os países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos (ou países avançados e países menos avançados). A OMC surgiu, assim, para tentar superar todas essas debilidades e ampliar o sistema comercial multilateral do GATT<sup>3</sup>, o qual resultou, como explicado, das contingências da não criação da organização inicialmente prevista.

A par de uma concepção ampla de comércio internacional, uma das grandes virtudes da OMC, tal como esta surgiu em 1995, decorre da abrangência planetária dos seus membros. Estes tornam-na uma organização muito mais global do

2. A Organização Mundial do Comércio foi criada pelos acordos de Marraquexe de 1994, no âmbito do Acto Final da Ronda do Uruguai. Ver o Acordo de Marraquexe que estabelece a Organização Mundial do Comércio, disponível em [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm), acedido a 15/04/2020. A organização entrou em funcionamento no início de 1995.

3. O GATT, sob a forma de GATT 1994, passou a fazer parte do acordo que institui a OMC, continuando a regular o comércio internacional de mercadorias sempre que não colidisse com o dispositivo da organização.

que o GATT 1947, ou seja, mais genuinamente vocacionada para o comércio mundial na sua plenitude. Mas estas grandes virtudes da organização face ao GATT trouxeram consigo também fragilidades inicialmente subestimadas. A abrangência dos seus membros deu origem a um conjunto extraordinariamente heterogêneo de interesses de difícil conciliação (Laïdi 2008). A dificuldade foi acrescida pelo facto de as deliberações na OMC estarem sujeitas ao princípio do consenso, pois esta manteve tal prática de funcionamento oriunda dos tempos do GATT 1947. Assim, a forma de deliberação é similar à existente na Assembleia Geral das Nações Unidas e à de outras organizações do sistema das Nações Unidas onde cada Estado tem 1 voto (Laïdi 2008). Afastou-se da forma de deliberação instituída nas organizações de Bretton Woods (BIRD e FMI), muito mais selectiva. (Por exemplo, no caso do FMI, o peso na deliberação está directamente ligado à participação dos Estados nos recursos do Fundo.) Na OMC a autoridade decisória suprema é a Conferencia Ministerial e integra representantes de todos os membros que se reúnem, pelo menos, uma vez de dois em dois anos<sup>4</sup>. Aí, como referido, não há qualquer privilégio de voto atribuído às maiores economias/potências comerciais. O princípio estabelecido no artigo IX ponto 1 do Acordo de Marraquexe<sup>5</sup> é o de que cada Estado dispõe de 1 voto. O sistema, como já referido, foi desenhado de maneira a que a decisão seja fundamentalmente tomada por consenso — ou seja, com aceitação por todos os membros de um determina proposta de decisão. Os processos informais de tomada de

decisão, os chamados *Green Room meetings*<sup>6</sup>, têm também papel de relevo na OMC, notando-se aqui a já referida continuidade face ao funcionamento do GATT 1947. Todavia, da parte dos chamados países menos avançados, esse sistema é visto como não lhes sendo favorável e tem sido contestado e objecto de várias críticas (Jones 2009).

Outra das inovações mais relevantes da OMC face ao GATT foi a criação de um Órgão de Resolução de Diferendos. Como notou Fernandes (Jones 2009, 110-111), a sua instituição no comércio mundial global foi uma evolução necessária face ao sistema anterior. A experiência do GATT mostrou a falta de segurança jurídica ligada à multiplicidade de litígios que ocorreram sobretudo a partir do *Tokyo Round*. Na prática, o que acontecia era que qualquer uma das partes em litígio podia adiar indefinidamente a resolução (Fernandes 2013; Medeiros 1999). Ao mesmo tempo, tornou-se evidente a debilidade das medidas de sancionamento no caso de não respeito por uma decisão de um Estado. Para suprir tais deficiências foi criado um sistema integrado de resolução de litígios — destinado aos membros da organização e a outros Estados signatários de acordos plurilaterais — com aplicação a todos os sectores enquadrados pelo Acto Final do *Uruguay Round*, , tais como mercadorias, serviços e propriedade intelectual, entre outros. Todavia, também este sistema de resolução de diferendos, inicialmente visto como um grande progresso e sucesso, ficou no centro das tensões políticas que hoje se projectam na OMC pelas razões que veremos mais à frente.

4. Tal como estabelecido no artigo IV, ponto 1, do Acordo de Marraquexe que estabeleceu a OMC

5. O Artigo IX, ponto 1 do Acordo de Marraquexe confere a cada membro direito a um voto. Atribuiu, dessa forma, o mesmo estatuto a todos os Estados-membros independentemente da quota, maior ou menor, no comércio internacional e do seu peso na economia mundial.

6. Na prática da OMC existem diversos processos informais relevantes, embora sem carácter oficial, que visam facilitar o consenso entre os seus membros. As consultas informais ocorrem a todos os níveis do processo de tomada decisão. Algumas envolvem todos os Estados-membros, como os encontros entre os chefes das delegações. Outras são reuniões de grupos mais restritos, sendo estas uma peça importante nos mecanismos informais de consultas e de decisão. O caso mais conhecido é o dos chamados *Green Room meetings*. Estes últimos são promovidos por iniciativa do Director-Geral (*Green Room* é o nome informal da sua sala de Conferências) e incluem tradicionalmente potenciais comerciais como os EUA, a União Europeia, o Japão e o Canadá, às quais se juntam outros Estados com um interesse de relevo nessa discussão comercial, normalmente até 30. Ver também o Glossário da Organização Comercial do Comércio, disponível em [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/green\\_room\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/green_room_e.htm), acedido a 15/04/2020.

### 3 Do optimismo à descrença no sistema multilateral-global

Como já notado, na altura da criação OMC, em parte devido ao optimismo dos primeiros tempos da globalização — o qual acompanhou o final da Guerra-fria — as expectativas em torno da organização eram bastante elevadas. Esperava-se que esta pudesse iniciar e concluir um abrangente ciclo de negociações do comércio internacional num mundo cada vez mais globalizado, que superasse amplamente os resultados obtidos na ronda do Uruguai (1986-1994), a última do GATT. Na realidade, isso nunca aconteceu. Em finais dos anos 1990, em Seattle, nos EUA, deu-se uma tentativa falhada de iniciar um novo ciclo negocial global: a Ronda do Milénio (Fernandes 2013, 121). Na prática, acabou por ser uma vitória para os movimentos anti-globalização e/ou ou alter-globalização da época. Dois anos mais tarde, foi lançada a Ronda de Doha, o primeiro ciclo de negociações comerciais internacionais no âmbito da OMC. Teve a sua abertura em finais de 2001, na capital do Qatar, num contexto de tensões político-militares internacionais, devido aos atentados terroristas de 11 de Setembro nos EUA.

Mas a agenda traçada para as negociações — conhecida como Agenda de Doha para o Desenvolvimento [ver WTO s/d.(a)] —, provavelmente foi ambiciosa em excesso (Fernandes 2013, 121-122). As negociações pretendiam abranger múltiplas áreas comércio internacional [ver WTO s/d.(b)], em dossiers temáticos como a agricultura, os serviços, a facilitação do comércio, as normas, o meio ambiente, as indicações geográficas e a propriedade intelectual, entre outros. Assim, o comércio seria um potenciador de desenvolvimento (temática atractiva para os países menos desenvolvidos); e as regras do sistema comercial internacional seriam revistas de forma a eliminar, o mais possível, os obstáculos não pautais (temática do interesse dos países mais desenvolvidos). As questões ambientais ligadas ao comércio entraram na agenda negocial com grande projecção mediática. Quanto aos serviços, ao comércio de produtos agrícolas e às matérias ligadas à protecção da propriedade intelectual voltaram a reaparecer nas negociações. Todavia, este abrangente conjunto

de dossiers temáticos, para além da sua complexidade técnica, passou a ter, pela própria natureza dos assuntos abordados, uma incontornável dimensão política (Laïdi, *ibidem*).

A ambivalência apontada das virtudes/fragilidades organização tornou-se demasiado evidente na Ronda de Doha. Ao envolverem-se mais de uma centena e meia de Estados<sup>7</sup> nas negociações ganhou-se em representatividade do mundo, mas perdeu-se a relativa homogeneidade inicial do GATT 1947, que era um grupo restrito<sup>8</sup>. Na OMC, uma organização tendencialmente global, como já explicado os seus membros têm perfis, interesses, níveis de desenvolvimento e formas de encarar o comércio internacional muito diferentes (Hopewell 2016). Em parte devido a essa enorme heterogeneidade e abordagens divergentes ao comércio internacional, manifestada, por exemplo, nas críticas da Índia e do Brasil às propostas de europeus e norte-americanos, nas sucessivas reuniões negociais — de Doha (Qatar) a Nairóbi (Quénia), passando por ou Honk Kong (China), Cancún (México) e Bali (Indonésia) —, o resultado foi quase sempre o mesmo: adiamentos, suspensões e falhanços na obtenção de resultados de significativo relevo (Martin e Mercurio 2017; Parizek 2019). Apesar de tudo foram efectuados alguns acordos limitados, como, por exemplo, no caso dos chamados Bali package [ver WTO s/d.(c)], em matéria de facilitação do comércio e do Nairobi package [ver WTO s/d.(d)] em matéria agrícola e sobre o algodão. Mas se já antes da crise financeira e económica de 2008 as dificuldades e o impasse negocial (The Economist 2008) eram bastante visíveis, com o prolongar no tempo das negociações comerciais globais estas foram secundarizadas, ou pura e simplesmente afastadas da agenda negocial das principais potenciais comerciais, desde logo dos EUA. Como resultado de tudo isto, em 2015 a Ronda de Doha acabou por ser abandonada

7. Actualmente a OMC tem 164 membros que representam, segundo esta, 98% do comércio mundial.

8. O GATT, pelo menos nos seus primórdios, era, como já notado, bem menos numeroso (em membros) e abrangente (nas matérias sujeitas a negociações comerciais). E isso faz toda a diferença no sucesso, ou fracasso, de negociações complexas, como a ronda de Doha evidenciou, tema que será também analisado mais à frente.

(Financial Times 2015) pela OMC (Martin e Mercurio 2017). Mas esse não é o único problema da organização, nem talvez o que lhe provocará mais danos. A crescente rivalidade entre as duas maiores potências comerciais mundiais (EUA e China) é provavelmente o problema mais sério para o futuro da organização e da própria globalização. Pela sua importância para esta análise é necessário olhar com mais detalhe para o caso da China. Em especial, é necessário olhar retrospectivamente a forma como esta aderiu à OMC e para as expectativas que essa adesão gerou há vinte anos atrás, quando os EUA e a União Europeia concordaram com esta.

#### **4 A China e a perda de atracção euro-americana pelo globalismo comercial**

A não concretização dos ganhos que europeus e norte-americanos antecipavam com a inclusão da China na OMC constitui hoje um *case-study* sobre como a realidade pode frustrar cruelmente as expectativas subjacentes a uma determinada decisão política. Teoricamente, foi uma adesão muito ponderada, pois as negociações de adesão da China [ver WTO s/d.(e)] à OMC foram de facto longas e complexas, tendo durado uma década e meia — e no caso dos EUA houve mesmo significativa oposição a essa adesão. Todavia, sob a presidência de Bill Clinton, a adesão chinesa acabou por se concretizar. Em 2000 o então presidente dos EUA sustentava publicamente que apoiar a entrada da China “é muito mais do que dos nossos interesses económicos; é claramente do nosso maior interesse nacional”. Acrescentava ainda que “pela primeira vez, nossas empresas poderão vender e distribuir produtos na China fabricados por trabalhadores aqui na América, sem serem forçados a deslocar as fábricas para a China, a vender através do governo chinês, ou a transferir tecnologia valiosa — pela primeira vez. Poderemos exportar produtos sem exportar empregos”. Por sua vez, em termos de compatibilidade da China com os direitos humanos e da segurança económica com a segurança nacional, Bill Clinton expressava a seguinte convicção: “Acredito que a escolha entre direitos económicos e direitos humanos, entre segurança económica e segurança nacional, é falsa. Ser membro da OMC, é claro, não criará uma

sociedade livre na China da noite para o dia, nem garantirá que a China cumprirá as regras globais. Todavia, com o tempo, acredito que isso impulsionará a China mais rapidamente e mais na direcção certa”. Sobre a ideia de que a abertura comercial à China iria, mais tarde ou mais cedo, prolongar-se nas liberdades políticas e económicas e na democracia, referiu ainda o seguinte: “Ao ingressar na OMC a China não está apenas a concordar em aumentar mais a importação dos nossos produtos; está a concordar em importar um dos valores mais apreciados da democracia — a liberdade económica. Quanto mais a China liberalizar sua economia, mais plenamente libertará o potencial do seu povo — a sua iniciativa, a sua imaginação, o seu notável espírito de empresa.” Por último, ainda sobre a evolução favorável que os direitos humanos teriam na China após a sua adesão à OMC expressava uma convicção: “Entendo que isto não é, por si só, uma política de direitos humanos. Mas, ainda assim, é provável que tenha um impacto profundo nos direitos humanos e na liberdade política. A mudança só ocorrerá através de uma combinação de pressão interna e validação externa da luta pelos direitos humanos na China. Temos que manter nossa liderança nesta última, assim como a OMC contribuirá” para a mesma (Clinton 2000).

Tal como nos EUA, a adesão da China à OMC em 2001 foi anunciada na União Europeia como uma vitória do livre comércio e da liberalização económica, a qual traria, no futuro, maior liberdade política e direitos humanos à China (e prosperidade, pela via do comércio, para norte-americanos e chineses). Nessa altura, o Estado chinês assumiu abrangentes compromissos futuros de liberalização da sua economia e de efectuar uma redução drástica das barreiras comerciais. O catálogo era extenso: redução das tarifas sobre mercadorias, abertura comércio de serviços, permitir que os mercados estabelecessem os preços dos produtos, remover os subsídios exportação, terminar com a intervenção estatatal nas operações comerciais de empresas estatais, entre outras medidas. No entanto, nos anos subsequentes, nem a liberalização da economia chinesa decorreu exactamente como anunciado, nem, num outro plano, o cumprimento das decisões sobre litígios comerciais foi sempre efectuado. Hoje é visível



que entrada da China na OMC garantiu mercados abertos para as suas exportações e reforçou a legitimidade do seu modelo de ‘capitalismo autoritário’ sob controlo estatal. Atente-se nestes dados avançados pelo *China Power Project* do CSIS<sup>9</sup> (2019): “A China experimentou um crescimento comercial explosivo depois de ingressar na OMC. Impulsionado em parte pelas reduções tarifárias, o comércio de mercadorias da China passou de 516,4 biliões de dólares em 2001 para 4,1 triliões de dólares em 2017. Em 1992, a média ponderada das suas tarifas aduaneiras era de 32,2% ultrapassando, em muito, a média global de 7,2%. Em 2002, esse valor caiu para 7,7%. Desde então, porém, as tarifas chinesas permaneceram praticamente inalteradas, com uma média de 4,8% entre 2003 e 2017.” Mas o grande sucesso económico chinês — a par da manutenção ou até do reforço do controlo do Partido Comunista da China sobre a sua economia e a sociedade — não é o resultado que os norte-americanos e europeus antecipavam há duas décadas, quando se, viam, a si próprios, como os maiores ganhadores (The Economist 2018). A expectativa inicial, como referido anteriormente, era de (grandes) ganhos económicos de norte-americanos e de europeus e de um aumento da abertura chinesa à democracia liberal e aos direitos humanos. Mas não foi exactamente assim que aconteceu, nem no plano económico-comercial, nem no plano político.

O caso é curioso porque a adesão China à OMC até foi, pelo menos formalmente, objecto de regras e de condições mais exigentes e abrangentes do que as usualmente aplicadas a outros membros. Como é referido em *How influential is China in the World Trade Organization?* (CSIS 2019), “Os compromissos e concessões que a China fez foram mais profundos do que os compromissos de quase todos os outros membros da OMC da mesma altura. Os países que aderiram à OMC após 1995, incluindo a China, aderiram ao abrigo do processo descrito no artigo XII do Acordo de Marraquexe. Normalmente, esses ‘membros do Artigo XII’ são obrigados a fazer compromissos mais extensos do que os membros originais que

aderiram ao GATT”. Com excepção do caso da Rússia que aderiu em 2012 à OMC, as condições colocadas à China foram mais exigentes do que para outros Estados que aderiram ao abrigo do mesmo artigo XII, como por exemplo, o Vietname ou o Cazaquistão. (Todavia, importa aqui notar, eram outros membros que também não tinham qualquer comparação com a dimensão económica e potencial de participação no comércio internacional da China.) Várias salvaguardas foram incluídas no protocolo de adesão do Estado chinês. Provavelmente, a mais relevante foi a não concessão do estatuto de economia de mercado por um período inicial de 15 anos, o que, entre outras consequências, facilita a adopção de medidas anti-dumping contra o país por outros membros da organização, sempre que necessário. Todavia, desde 2016, essa é uma fonte de tensões da China com os EUA e a União Europeia. A China procura obter esse estatuto na OMC, enquanto norte-americanos e europeus continuam a negar que economia chinesa tenha condições para o ter. O caso foi levado pelos chineses ao órgão de resolução de diferendos da OMC, mas sem sucesso (Baschuk 2019).

Apesar de a China beneficiar largamente das regras do comércio internacional actuais, moldadas por concepções liberais convictas das vantagens do livre-câmbio, nunca alterou substancialmente a sua visão dirigista e nacionalista da economia (e da política), impregnada de uma retórica socialista-comunista, como muitos pensavam que iria ocorrer. Em parte, isso pode explicar a desconfiança com que os EUA, sob o governo de Donald Trump, olham para o actual comércio internacional moldado por regras liberais. E o afastamento da visão de que a troca de bens e serviços a nível internacional é algo onde todos ganham, tendendo, também, aumentar o seu bem-estar, sem ser à custa do outro. As tensões comerciais entre os EUA e a China agudizaram-se especialmente a partir de 2018. Para além da recusa da concessão do estatuto de economia de mercado à China, o governo norte-americano de Donald Trump passou à ofensiva. Acusou a China de violações diversas das regras do comércio internacional, de práticas abusivas contra as empresas norte-americanas e de colocar em causa a segurança nacional. A partir dessa

9. Sobre o *China Power Project* do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) ver a *Mission Statement*, disponível em <https://chinapower.csis.org/about-us/>, acedido em 16/04/2020.

altura, os EUA adoptaram também uma atitude de confronto aberto com a China (e outros países incluindo o Canadá e a União Europeia, embora nestes casos de forma mais limitada), através de um conjunto de medidas restritivas unilaterais, limitando o acesso dos seus produtos ao mercado norte-americano. Assim, foram aplicadas novas tarifas aduaneiras originando uma ‘guerra comercial’ com retaliações chinesas sobre produtos e empresas norte-americanas. Em inícios de 2020, o conflito comercial entrou numa fase de alguma acalmia com o acordo (limitado) de 15 de Janeiro de 2020 (US Trade Representative 2020). Todavia, importa avaliar as suas sequelas que provocou na OMC. Como é antecipável, estando as duas maiores potências estaduais comerciais, ambas membros da organização, envolvidas numa ‘guerra comercial’, seria impossível que esta não se ressentisse, de uma forma ou de outra, desse conflito.

