

nunca coincidem. O ideal não pode ser institucionalizado, nem a instituição idealizada. "A política", escreve Niebuhr, "será, até o fim da história, uma área onde a consciência e a força se encontram, onde os fatores éticos e coercitivos da vida humana se interpenetrarão e criarão, tentativamente, seus arranjos difíceis"<sup>16</sup>. Os arranjos, assim como as soluções de outros problemas humanos, permanecerão difíceis e tentativos. Mas constitui parte fundamental de todo arranjo baseado num compromisso que ambos os fatores sejam levados em conta.

Devemos agora, portanto, analisar o papel que desempenham na política internacional estes dois fatores primordiais: poder e moral.

#### CAPÍTULO VIII

## O PODER NA POLÍTICA INTERNACIONAL

A POLÍTICA é, em certo sentido, sempre política de poder. Normalmente, não se aplica o termo "política" a todas as atividades do Estado, e sim às questões envolvendo um conflito de poder. Uma vez que esse conflito tenha sido resolvido, a questão deixa de ser "política" e se torna matéria da rotina administrativa. Da mesma forma, nem todas as relações entre estados são "políticas". Quando os estados cooperam entre si para manterem serviços postais, ou de transportes, ou para prevenir o alastramento de epidemias, ou, ainda, para suprimirem o tráfico de entorpecentes, essas atividades se denominam "não-políticas" ou "técnicas". Mas logo que surge uma questão que envolve, ou parece envolver, o poder de um estado com relação a outro, o assunto se torna imediatamente "político". Embora não se possa definir a política exclusivamente em termos de poder, é seguro dizer-se que o poder é sempre um elemento essencial da política. Para se entender um assunto político, não basta (como bastaria no caso de uma questão legal ou técnica) saber do que se trata. É necessário, também, saber quem está envolvido. Uma questão, levantada por um pequeno número de indivíduos, não constitui o mesmo fato político do que a mesma questão levantada por um sindicato poderoso e bem organizado. Um problema político entre Grã-Bretanha e Japão é algo bem diferente do que possa ser o mesmo problema entre Grã-Bretanha e Nicarágua. "A política começa onde estão as massas", disse Lenin, "não onde estão os milhares, e sim os milhões, e aí onde começa a política séria"<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Lenin, *Selected Works*, (trad. ingl.), vii, pág. 295.

<sup>16</sup> R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*, pág. 4.

Houve períodos da história em que seria supérfluo insistir neste fato, e em que o dito de Engels, de que “sem força e mão de ferro nada se consegue na história”<sup>2</sup> passaria por um lugar comum. Mas no, relativamente bem ordenado mundo do liberalismo do século dezanove, formas mais sutis de coerção ocultaram dos observadores menos perspicazes, as maquinações contínuas, embora silenciosas, do poder político. Nas democracias, de toda forma, essa dissimulação ainda é parcialmente efetiva<sup>3</sup>. Após a Primeira Guerra Mundial, a tradição liberal foi trazida para a política internacional. Autores utópicos, dos países de língua inglesa, acreditavam seriamente em que o estabelecimento da Liga das Nações significaria a eliminação da forças relações internacionais, e a substituição dos exércitos e marinhas pela discussão. A “política de poder” era vista como uma marca dos velhos tempos ruins, e tornou-se uma expressão injuriosa. O motivo para esta crença ter persistido por mais de dez anos foi o fato de que as grandes potências, cujo principal interesse era a preservação do *status quo*, detinham, durante todo o período, um virtual monopólio do poder. Uma partida de xadrez entre um campeão mundial e um escolar seria tão rápida e facilmente vencida, que poder-se-ia entender o espectador leigo que supõe que, para se jogar xadrez, é necessária pouca habilidade. Da mesma forma, o ingênuo espectador do jogo da política internacional poderia presumir, entre 1920 e 1931, que o poder desempenhava um papel pouco importante no jogo. O que se passou a denominar “volta à política de poder” em 1931 foi, de

<sup>2</sup> Marx e Engels, *Works* (ed. russa), vii, pág. 212.

<sup>3</sup> Mesmo Lord Baldwin comprometeu-se, em 1925, com a perigosa meia-verdade de que “a democracia é o governo pela discussão, pelo debate” (*On England*, pág. 95). Numa carta recente ao *The Times*, Frederic Harrison ressaltou, sobre a British Commonwealth, que ela “não se funda na conquista, nem se mantém pela força das armas. Não foi adquirida pela força de nossa marinha, ou de nosso exército, mas pela força do caráter e está firmemente unida por elos de identidade, de um interesse de uma língua e de uma história comuns” (*The Times*, June 30, 1938). Também, é uma perigosa meia-verdade, que abata a outra e igualmente importante metade, afirmar que a Comunidade Britânica se mantém unida pelo imenso poder econômico e militar da Grã-Bretanha, e se dissolveria imediatamente se este poder fosse perdido.

fato, o término do monopólio de poder que as potências do *status quo* desfrutavam. O lamento de Stalin, de que “nos nossos dias, não é costume levar em conta o fraco”, e a observação de Neville Chamberlain, de que “no mundo, como se encontra hoje em dia, uma nação desarmada tem pouca chance de se fazer Ouvir”<sup>4</sup>, foram tributos curiosos (mais surpreendente no caso do militante marxista do que no caso do herdeiro da tradição britânica do século dezanove) à ilusão de que outrora teria havido uma época em que os países fracos e desarmados desempenhavam um papel importante na política internacional.

O pressuposto da eliminação da força na política só poderia ser o resultado de uma atitude totalmente acrítica em relação aos problemas políticos. Nos assuntos da Liga das Nações, a igualdade formal e a participação de todos no debate não tornaram o fator poder nem um pouco menos decisivo. Os próprios fundadores da Liga não alimentavam tal ilusão. House pensava, originariamente, que só as grandes potências deveriam ser admitidas na Liga<sup>5</sup>. Nos primeiros projetos, britânicos e americanos, do Pacto, constava que a participação no Conselho da Liga seria limitada às grandes potências e Lord Cecil notou, num desses projetos, que “de qualquer forma, as potências menores não exerceriam nenhuma influência considerável”<sup>6</sup>. Esta previsão se realizou. Um delegado italiano afirma que, durante o longo período de sua atuação regular em Genebra, ele “jamais viu uma disputa de alguma importância ser resolvida de outra forma que não por um acordo entre as grandes potências”, e que o procedimento da Liga era “um sistema de desvios, todos levando a uma ou outra dessas duas hipóteses: acordo ou desacordo entre Grã-Bretanha, Itália, França e Alemanha”<sup>7</sup>. “Apesar de nossa igual-

<sup>4</sup> *Relatório do 16.º Congresso do Partido Comunista Russo*, reeditado em L'Union Soviétique et la Cause de la Paix, pág. 25; *The Times*, June 26, 1939.

<sup>5</sup> *Intimate Papers of Colonel House*, ed. C. Seymour, iv, pág. 24.

<sup>6</sup> Miller, *The Drafting of the Covenant*, II, pág. 61. Os aumentos subsequentes do número de membros do Conselho da Liga das Nações já foram mencionados.

<sup>7</sup> *The Foreign Policy of the Powers* (1935; reeditado de *Foreign Affairs*), págs. 86-7.

dade jurídica aqui”, disse De Valera um pouco mais tarde, “em matérias como a paz européia, os pequenos Estados são impotentes”<sup>8</sup>. As decisões sobre a aplicação de sanções contra a Itália, no inverno de 1935-36, foram, com efeito, tomadas somente pela Grã-Bretanha e a França, detentoras da efetiva força econômica e militar no Mediterrâneo. As potências menores seguiram sua liderança; e uma delas foi realmente “recompensada”, pela Grã-Bretanha e França, por isso.

Entretanto, não foi somente em Genebra que os países mais fracos ajustaram seu curso de ação ao dos mais fortes. Quando a Grã-Bretanha abandonou o padrão ouro, em setembro de 1931, várias potências menores foram obrigadas a seguir seu exemplo. Quando a França abandonou o padrão ouro, em setembro de 1936, Suíça e Holanda (os últimos países que o adotavam livremente) foram compelidas a fazer o mesmo, e muitos outros países menores tiveram de alterar o valor de suas moedas. Quando a França era militarmente forte na Europa, na década de vinte, um certo número de potências menores se agrupou sob sua égide. Quando a força militar da Alemanha eclipsou a da França, a maioria desses países fizeram declarações de neutralidade, ou passaram para o lado da Alemanha. A alegada “ditadura das grandes potências”, que por vezes é denunciada por autores utópicos, como se fosse uma política malévola deliberadamente adotada por certos estados, é um fato que constitui algo como uma “lei da natureza” em política internacional.

Torna-se necessário, neste ponto, dissipar a atual ilusão de que a política dos estados que estão, em termos gerais, satisfeitos com o *status quo*, e cuja palavra de ordem é “segurança”, seja, de alguma forma, menos preocupada com a força do que a política dos estados insatisfeitos, e que a expressão popular “política de poder” se aplique aos atos desses últimos, mas não aos dos primeiros. Esta ilusão, que exerce uma atração quase irresistível sobre os publicistas das potências saciadas, é res-

ponsável por muitas idéias confusas sobre política internacional. A busca da “segurança”, pelas potências saciadas, tem sido freqüentemente motivo de flagrantes exemplos de política de poder. Com o objetivo de se assegurarem contra a vingança de um inimigo derrotado, as potências vitoriosas, no passado, recorriam a medidas como a tomada de réfens, a mutilação ou escravização de homens em idade militar, ou, nos tempos atuais, o desmembramento e ocupação de território ou desarmamento forçado. É um grande equívoco representar a luta entre as potências saciadas e as insatisfeitas como uma luta entre a moral, de um lado, e a força, do outro. É uma questão na qual, qualquer que seja o envolvimento moral, a política de força predomina de ambos os lados.

A história do Tratado de Locarno é um exemplo simples e revelador da ação da política de poder. A primeira proposta de um tratado que garantisse a fronteira ocidental alemã foi feita pela Alemanha, em dezembro de 1922, e enfaticamente rejeitada por Poincaré. Nessa época (às vésperas da invasão do Ruhr), a Alemanha tinha tudo a temer da França, e esta nada a temer de uma Alemanha indefesa e, assim, o tratado não atraiu a França. Dois anos depois, e a situação havia mudado. A invasão do Ruhr trouxe pouca vantagem à França, e deixou-a perplexa quanto ao próximo passo a ser dado. A Alemanha poderia tornar-se, um dia, poderosa de novo. A Alemanha, por outro lado, ainda temia a supremacia militar francesa, e ansiava por uma garantia. Foi o momento psicológico em que o temor da França pela Alemanha estava quase igualmente equilibrado pelo temor da Alemanha pela França e um tratado, que não havia sido possível dois anos antes, e que não seria possível cinco anos depois, foi, então, bem-vindo para ambos. Além disso, os interesses de poder da Grã-Bretanha coincidiam com os da Alemanha. A Alemanha tinha abandonado as esperanças de conseguir uma revisão das fronteiras ocidentais, mas não das outras fronteiras. A Grã-Bretanha estava pronta a garantir as fronteiras alemãs no

<sup>8</sup> *League of Nations: Sixteenth Assembly*, Parte II, pág. 49.

ocidente, mas não as outras. A Alemanha, ansiosa para acelerar a retirada do exército aliado da Renânia, não tinha, ainda, esperanças de pôr fim às restrições impostas pelas cláusulas de desmilitarização do Tratado de Versailles e estava, portanto, preparada para aceitar o novo acordo, reafirmando sua aceitação dessas cláusulas e colocando-as sob uma garantia.

Tal foi o pano de fundo do famoso Tratado de Locarno. Seu sucesso foi estrondoso. Por muitos anos, desde então, fizeram-se tentativas de repeti-lo em outros campos. Vários "Locarnos" sobre o Mediterrâneo e a Europa do Leste foram discutidos, no entanto, o fracasso em serem materializados desapontou e intrigou as pessoas que acreditavam que todos os problemas internacionais, em toda parte, poder-se-iam resolver por instrumentos que seguissem o mesmo padrão. O que não conseguiram entender é que o Tratado de Locarno era uma expressão da política de poder, num período e local particulares. Dez anos após sua celebração, o delicado equilíbrio em que se apoiava desapareceu. A França temia a Alemanha mais do que nunca. Mas a Alemanha não mais temia nada da França. O Tratado não possuía mais nenhum sentido para a Alemanha, exceto como uma afirmação das cláusulas de desmilitarização do Tratado de Versailles, que ela, agora, podia esperar derrubar. A única parte do Tratado de Locarno que ainda correspondia à situação da política de poder era a garantia britânica à França e à Bélgica. Esta foi repetida pela Grã-Bretanha depois de o resto do Tratado ter sido denunciado pela Alemanha. A história de Locarno é um exemplo clássico de política de poder. Ele permanece incompreensível aos que procuram soluções uniformes *a priori* do problema da segurança, e vêem a política de força como um fenômeno anormal, visível apenas em períodos de crise.

