

Uma Fórmula de Soft Power*

Mendo Castro Henriques

Director de Serviços no IDN

António Paradelo

Major de Artilharia. Assessor no IDN

Resumo

A existência e proliferação de *rankings* internacionais de medição de *performances* governamentais não é um acaso. São modelos supostamente objectivos para decidir da alocação de recursos e também da avaliação do poder. Quando Joseph Nye sistematizou a distinção entre *soft* e *hard power*, chamou-nos a atenção que qualquer dos tipos de poder pode ser trabalhado mediante fórmulas, construídas por indicadores extraídos de *rankings* internacionais. Na perspectiva do *hard power* existem numerosos e bem conhecidos indicadores económicos, como sejam o PNB, a capitação, a balança comercial. De igual modo a inventariação de recursos de força militar (*military capabilities*) tem clássicos exemplos. Propomo-nos aqui construir e explorar uma fórmula do *soft power*, assente em indicadores credíveis, e contendo variáveis suficientemente fundamentadas e flexíveis. Atendendo à importância crescente dos *rankings* – que são utilizados como as novas ideologias – este é um componente essencial para transmitir uma imagem do poder nacional, mediante uma avaliação objectiva.

Abstract

International rankings for governmental performance are not generated randomly. They are models that help to decide about allocation of resources and contribute to the evaluation of power. When Joseph Nye established a distinction between soft and hard power, he underlined that any type of power can be analysed through formulae composed by indicators, extracted from international rankings. From a perspective of hard power there are economic indicators such as NGP, taxes and balance of trade. Similarly, the inventory of military capabilities is also known. We propose to build and to explore a formula of soft power that relies on credible indicators, comprising variables which are flexible and validated. Due to the growing importance of rankings – used as new ideologies – they are an essential tool to convey an image of national power through an objective evaluation.

* O presente trabalho tem seus antecedentes na apresentação PROSPECTIVA ESTRATÉGICA, Poder Nacional em Cenários Internacionais realizada no IDN, 26 Junho de 2003, ao Instituto de Defesa da Polónia. Um agradecimento aos estagiários no DID, Drs. Filipe Romão e Elias Bene, que trabalharam dados estatísticos e debateram os aspectos teóricos e às Dras. Lúcia Simões e Arlete Cruz que fizeram a revisão de aspectos conceptuais. Para a evolução da fórmula agradecemos os contributos dos auditores do CDN 2006, Drs. Artur Pais, Alice Feiteira, Ana Vaz e Isoleta Almeida Costa. Agradecemos também os elementos enviados sobre indicadores de governação ao Prof. Robert Rotberg Director do Programa *Intrastate Conflict* da Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard. EUA.

A Questão

A existência e proliferação de *rankings* internacionais de medição de *performances* governamentais não é um acaso. Esgotadas progressivamente as ideologias como forma de orientar as políticas públicas, foram sendo substituídas por modelos supostamente mais objectivos para decidir da alocação de recursos e também da avaliação do poder. Com efeito, o conjunto de bens que cada governo providencia aos seus cidadãos permite definir estados fortes e fracos, estados eficazes e falhados, estados com critérios justos ou injustos.

Conquanto não possam existir *rankings* de valor absoluto, dada a complexidade da matéria, existem inúmeras abordagens úteis, elaboradas por organizações internacionais ou não-governamentais. Tais tabelas podem combinar indicadores directos sobre bens económicos, políticos, sociais, culturais, com indicadores indirectos diversos, como por exemplo corrupção, liberdade de imprensa, competitividade, cidadania, risco político, cumprimento de contratos. Entre os mais conhecidos salientamos o Índice do Desenvolvimento Humano (PNUD), uma excelente fonte de dados comparativos de saúde e educação; os Indicadores de Governança do Banco Mundial (*Governance Matters*); as tabelas da *Transparency International* que hierarquizam os países segundo a percepção de corrupção instalada; os sistemas de *rating* de crédito elaborado pela *Moody Investments*; os indicadores de liberdade de imprensa da *World Freedom House*.

A experiência confirma que este tipo de sistemas de *ranking* e os respectivos relatórios chamam a atenção da opinião pública, dos governantes, das organizações internacionais, de investidores e doadores em países desenvolvidos ou em desenvolvimento; ser avaliado é ser posto em xeque; e os governos postos em xeque vêem-se obrigados a medir os bens políticos que oferecem às respectivas populações, o tipo de governação que praticam, as suas boas e más práticas, ou seja, o modo como usam o poder.

Converter recursos em poder para obter os resultados desejados, requer boas estratégias e liderança hábil por parte dos governantes, mas implica previamente saber o que está em jogo. Os bens ou recursos de uma sociedade evoluem com a conjuntura histórica e com o acréscimo ou declínio de conhecimento. Por exemplo, o petróleo não era um recurso antes da sociedade industrial e, um dia, deixará de ser tão decisivo como na actualidade; como afirmou o Xequé Yamany “*a Idade da Pedra não*

acabou por falta de pedra”¹. Quanto ao “potencial militar”, a evolução tecnológica fez com que além da população e da produção industrial, as capacidades de comando, controlo, comunicações e informações (C3I) sejam decisivas². Em resumo, os recursos materiais de poder só podem ser avaliados em função de recursos imateriais³.