## 5 Sequelas da ‘guerra comercial’: o bloqueio do Órgão de Resolução de Litígios

Um caso a analisar é por isso o das repercussões do conflito EUA-China no Órgão de Resolução de Litígios (ORL)<sup>10</sup>/*Dispute Settlement Body* (DSB). Como anteriormente explicado existe na OMC para resolver os conflitos comerciais<sup>11</sup> entre os seus membros que podem recorrer a ele — ou ter de responder num caso aí suscitado — sob várias formas: como parte demandante (ou reclamante) a qual inicia um processo litigioso; como parte demandada (ou respondente) numa reclamação de um outro membro da organização; ou ainda como um país terceiro, mas com ‘interesses comerciais substanciais’ numa determinada disputa comercial (da qual não é parte demandante, nem demandado).

10. Ver Assembleia da República (1994).

11. Para uma análise do ponto de vista legal dos casos submetidos a esse órgão desde 2001 (a partir de um projecto do *European University Institute* e do *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*), ver *World Trade Review, Reporters’ Studies of WTO Case Law from World Trade Review*, publicado pela *Cambridge University Press*, disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/information/reporters-studies-of-wto-case-law-from-world-trade-review>, acedido em 20/04/2020.

No Memorando de Entendimento sobre as Regras e Processos que regem a Resolução de Litígios [consta de um anexo ao Acto Final do *Uruguay Round* que consagra os resultados das negociações comerciais multilaterais, ver WTO s/d.(f)], estão indicadas quer a sua constituição, quer as competências, quer a forma de funcionamento e de tramitação dos processos nesse órgão de arbitragem de conflitos de Comércio. Assim, o sistema criado assenta num Órgão de Resolução de Litígios, que contém, também, um Órgão de Recurso (OR)/*Appellate Body* (AB), com competência para apreciar os recursos interpostos das decisões de um painel(éis). Veja-se como estes são descritos no citado texto legal:

### **Artigo 2º - Aplicação**

*1 - É criado um Órgão de Resolução de Litígios para aplicar estas normas e processos e, salvo disposição em contrário num acordo abrangido, as disposições de consulta e resolução de litígios previstas nos acordos abrangidos. Nessa conformidade, o ORL terá competência para criar painéis, adoptar os relatórios dos painéis e do Órgão de Recurso, fiscalizar a execução das decisões e recomendações e autorizar a suspensão das concessões e outras obrigações nos termos previstos nos acordos abrangidos. No que respeita aos litígios que surjam no âmbito de um acordo abrangido que seja um acordo comercial plurilateral, o termo «Membro» utilizado no presente Memorando referir-se-á apenas aos Membros que sejam partes no Acordo Comercial Plurilateral relevante. Nos casos em que o ORL aplica as disposições de resolução de litígios de um acordo comercial plurilateral, apenas podem participar nas decisões ou acções adoptadas pelo ORL relativas a esse litígio os Membros que sejam partes naquele Acordo.*

### **Artigo 6º - Criação de painéis**

*1 - Se a parte queixosa assim o solicitar, será criado um painel o mais tardar na reunião do ORL seguinte à reunião em que o pedido aparece pela primeira vez na ordem de trabalhos do ORL, a menos que nessa reunião aquele órgão decida, por consenso, não criar um painel.*

*2 - O pedido de criação de um painel deve ser apresentado por escrito. Esse pedido deve informar da realização ou não de consultas, identificar as medidas específicas em questão e apresentar uma breve síntese da base jurídica da*

*queixa que permita uma percepção clara do problema. Caso o requerente solicite a criação de um painel com termos de referência diferentes dos normais, o pedido escrito deve incluir o texto proposto dos termos de referência especiais.*

Entre as competências do ORL está ainda estabelecer grupos especiais e aceitar/validar os os relatórios dos grupos especiais e do Órgão de Recurso, supervisionar a aplicação das decisões e recomendações, autorizar a suspensão de concessões e de outras obrigações determinadas pelos acordos do GATT/OMC. Uma das inovações relevantes deste sistema foi consagração da regra do chamado ‘consenso negativo’. Na prática, leva a que as decisões e relatórios do painel e do OR sejam aceites de forma quase automática. (Só podem ser afastadas se todos estes se manifestarem contra estas). Ainda termos práticos, esse sistema impede também um Estado-membro, quando demandado, de obstaculizar a aplicação de uma decisão que não lhe seja favorável. Para isso ser possível necessitaria de um (muito improvável) consenso de todos os restantes membros.

#### **Artigo 17º - Órgão de Recurso**

*1 - Será criado pelo ORL um Órgão de Recurso. O Órgão de Recurso apreciará os recursos interpostos das decisões do painel. Este órgão será composto por sete pessoas, três das quais participarão na análise de cada caso. Os membros do Órgão de Recurso exercerão funções de um modo rotativo, que será definido no regulamento interno do Órgão de Recurso.*

*2 - O ORL nomeará os membros do Órgão de Recurso por um período de quatro anos, podendo cada membro ser reconduzido no seu cargo uma vez. Contudo, o mandato de três das sete pessoas nomeadas imediatamente após a entrada em vigor do Acordo OMC terminará decorridos dois anos. A escolha dessas três pessoas será feita por sorteio. As vagas serão preenchidas à medida que forem surgindo. Uma pessoa nomeada para substituir outra cujo mandato ainda não tinha expirado manter-se-á em funções pelo período restante do mandato do seu predecessor.*

*3 - O Órgão de Recurso será composto por pessoas de reconhecida autoridade, especialistas em direito, comércio internacional e nas matérias reguladas nos acordos abrangidos em geral. Estas pessoas não deverão estar ligadas a qualquer governo. A composição do Órgão de Recurso deverá ser representativa dos membros da OMC. Todos os membros do Órgão de Recurso deverão estar disponíveis a qualquer momento e mediante um curto prazo de pré-aviso, não podendo ter desempenhado quaisquer actividades na*

*área da resolução de litígios e outras actividades relevantes no âmbito da OMC. Estas pessoas não participarão na análise de qualquer litígio que possa criar um conflito de interesses directo ou indirecto.*

Olhando, em termos muito gerais, para os conflitos comerciais que têm surgido no ORL, não é surpreendente que os membros mais activos no sistema de resolução de litígios da OMC — EUA, UE, China, Canadá e Índia — estejam todos entre as maiores economias do mundo. Importa notar que, em conjunto, representavam cerca de 2/3 do PIB mundial em 2018. (Em comparação, os 30 membros menos desenvolvidos da OMC tinham um PIB combinado de menos de 1% do total mundial nesse mesmo ano, e apenas se envolveram como demandante ou demandado numa disputa.) No caso específico da China, entre 2002 e 2018 esteve envolvida em 63 disputas — 20 vezes como reclamante e 43 vezes como respondente. Isso faz da China o terceiro membro mais activo nesse período, atrás dos EUA e da UE, envolvidos em 275 disputas e 184 disputas, respectivamente. Canadá (62 disputas) e Índia (49 disputas) completam os cinco primeiros (CSIS, 2019). É também de notar que há tendência para que as maiores potências comerciais, quando demandadas, deixarem prolongar o litígio até à via contenciosa, contrariamente ao que sucede com as pequenas economias, sobretudo os países menos desenvolvidos, que normalmente procuram resolver o conflito comercial, o mais tardar, na fase das consultas. Não é um acaso. A explicação para esta atitude díspar encontra-se nos elevados custos de um litígio deste tipo — incluindo aqui os meios técnicos e jurídicos adequados —, bem como na (muito) fraca possibilidade política de retaliar comercialmente.

Todavia, desde finais em finais de 2019 que a solução de litígios de comércio pela via da OMC está tendencialmente bloqueada. A razão directa desse bloqueio está relacionada com o facto de existir número cada vez menor de membros para decidir litígios de comércio internacional. Há apenas um membro activo, Hong Zhao da China, cujo mandato termina a 30 de Novembro de 2020. Ujal Singh Bhatia, da Índia, e Thomas R. Graham, dos EUA, terminaram os seus mandatos a 10 de Dezembro de 2019, e não foram reconduzidos, nem substituídos por outros membros [ver WTO

s/d(g)]. Este bloqueio resulta da oposição dos EUA à nomeação de novos membros à medida que os mandatos dos actuais terminam. Como principal motivo invocado está a discordância face à prática segundo a qual os membros cujos mandatos terminaram continuam a fazer parte do ORL nos recursos para os quais foram previamente nomeados (Galbraith 2019). Note-se que há diversos outros países compartilhem também das preocupações que os EUA quanto à necessidade de revisão do ORL, mas os norte-americanos foram os que levaram mais longe a sua crítica e contestação radical, recorrendo a essa estratégia de bloqueio. Para além do motivo oficialmente invocado, parece existir também a convicção, sobretudo entre os reponsáveis governamentais norte-americanos<sup>12</sup>, de que a arbitragem da OMC é enviesada e injusta, por demasiadas vezes proferir decisões desfavoráveis ao país, desde logo nos litígios comerciais com a China.

Importa aqui notar que percepção do governo norte-americano parece pouco fundada. Quando se analisam os dados dos conflitos de comércio levados à arbitragem da OMC, um estudo de Schott e Jung (2019) do *Peterson Institute for International Economics* (PIIE), sugere que os EUA até têm obtido sucesso na maioria dos casos. Seja como for, a arbitragem do ORL, como já notado, tornou-se disfuncional uma vez que são necessários no mínimo três membros para o regular funcionamento do Órgão de Recurso (OR), no caso deste ser usado, o que é usual nos litígios comerciais internacionais. Contata-se, assim, que a ‘guerra comercial’ EUA-China provocou um ‘dano colateral’ sério na OMC, agora na arbitragem de litígios de comércio a nível global (Chad Bown 2019). Segundo as regras actuais, todos os países da OMC têm o direito de usarem ainda o OR, se discordarem de uma decisão preliminar num litígio. Mas como não há membros suficientes no OR — ou seja, um número mínimo necessário de juízes/árbitros — um país demandado passa a ter ao seu dispor uma estratégia simples bloqueio das decisões que lhe forem desfavoráveis. Basta apresentar um recurso para adiar a decisão final sobre o litígio para um prazo sem fim à vista.

12. Para uma crítica a essa posição do governo norte-americano ver Kucik (2018).

(Importa notar que, para evitar esse bloqueio, a União Europeia e mais 15 Estados da OMC, entre os quais a China, acordaram uma solução provisória alternativa a esse recurso<sup>13</sup>.) A consequência, é desde logo, ficar afastada a possibilidade da OMC autorizar uma retaliação tarifária contra países que não cumpram com as suas regras. Para além das sequelas sobre a resolução de litígios, há ainda uma outra questão problemática de alguma forma conexas com esta. Está relacionada com o uso (e abuso) do artigo XXI do GATT, que prevê restrições ao comércio internacional por motivos de segurança nacional. Vejamos melhor esse caso.

## 6 Sequelas da ‘guerra comercial’: o uso e abuso da excepção de segurança

No ano de 2018, a decisão dos EUA de aplicação de tarifas sobre a importação de aço e alumínio gerou grande consternação internacional. Foi vista como uma inadmissível restrição ao comércio internacional, quer no plano dos princípios, quer no plano das regras estabelecidas no âmbito OMC. No plano dos princípios, parece em clara rota de colisão com o ideário do liberalismo económico-comercial, o qual sustenta vantagens generalizadas da abertura ao livre-comércio. Na óptica liberal, as especializações nacionais devem ser determinadas pela concorrência internacional, não por barreiras ao comércio ou subsídios estatais artificiosos. Tal concepção tem naturalmente implicações na política comercial e industrial nacional. Supõe, desde logo, que um Estado se abstenha de criar unilateralmente restrições ao comércio, as quais apenas serão admitidas no âmbito das excepções previstas pelas regras comerciais multilaterais-globais. Por isso, a fundamentação do governo dos EUA para aplicação de novas tarifas aduaneiras às importações de alumínio e aço merece uma análise atenta que se vai efectuar em seguida, procurando explicar o que está em causa.

É necessário lembrar que não se trata de um usual problema de direitos anti-*dumping* suportado pelo argumento de uma concorrência desleal de produtores estrangeiros. Trata-se, antes, de um caso configurado como sendo matéria de segurança nacional. Para o efeito, foi invocada a

13. Ver Comissão Europeia (2020).

secção 232 do *Trade Expansion Act* de 1962 (US Department of Commerce 2018). Com base nessa legislação, podem ser investigados os efeitos das importações não só sobre a economia e emprego como sobre a segurança nacional. Se houver indícios de que as importações estão a prejudicar a segurança nacional, o presidente norte-americano poderá usar sua autoridade “para ajustar as importações”, conforme necessário, inclusive através de tarifas aduaneiras ou quotas de importação. Segundo os dados da investigação efectuada pelo Departamento de Comércio, as importações de aço dos EUA eram quase quatro vezes superiores às suas exportações. Quanto às importações de alumínio, tinham aumentado para 90% da procura total de alumínio primário. A conclusão do relatório do Departamento de Comércio foi que as quantidades e circunstâncias das importações de aço e alumínio “ameaçavam prejudicar a segurança nacional” a longo prazo das indústrias de aço e alumínio norte-americanas.

Coloca-se aqui uma questão importante: a aplicação de tarifas aduaneiras por razões de segurança nacional é um precedente perigoso para a OMC? Antes de mais é necessário referir que, ao nível do Direito Internacional, pode existir, embora em certas circunstâncias bastante específicas, um enquadramento legal para as medidas comerciais restritivas devido a razões de segurança nacional. No âmbito das regras aplicáveis ao comércio internacional, os acordos do Acordo GATT, do GATS (*General Agreement on Trade in Services/Acordo Geral sobre Comércio de Serviços*<sup>14</sup>) e TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspect of Intellectual Property Rights/Acordo Sobre os Aspectos Relativos aos Direitos de Propriedade Intelectual*<sup>15</sup>), todos dispõem de disposições específicas relacionadas com a segurança nacional. No caso do GATT (comércio de mercadorias), a disposição relevante é o artigo XXI<sup>16</sup>, com a epígrafe “excepções relativas à segurança”, o qual tem o seguinte teor:

*Nenhuma disposição do presente Acordo será interpretada: (a) como impondo a uma Parte Contratante a obrigação de fornecer informações cuja divulgação seja, a seu critério, contrária aos interesses essenciais de sua segurança;*

*(b) ou como impedindo uma Parte Contratante de tomar todas as medidas que achar necessárias à protecção dos interesses essenciais de sua segurança:*

*(i) relacionando-se às matérias desintegráveis ou às matérias primas que servem à sua fabricação;*

*(ii) relacionando-se ao tráfico de armas, munições e material de guerra e a todo o comércio de outros artigos e materiais destinados directa ou indirectamente a assegurar o aprovisionamento das forças armadas;*

*(iii) aplicadas em tempo de guerra ou em caso de grave tensão internacional;*

*(c) ou como impedindo uma Parte Contratante de tomar medidas destinadas ao cumprimento de suas obrigações em virtude da Carta das Nações Unidas, a fim de manter a paz e a segurança internacionais.*

Mas a aplicação concreta do artigo XXI do GATT, como acontece frequentemente nos textos jurídicos, levanta dúvidas de interpretação deixando, em aberto, questões de grande alcance prático nas restrições admissíveis no comércio internacional. A mais importante — e que se tem mostrado particularmente controversa — é a de saber, em concreto, quem é, em última instância, o juiz que tem competência para decidir se as medidas de restrição ao comércio, usadas para a protecção da segurança nacional por um determinado Estado, são conformes ao dispositivo internacional. Por outras palavras, a questão é a seguinte: a quem cabe decidir se estas respeitam, ou não, o disposto no parágrafo (b) do artigo XXI? Antes de vermos como é respondida esta questão, cabe aqui efectuar duas observações prévias. A primeira é a de que, num horizonte temporal mais alargado, a politização do comércio internacional — e a tendência para a securitarização — não é algo tão novo como poderia parecer à primeira vista quando hoje observamos hoje a ‘guerra comercial’ EUA-China. Como se pode verificar, por exemplo, numa análise efectuada por Kal J. Holsti em *Politics in command: foreign trade as national security policy* (1986), a conexão entre a economia, o comércio e as políticas de segurança nacional tem uma longa história, a qual ultrapassa o âmbito limitado desta investigação (pelo que não foi objecto de discussão anterior). A segunda observação é a de que este é um problema complexo — sobretudo nos seus aspectos técnico-jurídicos que têm também contornos

14. Ver o conceito de *Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços* em EUR-Lex [s/d.(a)].

15. Ver o conceito de *Acordo sobre os Aspectos Relativos aos Direitos de Propriedade Intelectual* em EUR-Lex [s/d.(b)].

16. Ver GATT (1947).

políticos —, pelo que aqui apenas vai ser tratado de forma bastante sucinta e, sobretudo, exemplificativa. Uma análise mais aprofundada e alargada exorbita dos propósitos limitados desta investigação. Necessitaria, desde logo, de um *corpus* mais abrangente de casos e da referida análise técnico-jurídica. Apenas adiantamos aqui que o histórico de casos até agora existente — sendo, todavia, o que opôs à Ucrânia à Rússia, o caso DS512 (ver WTO 2019), que abordaremos sucintamente em seguida, o primeiro a chegar ao ORL da OMC —, sugere uma tendência preocupante para o comércio internacional e a abertura dos mercados internacionais. Essa tendência consiste em os Estados-membros argumentarem que a cláusula de salvaguarda incluída no GATT, aí prevista por razões de segurança nacional, lhes confere, também, autoridade para serem, eles próprios, os juízes últimos nessas situações. A ser assim, os interesses de segurança nacional e de soberania de qualquer Estado prevaleceriam de forma absoluta no comércio internacional.

