



***O poder e o processo de decisão política:
equilíbrios, capacidades e percepções***

Nuno Mira Vaz

Resumo

As opções políticas dos estados são inevitavelmente condicionadas pelas relações de poder que se estabelecem em cada situação concreta.

Contudo, a avaliação dos poderes relativos, que devia resultar duma análise objectiva, está por sua vez fortemente vinculada a factores de natureza subjectiva, induzidos por percepções desligadas da realidade, as quais afectam de forma irremediável todo o processo de decisão política.

Existe na opinião pública o fundado sentimento de que os indivíduos e os grupos buscam o poder como forma de alcançar objectivos. E é igualmente sabido que o poder é um ingrediente indispensável do processo de decisão política, porque é através da análise das relações de poder que os responsáveis políticos optam por estratégias de confronto ou de acomodação. Esta percepção, todavia, não nos permite visualizar a natureza profunda do poder, nem nos fornece justificação para certas acções empreendidas, como não afasta a suspeita de que, em muitas ocasiões, o único propósito do exercício do poder é o próprio poder. Onde tal se verifica, isto é, onde o poder constitui um fim em si mesmo, «(...) estamos perante aquilo a que Toynbee chama uma enormidade. Portanto, tratar do poder fora do contexto específico de finalidades e propósitos que ele deve servir, retira-lhe qualquer racionalidade e torna impossível saber se é adequado à situação (...)»⁽¹⁾.

A conhecida definição de Max Weber (*Poder é a probabilidade de que um actor envolvido numa determinada relação social, se coloque em posição de exercer a sua vontade, a despeito das resistências, e independentemente das bases em que se apoie tal probabilidade*), dadas as suas claríssimas referências sociológicas, não permite uma extrapolação automática do conceito para o domínio das relações internacionais; contudo, na medida em que lhe desvenda a *natureza dúplice*, permite-nos conhecer um pouco melhor a sua complexa estrutura: por um lado temos o poder entendido como *capacidade para atingir certos objectivos*; por outro, temos o poder como *relação entre duas partes* que desejam influenciar-se mutuamente. Isto é, o poder refere-se em simultâneo à *capacidade para produzir um efeito* – e nessa acepção espera-se que ele assuma a conexão entre causa e efeito – e aos *constrangimentos ou aos conflitos de vontades* que marcam as relações entre as unidades políticas – e neste caso assume-se como atributo de relações entre partes.

Na realidade, entre as unidades políticas que procuram manter as suas **soberania e integridade territorial** no seio do sistema internacional, originam-se com frequência situações em que a incompatibilidade de interesses e de vontades conduz ao emprego da força, militar ou outra.

(1) Wolfers, 1969, p. 176

Esta **força** é constituída pelos *meios, recursos e capacidades de toda a natureza, militares, económicos, humanos, organizacionais e psicológicos de que um actor político pode lançar mão ou tirar partido para alcançar os seus objectivos,*⁽²⁾ e não deve confundir-se com **poder**, pois a força é sempre imediatamente mensurável, enquanto o poder é aferido a cada situação específica, podendo ter um valor diferente em cada uma delas.

Para o general Abel Couto, **poder** é o *conjunto de forças de qualquer natureza, morais e materiais, que um actor pode utilizar, em circunstâncias determinadas, em apoio da sua estratégia*⁽³⁾. Arnold Wolfers prefere defini-lo como a resultante de dois fenómenos concomitantes: a *«política de poder»* e a *«luta pelo poder»*, com o significado preciso de *capacidade para coagir ou, mais precisamente, para infligir privações a outro actor*⁽⁴⁾. E para Kissinger, poder é muito cruamente *a habilidade para ocupar o papel central nos conflitos e remover todos os obstáculos*.

Jack C. Plano afirma que o exercício do poder político tem sido o ingrediente principal do sistema de estados desde a emergência do conceito de soberania e define o poder nacional – entendido como representando em simultâneo os meios utilizados e o objectivo visado por cada parte – como a influência ou controlo exercido por uma nação sobre outra ou outras.

Os autores da escola realista insistem em considerar que num sistema internacional com a configuração do actual se torna inevitável, mais cedo ou mais tarde e verificadas certas circunstâncias, que um ou outro estado se deixe tentar pelo uso da força; e essa contingência obriga a que todos se preparem militarmente, sob pena de virem a ser dominados pelos estados perturbadores. Entre nações – dizem –, o estado natural é o de guerra. Não no sentido de que o estado de guerra é permanente, mas no de que, uma vez que cada unidade política age de motu próprio, ela pode eclodir a qualquer momento:

«(...) A política interna dos estados é o reino da autoridade, da lei e da administração, ao passo que a política internacional é o domínio do poder, da luta e da acomodação compulsiva. Por outras palavras: enquanto o estado é descrito como hierárquico, vertical, centralizado, heterogéneo e dirigido, o sistema internacional é de natureza anárquica, horizontal, descentralizada, homogénea e não-dirigida.

⁽²⁾ Couto, 1988, p. 40

⁽³⁾ Idem, p. 241

⁽⁴⁾ Wolfers, 1969, p. 175

A força é considerada a *ultima ratio* da política. Na ordem internacional ela é não só a última ratio mas também, e em permanência, a primeira. Para evitar que a força seja de facto a *ultima ratio* da política, seria necessário, como nos diz Ortega e Gasset, que 'ela se submetesse previamente aos critérios da razão' (...)»^(*).

Embora o pessimismo da escola realista seja compreensível, porque fundado numa apreciação objectiva da história do mundo, deve todavia ter-se em conta que a própria existência da força (entendida aqui como militar) também pode servir a causa da paz, uma vez que a eventualidade da sua utilização por um possível adversário modera muitas exigências e incentiva a resolução pacífica dos conflitos. Todo o actor consciente das consequências dum conflito armado tem tendência a ponderar se os ganhos a obter dele poderão justificar os riscos que se correm.

