Mergenthaler, aula 3

Capítulo I

UMA TEORIA REALISTA DA POLÍTICA INTERNACIONAL

Este livro tem por objetivo apresentar uma teoria sobre política internacional. A prova pela qual tal teoria deve ser julgada tem de caracterizar-se por uma natureza empírica e pragmática, e não apriorística e abstrata. Em outras palavras, essa teoria deve ser testada, não em função de algum princípio abstrato preconcebido ou de determinado conceito desligado da realidade, mas sim pelo seu propósito: trazer ordem e sentido para uma massa de fenômenos que, sem ela, permaneceriam desconexos e incompreensíveis. Ela deve ser submetida a dois testes: um empírico e outro teórico, qual seja: será que os fatos, tais como se apresentam hoje, prestam-se realmente à interpretação que essa teoria propõe para os mesmos? Será que as conclusões a que chega a teoria decorrem, sob o prisma da lógica, necessariamente de suas premissas? Em resumo: será que a teoria é coerente com os fatos e com seus próprios elementos constitutivos?

A matéria suscitada por essa teoria diz respeito à natureza de qualquer política. A história do pensamento político moderno não é mais do que a crônica da contenda entre duas escolas doutrinárias que diferem fundamentalmente em suas concepções da natureza do homem, da sociedade e da política. A primeira acredita que uma determinada ordem política, racional e moral, por ser derivada de princípios abstratos válidos universalmente, pode ser alcançada nas condições atuais e de pronto. Ela pressupõe a reitidão inerente e a maleabilidade infinita da natureza humana, motivo pelo qual debita a incapacidade da ordem social de elevar-se ao nível dos padrões racionais à falta

de conhecimento e de compreensão, à obsolescência das instituições sociais ou à depravação de certos indivíduos ou grupos isolados. Ela confia na educação, na reforma e no uso esporádico de métodos coercitivos para remediar esses defeitos.

A outra escola considera que o mundo, imperfeito como é do ponto de vista racional, resulta do encontro de forças inerentes à natureza humana. Assim, para poder melhorar o mundo, seria necessário trabalhar com essas forças, e não contra elas. Tendo em vista que vivemos em um universo formado por interesses contrários, em conflito contínuo, não há possibilidade de que os princípios morais sejam algum dia realizados plenamente; razão por que, na melhor das hipóteses, devem ser buscados mediante o recurso, sempre temporário, ao equilíbrio de interesses e à inevitavelmente precária solução de conflitos. Assim sendo, essa escola vê em um sistema de controles recíprocos um princípio universal válido para todas as sociedades pluralistas. Ela recorre mais a precedentes históricos do que a princípios abstratos e tem por objetivo a realização do mal menor em vez do bem absoluto.

Essa preocupação teórica com a natureza humana tal como ela se apresenta, e com os processos históricos, à medida que eles ocorrem, fez com que a teoria aqui caracterizada ganhasse o nome de realista. Quais são os princípios do realismo político? Não se poderá fazer aqui uma exposição sistemática da filosofia do realismo político, mas nos bastará destacar seis de seus princípios fundamentais, que têm sido freqüentemente mal compreendidos.

SEIS PRINCÍPIOS DO REALISMO POLÍTICO

1) O realismo político acredita que a política, como aliás a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que deitam suas raízes na natureza humana. Para estar em condições de

melhorar a sociedade, é necessário entender previamente as leis pelas quais a sociedade se governa. Uma vez que a operação dessas leis independe, absolutamente, de nossas preferências, quaisquer homens que tentem desafá-las terão de incorrer no risco de fracasso.

O realismo, por acreditar na objetividade das leis da política, tem de admitir igualmente a possibilidade de desenvolver-se uma teoria racional que reflita essas leis objetivas, mesmo que de modo imperfeito e desequilibrado. Ele também acredita, portanto, na possibilidade de distinguir, no campo da política, entre a verdade e a opinião; entre o que é verdadeiro, objetivo e racionalmente, apoiado em provas e iluminado pela razão, e aquilo que não passa de um julgamento subjetivo, divorciado da realidade dos fatos e orientado pelo preconceito e pela crença de que a verdade consiste nos próprios desejos.

A natureza humana, em que as leis da política têm as suas raízes, é a mesma desde as filosofias clássicas da China e da Índia. A Grécia buscou descobrir essas leis. Onde se conclui que, em matéria de teoria política, a novidade não é necessariamente uma virtude, nem a velhice constitui um defeito. O fato de que jamais se tenha ouvido mencionar uma certa teoria política — caso exista tal teoria — tende a criar uma presunção mais contrária do que favorável à solidez da mesma. Do mesmo modo, o fato de que uma teoria política tenha sido desenvolvida há centenas ou mesmo milhares de anos — como foi o caso da teoria do equilíbrio do poder — não deve criar a presunção de que ela tenha de ser ultrapassada e vista como obsoleta. Uma teoria política deve ser submetida ao teste duplo da razão e da experiência. Relegar uma determinada teoria porque ela floresceu séculos atrás significa apresentar não um argumento racional, mas um preconceito modernista que considera natural a superioridade do presente sobre o passado. Considerar o renascimento de uma tal teoria como "moda" ou "mania" é admitir que, em matéria de política, podemos ter opiniões, mas não verdades.

Para o realismo, a teoria consiste em verificar os fatos e dar a eles um sentido, mediante o uso da razão. O realismo parte do princípio de que a natureza de uma determinada política externa só pode ser averiguada por meio do exame dos atos políticos realizados e das conseqüências previsíveis desses atos. Desse modo, torna-se possível descobrir o que os políticos realmente fizeram. Do exame das conseqüências previsíveis de seus atos, podemos presumir quais teriam sido os seus objetivos.

Contudo, não basta o exame dos fatos. Para dar algum sentido à matéria-prima factual de uma política externa, devemos enfocar a realidade política com uma espécie de esboço racional, um mapa que nos sugira os possíveis sentidos de política externa. Em outras palavras, colocamo-nos na posição de um político que tenha de enfrentar certo problema de política externa, sob determinadas circunstâncias, e nos perguntamos quais seriam as alternativas racionais dentre as quais teria de escolher um político que tivesse de lidar com esse problema sob as referidas circunstâncias (sempre na presunção de que ele age de modo racional), e quais dessas alternativas seriam provavelmente selecionadas por esse político em particular, atuando sob tais circunstâncias. O confronto dessa hipótese racional contra os fatos reais e suas conseqüências é o que proporciona um sentido teórico aos fatos da política internacional.

2) A principal sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder. Esse conceito fornece-nos um elo entre a razão que busca compreender a política internacional e os fatos a serem compreendidos. Ele situa a política como uma esfera autônoma de ação e de entendimento, separada das demais esferas, tais como economia (entendida em termos de interesse definido como riqueza), ética, estética ou religião. Uma teoria política, de âmbito internacional ou nacional, desprovida desse conceito, seria inteiramente im-

possível, uma vez que, sem o mesmo, não poderíamos distinguir entre fatos políticos e não-políticos, nem poderíamos trazer sequer um mínimo de ordem sistêmica para a esfera política.

Normalmente, achamos que políticos pensam e agem em termos de interesse definido como poder, e a experiência da história comprova tal presunção. Ela nos permite como que remontar ou antecipar os passos que um político – passado, presente ou futuro – deu ou dará no cenário político. Olhamos sobre seus ombros quando ele redige seus despachos; ouvimos suas conversas com outros políticos; lemos e até mesmo antecipamos os seus pensamentos. Raciocinando em termos de interesse definido como poder, passamos a pensar como ele. Na qualidade de observadores desinteressados, compreendemos seus pensamentos e suas ações talvez melhor até mesmo do que ele próprio, que é o ator na cena política.