O fracasso em reconhecer que a força é um elemento essencial da política viciou, até agora, todas as tentativas de se estabelecer formas de governo do meio internacional, e confundiu quase todas as tentativas de se discutir o assunto. O poder é

um instrumento indispensável de governo. Internacionalizar o governo, em qualquer sentido real, significa internacionalizar o poder e o governo internacional é, de fato, o governo pelo estado que conta com o poder necessário para o propósito de governar. Os casos de autoridades internacionais, estabelecidas pelo Tratado de Versailles em várias partes da Europa, foram de caráter temporário, e não tiveram, portanto, de enfrentar os problemas das políticas de longo prazo. Contudo, mesmo esses casos ilustram a íntima conexão entre governo e poder. A Alta Comissão Inter-aliada, que exerceu, na Renânia ocupada, as funções de governo necessárias à segurança das tropas aliadas, funcionou bem enquanto as políticas britânica e francesa coincideram. Quando a crise do Ruhr causou uma séria divergência de opinião entre os governos britânico e francês, a política francesa foi aplicada nas zonas ocupadas pelas tropas francesas e belgas e a política britânica, nas zonas ocupadas pelas tropas britânicas, com a política de governo nesses locais sendo determinada pela nacionalidade do poder sobre que repousava a autoridade. A Comissão Inter-aliada designada para conduzir o plebiscito na Silesia Superior seguiu a política francesa de favorecer a Polônia, na medida em que as tropas aliadas, de que sua autoridade dependia, eram fornecidas quase exclusivamente pela França. Essa política só foi corrigida quando tropas inglesas foram enviadas para a área. O controle efetivo de todo governo depende da fonte de seu poder.

O problema da relação entre governo internacional e poder foi levantado, de forma mais aguda, pelo sistema de mandatos e pela freqüente proposta de que a administração de alguns ou todos os territórios coloniais fosse "internacionalizada". Aqui nos defrontamos com uma questão de governo permanente, envolvendo a formulação de uma política de longo prazo, de tipo diferente daquele elaborado entre aliados sob a pressão de uma guerra ou para o objetivo de implementar um tratado imposto em conjunto. Pode-se ilustrar sua natureza a partir do caso da

Palestina. A política na Palestina era dependente da quantidade de força militar que ali pudesse ser empregada, e tinha, portanto, que ser determinada, não pela Comissão de Mandatos, que não tinha força à sua disposição, mas pelo governo britânico, que supria a força; pois qualquer que fosse a opinião da Comissão de Mandatos, não se poderia pensar que tropas britânicas fossem usadas para levar a efeito uma política com a qual o governo ou o eleitorado britânicos não concordassem<sup>9</sup>. Sob qualquer sistema internacional de governo, a política dependeria, nos momentos críticos, da decisão do Estado que suprisse as forças das quais a autoridade do governo dependesse. Se, como aconteceria quase inevitavelmente, o controle de um território internacional fosse dividido geograficamente entre as forças dos diferentes Estados, as diferentes zonas, em períodos de divergência internacional, seguiriam políticas discordantes e as antigas rivalidades internacionais voltariam a ocorrer, numa nova e igualmente perigosa forma. Problemas de desenvolvimento econômico seriam não menos desafiadores. A administração internacional de áreas coloniais, escreveu Lugard, ele próprio um administrador experiente e esclarecido, "paralisaria toda a iniciativa pela mão morta de uma super-burocracia, desprovida de sentimento nacional e abafando todo o patriotismo, e seria bastante desvantajosa para os países envolvidos"<sup>10</sup>. Qualquer governo internacional real é impossível na medida em que o poder, que é uma condição fundamental do governo, está organizado nacionalmente. O secretariado internacional da Liga das Nações pôde funcionar precisamente porque era um serviço público, não era responsável pela política, sendo, portanto, independente do poder.

<sup>9</sup> Em 1926, quando a Comissão de Mandatos discutia a Palestina, Rappard "pensava que o país mandatário seria gravemente responsabilizado se, algum dia, se defrontasse com a impossibilidade de evitar um *pogrom*, devido à insuficiência de tropas. Sua responsabilidade, com efeito, seria compartilhada pela Comissão de Mandatos, se esta não houvesse alertado para o perigo" (*Permanent Mandates Commission, Minutes of Ninth Session*, pág. 184). A responsabilidade da Comissão era, portanto, limitada a "alertar".

<sup>10</sup> Lugard, *The Dual Mandate in Tropical Africa*, pág. 53.

Pode-se dividir o poder político, na esfera internacional, em três categorias, para fins de discussão: a) poder militar, b) poder econômico, c) poder sobre a opinião. Descobriremos, entretanto, que estas três categorias são bastante interdependentes; e embora sejam separáveis teoricamente, é difícil, na prática, imaginar um país que, por algum período de tempo, possua algum tipo de poder isolado dos outros. Em sua essência, o poder é um todo indivisível. "As leis da dinâmica social", disse recentemente um crítico, "são leis que só podem ser estabelecidas em termos de poder, e não em termos desta ou daquela forma de poder"<sup>11</sup>.

#### a) O PODER MILITAR

A suprema importância do instrumento militar repousa no fato de que a *ultima ratio* do poder, nas relações internacionais, é a guerra. Todo ato do Estado, no aspecto do poder, está dirigido para a guerra, não como uma arma desejável, mas como uma arma que pode ser necessária como último recurso. O aforismo famoso de Clausewitz, de que "a guerra não é nada mais do que a continuação das relações políticas por outros meios", foi re-pedido com aprovação tanto por Lenin quanto pela Internacional Comunista<sup>12</sup>, e Hitler pensava na mesma coisa quando disse que "uma aliança cujo objetivo não inclua a intenção de lutar é sem sentido e inútil"<sup>13</sup>. Seguindo a mesma orientação, Hawtrey define a diplomacia como "a guerra em potencial"<sup>14</sup>. Estas observações são meias-verdades. Mas o mais importante é reconhecer que elas são verdades. A guerra espreita os bastidores da política internacional assim como a revolução espreita os basti-

<sup>11</sup> Bertrand Russell, *Power*, pág. 11. Devo a este livro, que é uma análise hábil e estimulante do poder como "o conceito fundamental na ciência social" a classificação tripartite adotada.

<sup>12</sup> Lenin, *Collected Works* (trad. ingl.), xviii, pág. 97; Teses do Sexto Congresso do Comintern, apud Taracouzo, *The Soviet Union and International Law*, pág. 436.

<sup>13</sup> Hitler, *Mein Kampf*, pág. 749.

<sup>14</sup> R. G. Hawtrey, *Economic Aspects of Sovereignty*, pág. 107.

dores da política interna. Há poucos países europeus onde, em alguma época dos últimos trinta anos, uma revolução em potencial não tenha sido um fator importante na política<sup>15</sup>; e a comunidade internacional possui, a esse respeito, a mais próxima semelhança com aqueles Estados onde a possibilidade de revolução é mais freqüente e presente nas idéias.

Sendo a guerra em potencial, portanto, um fator dominante na política internacional, o poderio militar torna-se um padrão aceito dos valores políticos. Toda grande civilização do passado desfrutou, em sua época, uma superioridade de poder militar. A Cidade-Estado grega atingiu seu apogeu quando seus exércitos de hoplitas provaram ser mais do que um adversário à altura das hordas persas. No mundo atual, as potências (a própria palavra é bastante significativa) são classificadas de acordo com a qualidade e a suposta eficiência do equipamento militar, incluindo a força humana, à sua disposição. O reconhecimento da condição de grande potência é, normalmente, o prêmio por lutar com sucesso numa grande guerra. A Alemanha, após a Guerra Franco-Prussiana, os Estados Unidos, após a guerra contra a Espanha, e o Japão, após a Guerra Russo-japonesa, são exemplos recentes e familiares. A ligeira dúvida relacionada com o *status* da Itália como grande potência deve-se parcialmente ao fato de que ela jamais provou seu valor numa guerra importante. Qualquer sintoma de ineficiência ou despreparo militar, numa grande potência, reflete-se imediatamente em *status* político. O motim naval em Invergoron, em setembro de 1931, foi o golpe final no prestígio britânico, e compeliu a Grã-Bretanha a desvalorizar sua moeda. A execução dos principais generais soviéticos, sob alegação de traição, em junho de 1937, pareceu revelar tanta fraqueza na máquina militar soviética que a influência da Rússia Soviética sofreu uma súbita e severa queda. Governantes de todas as grandes potências periodicamente pronunciam discursos

exaltando a eficiência de seu exército, de sua marinha e de sua força aérea e as revistas e paradas militares são organizadas com o fito de impressionar o mundo com a força militar, e o consqüente *status* político, da nação. Nas crises internacionais, frotas, tropas e esquadões aéreos se mostram significativamente nos pontos cruciais com o mesmo propósito.

Estes fatos revelam a moral de que a política externa jamais pode, ou jamais deveria, divorciar-se da estratégia. A política externa de um país se limita não somente por seus objetivos, mas ainda por sua força militar, ou, mais precisamente, pela razão entre sua força militar e a dos outros países. O problema mais sério, relativo ao controle democrático da política externa, é que nenhum governo pode permitir-se divulgar informações completas e francas acerca de sua própria força militar, ou todo o conhecimento que possui sobre a força militar dos outros países. As discussões públicas sobre política externa são, portanto, conduzidas na ignorância total ou parcial de um dos fatores que devem ser decisivos para determiná-la. Uma regra constitucional, consagrada há muito, impede que membros do Parlamento proponham projetos que acarretem despesa pública. Poder-se-ia impor a mesma restrição contra os que advogam políticas que acarretem risco de guerra pois somente o governo e seus assessores podem estabelecer as circunstâncias com conhecimento completo dos fatos relevantes. Muitos livros e discursos contemporâneos, sobre política internacional, lembram os problemas matemáticos complicados que o estudante é chamado a resolver ignorando "o peso do elefante". As soluções propostas são claras e precisas no plano abstrato, mas são obtidas não se levando em conta o fator estratégico vital. Mesmo um trabalho tão importante, e de certa forma tão valioso, como *Annual Survey of International Affairs*, freqüentemente alça vôo para o reino da fantasia quando embarca na crítica de políticas, precisamente porque negligencia as limitações militares que sempre estão presentes na mente dos que devem resolver problemas de política

<sup>15</sup> Provavelmente, é oportuno rememorar o papel assumido, na política britânica, pela ameaça de o Partido Conservador no sentido de apoiar a ação revolucionária no Ulster.

externa na vida real. Se todo autor desejoso de escrever sobre política internacional, nos últimos vintes anos, houvesse feito um curso compulsório de estratégia elementar, resmas de disparates não teriam sido escritas.

O poder militar, sendo um elemento essencial na vida do Estado, torna-se não só um instrumento, mas um fim em si mesmo. Poucas dentre as guerras importantes dos últimos cem anos parecem ter sido travadas com o objetivo deliberado e consciente de expandir o comércio ou o território. Lutam-se as guerras mais sérias para tornar o próprio país militarmente mais forte ou, com mais frequência, para evitar que outro país se torne militarmente mais forte, de modo que se encontra muita justificativa para o epigrama de que "a principal causa da guerra é a própria guerra"<sup>16</sup>. Cada fase das guerras napoleônicas foi elaborada para preparar o caminho para a fase seguinte: a invasão da Rússia foi levada a efeito com o objetivo de tornar Napoleão suficientemente forte para derrotar a Grã-Bretanha. A Guerra da Crimeia foi lançada pela Grã-Bretanha e pela França com o fito de evitar que a Rússia se tornasse suficientemente forte para, no futuro, atacar suas possessões e interesses, no Oriente Próximo. Uma nota endereçada à Liga das Nações, pelo governo soviético em 1924, descreve as origens da Guerra Russo-japonesa de 1904-5 como se segue: "Quando os barcos torpedeiros japoneses atacaram a frota russa em Porto Artur, em 1904, foi claramente um ato de agressão, de um ponto de vista técnico, mas, politicamente falando, foi um ato causado pela política agressiva do governo tsarista contra o Japão, que, visando a prevenir o perigo, deu o primeiro golpe em seu adversário"<sup>17</sup>. Em 1914, a Áustria enviou um ultimato à Sérvia porque acreditava que os servios estivessem planejando a queda da Monarquia Dual; a Rússia temia que a Áustria-Hungria, caso derrotasse a Sérvia, viesse a se tornar forte o suficiente para ameaçá-la. A Alemanha

temia que se a Rússia derrotasse a Áustria-Hungria, tornar-se-ia forte o suficiente para ameaçá-la. A França, desde há muito, acreditava que a Alemanha, se derrotasse a Rússia, seria forte o suficiente para ameaçá-la, e por isso concluiu a aliança Franco-Russa; e a Grã-Bretanha temia que a Alemanha, se derrotasse a França e ocupasse a Bélgica, se tornaria forte o suficiente para ameaçá-la. Finalmente, os Estados Unidos vieram a temer que a Alemanha, se vencesse a guerra, se tornasse suficientemente forte para ameaçá-los. Portanto a guerra, nas mentes de todos os principais combatentes, tinha um caráter defensivo ou preventivo. Eles lutavam com o objetivo de não serem postos numa posição mais desfavorável numa possível guerra futura. Mesmo as aquisições coloniais foram frequentemente impelidas pelo mesmo motivo. A consolidação e a anexação formal dos antigos povoaamentos britânicos na Austrália foram inspiradas pelo medo do prenso propósito de Napoleão de lá estabelecer colônias francesas. Razões militares, mais do que econômicas, levaram à captura das colônias alemãs durante a guerra de 1914 e, depois, impediram sua devolução à Alemanha.

É provável ser esta a razão porque o exercício do poder sempre parece gerar o apetite por mais poder. Não existe, como o Dr. Niebuhr diz, "nenhuma possibilidade de se traçar uma linha precisa entre o desejo de viver e o desejo de poder"<sup>18</sup>. O nacionalismo, tendo atingido seu primeiro objetivo sob a forma de unidade e independência nacional, se transforma quase automaticamente em imperialismo. A política internacional confina amplamente os aforismos de Maquiavel de que "os homens nunca se sentem seguros possuidores do que têm até que adquiram algo mais de outros"<sup>19</sup>, e de Hobbes, de que o homem "não pode assegurar o poder e os meios de viver bem aquilo que possui sem a aquisição de mais"<sup>20</sup>. As guerras começaram por moti-

<sup>16</sup> R. C. Hawtrey, *Economic Aspects of Sovereignty*, pág. 105.