Esta ponderação está na origem do conceito de «balance of power», uma abstracção que pode ser designada em português por **equilíbrio de poderes**, e que pretende descrever a «forma como os estados procuram assegurar a sua própria segurança num contexto muito fluido de alianças e alinhamentos». Tem naturalmente uma vocação conjuntural e pode ser expressa em termos de equação do poder, de acordo com a qual os factores (os estados) podem encontrar-se numa situação de equilíbrio aproximado, ou então um deles dispõe de uma preponderância temporária sobre os outros. Uma vez que os estados são soberanos e procuram maximizar os seus interesses individuais, a relação de poderes está em permanente fluxo, pois as unidades políticas tendem a mudar de campo sempre que for conveniente reconstituir um equilíbrio rompido.

«Equilíbrio de poderes» refere-se portanto a um modelo relativamente estabilizado do relacionamento entre estados, que aparece com frequência associado à situação concreta da política intra-europeia dos últimos 150 anos. «(...) Estruturalmente, o sistema é visto como um conjunto de estados, unidades autónomas de poder com políticas próprias, envolvidas num inter-relacionamento muito íntimo e inevitável; não dispõe de um órgão político central encarregado da supervisão e controlo das relações entre os diversos intervenientes. A regra básica consiste em não aceitar que qualquer um dos estados se coloque em posição de exercer o seu poder em detrimento dos

(*) Idem, pp. 25 e 26

restantes, considerando-se que o poder assumido por forma irrestrita no interior do sistema constitui uma ameaça à segurança das outras unidades políticas envolvidas. Além disso, subentende-se que o antídoto adequado contra o poder é o próprio poder. E assim sendo, a estabilidade nas relações internacionais requer equilíbrio; sempre que o poder de um estado ou coligação é contrabalançado por um poder de valor aproximado no interior do sistema, as acções agressivas são improváveis, ou pelo menos têm sucesso duvidoso. Nestes termos, um sistema de «equilíbrio de poderes» tem a função essencial de estabelecer e manter o equilíbrio entre diversas unidades políticas (...)»⁽⁶⁾.

Para Arnold Toynbee, «balance of power» é um sistema de dinâmica política que pretende reger a coexistência pacífica dos poderes dum colectivo de estados independentes. «(...) Num mundo assim, o Equilíbrio de Poderes encarrega-se de manter em nível moderado o poder político de cada estado envolvido. (...) E qualquer estado que pretenda ultrapassar o nível estipulado torna-se automaticamente em alvo da pressão de todos os outros; e esta pressão é mais intensa no centro do grupo de estados e mais moderada na periferia (...)»⁽⁷⁾.

Segundo Morton A. Kaplan, a existência dum «balance of power», implica que o comportamento dos diversos actores incluídos no sistema se submeta a um conjunto de regras não explícitas que a todos obriga⁽⁸⁾:

- os actores agem, sempre que o considerem oportuno, para maximizar as suas capacidades, mas preferem negociar a combater;
- todavia, preferem combater a deixar fugir uma oportunidade de atingir os seus objectivos;
- porém, se verificam que a luta conduz à eliminação dum actor essencial ao equilíbrio do sistema, preferem por-lhe termo;
- os actores opõem-se activamente a qualquer coligação ou actor individual que pretenda assumir posição de predominância relativamente aos outros;
- os actores agem para obrigar os outros actores a respeitar os princípios de organização supranacionais que respeitam a todos e a cada um;

⁽⁶⁾ Inis L. Claude, Jr. in Art, 1985, p. 112

⁽⁷⁾ Idem p. 113

⁽⁸⁾ Morton A. Kaplan, cit. em Waltz, 1979, p. 51

- os actores essenciais ao sistema, ainda quando derrotados, são instigados a reintegrar o sistema como parceiros de parte inteira.

A eventual contribuição do «equilíbrio de poderes» para a prevenção da guerra é objecto de controvérsia entre os especialistas. Uns, embora admitindo que o «balance of power» não está verdadeiramente vocacionado para conservar a paz, acham que ele contribui ainda assim para salvaguardar a independência de cada estado e para garantir que o sistema não deslizará para a hegemonia universal. Outros porém não hesitam em considerar que a guerra é intrínseca ao próprio sistema e como tal inevitável: «(...) a guerra não só não está excluída pela aplicação das regras do equilíbrio de poderes, como é na realidade considerada o método final de preservar o equilíbrio do próprio sistema (...)»⁽⁹⁾.

A controvérsia entre os que consideram o «balance of power» como um instrumento que pode contribuir para a manutenção da paz e os que pensam que, com ele ou sem ele, a guerra dificilmente deixará de eclodir, é sintetizada desta forma por Wright: «(...) 'o equilíbrio de poderes é um sistema desenhado para apoiar a contínua convicção, em cada estado, de que qualquer tentativa de agressão deparará com a invencível combinação dos restantes.' A guerra tanto pode ser requerida para o equilíbrio como ser evitada pelo mesmo equilíbrio (...)»⁽¹⁰⁾.

A noção de que a perspectiva de confrontação com um poder de nível semelhante poderá demover eventuais atitudes agressivas, é relativamente consensual. «(...) A guerra é iniciada na expectativa de ser ganha; se o poder que se opõe ao perturbador da paz é de idêntica grandeza, este não pode ter a certeza de ganhar. De facto, a igualdade joga tradicionalmente a favor da defesa, porque qualquer estadista responsável hesitará antes de perturbar, pela violência, uma situação de equilíbrio.