O conceito de interesse definido como poder impõe ao observador uma disciplina intelectual e introduz uma ordem racional no campo da política, tornando possível, desse modo, o entendimento teórico da política. No que diz respeito ao ator, contribui com a disciplina racional em ação e cria essa assombrosa continuidade em matéria de política externa, que faz com que a política exterior americana, britânica ou russa se nos apresente como algo sujeito a uma evolução contínua, inteligível e racional, em geral coerente consigo própria, a despeito das distintas motivações e preferências e das qualidades morais dos políticos que se sucederem. Uma teoria realista da política internacional evitará, portanto, duas falácias populares: a preocupação com motivos e a preocupação com preferências ideológicas.

Buscar a chave da política externa com base exclusivamente nos motivos que orientam os políticos constitui intento fútil e enganador. Fútil, porque os motivos representam os mais ilusórios dados psicológicos, uma vez que podem ser distorcidos, freqüentemente a ponto de não mais serem reconhecidos pelos interesses e emoções tanto do ator como do observador. Será

que sabemos realmente quais são os nossos próprios motivos? E o que podemos saber dos motivos de outros?

Além disso, mesmo que tivéssemos acesso aos motivos reais dos políticos, esse conhecimento pouco nos ajudaria a compreender políticas externas e talvez pudesse mesmo nos induzir a algum erro. Não há dúvida de que o conhecimento dos motivos que orientam um político pode esclarecer-nos sobre a possível direção da sua política exterior, mas não pode dar a menor indicação que permita prever suas políticas externas. A história não nos apresenta uma correlação exata e necessária entre a qualidade dos motivos e a qualidade da política exterior. E isto é válido em termos tanto morais quanto políticos.

Não podemos, com base nas boas intenções de um político, concluir que suas políticas externas serão moralmente elogáveis ou politicamente bem-sucedidas. Julgando por seus motivos, podemos dizer que ele não seguirá de modo consciente políticas moralmente erradas, mas nada conseguiremos deduzir sobre a probabilidade de sucesso das mesmas. Se quisermos conhecer as qualidades políticas e morais de suas ações, teremos de conhecê-las, e não os motivos desse político. Quantas vezes estadistas, levados pelo desejo de melhorar o mundo, acabaram por torná-lo ainda pior? E, com que frequência, não têm eles buscado um objetivo, para terminar realizando algo que não era esperado nem desejado?

As políticas de apaziguamento de Neville Chamberlain, até o ponto em que se pode julgá-las, eram inspiradas em bons motivos e ele era, provavelmente, menos motivado por considerações de poder pessoal do que muitos outros primeiros-ministros britânicos. Ele buscou preservar a paz e assegurar a felicidade de todos. Não obstante, suas políticas contribuíram para tornar inevitável a Segunda Guerra Mundial e para acarretar sofrimentos incalculáveis para milhões de pessoas. Por outro lado, a motivação de Winston Churchill tinha um escopo muito menos universal e muito mais estreitamente voltado para

o poder pessoal e nacional, o que não impediu que as políticas externas derivadas desses motivos de hierarquia inferior tivessem se revelado certamente superiores em qualidade moral e política às adotadas por seu antecessor. Avaliado por seus motivos, Robespierre foi um dos mais virtuosos homens que já existiram e, no entanto, foi exatamente o radicalismo utópico dessa mesma virtude que o levou a matar os menos virtuosos que ele e que o arrastou ao cadafalso e acabou destruindo a revolução de que ele era um dos líderes.

Os bons motivos propiciam segurança contra políticas deliberadamente perversas, mas não garantem a correção moral e o sucesso político das políticas neles inspiradas. O que é importante saber, para alguém desejoso de entender política externa, não são os motivos primordiais de um político, mas sua aptidão intelectual para captar os elementos essenciais da política exterior e sua capacidade política para concretizar tudo o que ele absorveu em ação política bem sucedida. Como consequência, pode-se dizer que, enquanto a ética julga em abstrato as qualidades morais dos motivos, a teoria política tem de julgar as qualidades políticas do intelecto, da vontade e da ação.

Uma teoria realista da política internacional deverá igualmente evitar uma outra falácia muito comum, que consiste em equiparar as políticas exteriores de um político às suas simpatias filosóficas ou políticas, ou em deduzir as primeiras tomando por base as últimas. Os políticos, de modo particular nas condições contemporâneas, podem ter o hábito de apresentar suas políticas externas em termos de suas simpatias filosóficas ou políticas no intuito e conquistar apoio popular para as mesmas. Apesar disso, eles terão de distinguir, como o fazia Lincoln, entre o seu "dever oficial", que implica pensar e agir em função do interesse nacional, e o seu "desejo pessoal", que é o de ver seus próprios valores morais e seus princípios políticos realizados em todo o mundo. O realismo político não requer e nem desculpa, a indiferença a ideais políticos e a princípios morais, mas exige de fato uma

distinção muito nítida entre o desejável e o possível – entre o que é desejável em qualquer lugar e a qualquer tempo, e o que é executável sob certas condições de tempo e de lugar.

É claro que nem todas as políticas externas seguiram sempre um caminho tão racional, objetivo e frio. Os elementos eventuais de personalidade, preconceitos e preferências subjetivas, aliados a todas as fraguezas do intelecto e da vontade a que a carne está sujeita, tendem a desviar a execução das políticas externas de seu curso racional. Particularmente nos casos em que a política externa é conduzida sob as condições de controle democrático, a necessidade de conquistar emoções populares em apoio a essa política não pode deixar de toldar a racionalidade da própria política exterior. Não obstante, uma teoria de política externa que aspire à racionalidade terá, nesse ínterim, como que abstrair esses elementos irracionais e buscar pintar um quadro de política externa mediante o qual se comprove que a essência racional se baseou na experiência, sem os inerentes desvios da racionalidade, que igualmente são encontrados na experiência.

Os desvios em relação à racionalidade – desde que não resultantes do capricho individual ou da psicopatologia pessoal do *policy maker* – podem se apresentar como fatores contingentes apenas do ponto de vista privilegiado da racionalidade, embora possam constituir, eles próprios, elementos integrados em um sistema coerente de irracionalidade. Por isso, merece ser explorada a possibilidade de construir-se, por assim dizer, uma contrateoria irracional da política.

Qualquer pessoa que reflita sobre a evolução do pensamento americano em matéria de política internacional ficará impressionada pela persistência de atitudes equivocadas que, sob formas variadas, sobreuseram-se à argumentação intelectual e à experiência política. Desde que, seguindo a verdadeira tradição aristotélica, essa surpresa se transforme na busca de compreensão racional, tal procura nos levará a uma conclusão

que é, ao mesmo tempo, confortante e perturbadora: encontramos aqui na presença de defeitos intelectuais que são compartilhados por todos nós, em diferentes modos e graus. Em seu conjunto, eles nos fornecem um sumário de uma espécie de patologia da política internacional. Quando a mente humana defronta a realidade com o propósito de tomar medidas concretas, entre as quais o embate político é um dos principais exemplos, ela costuma ser desencaminhada por um destes quatro corriqueiros fenômenos mentais: a obsolescência, em face de uma nova realidade social, de modos de pensar e de agir que até então se mostravam adequados; as interpretações demotológicas, que substituem a realidade dos fatos por uma outra, fictícia, povoada por pessoas malvadas, mais do que por questões aparentemente intratáveis; a recusa de enfrentar um estado de coisas ameaçador, que é negado mediante o recurso a uma verbalização ilusória; e a crença na infinita maleabilidade de uma realidade notavelmente turbulenta.