<sup>17</sup> *League of Nations: Official Journal*, May 1924, pág. 578.

<sup>18</sup> R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*, pág. 42.

<sup>19</sup> Maquiavel, *Discorsi*, i, cap. V.

<sup>20</sup> Hobbes, *Leviatã*, cap. xi.

vos de segurança tornam-se, rapidamente, guerras de agressão e de locupletação. O Presidente McKinley convocou os Estados Unidos a interviem em Cuba, contra a Espanha, para "assegurar o término completo e final das hostilidades entre o governo da Espanha e o povo de Cuba, e o estabelecimento de um governo estável na ilha"<sup>21</sup>. Entretanto, na época do fim da guerra, a tentação de expandir-se anexando as Filipinas, tornou-se irresistível. Quase todo país participante da Primeira Guerra Mundial entendia sua participação como uma guerra de auto-defesa e essa crença era particularmente forte no lado aliado. Já durante o curso da guerra, todo governo aliado na Europa anunciava seus objetivos de guerra, que incluíam a aquisição de território das potências inimigas. Nas condições atuais, guerras de objetivo limitado tornaram-se quase tão impossíveis quanto guerras de engajamento limitado. Uma das falácias da teoria da segurança coletiva é a de que se possa fazer a guerra com o propósito específico e desinteressado de "resistência à agressão". Houvesse a Liga das Nações, no outono de 1935, sob a liderança da Grã-Bretanha, adotado "sanções militares" contra a Itália, teria sido impossível restringir a campanha à expulsão das tropas italianas da Abissínia. As operações teriam, muito provavelmente, levado à ocupação das colônias italianas da África Oriental pela Grã-Bretanha e França, de Trieste, Fiume e Albânia pela Jugoslávia, e das ilhas do Dodecaneso pela Grécia ou Turquia ou ambas e os objetivos de guerra teriam sido anunciados, evitando, em vários itens capciosos, a devolução desses territórios à Itália. As ambições territoriais realmente parecem ser tanto o produto quanto a causa da guerra.

#### b) O PODER ECONÔMICO

A força econômica sempre foi um instrumento do poder político, ainda que se considere apenas a sua associação com o

instrumento militar. Só os mais primitivos tipos de campanhas militares foram totalmente independentes do fator econômico. O príncipe mais rico, ou a cidade-estado mais rica, podiam alugar os serviços do maior e mais eficiente exército de mercenários e todo governo era, por isso, compelido a seguir uma política voltada à aquisição de riqueza. Todo o progresso da civilização tem sido tão ligado ao desenvolvimento econômico a tal ponto que não nos surpreendemos em descobrir, através da história moderna, uma associação íntima e crescente entre poder econômico e poder militar. Nos prolongados conflitos que marcaram o fim da Idade Média na Europa Ocidental, os mercadores das cidades, apoiados sobre o poder econômico organizado, derrotaram os barões feudais, que depositavam sua confiança na bravura militar individual. A ascensão das nações modernas foi, em toda parte, marcada pela emergência de uma nova classe média economicamente baseada na indústria e no comércio. O comércio e as finanças foram os fundamentos da efêmera supremacia política das cidades italianas da Renascença e, mais tarde, da Holanda. As principais guerras internacionais do período desde a Renascença até meados do século dezoito foram guerras comerciais (algumas receberam realmente este nome). Durante esse período, sustentava-se universalmente que, uma vez que a riqueza era uma fonte de poder político, o Estado deveria procurar ativamente promover a aquisição de riqueza e acreditava-se que a maneira correta de tornar um país poderoso era estimular a produção interna, comprar o menos possível do exterior e acumular riqueza na forma conveniente de metais preciosos. Os que defendiam esta linha de ação tornaram-se conhecidos, mais tarde, como mercantilistas. O mercantilismo foi um sistema de política econômica baseado no até então inquestionável pressuposto de que a promoção da aquisição de riquezas era parte da função normal do Estado.

<sup>21</sup> *British and Foreign State Papers*, ed. Hertslet, xc, pág. 811.

## A SEPARAÇÃO ENTRE ECONOMIA E POLÍTICA

A doutrina liberal dos economistas clássicos desfechou um ataque frontal contra este pressuposto. As principais implicações do *laissez-faire* já foram discutidas. Sua importância no atual contexto é a de esta doutrina ter revelado um completo divórcio teórico entre economia e política. Os economistas clássicos concebiam uma ordem econômica natural com leis próprias, independente da política, e funcionando para o maior lucro de todos quando a autoridade política interferisse o mínimo possível em sua operação automática. Esta doutrina dominou o pensamento econômico, e, até certo ponto, a prática econômica (embora bem mais na Grã-Bretanha do que em qualquer outra parte) do século dezoenove. A teoria do estado liberal do século dezoenove presunha a existência, lado a lado, de dois sistemas separados: O sistema político, que era a esfera do governo, ocupava-se da manutenção da lei e da ordem e do provimento de certos serviços essenciais. Era considerado primordialmente como um mal necessário. O sistema econômico, que era prerrogativa da empresa privada, satisfazia as necessidades materiais e, desta forma, organizava a vida cotidiana da grande massa de cidadãos<sup>22</sup>. Na teoria inglesa atual, a doutrina da separação entre política e economia foi, por vezes, levada a conseqüências surpreendentes. "Será verdade", perguntava Sir Norman Angell pouco antes da Primeira Guerra Mundial, "que riqueza, prosperidade e bem-estar dependem do poder político das nações ou essa relação, na verdade, não existe?"<sup>23</sup>. E toda a argumentação depende do confiante pressuposto de que todo leitor inteligente responderá negativamente. Por volta de 1915, um filósofo inglês identificou uma

<sup>22</sup> A distinção entre os dois sistemas está implícita na previsão de Saint-Simon de que o "regime industrial" sucederia o "regime militar", e a "administração" substituiria o "governo", mais conhecida sob a forma dada por Engels, de que "a administração das coisas" substituiria o "governo dos homens" (citações de Halevy, *Ère des Tyrannies*, pág. 224).

<sup>23</sup> Angell, *The Great Illusion*, cap. ii.

tendência inelutável no sentido de que, já que a riqueza, e seu controle e gozo, vão para a classe produtora, o poder e o prestígio ficam com a classe profissional" e considerou esta separação entre poder econômico e poder político não apenas inevitável, mas também "essencial para uma sociedade decente"<sup>24</sup>.

Mesmo antes de 1900, uma análise mais penetrante poderia ter mostrado que a ilusão do divórcio entre política e economia estava se dissipando rapidamente. Ainda está aberta ao debate a questão de saber se o imperialismo do final do século dezoenove deve ser visto como um movimento econômico que utilizou armas políticas, ou como um movimento político que utilizou armas econômicas. Entretanto, não resta qualquer dúvida de que economia e política marcharam de mãos dadas para o mesmo objetivo. "Não é precisamente a característica dos estadistas britânicos", perguntou Hitler, "aferir vantagens econômicas da força política, e transformar cada ganho econômico em poder político?"<sup>25</sup>. A Primeira Guerra Mundial, ao reunir abertamente economia e política, tanto no campo interno quanto na política externa, acelerou um desenvolvimento que já estava a caminho. Revelou-se então que o século dezoenove, embora parecendo retirar a economia da esfera política, forjou, de fato, armas econômicas de força nunca vista para uso dos interesses da política nacional. Um oficial do Estado-Maior alemão ressaltou a Engels, na década de 1880, que "os fundamentos da guerra estão, primordialmente, na vida econômica geral dos povos"<sup>26</sup> e este diagnóstico foi amplamente confirmado pelas experiências de 1914-18. Em nenhuma guerra anterior a vida econômica das nações beligerantes havia sido tão completa e implacavelmente organizada pela autoridade política. Na longa aliança entre o braço armado e o braço econômico, este último foi, pela primeira vez, um parceiro igual, senão superior. Inutilizar o sistema eco-

<sup>24</sup> B. Bosanquet, *Social and International Ideals*, págs. 234-5.

<sup>25</sup> Hitler, *Mein Kampf*, pág. 158.

<sup>26</sup> Engels, *Anti-Dühring* (trad. ingl.), pág. 195.

nômico de uma potência inimiga tornou-se um objetivo de guerra tanto quanto derrotar seus exércitos e frotas. "A economia planejada", que significa o controle pelo Estado, com objetivos políticos, da vida econômica da nação, foi uma criação da Primeira Guerra Mundial<sup>27</sup>. "Potencial de guerra" tomou-se um outro nome para o poder econômico.

Retornamos, portanto, após o importante, mas anormal, interlúdio do liberalismo do século dezanove, à posição em que se pode reconhecer claramente a economia como parte da política. Podemos, então, resolver a controvérsia, que é, em grande parte, o produto das idéias e da terminologia do século dezanove, sobre a assim chamada interpretação econômica da história. Marx estava basicamente certo quando insistia na crescente importância do papel das forças econômicas na política e depois de Marx, a história jamais pôde ser escrita de novo exatamente como o era antes dele. Mas Marx acreditava, tão firmemente quanto o liberal do *laissez-faire*, num sistema econômico com leis próprias, funcionando independentemente do estado, que era seu acessório e instrumento. Ao escrever como se economia e política pertencessem a domínios separados, uma subordinada à outra, Marx revelava-se dominado pelos pressupostos do século dezanove mais ou menos da mesma forma que seus mais recentes opositores, que estão igualmente seguros de que "as leis fundamentais da história são leis políticas, as leis econômicas são secundárias"<sup>28</sup>. As forças econômicas são, de fato, forças políticas. Não se pode tratar a economia nem como um acessório menor

da história, nem como uma ciência independente à luz da qual a história pode ser interpretada. Poder-se-ia poupar muita confusão por meio do retorno geral à denominação "economia política", que foi dado à nova ciência pelo próprio Adam Smith, sem abandoná-la em favor do abstrato "economia", como ocorreu na própria Grã-Bretanha, até os fins do século dezanove<sup>29</sup>. A ciência da economia pressupõe uma dada ordem política, e não pode ser proveitosamente estudada, isolada da política.

#### ALGUMAS FALÁCIAS DA SEPARAÇÃO ENTRE ECONOMIA E POLÍTICA

Não teria sido necessário insistir exaustivamente nesse ponto se sua importância fosse puramente histórica ou teórica. A ilusão de um distanciamento entre política e economia — uma herança tardia do liberalismo do século dezanove — deixou de corresponder a qualquer aspecto da realidade atual. Mas continuou a persistir no pensamento sobre política internacional, onde criou muita confusão. Dedicou-se uma imensa quantidade de discussões à questão sem sentido de saber se nossos problemas políticos têm causas econômicas (como a Conferência Econômica de 1927 Supôs)<sup>30</sup> ou se nossos problemas econômicos têm causas políticas (como o relatório Van Zeeland sugeriu). Outro enigma igualmente sem sentido, que ocupou as atenções, era saber se o problema de matérias-primas é político ou econômico. Confusão similar foi causada pela declaração do governo britânico, em 1922, de que a taxa de imigração judaica na Palestina seria determinada pela "capacidade econômica do país", suplementada, em 1931, pelo posterior comunicado de que "as considerações relevantes quanto aos limites da capacidade de

<sup>27</sup> A economia planejada se desenvolveu não só por atritos internacionais, mas também por atritos sociais dentro do estado. Pode ser, portanto, do ponto de vista lógico, vista tanto como uma política nacionalista ("nacionalismo econômico"), quanto como uma política socialista. O segundo aspecto era irrelevante para atual discussão, sendo, desta forma, omitido no texto. Segundo Bruck (*Social and Economic History of Germany*, pág. 157), o termo *Planwirtschaft* foi inventado na Alemanha durante a Primeira Guerra Mundial. Mas a expressão "*der staatliche Wirtschaftspilan*" aparece numa coletânea denominada *Grundriss der Sozialökonomie* (I, 424), publicada em Tübingen pouco antes da guerra, com o sentido geral de "política econômica do estado".

<sup>28</sup> Moeller van der Bruck, *Germany's Third Empire*, pág. 50. A idéia é um lugar-comum dos autores fascistas e nazistas.

<sup>29</sup> Na Alemanha, "economia política" foi primeiramente traduzido como *Nationalökonomie*, que foi experimentalmente substituído no século atual por *Sozialökonomie*.

<sup>30</sup> "Eu deliberadamente me furti de tocar nos aspectos estruturalmente políticos... É, contudo, impossível ignorar o fato de estarmos trabalhando à sua sombra" (Report... on the Possibility of obtaining a General Reduction of the Obstacles to International Trade, Cmd. 5648).

absorção são puramente econômicas”. Foi somente em 1937 que a Comissão Real descobriu que “uma vez que os árabes são hostis à imigração judaica, o fator da ‘hostilidade entre os dois povos’ assume imediatamente importância econômica”<sup>31</sup>. Com efeito, todo caso de migração e de refugiados foi complicado pela suposição de que havia algum teste objetivo da capacidade de absorção. O conflito entre duas interpretações opostas, e igualmente defensáveis, da promessa no Tratado de Neuilly “de garantir as saídas econômicas da Bulgária para o Mar Egeu” foi um outro exemplo da confusão surgida do uso muito irresponsável desta palavra enganosa. Tentativas de resolver problemas internacionais através da aplicação de princípios econômicos divorciados da política estão fadadas à esterilidade.