Vejamos agora o referido caso DS512, onde a Ucrânia demandou a Rússia no Órgão de Resolução de Litígios da OMC. O caso resultou das restrições de trânsito que a Rússia impôs à Ucrânia em inícios de 2016, cortando-lhe o acesso, por via terrestre, aos mercados da Ásia Central e do Cáucaso, que os exportadores ucranianos só podem alcançar por essa via através do território russo. A medida foi tomada no contexto da anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 e da guerra no leste da Ucrânia, onde há tendências separatistas pró-russas. Quanto à Ucrânia, considerou que as restrições de trânsito russas violavam as regras comerciais-multilaterais. Um aspecto curioso e bastante sintomático deste litígio que decorreu em torno da interpretação e aplicação do artigo XXI do GATT, reside no facto de os EUA, apesar de apoiarem politicamente a Ucrânia na disputa territorial com a Rússia, argumentaram no ORL — como parte interessada nesse litígio comercial — que a OMC não tem competência para decidir tais situações. Apesar de estarem em lados opostos no conflito entre a Rússia e a Ucrânia, numa coisa os EUA e a Rússia parecem estar de acordo: o juiz último na aplicação do artigo XXI do GATT, ou seja, da avaliação da existência de um problema de segurança nacional que justifica restrições ao

comércio, deverá ser o próprio Estado que invoca esse argumento. Todavia, o Órgão de Resolução de Litígios da OMC, não aceitou essa tese, procurando delinear os requisitos concretos para invocação desse artigo (Wang, 2019). Todavia, admitiu, no caso concreto, a razoabilidade da actuação da Rússia na imposição das medidas restritivas ao abrigo do artigo XXI do GATT (Reinsch e Caporal, 2019). Percebe-se bem a delicadeza do problema para a OMC (devido ao precedente que se criaria): se os Estados que invocam a excepção de segurança forem os juízes últimos da mesma, podemos assistir a um surto de medidas restritivas comerciais desse género, que põem em causa a abertura dos mercados nacionais e o sistema multilateral-global.

## 7 Reflexões finais

Pelas tendências e problemas detectados nesta breve investigação perspectivam-se tempos difíceis para a OMC. Após a sua entrada em funcionamento em 1995, a organização quis assumir abertamente um central papel na globalização comercial. Pretendia ser simultaneamente impulsionadora e reguladora desta, através de uma abordagem abrangente ao comércio internacional. O objectivo seria atingir uma ainda maior liberalização do comércio de mercadorias e de serviços, efectuando também um escrutínio dos instrumentos de política comercial dos seus membros, alargado às principais políticas económicas. De uma abordagem centrada na liberalização do comércio de mercadorias herdada do GATT, passou-se, assim, para uma abordagem de espectro muito abrangente, orientada para a competição internacional, procurando ainda eliminar o mais possível, entraves e distorções regulamentares nacionais. Num outro plano, as preocupações com o impacto ambiental do comércio e com o desenvolvimento deveriam ter um papel de relevo numa organização onde os países menos desenvolvidos ganhavam ascendente e as vozes das ONGs e outros grupos da sociedade civil se começavam também a fazer ouvir nas negociações comerciais. Para além disso, o número de membros aumentou significativamente, mas o caso mais impactante foi de longe a adesão da China. Tudo isto que pode ser visto como um sucesso assinalável, teve também

efeitos secundários na OMC, em parte por razões relacionadas com a forma de funcionamento da própria organização e em parte devido às alterações ocorridas no mundo.

Há mais de uma década Zaki Laïdi (2008) — na sequência dos crescentes sinais fracasso da Ronda de Doha —, notava já que as negociações comerciais internacionais deixavam de ser vistas como essencialmente técnicas e de despertarem apenas o interesse dos especialistas na área, como ocorria usualmente no passado. Em vez disso tinham-se tornado “altamente políticas, não apenas porque as questões comerciais mudaram, mas também porque o contexto geopolítico em que as trocas ocorrem se alterou.” Acrescentava Zaki Laïdi que tal transformação impedia que as negociações fossem submetidas “a exigências puramente do mercado”. Notava ainda que negociações comerciais tendiam a ser “sempre difíceis e impopulares por uma razão importante: os benefícios do comércio raramente são imediatos e visíveis, enquanto os custos são visceral e instantaneamente sentidos.” Uma década depois essa tendência atingiu ainda com mais intensidade a OMC, sendo levada a um outro patamar mais dramático para esta, com o desencadear da ‘guerra comercial’ EUA-China.

Se o comércio já se estava a tornar demasiado político no final dos anos 1990 e na década seguinte, hoje a tendência é ainda mais acentuada. A adesão da China à OMC e o seu enorme sucesso económico-comercial, o qual é também político-militar, é um dado importante em todo este contexto de crescente politização do comércio internacional. Pelo menos em parte, explica também a perda de atracção euro-americana pela OMC, ligada certamente também ao frustrar das expectativas iniciais, ou das ilusões excessivas de ganhos económicos e políticos dessa adesão. Quanto à China, apesar de beneficiar do comércio internacional moldado por ideias liberais — que lhe garante a abertura dos mercados externos —, nunca alterou substancialmente a sua visão dirigista-estatista e nacionalista da economia (e da política), como muitos pensavam que iria ocorrer com o tempo. Paradoxalmente, acabou até por surgir um processo de certa maneira inverso. Nos últimos anos, foram os EUA, com Donald Trump, que se afastaram da ideia de que o comércio inter-

nacional assente numa troca de bens e serviços onde todos podem obter ganhos e a aumentar o seu bem-estar. Olham-no mais sob a lógica de um ‘jogo de soma zero’, de uma competição predatória onde o que um ganha o outro perde. O resultado é um mundo onde a economia e a política — tal como o comércio e a segurança —, se misturam de uma forma intrincada que favorece o proteccionismo e o mercantilismo. Claro que tudo isto é (muito) problemático para a OMC. Como mostra a abordagem dos EUA no caso do aço e alumínio — o qual é apenas um exemplo recente e conhecido desse problema — o risco para o livre-comércio é acentuar a tendência já latente para o uso unilateral de argumentos de segurança nacional na protecção de sectores definidos estratégicos. Tudo isto são más notícias para a OMC, que está assim a sofrer sequelas da ‘guerra comercial’ EUA-China. Embora não apenas por essa razão, pois há outros problemas, como notado na análise que efectuámos, que se projectam aqui, a organização ficou paralisada em duas áreas fundamentais da sua competência: as negociações comerciais globais e a resolução de litígios de comércio. Com a pandemia da Covid-19 e a forte quebra do comércio mundial prevista para 2020, provavelmente o futuro da organização será (ainda mais) difícil. Mas este é um assunto que, pela sua importância, deverá ser objecto de investigações futuras. Ficam aqui algumas pistas para as mesmas. Estas deverão aprofundar a análise das tendências em curso aqui detectadas, ainda que de forma exploratória, como no caso do uso (e abuso) do argumento de segurança nacional. E apontar caminhos para uma reconfiguração da OMC, incluindo ao nível da resolução de litígios, que permitam manter o sistema comercial global multilateral aberto e assegurar o bem-estar a nível mundial.

## Referências

- [1] Assembleia da República. 1994. “Acto Final que consagra os resultados das negociações comerciais multilaterais do Uruguay Round.” Resolução n.º 75-B/94 (2.ª Parte). <https://dre.pt/application/file/a/234013> (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [2] Bagwell, Kyle, Chad P. Bown, e Robert W. Staiger. 2016. “Is the WTO Passé?” *Journal of Economic Literature, American Economic Association* 54(4), 1125-1231.
- [3] Baschuk, Bryce. 2019. “China Loses Market-Economy Trade Case in Win for EU and U.S.” *Bloomberg*, 18 de Abril.
- [4] Bello, Walden. 2005. *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. Londres: Zed books.
- [5] Bhagwati, Jagdish. 2004. *In Defense of Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- [6] Bhagwati, Jagdish. 2008. *Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- [7] Bhalla, Raj. 1998. “National Security and International Trade Law: What the GATT Says, and what the United States Does.” *University of Pennsylvania Journal of International Law* 19(2), 263.
- [8] Brandi, Clara e Matthias Helble. 2011. “The End of GATT-WTO History? – Reflections on The Future of the post-Doha World Trade Organization.” *Discussion paper 13/2011, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*.
- [9] Bown, Chad. 2019. “The 2018 trade war and the end of dispute settlement as we knew it.” *VOX CEPR Policy Portal*, 13 de Junho. <https://voxeu.org/article/2018-trade-war-and-end-dispute-settlement-we-knew-it> (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [10] Center for Strategic International Studies (CSIS). 2019. “How influential is China in the World Trade Organization.” *China Power Project*. <https://chinapower.csis.org/china-world-trade-organization-wto/>. (Última vez acessado em 25/05/2020).
- [11] Clinton, Bill. 2000. “Speech on China Trade.” *Universidade Johns Hopkins, Escola de Estudos Internacionais Avançados Paul H. Nitze*, 9 de Março. [https://www.iatp.org/sites/default/files/Full\\_Text\\_of\\_Clinton\\_Speech\\_on\\_China\\_Trade\\_Bi.htm](https://www.iatp.org/sites/default/files/Full_Text_of_Clinton_Speech_on_China_Trade_Bi.htm) (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [12] Comissão Europeia. 2020. “EU and 15 World Trade Organization members establish contingency appeal arrangement for trade disputes.” *Archive News*, 27 de Março. <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2127> (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [13] Crowley, Meredith (ed.). 2019. *Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity*. Londres: CEPR Press.
- [14] Dunne, Tim, Kurki, Milja e Smith, Steve (eds.). 2016. *International Relations Theories: Discipline and diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- [15] EUR-Lex. s/d.(a). “OMC: Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r11012&from=EN> (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [16] EUR-Lex. s/d.(b). “OMC: Acordo sobre os Aspectos Relativos aos Direitos de Propriedade Intelectual.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar11013> (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [17] Fernandes, José Pedro Teixeira. 2013. *Elementos de Economia Política Internacional*, 2ª ed. Coimbra: Almedina.
- [18] Fernandes, José Pedro Teixeira. 2017. “A Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP): entre o comércio livre e a geopolítica.” *Relações Internacionais* 55, 115-132. [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992017000300007](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992017000300007) (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [19] Fernandes, José Pedro Teixeira. 2018. “Jogos com fronteiras: o regresso do proteccionismo e do mercantilismo.” *Percursos Ideias (Cadernos de Comércio Internacional)* 8(2), 55-62.
- [20] Fernandes, José Pedro Teixeira. 2019. “EUA vs. China: o comércio internacional como competição pela supremacia mundial.” *Público*, 9 de novembro.
- [21] Financial Times. 2015. “The Doha round finally dies a merciful death”, *Financial Times*, 21 de Dezembro. <https://www.ft.com/content/9cb1ab9e-a7e2-11e5-955c-1e1d6de94879> (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [22] Galbraith, Jean. 2019. “United States Continues to Block New Appellate Body Members for the World Trade Organization, Risking the Collapse of the Appellate Process.” *The American Journal of International Law* 113(4), 822-831.
- [23] GATT. 1947. “Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio.” Tradução Portuguesa pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. [https://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/LTF\\_MA\\_26142.pdf](https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/LTF_MA_26142.pdf) (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [24] Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Nova Jersey, Princeton University Press.
- [25] Matteo Fiorini, Bernard Hoekman, Petros Mavroidis, Marja Saluste, e Robert Wolfe. 2019. “WTO dispute settlement and the Appellate Body crisis: Insider perceptions and Members’ revealed preferences.” *VOX CEPR Policy Portal*, 20 de Novembro. <https://voxeu.org/article/wto-dispute-settlement-and-appellate-body-crisis> (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [26] Holsti, Kal J. 1986. “Politics in Command: Foreign Trade as National Security Policy.” *International Organization* 40(3), 643-67.
- [27] Hopewell, Kristen. 2016. *Breaking the WTO: How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- [28] Jones, Kent. 2009. “Green room politics and the WTO’s crisis of representation.” *Progress in Development Studies* 9(4), 349-357.
- [29] Kucik, Jeffrey. 2018. “Why Trump’s wrong about WTO treating US unfairly.” *The Conversation*, 4 de Setembro. <http://theconversation.com/why-trumps-wrong-about-wto-treating-us-unfairly-102562> (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [30] Laïdi, Zaki. 2008. “How trade become geopolitics.” *World Policy Journal* 25(2), 55-61.
- [31] Martin, Antoine e Bryan Mercurio. 2017. “Doha dead and buried in Nairobi: lessons for the WTO.” *Journal of International Trade Law and Policy* 16(1), 49-66.
- [32] Mavroidis, Petros C. e André Sapir. 2019. “China and the World Trade Organisation: Towards a Better Fit.” *Bruegel Working Papers* 6, 11 de junho. [https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/WP-2019-06-110619\\_.pdf](https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/WP-2019-06-110619_.pdf) (Última vez acessado em 20/04/2020).
- [33] Medeiros, Eduardo, R. 1999. “A Organização Mundial do Comércio (OMC).” In *Organizações Internacionais*, coordenado por João Mota de Campos, 320-379. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.



- [34] Parizek, Michal. 2019. *Negotiations in the World Trade Organization: Design and Performance*. Londres: Routledge.
- [35] Pinchis-Paulsen, Mona. 2019. "Trade Multilateralism and National Security: Antinomies in the History of the International Trade Organization." *NYU Working Paper*, Março.
- [36] Reinsch, William Alan e Jack Caporal. 2019. "The WTO's First Ruling on National Security: What Does It Mean for the United States." *Center for Strategic International Studies (CSIS)*, 5 de Abril.
- [37] Rodrik, Dani. 2017. *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- [38] Schott, Jeffrey J. e Euijin Jung. 2019. "In US-China Trade Disputes, the WTO Usually Sides with the United States." *Peterson Institute of International Economics*, 12 de Março. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/us-china-trade-disputes-wto-usually-sides-united-states> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [39] Sohn, Kiyo e Taek Yeo. 2005. "Does the international trade help to enhance national security?." *International Conference on Korea and the World Economy Seattle*. [https://faculty.washington.edu/karyiu/confer/sea05/papers/sohn\\_yeo.pdf](https://faculty.washington.edu/karyiu/confer/sea05/papers/sohn_yeo.pdf) (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [40] The Economist. 2008. "The Doha round...and round...and round." *The Economist*, 31 de Julho. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2008/07/31/the-doha-roundand-roundand-round> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [41] The Economist. 2018. "How the West got China wrong." *The Economist*, 1 de Março. <https://www.economist.com/leaders/2018/03/01/how-the-west-got-china-wrong> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [42] US Department of Commerce. 2018. "What You Need to Know About Section 232 Investigations and Tariffs." *US Department of Commerce*, 8 de Março.
- [43] US Trade Representative. 2020. "Economic and Trade Agreement Between the United States of America and The People's Republic of China." <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china/phase-one-trade-agreement/fact-sheets>. (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [44] van Bergeijk, Peter A.G. 2018. "On the brink of Deglobalisation ... again." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(2), 59–72.
- [45] von Daniels, Laura, Susanne Dröge, e Alexandra Bögner. 2019. "Ways Out of the WTO's December Crisis: How to Prevent the Open Global Trade Order from Unraveling." *German Institute for International and Security Affairs, SWP Comment 2019/C 46*, dezembro. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C46/> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [46] Wang, Chao. 2019. "Invocation of National Security Exceptions under GATT Article XXI: Jurisdiction to Review and Standard of Review." *Chinese Journal of International Law* 18(3), 695–712.
- [47] WTO. s/d.(a). "The Doha Round." [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm#development](https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm#development) (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [48] WTO. s/d.(b). "Doha Round: what are they negotiating?" [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/update\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/update_e.htm). (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [49] WTO. s/d.(c). "Bali package." [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc9\\_e/balipackage\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm). (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [50] WTO. s/d.(d). "Nairobi package." [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/nairopackage\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairopackage_e.htm). (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [51] WTO. s/d.(e). "China." [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/a1\\_chine\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_chine_e.htm) (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [52] WTO. s/d.(f). "Dispute settlement." [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm) (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [53] WTO. s/d.(g). "Appellate Body Members." [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/ab\\_members\\_descrp\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm) (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [54] WTO. 2019. "DS512: Russia — Measures Concerning Traffic in Transit". [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds512\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm) (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [55] WTO. 2020. "DG Azevêdo announces he will step down on 31 August." [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/dgra\\_14may20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_14may20_e.htm). (Última vez acedido em 20/04/2020).



**José Pedro Teixeira Fernandes** has a Law Degree from *Universidade Católica Portuguesa* (1988) and a Doctorate in Political Science and International Relations from University of Minho. He is a researcher at IPRI - Portuguese Institute of International Relations – NOVA University of Lisbon, a Coordinating Professor at IS CET (*Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto*), and a Member of the panel of International Policy Commentators of *Jornal 2* of the Portuguese TV channel RTP. José Pedro Fernandes also collaborates with the Portuguese newspaper *Público* with analysis/opinion articles regarding international issues.

# Democratization in Africa: the development condition revisited

## Democratização em África: a condição de desenvolvimento revisitada

Manuel Couret Branco,  
University of Évora, Portugal

**Abstract**—In the middle of the twentieth century S.M. Lipset sustained that various indicators of economic development were higher in democratic countries than in authoritarian ones, suggesting that development was a condition to democracy. More recently, though, several authors have shown that there is no strong empirical evidence confirming development as a condition to democracy, suggesting in turn that the economic is not as important in democratization as it seemed in the 1950s. Despite this fact, there are some clues that indicate that economic factors do play an important role in democratization, but in a way different than that proposed by Lipset. In this article a revision of literature on some economic obstacles to democratization in Africa is carried out, its main conclusion being that underdevelopment decisively contributes to the difficulties many African countries experience in democratizing and consolidating democracy. One should not mistake underdevelopment with un-development though, the latter being the mere absence or delay in development and the former a specific supporting role given to developing countries within the global development process. The article's general conclusion, therefore, is that democratic development is not a question of getting richer, i.e. intensifying the development model, as much as of reforming this same model.

**Keywords**—Democratization, Africa, Democracy, Development condition.

**Resumo**—Nos meados do século XX, S.M. Lipset afirma que vários indicadores de desenvolvimento económico são mais altos em países democráticos do que em países autoritários, sugerindo que o desenvolvimento é uma condição para a democracia. Mais recentemente, vários autores sustentam que não existem evidências empíricas que confirmem o desenvolvimento como condição para a democracia, sugerindo, por sua vez, que a economia não é tão importante na democratização como aparentava ser durante a década de 50. Apesar disso, existem algumas evidências que indicam que os fatores económicos desempenham um papel importante na democratização, mas de forma diferente da proposta por Lipset. Neste artigo é feita uma revisão da literatura sobre alguns obstáculos económicos à democratização na África, e a sua principal conclusão é que o subdesenvolvimento contribui decisivamente para as dificuldades que muitos países africanos enfrentam na democratização e consolidação da democracia. Não se deve confundir subdesenvolvimento com des-desenvolvimento, sendo este último a mera ausência ou atraso no desenvolvimento e o primeiro um papel de apoio específico dado aos países em vias desenvolvimento no processo de desenvolvimento global. A conclusão geral do artigo, portanto, é que o desenvolvimento democrático não é uma questão de enriquecimento, ou seja, de intensificar o modelo de desenvolvimento, mas de reformar esse mesmo modelo.