A humanidade reage a situações sociais por meio de padrões repetitivos. A mesma situação, uma vez reconhecida em sua identidade com situações anteriores, suscita a mesma resposta. A mente como que mantém em estado de prontidão uma quantidade de padrões de procedimentos apropriados para diferentes situações; basta-lhe somente identificar um caso determinado, para aplicar ao mesmo um modelo preexistente que pareça indicado. Desse modo, a mente humana obedece ao princípio da economia de trabalho, ou lei do menor esforço, tornando dispensável um novo exame para cada situação individual que surja e para o padrão de pensamento e ação a ela apropriados. Contudo, quando a matéria está sujeita a mudanças dinâmicas, os padrões tradicionais deixam de ser adequados e devem ser substituídos por outros novos que reflitam a referida alteração. Outro modo, abrir-se-á um hiato entre os padrões tradicionais e as novas realidades e o pensamento e a ação tomarão rumos errados.

No plano internacional, não seria exagero dizer que a própria estrutura das relações internacionais – tal como refletida em instituições políticas, procedimentos diplomáticos e ajustes legais – vem tendendo a distanciar-se da realidade da política internacional, e a tornar-se irrelevante para a mesma. Enquanto a primeira presume a “igualdade soberana” de todas as nações, a segunda é dominada por uma extrema desigualdade dessas mesmas nações, duas das quais são chamadas de superpotências porque dispõem de um poder sem precedentes de destruição total, e muitas outras são intituladas de “miniestados”, devido ao seu minúsculo poder, se comparado a dos tradicionais estados-nações. Esse contraste e essa incompatibilidade entre a realidade da política internacional, de um lado, e os conceitos, instituições e múltiplos procedimentos destinados a tornar inteligível e controlar a primeira, de outro, foram as causas, pelo menos no nível inferior ao das grandes potências, da presente ingovernabilidade das relações internacionais, que chega às raias da anarquia. O terrorismo internacional e as diferentes reações governamentais que ele suscita, o envolvimento de governos estrangeiros na guerra civil do Líbano, as operações militares dos Estados Unidos no Sudeste da Ásia e a intervenção militar da União Soviética na Europa Oriental são operações que não podem ser explicadas ou justificadas tomando-se por referência apenas os conceitos, instituições e procedimentos tradicionais.

Todas essas situações revelam uma característica em comum. A moderna circunstância da interdependência exige uma ordem política que tome tal fato em consideração, enquanto que, na realidade, a superestrutura legal e institucional, de olhos postos no século XIX, ainda presume a existência de uma multiplicidade de estados-nações auto-suficientes, estanques e soberanos. Esses resquícios de uma obsoleta ordem legal e institucional não só constituem um obstáculo para uma transformação racional das relações internacionais, em vista da desigualdade de poder e da interdependência de interesses, como

também tornam precárias, se não impossíveis, quaisquer políticas mais racionais dentro do contexto vicioso de tal sistema.

Personificar problemas sociais constitui uma das características do modo de pensar primitivo. Essa tendência se mostra particularmente forte quando o problema parece não ser suscetível de compreensão racional e manipulação com êxito. Quando um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos é identificado com uma dificuldade renitente, fica-se com a impressão de que tal problema se torna não só acessível intelectualmente, como suscetível de solução. Desse modo, a crença em Satã como a fonte do mal faz-nos “compreender” a natureza da dificuldade, mediante a focalização da busca de sua origem e controle sobre um indivíduo em particular, cuja existência física é por nós admitida. A complexidade do conflito político exclui soluções tão simples. As catástrofes naturais não poderão ser evitadas pela queima de bruxas. Do mesmo modo, a ameaça de que uma poderosa Alemanha estabeleça sua hegemonia sobre a Europa não será atalhada mediante o simples afastamento de uma série de líderes germânicos. Contudo, ao associar determinada questão a certas pessoas sobre as quais temos controle, ou esperamos ter, conseguimos reduzir as dimensões do problema a proporções mais controláveis, tanto do ponto de vista intelectual como do pragmático. Uma vez que tenhamos identificado determinadas pessoas, ou grupos de pessoas, como a fonte do mal, parece-nos ter entendido o nexó causal que nos conduz desses indivíduos ao problema social e essa compreensão ilusória nos sugere a solução aparente: eliminemos os indivíduos “responsáveis” e o problema estará resolvido.

A superstitição ainda domina as nossas relações dentro da sociedade. O modo demonológico de pensar e de agir foi transferido para outros campos da atividade humana ainda fechados ao tipo de exame e de ação racionais que afugentaram a superstitição das nossas relações com a natureza. Como disse William

Graham, "a quantidade de superstição não mudou muito; ela agora está ligada à política e não à religião".¹ As numerosas ocasiões em que os Estados Unidos deixaram de reconhecer e reagir à natureza policêntrica do comunismo constituem um exemplo importante dessa falha. O corolário dessa oposição generalizada ao comunismo vê-se no apoio indiscriminado a governos e movimentos que professam e praticam o anticomunismo. As políticas norte-americanas na Ásia e na América Latina são conseqüências dessa posição simplista. É aqui que devemos localizar o elemento de racionalidade da Guerra do Vietnã e de nossa incapacidade de nos entendermos com a China continental. O mesmo se pode dizer da teoria e da prática de incentivar movimentos rebeldes, inclusive o recurso a assasinos em larga escala, sob a égide do Programa Fênix, no Vietnã, bem como a eliminação, efetivado ou tentado, de determinados estadistas. Mais recentemente, foi possível observar indícios de um enfoque semelhante na América Central.

Esse enfoque demonológico aplicado à política internacional reforça uma outra tendência patológica: a de recusar-se a tomar conhecimento de uma realidade ameaçadora e a reagir de modo efetivo a ela. Foi essa mesma atitude demonológica que transferiu nossa atenção e nossas preocupações para elementos acessórios do comunismo — pessoas no país ou no exterior, movimentos políticos, governos estrangeiros — desviando-a da ameaça real, isto é, o poder dos Estados, sejam eles comunitas ou não. O macarthismo constituiu não somente o mais penetrante e avassalador exemplo americano do enfoque demonológico, como também uma das mais extremadas ocorrências desse tipo de erro de julgamento: ele substituiu a ameaça real do poder russo pelo perigo, em grande parte ilusório, da subversão interna.

¹ "Mores of the Present and Future" in *War and Other Essays*. New Haven, Yale University Press, 1911, p. 159.

Finalmente, faz parte ainda desse enfoque da política a crença de que não existem problemas insolúveis, por mais desesperadores que possam parecer, desde que estejamos dispostos a enviair esforços bem-intencionados, bem-financiados e competentes. Em outra obra, procurei revelar as raízes intelectuais e históricas dessa crença,² aqui, limitar-me-ei a assinalar a sua força persistente, a despeito de muita experiência em sentido contrário, como a Guerra do Vietnã e o declínio generalizado do poder americano. Essa preferência por soluções econômicas para problemas políticos e militares é reforçada de modo muito poderoso pelos interesses de potenciais recipiendários de apoio econômico, os quais preferem a transferência de vantagens econômicas, claramente proveitosas, às dolorosas e arriscadas negociações diplomáticas.