Contudo, se a situação de equilíbrio significa que qualquer actor pode perder a guerra, significa igualmente que qualquer actor a pode ganhar. (...) Certos estadistas podem não exigir mais do que uma magra chance de vitória; se bem que evitem jogar contra adversários muito fortes, podem não hesitar quando a situação parecer razoavelmente equilibrada; e nestas

⁽⁹⁾ Idem. p. 116

⁽¹⁰⁾ Ibidem

circunstâncias, o equilíbrio pode realmente constituir um fraco dissuasor (...)»⁽¹¹⁾.

Muitas vezes pensa-se no «balance of power» como um sistema multipolar, em que o poder real se encontra repartido por um número substancial de potências. Contudo, o que acontece com mais frequência é que uma única potência ocupe a posição de supervisor do equilíbrio colectivo, contribuindo para a estabilidade do sistema através da sucessiva adaptação da sua própria política as alterações que vão ocorrendo nas múltiplas relações de poder que se estabelecem entre todos os estados membros.

Estas mudanças, sobretudo no que respeita aos estados preocupados com as ameaças à sua segurança, assumirão quase sempre a forma de alianças, onde as suas capacidades possam ser valorizadas. Todavia, na hora de darem início à cooperação, aqueles que se sentirem realmente inseguros poderão inquietar-se a respeito da futura repartição dos ganhos obtidos, perguntando-se: ‘será que, ao unirmo-nos, ganharemos ambos?’ «(...) Se se espera repartir um determinado ganho, digamos na proporção de dois para um, pode acontecer que o que mais ganha sinta tentações de utilizar esse ganho, na circunstância desproporcionado, para exercer represálias sobre o outro. E enquanto cada um recear que o outro venha a utilizar contra si capacidades entretanto acrescidas, a cooperação entre ambos está comprometida (...)»⁽¹²⁾.

Além disso, não existe um consenso firme sobre a eficácia das alianças, havendo um número significativo de especialistas convictos de que as alianças, contra o que seria de esperar, não ajudam na realidade a manter o equilíbrio do poder, porque possuem uma lógica bipolar que induz à guerra. É aquilo que se designa por **paradoxo da segurança-insegurança**: quando um estado, para aumentar o seu grau de segurança, ingressa numa dada aliança, os eventuais adversários, sentindo que a sua segurança diminuiu, procuram inverter a situação através do ingresso noutra aliança tendencialmente adversa da primeira.

Esta reflexão conduz-nos em linha recta ao conceito, muito difundido mas por vezes deficientemente entendido, de **vazio do poder** e das implicações que lhe estão associadas.

⁽¹¹⁾ Ibidem, p. 117

⁽¹²⁾ Waltz, in Art. 1985, p. 21

A maioria dos analistas considera que o «vazio do poder» corresponde à situação em que a influência dum país dominante em determinada região declina substancialmente. E nestas circunstâncias «(...) pelo menos uma das restantes unidades políticas, até aí condicionadas pela antiga hegemonia, consciente de que é preciso aproveitar a oportunidade entretanto criada, procurará inevitavelmente expandir de forma rápida e intencional o seu poder. Trata-se dum movimento unilateral, que os estados vizinhos não apoiam. E se bem que os objectivos declarados do movimento possam ser de natureza económica, diplomática ou cultural, o seu objectivo real é seguramente um incremento rápido de capacidades que permitam ao estado apresentar em seguida, aos países vizinhos, exigências de natureza política (...)»⁽¹⁾.

Na sua essência, a existência dum vazio de poder significa que uma força natural impele uma nova hegemonia a tomar o lugar duma velha. O novo poder dominante pode não ser tão forte como o antigo no seu zénite, mas é seguramente o mais forte no âmbito regional naquele momento. A nova hegemonia não assume necessariamente a sua proeminência política através da subjugação militar dos vizinhos. Contudo, para ocupar a função, tem de tomar a seu cargo pelo menos algumas das tarefas que o “destituído” desempenhava no espaço regional: patrocinar e impor regras para o comércio internacional e directivas para a actividade diplomática; proporcionar segurança aos aliados; mediar os conflitos intra-regionais; proteger a actividade comercial dos países da região em águas e espaços internacionais; e punir os estados que transgridam as regras estabelecidas pela nova ordem.

A metáfora do ‘vazio’ implica que um estado ou outro tem que desempenhar em permanência um papel dominante em cada região. Isto é: se uma antiga potência desfalece, outra ocupar-lhe-á inevitavelmente o lugar. Um raciocínio nem sempre rigorosamente verdadeiro, visto que se pode imaginar uma situação em que os estados de determinada região estejam solidariamente interessados em manter o statu quo, ou então que acordem entre si na implementação dum novo regime.

Parece pois mais apropriado conceber o vazio de poder (há quem prefira designá-lo, talvez de uma forma mais expressiva, por «vazio de segurança») como algo que só ocorre em determinadas circunstâncias. De facto, os vazios de poder consubstanciam-se em função das vontades dos