Foi Joseph Nye⁴ quem sistematizou a distinção entre *soft* e *hard power* como modo de chamar a atenção para o facto de que há sempre duas formas de uma entidade – Estado, organização, pessoa – induzir procedimentos noutra entidade: atractivos e ameaças, “o pau e a cenoura”. Uma parte da agenda política mundial funciona mediante o *hard power*, as ameaças e aplicação de força militar, a condicionalidade das vantagens e das sanções económicas. O *soft power* é exercido mediante cooperação e não por constrangimento. Este “segundo rosto do poder” permite alcançar objectivos através da autoridade, da persuasão, da atracção e do exemplo. Um país pode obter resultados desejados em política internacional porque outros países admiram os seus valores, emulam o seu exemplo, e aspiram pelo seu nível de prosperidade e abertura.

Qualquer dos tipos de poder pode ser trabalhado, de modo mais detalhado, mediante fórmulas, constituídas por indicadores. Na perspectiva do *hard power* existem numerosos e bem conhecidos indicadores económicos, como sejam o PNB, a capitação, a balança comercial. De igual modo a inventariação de recursos de força militar (*military capabilities*) tem clássicos exemplos. Deixando para o corpo deste artigo alguma crítica à abordagem de Joseph Nye, propomo-nos aqui construir e explorar uma fórmula do *soft power*, assente em indicadores credíveis, e contendo variáveis suficientemente fundamentadas e flexíveis. Atendendo à importância crescente dos

1 Obras de teoria do Poder Nacional sobre Indicadores Económicos: Klaus Knorr, *The War Potential of Nations*, 1956; sobre Resultados Nacionais: Kingsley Davis, *The Demographic Foundations of National Power*, 1954; A. F. K. Organski, *World Politics*, 1958; sobre Produto Interno Bruto: Charles Hitch e Roland Mckean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, 1960; sobre Consumos Energéticos: Bruce Russett, *Is there a Long-Run Trend Towards Concentration in the International System?*, 1968; Oskar Morgenstern, *Long Term Projections of Political and Military Power*, 1973.

2 As fórmulas têm-se complexificado sendo agora C4ISR/TA/C2W. C4 – Comando, Controlo, Comunicações e Computadores; I – Informações; S – Surveillance; R – Reconnaissance; TA – Target Acquisition; C2W Command and Control Warfare.

3 Obras de teoria do Poder Nacional sobre *Capacidades Militares em Bruto* são Inis L. Claude, *Power and International Relations*, 1962 e Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, 1968; sobre Despesas Militares, Norman Alcock e Alan Newcombe, *The Perception of National Power*, *Journal of Conflict Resolution*, 1970. Com particular interesse para Portugal é George Modelski e William Thompson, *Seapower in Global Politics: 1494-1983* que indica Forças Militares Específicas: Proporção de Forças Navais e Indicadores de Poder Nacional projectados nos estudos históricos dos “ciclos longos” da política internacional.

4 Joseph Nye, *Soft Power, The means to success in world politics*, Public Affairs, New York, 2004.

rankings - que são utilizados como as novas ideologias - cremos que este é um componente essencial para transmitir uma imagem do poder nacional, mediante uma avaliação objectiva.

As Definições de Poder Nacional

Qualquer razoável dicionário diz-nos que poder é a capacidade de realizar, ou obter resultados. O dicionário diz-nos também que o poder influencia o comportamento de outra entidade, por forma a que ela actue como pretendemos. Mas há muitas maneiras de o fazer desde a violência, a força, a coerção, o controle, a interferência, até à autoridade, ao exemplo, à atracção e à persuasão...⁵ Podemos modificar os procedimentos mediante a força ou sanções; podemos pagar a modificação; podemos controlá-los considerando-os válidos ou irrealistas; podemos apelar à autoridade ou deixar funcionar a persuasão. De facto, quando existe forte convicção de objectivos legítimos, uma entidade (Estado, organização, pessoa) consegue persuadir os seus membros a segui-la sem recorrer a qualquer tipo de ameaça ou sanção, ou seja, sem necessidade de recorrer a um poder tangível. É nesta experiência que radica o *soft power*, o poder intangível ou imaterial.

Uma abordagem aparentemente mais pragmática e tradicional poderá considerar demasiado complicadas estas questões da natureza do poder - tangível e intangível - e cingir-se a uma definição restrita do poder como posse de recursos que determinam os resultados. Nesse caso, considera-se poderoso o país que tem grande população e território, amplos recursos naturais, robustez económica, força militar, como apresentado no quadro seguinte.

5 Hannah Arendt, *Human Condition* Chicago, University of Chicago Press, 1958.

Avaliação Tradicional do Poder Nacional

- Território
Extensão
- População
Densidade Populacional
- Recursos Naturais
Consumo Energético
Acesso e Rentabilização
- Capacidade Militar
Doutrina, Liderança
Logística, Armamento
Nº Forças Armadas
- Capacidade Económica
PNB, Produção Anual
de materiais estratégicos

Uma abordagem mais sofisticada introduz variáveis múltiplas do poder nacional, distinguindo entre recursos⁶.

Nova Avaliação do Poder Nacional

Recursos

Tecnologias Cruciais, *Capacidade Empresarial*, Recursos Humanos, Capital Financeiro, Recursos Materiais

• Factores

Indicadores de Racionalidade, Capacidade Estrutural de Mobilização de Apoios, Controle Estatal, Controle Social, Constringimentos Externos, Factor de Segurança e Defesa.