O mais patente fracasso prático, causado pela persistência nesta ilusão do século dezenove, foi a falência das sanções da Liga em 1936. Uma leitura cuidadosa do texto do Artigo 16 do Pacto isenta seus autores da responsabilidade pelo erro. O parágrafo 1 proscreeve as armas econômicas e o parágrafo 2 as armas políticas, a serem empregadas contra o violador do Pacto. O parágrafo 2 é claramente complementar ao parágrafo 1, e presume, por ser óbvio, que, na eventualidade da aplicação de sanções, seriam necessárias “forças armadas para proteger os Membros da Liga”. A única diferença entre os dois parágrafos é que, enquanto todos os membros teriam de aplicar as armas econômicas, seria natural utilizar as forças armadas necessárias dos membros que as possuísem em força suficiente e em proximidade geográfica razoável do agressor<sup>32</sup>. Analistas posteriores, obcecados pelo pressuposto de que economia e política são coisas

separadas e separáveis, desenvolveram a doutrina de que os Parágrafos 1 e 2 do Artigo 16 não eram complementares, mas alternativos, sendo a diferença o fato de que as “sanções econômicas” eram obrigatórias e as “sanções militares” opcionais. Esta doutrina foi ardentemente sustentada por muitos que entendiam que a Liga poderia, concebivelmente, valer uns tantos milhões de libras em comércio, mas não uns tantos milhões de vidas humanas; e no famoso Plebiscito da Paz, de 1934 na Grã-Bretanha, cerca de dois milhões de votantes iludidos expressaram, simultaneamente, sua aprovação quanto às sanções econômicas e sua desaprovação quanto às militares. “Uma das muitas conclusões a que cheguei”, disse Lord Baldwin nessa época, “é a de que não há sanções que funcionem que não signifiquem guerra”<sup>33</sup>. Mas a amarga lição de 1935-6 foi necessária para se levar para casa a verdade de que, no que diz respeito a sanções, assim como à guerra, o único lema é “tudo ou nada”, e que o poder econômico é impotente se a mão armada não estiver pronta para sustentá-lo<sup>34</sup>. O poder é indivisível e as armas militares e econômicas são, meramente, diferentes instrumentos do poder<sup>35</sup>.

Uma forma diferente, e igualmente séria, sob a qual se encerra esta separação ilusória entre política e economia é a fraseologia popular, que distingue entre “força” e “bem-estar”,

<sup>31</sup> House of Commons, May 18, 1934; *Official Report*, col. 2139.

<sup>32</sup> Não se sugere, evidentemente, que a força militar deva ser sempre usada. A Grande Esquadra britânica foi pouco acionada na Primeira Guerra Mundial. Mas seria muito temerário presumir que o resultado teria sido o mesmo se o governo britânico não tivesse preparado para usá-la. O que paralisou as sanções em 1935-36 foi o conhecimento geral de que os países da Liga não estavam preparados para utilizar a força militar.

<sup>33</sup> Vale a pena ressaltar que Stresemann estava totalmente ciente desse ponto da entrada da Alemanha na Liga das Nações. Quando o Secretário-Geral perguntou se a Alemanha, caso não participasse de sanções militares, ainda assim poderia participar de sanções econômicas, Stresemann respondeu: “Não podemos tampouco, se tomarmos parte num boicote econômico contra um vizinho poderoso, uma declaração de guerra contra a Alemanha poderia ser a consequência, uma vez que a exclusão de um outro país do intercâmbio com uma nação de sessenta milhões de cidadãos seria um ato hostil” (*Stresemann's Diaries and Papers* (trad. ingl.), ii, pág. 69).

<sup>31</sup> Todas essas passagens foram retiradas do *Report of the Palestine Royal Commission of 1937*, Cmd. 5479, págs. 298-300.

<sup>32</sup> Esta interpretação é confirmada pelo relatório do Comité Phillimore, em cujas propostas o texto do Artigo 16 se baseou. O Comité “considerou as sanções econômicas e financeiras como sendo simplesmente a contribuição ao trabalho de repelir agressão que poderia ser feita eficazmente pelos países que não estivessem em posição de fornecerem ajuda militar real” (*International Sanctions: Report by a Group of Members of the Royal Institute of International Affairs*, pág. 115, onde os textos importantes foram examinados).

entre "canhões" e "manteiga". "Os argumentos do bem-estar são econômicos", ressalta um autor americano, os argumentos de força são políticos"<sup>36</sup>. Esta falácia é particularmente difícil de se desnudar porque parece ser extraído de fatos familiares. Todo governo moderno, e todo parlamento, se defronta continuamente com o dilema de empregar dinheiro em armamentos ou em serviços sociais e isto encoraja a ilusão de que a escolha realmente é feita entre "força" e "bem-estar", entre armas políticas e manteiga econômica. A reflexão mostra, contudo, que este não é o caso. A questão nunca assume a forma "você prefere canhões ou manteiga?". Pois todos (exceto um punhado de pacifistas nos países anglo-saxões que herdaram uma longa tradição de segurança não desafiada) concordam que, em caso de necessidade, as armas devem vir antes da manteiga. A questão real é sempre se "já temos armas suficientes que nos permitam conseguir alguma manteiga?", ou "tomando por base que precisamos de x armas, podemos aumentar a receita suficientemente para também conseguirmos mais manteiga?". Mas o mais claro desmascaramento desta falácia vem do punho do Professor Zimmern; e o desmascaramento não é menos eficaz por ser inconsciente. Tendo dividido os Estados existentes, segundo a linha popular, entre os que buscam "bem-estar" e os que buscam "poder", o Professor Zimmern reveladoramente acrescenta que "os Estados do bem-estar, de forma geral, gozam uma preponderância de poder e recursos sobre os Estados do poder"<sup>37</sup>, levando-nos, portanto, infalivelmente à conclusão correta de que os "Estados do bem-estar" são Estados que, já gozando de preponderância de poder, não estão primordialmente preocupados em aumentá-lo; e os "Estados do poder" são Estados que, sendo inferiores em poder, estão primordialmente preocupados em aumentá-lo, e devotam a maior parte de seus recursos a este fim. Nesta terminologia popular, os "Estados do bem-estar" são os

<sup>36</sup> F. L. Schuman, *International Politics*, pág. 356.

<sup>37</sup> Zimmern, *Who Vindicates?*, pág. 41.

que possuem poder preponderante, e os "Estados do poder" são os que não possuem. Esta classificação não é tão ilógica quanto possa parecer. Toda grande potência assume a postura de que o número mínimo de armas necessárias para proporcionar o grau de poder que consideram desejável tem precedência sobre a manteiga, e que só pode buscar o "bem-estar" quando este mínimo tiver sido atingido. Por muitos anos antes de 1933, a Grã-Bretanha, estando satisfeita com seu poder, era um "Estado do bem-estar". Após 1935, achando seu poder contestada e inadequado, tornou-se um "Estado do poder" e mesmo a oposição deixou de pressionar com insistência pelos pedidos anteriores de serviços sociais. O contraste não é entre "força" e "bem-estar", e ainda menos entre "política" e "economia", mas entre diferentes graus de poder. Na busca do poder, instrumentos militares e econômicos serão ambos utilizados.

#### AUTARQUIA

Havendo, assim, estabelecido que a economia deve ser adequadamente vista como um aspecto da política, podemos dividir em duas grandes categorias os métodos pelos quais o poder econômico é colocado a serviço da política nacional. O primeiro conterà as medidas cujo objetivo se define pela conveniente palavra autarquia; o segundo, medidas econômicas diretamente voltadas para o fortalecimento da influência nacional sobre outros países.

Autarquia, ou auto-suficiência, era um dos objetivos da política mercantilista, e os estados, com efeito, a buscaram desde as épocas mais remotas. Mas o problema da autarquia é, entretanto, caracteristicamente moderno. Na Idade Média, a autarquia era uma condição natural e necessária da vida econômica pois o transporte de longa distância de quaisquer bens que não os de pequeno volume e grande valor não era compensador. A partir do fim da Idade Média, o transporte tornou-se gradual-

mente mais seguro, mais barato e mais rápido. Os países se tornaram menos auto-suficientes e a elevação no nível de vida foi baseada, em parte, no intercâmbio internacional de produtos especializados. Mas foi mente nos últimos cem anos que o advento do vapor tornou o transporte por terra e mar tão rápido e barato, que o custo do transporte da maior parte dos bens é hoje insignificante em relação ao custo de produção, e é irrelevante, em muitos casos, se o artigo é produzido a 500 ou a 5.000 milhas do ponto onde será usado ou consumido. Métodos de produção em massa, pelos quais os bens se tornam mais baratos na medida em que uma maior quantidade é produzida no mesmo local, posteriormente promoveram a concentração da produção. Não apenas são nossas necessidades atuais mais altamente especializadas do que nunca, mas também vivemos num mundo onde, pela primeira vez na história, pode ser possível — e mesmo até desejável — do ponto de vista do custo, plantar todo o trigo a ser consumido pela raça humana no Canadá, produzir toda a lã na Austrália, fabricar todos os automóveis em Detroit e todo tecido de algodão na Inglaterra ou Japão. Internacionalmente, as conseqüências do *laissez-faire* absoluto são tão fantásticas e inaceitáveis quanto as conseqüências de um *laissez-faire* absoluto dentro do estado. Nas condições atuais, a promoção artificial de algum grau de autarquia é uma condição necessária para a existência social ordenada.

A autarquia não é, contudo, apenas uma necessidade social, mas ainda um instrumento de poder político. É, primeiramente, uma forma de estar preparado para a guerra. No período mercantilista, era normalmente estabelecido, tanto na Grã-Bretanha quanto em outras partes, que a força militar de um estado dependia da produção de bens manufaturados. Adam Smith formulou suas famosas exceções à doutrina do *laissez-faire* quando aprovou o Ato de Navegação britânico e as subvenções ao pano para vela de navios e à pólvora. Mas o princípio da autarquia recebeu sua definição clássica da pena de Alexander

Hamilton, que em 1791, sendo então o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, fez um relatório à Câmara dos Representantes que enuncia, em palavras que poderiam ter sido escritas hoje, toda a moderna doutrina da autarquia. Hamilton havia sido instruído a dar parecer sobre “os meios de promover tais (manufaturas) para tornar os Estados Unidos independentes de nações estrangeiras para o suprimento de material militar e outros bens essenciais”. Vale a pena citar uma pequena passagem do relatório:

“Não só a riqueza, mas a independência e segurança de um país parecem estar materialmente ligadas à prosperidade das manufaturas. Toda nação, com uma visão desses grandes objetivos, deve empenhar-se para possuir dentro dela todos os elementos indispensáveis ao suprimento nacional... Os extremos embaraços dos Estados Unidos durante a última guerra, por incapacidade de se suprir, ainda são matéria de viva lembrança; pode-se esperar uma guerra futura para demonstrar os danos e perigos de uma situação à qual esta posição ainda é aplicável, num grau muito elevado, a menos que essa situação seja alterada por ação pronta e vigorosa”.

Hamilton continuou examinando, por partes, todos os métodos pelos quais se pode atingir o resultado desejado — impostos, proibições, subvenções e incentivos<sup>38</sup>. Na Alemanha, exatamente cinquenta anos mais tarde, List argumentava que “do desenvolvimento do sistema protecionista alemão dependem a existência, a independência e o futuro da nacionalidade germânica”<sup>39</sup>, e, na última metade do século dezanove, as sucessivas vitórias prussianas demonstraram a íntima conexão entre um sistema industrial altamente desenvolvido e o poder militar. Durante esse período a Grã-Bretanha, em virtude de sua supremacia industrial, usufruiu virtualmente de completa autarquia em relação aos produtos industriais, embora não das

<sup>38</sup> *Works of Alexander Hamilton*, IV, págs. 66 e seguintes.  
<sup>39</sup> List, *The National System of Political Economy*, pág. 425.

matérias-primas necessárias para produzi-los. Na oferta de aliados, deixou de ser auto-suficiente em torno de 1830. Mas esta falha foi, em boa parte, remediada por seu poderio naval, cuja manutenção tornou-se uma de suas maiores preocupações. Uma Comissão Real sobre o Suprimento de Alimentos e Matérias-Primas em Tempo de Guerra, reunida em 1905, discutiu, mas rejeitou, planos para o armazenamento preventivo na Grã-Bretanha de suprimentos de reserva, e nem mesmo discutiu qualquer plano para encorajar a produção interna. Depositou-se total confiança na capacidade da marinha proteger os canais costumeiros de comércio e, desta forma, compensar a ausência de suprimentos suficientes no plano interno<sup>40</sup>. A atual opinião, de que os governantes do século dezoito não estavam atentos para o fato de ser a autarquia, ou algum substitutivo adequado, politicamente desejável, não é confirmada pelos fatos.

O efeito da Primeira Guerra Mundial nos conceitos da economia, como um todo, já foi discutido. O impulso que ela deu à busca da autarquia foi imediato e poderoso. O bloqueio, e o desvio de grande parte da frota mundial para o transporte de tropas e munições, forçaram medidas mais ou menos rigorosas de autarquia tanto entre os beligerantes quanto entre os neutros. Por quatro anos, as potências centrais foram compelidas a dependerem exclusivamente de seus próprios recursos, e a realizarem, contra a vontade, o ideal de Fichte em *The Closed Commercial State*. Mesmo para as potências aliadas, o advento do submarino tornou a confiança nas importações de ultramar, como alternativa à autarquia, mais precária do que se havia suposto até então. Os governos aliados, em nenhuma hipótese, consideraram a autarquia como um expediente lamentável e temporário. Em junho de 1916, eles se reuniram em Paris para discutir a política econômica do pós-guerra, e decidiram "tomar as medidas necessárias, com urgência, para se tornarem independentes dos países inimigos, no que concerne a matérias-primas e artigos manufa-

turados essenciais a suas atividades econômicas normais"<sup>41</sup>. No ano seguinte, uma Comissão Real britânica estabeleceu uma lista de artigos a respeito dos quais se estabeleceu "que a possibilidade de pressão econômica, de países estrangeiros que controlam o suprimento de matérias-primas, requer medidas especiais de defesa, e que a ação governamental é muito necessária para promover a independência econômica". Essa política foi posta em funcionamento pelo Ato de Salvaguarda das Indústrias de 1921. Quando os suprimentos internos não eram possíveis, o controle e a abertura de rotas de suprimentos ultramarinos tornava-se um objetivo primordial. O desejo de controlar suprimentos adequados de petróleo fomentou uma política britânica ativa em mais de um país produtor de petróleo.