**Palavras-Chave**—Democratização, África, Democracia, Condição de Desenvolvimento.

**Submitted**—28-05-2019. **Accepted**—03-02-2020.



## 1 Introduction

GOING on what he called the election related meltdowns in Zimbabwe and Kenya in 2008, Edmund Sanders, a journalist at the Los Angeles Times, said that, according to experts, one of the reasons for Africa's democratic fragility was worsening poverty, conveying the somewhat well established idea that there is a development condition to democracy (Sanders 2008). About half a century ago, reflecting on poverty and its terrible consequences for the majority of India's population, French ethnologist C. Lévi-Strauss also expressed his scepticism concerning the odds of the Indian citizen reaching freedom in the way western culture and thought represented it. For him, something as simple as a dignifying material existence was much more meaningful than formal democratic institutions (Lévi-Strauss 1984). He added that:

*Freedom is neither a legal invention nor a philosophical jewel property of civilizations worthier than others because only they would possess the ability to produce and preserve it. It is the result of an objective relation between the individual and the space he inhabits, between the consumer and the resources available to him (...) much ingenuity and deceitfulness would have to be disclosed in order to believe that men choose their beliefs regardless of their condition. Political systems are far from determining patterns of social existence, patterns of existence give sense to the ideologies which express them, rather (...).* (Lévi-Strauss 1984, 169)

Around the same time S. M. Lipset was one of the first social researchers to establish precise economic conditions to the democratization process (Lipset 1959). He asserted that various indicators of economic development, such as average wealth, degree of industrialization and urbanization and education levels were higher in democratic countries than in authoritarian ones, suggesting that development could stand as a condition to democratization. In other words the absence of development would apparently hinder

democracy. Regarding wealth, B. Ndulu and S. O'Connell tested the hypothesis for Africa some twenty years ago and found that countries that, at their independence, adopted the multi-party system, started richer than those that opted for various degrees of authoritarianism, a fact which would support the hypothesis' credibility (Ndulo and O'Connell 1999).

In addition, A. Przeworski and others sustain that beyond the threshold of 6005 dollars per head no democracy has ever been overthrown, whereas the life expectancy of a democracy below the average income of 1000 dollars per head is only six years (Przeworski *et al.* 2000). The arguments set forward to justify the relevance of wealth for democratization suggest that, firstly, when income is high, or economic growth rapid (Dahl 2000), redistributive conflicts are less intense and, therefore their resolution can happen under the rule of law rather than through the use of force; secondly high income allows the formation of an important middle class, and, thirdly, it can lead to better education.

Low income could, therefore, explain the poor records concerning democratization in African countries, of which only about 20% are considered fully democratic (Freedom House 2007). Nevertheless, things are not as simple as they could apparently seem. First of all, several empirical studies seem to show that there is no relationship between the level of income per head and democracy. J. Robinson, for instance, finds that if income and democracy are correlated it is because the same features of a society simultaneously determine how prosperous and how democratic this one is (Robinson 2006). In the above-mentioned study A. Przeworski and others, although sustaining that wealth has an effect on the survival rate of democracy, find, nevertheless, that it seems to have no effect on the emergence rate of democracy (Przeworski *et al.* 2000). Other studies reach this same conclusion, which is that there is no linkage between wealth and democracy (see Acemoglu *et al.* 2005). The fact that one can find all sorts of combinations between income levels or growth records and the democratic or authoritarian nature of the political regime reinforces the conclusion that wealth is neither a decisive obstacle nor a precondition to democratization (see UNDP 2020;

---

• **Manuel Couret Branco**, Full Professor of the Department of Economics, University of Évora, Portugal.  
E-mail: mbranco@uevora.pt

Leftwich 2000).

As a matter of fact, more than an argument to explain the lack in democratization, it seems that insufficient wealth has been used by many autocratic governments to justify their unwillingness in engaging on a democratic transition, and ensuring poor people political as much as economic and social rights. In 1968, for example, slightly after a successful military coup, an Argentinean government official told A.O. Hirschman that only once the country had attained economic stability and a certain level of economic growth would it be ready for the reinstatement of civil liberties (Hirschman 1988), a typical reasoning of the Latin American *desarrollismo* of the 1950s that presupposed democracy to be a consequence of economic development, a process which S. Amin critically classified as a mere modernization of dictatorship, leading only to the perpetuation of repression (Amin 1989).

These arguments would tend to sustain the idea that the economic influence on the process of democratization is not as important as Lipset's path-breaking work would suggest. Despite the fact that the level of income does not seem to influence democratization it is slightly hasty to conclude that economic factors are irrelevant in such a process, though. In the following pages we will review some literature about democracy in Africa that shows that, on the contrary, economic factors could be decisive, but in a way different than that suggested by the Lipset hypothesis. The purpose of this paper is to go beyond wealth and economic growth and to explore issues that characterize more complex definitions of development and underdevelopment such as inequality, economic structure, culture, economic globalization and colonial heritage.

## 2 Inequality, impoverishment and Democracy

By declaring in the beginning of the 1990s that, in Africa, there cannot be democracy without the reduction of inequality, respect for the environment, and better access to education and health, R. Dumont, in a slightly, but significantly different registry, shares with Lipset the point of view according to which there is an economic

conditionality to democratization (Dumont 1991). However, introducing inequality into the democratization equation, Dumont radically opts for a different perspective.

Indeed, if the impact of income on democracy is not very convincing, its distribution, on the contrary, would seem to gather broader consensus. The existence of a significant middle class was actually pointed out by S.M. Lipset (1959) as relevant to democracy and was supposed to result from the development process. Now, by definition, middle classes tend to be stronger, precisely, where income inequalities are low. B. Boutros-Ghali, in his turn declares that 'one of the major impediments of democratic development resides in the serious inequalities that exist' (Boutros-Ghali 2003, 22). Indeed, some empirical evidences seem to have been found relating inequality and the lack of democracy, or in the other way around, the positive relationship between moderate or declining inequalities and democracy (Acemoglu 2003; Engerman and Sokolof 2002; Barro 1999; Przeworski *et al.* 1996), the main argument being that the gap between the rich and the poor, rendering distributive conflicts more acute, and creating a feeling of economic insecurity, would contribute to erode people's and leaders' adhesion to democracy (Fitoussi 2004). Furthermore, income distribution inequalities tend to be accompanied by inequalities in the access to other political resources, such as respect, status, information or knowledge resulting all in the political sub-representation of the poorest social groups (Dahl 2004; Engerman and Sokolof 2002).

If one looks at data concerning income distribution in Africa, the inequality argument does not seem very eloquent, though. Sub-Saharan Africa, for instance, presents an extreme diversity of figures concerning income distribution. Taking as a reference the Gini coefficient, which establishes the value 0 for a perfectly equal distribution and 1 for a perfectly unequal distribution, the most unequal distribution in the world can be found, exactly in Africa, in Namibia to be more precise, with 0.70.

Unfortunately for the validity of the income inequality explanation for incipient democracy in Africa, Namibia is considered a full democratic country. So is Botswana with a Gini coefficient of

0.63. On the other hand, countries like Rwanda and Ethiopia which are not yet fully democratic display respectively a Gini coefficient of 0.29 and 0.30 (UNDP 2004, 185-187). Of course one may question the accuracy of these figures for countries that have a notoriously weak production of statistics. Nevertheless, the questionable validity of the income inequality argument remains unanswered. In order to get a better explanation one should probably approach the inequality argument in a completely different manner.

As seen before the main argument sustaining the connection between inequality and democracy especially concerns the existence of redistributive conflicts (see Acemoglu and Robinson 2006). Thus, inequality would be detrimental to democracy insofar as the higher the inequality the higher the distributive conflicts. Therefore, it is essentially the existence of distributive conflicts that matter, not so much inequality. It is not too risky to admit that distributive conflicts are as bound to occur when income is unequally distributed as when income is declining or just stagnating. In this case African figures are more revealing. Indeed, between 1970 and 1998 real wages fell of more than 25% (Hugon 2001, 64). Furthermore, whereas the growth rate of income per head in the developing world averaged 2.3% annually between 1975 and 2002, Sub-Saharan Africa saw its income per head decrease at an average annual rate of 0.8% (UNDP 2004, 185-187).

Thus, if Botswana displays a high income inequality it also displays a high growth rate of per capita income, more precisely 5.1% annually between 1975 and 2002. Mauritius and Cape Verde, with respectively 4.6% and 3.0% are also good examples. On the other hand, Rwanda displayed a growth rate of -0.6% for the same period. As a matter of fact, all democratic Sub-Saharan African countries displayed a growth rate higher than the sub-continent's average, and half of them displayed a positive growth rate. On the contrary, at least half of the non-democratic Sub-Saharan African countries displayed a growth rate below the sub-continent's average, and only two out of twelve grew positively, Côte D'Ivoire, Congo and Angola, with respectively, -2.0%, -1.6% and -1.5%, being the worst examples (UNDP 2004, 185-187; Freedom House 2007). Therefore, it seems

that impoverishment could constitute an obstacle to democratization more than just poverty or plain income inequality.

### 3 Economic Structure and Democracy

Economies in Africa have been historically dependent on the export of a scarce variety of natural resources or plantation crops. According to data released by UNCTAD for 2004, for instance, amongst the 39 African countries for which figures are available, 75% of export revenues depend on three or less commodities in 17 countries; 50 to 75% of these same export revenues depend on three commodities in 12 countries; and only in 10 countries do the three major export commodities represent less than 50% of export revenues (UNCTAD 2007). First, there is some evidence that economies with abundant natural resources have tended to grow less rapidly than natural-resource-scarce economies (Sachs and Warner 1995). As slow growth may negatively influence democratization as seen earlier, this characteristic of many African economies conditions the democratization process in an indirect way. Second, this particular economic structure can explain why elites in power resist to democratization.

A classical and institutionalist compromise theory considers institutional change to preferably occur when agents detaining power perceive the advantages of pursuing their private interests according to different rules of the game (Grindle 2001; Robinson 1998). Therefore, if rulers are so weakly inclined to democratize their countries it is because they are not interested in democratizing, or in other words because democratization goes against their best interests. An African autocrat, then, will rationally resist democracy if this means that, in the process, he or she will lose more than just political power (Robinson 1998). The crucial question, here, is why losing political power constitutes an attack on African rulers' economic interests.

The social and economic structures of many African countries have shown a tendency to lead to *loot-seeking* activities (Collier and Gunning 1999). In other words, through monopoly, excessive taxation and corruption, rulers have had a relatively easy opportunity to gripe a considerable

share of their countries' resources. This kind of appropriation of national income is clearly opposed to democratic, problem solving, distribution of national wealth, even more so when the ruling elites constitute a small group, the gains to an extractive strategy, a euphemism for loot, being closely related to the size of the ruling elite group (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001).

When the elite is scarce, each member can expect a larger piece of the pie and so, the smaller the elite group, and we could add the more unequal the income distribution, the greater the incentives to be extractive. Following the same line of thought, the greater the extractive character of the economy, the greater the risk for the elite's members of becoming political losers, that is to say, of losing their economic and social status if replaced in power, which, in turn, favours authoritarian strategies to keep that same power. Furthermore, this kind of economic structure does not favour the uprising of new elites that, along the lines of agency theory would engage in political struggle with the already installed elites and would end up forcing them to accept the democratic game (Mazo 2005).

It is not all too unexpected that this kind of economic structure incites rulers to keep the power. Indeed, with the notable exception of Botswana, most African countries that rely on natural resources are having more troubles either to democratize or to consolidate democracy than others. Angola, Nigeria, the Democratic Republic of Congo, Sierra Leone or Equatorial Guinea are good examples of this phenomenon. What can be more unexpected is that, in these circumstances, the population may receive the same incentives. Indeed, through free elections, people may be pushed to prefer keeping authoritarian rulers in office despite clearly condemning their behaviour. In a street interview on the occasion of the first pluralist elections in Mozambique, when asked to comment the performance of the party in office, the Frelimo, a citizen declared that it had spent its time robbing the people. Continuing with the interview, the journalist asked whom was he going to vote for. Much to the astonishment of the interviewer, he said that he was going to vote for the Frelimo. When the journalist confronted the citizen with the possible contradiction of his

negative opinion about the Frelimo and his voting intentions, he simply answered that unlike its competitors, namely the Renamo, Frelimo had already done its share of robbing the people.

In fact, these contradictory incentives are not only characteristic of economies dependent on few natural resources or plantation crops. The overwhelming presence of the state in the economy, more frequent, precisely, in the case of economies dependent on natural resources such as oil, is also an important factor of a democratic deficit. R. Dahl shows how the economy in the America described by Tocqueville in 'Democracy in America', was based on highly decentralized individual farming, which gave few opportunities to the politicians to have access to the resources and, therefore, favoured a democratic development (Dahl 2000, 194). When, on the contrary, politicians have access to the nation's resources through government, it is harder to convince them of peacefully transferring power to rival political groups.

In many African countries, both the excessive specialization and alienating dependence from volatile external markets, whose effects on democracy have just been seen above, are essentially an historic resilience of European colonization, of the fact that colonizers were mainly interested in exploiting natural resources and exotic crops (Frank 1966, Jalée 1973; Amin 1973; Amin 1977). In turn, the fact that the colonial administration delegated the day to day running of the state to a small domestic elite (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001) as well as the low investment made on educating the native population, partly explains the existence, at the time of independence, of a small elite group, almost exclusively connected to either extractive activities or colonial administration.

After having taken control of the state, these elites received few incentives to change the institutions and consequently favoured the undemocratic and extractive institutions that prevailed in the colonial era (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001). A comparative study of Botswana and Lesotho provides an enlightening example on this subject. Despite sharing the same traditional ruling institutions in pre-colonial times and being culturally very close, Botswana evolved towards a democracy immediately after indepen-

dence whereas Lesotho did it only since the 1990s. The reason for this divergence could be sought in the recent history of the two countries. The limited impact of colonial rule in Botswana, as compared to the experiences of many other nations in Africa, South America or the Caribbean, allowed the continuity of pre-colonial institutions and the elites that came to power after the independence were only partly members of the former administrative elite (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2002, 23). The power, therefore, became essentially delegated. In Lesotho, on the contrary, the wars against the Boers and the fact that the British were much more intervenient undermined the traditional institutions and contributed to the centralization of political power in the hands of the colonial elites (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2002, 29).

#### **4 The Political Economic Roots of the Relationship between Culture and Democracy**

There are mainly two approaches to the cultural classification of obstacles to democracy. The first approach deals with the impacts on democracy of the national, ethnic or religious differences within the geographical territory upon which the demos is established, and the second with the potentially more authoritarian or more democratic character of a society's political culture.

Regarding the first aspect of the cultural explanation of authoritarianism, there seems to be some generalized recognition that it is easier for a culturally homogenous country to democratize than for a country with deeply differentiated and conflictive subcultures (Dahl 2000; Bardhan 1999). Indeed, whenever there is strong ethnic diversity, political structures tend to be organized around ethnic groups rather than around interest groups. Therefore, whenever an election is called, it appears to be ethnic belonging or demographic vigour that is being balloted, rather than strategies outlined to enhance the public good. Furthermore, sympathizers of a particular culture frequently see their demands as questions of principle, too crucial to indulge in compromise, whereas the democratic resolution of political con-

licts necessarily needs negotiation, conciliation and compromise (Dahl 2000).

In addition, cultural pluralism seems incompatible with the necessity of building nations, considered one of the first steps to democracy, as democracy is inconceivable without some form of community inclusion and exclusion, which is necessarily enabled by the nation. To some extent this is the main reason why many African governments emerging from the independence processes used a considerable amount of their energy to repress any claim to difference, institutionalizing undemocratic governance as the only way to build their nations. The outcome was a vicious circle from which it seemed hard to escape. On the one hand, dictatorship was used to repress cultural differences and, on the other hand, the repression of cultural pluralism led to the exacerbation of this same cultural pluralism through clandestine forms, much more dangerous to the goal of national unity that repression was supposed to achieve (Amin 1989, 163).

Regarding the influence of political culture on democracy, the works of M. Weber (1958) and, later, G. Almond and S. Verba (1963), for example, opened the way to considering some cultures more fit to democracy than others. According to M. Weber the Protestant versus Catholic cultural fracture could explain the democratic preference of the former as opposed to the latter's authoritarian inclination. G. Almond and S. Verba, in turn, enhanced the role of mutual trust and tolerance of diversity. Splitting the world's society into survival and self-expression values, R. Inglehart adds more arguments to this cultural explanation of undemocratic governance.

He finds that cultural zones that share the self expression values, characterized, amongst other features, by tolerance and interpersonal trust, are more inclined to be democratic than the ones sharing survival values (Inglehart 2000, 80-97). In this respect the only African countries included in his survey, Ghana, Nigeria and South Africa, do not rate too bad. Nevertheless, if one conjugates this cultural aspect with the dichotomy traditional versus secular influence on society, these same African countries end up joining the group that rates the worst, as opposed to the more democratic countries where there are high levels

of both self expression values and secular influence (Inglehart 2000, 85).

In a conference on globalization, science, culture and religions, held in Lisbon in October 2002, D. Etounga-Manguelle (2002), chairman of a Yaounde based company, adds another argument to the cultural explanation of authoritarianism declaring that among the African cultural features there is an excessive concentration of authority and power in one individual, who will often claim magical powers. The recent history of Africa gives indubitable examples of this excessively centralized manner, to say the least, of performing authority, but is this the demonstration we are looking for, that authoritarianism is a cultural feature? Indeed, on many occasions, while analyzing the cultural background of authoritarianism there is a tendency to isolate these features from the last centuries of Africa's history.

If one wants to look for, say, an African tradition of exercising authority, one should not forget the few hundred years of colonization and unequal development that have affected this continent. In order to get a more authentic view of tradition in these fields, one should probably have to study pre-colonial Africa. In doing so, the image of the despotic tradition in African ruling is not so striking. Where there were organized states the forms of government could be either centralized or more participative. One feature, though, seems present almost everywhere, the possibility of the people overthrowing the ruler in many different institutionalized ways (Davidson 1981; Ayittey 1992; Lacoste 1993).

However powerful are these cultural explanations, they do not succeed in excluding economic and political foundations. Regarding the argument consisting in blaming cultural diversity for authoritarian governance one must remember that the colonial administration is not only responsible for imprisoning cultural diversity by administratively designing the regions upon which the new nations were to be built regardless of their cultural profile, but also for inventing ethnical diversity itself (Branco 2006). Indeed, S. Amin declares impudently that the colonial administration has a determinant responsibility in the creation of the ethnic reality (Amin 1989, 151), G. Nkrumah (1998) sustains that the laws and

the institutions inherited from the colonial powers were often designed to exploit ethnic, religious and linguistic differences within and between African states (Nkrumah 1998). Finally, B. Davidson, on tribalism – a ramification of ethnicity – declares that it is a convenient invention of the colonial period (Davidson 2000).