• Capacidades

Recursos Estratégicos, Capacidade de Conversão, Tabela de Capacidades Militares, Capacidades de Combate Terrestre, Naval e Aérea

⁶ Capacidade Económica, Competência Administrativa, Motivação para a Guerra: Klaus Knorr, *The War Potential of Nations*, 1956; Produto Nacional Bruto, População, Densidade Populacional: Norman Alcock e Alan Newcombe, 1970; População, Capacidade Industrial, Capacidade Militar: J. David Singer, *The Correlates of War II: Testing Some Realpolitik Models*, 1980; Área do Território, População, Governação, Despesas Militares, Comércio Internacional, Número das Forças Armadas: Wayne Ferris, *The Power Capabilities of Nation-States*, 1973.

A vantagem deste tipo de abordagens é que tornam o poder concreto, mensurável e previsível. A desvantagem é que, quando o poder é assim definido como sinónimo dos recursos que o produzem, surge o paradoxo que nem sempre os melhor dotados alcançam os resultados pretendidos. Os recursos de poder não são fungíveis, como o dinheiro, nem garantem resultados; essa é a história de David e Golias, a história da resistência das nações armadas aos impérios conquistadores, a história das grandes causas desarmadas perante a pressão do poder tangível do dinheiro e das armas. “Quantas divisões tem o papa?”

Foi com este entendimento que Ray Cline criou a célebre “Equação do Poder”, $P=(C+E+M)\times(S+W)$, em que P - Poder; C - Massa Crítica; E - Capacidade Económica; M - Capacidade Militar; S - Saber; W - Vontade. O que avulta na fórmula de Cline é que a par dos indicadores de *hard power* como as Capacidades Económica e Militar, apresenta indicadores de *soft power*, como o Saber e a Vontade. Independentemente da exactidão da fórmula de Cline, o que importa sublinhar é que o *poder* resulta de um produto entre *hard power* e *soft power*. Isto significa que existe uma interacção entre estas duas variáveis e que países e organizações só terão *poder* se as souberem conjugar; sendo o *poder* o resultado de um produto, se uma delas se encontra perto do zero, o resultado final será também perto de zero.

A actual distribuição internacional dos recursos de poder também permite extrair algumas conclusões sobre o *soft power*. É corrente a afirmação que os EUA são a única super potência num mundo “unipolar”. Mas a realidade é mais complexa e, por assim, dizer, tridimensional. No plano superior das questões militares inter-estatais clássicas, os EUA são o único superpoder com alcance global das forças armadas, e aqui têm hegemonia em termos tradicionais. No plano intermédio das questões económicas, a distribuição de poder é multipolar. Sem, pelo menos, o acordo da União Europeia, do Japão e da China, os EUA não podem obter resultados no comércio internacional ou nas questões de regulamentação financeira. No plano básico das ameaças transnacionais do terrorismo, crime organizado, tráfico de armas, mudança climática e a propagação de doenças infecciosas, o poder de actuação distribui-se de modo caótico entre Estados e actores não estatais. Só ideólogos como os neo-conservadores e os internacionalistas de esquerda continuam, nestas circunstâncias, a falar de um mundo unipolar ou de um “império” americano; continuam a confundir o necessário com o suficiente; omitem o facto - por meio da propaganda, da mentira ou da camuflagem - que para criar e distribuir bens políticos é necessário o uso de recursos intangíveis do poder.

O *soft power* não é o mesmo que influência; esta também pode assentar no poder tangível das ameaças e dos pagamentos. É mais do que persuasão ou a capacidade de modificar mediante argumentos. É uma capacidade de atrair e o que atrai é a capacidade de obter bens. A atracção pode até ser medida por sondagens e avaliações de grupos de referência. Se o poder de atracção produz os resultados desejados, isso é outra questão, a ser julgada em casos particulares. A atracção não determina os procedimentos dos outros, e existe uma diferença profunda entre os recursos ou bens materiais que caracterizam o *hard power* e os recursos ou bens intangíveis típicos do *soft power*.

O poder de comando assenta na coerção ou na indução. O poder de cooperação assenta na atracção da cultura e valores e na capacidade para manipular escolhas. Poder tangível e intangível relacionam-se porque são aspectos gémeos da capacidade de alcançar uma finalidade. A distinção entre eles é de grau, tanto na natureza dos procedimentos, como na tangibilidade dos recursos, como no tipo de políticas públicas. O quadro seguinte sistematiza estes aspectos.

Matriz de Poderes			
	Procedimentos	Recursos	Políticas
Poder Intangível	Persuasão Atracção Autoridade	Valores Cultura Políticas Instituições	Diplomacia Pública Cooperação Imagem
Poder Económico	Interferência Controle Troca Apoio	Produção Crédito Competitividade Pagamento	Comércio Financiamento Subsídio Sanções
Poder Militar	Coerção Força Violência	Presença Protecção Dissuasão	Alianças Operações de Paz Diplomacia não Institucional Guerra

Teoria dos Bens

Sobre os dois tipos de poder existe toda uma nova teorização dos bens que é importante aqui referir. O conceito de bens foi importado da filosofia pela ciência económica, onde substituiu conceitos como “riquezas”, “produtos” e “mercadorias” para

referir todos os meios capazes de satisfazer os desejos humanos⁷. “Bem”, segundo Carl Menger é “uma coisa reconhecida como apta para a satisfação de uma necessidade humana e disponível para essa função.” A partir desta definição, abundam as classificações de tipos de bens, mas sempre dentro do entendimento que são objectos, quer sejam produtos, quer serviços. A expressão popularizou-se na caracterização do mercado comum europeu como permitindo “a livre circulação de pessoas, bens e serviços”⁸.