Internacionalmente, nas vitórias obtidas nas guerras o importante papel desempenhado pelos bloqueios tornou inevitável a proeminência de "sanções econômicas" na constituição da Liga das Nações. Estava claro que o bloqueio deveria ser aplicado mais vigorosamente do que nunca numa nova guerra e a autarquia se desenvolveu como um armamento defensivo natural contra o instrumento do bloqueio. O uso real desta arma contra a Itália em 1935 reforçou este princípio. "18 de novembro de 1935 marca o ponto de partida de um novo capítulo da história italiana", disse Mussolini à Assembleia Corporativa Nacional em 23 de março de 1936. "... A nova fase da história italiana será determinada por este postulado: assegurar, dentro do mais breve tempo possível, a maior taxa possível de independência econômica." Havia, de fato, pouca novidade nesta doutrina, que era simplesmente uma paráfrase do que Hamilton, List, e a Comissão Real Britânica de 1917 haviam dito. Mas o aumento da tensão internacional conferiu ao problema uma relevância crítica. Um conhecido publicista americano pediu a compra conjunta, por Estados Unidos e Grã-Bretanha, de "medidas de importância estratégica", com o objetivo de "retirar a

<sup>40</sup> *Supply of Food and Raw Materials in Time of War*, Cmd. 2644.

<sup>41</sup> As resoluções estão em *History of the Peace Conference*, ed. Temperley, V, págs. 368-9.

grande quantidade desses importantes metais dos mercados onde as potências ditatoriais e carentes têm de comprá-los"<sup>42</sup>. "Nenhuma medida", acrescentava um autor britânico, "seria mais eficaz para debilitar o rearmamento alemão do que uma decisão britânica de adquirir toda a produção existente de minério suco"<sup>43</sup>. Estes conselhos, praticamente, não eram necessários para convencer os governos do valor militar da autarquia. O desenvolvimento de materiais sintéticos pela Alemanha e a acumulação de estoques de produtos alimentícios e de matérias-primas essenciais pela Grã-Bretanha, foram dois dos sintomas mais significativos. A autarquia, como outros elementos do poder, é cara. Pode custar a um país tão caro tornar-se auto-suficiente em algum bem importante quanto construir um navio de guerra. O gasto pode revelar-se demasiado, e a aquisição não valer o custo. Mas negar que a autarquia é um elemento do poder e, como tal, desejável, é confundir a questão.

#### O PODER ECONÔMICO COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA

O segundo emprego da arma econômica como um instrumento da política nacional, ou seja, sua utilização para adquirir poder e influência no exterior, tem sido tão amplamente reconhecido e abertamente discutido que apenas um breve sumário se afigura suficiente. Essa questão assume duas formas principais: a) a exportação de capital; e b) o controle de mercados estrangeiros.

a) A exportação de capital tem sido, nos tempos recentes, uma prática normal dos estados poderosos. A supremacia política da Grã-Bretanha, durante o século dezanove, estava associada intimamente à posição de Londres como centro financeiro do

mundo. Apenas na Europa, onde a Grã-Bretanha não aspirava à influência política, os investimentos britânicos eram pouco significativos, somando apenas cinco por cento de todo o capital britânico investido no exterior. A ascensão dos Estados Unidos em termos de poder político neste século deveu-se, em grande parte, à sua presença no mercado como fornecedor de capitais em larga escala, primeiramente para a América Latina, e, desde 1914, para a Europa. A realização de objetivos políticos através do investimento governamental direto ocorria em casos como o da compra, pelo governo britânico, de ações da Companhia do Canal de Suez e da Companhia de Petróleo Anglo-Iraniana, ou a construção da Ferrovia Oriental Chinesa com capital do governo russo. Mais freqüentemente, os governos usam seu poder para estimular investimentos de bancos e de pessoas físicas segundo os interesses da política nacional. Assim, a aliança franco-russa foi cimentada por cerca de 400 milhões de libras de capital francês, emprestado por investidores franceses ao governo russo. Na Alemanha, "o banco de capital acionário não era simplesmente uma organização de crédito, mas um instrumento político-econômico; era um instrumento da política de poder da Alemanha"<sup>44</sup>. Toda a política do imperialismo do século dezanove estava baseada no desenvolvimento das partes arrasadas do mundo por meio do investimento de capital europeu. Interesses políticos foram promovidos por investidores privados que gozavam, como as companhias privilegiadas do século dezanove, de amparo governamental ou, mais comumente, de apoio diplomático<sup>45</sup>. Marx descreveu esta política como a substituição "dos métodos feudais de guerrear... pelo processo mercantil, de cações por capital"<sup>46</sup> e criou-se uma nova e expressiva frase para

<sup>42</sup> W. F. Bruck, *Social and Economic History of Germany*, pág. 80.

<sup>43</sup> Todo o assunto é minuciosamente investigado, e inúmeros são citados, em *War and the Private Investor*, de Eugene Staley. A principal conclusão de Staley é a de que a política oficial raramente foi influenciada, em grau significativo, pelo investimento privado, mas que este foi sempre oficialmente dirigido e encorajado como um instrumento da política.

<sup>46</sup> Marx, *Germanische Schriften*, I, pág. 84.

<sup>42</sup> W. Y. Elliot em *Political Quarterly*, abril-junho 1938, pág. 181.

<sup>43</sup> G. D. H. Cole em *Political Quarterly*, jan.-março 1939, pág. 65.

descrever a "diplomacia do dólar" dos Estados Unidos: "A diplomacia da atual administração", disse Taft em 1912, "busca estar de acordo com as idéias modernas sobre intercâmbio comercial. Esta política tem sido caracterizada como a substituição de balas por dólares. Ela apela igualmente aos sentimentos humanitários idealísticos, aos ditames da política e da estratégia sensatas, e aos objetivos comerciais legítimos"<sup>47</sup>.

O aparecimento freqüente da esquadra americana em águas da América Latina (como as da esquadra inglesa em outras partes) mostrou, além disso, que, se os dólares eram um substituto humanitário para as balas, eles poderiam e seriam apoiados pelas balas em caso de necessidade política.

A diminuição do uso, após 1919, de investimentos de capital no exterior, como instrumento da política, se explica pelo rápido decréscimo na acumulação de excedentes de capital atraídos do mundo, e pela insolvência de muitos devedores em potencial. Mas muitos exemplos familiares ainda podem ser citados. A França fortaleceu sua influência sobre a Polônia e a Pequena Entente por meio de empréstimos e créditos abundantes, públicos e privados, a estes países. Vários governos consideraram ou garantiram empréstimos à Áustria com o propósito político de manter a independência daquele país e, em 1931, a pressão financeira obrigou a Áustria a abandonar o projeto de uma união alfandegária com a Alemanha. O rápido declínio da influência francesa na Europa Central, após 1931, estava intimamente ligado ao fato de que a França, desde a crise, não pôde continuar sua política de assistência financeira àqueles países. Quando, em dezembro de 1938, anunciou-se que o grupo francês Schneider-Creusot havia vendido suas ações da indústria Skoda a um grupo tcheco, representando o governo tchecoslovaco, um correspondente do *The Times* comentou que "esta transação é outra indicação da retirada francesa da Euro-

<sup>47</sup> *Annual Presidential Message to Congress*, December 3, 1912.

pa Central, e põe um fim ao capítulo da expansão política francesa"<sup>48</sup>. Após 1932, quando estabeleceu-se um embargo não-oficial aos empréstimos externos do mercado britânico, pôde-se licitamente dizer que os empréstimos externos da Grã-Bretanha estavam sujeitos à supervisão política. Os anos de 1938 e 1939 testemunharam a concessão à Turquia, pela Grã-Bretanha e Alemanha, e à China, pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha, de créditos "comerciais" cujo objetivo político dificilmente poderia ser disfarçado.

b) A luta pelo controle dos mercados estrangeiros proporciona um exemplo adicional da interação entre política e economia pois, normalmente, é impossível saber se o poder político é usado, para a aquisição de mercados, por seu valor econômico, ou se mercados são buscados para estabelecer e fortalecer o poder político. A luta por mercados foi o aspecto mais característico da guerra econômica do período entre as duas guerras mundiais. Seria errôneo atribuir exclusivamente a rivalidades políticas a intensa pressão para exportar que se manifestou por toda parte. Na estrutura industrial de hoje, a escala de produção mais econômica de muitos bens excede a capacidade de consumo da maioria dos mercados nacionais e vender caro num mercado interno protegido, e barato num mercado externo livre (que é a essência do "dumping"), pode perfeitamente ser a política correta do ponto de vista puramente comercial. Entretanto, o uso do "dumping" como instrumento político é incontestável; e os países poderosos encontraram seus mercados "naturais" em áreas onde residem seus interesses políticos, e onde sua influência política pode mais facilmente afirmar-se. A principal razão para a Europa Central e a Europa do Sudeste serem os mercados "naturais" alemães era seu fácil acesso devido ao poder militar alemão. O rearmamento alemão e a penetração econômica

<sup>48</sup> *The Times*, December 29, 1938.

alémã nessas áreas aconteceram simultaneamente. Este não era, contudo, um fenômeno novo. Pode-se encontrar um exemplo admirável de entrelaçamento do poder político e econômico na posição britânica no Egito. A penetração econômica britânica no Egito, nas duas últimas décadas do século dezanove, resultou da ocupação militar britânica, que visava a proteger os interesses britânicos no Canal de Suez, que haviam sido adquiridos para resguardar as rotas comerciais e as linhas estratégicas de comunicação britânicas.

Os métodos empregados para encorajar exportações e capturar mercados externos são familiares demais para serem discutidos. O mais simples de todos é a concessão de créditos ou empréstimos para financiar as exportações. Antes de 1914, a Grã-Bretanha estava tão pouco preocupada com o problema de mercados que os empréstimos obtidos em Londres pelos credores estrangeiros eram livres de quaisquer condições no que tangem aos para os quais seriam empregados. Empréstimos externos obtidos em qualquer outra parte traziam a condição de que o total ou parte da soma deveria ser gasta, pelo devedor, no país credor<sup>49</sup>. A partir de 1919, esta condição tem sido quase universalmente aplicada. Na Grã-Bretanha, duas instituições governamentais (o Fundo de Desenvolvimento Colonial e o Departamento de Garantia aos Créditos para a Exportação) se engajaram no financiamento das exportações britânicas, o primeiro para o Império, o segundo para os países estrangeiros. Antes de 1939, as operações do Departamento de Garantia aos Créditos para a Exportação eram oficialmente descritas como possuindo um caráter puramente comercial. Contudo, por uma lei aprovada em 1939, o limite de garantias dadas pelo Departamento aumentou, e destinou-se uma soma de dez milhões de libras para garantir as transações "relacionadas com o que pareça (à junta de Co-

<sup>49</sup> Exemplos de França e Áustria são citados por C.K. Hobson, *The Export of Capital* (1914), pág. 16. Rússia e Bélgica também eram dos principais países que normalmente impunham esta condição.

mércio) desejável que se dê garantia, segundo o interesse nacional"<sup>50</sup>. Ao apresentar esta medida à Câmara dos Comuns, o Presidente da junta de Comércio negou a alegação de que a Grã-Bretanha "tivesse declarado uma guerra comercial contra a Alemanha", mas descreveu a medida como "um rearmamento econômico", e acrescentou que "o rearmamento econômico que estamos tentando agora é exatamente igual ao nosso outro rearmamento"<sup>51</sup>. Em julho de 1939, a quantia de dez milhões de libras foi aumentada para sessenta milhões. Incentivos fiscais para exportação e manipulações de câmbio são simplesmente formas indiretas de créditos para a exportação.

O método atual mais característico de aquisição de mercados, e do poder político que vem com eles, é, contudo, o acordo de comércio recíproco que é um retorno ao sistema de escambo ligeiramente disfarçado. Assim, as compras britânicas de carne e cereais na Argentina, e de toucinho e manteiga na Dinamarca e nos Estados Bálticos, asseguraram mercados, nestes países, para o carvão e as manufaturas inglesas. Os Acordos de Ottawa foram uma variação ligeiramente mais complicada do mesmo tema. Nos países balcânicos e da Europa Central, a Alemanha, ao comprar produtos locais (principalmente cereais e tabaco) para os quais não se podia achar outra via de saída lucrativa, assegurou não apenas um mercado para os produtos alemães, mas uma esfera de influência política. Um dos sintomas do caráter artificial da influência política francesa nesta região foi seu fracasso em assegurar qualquer participação substancial em seu comércio. O poder de compra tomou-se uma vantagem internacional e o fato de que o preço não era mais o fator dominante (a Alemanha realizou a maior parte de suas compras no sudeste europeu a taxas abaixo dos preços mundiais) colocou o comprador, e não o produtor, em posição de ditar o ritmo. Colocou-se,

<sup>50</sup> Pode ser significativo o fato de que um funcionário do Ministério das Relações Exteriores, em 1938, foi transferido para a equipe do Departamento de Garantia aos Créditos para a Exportação.