The purpose of this invention seems obvious: it intended to make the colonial administration of vast territories easier and cheaper, without the mobilization of a great number of Europeans who were not only scarce, in view of the enormous task, but also clearly ill adapted to the climatic conditions in the field, and thereby condemned to face high natural mortality rates (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001). J.S. Gallieni, a military commander and administrator in the French colonies, expressed this vision in a very clear fashion in 1899:

*An officer who manages to draw up an exact enough ethnographical map of the territory which he commands is very close to having it entirely pacified, soon followed by the organization most convenient for him (...) any political action in the colony has to consist in identifying and turning to advantage the useful local elements, in neutralizing and in destroying the non-useful local elements.* (Ruscio 2008)

The invention of cultural differences also served the needs of the colonial rulers in the creation of labour reservoirs and the segmentation of labour along ethnic lines (Ishemo 2002, 25-37). This does not mean that ethnic diversity only exists in Western minds. Ethnic diversity and ethnic conflict are facts of contemporary life. Our point is that this diversity was overestimated from the beginning and exacerbated with calculated action by the colonial administration.

The differentiation between Tutsis and Hutus in both Rwanda and Burundi, for example, is a perfect illustration of the artificial methods used to separate people more than any important feature, culture, language or history, did in the first place. Some say that, traditionally, the Tutsi minority was the ethnic group that dominated the Hutu majority, but we know very well today that the tale of the feudal Tutsi domination was made up by the Belgian colonization (Lacoste 1993, 747-



748). Indeed, in order to control the territory, the Belgian administration relied on the Tutsi minority, invoking a fake ethnical and almost racialist distinction between a Bantu and a Hamite origin that gave the Tutsis an alleged touch of nobility to which Hutus could not aim. In other words, the Tutsis were considered whiter, or less black, than the Hutus. The colonization, then, established the Tutsis as the elite and, therefore, the administration in the pre-independence period, as much as after the independence, was monopolized by them creating as one could expect frustration and resentment among the Hutus.

The external influence of the colonizer seems also to be at the origin of the rise of many other ethnic groups such as the Bambara in Mali, or the Bete in Côte d'Ivoire (Lacoste 1993; Latouche 1986). In Madagascar, at the beginning of the twentieth century, the colonial administration artificially defined the existence of eighteen tribes and today people recognize themselves in this distinction, especially because the names that were given to the tribes were related to the physical characteristics of the territories they inhabited; Tefasy means those who come from the sands, Tanala, those coming from the forest, and so on (Rakotoarisoa 2002).

Ethnic conflicts can also be the result of other external interferences, besides the colonial adventure. According to Y. Lacoste many of today's ethnic conflicts in Africa have their origins in the slave trade (Lacoste 1993). From the eighth century until the nineteenth century, the Arabs first, and the Europeans later on, used some ethnic groups to capture slaves. A great deal of the actual ethnic conflicts would, therefore, be coincidental with the frontier between the predator and the preyed groups within African population. Although slavery is a very old system, prior to European colonization, there is no doubt about the fact that the mass slave trade has an external origin, based on the labour demands of the economic systems of other colonized regions - the Americas by the Europeans, and the Mediterranean and the Middle East by the Arabs.

## 5 Economic Globalization and Democracy

I have argued elsewhere that economic globalization should be looked for in the dynamics of capitalism rather than in a balance of payments sheet (see Branco 2007). Indeed, economic globalization cannot be reduced neither to the mere dilatation of foreign trade nor to the acceleration of the mobility of productive factors. That is why when relating globalization to democratization in African countries, in addition to trade and specialization one also has to take into consideration such issues as external debt and structural adjustment.

First of all, the logic of boundless capitalist development is consensually conducive to the intensification of international trade and to its corollary, international specialization. Thus, reinforcing the formerly mentioned vicious dependency on natural resources, economic globalization can constitute an obstacle to democracy in many African countries. Indeed, not only this dependency has not been overcome, but other negative aspects, such as degradation of the terms of trade, were added to exacerbate this dependency. The evolution of the terms of trade has not been historically favourable to African countries and the situation seems to have grown worse over the last decade. As far as agriculture export commodities are concerned, in sub-Saharan Africa for example, the terms of trade index, base 100 in 1990, shrank from 185 in 1960 to 85 in 2000 (UNCTAD 2005). This not only affects the availability of means (i.e. the level of income), but also forces countries to insist on expanding their few foreign currency producing economic sectors, in other words it leads them into reinforcing specialization, and perpetuating an economic structure unfavourable to democracy.

The second item, the debt burden, and the consequent need to face international financial commitments, pushes African countries exactly in the same direction. The structural adjustment programs, for example, especially designed to ensure debt repayment, have forced these countries to adopt policies that have seriously affected the conditions for the surge and consolidation of democracy. Firstly, many African countries were obliged to overemphasize their commercial objec-

tives at the expense of their social objectives. In consequence, not only the struggle against poverty and the effort to raise the level of education were slowdown, but the economy got more dependent than before on the export of natural resources as well (Mazur 2004, 61-71). Furthermore, adjustment programs were also responsible for increasingly unequal distribution of income (Leftwich 2000).

Structural adjustment programs could have played an important part in the democratization process, though. The emphasis put on the private sector was an important tool to counter-weight the state, which was crucial to dismantle the loot seeking system mentioned above. Instead, it contributed mainly to empty the positive role of the state and for the private sector to call upon him the responsibility of curtailing human rights (Mazur 2004, 67). At last, the fact that these programs have been presented to African countries as the only alternative to conciliate financial orthodoxy and development did not leave, one must admit, much room for democratic debate.

## 6 Conclusions

From what has been said above it appears that difficulties endured by many African countries in democratizing can, indeed, partly have an economic explanation. But contrary to what the Lipset thesis seems to postulate it is not underdevelopment, that is to say poor levels of development, as much as underdevelopment that could constitute an obstacle to democratization in Africa. Indeed, despite the family links, underdevelopment and underdevelopment are not really twin concepts. Concerning the well being of populations, statistics portraying underdevelopment and underdevelopment can roughly be the same, but these two concepts, nevertheless, refer to two very different phenomena. If rich countries have once been poor, as poor as poor countries are today, in other words undeveloped, they have never been underdeveloped as A.G. Frank has put bluntly (Frank 1966).

Underdevelopment, therefore, should not be mistaken with a mere absence or delay in development. Underdevelopment is not an absence, it is a

presence; the presence of a particular form of development, of capitalist development one should add, that has also once been called dependent development (Frank 1966; dos Santos 1978; Cardoso and Faletto 1981). Underdevelopment, therefore, is not only characterized by low levels of income, industrialization, urbanization and education, it is also, and especially, characterized by impoverishment and strong inequalities, not only concerning income distribution but also access to means of production and to education and health, and by a handicapping history of colonial and neo-colonial domination which evolved to a particular and unequal insertion in the world economy, consubstantiated in an undiversified economy, predominantly directed to the export of primary goods, unequal distribution of international trade benefits and heavy external debt.

This brief overview of arguments concerning the economic obstacles standing before democratization shows that underdevelopment could, indeed, play an important role in fettering democracy in many African countries. This means that policies designed to promote democracy should not be directed to pulling out these countries from a merely delayed state of development by communicating greater spirit to their economic and social dynamics, but, on the contrary, to deliver them from that dynamics, from the underdevelopment model in which they have been historically trapped.

Therefore, as opposed to the actual trend, emphasis should, then, be placed on social rather than on commercial objectives, in other words on fighting poverty and reducing inequalities in national income distribution rather than on increasing no matter how this same income; on re-orienting public expenditure to expanding human capabilities rather than on constricting the state in search of the marvellous freedom of the market; on institutional design innovation rather than on institutional transplantation and homogenization of cultural patterns; on looking for diversifying the sources of income rather than on overexploiting the traditional sources of this same income, compelled by the need to reimburse external debt; on searching for a more equitable global distribution of the benefits from international trade rather than on imposing world wide deregulation of trade

and, last but not the least; on erasing external debt instead of multiplying conditional schemes that can only allow an homeopathic reduction of the debt burden and, therefore, secure the perpetuation of the status quo. In conclusion it seems that democratization in Africa does not demand diplomatic and economic pressure from western developed countries as much as building something close to a new global economic order.

## Acknowledgements

This study was conducted at the Research Center in Political Science (UID/CPO/0758/2019), University of Évora, and was supported by the Portuguese Foundation for Science and Technology and the Portuguese Ministry of Education and Science through national funds.

## References

- [1] Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James A. Robinson, and Pierre Yared. 2005. "Income and Democracy." *American Economic Review* 98(3), 808-842.
- [2] Acemoglu, Daron. 2003. "The Form of Property Rights: Oligarchic vs. Democratic Societies." *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper no. 10037*.
- [3] Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2002. "An African Success Story: Botswana." *Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series 3219*.
- [4] Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *The American Economic Review* 91 (5), 1369-1401.
- [5] Almond, Gabriel, and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- [6] Amin, Samir. 1989. *La Faillite du Développement en Afrique et dans le Tiers Monde*. Paris: L'Harmattan.
- [7] Amin, Samir. 1973. *Le Développement Inégal*. Paris: Éditions Minituit.
- [8] Amin, Samir. 1977. *O Imperialismo e o Desenvolvimento Desigual*. Lisboa: Edições Ulmeiro.
- [9] Ayittey, Georges. 1992. "Les Blocages du Développement Africain." *Afrique 2000: Revue Trimestrielle* 12: 75-97.
- [10] Barro, Robert J. 1999. "Determinants of Democracy." *Journal of Political Economy* 107(6): 158-183.
- [11] Boutros-Ghali, Boutros. 2003. *The Interaction Between Democracy and Development*. Paris: UNESCO.
- [12] Branco, Manuel C. 2007. "The Logic of Globalisation and Substantive Democracy." *Economics Working Papers 2007/01*, University of Évora.
- [13] Branco, Manuel C. 2006. "Ethnicity, Democracy and Economic Development: a pluralist approach." In *Ethics and the Market: Insights from Social Economics*, edited by Betsy J. Clary, Wilfred Dolfsma, and Deborah M. Figart, 161-175. London: Routledge.
- [14] Calderón, Fernando, and Alicia Szmuckler. 2004. "Political Culture and Development." In *Culture and Public Action*, edited by Vijayendra Rao, and Michael Walton Stanford, 281-306. California: Stanford University Press.
- [15] Campos, Rui F, and Rafael Marques. 2005 *Lundas: as Pedras da Morte*. Lisbon: Fundação Mário Soares, Open Society Angola, Netherlands Institute for Southern Africa.
- [16] Cardoso, Fernando Henrique, and Enzo Faletto. 1981. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. ILPES: Santiago de Chile.
- [17] Collier, Paul, and Jan Willem Gunning. 1999. "Why has Africa Grown Slowly." *Journal of Economic Perspectives* 13(3), 3-22.
- [18] Dahl, Robert. 2000. *Democracia*. Lisbon: Temas e Debates.
- [19] Davidson, Basil. (1992) 2000. *O Fardo do Homem Negro*. Porto: Campo das Letras.
- [20] Davidson, Basil. 1981. *À Descoberta do Passado de África*. Lisbon: Sá da Costa.
- [21] Dos Santos, Theotonio. 1978. *Imperialismo y Dependencia*. Mexico DF: Ediciones Era.
- [22] Dumont, René. 1991. *Démocratie pour l'Afrique*. Paris: Seuil.
- [23] Engerman, Stanley L., and Kenneth Sokolof. 2002. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies." *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper no. 9259*.
- [24] Etounga-Manguelle, Daniel. 2002. "Globalization and The Conflict of Identities." Paper presented at the Conference on Globalization, Science, Culture and Religions. Lisbon: Fundação Calouste Gulbenkian, 15-16 October.

- [25] Fitoussi, Jean-Paul. 2004. *La Démocratie et le Marché*. Paris: Grasset.
- [26] Frank, Andre Gunder. 1966. "The Development of Underdevelopment." *Monthly Review* 18(4), 17-31.
- [27] Freedom House. 2007. "Map of Freedom 2007". <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2007> (Accessed November 2019).
- [28] Grindle, Merilee. 2001. "In Quest of the Political: The Political Economy of Development Policymaking." In *Frontiers of Development: The Future in Perspective*, edited by Gerald M. Meier, and Joseph E. Stiglitz, 345-380. Washington: The World Bank.
- [29] Haworth, Alan. 1994. *Anti-libertarianism; markets, philosophy and myth*. London: Routledge.
- [30] Hirschman, Albert O. 1988. "La Confession d'un Dissident : Retour sur la Stratégie du Développement Économique." In *Les Pionniers du Développement*, edited by Gerald M. Meier, and Dudley Seers, 93-119. Paris: Economica.
- [31] Huber, Evelyne, Dietrich Rueschmeyer, and John D. Stephens. 1993. "The Impact of Economic Development on Democracy." *Journal of Economic Perspectives* 7(3), 71-85.
- [32] Hugon, Philippe. 2001. *Économie de l'Afrique*. Paris: La Découverte.
- [33] Inglehart, Ronald. 2000. "Culture and Democracy." In *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, edited by Lawrence Harrison, and Samuel P. Huntington, 80-97. New York: Basic Books.
- [34] Ishemo, Shubi. 2002. "Culture, Liberation and Development." In *Development and Culture*, edited by Deborah Eade, 25-37. Oxford: Oxfam.
- [35] Jalée, Pierre. 1973. *Le Pillage du Tiers Monde*. Paris: Maspéro.
- [36] Lacoste, Yves (ed.). 1993. *Dictionnaire de Géopolitique*. Paris: Flammarion.
- [37] Latouche, Serge. 1986. *Faut-il refuser le développement*. Paris: Presses Universitaires de France.
- [38] Leftwich, Adrian. 2000. *States of Development*. Cambridge: Polity.
- [39] Lévi-Strauss, Claude. (1955) 1984. *Tristes Tropiques*. Paris: Plon.
- [40] Lipset, Seymour Martin. 1959. "The Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53, 69-105.
- [41] Mazo, Eugene D. 2005. "What Causes Democracy?" *Center on Democracy, Development, and the Rule of Law (CDDRL) Working Papers*, no. 38, Stanford Institute on International Studies.
- [42] Mazur, Robert E. 2004. "Realization or Deprivation of the Right to Development Under Globalization? Debt, Structural Adjustment, and Poverty Reduction Programs." *GeoJournal* 60, 61-71.
- [43] Ndulu, Benno J., and Stephen A. O'Connell. 1999. "Governance and Growth in Sub-Saharan Africa." *Journal of Economic Perspectives* 13(3), 41-66.
- [44] Nkrumah, Gamal. 1998. "Battling Africa's Colonial Legacy." *Al-Ahram Weekly* 381.
- [45] Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheilub, Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Well Being in the World 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- [46] Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheilub, Fernando Limongi. 1996. "What Makes Democracies Endure." *Journal of Democracy* 7(1), 39-55.
- [47] Robinson, James A. 2006. "Economic Development and Democracy." *Annual Review of Political Science* 9, 503-527.
- [48] Robinson, James A. 1998. "Theories of Bad Policy." *Policy Reform* 1, 1-46.
- [49] Rakotoarisoa, Jean-Aimé. 2002. "Les Racines Culturelles de la Crise Malgache." *Le Monde Diplomatique* 22.
- [50] Ruscio, Alain. 2008. "Au Service du Colonisateur." *Le Monde Diplomatique* 3.
- [51] Sanders, Edmund. 2008. "Democracy is losing Ground in Africa." *Los Angeles Times*, July 13.
- [52] Sachs, Jeffrey D., and Andrew Warner. 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth." *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper no. 5398*.
- [53] UNCTAD. 2007. *Handbook of Statistics. Geneva: Developing Countries in International Trade Studies*. [www.unctad.org/en/docs/tdstat31ch3\\_enfr.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/tdstat31ch3_enfr.pdf) (Accessed November 2019)
- [54] UNCTAD. 2005. *Developing Countries in International Trade*. Geneva: Developing Countries in International Trade Studies.
- [55] UNDP. 2004. *Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World*. Oxford: Oxford University Press.
- [56] UNDP. 2002. *Human Development Report: deepening democracy in a fragmented world*. Oxford: Oxford University Press.
- [57] Weber, Max. (1905) 1958. *The Protestantism Ethic and the Spirit of Capitalism*. Chicago: Scribner's Sons.



**Manuel Couret Branco** is a Full Professor of the Department of Economics of University of Évora and is an integrated member of the Research Center in Political Science. Manuel Couret Branco holds a Ph.D. in Economics (1988) and a Masters Degree in Economic Analysis and Policy (1983) both from the *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Paris, France.

# New Human Resources Management in Portuguese Public Administration

## Nova Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa

J. A. Oliveira Rocha,  
University of Minho, Portugal

**Resumo**—A Gestão de Recursos Humanos mudou conforme o tipo de Estado e o modelo de gestão pública. Depois de um período clássico, em que, em boa verdade, não havia gestão, foi adotada a Nova Gestão Pública (NPM), que, em termos de recursos humanos, tende a aproximar a gestão pública da gestão empresarial. A eficiência constitui o valor máximo a prosseguir, tendo-se adotado métodos e técnicas de gestão empresarial, como a avaliação de desempenho com base em objetivos, o contrato individual de trabalho, a terceirização e a autonomia financeira. Com a crise de 2007/2008, o Estado centralizou a gestão de recursos humanos. O objetivo era agora controlar a despesa pública, sendo que os serviços públicos eram responsáveis por grande parte dessa despesa. Aconteceu o mesmo em Portugal, tendo vindo a sofisticar-se nos últimos dois anos com a reforma da função pública que se traduz no recrutamento centralizado dos funcionários e na criação de uma espécie de “senior civil service”. Estas reformas foram definidas em vários instrumentos normativos que começaram a ser implementados no início deste ano, pelo que ainda é cedo para avaliar o seu impacto.

**Palavras-Chave**—Gestão de Recursos Humanos, Administração Pública, Portugal.

**Abstract**—Human Resource Management has changed according to the type of State and the model of public management. After a classic period, in which, in truth, there was no management, the New Public Management (NPM) was adopted, which, in terms of human resources, tends to bring public management closer to business management. Efficiency constitutes the maximum value to be pursued, having adopted methods and techniques of business management, such as performance evaluation based on objectives, individual employment contract, outsourcing and financial autonomy. With the 2007/2008 crisis, the State centralized the management of human resources. The objective was now to control public expenditure, with public services responsible for a large part of this expenditure. The same happened in Portugal, having become more sophisticated in the last two years with the civil service reform that translates into centralized recruitment of employees and the creation of a kind of “senior civil service”. These reforms were defined in several normative instruments that started to be implemented earlier this year, so it is too early to assess their impact.