Algo se ganhou e algo se perdeu com esta utilização do conceito. Ganhou-se uma visão objectiva e abrangente das necessidades humanas e da espantosa incorporação de conhecimento e tecnologia na produção dos mais variados tipos de bens. Perdeu-se a noção de que os bens não são apenas produtos que satisfazem desejos particulares; são bens também as instituições que permitem a cooperação e os valores que permitem escolher entre produtos e sistemas institucionais.

Temos que introduzir algumas premissas para hierarquizar os bens numa nova teoria. Os indivíduos dispõem de capacidades para se proverem de bens particulares que satisfaçam as respectivas carências. As comunidades permitem a cooperação entre indivíduos em quadros de ordem institucional. A história revela que os bens de valor permitem escolher entre formas de cooperação, geradoras de progresso ou decadência, de inovação ou conformismo, de liberdade ou opressão, etc.⁹.

Num nível elementar, o bem particular é objecto de desejo que provoca prazer e satisfação ao ser alcançado, mas também aversão e dor quando as capacidades individuais são frustradas. Os bens de ordem são as instituições que coordenam a satisfação dos desejos. Os bens situados no nível da reflexão e juízo, deliberação e escolha são os valores que nos permitem escolher entre sistemas e instituições.

7 O termo foi introduzido por fisiocratas como Jean Baptiste Say e economistas clássicos como Richard Malthus e generalizado pela Escola Austríaca. Os termos *goods*, (inglês) *güter* (alemão) *biens* (francês) equivalem-se para designar os meios capazes de satisfazer os desejos.

8 Vg. as distinções entre bens livres ilimitados e bens económicos escassos; bens reais e imaginários; bens materiais e bens de serviço ou imateriais (Ferrara); bens de 1º, 2º e 3º grau, conforme a distância ao produto final, bem de 1º grau (Menger); bens directos (produtos) e indirectos (capital); bens naturais e bens produzidos (Nogaro); bens consumíveis e não consumíveis; bens de procura elástica e rígida (Badouin); bens móveis e imóveis; bens corpóreos e incorpóreos; bens inacabados e bens com incorporação de técnica (Perroux); bens complementares (exigem utilização conjunta), sucedâneos (alternativas de consumo) e concorrenciais (bens de custos associados); bens activos (implicam variação de outros preços) e passivos (Mayer); bens únicos (raros) e reproduzíveis (diversidade); bens de custo e bens de monopólio (Von Wieser). *Dictionnaire des Sciences Économiques*, Paris, PUF, 2001.

9 Bernard Lonergan, *Insight*, ed. 1957, pp. 596-98 Levels of Good.

Estes bens são comuns pois, teoricamente, todos têm acesso a eles, e todos beneficiam da actuação individual e institucional. Alimentos e habitação são exemplos de bens comuns particulares. São exemplo de bens comuns de ordem os sistemas de educação, de saúde e de segurança, um sistema judicial e político justo, um sistema económico de crescimento, um ambiente não poluído. É evidente que se tudo funcionar em ciclo virtuoso, teremos coesão social, paz, segurança e liberdade, exemplos de bens comuns de valor. A realidade política oferece, infelizmente, bem mais exemplos de ciclos viciosos em que a fome, pobreza, analfabetismo, epidemias, conflito social, crise política e guerras estão na ordem do dia. Em todo o caso, apresentamos em quadro o ciclo virtuoso.

Quadro 2

CICLO VIRTUOSO	Bens Particulares	Bens de Ordem	Bens de Valor
Realização Pessoal	Verdade Capacidade de acção	Estados Igrejas, Universidades Empresas	Ciências Artes Religiões
Estima	Reconhecimento Causas comuns	Família Escola Associações	Ética Deontologia
Pertença	Materiais e imateriais	Trabalho Ordem social	Direito Etiqueta Estética
Segurança Alargada	Segurança, bem-estar	Sistema Judicial Forças Armadas e de Segurança	Direitos Códigos
Sobrevivência	Alimentos, Habitação. Bens móveis e imóveis	Sistemas de Produção, Conservação e Distribuição	Gastronomia Urbanismo

Seleção dos Indicadores

Antes de nos debruçarmos sobre a fórmula do *soft power* e as suas variáveis, consideramos importante referir que tentar colocar indicadores de poder segundo uma

fórmula matemática não constitui um exclusivo de Ray Cline. A par dele conhecem-se outras combinatórias de:

Nicholas Spykman, com Potencial (V), Potencial Mássico (Q), Factor Dinâmico (\rightarrow), Distancia ao Ponto de Aplicação (D), Atrito ou Dinâmica do Meio (E)...;

André Beaufre , com Potencial (V), Variável - Circunstâncias de Momento (K), Forças Morais (Y) e Forças Materiais (F)...;