⁽¹⁾ Roy, 1995, pp. 45 e 46

estados intervenientes, e estas nem sempre visam, como vimos, a ocupação dum lugar deixado vago em circunstâncias específicas. Para um melhor entendimento da questão, Denny Roy propõe-nos que averiguemos como é que no passado as potências emergentes, com grande potencial de afirmação estratégica, reagiram à revelação de vazios de poder. Quanto a ele, os EUA e o Japão do período entre as duas Grandes Guerras são dois casos paradigmáticos. Começa por lembrar que o Reino Unido, indiscutivelmente a potência dominante do século XIX (em 1860 a sua produção industrial era superior a 50% da produção mundial), viu o seu poder declinante ser repartido entre diversas potências europeias e os EUA, sobretudo estes, que em 1919 atingiram o estatuto de maior potência mundial. Contudo, na altura, «(...) o povo americano decidiu rejeitar o papel de líder político mundial, retirando-se deliberadamente do palco diplomático (...)»⁽¹⁴⁾. E ao fazê-lo, o país declinou claramente a oportunidade de liderança internacional aberta com o declínio britânico. No caso do Japão, as circunstâncias em que ocorreu o desgaste da liderança britânica foram apercebidas por Tóquio como uma ameaça à ordem regional e mundial, e foi esta avaliação que ditou a política agressiva do país nos anos 30 e 40. Na verdade, a partir de 1929 (ano do crack na bolsa de Nova Iorque), há uma percepção generalizada de que as políticas liberais inspiradas por Wilson já não servem os interesses dos países. E, no Japão, muitos políticos concluem que o proteccionismo económico, a concentração de poderes no governo e algum protagonismo militar são os meios mais adequados para assegurar a sobrevivência das nações. Além disso, uma vez que os EUA se recusavam a ocupar o lugar deixado vago pelo Reino Unido, deixava de haver potência dominante na Ásia e no mundo. Do ponto de vista japonês, ao predomínio britânico tinha sucedido um período de incerteza, e a política do Japão devia ser orientada no sentido de pôr um fim a essa incerteza. Trata-se, segundo Roy, de dois casos extremos e exemplares: para os EUA, a vulnerabilidade do sistema é apercebida como muito fraca, e portanto a ocupação do papel de potência dominante não se justifica. Para o Japão, pelo contrário, a vulnerabilidade é julgada muito alta; logo, é urgente preencher o vazio do poder, pelo menos na área regional em que se insere. Para o autor, ambas as posições são muito pouco prováveis no mundo de hoje, conhecidas que

⁽¹⁴⁾ Paul Kennedy, cit. Roy, p. 47

são a nova estruturação do sistema internacional e a interdependência dos diversos poderes.

Os estados que aspiram à hegemonia possuem dois bons motivos para se expandirem. O primeiro consiste na possibilidade de virem a orientar e a controlar o subsistema a que pertencem, através da fixação de regras para a actividade dum grupo de estados que lhe ficam automaticamente «subordinados» nos domínios político, militar, económico e cultural. O segundo é ainda mais evidente: na medida em que um determinado estado ocupar o vazio criado, impede outros de o fazer.

Por outro lado, também podem enunciar-se razões que desaconselham estes movimentos expansionistas. Em primeiro lugar, é preciso evitar que um comportamento demasiadamente agressivo leve o conjunto dos outros estados a adoptar medidas cautelares, que podem ir até à formação de coligações defensivas, prejudiciais para a expansão pretendida; na verdade, sempre que um poder emergente se torna ameaçador, os restantes estados tendem a unir-se contra ele, formando uma coligação cujo poder militar excede o do «provocador». Em segundo lugar, a maioria dos estados modernos está consciente de que a interdependência económica, que muitos estudiosos acreditam ser a base imprescindível a uma cooperação mutuamente frutuosa no domínio do comércio internacional, faculta a todos os intervenientes uma «fatia do bolo» em pé de relativa igualdade. E finalmente o livre fluxo de capitais, bens e serviços, exige um enquadramento político estável, o qual seria seguramente perturbado por uma hegemonia não desejada ou imposta pela força. Assim, se a nova potência dominante, após consolidar as suas posições, se preocupar apenas em ganhar acesso privilegiado a certos mercados e fontes de matérias primas, «(...) acabará fatalmente por descobrir que as suas oportunidades no comércio global diminuirão em vez de aumentarem. Isto é, os custos da hegemonia acabam por suplantar os seus benefícios (...)»⁽¹⁵⁾.

A forma como a questão do «vazio de poder» se vai comportar no futuro é vista de diferentes maneiras pelas escolas realista e neo-liberal. Para os últimos – que enfatizam o decréscimo do papel da força militar na cena internacional –, a crescente importância do vector económico na formação do poder dos estados, os ganhos de capacidade das normas do direito internacional, e o papel desempenhado pelos organismos e pelas conexões económicas

⁽¹⁵⁾ Roy, 1995, p. 50

internacionais no desencorajamento de comportamentos agressivos, acabarão por desincentivar os sonhos expansionistas em qualquer região do mundo. Os realistas, porém, insistem em que os incentivos à ocupação dos vazios de poder são irresistíveis, porque os responsáveis políticos recebem acima de tudo que, na ausência duma hegemonia que imponha regras de conduta, as instituições multilaterais se revelem totalmente ineficazes. Além disso, afirmam que a interdependência económica não evita os conflitos, que a força militar continua a ser indispensável na política internacional, e que a maior parte dos governos acabará provavelmente por achar a “dominação” preferível a cooperação.

Ultimamente, porém, esta querela tem vindo a desvalorizar-se, visto que a actual configuração do poder no mundo impôs a um conjunto de novos actores novas regras de comportamento, moldadas pela prevalência da economia e doutros factores não militares num contexto de interdependências múltiplas, no qual o anterior protagonismo dos estados aparece algo desgastado.

Esta sensibilidade, que começou a ser formulada nos anos 60, é conhecida por *transnacionalismo*, e assenta na convicção de que o «(...) paradigma estatal imposto por Morgenthau não permite uma análise global e compreensiva das relações internacionais, uma vez que estas ultrapassam em muito o quadro estreito da acção inter-estados. (...) A sociedade internacional não se esgota na mera coexistência de estados dotados de interesses específicos e homogéneos; ela inclui igualmente o conjunto das relações que se estabelecem entre os homens, as ideias e as organizações, sem qualquer sujeição às fronteiras dos estados, e é animada pela multiplicidade dos interesses individuais e colectivos. (...) A sociedade internacional não é na verdade internacional, mas sim trans-nacional (...)»⁽¹⁶⁾.