**Keywords**—Human Resources Management, Public Administration, Portugal.

**Submitted**—06-05-2019. **Accepted**—26-03-2020.



- 
- *José António de Oliveira Rocha, retired Full Professor of Political Science, Public Management and Public Policies of the University of Minho, Portugal.*  
E-mail: jaoliveirarocha@gmail.com

DOI:<http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.2675>

## 1 Introdução

COMO iremos ver, o modelo Neo Weberiano constitui o quadro de referência da nova gestão de recursos humanos, o qual constitui

uma síntese entre a Administração clássica e a Nova Gestão Pública, tendo elementos dos dois paradigmas (Rocha 2010). Para alguns autores (Krotell e outros 2019) a nova abordagem à gestão pública representa uma nova vida para as velhas ideias de controlo, combinadas com a ideia de eficiência. E, por isso, vamos, em primeiro lugar, fazer uma análise dos dois modelos de gestão. De seguida, caracteriza-se o modelo Neo Weberiano e as suas implicações para a gestão de recursos humanos. A parte final consiste na análise dos instrumentos normativos que refletem uma clara orientação política no sentido da centralização da gestão de recursos humanos na Administração Pública. Seria importante fazer uma análise de impacto, dada a natureza formalista do sistema administrativo português e as resistências que irão ser encontradas no processo de implementação. Mas ainda é cedo para usar esta metodologia. Este trabalho é, no essencial, descritivo e exploratório.

### Administração Clássica

O modelo clássico tem uma dupla matriz: europeia e americana. No primeiro caso, resulta da revolução francesa e é uma consequência da separação de poderes. Denomina-se também de modelo estatutário, dada a importância atribuída ao Estatuto, ou conjunto de deveres e direitos dos funcionários.

A caracterização do modelo estatutário, ou clássico deve-se a Max Weber (1947), o qual define, desta forma, as organizações burocráticas:

- *Organização hierárquica.*
- *Especialização de funções.*
- *Delimitação rigorosa de competências.*
- *Seguimento estrito dos procedimentos.*
- *Estrutura de competências com base em normas.*
- *Atividade administrativa contínua.*
- *Uso de documentos e comunicação por escrito.*
- *Não propriedade do cargo.*
- *Meios materiais apropriados.*
- *Procedimentos racionais de disciplina e controle.*

Em termos mais específicos de relações de trabalho, os funcionários tendem a ter segurança de emprego, o trabalho está estruturado em carreiras, a promoção faz-se com base na antiguidade e a entrada para a Administração faz-se, obedecendo a regras de concurso público.

O Estado liberal constitui o suporte político deste modelo de Administração Pública, com ati-

vidade reduzida às funções essenciais (fisco, segurança, relações externas e justiça). Nos Estados Unidos o modelo de Administração clássica nasceu como reação ao sistema de despojos e à “patronage”, estando consagrado no Pendleton Act (1883). Esta lei consagrou a exigência de exames competitivos à entrada no serviço público e a separação relativamente à atividade política.

Em boa verdade, a reforma consistiu, em grande medida, na americanização da reforma inglesa de meados do século XIX (Van Riper 1979). O novo sistema permitiu a racionalização da função pública, além de que foi uma paragem na corrupção associada ao “spoils system”; finalmente, possibilitou a formação de competências técnicas necessárias para o desenvolvimento de um sistema moderno de Administração Pública.

Em Portugal, a primeira referência ao princípio do mérito remonta à Constituição de 1820, assim como à Carta Constitucional de 1822. Todavia, só em 1859 se generalizou o mecanismo do concurso público para a admissão dos novos funcionários. Quanto à nomeação dos dirigentes, sempre funcionou em Portugal, a confiança política, ou pessoal. A racionalização do sistema em geral só ocorreu com o Estado Novo, mas apenas formalmente, já que a Administração era o braço direito do regime.

Em síntese, o modelo clássico da função pública, também chamado burocrático, assume as seguintes características:

- Divisão especializada do trabalho em funções, resultantes da agregação de tarefas, estruturadas segundo o grau de complexidade.
- Hierarquia rígida com uma unidade de comando.
- Regulamentação exaustiva de todos os aspetos das funções da organização para que os funcionários tenham de atuar segundo rotinas.
- Separação entre política e administração.

Este modelo sofreu fortes ataques por parte de teóricos como Crozier (1964) e Downs (1967), mas as verdadeiras alterações resultaram do desenvolvimento do Estado social. O Estado liberal transforma-se em Estado social, por força do alargamento de funções relativas às áreas sociais (edu-

cação, saúde, segurança social, habitação social), o que se traduziu no recrutamento de novo tipo de funcionários, dificilmente enquadráveis nas malhas do modelo estatutário e que Mosher (1968) caracteriza, da seguinte forma:

- *Integração em associações profissionais, as quais controlam a entrada nas respetivas profissões.*
- *Formação altamente especializada.*
- *Entrada controlada e dependente de grau académico.*
- *Existência de códigos deontológicos e standards de comportamento que se sobrepõem, em muitos casos, às normas do estatuto.*
- *Preocupação com os respetivos clientes- os médicos existem para servir os seus doentes e os professores para educar os seus estudantes.*
- *Avaliação, controle e promoção feitas pelos pares na profissão.*
- *Status e mística associada à profissão.*

Claro que a entrada dos profissionais na Administração Pública gerou conflitos com os burocratas, subvertendo muitas organizações que se transformaram em burocracias profissionais (Mintzberg 1983), caracterizadas por duas hierarquias paralelas: uma de natureza tradicional; outra de matriz profissional. São exemplos os hospitais, as universidades e as escolas. Estas estruturas são independentes entre si, sendo articuladas pelo administrador profissional- o diretor no hospital e o reitor na universidade.

Em segundo lugar, a separação entre política e administração tendeu a diluir-se, porquanto os profissionais passaram a intervir não apenas na implementação das políticas, mas também na sua definição. Esta relação, muitas vezes conflituosa, refletiu-se na bem conhecida série britânica “Yes Prime Minister.” Rourke (1976) sublinha o peso da Administração que exerce um poder desmesurado sobre o poder político, com base na sua expertise e discricionariedade na implementação das políticas sociais. De resto, a burocracia é hábil na mobilização do seu suporte político e está associada a grupos de pressão. E é de tal forma a sua importância que se defendeu que a burocracia deveria ser representativa dos grupos sociais e dos segmentos da sociedade (“Affirmative Action”).

E. Redford (1969) chama a esta forma de relacionamento entre administração e política de Estado Administrativo, na medida em que a democracia não depende dos resultados eleitorais, mas da aliança entre políticos e burocratas. As políticas sociais resultam da interação entre profissionais e instituições representativas do povo. Esta é, segundo o autor, a “Workable Democracy”.

## Nova Gestão Pública

A crise dos finais dos anos setenta do século passado veio questionar o modelo clássico, representado pela versão do Estado administrativo. Segundo uns, a causa da crise estaria no modelo de Estado que havia alargado exageradamente as suas funções, tornando-se necessário voltar a um Estado mínimo. Segundo outros, a crise dever-se-ia a um modelo de gestão burocrática, tornando-se necessário importar modelos e técnicas do setor privado. Da confluência das duas correntes nasceu a Nova Gestão Pública (New Public Management) que Hood (1996) define no Quadro N.º 1.

**Quadro N.º 1:** Componentes Doutriniais do *New Public Management*

N.º	Doutrina	Significado	Justificação Típica
1	Profissionalização da gestão nas organizações públicas.	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder.
2	Standards explícitos e medidas de performance	Objetivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso.	Responsabilidade significa objetivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objetivos.
3	Ênfase no controlo de outputs.	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos.
4	Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises dentro e fora do sector público
5	Insuflar competição no sector público	Mudança no sentido de contratos a prazo	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
6	Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada.	Mudança dum estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de introduzir instrumentos de gestão empresarial no sector público e fazer mais com menos.
7	Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos.	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos de sector público e fazer mais com menos.

Fonte: Hood (1996)

Em termos de gestão de recursos humanos, as principais alterações constam da flexibilização da

fixação de salários, a qual deixa de ser efetuada a nível central, para ser feita por cada organização pública, dotada de autonomia; em segundo lugar, o novo sistema de avaliação de desempenho passa a ser determinante para o cálculo do salário; também o regime de contratos a prazo aumentou; finalmente, a ideia de carreira tendeu a desvalorizar-se (Aucoin 1995).

Em termos do peso da administração Pública, esta veio a diminuir de importância no aparelho de Estado, em detrimento dos políticos.

Em Portugal, o processo de conversão da administração clássica em Administração gestonária começou com a Resolução do Conselho de Ministros N.º 53 / 2004, 21 de Abril, a qual colocou no centro de mudança a gestão por objetivos, como motor das transformações; e traduziu-se na publicação de vários diplomas legislativos destinados a mudar o quadro normativo de enquadramento, como seja o sistema de avaliação de desempenho na Administração Pública (SIADAP), o regime do contrato individual de trabalho, o estatuto do pessoal dirigente e o regime dos institutos públicos e organização direta do Estado.

Em suma, a gestão de recursos humanos constituiu a parte central da reforma. A ideia era flexibilizar as relações de trabalho, através da aplicação do contrato individual de trabalho; precarização das relações de trabalho, recorrendo-se aos contratos a prazo; por outro lado, a avaliação de desempenho deveria resultar em uma diferenciação na promoção e progressão nas carreiras, com reflexo na remuneração.

Ainda em 2004 foi criado um Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP), destinado a formar futuros quadros dirigentes, tornando-se a sua frequência obrigatória. O objetivo, embora não confessado, era criar um “senior civil service”, espécie de bolsa de dirigentes com competências adequadas a gerir e liderar a mudança. Porém, o objetivo inicial ficou diluído pela criação de cursos mais curtos (FORGEP, CAJEP e SAP), destinados a substituir temporariamente o CADAP.

Era suposto estes cursos terem uma duração limitada, vindo a serem substituídos pelo CADAP, mas tal não aconteceu, continuando a funcionar em simultâneo. Até que em 2011, foi criada a CRESAP, a qual alterou a filosofia de recruta-

mento dos quadros dirigentes.

Apesar da insistência de várias organizações internacionais, em especial a OCDE, FMI e Banco Mundial em adotarem a Nova Gestão Pública, como única forma de gerir as organizações públicas, o NPM foi sendo sistematicamente criticado pelos resultados negativos que trouxe (Olsen 1996).

Até que a crise de 2007/2008 veio alterar a gestão pública em geral e gestão dos recursos humanos em particular.

## 2 A Crise de 2007/2008 e o Novo modelo de Gestão de Recursos Humanos

O fracasso do papel regulador do Estado, o abuso das parcerias público-privadas, o recurso a instrumentos financeiros de elevado risco, como, por exemplo, os *swaps*, a terceirização dos serviços públicos constituíram subprodutos da abordagem gestonária que a descredibilizaram. Pelo que o discurso tem vindo a desembocar nas virtualidades de um novo modelo de gestão pública, denominado Neo Weberiano, o qual resultou da crise (Randma-Liiv e Kickert 2017; Schmidt 2017).

O conceito de Estado Neo Weberiano deve-se a Pollit e Bouckaert (2011) que, na análise comparada das reformas administrativas, distingue países de tradição anglo-americana que adotaram a Nova Gestão Pública como modelo ideal de gestão pública, embora, ultimamente, o tenham temperado com o conceito de governação em rede. Em contrapartida, os países da Europa ocidental mantiveram a centralidade do Estado, embora assimilando elementos de carácter gestonário (Pollit e Bouckaert 2011, 118-119):

### Elementos Weberianos

- Reafirmação do papel do Estado como principal facilitador das soluções para os novos problemas (globalização, mudanças tecnológicas, ameaças ambientais).
- Reafirmação da democracia representativa.
- Reafirmação do papel do Direito Administrativo na preservação da igualdade, segurança e legalidade.
- Preservação da ideia de serviço público.



### Elementos “Neo”

- Mudança de orientação burocrática e legalista no sentido de ir ao encontro das necessidades dos cidadãos.
- Adoção de novas formas de consulta aos cidadãos.
- Gestão com base em resultados.
- Profissionalização do serviço público e dos gestores públicos.

Retomando Pollit e Bouckaert (2011), estes afirmam que a ideia de Estado Neo Weberiano foi construída em alguns países (Alemanha, França e Suécia) como forma de proteger o modelo social europeu do neoliberalismo. Isto significa que a reforma dos estados europeus não passou pela rejeição da Administração clássica. Mas outro tanto aconteceu na Europa central e oriental, a quando do processo de modernização.

Em termos de gestão de recursos humanos, o modelo Neo Weberiano traduz-se numa maior centralização e coordenação, temperando meritocracia com confiança política. Espera-se dos funcionários públicos simultaneamente qualidade dos serviços, equidade, legalidade, mas também eficiência e resultados (Quadro Nº 2).

No caso português, por pressão da TROIKA e necessidade de controlo da despesa pública, optou-se por um modelo centralizado de recrutamento dos funcionários públicos, o qual tem que ser previamente autorizado. Em muitos casos asfixiaram-se os serviços, sobretudo na área da educação e saúde (Nunes e Ferreira 2019), como forma de reduzir a despesa pública.

Há, porém um elemento inovador na tradição administrativa portuguesa, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), a qual pode ser entendida como um elemento Neo Weberiano, na medida em que adota um processo de recrutamento e seleção dos dirigentes, limitando a escolha política.

Até 2011 os dirigentes, bem assim como os gestores públicos eram nomeados pelo poder político. Após a lei nº 64/2011, de 30 de Dezembro, os dirigentes superiores da Administração Pública deixam de depender da confiança política, já que a sua escolha resulta de um procedimento concursal. A CRESAP seleciona, de entre os candidatos os três melhores classificados que envia ao membro

do governo responsável, o qual escolhe um deles, não necessariamente o melhor dos três.

### Quadro Nº 2: Principais Modelos de Gestão Pública

	Administração Clássica (Modelo Burocrático)	Modelo da Nova Gestão Pública	Modelo Neo Weberiano
<b>Tipo de Estado</b>	Liberal. Apesar de a seguir à 2ª Guerra Mundial ter evoluído para o Estado Social	Modelo Neoliberal	Estado Neo weberiano
<b>Estrutura Organizacional</b>	Hierarquização, centralização, controlo	Descentralização, autonomia de gestão das organizações	Combinação da estrutura centralizada com níveis de autonomia
<b>Gestão de Recursos Humanos</b>	Com base no Direito Administrativo. Contratos para toda a vida	Contrato individual de trabalho, em tudo semelhante ao Código de Trabalho. Recrutamento e seleção da responsabilidade das organizações, dependendo do orçamento	Continuação do contrato individual de trabalho, mas recrutamento centralizado
<b>Nomeação de dirigentes</b>	Confiança política	Com base no mérito	Híbrido, com base no mérito e escolha política
<b>Responsabilidade de gestão</b>	Pelo cumprimento de regras e procedimentos	Obtenção de resultados	Partilhada: política e profissional

Fonte: Construção do autor.

No que se refere aos gestores públicos, a proposta é da responsabilidade do membro do governo que escolhe e que sujeita a parecer da CRESAP. Em caso de parecer negativo, o Ministro, ou Secretário de Estado pode manter a sua posição, sujeitando-se, todavia, a críticas da opinião pública.

Embora o recrutamento e seleção dos diretores superiores pertença à CRESAP, o governo pode sempre sabotar, nomeando interinamente e, desta forma, arrastar o procedimento, dando oportunidade de formação profissional à pessoa preferida para o cargo. Por outro lado, escapam ao sistema de concurso os dirigentes superiores das Universidades e a Administração Local. Também não estão abrangidos os dirigentes intermédios. Que têm funções consideradas predominantemente técnicas.

A lei 128/2015, de 3 de Outubro, com alterações cirúrgicas, veio diminuir o poder da CRESAP, como entidade independente, transformando-a em uma espécie de unidade técnica de apoio ao governo. Assim, passou a competir à CRESAP definir o perfil, podendo o membro

o do governo homologar, ou alterar. Em segundo lugar, os titulares de cargos de direção, imediatamente inferiores àquele para que foi aberto o concurso e que se encontrem em funções, são automaticamente inscritos na lista dos concorrentes, desde que cumpram os requisitos. Em terceiro lugar, se algum concurso ficar deserto, pode o membro do governo proceder à nomeação, com avaliação não vinculativa por parte da CRESAP. Em quarto lugar, se um dos elementos da “short list” desistir, deve a Comissão substituí-lo pelo que tenha ficado em quarto lugar; e se não o fizer, segue-se o procedimento anterior. Em quinto lugar, o governo tem 45 dias para nomear o diretor por um período de 5 anos, renováveis, sem necessidade de recurso a novo procedimento concursal. Finalmente, ficou claro que se trata de um concurso público, sujeito à tutela dos tribunais administrativos, e não de um instrumento de gestão. Por outro lado, a nova lei prevê poderes próprios para o presidente da Comissão.

A CRESAP tem como precedentes a inglesa “*Civil Service Commission*”, responsável pelo controle do recrutamento dos funcionários públicos, assegurando que se faz com base no princípio do mérito.

O “*Constitutional Reform and Governance Act*” de 2010 acentuou as funções da Comissão:

- Publicação de um conjunto de princípios que presidem ao recrutamento.
- Monitorização dos departamentos, a quando do processo de recrutamento.
- Audição de queixas com base no não cumprimento do princípio do mérito.

Nos Estados Unidos a “*Civil Service Commission*” remonta ao Pendleton Act (1883) e durou até meados do século XX, vindo a ser alterada pelo “*Civil Service Reform Act*”, de 1978 que estabeleceu no lugar da Comissão o “*Office of Personnel Management-OPM*” e o “*Merit Systems Protection Board*”, com obrigação de apoiar a efetivação do princípio do mérito. Em segundo lugar, foi criado o “*Senior Executive Service*”, o qual consiste num quadro de gestores públicos de topo.

A vida da CRESAP foi, porém, de curta duração, já que a sua independência e autonomia foi limitada pela lei nº 128/2015; além de que

em 2016, os membros da Comissão deixaram de ser personalidades independentes sendo nomeados simples funcionários, com todas as limitações que isso significa.

### 3 Quadro Normativo Recente e Redefinição da Gestão de Recursos Humanos

Na sequência da lei do Orçamento de Estado para o Ano de 2019, aprovado pela lei Nº71/2018, de 31 de Dezembro foram introduzidas alterações cirúrgicas muito importantes para a gestão dos recursos humanos (Filipa Magalhães 2019). Assim:

- Renasce o artigo 38 da LTFP que permite a negociação do posicionamento remuneratório.
- São ainda permitidas alterações gestórias de posicionamento remuneratório, bem assim como prémios de valor pecuniário.
- Também se valoriza o QUAR (Quadro de Valorização e Responsabilização), ou SIADAP 1 e do SIADAP 2, isto é, o dos dirigentes.
- Finalmente, foi estabelecida uma remuneração especial para o regime de mobilidade.

A mesma Lei aditou à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (Lei Nº 35/ 2014, de 20 de Junho) o Art. 39º A, onde foi desenvolvido um Programa de Capacitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas, definido pela Portaria Nº231/2019, de 23 de Julho.