Wilhelm F. - *Formeln zur Macht: Prognosen über Volkern, Wirtschaft Potentiale*, 1965 Índice Global de Poder (M), Produção de Energia (Ms), Produção de Aço (Me)...;

e

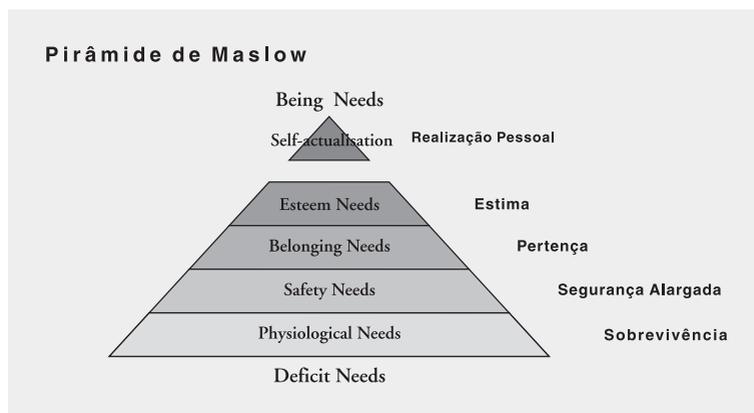
Clifford German, *A Tentative Evaluation of World Power*, 1960 - Capacidade Nuclear (CN), Território (T), População (P), Indústria (I), Capacidade Militar (CM)...¹⁰

$V = \vec{Q} \times \frac{1}{ExD}$	Nicholas Spykman
$V = K \times Y \times F$	André Beaufre
$M = \sqrt{M_s + M_e}$	Wilhelm F.
$P = CN (T+P+I+CM)$	Clifford German
$P = (C+E+M) \times (S+W)$	Ray Cline

10 CABRAL COUTO, *Elementos de Estratégia*, 245, 1988; e TELLIS, BIALLY, LAYNE e MCPHERSON, *Measuring National Power in the Postindustrial Age*, Rand Corporation, 2000.

Na perspectiva do *soft power*, a fórmula deve apresentar os bens políticos que satisfazem as necessidades intangíveis dos estados. São difíceis de quantificar mas são vitais para o funcionamento das sociedades. Tais necessidades apresentam-se como expectativas e direitos dos cidadãos e como capacidades e obrigações dos estados. São permeadas pelas culturas políticas nacionais e conferem substância ao contrato social entre governantes e governados. Cada governo existe para providenciar a uma população nacional (que é simultaneamente habitante, pagante, votante e utente de sistemas de educação, de saúde, etc.) determinados tipos de bens de ordem que o sector privado e a sociedade civil não alcançam: a segurança física perante as ameaças de crime e perante o risco de ameaça externa; o primado do estado de direito, e seus direitos, liberdades e garantias de estabilidade económica de serviços de educação e saúde, de ambiente, etc.

Sendo preciso um critério para ordenar estes bens, podemos ir buscá-lo à hierarquia de carências do ser humano, tal como é apresentada na “Pirâmide de Maslow” e que lista sobrevivência, segurança alargada, estima e realização pessoal¹¹.



11 A. H. Maslow. *A Theory of Human Motivation*. *Psychological Review*, 50, 370-396. (1943). “The present paper is an attempt to formulate a positive theory of motivation which will satisfy these theoretical demands and at the same time conform to the known facts, clinical and observational as well as experimental. It derives most directly, however, from clinical experience. This theory is, I think, in the functionalist tradition of James and Dewey, and is fused with the holism of Wertheimer, Goldstein, and Gestalt Psychology, and with the dynamicism of Freud and Adler.” This fusion or synthesis may arbitrarily be called a ‘general-dynamic’ theory. Para uma crítica de Maslow cf. M. A. Wahba & L. G. Bridwell. *Maslow reconsidered: A review of research on the need hierarchy theory*. *Organizational Behavior and Human Performance*, 15, 212-240. (1976).

O primeiro destes bens é a sobrevivência, ou seja, a manutenção da existência humana em sociedade, através de sistemas de produção, conservação e distribuição que fornecem bens móveis e imóveis. As sociedades produzem e gerem estes bens em diferentes graus de desenvolvimento. O bem subsequente é a segurança humana que consiste na contenção do crime e na remoção de ameaças. Sem esta condição prévia de segurança pública, providenciada pelas autoridades, não são atribuíveis outros bens que caracterizam o estado de Direito. Um sistema judicial permite resolver querelas segundo normas de boa governação. A participação no processo político é outro bem político intangível. Estão em jogo as liberdades essenciais, os direitos de participação, o respeito pelas instituições nacionais, as liberdades e garantias e a tolerância da diferença. Depois vêm os sistemas de saúde, educação, ambiente, vias de comunicação, sistema bancário e financeiro, um sistema fiscal, a sociedade civil, etc.

Muitos destes componentes são já medidos por indicadores directos e indirectos nos *rankings* referidos no início deste artigo. Faltava um método holístico com capacidade de produzir resultados mais objectivos e quantificáveis. Quantificar *performances* significa avaliar o modo como um país é governado.

Elaboração da Fórmula

O passo final na elaboração da Fórmula do *soft power* é a selecção das variáveis que a constituem. Devem caracterizar de um modo tão detalhado e preciso quanto possível os países e, ao mesmo tempo, serem indicadores de *soft power*.