A diferença entre a política internacional, tal como ela realmente é, e uma teoria racional dela derivada assemelha-se à distinção que existe entre uma fotografia e um retrato pintado. A foto revela tudo o que pode ser percebido pelo olho nu. Já o retrato pintado pode não mostrar tudo que for visível pelo olho, mas indica, ou pelo menos procura indicar, algo que não pode ser observado pelo olho, a saber, a essência humana da pessoa retratada.

O realismo político contém tanto um elemento teórico como um normativo. Ele não só sabe que a realidade política está cheia de contingências e irracionalidades sistêmicas, como nos chama a atenção para as influências típicas que elas exercem sobre a política externa. Não obstante, ele compartilha com qualquer teoria social a necessidade, para fins de compreensão teórica, de enfatizar os elementos racionais da realidade política, pois são esses mesmos elementos racionais que tornam a realidade inteligível para a teoria. O realismo político apresenta

² *Scientific Man versus Power Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1946.

a construção mental teórica de uma política externa racional que a experiência jamais poderia alcançar completamente.

Ao mesmo tempo, o realismo político considera que uma política externa racional é uma boa política externa, visto que somente uma política externa racional minimiza riscos e maximiza vantagens; desse modo, satisfaz tanto o preceito moral da prudência como a exigência política de sucesso. O realismo político deseja que o retrato fotográfico do mundo político se assemelhe tanto quanto possível ao seu retrato pintado. Consciente da separação inevitável que existe entre a política externa boa — isto é, racional — e a política externa como ela é realmente, o realismo político sustenta não somente que a teoria tem de ser focalizada sobre os elementos racionais da realidade política, mas também que a política externa tem de ser racional em vista de seus propósitos morais e práticos.

Não se deve, portanto, considerar como um argumento contra a teoria aqui apresentada a circunstância de que a política externa efetiva não consegue ou não pode manter-se em sintonia com tal teoria. Esse raciocínio não interpreta corretamente a intenção deste livro, que é a de apresentar não uma descrição genérica e indiscriminada da realidade política, mas uma teoria racional da política internacional. Longe de ser desabonada pelo fato de que, por exemplo, dificilmente se encontrará no mundo real um equilíbrio perfeito de poder, ela reconhece que a realidade, por ser deficiente nesse aspecto, deve ser entendida e avaliada como uma tentativa de aproximação de um sistema ideal de equilíbrio de poder.

3) O realismo parte do princípio de que seu conceito-chave de interesse definido como poder constitui uma categoria objetiva que é universalmente válida, mas não outorga a esse conceito um significado fixo e permanente. A noção de interesse faz parte realmente da essência da política, motivo por que não se vê afetada pelas circunstâncias de tempo e

lugar. A afirmação de Tucídides, fortalecida pelas experiências da Grécia antiga, de que "a identidade de interesses é o mais seguro dos vínculos, seja entre Estados, seja entre indivíduos", foi retomada no século XIX pela observação de lordes Salisbury, segundo a qual "o único vínculo de união que permanece" entre as nações é "a ausência de quaisquer interesses em conflito". Ela foi transformada em um princípio geral de governo por George Washington:

"Um escasso conhecimento da natureza humana bastará para nos convencer de que, com respeito à grande maioria da humanidade, o interesse constitui o princípio que tudo governa; e que quase todo homem, em maior ou menor escala, está submetido à sua influência. Razões de virtude pública, durante algum tempo ou em casos particulares, podem levar os homens à observância de uma conduta puramente desinteressada; mas não serão por si mesmas suficientes para gerar uma conformidade perseverante com os elevados ditames e obrigações do dever social. Poucos são os indivíduos capazes de fazer um sacrifício contínuo de todos os propósitos dos interesses ou das vantagens pessoais em prol do bem comum. É inútil vociferar contra a depravação da natureza humana sob esse aspecto. A realidade é esta, como o prova a experiência de todas as eras e nações e, se quisermos alterar a situação, forçoso nos será, antes disso, modificar em grande medida a natureza do homem. Estará fadada ao fracasso toda instituição que não esteja edificada sobre a verdade presumida dessas máximas."³

³ *The Writings of George Washington*, editado por John C. Fitzpatrick. Washington, D. C., United States Printing Office, 1931-44), Vol. X, p. 363.

A mesma idéia foi repetida e amplificada no século XX pela observação de Max Weber:

"São os interesses (materiais e ideais), e não as idéias, que dominam de modo direto as ações dos homens. Contudo, foram as 'imagens do mundo', criadas por essas mesmas idéias, que freqüentemente serviram como chaves de desvio, ao determinar sobre que trilhos o dinamismo dos interesses manteve as ações em movimento."¹⁴

Contudo, o tipo de interesse que determina a ação política em um determinado período da história depende do contexto político e cultural dentro do qual é formulada a política externa. As metas que podem ser perseguidas pelas nações em sua política exterior cobrem toda a gama de objetivos que qualquer nação jamais intentou ou poderia intentar.

As mesmas observações devem ser aplicadas ao conceito de poder. Seu conteúdo e a maneira como é utilizado são determinados pelo ambiente político e cultural. O poder pode abarcar tudo que estrabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. Assim, o poder engloba todos os relacionamentos sociais que se prestam a tal fim, desde a violência física até os mais sutis laços psicológicos mediante os quais a mente de um ser controla uma outra. O poder cobre o domínio do homem pelo homem não só quando se apresenta disciplinado por desígnios morais e controlado por salvaguardas constitucionais (tal como ocorre nas democracias ocidentais), como quando ele se converte nessa força bárbara e indomável que só consegue encontrar leis em sua própria força e justificação em seu próprio desejo de engrandecimento.

¹⁴ Marianne Weber, *Max Weber*, Tübingen: J. C. B. Mohr, 1926, pp. 347-8. Ver também Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Tübingen, : J. C. B. Mohr, 1920, p. 252.

O realismo político não parte da premissa de que não podem ser modificadas as condições contemporâneas sob as quais opera a política externa, marcadas por sua instabilidade extrema e pela ameaça sempre presente de violência em larga escala. O equilíbrio do poder, por exemplo, constitui de fato um elemento perene em todas as sociedades pluralistas, como já reconheciam muito bem os autores dos chamados *Federalist Papers*. Não obstante, ele é perfeitamente capaz de operar, como acontece nos Estados Unidos, sob condições de estabilidade relativa e conflito pacífico. Se os fatores que deram origem a essas condições forem reproduzidos na esfera internacional, é de se esperar que eles prevalecerão nesse ambiente amplificado, como o fizeram no correr de longos períodos de história, entre determinadas nações.

O que é válido com respeito à natureza geral das relações internacionais também é verdadeiro para o estado-nação, na qualidade de ponto de referência final da política externa contemporânea. Enquanto o realista acredita realmente que o interesse é o padrão constante com base no qual a ação política deve ser julgada e dirigida, a conexão contemporânea entre o interesse e a nação constitui um produto da história, motivo por que está destinado a desaparecer no curso dessa mesma história. Nada, na posição realista, invalida a presunção de que a presente divisão do mundo político em estados-nações será um dia substituída por unidades de maiores dimensões de natureza muito diferente e mais consentâneas com as potencialidades técnicas e exigências morais do mundo contemporâneo.

O grupo dos realistas aparta-se de outras escolas de pensamento no tocante à importantíssima questão de saber como deverá ser transformado o mundo contemporâneo. Os realistas estão convictos de que essa transformação só poderá ser alcançada mediante a manipulação habilidosa das forças perenes que deram forma ao passado, do mesmo modo como moldarão o futuro. Eles não podem acreditar que se consiga tal

transformação mediante o confronto de uma realidade política que dispõe de suas próprias leis com um ideal abstrato que se recusa a pôr essas leis em ação.