Esta Portaria havia sido precedida pelo Despacho Nº 4435-A/2019 do Ministro das Finanças, o qual instituiu a obrigatoriedade para todos os Ministérios de elaborarem um Mapa previsional de recrutamento. Este devia ser realizado através de procedimento concursal, deveria ser centralizado e constituir uma reserva. Este recrutamento deveria ser desenvolvido pela Direção- Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas-INA. O referido despacho definia, desde logo, um contingente de 1000, distribuídos pelas seguintes áreas: Jurídicas; Económico-financeiras; Planeamento, Controlo e Avaliação; Relações Internacionais e Ciência Política; Estatística; Outras.

A Portaria Nº 231/2019, de 23 de julho cria dois cursos: Programa de Capacitação Avançada

para Início de Carreira de Técnico Superior (CAT-Formação Inicial) e um Programa de Capacitação Avançada para a Preparação de Futuros Líderes (CAT- Futuros Líderes).

O Despacho Nº 347/2020, de 2 de Janeiro, da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, regulamentou a frequência dos dois cursos, cuja lecionação é da responsabilidade da Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas- INA.

Examinaremos, de seguida, cada um destes cursos, já que se trata de formações diferentes, com objetivos também diferentes, mas que integram, embora, o mesmo processo de reforma.

### **CAT- Formação Inicial**

Este curso visa dar formação aos trabalhadores (técnicos superiores) a integrar na Administração Pública. Está também aberto, a trabalhadores já integrados na carreira de técnicos superiores, funcionando, neste caso, como formação contínua.

Tem uma duração de 203 horas, distribuídas por quatro percursos formativos: Organização e Ação do Estado; Valores do Serviço Público; Desempenho de Funções Públicas; e Inovação em Administração Pública.

Têm prioridade os trabalhadores colocados em órgão, ou entidade pública na sequência de um procedimento centralizado. Aponta-se para quatro edições anuais, dependendo do montante de trabalhadores recrutados centralmente.

O recrutamento centralizado encontra-se previsto na Portaria Nº125- A/2019, de 30 de Abril e tem por base o levantamento das necessidades dos vários órgãos e serviços, obedece ao procedimento concursal e é assegurado pela Direção- Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas- INA.

Como consequência deixa de funcionar o CE-AGP (Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública) que estava previsto no Art. 39º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Por outro lado, acrescenta ao recrutamento comum e ao de constituição de reserva de recrutamento, o denominado recrutamento centralizado (Portaria Nº 125-A'2019 de 30 de Abril, Art. Nº 3).

Na nossa opinião, o recrutamento centralizado tenderá a substituir as duas anteriores formas de

recrutamento, ficando de fora os trabalhadores integrados numa carreira especial.

Quão longe estamos da Nova Gestão Pública (NPM) em que as organizações calculavam estrategicamente os seus recursos humanos, procedendo ao recrutamento, quando dotadas de orçamento. Durante esse período de tempo, caminhou-se para uma acentuada descentralização. Agora o Estado não apenas define o perfil das pessoas a recrutar, através de um modelo de formação, ministrado por uma Direção- Geral, como, através do Ministro das Finanças determina o número de trabalhadores a recrutar.

O processo de centralização vai mesmo além do sistema clássico em que a iniciativa pertencia às organizações e serviços, embora estivesse sujeito a descongelamento, da responsabilidade do poder central.

### **CAT- Futuros Líderes**

Este Programa visa a formação de futuros líderes, ou dirigentes, e destina-se a trabalhadores em funções públicas, titulares de licenciatura, com vínculo de emprego público.

O curso insiste na formação em liderança, através de desenvolvimento de quatro grandes temas:

- Liderança e Autoconhecimento
- Contexto da Liderança
- A Gestão e a Liderança na Administração Pública
- A Governação e Inovação.

O curso prolonga-se por 334 horas de lecionação e implica um processo de seleção com provas de conhecimento, cuja bibliografia consta do Edital de Abertura.

Embora não seja claro, tudo parece indicar ser dirigido para a criação de uma Bolsa de Futuros Dirigentes- "*Senior Civil Service*", à qual o poder político irá buscar os dirigentes. E, sendo assim, torna-se desnecessária a CRESAP, já que qualquer membro da bolsa terá a necessária capacitação.

Em segundo lugar, o recrutamento é restrito ao interior da Administração Pública.

Finalmente, insiste-se no desenvolvimento de capacidades de liderança, o que significa que o

governo parece apostado numa espécie de institucionalização da liderança. É certo que a OCDE (2018) tem reafirmado insistentemente o desenvolvimento da capacidade de liderança, recomendando aos governos que devem:

- Clarificar as expectativas referentes aos dirigentes públicos para que sejam líderes imparciais.
- Considerar critérios baseados no mérito e em procedimentos transparentes na nomeação dos dirigentes públicos, responsabilizando-os pelo respetivo desempenho.
- Assegurar que os dirigentes públicos tenham o mandato, as competências e as condições para o desempenho imparcial do seu cargo.
- Desenvolver as capacidades de liderança dos atuais e potenciais dirigentes públicos.

Esta corrente da Institucionalização da liderança tem levantado muitas reservas (Althaus e Wanna 2008). Contrariamente à conceção clássica, sugere-se que os burocratas devem participar no processo político, contribuindo com a sua visão e ideias políticas e devem ter a capacidade de desenvolver objetivos e estabelecer programas.

E, sendo assim, os dirigentes tornam-se parceiros do poder político, perdendo este o controlo sobre a burocracia. Será que estamos a caminhar para um novo “Estado Administrativo” dos anos sessenta e setenta do século passado, conforme foi definido por Redford (1969) como governo participado pela burocracia e pelo poder político legitimado? Ou será uma moda sem consequências para a tradicional separação entre política e administração, tanto mais que liderança pode ser diferentes coisas, em diferentes tempos e para diferentes pessoas? É cedo para ver, tanto mais que as coisas em Portugal mudam, legalmente, com muita frequência e nem sempre as normas jurídicas retratam a realidade. Todavia, importa sublinhar que vai aparecendo literatura que aponta para um papel de parceria de liderança de dirigentes da Administração e políticos (Torfing e Sorensen 2019).

## 4 Conclusão

O novo conceito de gestão de recursos humanos aponta claramente para uma matriz Neo weberiana em que se acentua o carácter centralizador e o planeamento por parte do Estado, cortando completamente com a autonomia dos serviços públicos, mas mantendo preocupações de eficiência, avaliação e atenção aos cidadãos. Quanto aos dirigentes, falta saber se o se pretende é um “*Senior Civil Service*” e, neste caso, não faz sentido a continuação da CRESAP que recruta e seleciona dirigentes para determinadas posições, a não ser que passe para esta Organização a constituição do “*Senior Civil Service*”, mas não já o recrutamento e seleção de dirigentes para determinado cargo.

Decididamente, o edifício legislativo não está ainda completo. E é importante que aconteça porque, embora a inovação administrativa não se faça por decreto, Portugal é o exemplo clássico de formalismo e legalismo (Rocha e Araújo, 2007), em que as leis têm, apesar de tudo, um peso muito grande. O que é decisivo é fazer uma análise de impacto destas medidas, pois só desta forma é possível saber o que fica das leis. Em um trabalho muito recente, Manto Lampropoulou (2020) refere que os países do Sul da Europa (Grécia, Itália, Espanha e Portugal), forçados a controlar a despesa pública, recuperaram o modelo napoleónico tradicional, caracterizado pela centralização, hierarquia, formalismo legal, uniformidade, controlo, sistema de carreiras e existência de corpos profissionais. E, por isso, recorremos na nossa análise, fundamentalmente, à literatura clássica do denominado “Estado Administrativo” das décadas sessenta e setenta do século passado (Crozier 1964; Downs 1967; Mosher 1968; Redford 1969; Rourke 1976).

## Referências

- [1] Althaus, Catherine, e John Wanna. 2008. "The Institutionalization of Leadership in the Australian Public Service." In *Public Leadership: Perspectives and Practices*, editado por Paul Hart e John Uhr. Australian National University Press.
- [2] Aucoin, Peter. 1995. "Politicians, Public Service and Public Management: Getting Government Right." In *Governance in Changing Environment*, editado por Guy Peters e Donald J. Savoie. Montreal: McGill-Queens University Press.
- [3] Crozier, Michel. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: Chicago University Press.
- [4] Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Nova Iorque: University of Chicago Press
- [5] Hood, Christopher. 1996. "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980." In *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, editado por James Perry e Theo Toonen. Indiana: Indiana University Press.
- [6] Lampropoulou, Manto. 2020. "Policy Responses to the Eurozone Crisis: A Comparative Analysis of Southern European Administrations." *Public Policy and Administration* 35(3): 289-311.
- [7] Magalhães, Filipa Matias. 2019. "Alicerces para a Construção de Uma Função Pública mais Qualificada e Motivada: Constrangimentos e Oportunidades." In *Descomplicar o Orçamento de Estado de 2019*, coordenado por Filipa Matias Magalhães e Maria Leitão Pereira. Lisboa: Vida Económica Editorial.
- [8] Mintzberg, Henry. 1983. *Structuring Five: Designing Effective Organizations*. Toronto: Prentice-Hall.
- [9] Mosher, Frederick. 1968. *Democracy and the Public Service*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- [10] Nunes, Alexandre, e Diogo Cunha. 2018. "The Health Care Reform in Portugal: Outcomes from both the New Public Management and the Economic Crisis." *International Journal of Health Planning Management* 34: 196-215.
- [11] OECD. 2019. *Recomendação do Conselho sobre Liderança e Competência na Função Pública*. OECD.
- [12] Olsen, Johan P. 1996. "Civil Service in Transition: Dilemmas and Lessons Learned." *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, editado por Joachim Jens Hesse e Theo Toner. Nomos.
- [13] Pollit, Christopher, e Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance and Neo Weberian State*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- [14] Krotel, Sara *et al.* 2019. "New Life for Old Ideas: Explaining the Widespread Adoption of Weberian Inspired leadership Model in Danish Municipalities." In *Public Management Research Conference (PMRC)*. Chapel Hill.
- [15] Randma-Liiv, Tiina, e Walter Kickert. 2017. "The impact of the Fiscal Crisis on Public Administration Reforms: Comparison of 14 European Countries." *Journal of Comparative Policy Analysis* 19(2): 155-172.
- [16] Redford, Emmette S. 1969. *Democracy in the Administrative State*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- [17] Riper, Paul Van. 1979. "Americanizing a Foreign Invention: The Pendleton Act of 1883." *Classics of Public Personnel Administration*, editado por Frank Thomson, 4-14. Oak Park, Ill: Moore Publishing Company.
- [18] Rocha, J. A. Oliveira. 2010. *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.
- [19] Rocha, J. A. Oliveira, e Joaquim F. Araújo. 2007. "Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects." *International Review of Administrative Sciences* 73(4):583-596.
- [20] Rourke, Francis. 1976. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little Brown and Comp.
- [21] Schmidt, Eduard *et al.* 2017. "A Change Management Perspective on Public Sector Cutback Management: Towards a Framework for Analysis." *Public Management Review* 19(10): 1538-1555.
- [22] Torfing, Jacob, e Eva Sorensen. 2019. "Interactive Political Leadership in Theory and Practice: How Elected Politicians May Benefit from Co-Creating Public Value Outcomes." *Administrative Sciences* 9(51): 1-18.
- [23] Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Nova Iorque York: Oxford University Press.



**José António de Oliveira Rocha** holds a BA in Philosophy and a Law Degree from the Coimbra Law Faculty, and completed his Master's and Ph.D. in Political Science on the United States of America. His Ph.D. was recognized in the field of Administrative Sciences (Public Administration). Oliveira Rocha is a retired Full Professor of the University of Minho, having also taught at the Universities of Macau (1990-1992), University of Lisbon (2001-2006) and several other national and foreign ones. His teaching areas are: Public Management, Public Policy, Public Finance, Human Resource Management, Quality Management, Management and Local Government. He has several books published in these areas, as well as articles in national and international journals.



## **EDITORIAL POLICIES**

### **Focus and Scope**

Perspectivas is an online peer reviewed journal published by CICP - Research Center in Political Science (University of Minho and University of Évora, Portugal). The journal invites submissions from established academics as well as early career researchers whose work may bring unpublished, innovative and significant theoretical, conceptual, methodological and empirical contributions to the fields of Political Science, International Relations and Public Administration and Policy.

### **Policy for non-original articles**

As norm, the Journal does not accept for publication as originals, articles that have been published elsewhere in languages different from that of submission. However, articles published elsewhere (regardless of original language) may be exceptionally considered by the Journal, provided that the authors state clearly in the submission form that the article is not an original and prove to have permission to reproduce copyright material.

### **Special issues**

Journal welcomes proposals for Special Issues. Proposals for organising special issues should be sent directly to [info@perspectivasjournal.com](mailto:info@perspectivasjournal.com)

### **Book reviews**

Book reviews may be submitted at any time. They may be up to 1000 words, and follow the journal's editorial style.

# **POLÍTICAS EDITORIAIS**

## **Foco e Âmbito**

A *Perspectivas* é uma revista científica de revisão anónima por pares publicada pelo CICP - Centro de Investigação em Ciência Política (Universidade do Minho e Universidade de Évora, Portugal). A Revista convida à submissão de manuscritos por académicos já estabelecidos assim como de investigadores em início de carreira, cujo o trabalho tenha potencial para trazer contribuições teóricas, concetuais, metodológicas e empíricas não publicadas, inovadoras e significativas para as áreas de Ciência Política, Relações Internacionais e Administração e Políticas Públicas.

## **Política para Artigos não-originais**

Como é norma, a Revista não aceita para publicação como originais artigos publicados em outras publicações ou em idiomas diferentes dos da submissão original. No entanto, artigos publicados em outras publicações (independentemente do idioma original) poderão ser considerados excepcionalmente pela *Perspectivas*, desde que os autores declarem claramente no formulário de submissão que o artigo não é original e comprovem ter permissão para reproduzir material protegido por direitos de autor.

## **Special issues**

A Equipa Editorial da *Perspectivas* está disponível para aceitar propostas para Special Issues. As propostas para a organização de Special Issues deverão ser enviadas para o endereço email [info@perspectivasjournal.com](mailto:info@perspectivasjournal.com).

## **Book reviews**

Book reviews poderão ser submetidas a qualquer altura. Deverão ser compostas por um máximo de 1.000 palavras e estar em conformidade com o estilo editorial da revista.



## **Submission Requirements**

### **Guidelines for Submissions**

Authors must submit their manuscripts online at Perspectivas' webpage. All manuscripts must be submitted in Portuguese or in English, however, manuscripts submitted in Portuguese must provide its abstract in English as well. The Journal does not provide translation services, but it may exceptionally translate abstracts at authors' request.

All articles must include an abstract not exceeding 250 words, followed by a maximum of five keywords. Articles can not exceed 8000 words in length, including footnotes, bibliographic references, tables, graphics and figures.

Book reviews do not require an abstract and must not exceed 1000 words in length.

All manuscripts should be provided in editable formats (not PDF) and must be free from jargon, biased and offensive language. Authors are responsible for ensuring that their manuscripts are in accordance to the Journal style.

Details about the author(s) and/or academic/professional affiliations must be provided only where requested during the on-line submission process as to ensure the anonymity of the submission.

### **Revised articles**

When submitting revised articles, authors must signal directly in the text all revisions made. Authors may also send a file with a direct response to the reviewers comments, with no reference to contacts, names or institutional affiliations. This file will be sent to reviewers, hence the importance of keeping anonymity. Answers and revisions should always be as neat and detailed as possible as to avoid any misinterpretations. The revised articles and any other files should be sent to the Journal using the author's login area, and following the articles's identification provided by the Journal.

### **Copyright Notice**

Authors must be sure that they have permission to reproduce copyright material, prior to submitting their articles to this Journal. Authors must secure permission if they have permission to reproduce figures, tables, or any extract from the text of another source. This applies to direct reproduction as well as to any derivative reproduction.

In assigning copyright, authors retain their right to use their own material elsewhere, provided that the Journal is acknowledged as the original place of publication, and the Editorial Team is notified in writing in advance.

Further information on copyright policy please visit Perspectivas' website.

## **Requisitos para Submissão de Manuscritos**

### **Orientações para Submissão de Manuscritos**

Os autores devem submeter os seus manuscritos online através da página da *Perspectivas* em [www.perspectivasjournal.com](http://www.perspectivasjournal.com). Todos os manuscritos devem ser submetidos em português ou em inglês, no entanto, os manuscritos submetidos em português devem também fornecer uma tradução do resumo em inglês. A Revista não fornece serviços de tradução, mas poderá excepcionalmente traduzir resumos a pedido dos autores.

Todos os artigos devem incluir um resumo com no máximo 250 palavras, seguido de um máximo de cinco palavras-chave. Os artigos não podem exceder as 8000 palavras, incluindo notas de rodapé, referências bibliográficas, tabelas, gráficos e figuras.

Book Reviews não requerem um resumo e não devem exceder 1000 palavras.

Todos os manuscritos devem ser submetidos em formatos editáveis (não em PDF) e devem estar livres de jargões, linguagem tendenciosa e ofensiva. Os autores são responsáveis por garantir que os seus manuscritos estão de acordo com o estilo da revista.

Detalhes sobre o/a(s) autor(e/as) e/ou afiliações académicas/profissionais devem ser fornecidos somente quando solicitados durante o processo de submissão online, a fim de garantir o anonimato do envio.

### **Submissão de Manuscritos Revistos**

Ao submeter manuscritos revistos, os autores devem sinalizar diretamente no texto todas as revisões feitas. Os autores podem também submeter um arquivo de resposta direta aos comentários dos revisores, sem referência a contatos, nomes ou afiliações institucionais. Este arquivo será enviado aos revisores. As respostas e as revisões devem sempre ser o mais precisas e detalhadas possível, para evitar interpretações erróneas. Os artigos revistos e quaisquer outros arquivos devem ser enviados através da plataforma da Revista.

### **Direitos de Autor**

Os autores devem certificar-se que possuem permissão para reproduzir material protegido por direitos de autor antes de submeterem os seus manuscritos a esta Revista. Os autores devem garantir que possuem permissão para reproduzir figuras, tabelas ou extratos de texto originais de outras fontes. Isto é aplicável à reprodução direta e a qualquer reprodução indireta.

Ao atribuir direitos de autor, os autores mantêm o direito de usar seu próprio material em outras publicações, desde que a Revista seja reconhecida como a publicação original e a Equipa Editorial seja notificada por escrito com antecedência.

Mais informações sobre a política de Direitos de Autor estão disponíveis no website da *Perspectivas*.

# **GUIDELINES FOR ETHICAL BEHAVIOUR**

## **Perspectivas Ethics and Malpractice Statement**

Perspectivas – Journal of Political Science is a double-blind peer-reviewed journal. The journal is committed to guaranteeing ethics in publication and quality of articles. Conformance to standards of ethical behavior is therefore expected from Authors, Editors, Reviewers, and the Publisher.