Existem vários problemas a ultrapassar e alguns que são incontornáveis, independentemente dos refinamentos filosóficos e algébricos a introduzir na fórmula. É preciso medir resultados e não *inputs*. Não interessam as alocações orçamentais, mas sim os indicadores de resultados; não interessam, por exemplo, dotações orçamentais para a educação, mas sim os resultados do que os governos realizam com fundos atribuídos.

Por outro lado, os dados dos *rankings* são desiguais. Nem todos os países estão representados, sobretudo os mais pobres e problemáticos. Os dados disponíveis podem ser suspeitos por manipulações na fonte. Normalmente, procura-se que os indicadores substitutos resultem de dados comparados entre países vizinhos, sendo preciso um consenso entre peritos para apurar indicadores substitutos. Nos *rankings* de seriação

bruta, seria interessante ponderar os intervalos entre os seriados, mediante um cálculo de derivadas¹². Todas estas cautelas exigem que a fórmula se mantenha em aberto.

Após vários tipos de pesquisas, e muitos becos sem saída o nosso estudo acabou por nos levar a 17 variáveis distintas.

Língua (FN)

A língua utilizada pela maioria da população de um país é um instrumento de comunicação e um meio de racionalização que se exprime através de realizações culturais. A multiplicidade de línguas é um bem, pelo que representa de interculturalidade e cada língua também é um bem pelo que representa de criatividade. Como cada língua é associada à imagem do país de origem, a utilização de uma língua fora do país de origem (as geofonias) é sinónimo de *soft power*.

Utilizámos o *ranking* das 50 línguas mais faladas no mundo, conforme a 13ª edição do *Ethnologue* do *Summer Institute of Linguistics*¹³.

Educação (FN)

O sistema educativo é um bem de ordem, susceptível de ser observado e avaliado segundo muitas perspectivas. Optámos por escolher um indicador que caracterizasse a educação de modo transversal, como seja a Taxa de Escolarização Bruta Combinada do Ensino Primário, Secundário e Superior, do *Relatório de Desenvolvimento Humano*.

I&D (FN)

Variável incontornável que exprime a capacidade tecnológica de transformação das condições sociais, não sendo fácil determinar um indicador ponderado. Como índice de inovação, investigação e desenvolvimento de um país, usámos o número de investigadores em I&D por milhão de pessoas. Utilizámos como fonte o *Relatório de Desenvolvimento Humano*.

Cidadania (FN)

A cidadania é algo de incontornável quando o objecto de análise são os Estados, a participação dos cidadãos no processo político, o respeito pelos direitos humanos e os

12 Agradecemos ao Dr. Ramon Fernandes (CDN 2006) as observações neste sentido.

13 Também pode ser considerado o ranking de línguas do Atlas da Globalização do *Le Monde Diplomatique*, 12 e 13, 2003.

direitos de cidadania de primeira geração, tais como a liberdade de reunião, de expressão, de circulação são muitas vezes a diferença entre as democracias e as ditaduras. Para caracterizar este indicador integrámos na fórmula do *Soft Power* o Índice *Voice and Accountability* do Relatório de Governança do Banco Mundial, por abranger todas estas vertentes da cidadania.

Justiça (FN)

Apesar das dificuldades em seleccionar indicadores, o Estado de Direito (que os anglo-saxónicos definem com a expressão mais vaga e mais abrangente de *rule of law*) pode ser avaliado quantitativamente. Um bom sistema judicial é o que permite resolver querelas e implementar organizações segundo normas de boa governação nesta área. Essas normas tomam a forma de códigos e procedimentos jurídicos, normas de segurança da propriedade e dos contratos, e assentam na independência do sistema judicial. Os indicadores relacionados com o sistema penal são úteis para aferir os valores genéricos do sistema jurídico. Decidimos utilizar o ranking *Rule of Law* do Relatório de Governança do Banco Mundial, por ser um indicador transversal onde estão expressos vários aspectos da justiça como sejam a incidência de crimes, capacidade judiciária e o cumprimento de contratos.

Ambiente (FF)

Na actualidade, a qualidade do ambiente de qualquer país ou região é inseparável da sua caracterização. Também está em debate o modo como os diferentes países se comportam face ao ambiente do planeta, nomeadamente o impacto das emissões poluentes na transformação do clima. Para caracterizar o ambiente dos diferentes países considerámos o *ranking* de Performance Ambiental realizado anualmente pelas Universidades de Columbia e Yale dos Estados Unidos. Este *ranking* além de ser extremamente credível, sintetiza indicadores ambientais como: saúde ambiental, qualidade do ar e da água, preservação da biodiversidade e dos recursos naturais, exploração de energias renováveis e emissões poluentes.

Saúde (FF)

A saúde é uma das bases do desenvolvimento de um país e da qualidade de vida, sendo uma das condições obrigatórias para mobilizar recursos humanos. Optámos pelo *Ranking* de Performance de Saúde da Organização Mundial de Saúde, pois é obtido com base em múltiplos indicadores no sector da saúde, que englobam os

meios humanos e materiais colocados à disposição da população e também a saúde aparente dessa mesma população.