4) O realismo político é consciente da significação moral da ação política, como o é igualmente da tensão inevitável existente entre o mandamento moral e as exigências de uma ação política de êxito. E ele não se dispõe a encobrir ou suprimir essa tensão, de modo a confundir a questão moral e política, dando assim a impressão de que os dados inflexíveis da política são moralmente mais satisfatórios do que o modo como eles se apresentam de fato, e que a lei moral é menos exigente do que aparenta na realidade

O realismo sustenta que os princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos Estados em sua formulação universal abstrata, mas que devem ser filtrados por medidas circunstâncias concretas de tempo e lugar. O indivíduo pode dizer por si próprio: "*Fiat justitia, pereat mundus*",⁵ mas o Estado não tem o direito de dizer o mesmo, em nome daqueles que estão aos seus cuidados. Tanto o indivíduo como o Estado têm de julgar a ação política segundo princípios morais, tais como o da liberdade. Embora o indivíduo conte com o direito moral de sacrificar-se em defesa de tal princípio moral, o Estado não tem o direito de permitir que sua desaprovação moral da infração da liberdade constitua um obstáculo à ação política vitoriosa, ela própria inspirada pelo princípio moral de sobrevivência nacional. Não pode haver moralidade política sem prudência, isto é, sem a devida consideração das conseqüências políticas da ação aparentemente moral. Desse modo, o realismo considera que a prudência – a avaliação das conseqüências decorrentes de ações políticas alternativas – representa a virtude suprema na política. A ética, em abstrato, julga uma ação segundo a con-

⁵ "Que se faça justiça, mesmo que o mundo pereça".

formidade da mesma com a lei moral; a ética política julga uma ação tendo em vista as suas conseqüências políticas. A filosofia clássica e a medieval já sabiam disso tanto quanto Lincoln que afirmava:

"Procuo fazer o melhor que posso, da melhor maneira que consigo, e pretendo continuar a proceder deste modo até o fim. Se, no final das contas, as coisas derem certo, o que ora dizem de mim pouco valerá. Se derem errado, não fará a menor diferença que dez anjos jurem que eu estava certo".

5) O realismo político recusa-se a identificar as aspirações morais de uma determinada nação com as leis morais que governam o universo. Assim como sabe distinguir entre a verdade e a opinião, é capaz também de separar a verdade da idolatria. Todas as nações são tentadas a vestir suas próprias aspirações e ações particulares com a roupagem dos fins morais do universo – e poucas foram capazes de resistir à tentação por muito tempo. Uma coisa é saber que as nações estão sujeitas à lei moral, e outra, muito diferente, é pretender saber, com certeza, o que é bom ou mau no âmbito das relações entre nações. Há um mundo de diferença entre a crença de que todas as nações se encontram sob o julgamento de Deus, entidade inescrutável à mente humana, e a convicção blasfema de que Deus está sempre do seu lado, e que aquilo que se deseja tem de ser também a vontade de Deus.

A equiparação leviana de um determinado nacionalismo aos desígnios da Providência é moralmente indefensável. Trata-se do mesmo pecado de orgulho a propósito do qual os trágicos gregos e os profetas bíblicos tanto alertaram governantes e governados. Essa equiparação também é politicamente perniciosa, pois dá margem a que se engendrem distorções de julgamento, as quais, na cegueira do delírio de cruzados, destroem nações e

civilizações — tudo isso em nome de um princípio moral, de natureza ideal, ou do próprio Deus.

Por outro lado, é exatamente o conceito de interesse definido em termos de poder que nos salva, tanto daquele excesso moral, como da loucura política, porque, se considerarmos todas as nações, inclusive a nossa, como entidades políticas em busca de seus respectivos interesses definidos em termos de poder, teremos condições de fazer justiça a todas elas. E estaremos fazendo justiça a todas, em um duplo sentido: podemos julgar outras nações como avaliamos a nossa e, tendo julgado deste modo, seremos capazes de executar políticas que respeitem os interesses das demais nações, ao mesmo tempo que protegemos e promovemos os nossos próprios interesses. Em política, a moderação tem necessariamente de refletir a moderação no julgamento moral.

6) Portanto, é real e profunda a diferença existente entre o realismo político e outras escolas de pensamento. Por mais que a teoria do realismo político tenha sido mal compreendida e mal interpretada, não há como negar sua singular atitude intelectual e moral com respeito a matérias ligadas à política.

Intelectualmente, o realista político sustenta a autonomia da esfera política, do mesmo modo como o economista, o advogado e o moralista sustentam as deles. Ele raciocina em termos de interesse definido como poder; enquanto o economista pensa em função do interesse definido como riqueza; o advogado, toma por base a conformidade da ação com as normas legais; e o moralista usa como referência a conformidade da ação com os princípios morais. O economista indaga: "de que modo esta política pode afetar a riqueza da sociedade, ou de um segmento dela?" O advogado quer saber: "estará esta política de acordo com as normas da lei?" Já o moralista pergunta: "está esta política de acordo com os princípios morais?" E o realista político questiona: "de que modo pode esta política afetar o poder da

nação?" (Ou, conforme o caso em tela: do governo federal, do Congresso, do partido, da agricultura, etc.).

O realista político não ignora a existência nem a relevância de padrões de pensamento que não sejam os ditados pela política. Na qualidade de realista político, contudo, ele tem de subordinar esses padrões aos de caráter político e ele se afasta das outras escolas de pensamento quando estas impõem à esfera política quaisquer padrões de pensamento apropriados a outras esferas. É com relação a esse ponto que o realismo político discorda do "enfoque moralista-legal" quando aplicado à política internacional. Tal questão não constitui, como se tem pretendido, um mero invento da imaginação; ao contrário, vai ao verdadeiro âmago da controvérsia, como nos recordam muitos exemplos históricos. Basta-nos-ão três para comprová-lo.⁶

Em 1939, a União Soviética atacou a Finlândia. Essa ação fez com que a França e a Grã-Bretanha se confrontassem com duas questões, uma de natureza legal e outra, política. Teria aquela ação violado o Pacto da Liga das Nações? Em caso afirmativo, que contramedidas deveriam ser tomadas pela França e pela Grã-Bretanha? A questão legal pode facilmente ser respondida de modo afirmativo, uma vez que a União Soviética tinha obviamente feito algo proibido pelo Pacto. Já a resposta à questão política dependia, primeiro, da maneira como a ação russa teria afetado os interesses da França e da Grã-Bretanha. Em segundo lugar, depende da distribuição de poder então prevalente entre a França e a Grã-Bretanha, por um lado, e entre a União Soviética e outras nações potencialmente hostis, especialmente a Alemanha, do outro. Em terceiro lugar, da influên-

⁶ Os outros exemplos são discutidos em: Hans J. Morgenthau, "Another Great Debate: The National Interest of the United States", *The American Political Science Review*, vol. XLVI (December 1952), p. 979 e seguintes. Ver também Hans J. Morgenthau, *Politics in the 20th Century*, vol. I, *The Decline of Democratic Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), p. 79 e seguintes; e a edição abreviada (Chicago: University of Chicago Press, 1971), p. 204 e seguintes.

cia que as contramedidas provavelmente teriam sobre os interesses da França e da Grã-Bretanha e sobre a futura distribuição do poder. A França e a Grã-Bretanha, na qualidade de membros protagonistas da Liga das Nações, conseguiram que a União Soviética fosse expulsa da Liga. Contudo, foram impedidas de juntar-se à Finlândia, na guerra desta contra a União Soviética, devido à recusa da Suécia de permitir que as tropas daquelas duas nações atravessassem território sueco para chegar à Finlândia. Se essa recusa da Suécia não as tivesse salvado, a França e a Grã-Bretanha ter-se-iam visto em guerra simultaneamente contra a União Soviética e a Alemanha.