All parties involved in publishing an article in this journal (editors, peer reviewers, authors, and publisher) must follow appropriate guidelines for ethical behavior. Editors and reviewers must maintain objectivity and confidentiality and manage potential conflicts of interest. Authors must be honest and disclose their sources and funders. More precisely, to assure high-quality publications, public trust in scientific findings, and proper credit for ideas and results, ethical standards for publication in Perspectivas-Journal of Political Science include but are not limited to the following:

### **Editorial Team**

The Editor-in-chief is appointed by the Scientific Committee of the Research Center in Political Science (CICP). Any concerns regarding conduct of the Editor-in-chief should be directed to the Director of CICP. Editors serve at the will of the editor-in-chief, and any concerns regarding their conduct should be directed to the editor-in-chief.

### **Duties of the Editors**

Based on the double-blind peer review of a manuscript, the Editor-in-chief and the Editorial Team are responsible for determining which manuscripts are best suited for publication.

The Editors should evaluate manuscripts on the basis of their scientific merit, without regard to race, gender, sexual orientation, religious belief, ethnic origin, citizenship, or political philosophy of the authors.

The reviews should be supported by objective and clear arguments that help the author to improve the article. The reviewers cannot in any circumstances take advantage of privileged informations or ideas obtained through peer review for personal advantage.

### **Policies, Procedures and Integrity**

The Editor-in-chief and the Editorial Team are guided by the policies of the journal's editorial board regarding libel, copyright infringement, and plagiarism. The Editor-in-chief will continually assess the effects of journal policies on author and reviewer behaviour, revising policies as required, encouraging responsible behaviour and discouraging misconduct.

Decisions to accept or reject a manuscript for publication are based on importance, originality, clarity, and the study's validity and relevance to the journal's Editorial Statement. *Perspectivas- Journal of Political Science* will never consider an author's race, gender, sexual orientation, religious beliefs, ethnic origin, citizenship, or political philosophy.

Identifying information will be removed from submitted manuscripts so that reviewers cannot access any information about authors, and vice versa. Reviewer comments to the editors are strictly confidential, and reviewer comments to authors will be made anonymous. The names of the reviewers will be known only to the Editor-in-chief, Editors, and Editorial staff and will remain strictly confidential to authors and other reviewers. The names of the authors will be known only to the Editor-in-chief, Editors, and Editorial staff and will remain strictly confidential to reviewers.

The Editor-in-chief, editors, and any editorial staff will not disclose any information about a submitted manuscript to anyone other than the authors, reviewers, potential reviewers, other editorial advisers, and the publisher.

### **Conflict of Interests and Errors in Published Works**

To ensure accountability and transparency, the Editor-in-chief will establish systems for managing conflicts of interest for him - or herself, staff, authors, reviewers, and editorial team members.

It is the editor-in-chief's responsibility to promptly investigate accusations of errors in published work and to ensure that corrections and retractions are published in an accurate and timely manner.

### **Duties of Reviewers**

The reviewers should respect the confidentiality of the revision process. The reviews should be supported by objective and clear arguments that help the author to improve manuscripts. The reviewers cannot in any circumstances take advantage of privileged information or ideas obtained through peer review for personal advantage.

Private information or ideas obtained through double-blind peer review must be kept confidential and not used for personal advantage. Manuscripts received for review must be treated as confidential documents. Information contained in a submitted manuscript must not be shown to or discussed with others without written permission of

the Editor-in-chief or Editors.

Reviews shall contain no personal criticism of authors. Reviewers should clearly express their views with supporting arguments, and reviews should be conducted objectively and constructively.

Reviewers should identify relevant published work that has not been cited by the authors. If a reviewer finds any substantial similarity or overlap between the submitted manuscript and any other published works, the Editor-in-chief or Editors must be notified promptly. Editors will refer to policies and procedures regarding plagiarism to identify and react to accusations of plagiarism.

If a reviewer discovers a conflict of interest with an assigned manuscript (resulting from competitive, collaborative, or other relationships or connections with any of the authors, companies, or institutions) the Editor-in-chief or Editors must be notified promptly to be excused from the review process.

Any reviewer who feels unqualified to review an assigned manuscript or unable to provide a prompt review should notify the Editor-in-chief or Editors to be excused from the review process.

### **Duties of Authors**

Authors of manuscripts of original research should present an accurate account of the work performed as well as an objective discussion of its significance. Underlying data should be represented accurately in the manuscript. A manuscript should contain sufficient detail and references to permit others to replicate the work. Fraudulent or knowingly inaccurate statements constitute unethical behaviour and are unacceptable.

Peer review is the foundation of the journal publication process. By submitting a manuscript, an author agrees to be an active and responsive participant in by responding timely and appropriately to reviewer comments.

Authors may be asked to provide the raw data in connection with a manuscript for editorial review, should be prepared to provide access to such data, and should retain such data for a reasonable time after publication.

It is essential that editors and reviewers be told by the authors when any portion of a manuscript is based heavily on previous work, even if this work has been written by one or more of the authors. It is the responsibility of the author not only to cite the previous work, including his or her own, but to provide an indication of the extent to which a manuscript depends on this work. The editor-in-chief will refer to policies and procedures regarding plagiarism to identify and react to accusations of plagiarism.

Proper acknowledgment of the work of others must always be given. Authors should cite publications that have been influential in determining the nature of the reported

work.

Inclusion of citations in a submitted manuscript with the primary purpose of increasing the number of citations to a given author's work or to articles published in a particular journal constitutes unethical behaviour.

Falsifying or fabricating numerical or experimental data or results in a submitted manuscript constitutes unethical behaviour.

Authorship must be limited to those who have made a significant contribution to the conception, design, execution, or interpretation of the reported study. All those who have made significant contributions should be listed as co-authors. Where there are others who have participated in certain substantive aspects of the research project, they should be acknowledged or listed as contributors.

It is the author's responsibility to promptly notify the editor-in-chief or associate editor if a significant error or inaccuracy is discovered in a published work so that the journal can retract or correct the paper as quickly as possible.

An author should not publish manuscripts describing essentially the same research in more than one journal or primary publication. If authors have used their own previously published work, or work that is currently under review, as the basis for a submitted manuscript, they are required to cite the previous work and indicate how their submitted manuscript offers novel contributions beyond those of the previous work. Submitting the same manuscript to more than one journal concurrently constitutes unethical behaviour. Redundant publications involve the inappropriate division of study outcomes into several articles. Manuscripts that are found to have been published elsewhere, to be under review elsewhere, or to have been published or submitted with undisclosed redundant data will be subject to the procedures and penalties.

### **Corresponding Author**

The name, address, and valid email address of the corresponding author must be provided. The corresponding author is the author responsible for communicating with the journal for publication. The corresponding author is responsible for ensuring that all appropriate co-authors and no inappropriate co-authors are included on the manuscript and that all co-authors have seen and approved the final version of the manuscript and have agreed to its submission for publication.

### **Funding Sources**

Funding sources for the research reported in the manuscript should be duly acknowledged. It is the responsibility of the authors to follow any publishing mandates outlined by their funding organizations.

All sources of financial support for the project or any substantive conflict of interest that might be interpreted to influence the results must be disclosed.

### **Sanctions**

In the event of documented violations of any of these ethical guidelines, the editor-in-chief of the *Perspectivas – Journal of Political Science* (acting independently or in consultation with the *Perspectivas – Journal of Political Science* Editorial Team) may:

1. Immediately reject the infringing manuscript.
2. Immediately reject every other manuscript submitted to *Perspectivas – Journal of Political Science* by any of the authors of the infringing manuscript.
3. Prohibit all the authors from submitting new manuscripts to *Perspectivas – Journal of Political Science*, either individually or in combination with other authors of the infringing manuscript, as well as in combination with any other authors.
4. Prohibit all authors from serving on the editorial board of *Perspectivas – Journal of Political Science*.
5. In cases where the violations of the ethical guidelines are deemed particularly outrageous, *Perspectivas – Journal of Political Science* reserves the right to impose additional sanctions.

# ORIENTAÇÕES PARA COMPORTAMENTO ÉTICO

## **Declaração de Ética e de Más-práticas da Perspectivas**

Perspectivas, Journal of Political Science é uma revista científica de revisão anónima por pares. A revista Perspectivas assume o compromisso de garantir ética na publicação e qualidade dos artigos. Portanto, espera-se que os autores, editores, revisores e o editor cumpram os padrões de comportamento ético.

Todas as partes envolvidas na publicação de um artigo nesta revista (editores, revisores, autores) devem seguir as orientações de comportamento ético. Editores e revisores devem manter objetividade e confidencialidade e gerir possíveis conflitos de interesse. Os autores devem ser íntegros e divulgar as suas fontes e financiadores. Mais precisamente, para garantir publicações de alta qualidade, confiança do público nas descobertas científicas e assegurar que o devido crédito é atribuído aos titulares das ideias e resultados científicos, os padrões éticos para publicação na Perspectivas- Journal of Political Science incluem, mas não se limitam ao seguinte:

### **Equipa Editorial**

O Editor-in-Chief é nomeado pelo Conselho Científico do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP). Quaisquer preocupações relativas à conduta do Editor-in-Chief devem ser encaminhadas ao Diretor do CICP. Os Editores seguem as indicações do Editor-in-Chief, e quaisquer preocupações relativas à conduta dos Editores devem ser direcionadas ao Editor-in-chief.

### **Obrigações dos Editores**

Com base nas revisões anónimas por pares, o Editor-in-Chief e a Equipa Editorial são responsáveis por determinar quais os manuscritos são os mais adequados para publicação.

Os Editores devem avaliar os manuscritos com base em seu mérito científico, sem considerar raça, género, orientação sexual, crença religiosa, origem étnica, cidadania ou filosofia política dos autores.

As revisões devem ser apoiadas por argumentos objetivos e claros que apoiam o autor a melhorar o artigo. Os revisores não podem, em circunstância alguma, tirar proveito de informações ou ideias privilegiadas obtidas por meio de revisão por pares para obter vantagens pessoais.



### **Políticas, Procedimentos e Integridade**

O Editor-in-Chief e a Equipe Editorial são orientados pelas políticas do Editorial Board da revista sobre difamação, violação de direitos de autor e plágio. O Editor-in-Chief avaliará continuamente os efeitos das políticas da revista no comportamento dos autores e revisores, revendo as políticas conforme necessário, incentivando o comportamento responsável e desencorajando a má conduta.

As decisões de aceitar ou rejeitar um manuscrito para publicação são baseadas na importância, originalidade, clareza e validade e relevância do estudo para a Revista. *textit* Perspectivas- Journal of Political Science nunca considerará a raça, gênero, orientação sexual, crenças religiosas, origem étnica, cidadania ou filosofia política de um autor.

As informações de identificação serão removidas dos manuscritos para que os revisores não tenham acesso a qualquer informação sobre os autores e vice-versa. Os comentários dos revisores aos editores são estritamente confidenciais, e os comentários dos revisores aos autores serão anônimos. Os nomes dos revisores serão conhecidos apenas pelo Editor-in-Chief, Editores e Equipe Editorial e permanecerão estritamente confidenciais para os autores e outros revisores. Os nomes dos autores serão conhecidos apenas pelo Redator, Editor-in-Chief, Editores e Equipe editorial e permanecerão estritamente confidenciais para os revisores.

O Editor-in-Chief, os Editores e a Equipe Editorial não divulgarão qualquer informação sobre um manuscrito para além dos autores, revisores, potenciais revisores, outros consultores editoriais e o redator.

### **Conflito de Interesses e Erros em Trabalhos Publicados**

Para garantir responsabilidade e transparência, o Editor-in-Chief estabelecerá meios para gerir conflitos de interesse para o próprio, para o staff, autores, revisores e membros da Equipe Editorial.

É da responsabilidade do Editor-in-Chief investigar imediatamente as acusações de erros no trabalho publicado e garantir que as correções e retratações sejam publicadas de maneira precisa e oportuna.

### **Obrigações dos Revisores**

Os revisores devem respeitar a confidencialidade do processo de revisão. As revisões devem ser baseadas em argumentos objetivos e claros que ajudam o autor a melhorar os manuscritos. Os revisores não podem, em circunstância alguma, tirar proveito das informações privilegiadas ou das ideias obtidas por meio da revisão por pares para obter vantagens pessoais.

Informações ou ideias particulares obtidas por meio da revisão por pares devem ser mantidas em sigilo e não usadas para vantagem pessoal. Os manuscritos recebidos para

revisão devem ser tratados como documentos confidenciais. As informações contidas num manuscrito enviado não devem ser mostradas ou discutidas com outras pessoas sem a permissão por escrito do Editor-in-Chief ou dos Editores.

As revisões não devem conter críticas pessoais aos autores. Os revisores devem expressar claramente suas opiniões com argumentos de apoio, e as revisões devem ser conduzidas de forma objetiva e construtiva.

Os revisores devem identificar trabalhos publicados relevantes que não tenham sido citados pelos autores. Se um revisor encontrar alguma semelhança ou sobreposição substancial entre o manuscrito enviado e quaisquer outros trabalhos publicados, o Editor-in-Chief ou os Editores deverão ser notificados imediatamente. Os Editores irão basear-se nas políticas e procedimentos previstos para situações de plágio para identificar e reagir às acusações de plágio.

Se um revisor descobrir um conflito de interesses num manuscrito (resultante de relações ou conexões competitivas, colaborativas ou outras com qualquer um dos autores, empresas ou instituições), deverão notificar de imediato o Editor-in-Chief ou os Editores para serem dispensados do processo de revisão.

Qualquer revisor que não se sinta qualificado para rever um manuscrito ou incapaz de fornecer uma revisão imediata deve notificar o Editor-in-Chief ou os Editores para serem dispensados do processo de revisão.

### **Obrigações dos Autores**

Os autores de manuscritos de investigações originais devem apresentar um relato preciso do trabalho realizado, assim como uma discussão objetiva de seu significado. Os dados subjacentes devem ser representados com precisão no manuscrito. Um manuscrito deve conter detalhes e referências suficientes para permitir que outros possam replicar o trabalho. Declarações fraudulentas ou conscientemente imprecisas constituem comportamento anti-ético e são inaceitáveis.

A revisão por pares é a base do processo de publicação da revista. Ao enviar um manuscrito, o autor concorda ser um participante ativo e responsivo, respondendo oportuna e adequadamente aos comentários dos revisores.

Os autores podem ser solicitados a fornecer os dados brutos em conexão com um manuscrito para revisão editorial, devem estar preparados para fornecer acesso a esses dados e devem retê-los por um tempo razoável após a publicação.

É essencial que os Editores e revisores sejam informados pelos autores quando qualquer parte de um manuscrito se baseia fortemente em trabalhos anteriores, mesmo que este trabalho tenha sido escrito por um ou mais autores. É da responsabilidade do autor não apenas citar o trabalho anterior, incluindo o seu, mas fornecer uma indicação da extensão em que um manuscrito depende desse trabalho. O Editor-in-Chief fará

referência a políticas e procedimentos relativos ao plágio para identificar e reagir às acusações de plágio.

O reconhecimento adequado do trabalho de outros deve sempre ser atribuído. Os autores devem citar publicações que influenciaram na determinação da natureza do trabalho relatado.

A inclusão de citações num manuscrito enviado com o objetivo principal de aumentar o número de citações no trabalho de um determinado autor ou em artigos publicados numa determinada revista constitui um comportamento anti-ético.

A falsificação ou fabricação de dados ou resultados numéricos ou experimentais num manuscrito enviado constitui um comportamento anti-ético.

A autoria deve ser limitada àqueles que fizeram uma contribuição significativa para a concepção, design, execução ou interpretação do estudo relatado. Todos aqueles que fizeram contribuições significativas devem ser integrados como coautores. Quando existirem terceiros que tenham participado em certos aspetos substantivos do projeto de investigação, deverão ser reconhecidos ou integrados como colaboradores.

É da responsabilidade do autor notificar imediatamente o Editor-in-Chief ou os Editores se um erro significativo ou imprecisão for descoberto num trabalho publicado, para que a revista possa retrainir ou corrigir o trabalho com a maior brevidade possível.

Um autor não deve publicar manuscritos que descrevam essencialmente a mesma investigação em mais de uma revista ou a publicação principal. Se os autores tiverem usado seu próprio trabalho publicado anteriormente, ou trabalho atualmente em revisão, como base para um manuscrito enviado, deverão citar o trabalho anterior e indicar como o manuscrito enviado oferece novas contribuições para além das do trabalho anterior. Submeter o mesmo manuscrito a mais de uma revista constitui simultaneamente um comportamento anti-ético. Publicações redundantes envolvem a divisão inadequada dos resultados do estudo em vários artigos. Os manuscritos que foram publicados em outros lugares, que se encontram em revisão em outros lugares ou que foram publicados ou enviados com dados redundantes não divulgados estarão sujeitos aos procedimentos e sanções.

### **Autor Correspondente**

O nome e o endereço de email válido do autor correspondente são dados a ser fornecidos. O autor correspondente é o autor responsável pela comunicação com a revista para publicação. O autor correspondente é responsável por garantir que todos os coautores sejam incluídos no manuscrito e que todos os coautores tenham visto e aprovado a versão final do manuscrito e concordado com sua submissão para publicação.

**Fontes de Financiamento**

As fontes de financiamento da investigação do manuscrito devem ser devidamente reconhecidas. É da responsabilidade dos autores seguir quaisquer obrigações de publicação descritos pelas suas entidades financiadoras.

Todas as fontes de apoio financeiro ao projeto ou qualquer conflito de interesses substantivo que possa ser interpretado para influenciar os resultados devem ser divulgadas.

**Sanções**

No caso de serem encontradas violações documentadas de qualquer uma das orientações éticas, o Editor-in-Chief da *Perspectivas - Journal of Political Science* (agindo de forma independente ou em conjunto com a Equipa Editorial da *Perspectivas - Journal of Political Science*) pode:

1. Rejeitar imediatamente o manuscrito infrator.
2. Rejeitar imediatamente qualquer outro manuscrito enviado à *Perspectivas - Journal of Political Science* por qualquer um dos autores do manuscrito infrator.
3. Proibir todos os autores de submeter novos manuscritos para a *Perspectivas - Journal of Political Science*, individualmente ou em combinação com outros autores do manuscrito infrator, bem como em combinação com outros autores.
4. Proibir todos os autores de fazer parte do Conselho Editorial da *Perspectivas - Journal of Political Science*.
5. Nos casos em que as violações das orientações éticas são consideradas particularmente malicioso, a *Perspectivas - Journal of Political Science* reserva o direito de impor sanções adicionais.





Perspectivas - Journal of Political Science is a peer reviewed journal edited by the Research Center in Political Science (University of Minho and University of Évora).

A Perspectivas – Journal of Political Science é uma revista com arbitragem científica editada pelo Centro de Investigação em Ciência Política (Universidade do Minho e Universidade de Évora).



CICP/Editor