Património (FF)

Um bem ou mais-valia de cada país que representa a capacidade de afirmação própria e junto da comunidade internacional. Considerámos o número de monumentos - arquitectónicos, históricos ou naturais considerados como património da humanidade. Assim, tornava-se obrigatória a sua inserção na fórmula, tendo por base o *Ranking of World Heritage* da UNESCO.

Turismo (FF)

Uma das variáveis que melhor traduz a imagem internacional de um país é o turismo. Ser um destino turístico mais procurado, é habitualmente sinónimo de ser um país estável, seguro e com qualidade nas infra-estruturas e no ambiente natural e urbano. Mas há excepções. O carácter atractivo de um país para o turismo - de massa, de qualidade, sazonal - é indicador de características positivas da população e de excelência do património. Aplicámos na fórmula, o *ranking* da Organização Mundial de Turismo de chegadas de turistas por país de destino.

Competitividade (FF)

Apesar de estar muito perto da linha de demarcação entre *soft* e *hard power*, por ter uma forte incidência económica não quisemos deixar de considerar a variável competitividade, pois é um indicador fundamental à caracterização do desenvolvimento, conhecimento e prosperidade das nações. Assim considerámos o *ranking* de competitividade do Fórum Económico Mundial, que integra variáveis relacionadas com o ambiente macroeconómico, desenvolvimento tecnológico, qualidade dos recursos humanos, infra-estruturas, instituições públicas e sector empresarial.

População (P)

Apesar de “beneficiar” de algum modo os países mais populosos, considerámos importante inserir na fórmula um indicador do número de pessoas originárias de um determinado país em função da população mundial, englobando não só a população no interior das fronteiras, mas também as comunidades espalhadas pelo mundo. Na fórmula, é introduzido o valor obtido pela divisão da população do país em análise, pela população mundial (em milhões), a fim de tornar esta variável de dimensão semelhante às restantes, sendo o valor afectado de um coeficiente 10.

Participação em Organizações Internacionais (POI)

Cada país pertence a diversas Organizações Internacionais. Este dado indica uma identidade nacional aberta, caracterizada pela gestão de múltiplas pertenças e pelo acréscimo de poder negocial, poder de acesso e poder de *agenda-setting*. Também aqui há excepções. Para indicar a participação dos países na comunidade internacional, inserimos na fórmula o número de Organizações Internacionais em que cada país tem assento. Para situar esta variável com o mesmo valor relativo das restantes, o valor é afectado de um coeficiente 100.

Diuturnidade (D)

Por diuturnidade, entendemos o prestígio histórico de um país, a marca que deixa na história, expressa em séculos. Sendo a diuturnidade a capacidade de sustentação de uma entidade, a soma crescente de anos é um bem de ordem. Por forma a encontrar uma base histórica desta variável, considerámos na fórmula 5 níveis relacionados com as datas de independência nacional. Partindo de 2005, num primeiro nível encontram-se os países com menos de 50 anos, pós Descolonização; no segundo de 50 a 200 anos, pós Revoluções Liberais; no terceiro de 200 a 600 anos, pós Renascimento; no quarto de 600 a 1000 anos formados na Idade Média e finalmente no nível cinco os países com mais de 1000 anos de existência, desde a Antiguidade. Na fórmula são inseridos os diferentes níveis, de 1 a 5.

Saldo Migratório (C)

O facto de um país acolher migrantes (em vez de perder população por razões sistémicas diversas mas sempre negativas) facilita o desenvolvimento. A imagem positiva de um país como lugar de futuro para outros povos – acompanhada ou não da característica de multiculturalidade – encontra-se representada na fórmula através do saldo migratório que é obtido pela diferença entre as populações que saem de um país (emigrantes) e as que entram (imigrantes). O ranking considerado para caracterizar este indicador, é o apresentado pela CIA no seu *Factbook*.

Minorias, Etnias, Religiões e Línguas (C)

Consideramos a multiculturalidade como mais-valia para qualquer país, pela inovação e cruzamento que proporciona de experiências culturais diversas. No entanto, a diversidade de etnias, religiões e línguas acima de um determinado patamar poderá ser um factor de desagregação social. Por se tratar de um factor ambíguo, origina debates cujas razões opostas podem ser sempre validadas. Correndo o risco

da simplificação, introduzimos na fórmula o número de etnias, religiões ou línguas com mais de 5% da população. Este valor é afectado de 0,1 para tornar esta variável de dimensão semelhante às restantes.

Apresentação da Fórmula

Uma vez estabilizadas as variáveis, a fórmula final é obtida do seguinte modo:

- As variáveis Língua, Educação, I&D, Cidadania e Justiça, são somadas constituindo o valor FN representativo do Factor Normativo (FN) do *soft power*.
- Saúde, Ambiente, Património, Turismo e Competitividade, também são somadas constituindo o valor FF representativo do Factor Físico do *soft power*. A dualidade Normativo/Físico é qualitativamente importante mas não tem impacto quantitativo na fórmula.
- As variáveis População (P) e Participação em Organizações Internacionais (POI), são somadas e o resultado é multiplicado à soma de FN e FF e à Diuturnidade (D).
- Todas estas variáveis são agrupadas no numerador.
- As variáveis Minorias, Etnias, Religiões, Línguas e Saldo Migratório são somadas e constituem o divisor da fórmula representando a Coesão (C).

$$\frac{(FN + FF) \times (P + POI) \times D}{C}$$

Como podemos observar, foram seleccionados indicadores que não valorizam os países em função da sua dimensão geográfica ou populacional; os valores são expressos em função de uma média e não de um valor global.