A política adotada pela França e pela Grã-Bretanha constituiu um exemplo clássico de legalismo, pelo fato de que essas nações permitiram que a resposta à questão legal, legítima em sua esfera, determinasse as suas ações políticas. Em vez de fazer as duas perguntas, a da lei e a do poder, elas limitaram-se à questão legal e a resposta por elas recebida não pôde produzir a menor consequência sobre a questão da qual a sua própria existência poderia ter dependido.

O segundo exemplo ilustra o "enfoque moralista" aplicado à política internacional. Trata-se da situação internacional do governo comunista da China. A ascensão desse governo colocou o mundo ocidental diante de duas questões, uma de ordem moral e outra de caráter político. Estariam a natureza e as políticas desse governo em conformidade com os princípios morais do mundo ocidental? Deveria o mundo ocidental ter relações com tal governo? A resposta à primeira questão teria de ser negativa. Contudo, ela não acarretou a necessidade de que a resposta à segunda pergunta devesse também ter sido negativa. O padrão de pensamento aplicado à primeira pergunta — a moral — consistiu simplesmente em provar a natureza e as políticas do governo comunista da China, tendo como base de aferição os princípios da moralidade ocidental. Por outro lado, a segunda interrogação — a de natureza política — teve de ser submetida

à complicada prova dos interesses envolvidos e do poder disponível para cada um dos lados, bem como do impacto de um ou do outro curso de ação sobre esses interesses e sobre esse poder. A aplicação dessa prova poderia perfeitamente ter levado à conclusão de que seria mais prudente abster-se de quaisquer tratos com o governo comunista chinês. O fato de ter chegado a essa conclusão por não ter aplicado esse teste e por ter respondido à questão política em termos da questão moral representou na realidade um exemplo clássico do "enfoque moralista" aplicado à política internacional.

O terceiro caso ilustra de modo cabal o contraste entre o realismo e o enfoque moralista-legal aplicado à política internacional. A Grã-Bretanha, na qualidade de um dos países garantes da neutralidade da Bélgica, entrou em guerra com a Alemanha, em agosto de 1911, porque esta última havia violado a neutralidade belga. A ação britânica poderia então ser justificada tanto em termos realistas quanto moralista-legais. Em outras palavras, pode-se argumentar em termos reais que, durante séculos, constituiu um princípio axiomático para a política externa britânica evitar o controle dos Países Baixos por um poder hostil. Pode-se dizer que a motivação da intervenção britânica estava menos na violação da neutralidade da Bélgica *per se*, do que nas intenções hostis do país violador. Se o invasor tivesse sido qualquer outra nação, a Grã-Bretanha talvez tivesse deixado de intervir. Esta é posição adotada por *sir* Edward Grey, então secretário para Assuntos Estrangeiros. O subsecretário para Assuntos Estrangeiros Hardinge observou-lhe em 1908: "se a França violasse a neutralidade da Bélgica, em uma guerra contra a Alemanha, é duvidoso se a Inglaterra ou a Rússia moveriam um dedo sequer para manter a neutralidade belga, ao passo que, se aquela neutralidade fosse violada pela Alemanha, é muito provável que ocorresse o inverso." Ao que respondeu *sir* Edward Grey: "é exatamente isso." Não obstante, poder-se-ia adotar a posição moralista e legalista segundo a qual a violação da neutralidade

da Bélgica, em virtude das falhas legais e morais do ato, justificava por si só a intervenção britânica, e até mesmo a americana, independentemente dos interesses em jogo e da identidade do violador. Essa, aliás, foi a posição assumida por Theodore Roosevelt, como consta de sua carta a *sir* Edward Grey, de 22 de janeiro de 1915:

"Para mim, a Bélgica sempre constituiu o ponto crucial da situação. Se a Inglaterra ou a França tivessem agido em relação à Bélgica como o fez a Alemanha, eu me teria oposto a elas, exatamente como me oponho agora à Alemanha. Aprovei enfaticamente a sua ação, por considerá-la como um modelo do que deve ser feito por aqueles que acreditam que os tratados devem ser cumpridos de boa fé e que existe uma coisa chamada moralidade internacional. Assumo esta posição como um americano que não é mais inglês do que alemão, que busca lealmente servir aos interesses de seu próprio país, mas que também procura fazer o que lhe é possível pela justiça e pela decência, no que diz respeito à humanidade como um todo e que, portanto, se sente obrigado a julgar todas as outras nações pela sua conduta em uma determinada ocasião."

A defesa realista da autonomia de ação no campo político contra a subversão de total autonomia por seguidores de outros modos de pensar não implica descaso em relação à existência e à importância desses outros modos de pensar. Subentende, ao contrário, que cada qual deve contar com sua função e esfera de atividade adequada. O realismo político baseia-se em uma concepção pluralista da natureza humana. O homem real é um ente composto do "homem econômico", do "homem político", do "homem moral", do "homem religioso", etc. Alguém que fosse somente um "homem político" seria na realidade um mero animal, pois estaria completamente desprovido de freios morais. Um outro que se limitasse a ser um "homem moral" não

passaria de um tolo, pois significaria ser alguém totalmente privado de prudência. Um homem que não passasse de um "homem religioso" seria um santo, pois desconheceria totalmente os desejos mundanos.

Uma vez que admite a existência dessas distintas facetas da natureza, o realismo político também reconhece que, para compreender qualquer uma delas, é necessário tratar de cada uma em seus próprios termos. Isso quer dizer que, se desejo compreender o "homem religioso", é imperioso que eu tenha, no momento, de abstrair os demais aspectos da natureza humana e concentrar-me no aspecto religioso, como se ele fosse o único. Além do mais, teria de aplicar à esfera religiosa os moldes de pensamento a ela apropriados, embora sempre consciente da existência dos demais padrões e sua influência real sobre as qualidades religiosas do homem. O que é verdade para essa faceta da natureza humana deve ser igualmente aplicado a todas as outras. Nenhum economista moderno, por exemplo, poderia conceber de outro modo a sua ciência e suas relações com as outras ciências do homem. Foi exatamente por meio de um similar processo de emancipação de outros moldes de pensamento, e pelo desenvolvimento de um padrão adequado a seu campo de atuação, que a economia engendrou uma teoria autónoma das atividades econômicas do homem. O propósito do realismo político está em contribuir para um desenvolvimento similar no campo da política.

Está na natureza das coisas que uma teoria política baseada em tais princípios não contará com uma aprovação unânime, do mesmo modo, aliás, como não contaria uma política externa nos mesmos moldes uma vez que tanto a teoria como a política se chocam com duas tendências em nossa cultura que não conseguem conciliar-se no que diz respeito às premissas e aos resultados de uma teoria racional e objetiva da política. Uma dessas tendências minimiza o papel do poder na sociedade, por força de motivações que se originam na experiência e na filoso-

fia do século XIX. Trataremos desta tendência com detalhes mais adiante.⁷ A segunda tendência, oposta à teoria e à prática realista da política, fundamenta-se no próprio relacionamento que existe – e que deve existir – entre a mente humana e o campo de ação da política. Devido a razões que iremos discutir mais tarde,⁸ a mente humana, em suas operações de cada dia, não consegue olhar de frente a verdade da política. Ela tem de mascarar, distorcer ou embelezar a verdade, tanto mais quanto o indivíduo esteja mais ativamente envolvido no processo político, particularmente no campo da política internacional. Somente iludindo-se a si próprio sobre a natureza da política e sobre o papel que ele desempenha no cenário político é que o homem se torna capaz de conviver consigo mesmo e com os demais seres humanos, sentindo-se realizado como um animal político.