A este visão contrapõe Waltz – um defensor do realismo pragmático – «(...) que as relações trans-estatais sempre existiram e jamais impediram a predominância incontestável dos estados no domínio das relações internacionais, uma vez que a actividade diplomática e o uso da força sempre constituíram seu monopólio; além disso, o sistema internacional sempre gravitou em torno da acção das grandes potências, as quais não são minimamente afectadas pelos movimentos transnacionais ou pelos actores não estatais (...)»⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Huntzinger, 1987, p. 91

⁽¹⁷⁾ Idem, p. 93

Huntzinger sistematiza assim o desacordo entre clássicos e modernistas: «(...) para os primeiros, a sociedade internacional continua a ser determinada pela acção e pela influência dos estados, as relações de poder e o risco de guerra; para os segundos, a sociedade transnacional transformou-se num sistema mundial de interdependências, de trocas e de influências recíprocas no qual os estados e os governos detêm um papel cada vez menos importante, ao passo que os indivíduos e as organizações adquiriram a capacidade de influenciar não só o próprio estado, como também os governos estrangeiros e a sua opinião pública (...)»⁽¹⁸⁾.

Neste contexto, o poder pode pois ser definido como a «(...) *capacidade que um determinado estado possui para controlar os comportamentos de outros estados*», e esta capacidade pode ser vista de diversas maneiras⁽¹⁹⁾:

- como *influência*, visto constituir, na sua essência, um meio para atingir determinadas finalidades; embora alguns responsáveis políticos utilizem a influência de que dispõem para seu próprio benefício, para a maioria ela será meramente instrumental.
- como *capacidade*, entendida como um instrumento ou qualidade capaz de induzir, persuadir, gratificar, ameaçar ou punir comportamentos de outros estados.
- como *relacionamento ou processo*, visto que trata das relações entre duas ou mais unidades políticas.
- como *quantidade*, pois se A pode forçar B a proceder de determinada maneira, *é porque* o poder de A é superior ao de B.

O processo político internacional inicia-se quando um estado A procura, através de acções ou simples sinais, influenciar, seja no sentido de o modificar ou de o sustentar, o comportamento – imagens, actos ou políticas – doutras unidades políticas. A intenta influenciar B porque estabeleceu certos objectivos que não podem ser alcançados a menos que B – e eventualmente outros estados – procedam de determinada maneira.

Segundo Holsti, o poder na ordem internacional pode ser decomposto em três elementos: as *acções* destinadas a influenciar terceiros, as *capacidades*

⁽¹⁸⁾ Ibidem, p 94

⁽¹⁹⁾ Holsti, 1977, pp. 165 e 166

utilizadas para assegurar o sucesso dessas acções, e as *reações* às referidas acções. Para o autor, o estudo da problemática das capacidades e das reacções, aconselha a que se proceda primeiro que tudo à análise tanto dos padrões de comportamento como das intenções que podem estar presentes em qualquer relacionamento internacional. Primeiro, o exercício da influência de A não se destina forçosamente a modificar o comportamento de B; pode também visar a sua continuação ou reforço, por ser isso que mais interessa a A. Segundo, o facto de B se deixar influenciar por A não exclui a possibilidade de, em função disso, A modificar igualmente o seu comportamento, porventura num sentido mais favorável aos interesses de B. Terceiro, pode acontecer que B, antecipando-se a uma provável punição ou gratificação vindas de A, adopte o comportamento desejado por A. A teoria da *dissuasão* reflecte claramente a situação em que B – considerado potencial agressor – não atacará A por saber ou recear que a reacção ao ataque se concretize num nível inaceitável para si próprio. Quarto, há que distinguir entre uma avaliação rigorosa dos poderes e das capacidades efectuada segundo critérios científicos, da *percepção* que a opinião pública e os responsáveis políticos têm delas, e ainda da forma como elas são lidas pela parte adversa. Finalmente, há que considerar a situação – designada por alguns como *poder negativo* – em que A pretende apenas que B se abstenha de praticar certas acções⁽²⁰⁾.

Na fase de concepção da política externa, procede-se necessariamente à inventariação e análise das acções alternativas àquela que está em curso. Um cálculo destes requer: *informação* sobre a situação, *conhecimento substantivo das relações causa-efeito* da cada uma das opções disponíveis e um método de aplicação dos *valores e interesses* em jogo, por forma a avaliar qual é a melhor opção. Contudo, na maior parte das vezes, a decisão tomada é fruto dum circunstancialismo bem mais complexo, relacionado com

(20) Idem, pp. 167 a 169.

O actor que pretende influenciar o comportamento doutro, pode utilizar 6 táticas diferentes:

- a persuasão
- a oferta de recompensas
- a garantia de recompensas
- a ameaça de punição
- a concretização de punição não violenta
- o uso da força

os chamados problemas do *valor-complexidade* e da *incerteza*. O primeiro resulta da presença de valores e interesses múltiplos e competitivos em cada problema singular, enquanto que a incerteza reflecte a eventual inadequação do conhecimento necessário à tomada de decisão. São questões incontornáveis, porque colocam o decisor perante a contingência de proceder a escolhas sem uma base firme de confiança no seu próprio julgamento.

Naturalmente, dizer que os estados têm políticas é uma abstracção, uma vez que os estados não são entidades concretas e tanto as acções como o processo de decisão política são obra de indivíduos. «(...) Nalguns casos, a presunção de que o estado é um actor unitário que age de forma racional, pode revelar-se útil como base de raciocínio. Mas uma tal perspectiva (...) não permite apreender a realidade política na sua integralidade e, pior do que isso, pode dar origem a graves erros de julgamento, tais como sobrevalorizar a influência de factores externos na configuração do poder nacional, desvalorizando em contrapartida o impacte que nele têm as problemáticas, os aparelhos burocráticos e as personalidades nacionais (...)»⁽²¹⁾.