Para todas as variáveis que é possível seriar, na fórmula é inserido o número de ordem do respectivo *ranking*, existindo um cálculo prévio que determina o número de pontos atribuídos a cada país em função do lugar que ocupa no *ranking* e do número total de países que nele figuram.

Finalmente, a fórmula gera valores absolutos que permitem comparar em termos de *soft power* a posição relativa dos países entre si. Neste sentido, é um *ranking* de *rankings*, ou seja um meta-indicador.

A fórmula do *soft power* que aqui apresentamos resulta da evolução e análise de várias outras fórmulas que testámos. Além dos 17 indicadores finais seleccionados, tivemos de abandonar outros indicadores. A título de exemplo passaremos a apresentar alguns deles pois consideramos relevantes as razões para o seu abandono:

- Grandes Eventos - a obtenção da organização de eventos internacionais importantes (como por exemplo no caso de Portugal, a Expo 98, o Masters de Ténis, o Rock in Rio, o Euro 2004 ou o Rally Dakar) é uma consequência e não uma fonte de *soft power*;
- Celebidades e Individualidades - do mesmo modo considerámos que a colocação de individualidades em cargos internacionais de referência, é também uma consequência e não origem de *soft power*;
- Grandes Marcas Internacionais - esta variável acabou por ser rejeitada, pois em nosso entender está demasiado dependente da componente económica, ou melhor, da combinação dos factores intangíveis com o *hard power*.

Aplicação da Fórmula

Na posse de uma fórmula de *soft power* e de um conjunto de dados estatísticos que caracterizam as suas diferentes variáveis, recorremos a um conjunto de 12 países, com tratamento estatístico de base semelhante em todas os indicadores. Depois de aplicada a fórmula, esses países ficaram ordenados do seguinte modo:

França;
Itália;
Japão;
Reino Unido;
Portugal;
Estados Unidos
Espanha;
Rússia;
Noruega;
Canadá;
Finlândia;
e Coreia do Sul.

Conclusões

De um modo surpreendente, Portugal ficou colocado em quinto lugar nesta amostra, à frente de países como os EUA, Espanha, Canadá e Finlândia. Como se aludiu atrás, o *soft power* só produz os resultados desejados, se multiplicado por outros recursos de governação. No caso de Portugal, existe uma potencialidade muito clara no que ao *soft power* diz respeito; a questão é saber se ela está a ser explorada.

O certo é que a capacidade governamental de providenciar bens é distinta do nível de rendimento. Por isso mesmo, países menos dotados em recursos económicos poderão potenciar pela I&D, inovação e competitividade o que a natureza não lhe deu; ou estados autoritários (Singapura) têm *performances* por vezes superiores às das nações democráticas na oferta de bens políticos como segurança, prosperidade, infra-estruturas, serviços médicos e educativos; pelo contrário são deficitários em liberdade política, o estado de direito e a realização cultural.

Em jeito de conclusão, referimos que o *soft power* é cada vez mais importante quer no contexto do Sistema Político Internacional quer como modo de analisar o Potencial Estratégico Nacional pelo que deve ser analisado, formulado e divulgado. Independentemente dos referenciais estatísticos escolhidos e da fórmula que adoptámos, são sinónimo de *soft power* indicadores como a Língua, Educação, I&D, Cidadania, Justiça, Ambiente, Saúde, Património, Turismo, Competitividade e os factores de Coesão Nacional. Esperamos que esta fórmula e os *rankings* decorrentes constituam uma credível chamada de atenção, uma vez que fornecem instrumentos para avaliar um dos pólos essenciais da governação.

Indicadores e Fontes dos Rankings Utilizados

Língua (FN)

Ranking das Línguas mais faladas do Mundo do *Ethnologue*, *Summer Institute of Linguistics*: <http://www.photius.com/rankings/languages2.html>

Educação (FN)

Taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior, do Relatório do Desenvolvimento Humano da ONU:

http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1

I&D (FN)

Investigadores em I&D por milhão de habitantes, do Relatório do Desenvolvimento Humano da ONU: http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1

Cidadania (FN)

Voice and Accountability, World Bank – Governance Indicators:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/>

Justiça (FN)

Rule of Law, World Bank – Governance Indicators:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/>

Ambiente (FF)

Índice de Performance Ambiental, *Yale University and Columbia University:*
<http://www.yale.edu/epi/>

Saúde (FF)

Ranking de Performance de Saúde da Organização Mundial de Saúde:
http://www.photius.com/rankings/world_health_performance_ranks.html

Património (FF)

Lista do Património Mundial da UNESCO: <http://whc.unesco.org/pg.cfm?cid=31>

Turismo (FF)

Ranking da Organização Mundial de Turismo de chegadas de turistas por país de destino: <http://www.world-tourism.org/facts/menu.html>

Competitividade (FF)

Ranking de Competitividade do Fórum Económico Mundial:
<http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Growth+Competitiveness+Index+rankings+2005+and+2004+comparisons>

Saldo Migratório (C)

Número de migrantes por mil habitantes:
<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/fields/2112.html>