Assim, tendo em vista uma teoria que busca entender a política internacional como ela é, e como deve ser, face à sua natureza intínseca, e não como as pessoas gostariam que ela fosse, é inevitável que a referida teoria tenha de vencer uma resistência psicológica que a maioria dos outros ramos do conhecimento não precisa enfrentar. Um livro dedicado à compreensão teórica da política internacional necessita, portanto, de explicação e justificativas especiais.

⁷ Ver páginas 66 e seguintes
⁸ Ver páginas 149 e seguintes

PODER POLÍTTICO

O QUE É PODER POLÍTTICO?

Poder Político como Meio de Alcançar os Objetivos da Nação

A política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder. Sejam quais forem os fins da política internacional, o poder constitui sempre o objetivo imediato. Os povos e os políticos podem buscar, como fim último, liberdade, segurança, prosperidade ou o poder em si mesmo. Eles podem definir seus objetivos em termos de um ideal religioso, filosófico, econômico ou social. Podem desejar que esse ideal se materialize, quer em virtude de sua força interna, quer graças à intervenção divina ou como resultado natural do desenvolvimento dos negócios humanos. Podem ainda tentar facilitar sua realização mediante o recurso a meios não políticos, tais como cooperação técnica com outras nações ou organismos internacionais. Contudo, sempre que buscarem realizar o seu objetivo por meio da política internacional, eles estarão lutando por poder. Os cruzados queriam libertar os sítios sagrados da dominação pelos infiéis; Woodrow

¹ O conceito de poder político encerra um dos mais difíceis e controversos problemas da ciência política. O valor de qualquer conceito usado em política internacional é determinado em função de sua capacidade de explicar uma quantidade máxima dos fenômenos convencionalmente considerados como pertencentes a uma certa esfera da atividade política. Por isso, a compreensão de um conceito de poder político, para ter utilidade no entendimento da política internacional, tem de ser mais ampla do que a compreensão de uma política adotada para ser implementada no campo da política municipal. Os instrumentos políticos empregados nessa última são circunscritos de modo muito mais estreito do que os utilizados no campo da política internacional.

Wilson desejava tornar o mundo seguro para a democracia; os nazistas insistiam em abrir a Europa Oriental à colonização alemã, dominar a Europa e conquistar o mundo. Uma vez que todos recorreram ao poder para conseguir seus objetivos, eles se tornaram atores na cena da política internacional.²

Desse conceito de política internacional decorrem duas conclusões. Primeira: nem toda ação que um país desenvolva com respeito a um outro será de natureza política. Muitas dessas atividades são tomadas normalmente sem qualquer consideração de poder e não afetam, de modo geral, o poder da nação que as realiza. Enquadraram-se nesta categoria muitas atividades legais, econômicas, humanitárias e culturais. Assim, normalmente, uma nação não estará se engajando em política internacional ao concluir um tratado de extradição com uma outra, ao intercambiar mercadorias e serviços com outros povos, ao cooperar com outras nações na obtenção de auxílio para catástrofes naturais, ou quando promove a disseminação de realizações culturais pelo mundo afora. Em outras palavras: o envolvimento de uma nação no campo da política internacional constitui somente um dos tipos de atividade com que uma nação pode participar da cena internacional.

Segunda: nem todas as nações estão, o tempo todo, em maior ou menor grau, engajadas em atividades de política internacional. Esse grau de comprometimento pode variar muito, desde um nível máximo, atingido no momento pelos Estados Unidos e pela União Soviética, passando por um engajamento mínimo, de países como Suíça, Luxemburgo ou Venezuela, até a absoluta não ingerência de outros, como o Liechtenstein e Mônaco. A história de determinados países nos mostra exemplos de casos extremos. A Espanha, nos séculos XVI e XVII, era um dos mais

² Para algumas observações significativas sobre o poder em relação à política internacional, ver Lionel Robbins, *The Economic Causes of War* (London: Jonathan Cape, 1939), pp. 63 ff.

ativos participantes na luta pelo poder no cenário internacional, mas hoje nele desempenha um papel apenas marginal. O mesmo se aplica a países como Áustria, Suécia e Suíça. Por outro lado, algumas nações como os Estados Unidos, a União Soviética e a China encontraram-se hoje engajadas muito mais profundamente na política internacional do que estavam cinquenta ou até mesmo vinte anos atrás. Em resumo, a relação das nações com a política internacional apresenta uma qualidade dinâmica, que se modifica como decorrência das vicissitudes do poder, e que pode trazer uma nação para a frente da ribalta da luta pelo poder, ou arrancar de uma outra nação a capacidade de participar ativamente. Ela pode modificar-se igualmente sob o impacto de transformações culturais, que podem levar uma nação e buscar outras áreas preferenciais, como o comércio, por exemplo, em detrimento do poder. A tendência dos países a se envolverem, em menor ou maior escala, na luta pelo poder levou o autor Arnold Wolfers a observar que elas ocupavam posições nos extremos opostos de um espectro que se estendia do que ele chamava de o pólo do poder até o pólo da indiferença.

Sua natureza: quatro distinções

Quando falamos de poder, no contexto deste livro, não temos em mente o poder do homem sobre a natureza, ou sobre um meio artístico (tal como a linguagem, a fala, o som, a cor) ou sequer sobre os meios de produção ou de consumo; ou sobre si mesmo, no sentido de autocontrole. Ao falarmos de poder, queremos significar o controle do homem sobre as mentes e ações de outros homens. Por poder político, referimo-nos às relações mútuas de controle entre os titulares de autoridade pública e entre os últimos e o povo de modo geral.

O poder político consiste em uma relação entre os que o exercitam e aqueles sobre os quais ele é exercido. Ele faculta aos primeiros o controle sobre certas ações dos últimos, me-

diante o impacto que os primeiros exercem sobre as mentes deles. O referido impacto pode derivar de três fontes: a expectativa de benefícios, o receio de desvantagens, e o respeito ou amor por indivíduos ou instituições. Ele pode ser exercitado por meio de ordens, ameaças, pela autoridade ou carisma de um homem ou de um órgão, bem como pela combinação de quaisquer desses meios.

Tendo em vista essa definição, é necessário ainda fazer quatro distinções: entre poder e influência, entre poder e amor, entre poder utilizável e não utilizável, entre poder legítimo e poder ilegítimo.

O secretário de Estado que aconselha o presidente dos Estados Unidos sobre a condução da política externa americana terá um grau de influência, caso o presidente siga o seu conselho. Contudo, ele não exerce poder sobre o presidente, uma vez que não tem à sua disposição qualquer dos meios com os quais possa impor sua vontade à do presidente. Ele pode persuadir, mas não coagir. Por outro lado, o presidente tem poder sobre o secretário, visto que pode impor sua vontade sobre o último, em virtude da autoridade de seu cargo, da promessa de vantagens e da ameaça de desvantagens.