O papel desempenhado pelos responsáveis políticos nacionais merece por tudo isto uma apreciação atenta. Na verdade, ainda que as decisões possam parecer o resultado da sua exclusiva vontade, muito raramente o responsável político decidirá por ele mesmo. «(...) Na maior parte das vezes só decidirá depois de trocar impressões com diplomatas e líderes políticos estrangeiros e também com os seus conselheiros, e sempre com base em informação fornecida pela burocracia estatal. (...) Esta, por sua vez, actuará de acordo com 'procedimentos operacionais normalizados' que afectam inevitavelmente as opções sugeridas e que limitam o alcance das acções a empreender, (visto que...) as responsabilidades que estas pessoas têm e o treino a que foram sujeitas influenciam o modo como vêem os problemas. Como disse lord Salisbury no século XIX, 'se se acredita nos médicos, ninguém é saudável; se se crê nos teólogos, ninguém é inocente; se se dá crédito aos soldados, nada está seguro' (...)»⁽²²⁾.

A verdade é que os estadistas, tal e qual como os cidadãos comuns, raramente tomam decisões de acordo com as regras da estrita racionalidade, porque «(...) não examinam toda a informação, não procuram todas as

⁽²¹⁾ Art. 1985, p 434

⁽²²⁾ Idem

alternativas possíveis, não tomam em consideração, de uma forma exaustiva, o modo como as diversas políticas podem afectar a obtenção dos objectivos, e em consequência só ocasionalmente adoptam as políticas adequadas à maximização dos ganhos. Num mundo demasiadamente complexo para os nossos cérebros limitados, a solução é simplificar, é permitir que quadros de referência pessoais recolham, assimilem e processem todo um complexo manancial de informação suficientemente ambígua para ser apreciada num sentido ou noutro, de tal modo que o mais natural é que duas pessoas vejam o mesmo acontecimento de maneira diversa. Neste contexto, as convicções pré-existentes desempenham um papel importantíssimo. E ainda que estas possam efectivamente regenerar-se quando confrontadas com informação suficientemente persuasiva, a verdade é que semelhante inflexão só muito raramente se verifica (...)»⁽²³⁾.

O que normalmente se constata é uma tendência dos responsáveis políticos dos estados para desenvolver uma imagem peculiar dos outros e das suas intenções, a qual infelizmente não inclui apenas conhecimentos objectivos acerca do antagonista, porque os pré-conceitos não se dispensam de marcar uma presença muito significativa. Se esta tendência para antecipar os comportamentos dos restantes actores envolvidos e o modo como as acções empreendidas poderão influenciar-se reciprocamente não for contrariada, os actores correm o risco de, ao procurar determinar a melhor forma de agir, basear a sua decisão numa imagem que se pode revelar desajustada da realidade.

Na verdade, tanto a psicologia como a História contêm evidência bastante para se concluir que a maioria dos decisores políticos tende a compatibilizar a informação recebida com as suas próprias imagens e teorias. Em boa verdade, estas determinam já em grande parte a substância da informação que recolhem. Isto faz com que cada actor tenda a aperceber-se mais facilmente dos factos compatíveis com as suas expectativas, e tem como consequência que o reconhecimento de fenómenos inesperados exija informação mais abundante e mais detalhada do que a relativa aos fenómenos esperados. Além disso, porque resistem a alterar convicções pré-existentes, os decisores políticos propendem a estabelecer teorias e expectativas de forma prematura – o que aliás nem sempre será inconveniente,

⁽²³⁾ Ibidem, p 437

dada a reconhecida urgência política de algumas medidas concretas, havendo mesmo quem rejeite as informações que contradigam pontos de vista pré-concebidos.

A informação ao dispor dos decisores políticos permite pois numerosas interpretações; e é por isso que se justifica, da parte de quem decide, um comportamento cuidadoso, que permita minimizar os erros de avaliação. As medidas cautelares mais importantes consistem basicamente no seguinte:

- acima de tudo, como orientação geral e permanente, evitar a tendência para ajustar a informação recolhida a interpretações pré-concebidas;
- depois, à medida que se vão confirmando pontos de vista sobre questões nucleares, averiguar se cada uma das convicções interiorizadas tem suporte lógico e consistente, capaz de resistir a raciocínios contraditórios;
- assegurar-se também de que, ao transmitir convicções e predições, tanto a aliados como a contendores, elas sejam tão explícitas quanto possível, sob risco de provocarem deslizamentos indesejáveis em relação ao que seria o normal desenvolvimento das acções planeadas ou já em curso; além disso, é preciso também ter presente que, se as acções desencadeadas com a finalidade de transmitir a outrem uma determinada mensagem não decorrerem conforme planeado, o efeito produzido pode não ser o desejado;
- a informação disponível deve ser analisada segundo ângulos diversos, inclusive segundo aqueles que pareçam menos conformes às expectativas dos decisores, pois essa é a única forma de garantir que as opções tomadas resultam de interpretações racionais e sistémicas;
- deve por fim evitar-se a todo o custo a tendência para ver nos outros actores um grau de hostilidade superior ao real, porque essa é sem qualquer dúvida uma importante fonte de mal entendidos que pode conduzir a situações de conflitualidade incontrolável.

Todavia, não acabam aqui as dificuldades, pois como é do conhecimento geral, a maioria dos actores deixa-se influenciar por aquilo que aprendeu ou experimentou. «(...) Para que um actor possa classificar outro em determinada categoria, tem que desenvolver um conceito específico para essa categoria. E existem três níveis relacionados com a presença, ou não, do

referido conceito. Em primeiro lugar, pode acontecer que o conceito esteja totalmente ausente; é o que se passa quando a estrutura cognitiva do actor é incapaz de se identificar com o fenómeno considerado (veja-se a imagem que a China tinha do Ocidente em meados de século passado, ou a dificuldade de compreensão do ocidental face à violência actual do integrismo religioso). Depois, o actor pode ter conhecimento de determinado conceito, mas não acreditar que ela represente a realidade (durante a guerra fria, os responsáveis políticos dum e doutro lado não acreditavam nas explicações dadas pelos seus contrários sobre o funcionamento dos respectivos sistemas; as elites comunistas, em especial, afirmavam não haver qualquer correspondência entre a descrição que as democracias davam de si próprias e a realidade). Por fim, é frequente que um dado actor detenha um conceito e pense não existir outro qualquer actor a quem possa aplicá-lo (...)⁽²⁴⁾.