<sup>51</sup> House of Commons, Dec. 15, 1938: *Official Report*, col. 2319.

assim, um novo poder nas mãos dos países de grande população e alto padrão de vida. Mas é uma vantagem limitada que, se utilizada em excesso, tende a destruir a si mesma.

#### O PODER ECONÓMICO E A MORAL INTERNACIONAL

Uma reflexão final pode concluir este esquema sumário sobre o uso da arma económica como um instrumento do poder político. A substituição da arma militar pela arma económica (que Marx chamou de substituição de canhões por capital) é um sintoma não tanto de moral superior como de força superior. Esse fato pode ser constatado a partir de alguns exemplos. A Grã-Bretanha, ofendida pelo julgamento dos engenheiros da Metro-Vickers em Moscou, poderia obter satisfação impondo um embargo às importações soviéticas. A Itália, atingida pelo assassinato de um oficial italiano na Grécia, não poderia utilizar-se deste expediente económico (pois um embargo italiano às importações gregas teria sido insignificante) ela só poderia obter satisfação por meio do método militar brutal de bombardear Corfu. Em 1931, a Grã-Bretanha estabeleceu o que veio a ser conhecido como "bloco da libra" (ou zona da libra) por métodos não-políticos e, aparentemente, amplamente eficaz. A Alemanha, visando a estabelecer um equivalente "bloco do marco" no centro e sul da Europa, recorreu a métodos abertamente políticos, que incluíram a ameaça e mesmo o uso da força. A força económico-financeira britânica permitia que este país não intervisse na guerra civil espanhola. O governo britânico confiou nas "balas esterilinas" para evitar o permanente domínio da Alemanha e da Itália na Espanha, independentemente do desenrolar da guerra. No que concerne ao Extremo Oriente, o Primeiro-Ministro, na mesma época, ressaltava que "quando a guerra acabar, e começar a reconstrução da China, esta reconstrução possivelmente não poderá ocorrer sem algum auxílio nosso"<sup>52</sup>. A crescente

<sup>52</sup> House of Commons, November 1, 1938, reproduzido em *The Struggle for Peace*, de N. Chamberlain, pág. 340.

força dos Estados Unidos no comércio e nas finanças internacionais foi, de alguma forma, uma das razões que permitiram ao governo dos Estados Unidos abandonar sua prática tradicional de desembarcar fuzileiros navais nos territórios de repúblicas latino-americanas recalcitrantes, e adotar a "política de boa vizinhança".

Esse ponto, contudo, tem uma aplicação mais ampla em todos os problemas de "agressão" e de anexação territorial. Um dos documentos mais reveladores deste aspecto do poder é um despacho do Encarregado de Negócios da Rússia em Pequim ao seu governo, em 1910:

"Se fôssemos suficientemente poderosos economicamente", escreveu este diplomata de modo muito franco, "teria sido mais simples dirigir todos os nossos esforços à celebração de um tratado económico. Se, contudo, como eu receio ser o caso, ao fazer isto estivermos trabalhando em favor de interesses estrangeiros, e se formos incapazes de garantir qualquer lucro do arranjo que conseguirmos (da mesma forma que não fomos capazes, por exemplo, de aproveitar as extraordinárias vantagens do tratado de comércio de 1881), então não há nenhuma razão, em minha opinião, para nos afastarmos das bases da política que seguimos até agora, a de aquisição territorial"<sup>53</sup>.

Um escritor britânico recentemente fez uma observação semelhante sobre o Extremo Oriente:

"Livres comércio, como defendido pela Grã-Bretanha no século dezanove, era a causa do mais forte na concorrência comercial. A "esfera de influência", com seus direitos especiais, era o objetivo dos estados, que procuravam compensar sua fraqueza em tal concorrência pela aplicação direta do poder político."<sup>54</sup>

A supremacia naval e económica incontestada da Grã-Bretanha, no século dezanove, permitiu-lhe estabelecer uma

<sup>53</sup> B. de Siebert, *Entente Diplomacy of the World War*, pág. 20.

<sup>54</sup> G. F. Hudson, *The Far East in World Politics*, pág. 54.

Posição de comando na China com um mínimo de força militar e de discriminação econômica. Uma potência relativamente fraca, como a Rússia, só poderia esperar alcançar um resultado semelhante por meio de agressão nua e anexação. O Japão, mais tarde, aprendeu a mesma lição. Em seu conhecido memorando de janeiro de 1907, Crowe, argumentava que a Grã-Bretanha era “a protetora natural das comunidades mais fracas”, e que, através de sua política de livre comércio num mercado aberto, “ela, sem dúvida, fortalece seu controle sobre a amizade interesseira de outras nações”<sup>55</sup>. Poder-se-ia desenvolver a argumentação acrescentando que a Grã-Bretanha, em virtude de sua força econômica inerente e da política de livre comércio tornada possível por essa força, era capaz de exercer, em muitos países, uma quantidade de influência e controle indiretos que nenhuma outra potência teria conseguido sem interferência na independência política dos países envolvidos, e que esta vantagem tornou tão natural para a Grã-Bretanha, quanto difícil para outros se erguerem como defensores da independência política das pequenas nações. No Egito, a Grã-Bretanha conciliou seu predomínio econômico e militar com a independência formal do país, enquanto uma potência mais fraca teria sido obrigada a recorrer à anexação para obter efeito semelhante. A Grã-Bretanha foi capaz de abandonar sua autoridade formal sobre o Iraque e lá manter seus interesses, enquanto a França não conseguia o mesmo resultado na Síria. A arma econômica é, por excelência, a arma dos países fortes. É significativo que uma proposta do governo soviético, em 1931, de um pacto de “não-agressão econômica” tenha sido recebida com a maior hostilidade pelos três países mais poderosos da época: Grã-Bretanha, França e Estados Unidos.

Entretanto, talvez seja difícil descartar, como infundada, a opinião comum de que o emprego da arma econômica é menos

imoral do que a utilização da arma militar. Isto pode não ser sempre verdade. O bloqueio, em tempo de guerra, pode causar tanto sofrimento quanto uma série de ataques aéreos. Mas, em termos gerais, em certo sentido os dólares são mais humanitários do que as balas, mesmo quando o objetivo é o mesmo. É menos imoral estabelecer um embargo contra as importações soviéticas do que bombardear os gregos. Não se pode duvidar, razoavelmente, que uma forma de controle econômico (como a dos Estados Unidos na América Central) que preserve uma relativa independência política seja mais aceitável para as nações subordinadas e, deste modo, menos imoral, do que o controle direto (como o estabelecido pela Alemanha, em 1939, na Boêmia e Morávia). Essa distinção não seria anulada mesmo ao se demonstrar que os Estados Unidos, se fossem economicamente tão fracos quanto a Alemanha, poderiam ter adotado a mesma conduta. É verdade que o pobre tem mais razões para roubar do que o rico, e que isto afeta o nosso julgamento moral dos casos individuais de roubo. Mas geralmente se reconhece o roubo como sendo intrinsecamente imoral. Este é simplesmente um exemplo da maneira pela qual a própria moral se envolve em questões de poder.

A questão moral requererá posterior consideração. Por enquanto, a lição mais importante que se retira neste campo é o caráter ilusório da distinção popular entre poder econômico e poder militar. O poder, que é um elemento de toda a ação política, é uno e indivisível. Utiliza armas econômicas e militares para os mesmos fins. Aquele que é forte tenderá a preferir a arma menor e mais “civilizada”, porque esta, geralmente, será suficiente para a realização de seus propósitos e enquanto ela for suficiente, ele não será tentado a recorrer à arma militar, mais destruidora. Mas o poder econômico não pode ser isolado do poder militar, nem o militar do econômico. Ambos são partes integrantes do poder político; e, a longo prazo, um não pode sobreviver sem o outro.

<sup>55</sup> *British Documents on the Origins of the War*, ed. Gooch & Temperley, iii, pág. 403.

## c) O PODER SOBRE A OPINIÃO

O poder sobre a opinião é a terceira forma de poder. Os refêres que cantam “Temos os navios, temos os homens, temos o dinheiro também” diagnosticaram acuradamente os três elementos essenciais do poder político: armamentos, homens e poder econômico.

Mas não se estima o potencial humano pela mera contagem de cabeças. “O Sultão do Egito ou o Imperador romano”, como ressaltou Hume, “poderiam tratar seus súditos indefesos como animais selvagens, contra os sentimentos e inclinações destes. Mas teriam, pelo menos, de tratar seus mamelucos ou guardas pretorianos como homens, segundo suas opiniões”<sup>56</sup>. O poder sobre a opinião é, portanto, não menos essencial aos objetivos políticos do que o poder econômico ou militar, e tem estado sempre associado a eles. A arte da persuasão sempre se constituiu numa parte necessária da bagagem de um líder político. A retórica tem um registro longo e honrado nos anais dos estados. Mas a opinião popular, que considera a propaganda como uma arma substancialmente moderna, é, apesar de tudo, fundamentalmente correta.

## A PROPAGANDA NO MUNDO MODERNO

A razão mais óbvia do crescimento da proeminência do poder sobre a opinião em épocas recentes, é o alargamento das bases da política, que aumentou bastante o número daqueles cuja opinião é politicamente importante. Até épocas relativamente recentes, o número de pessoas cuja opinião valia a pena influenciar era pequeno. Estas pessoas eram unidas por estreitos laços de interesses e, de um modo geral, altamente educadas e os meios de persuasão eram correspondentemente limitados. “A explica-

<sup>56</sup> The *Philosophical Works of David Hume*, iv, pág. 31.

ção científica”, segundo Hitler, é para a *intelligentia*. A moderna arma da propaganda é para as massas<sup>57</sup>. O Cristianismo parece ter sido o primeiro grande movimento na história com uma atração das massas. Muito apropriadamente, foi a Igreja Católica que primeiro compreendeu e desenvolveu as potencialidades do poder sobre grandes massas de opinião. A Igreja Católica na Idade Média foi (e, dentro dos limites de seu poder, permaneceu) uma instituição para difundir certas opiniões e extirpar outras contrárias àquelas: criou a primeira censura e a primeira organização de propaganda. Há certa dose de razão na observação de um historiador recente de que a igreja medieval teria sido o primeiro estado totalitário da história<sup>58</sup>. A Reforma foi um movimento que, simultaneamente, despiu a Igreja, em várias partes da Europa, de seu poder sobre a opinião, de sua riqueza, e da autoridade que o poder militar do império lhe havia conferido.

O problema do poder sobre a opinião, em sua moderna forma de massa, foi criado por desenvolvimento na técnica econômica e militar — pela substituição do artesanato individual por indústrias de produção em massa, e da força profissional voluntária pelo exército de cidadãos convocados. A política contemporânea é dependente da opinião de grandes massas de pessoas mais ou menos politicamente conscientes, dentre as quais as que mais se manifestam, as mais influentes, e as mais acessíveis à propaganda são as que vivem nas grandes cidades ou em torno delas. Nenhum governo atual ignora esse problema. Na aparência, a atitude adotada com relação a ele pelas democracias e pelos Estados totalitários é diametralmente oposta. As democracias sustentam que seguem a opinião das massas; os Estados totalitários estabelecem um padrão e forçam adaptação de todos a ele. Na prática, o contraste não é tão bem definido. Os Estados totalitários, ao estabelecerem sua política, alegam expressar o desejo das massas; e essa alegação não é totalmente

<sup>57</sup> Hitler, *Mein Kampf*, pág. 196.

<sup>58</sup> G. G. Coulton, *Medieval Panorama*, pág. 458 et alii

infundada. As democracias, ou os grupos que as controlam, por sua vez, não são totalmente inocentes nas artes de moldar e dirigir a opinião das massas. Os propagandistas totalitários, sejam marxistas ou fascistas, insistem continuamente no caráter ilusório da liberdade de opinião nos países democráticos. Permanece um sólido substrato de diferença entre a atitude das democracias e dos estados totalitários no que diz respeito à opinião das massas, que pode ser um fator decisivo em tempos de crise. Ambos, todavia, concordam em reconhecer sua importância fundamental.

As mesmas condições econômicas e sociais que tornaram a opinião das massas extremamente importante na política também criaram instrumentos de eficiência e alcance nunca vistos para moldá-la e dirigi-la. O mais antigo desses instrumentos, e ainda provavelmente o mais poderoso, é a educação popular universal. O estado que oferece a educação necessariamente determina seu conteúdo. Nenhum estado permitirá que seus futuros cidadãos absorvam, em suas escolas, ensinamentos subversivos aos princípios em que se baseia. Nas democracias, ensinase à criança a amar as liberdades democráticas; nos estados totalitários, a admirar a força e a disciplina do totalitarismo. Em ambos os casos, ela é ensinada a respeitar as tradições, crenças e instituições de seu próprio país, e a achá-las melhores do que as de qualquer outro. Não se pode, entretanto, exagerar a influência de qualquer outro. Não se pode, entretanto, exagerar a influência desta moldagem inconsciente precoce. A afirmação de Marx, de que "o proletário não tem pátria", deixou de ser verdade desde que o trabalhador passou a frequentar as escolas da rede oficial.