As dificuldades que resultam, para uma análise objectiva, das circunstâncias descritas, bastariam para explicar a razão por que é muito difícil perspectivar o sucesso das acções destinadas a influenciar comportamentos alheios. Mas, infelizmente, haverá ainda que acrescentar aos factores de «empastelamento», questões como a personalidade e as amizades dos protagonistas, as percepções recíprocas ou a tradição, que são variáveis de difícil avaliação e com potencialidades para alterar as relações de poder estabelecidas. Segundo Holsti, as *condições* ou *variáveis* que é preciso considerar são as seguintes⁽²⁵⁾:

– *a distinção entre as capacidades efectivas dum estado e as percepções que os outros têm dessas capacidades.*

Uma força nuclear, por exemplo, é geralmente vista como um “argumento supremo”, capaz de multiplicar seriamente a capacidade de influência diplomática de quem a possui. Todavia, o aspecto mais relevante da capacidade nuclear não é a sua posse, mas sim a vontade de a utilizar se necessário, bem como a habilidade para assinalar correctamente essa vontade às partes adversas. Os outros governos devem ser convencidos de que a referida capacidade não é meramente simbólica.

⁽²⁴⁾ Art 1995, p. 306

⁽²⁵⁾ Holsti, pp. 171 a 179

- a *extensão das necessidades recíprocas entre as partes litigantes.*

Em geral, quando um país necessita de qualquer coisa que outro possui, coloca-se numa posição de vulnerabilidade relativa.

Tomemos o caso de dois países A e B, em que A é muito mais poderoso que B. Se acontecer que B possua matérias primas críticas (petróleo, minerais raros) indispensáveis à economia de A, este, apesar do diferencial de poderes lhe ser favorável, fica em certa medida dependente de B; e esta conclusão continua a ser verdadeira para materiais não críticos. Embora se atenua a dependência, a verdade é que uma simples falha no abastecimento de trigo pode dar origem em A a convulsões de natureza social e política.

- a *influência que o orgulho, a teimosia, a amizade e outras características humanas projectam sobre as relações de poder.*

Um governo pode ser fortemente dependente do governo doutro estado, e no entanto resistir às suas exigências, sujeitando-se a toda a sorte de privações – inclusive a destruição física ou a perda da independência – em nome do orgulho nacional. O governo do Vietname do Norte recusou durante a guerra do Vietname fazer qualquer tipo de concessão aos EUA, declarando-se para tal disposto a suportar um alto nível de destruição dos seus recursos humanos e materiais.

- a *adequação ou a previsibilidade das reacções às acções desencadeadas.*

A Bélgica, por exemplo, seria sempre mais receptiva às necessidades da política inglesa do que a Albânia, por razões óbvias.

O essencial, afirmam os adeptos do realismo político, é entender que *a política internacional, como toda e qualquer política, mais não é que uma luta pelo poder. Seja qual for o objectivo final duma dada política externa, o seu objectivo imediato é sempre o poder. Os estadistas e os povos podem almejar liberdade, segurança ou prosperidade. Podem fixar os seus objectivos em função de ideais religiosos, filósofos, económicos ou sociais... Mas sempre que alguém recorre à política internacional como instrumento na dura luta para alcançar estes objectivos, está na realidade a lutar por poder*⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Morencos, 1981, p. 296

Essencial é igualmente entender que o poder real só se define *em acto*; até lá, é meramente *potencial*, e não é raro que as expectativas criadas em relação a um determinado poder saiam frustradas na altura da concretização.

Efectivamente, o poder das unidades políticas só tem significado quando comparado com o poder das outras, de tal sorte que o que interessa verdadeiramente em termos operacionais é o *diferencial do poder*. Além disso, o poder concretiza-se em relação a uma determinada situação, e só em relação a ela. Depois, há que considerar a sua subjectividade, isto é, a forma como ele é avaliado pelos outros, porque essa avaliação vai influenciar as opções estratégicas dos eventuais oponentes. A História está na verdade cheia de exemplos ilustrativos desta característica. Um deles, bem recente, está patente na reacção iraquiana ao ataque desencadeado em 1991 pela coligação liderada pelos EUA. A começar pela Força Aérea – que não se viu – e a terminar nas famosas Divisões da Guarda – que só esporadicamente honraram a fama de que gozavam –, o poder militar de Sadam Hussein revelou-se substancialmente mais fraco do que se temia, e em todo o caso desproporcionadamente abaixo do poderio avassalador da máquina coligada. Todavia, o que importa reter, é que o *poder apercebido* das Forças Armadas iraquianas obrigou à montagem duma máquina militar muito mais forte do que se revelou necessário. E não é difícil avaliar o quanto as dificuldades de natureza logística e operacional agravaram a dificuldade original das acções empreendidas. Há a considerar também a personalização, visto que o exercício do poder varia, e muito, com o carácter e a personalidade do respectivo utilizador. Um temperamento combativo ou apaixonado propende muito mais para a luta do que um contemplativo, que preferirá por norma soluções de apaziguamento. Outra característica importantíssima é a infungibilidade, a qual significa que as forças que sustentam o poder não são fungíveis, isto é, não possuem a capacidade de se substituírem umas às outras. Na verdade, a disponibilidade financeira dum estado só por acaso poderá transformar-se, *de imediato*, em aviões ou navios, e a inversa é igualmente verdadeira. Da mesma forma, uma determinada estrutura político-administrativa jamais poderá ser substituída por um vector de natureza cultural. Desta maneira, um excesso num determinado recurso não pode compensar a falta de outro. A multidimensionalidade é outra característica inquestionável, visto que o poder assenta em forças de diversa graduação e natureza. Inquestionável é

também a sua temporalidade, uma vez que o poder se avalia sempre em relação a um dado período de tempo. E por fim, há que destacar a circunstância de o poder constituir um instrumento para alcançar determinados objectivos, e nunca um fim em si mesmo. Embora se saiba que, num número significativo de casos, o poder é perseguido por ele mesmo, a verdade é que quando isso acontece estamos perante uma perversão, um desvio pelo qual se deve responsabilizar o que de pior contém a natureza humana, incapaz de resistir ao fascínio que o exercício do poder sempre é capaz de acender.