Mas quando falamos de propaganda hoje em dia, pensamos principalmente naqueles outros instrumentos cujo uso a educação popular tornou possível: o rádio, o cinema e a imprensa popular. O rádio, o cinema e a imprensa compartilharam, no mais alto grau, do atributo característico da indústria moderna, ou seja, de que a produção em massa, o quase-monopólio e a padroni-

zação são uma condição para o trabalho econômico e eficiente. Sua gerência tornou-se, acompanhando a seqüência natural do desenvolvimento, concentrada em um número de mãos cada vez menor e essa concentração facilita e toma inevitável o controle da opinião de forma centralizada. A produção massificada da opinião é o corolário da produção em massa dos bens. Assim como a concepção de liberdade política do século dezanove tornou-se ilusória para grandes massas da população, devido ao crescimento e à concentração do poder econômico, a concepção de liberdade de pensamento do século dezanove está sendo, da mesma forma, fundamentalmente modificada pelo desenvolvimento desses novos instrumentos novos extremamente poderosos de poder sobre a opinião. O preconceito que a palavra propaganda ainda provoca em muitas mentes atualmente<sup>59</sup> é muito próximo do preconceito contra o controle estatal da indústria e do comércio. Segundo o antigo conceito liberal, dever-se-ia deixar a opinião, assim como a indústria e o comércio, seguir seu curso natural sem uma regulamentação artificial. Esta concepção desmoronou diante do duro fato de que, nas condições atuais, a opinião, como o comércio, não pode estar isenta de controles artificiais. A questão não é mais se os homens devam ser politicamente livres para expressar suas opiniões, mas se a liberdade de opinião possui, para grandes massas do povo, algum sentido que não a sujeição à influência de inúmeras formas de propaganda dirigidas por interesses escusos de um tipo ou de outro. Nos países totalitários, o rádio, a imprensa e o cinema são indústrias estratas absolutamente controladas pelos governos. Nos países democráticos, as condições variam, mas em toda parte há uma visível tendência na direção do controle centralizado. São criadas corporações imensas, que são poderosas demais e vitais demais para a comunidade para permanecerem to-

<sup>59</sup> "Eu gostaria", disse o Secretário do Interior na Câmara dos Comuns em 28 de julho de 1939, "que não houvesse necessidade de nenhuma publicidade governamental em parte alguma do mundo. Ainda pretendo viver o bastante para ver o fim desse condenável resquício dos anos de guerra" (*Official Report*, col. 1834).

talmente independentes da máquina do governo, e que acham conveniente aceitar a colaboração voluntária com o estado como uma alternativa a serem formalmente controladas por ele. A nacionalização da opinião processou-se, em toda parte, *pari passu* com a nacionalização da indústria.

#### A PROPAGANDA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA

O emprego organizado do poder sobre a opinião pública, como um instrumento normal da política externa, é um fato moderno. Antes de 1914, ocorreram casos de utilização da propaganda, pelos governos, nas relações internacionais. Bismarck e outros estadistas utilizaram livremente a imprensa, embora mais com o objetivo de fazer pronunciamentos aos governos estrangeiros do que como um meio de influenciar a opinião pública em geral. A cooperação entre o missionário e o comerciante, e o apoio dado a ambos pela força militar, foi um exemplo familiar do século dezanove de associação entre a propaganda e o poder econômico e militar no interesse da expansão nacional. Mas o campo da propaganda era limitado e as únicas pessoas que a exploravam intensivamente eram os revolucionários. Qualquer recurso sistêmico à propaganda, por parte dos governos, teria sido visto como indigno e bastante desabonador.

Não levou muito tempo para que os beligerantes de 1914 se conscientizassem de que "a guerra psicológica deve acompanhar a guerra econômica e a guerra militar"<sup>60</sup>. Era uma condição para o sucesso nas frentes militar e econômica que o "moral" próprio fosse mantido e que o moral do outro lado fosse solapado e destruído. A propaganda foi o instrumento pelo qual se buscou ambos esses fins. Lançaram-se panfletos sobre as linhas inimigas, incitando suas tropas ao motim, e este procedimento, como a maioria das novas armas de guerra, foi inicialmente de-

<sup>60</sup> H. D. Lasswell no prefácio de *Allied Propaganda and the Collapse of the German Empire*, de G. G. Bruntz. Este livro é o estudo disponível mais completo sobre o assunto.

nunciado como contrário ao direito internacional<sup>61</sup>. Além disso, as novas condições da guerra anularam, neste e em tantos outros aspectos, a distinção entre civil e combatente e o moral da população civil se tornou, pela primeira vez, um objetivo militar.

"O bombardeamento de longa distância", escreveu o Chefe do Estado-Maior britânico em janeiro de 1918, "só produziria seu efeito moral máximo se as investidas se repetirem constantemente em curtos intervalos, de forma a criar, em cada área bombardeada, uma angústia ininterrupta. São esses ataques freqüentes, em oposição aos isolados e espasmódicos, que interrompem a produção industrial e minam a confiança pública"<sup>62</sup>.

Os chefes militares de outros países beligerantes estavam, sem dúvida, considerando o mesmo problema em termos semelhantes. A desmoralização da população civil era o objetivo primeiro não apenas dos muitos ataques aéreos, mas ainda do bombardeamento de Paris, à longa distância, pelo "Grande Bertha" alemão. O trabalho da bomba e do obus foi reforçado, especialmente durante os últimos meses da guerra, por uma intensa produção de propaganda impressa. Durante a Primeira Guerra Mundial, a interdependência íntima entre as três formas de poder foi constantemente demonstrada. O sucesso da propaganda de ambas as partes, tanto internamente quanto nos países neutros e inimigos, variou de acordo com os resultados cambiantes da luta econômica e militar. Quando, finalmente, o bloqueio e as vitórias aliadas nos campos de batalha estrangularam os recursos alemães, a propaganda aliada tornou-se tremendamente eficaz e desempenhou um papel considerável no colapso

<sup>61</sup> Em 1917, dois aviadores britânicos, capturados pelos alemães, foram condenados a dez anos de trabalhos forçados por lançarem tais panfletos em contravenção às leis de guerra. As sentenças foram abrandadas quando os britânicos ameaçaram represálias. A prática foi explicitamente sancionada pelos regulamentos da Haia sobre a conduta da guerra aérea (Bruntz, *op. cit.*, págs. 142-4).

<sup>62</sup> *The War in the Air (British Official History of the War)*, de H. A. Jones, vi, apêndice VI, págs. 26.

final. A vitória de 1918 foi atingida por meio de uma hábil combinação do poder militar, do poder econômico e do poder sobre a opinião.

Em que pese o reconhecimento geral da importância da propaganda nas últimas fases da guerra, ela ainda era vista por quase todos, como uma arma apropriada especificamente para um período de hostilidades. "Da mesma forma que lanço obuses nas trincheiras inimigas, ou gás venenoso no inimigo", escreveu o General alemão, que foi o principal responsável pelo envio de Lenin e seus seguidores, num trem selado para a Rússia, "eu, como um inimigo, tenho o direito de usar a propaganda contra ele"<sup>63</sup>. A abolição dos ministérios e departamentos de propaganda ao fim da guerra, foi uma medida automática de desmobilização. Mesmo ao longo dos vinte anos que se seguiram ao armistício, no que era ainda formalmente um período de paz, muitos governos utilizaram a propaganda com uma intensidade maior do que no período de guerra e novas agências oficiais e semi-oficiais brotavam em todo país, para influenciar a opinião pública interna e externa. Este novo processo tornou-se possível e inevitável devido à popularização da política internacional e à crescente eficiência dos métodos de propaganda. Uma vez que ambos os processos devem continuar, sua permanência parece assegurada.

A iniciativa de introduzir a propaganda como um instrumento normal das relações internacionais deve ser creditada ao governo soviético. As causas disto foram parcialmente acidentais. Os bolcheviques, quando assumiram o poder na Rússia, encontravam-se desesperadamente fracos no que tange às armas militares e econômicas normais do conflito internacional. O principal elemento de força à sua disposição era sua influência sobre a opinião pública de outros países; e era, portanto, natural e necessário que explorassem esta arma ao máximo. Nas primei-

ras épocas, eles seriammente acreditavam em sua habilidade para dissolver os exércitos alemães através de panfletos de propaganda e da confraternização entre as linhas. Mais tarde, contaram com a propaganda nos países aliados para paralisar a intervenção aliada contra eles na guerra civil. Se a propaganda não houvesse sido suplementada pela criação de um Exército Vermelho eficaz, ela poderia, isoladamente, ter sido ineficiente. Mas a importância do papel que desempenhou é suficientemente demonstrada pelo temor à propaganda bolchevique sentido durante muitos anos depois, e que ainda não está extinto em muitos países europeus e asiáticos. A Rússia Soviética foi o primeiro estado moderno a estabelecer, sob a forma da Internacional Comunista, uma organização internacional permanente de propaganda em larga escala.

Houve, contudo, uma causa mais profunda para que o controle sobre a opinião tivesse atingido um lugar de destaque na política da Rússia Soviética. Desde o fim da Idade Média, nenhuma organização política havia pretendido ser o depositário da verdade universal, ou a missionária de um evangelho universal. A Rússia Soviética foi a primeira unidade nacional a pregar uma doutrina internacional e a manter uma organização eficaz de propaganda mundial. Esta inovação parecia ser tão revolucionária, que a Internacional Comunista alegava, no princípio, ser totalmente desvinculada do poder do governo soviético. Mas esta separação, que pode ter sido real quanto a detalhes administrativos, jamais se estendeu às questões principais da política e depois que o Estado Soviético se consolidou sob Stalin, a separação tornou-se não mais do que uma mera ficção. Este processo não teve um significado apenas local, e nos dá a pista de todo o problema do lugar ocupado por aquilo que é atualmente chamado de "ideologia" na política internacional. Com efeito, se é verdade que o poder sobre a opinião não pode ser dissociado das outras formas de poder, então aparentemente o poder não pode ser internacionalizado uma vez que não pode existir em

<sup>63</sup> Hoffmann, *War Diaries* (trad. ingl.), II, pág. 176.

política algo como uma opinião internacional, e a propaganda internacional é uma contradição tanto quanto seria um exército internacional. Essa visão, tão paradoxal quanto possa parecer, pode ser apoiada por argumentos muito coerentes e tanto ela quanto suas implicações demandam um exame cuidadoso.

#### PROPAGANDA NACIONAL OU INTERNACIONAL?

Muitas idéias políticas que influenciaram fortemente a humanidade, basearam-se em princípios manifestamente universais e, portanto, tiveram um caráter internacional, pelo menos em teoria. Os ideais da Revolução Francesa, do livre comércio, do comunismo em sua forma original de 1848, ou na sua re-encarnação de 1917, do Sionismo, o ideal da Liga das Nações, todos são, à primeira vista (como eram em intenção), exemplos da opinião internacional divorciada do poder e alimentados pela propaganda internacional. Contudo, a reflexão estabelecerá limites a esta primeira impressão. O quanto qualquer dessas idéias foi politicamente eficaz até assumir uma coloração nacional e ser apoiada por um poder nacional? A resposta não é fácil. Albert Sorel tem uma passagem conhecida sobre o curso assumido pelo entusiasmo dos revolucionários franceses:

“Eles confundem... a propagação das novas doutrinas com a extensão do poder francês, a emancipação da humanidade com a grandeza da República, o reino da razão com o da França, a libertação dos povos com a conquista dos estados, a revolução européia com o domínio da Revolução Francesa sobre a Europa”<sup>64</sup>.

O poder militar de Napoleão foi, notoriamente, o fator mais potente na propagação, através da Europa, das idéias de 1789. A influência política da idéia do livre comércio data de sua adoção, pela Grã-Bretanha, como base da política britânica. Os re-

volucionários de 1848 fracassaram, em toda parte, em alcançar o poder político e os ideais de 1848 permaneceram estereis. Nem a Primeira nem a Segunda Internacional conseguiram qualquer autoridade real. Como 1914 havia demonstrado, havia movimentos operários nacionais, mas não havia nenhum movimento operário internacional. A Terceira, ou Internacional Comunista, exerceu pouca influência até que o poder do estado russo passou a apoiá-la e Stalin deturpou e disseminou as idéias de 1917 da mesma forma que Napoleão deturpou e disseminou as idéias de 1789. O trotskismo, não estando apoiado no poder de estado algum, permanece sem influência. O sionismo, politicamente impotente na medida em que contou somente com a propaganda internacional, é eficaz enquanto apoiado politicamente pelas grandes potências. A propaganda é ineficaz, como força política, até que adquira um lar nacional e se una ao poder econômico e militar.

O destino da Liga das Nações, e da propaganda em seu favor é, provavelmente, o melhor exemplo atual dessa tendência. Como foi mostrado, homens como Woodrow Wilson e Lord Cecil conceberam a Liga das Nações como uma expressão da “opinião organizada da humanidade”, controlando o poder econômico e militar dos governos. A opinião pública internacional era o seu premo instrumento do poder (“de longe, a mais forte arma que temos”) e esta opinião deveria ser criada pela propaganda internacional, que não se preocupava com fronteiras<sup>65</sup>. Através dos anos vinte, esta falácia do poder da opinião internacional foi sendo gradualmente exposta. Que tenha sobrevivido, deveu-se ao persistente uso, pelos entusiastas da Liga, de slogans como paz e desarmamento, capazes de suscitar simpatia universal precisamente por significarem coisas diferentes, e realmente contraditórias, para diferentes pessoas. Todo país desejava atingir os objetivos de sua política sem guerra, e, assim, defendia a paz. Todo país desejava o desarmamento dos outros países, ou o de-

<sup>64</sup> A. Sorel, *L'Europe et la Révolution Française*, págs. 541-2.

<sup>65</sup> Veja o Capítulo 3.

sarmamento de armas que não considerasse vitais aos seus interesses. Após o colapso da Conferência de Desarmamento, tornou-se claro para todos que a Liga das Nações só podia ser eficaz na medida em que fosse um instrumento da política nacional de seus membros mais poderosos. A opinião em favor da Liga deixou, igualmente, de ser internacional, e se confinou aos países em que se sentia que a Liga servia aos objetivos da política nacional. Na Grã-Bretanha, a Liga das Nações tomou-se, pela primeira vez, popular para o que se pode chamar de ala nacionalista do Partido Conservador.

A falácia da crença na eficácia de uma opinião pública internacional divorciada do poder nacional pode ainda ser ilustrada por fatos em outras partes do mundo. O grupo de movimentos, convenientemente classificados sob o título de fascismo, baseou-se em certos princípios aparentemente universais, tais como a rejeição da democracia e da luta de classes, a insistência na liderança, e assim por diante. Nos seus primeiros tempos, o fascismo era oficialmente descrito como "não um artigo para exportação", e assim foi tratado, por muitos anos, pelos países que a ele aderiram. Num período posterior, esta limitação foi explicitamente repelida<sup>66</sup> e o fascismo tornou-se o tema de uma vigorosa propaganda internacional em muitas partes do mundo. Seria, entretanto, um diagnóstico superficial pretender que, uma vez que a Liga das Nações e a Internacional Comunista começaram como instrumentos da opinião internacional e acabaram como instrumentos da política nacional, o fascismo teria começado como um instrumento da política nacional e terminado como um instrumento da opinião internacional. Em ambos os casos, a fase internacional foi uma ilusão (o que não quer dizer que muitas pessoas não acreditem sinceramente nela). A propaganda internacional do fascismo foi um instrumento da política nacional de certos estados, e cresceu com o crescimento do poder econômico e militar desses estados. Mas a *reductio ad absurdum*

da propaganda ideológica internacional, como um disfarce da política nacional, veio com a adoção de slogans negativos que visavam a unir, numa aliança política, os que não partilhavam de nenhuma ideologia positiva em comum. Assim, o Pacto Anti-Comintern não evitou que a Alemanha chegasse a um acordo com a principal potência comunista quando as necessidades da política nacional assim o pediram e o "anti-fascismo" das nações democráticas não as furtou de buscarem aliança com países cujas formas de governo não podiam ser distintas do fascismo. Esses slogans não têm sentido ou substância se desvinculados da política nacional dos países que os utilizam. O poder sobre a opinião não pode ser dissociado do poder econômico e militar.

#### ACORDOS INTERNACIONAIS SOBRE PROPAGANDA

A propaganda é hoje em dia tão amplamente reconhecida como uma arma política nacional a tal ponto que cláusulas quanto a seu uso são bastante comuns em acordos internacionais. Essas cláusulas foram, muito apropriadamente, introduzidas primeiramente em acordos feitos com o governo soviético com o objetivo de limitar as atividades da Internacional Comunista. Entretanto, pode-se pensar ter sido este um caso excepcional. Além do caso da Rússia Soviética, o primeiro acordo registrado para evitar a propaganda hostil parece ter sido um concluído entre as companhias de radiodifusão alemã e polonesa, que se encarregavam de assegurar que "a matéria difundida não ofendesse, de forma alguma, os sentimentos nacionais dos ouvintes nacionais da outra parte contratante"<sup>67</sup>. A propaganda foi, pela primeira vez, elevada à dignidade de questão universal quando o governo polonês fez propostas, na Conferência de Paz, para uma convenção sobre "desarmamento moral". Limitar a arma da propa-

<sup>66</sup> Mussolini, *Scritti e Discorsi*, vi, 151, viii, 230

<sup>67</sup> *League of Nations*, C. 602, M. 240, 1931, ix, pág. 4.

ganda por meio de um convenção geral provou ser uma tarefa tão sem esperanças quanto a de limitar as armas militares<sup>68</sup>. Mas acordos bilaterais para a eliminação de propaganda hostil foram concluídos entre Alemanha e Polônia, em 1934, e entre Alemanha e Áustria, em 1936 (69). No Acordo Anglo-Italiano de 16 de abril de 1938, os dois países "registraram seu acordo de que qualquer tentativa, de alguma parte, de empregar os meios de publicidade e propaganda à sua disposição para prejudicar os interesses da outra parte seria incompatível com as boas relações que este acordo tem por objetivo estabelecer".

Tais acordos criaram uma dificuldade óbvia para as democracias, que defendem a não-limitação da liberdade de expressão e da publicação de opiniões sobre questões internacionais, e não podem, assim, garantir formalmente evitar a propaganda, em seu território, contra qualquer país. Esse embaraço se refletiu na fraseologia contorcida do Acordo Anglo-Italiano. O fato é, contudo, que na esfera da opinião, assim como na esfera econômica, os princípios do *laissez-faire* do século dezenove não se mantêm, mesmo para as democracias. Assim como os governos democráticos foram compelidos a controlar e organizar a vida econômica em seus territórios, para competirem com os Estados totalitários, eles se vêem em condições de controlar e organizar a opinião pública. O reconhecimento desse fato se espalhou rapidamente mesmo na Grã-Bretanha. Em questões afetadas às relações internacionais, exerceu-se uma influência discreta, chegando, em épocas de crise, à censura direta mas não oficial,

<sup>68</sup> Foi assinada em Genebra pela maioria dos membros remanescentes da Liga, em setembro de 1936, uma convenção internacional pela qual as partes garantiam evitar a radiodifusão, de seus territórios, de "incitamentos de guerra" ou, genericamente, de propaganda hostil, contra as outras partes contratantes (*League of Nations*, C. 399 (1), M. 252 (1), 1936, xii).

<sup>69</sup> Em ambos os casos, o acordo sobre propaganda não figura num texto oficialmente publicado, mas sua existência foi revelada em comunicados. O comunicado do Ministério das Relações Exteriores austríaco sobre o Acordo Germano-Austríaco, de 11 de julho de 1936, anunciou que "ambos os países devem evitar todo uso agressivo de radiodifusão, filmes, serviços noticiosos e teatro" (*Documents on International Affairs*, 1936, pág. 324).

mesmo antes da eclosão da Segunda Guerra Mundial, sobre radiodifusão, cinema e imprensa. Embora o uso dessa influência fosse freqüentemente criticado em casos particulares, tornou-se claro que qualquer governo no poder aplicaria, em circunstâncias semelhantes, algumas daquelas medidas restritivas<sup>70</sup>. Simultaneamente, houve um rápido crescimento da propaganda que visava a familiarizar a opinião pública com o ponto de vista britânico. Desde 1935, um organismo chamado "British Council" passou a exercer a função de "tornar a vida e o pensamento do povo britânico mais amplamente conhecidos no exterior". Em 1938, a BBC iniciou a difusão regular de boletins noticiosos em várias línguas estrangeiras. Em junho de 1939, o Primeiro Ministro anunciou a criação de um novo Departamento de Publicidade Exterior do Ministério das Relações Exteriores, que serviu como núcleo para o Ministério da Informação, estabelecido imediatamente com o início da guerra.

#### VERDADE E MORAL NA PROPAGANDA

Até aqui, discutimos o poder sobre a opinião precisamente nos mesmos termos do que o poder militar e econômico e a conexão íntima entre estas diferentes formas de poder é tão vital, e tem sido tão esquecida em discussões teóricas, que esta parece ser a abordagem mais proveitosa do problema por enquanto. Algumas pessoas podem, com efeito, argüir ser esta a única abordagem correta. Pois, em primeiro lugar, a opinião é condicionada pelo *status* e pelo interesse; em segundo lugar, como vimos num capítulo anterior, uma classe ou nação dominante, ou um grupo de nações proeminente, não apenas desenvolve opiniões favo-

<sup>70</sup> Um debate revelador sobre a imprensa, iniciado pela oposição Liberal, teve lugar na Câmara dos Comuns em 7 de dezembro de 1938. Enquanto os oradores do bloco Liberal defendiam a liberdade de imprensa com argumentos comuns ao século dezenove, o porta-voz da oposição Trabalhista declarou que a liberdade de imprensa já era ilusória, e pediu que "todo jornal do país fosse responsável por cada item das notícias que divulgasse, e responsável perante esta Casa ou perante alguma autoridade pública" (*Official Report*, col. 1293).

ráveis à manutenção de sua posição privilegiada, mas pode, em virtude de sua superioridade econômica e militar, facilmente impor estas opiniões a outros. A vitória dos países democráticos, em 1918, criou uma opinião quase universal de que a democracia era a melhor forma de governo. Nos anos trinta, pode-se dizer que a opinião de muitas partes do mundo, quanto aos méritos do fascismo, como forma de governo, sem exagero variou *pari passim* com o poder econômico e militar da Alemanha e da Itália em relação às outras grandes potências. Estas percepções podiam ser apoiadas por inúmeros exemplos. Se forem absolutamente verdadeiras, então o poder sobre a opinião seria, de fato, indistinto em caráter do poder econômico e militar, e não haveria nada no qual, com poder e aptidão técnica suficientes, não se pudesse fazer os homens acreditar. Algumas vezes já se sugeriu que este é o caso. "Por meio de uma propaganda astuta e persistente", dizia Hitler, "mesmo o céu pode ser representado a um povo como o inferno, e a vida mais infeliz como o paraíso"<sup>71</sup> e alega-se que especialistas americanos em publicidade sustentam que "somente o custo limita a condução da opinião pública para qualquer direção, em qualquer assunto"<sup>72</sup>. Todavia, com certeza esses são exageros perdoáveis dos peritos na prática da propaganda. Como veremos, nem mesmo Hitler realmente acreditava no poder limitado da propaganda para fabricar a opinião. Aqui, como em outros casos, a posição realista extremada torna-se insustentável. Quando colocamos o poder sobre a opinião lado a lado com o poder econômico e militar, devemos, não obstante, lembrar-nos de que não mais estamos lidando com fatores puramente materiais, mas sim com pensamentos e sentimentos de seres humanos.

O poder absoluto sobre a opinião é limitado de duas maneiras. Em primeiro lugar, é limitado pela necessidade de algum grau de relacionamento com o fato. Existem fatos objetivos que

não são totalmente irrelevantes para a formação da opinião. A boa publicidade pode persuadir o público que um creme facial feito com substâncias de menor qualidade é melhor. Mas nem mesmo o melhor anunciante pode vender um creme facial feito com ácido sulfúrico. Hitler condenou a inutilidade da propaganda alemã na Primeira Guerra Mundial, que pintava o inimigo como ridículo e desprezível. Esta propaganda não obteve sucesso simplesmente porque, como os soldados alemães descobriram nas trincheiras, era totalmente inverídica. O perigo de que "a verdade aparecerá", especialmente numa era de propaganda competitiva, é uma limitação séria ao exercício do poder sobre a opinião. A educação, que é um dos mais fortes instrumentos desse poder, tende, ao mesmo tempo, a criar um espírito de indagação independente, que um dos mais poderosos antídotos contra o manejo desse poder. Na medida em que deturpa e interpreta os fatos com vistas a um objetivo específico, a propaganda sempre contém em si mesma este elemento potencial de autodestruição.

Em segundo lugar, o poder sobre a opinião é limitado — e provavelmente de maneira até mais eficaz — pelo pensamento utópico inerente à natureza humana. A propaganda, associada ao poder econômico e militar, sempre tende a um ponto onde passa a desafiar o seu próprio objetivo ao incitar a mente à revolta contra esse poder. É um fato básico sobre a natureza humana o de que os seres humanos, no longo prazo, rejeitam a doutrina de que a força faz o direito. A opressão por vezes tem o efeito de fortalecer a vontade e aguçar a inteligência de suas vítimas, de modo que não é nem universal, nem absolutamente verdadeiro, que um grupo privilegiado possa controlar a opinião em detrimento dos não-privilegiados. Como o próprio Hitler escreveu, "toda perseguição desprovida de uma base espiritual" precisa contar com "um sentimento de oposição contra a tentativa de esmagar uma idéia pela força bruta"<sup>73</sup>. E este fato vital

<sup>71</sup> Hitler, *Mein Kampf*, pág. 302.

<sup>72</sup> J. Truslow Adams, *The Epic of America*, pág. 360.

<sup>73</sup> Hitler, *Mein Kampf*, pág. 187.

nos dá uma outra pista da verdade de que a política não pode ser definida apenas em termos de poder. O poder sobre a opinião, que é parte necessária de todo poder, jamais é absoluto. A política internacional é sempre política de poder pois é impossível eliminar o poder da política. Mas isto é apenas parte da história. O fato de que a propaganda nacional, em toda parte, se disfarça tão astutamente em ideologias de caráter aparentemente internacional, prova a existência de um estoque internacional de idéias comuns, por mais limitado ou fraco que seja, ao qual se pode apelar, e de uma crença em que estas idéias comuns se colocam, de algum modo, numa escala de valores, acima dos interesses nacionais. Esse estoque de idéias comuns é o que entendemos por moral internacional.

## CAPÍTULO IX

# A MORAL NA POLÍTICA INTERNACIONAL

O LUGAR da moral na política internacional, é o problema mais obscuro e difícil de todo o campo dos estudos internacionais. Podem-se sugerir duas razões para esta obscuridade, uma geral e outra particular.

Em primeiro lugar, a maioria das discussões sobre moral são toldadas pelo fato de que o termo é geralmente usado para se referir a, no mínimo, três coisas diferentes:

- I) O código moral do filósofo, que é o tipo de moral mais raramente praticada, porém mais freqüentemente discutida.
- II) O código moral do homem comum, que é por vezes praticado, mas raramente discutido (pois o homem comum dificilmente examina os pressupostos morais que informam suas ações e julgamentos, e se o faz, está particularmente sujeito à auto-dissimulação.
- III) O comportamento moral do homem comum, que se localará em relação bastante estreita com II), mas que dificilmente terá alguma relação com I).

Pode-se observar que o relacionamento entre II) e III) é recíproco. Não somente o comportamento do homem comum é influenciado por seu código moral, mas também seu código moral é influenciado pela forma pela qual os homens comuns se comportam, inclusive ele próprio. Isto é particularmente verdade no que tange à visão da moral política do homem comum, que tende, mais do que a moral pessoal, a ser uma codificação