O poder sobre que assenta o processo político na ordem internacional possui pois características próprias, que permitem distingui-lo doutras realidades afins. Efectivamente, se um diferencial de poder positivo não concede controlo total sobre potenciais adversários ou antagonistas, oferece pelo menos quatro vantagens: primeiro, proporciona a quem o possui a possibilidade de manter um determinado grau de autonomia face ao poder detido por outros; segundo, um poder superior permite aumentar o raio de acção relativo no interior do sistema ; terceiro, o poder superior dispõe de margens de segurança mais dilatadas sempre que lida com poderes inferiores, tendo além disso «voto de qualidade» no estabelecimento das regras do jogo; e por fim, a uma maior quantidade de poder corresponde uma maior capacidade para agir em prol da sua segurança.

Uma última nota se impõe: o poder nacional não deve ser considerado um simples produto da reunião de todos os recursos de que dispõe a Nação, mas sim uma integração de meios que agem como um todo uno e indivisível, de forma síncrona e sistémica, ainda que os seus efeitos possam ser predominantemente desta ou daquela natureza.

Nuno Mira Vaz

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Políbio Valente de, *Do Poder do Pequeno Estado*, I.S.C.S.P., Lisboa, 1990

ART, Robert J., *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy, and Decision-Making*, 2ª ed., Little, Brown and Company, Boston, 1985

BARATA, Óscar Soares, *Demografia e Poder*, Revista do I.S.C.S.P., Lisboa, 1989.

BARRY, Brian, *Power and Political Theory*, John Wiley and Sons, London, 1976

CLINE, *Avaliação do Poder Mundial*, I.D.N., Lisboa, 1991, in Defesa Nacional, Ano LXVII, MAR/ABR, pp. 59 a 71

CLINE, Ray s., *Metastrategy: National Security Memorandum for the President*, Crane Russak and Company, New York, 1988

COUTO, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia*, I.A.E.M., Lisboa, 1988

Enciclopedia Internacional da las Ciencias Sociales, ed. Aguilar S.A., Madrid, 1968

GALBRAITH, John Kenneth, *The Anatomy of Power*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1983

GOLDMAN, Kjell e SJOSTEDT, Gunnar, *Power, Capabilities, Interdependence*, Sage Publications, London, 1979

HABEEB, William Mark, *Power and Tactics in International Negotiation*, John Hopkins University Press, 1988

HOLSTI, K. J., *International Politics – A Framework for Analysis*, 3ª ed., Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1977

HUNTZINGER, Jacques, *Introdução às Relações Internacionais*, Éditions du Seuil, Paris, 1987

JERVIS, Robert, *Hypotheses on Misperception*, in James Rosenau, the Free Press, New York, 1969

- KISSINGER, Henry A., *On the Concepts of Politics and Power*, in James Rosenau, the Free Press, New York, 1969
- KNORR, Klaus, *Power, Strategy and Security*, ed. Klaus Knorr, Princeton University Press, New Jersey, 1983
- MALTEZ, José Adelino, *Ensaio sobre o Problema do Estado*, Academia Internacional de Cultura Portuguesa, Lisboa, 1991
- McELROY, Robert W., *The Role of Ethics in International Affairs*, in «Morality and American Foreign Policy», Princeton University Press, New Jersey, 1989
- MILLER, Lynn H., *Global Power*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1985
- MOREIRA, Adriano, *Poder Funcional – Poder Errático*, N/D nº12, 1979
- IDEM, *Hierarquia das Potências: Dependência e Alienação*, N/D nº 30, 1984
- MORENCOS, Fernando de Bordeje, *Diccionario Militar Estratégico y Político*, ed. San Martin, Madrid, 1981
- MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations*, Alfred A. Knopf inc., New York, 1978
- OLSON, William Clinton, *The Theory and Practice of International Relations*, Simon and Schuster, New Jersey, 1991
- PAULING, Linus, *World Enciclopedia of Peace*, Pergamon Press, 1989
- PLANO, Jack C. e OLTON, Roy, *The International Dictionary*, Clío Press, Ld., Oxford, 1982
- QUEIROZ, alm. Magalhães, *O Carácter Multidisciplinar da Defesa Nacional e a Articulação Interministerial*, Trabalho Individual para o CDN/94
- ROBINSON, Thomas W., *National Interest in James Rosenau*, the Free Press, New York, 1969
- ROY, Denny, *Assessing the Asia-Pacific «Power Vacuum»*, Survival, vol. 37, nº 3, Autumn 1995, p. 45 a 60

SCHRODER, Paul, *Historical Realism vs. Neo-realist Theory*, International Security vol. 19, n° 1 (Summer 1994) pag. 108 a 148

WALTZ, Kenneth N., *International Structure, National Force, and the Balance of World Power*, in James Rosenau, the Free Press, New York, 1969

WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Massachusetts, 1979

WOLFERS, Arnold, *The Pole of Power and the Pole of Indifference*, in ROSENAU, James (ed.), «International Politics and Foreign Policy – a reader in research and theory», The Free Press, New York, 1969

WRIGHT, Quincy, *A Study of War*, University of Chicago Press, 1971