O poder político deve ser distinguido da força, no sentido de exercício concreto de violência física. A ameaça de violência física, sob a forma de ação da polícia, detenção, pena de morte ou guerra, constitui um elemento intrínseco da política. Sempre que a violência se transforma em realidade, temos um caso de abdicção do poder político em favor do poder militar ou pseudomilitar. No campo da política internacional, de modo muito particular, a força armada como ameaça ou potencialidade representa o fator material mais importante na construção do poder político de uma nação. Quando ela se transforma em realidade, em um caso de guerra, ocorre a substituição do poder político pelo militar. O exercício real de violência física substitui a relação psicológica entre duas mentes, fator que constitui a essência

do poder político, pela relação física entre dois corpos, um dos quais é suficientemente forte para dominar os movimentos do outro. Essa é a razão pela qual, no exercício da violência física, perde-se o elemento psicológico da relação política e tem-se que distinguir entre o poder militar e o político.

A disponibilidade de armas nucleares impõe, por outro lado, a necessidade de diferenciar entre poder utilizável e poder não utilizável. Constitui um dos paradoxos da era nuclear o fato de que, em contraste com a experiência de toda a história pré-nuclear, um aumento de poder militar não conduz hoje necessariamente à ampliação do poder político. A ameaça do uso de violência nuclear com todo vigor implica a ameaça de destruição total. Como tal, ainda pode constituir um instrumento adequado de política exterior, se dirigido a uma nação incapaz de responder na mesma moeda. A nação dotada de armas nucleares pode afirmar o seu poder sobre a outra nação, dizendo: "Ou você faz o que eu digo, ou eu a destruirei com armas nucleares." Será bem diferente a situação, caso a nação ameaçada possa responder: "Se você me destruir com armas nucleares, você também será aniquilada." E, nesse ponto, as ameaças mútuas se cancelam uma à outra. Uma vez que a destruição nuclear de uma nação acarretará o mesmo tipo de destruição da outra, ambas se sentem em condições de poder desprezar aquela ameaça, na presunção de que as duas saberão agir de modo racional.

Somente quando se supõe que as nações interessadas podem agir de modo irracional, destruindo-se mutuamente em uma guerra de escala total, é que a ameaça de guerra nuclear passa a ser plausível. Nessa condição, já foi efetivamente usada pelos Estados Unidos e pela União Soviética, com os dois países ameaçando-se reciprocamente, por exemplo: pela União Soviética, durante a Crise de Suez, em 1956; pelos Estados Unidos, durante a Crise de Berlim, de 1961; e por ambos os países, na época da Guerra de Israel, de 1973. Contudo, embora neste caso a ameaça da força possa ser utilizada como um instrumento ra-

cional de política externa, o seu uso efetivo só pode ser tido como irracional, uma vez que a força da ameaça seria usada não somente para o objetivo político de influenciar a vontade do outro lado, como também para o propósito irracional de destruir o campo oposto, do que decorreria a certeza de sua própria destruição.

Desse modo, a magnitude de seu poder de destruição, se comparada com o caráter limitado dos objetivos políticos que constituem a área apropriada da política externa, torna a força nuclear não utilizável como instrumento de política externa. Em determinadas circunstâncias, pode-se mesmo considerar como uma atitude racional ameaçar o adversário de destruição mediante o recurso à força nuclear, com a finalidade de modificar a vontade do lado oposto. Contudo, seria de todo irracional destruir efetivamente o contendor, ato que acarretaria a própria destruição do agressor. Em contraste, a força convencional pode ser empregada como ferramenta de política externa, uma vez que, ao infligir danos limitados e assumir riscos comensuráveis com tal ato, o país pode usá-la efetivamente como um instrumento apropriado para modificar a vontade do antagonista.

Finalmente, é necessário distinguir o poder legítimo, isto é, aquele cujo exercício é justificado tanto moral como legalmente, do poder ilegítimo. O poder exercido com autoridade moral ou legal tem de ser diferenciado do poder cru. O poder de que dispõe um agente político para me revisar, por força de um mandado judicial, é diferente qualitativamente do poder de um assaltante que efetua o mesmo ato graças à arma que ele empunha. Essa distinção não somente é válida filosoficamente, mas também se mostra relevante para a condução da política exterior. O poder legítimo, que pode sempre invocar uma justificacão moral ou legal para o seu exercício, tende normalmente a ser mais efetivo do que o equivalente poder ilegítimo, que não tem como justificar-se. Em outras palavras: o poder legítimo apresenta mais probabilidade de influir na vontade de seus al-

vos do que o poder ilegítimo a ele equiparável. O poder que é exercido em autodefesa, ou em nome das Nações Unidas, tem melhores possibilidades de conseguir êxito do que o poder semelhante exercido por uma nação "agressora", ou em violação do direito internacional. As ideologias políticas, como já vemos, apresentam a utilidade de conferir às políticas externas a aparência de legitimidade.

Embora se reconheça geralmente que a base de toda política nacional é formada pela interação da expectativa de benefícios, do medo de desvantagens e do respeito ou amor por homens e instituições, em combinações sempre cambiantes, o fato é que a importância desses fatores para a política interna-cional resulta menos óbvia, embora não menos real. Sempre houve uma tendência a reduzir o poder político à aplicação efetiva de poder, ou pelo menos a identificá-lo com ameaças bem-sucedidas de força e persuasão, com o menosprezo do carisma. Esse abandono, como se verá,³ explica em boa parte o relegamento do prestígio como elemento independente no jogo da política internacional. Contudo, se não tomarmos em conta o carisma de um homem, como Napoleão ou Hitler, ou de uma instituição, tal como o governo ou a Constituição dos Estados Unidos, evocando a confiança e o amor com base nos quais as vontades dos homens se submetem à vontade de tal homem ou instituição, será impossível compreender certos fenômenos de política internacional que tiveram particular importância em tempos recentes.

A importância que a liderança carismática e a resposta à mesma (sob a forma de amor de um súdito pelo chefe) têm para a política internacional é revelada de modo muito claro em uma carta escrita em 1632 por John Durie, cidadão escocês de confissão presbiteriana e obreiro da unidade protestante, ao embaixador Britânico, Thomas Roe, explicando o declínio do poder

³ Ver Capítulo 6

de Gustavo Adolfo, rei da Suécia, que então combatia em prol da causa protestante na Alemanha:

"O aumento de sua autoridade constitui o alicerce de sua moralidade; e o amor representa a base de sua autoridade, a qual terá de provir do amor; porque não pode resultar apenas do poder, uma vez que o seu poder não repousa em seus próprios súditos, mas em estranhos. Não está em seu dinheiro, mas no deles. Não na boa vontade deles, mas na mera necessidade, dada a situação em que se encontram hoje as coisas entre ele e eles. Portanto, se a necessidade não for tão urgente como é, ou se quaisquer outros meios forem revelados por Deus (que é capaz de realizar tanto, por meio de qualquer outro homem tanto quanto por intermédio dele) para afastar essa necessidade, o dinheiro e o poder, bem como a assistência que ela lhe conferia, se esvairão dele, e sua autoridade estará perdida, e sua casa deixará de existir, porque o Amor que existia antes não mais está presente...."

O presidente dos Estados Unidos exerce poder político sobre o ramo executivo do governo enquanto suas ordens forem obedecidas pelos membros do referido ramo. O líder de um partido dispõe de poder político desde que seja capaz de moldar as ações dos membros do partido de acordo com a sua vontade. Referimo-nos ao poder político de um industrial, um líder trabalhista ou lobista, na medida em que suas preferências influenciam as ações de servidores públicos. Os Estados Unidos exercem poder político sobre Porto Rico uma vez que as leis norte-americanas são observadas pelos cidadãos daquela ilha. Quando falamos do poder político dos Estados Unidos na América Central, temos em mente a conformidade das ações de governos centro-

⁴ Gunnar Westin, *Negotiations About Church Unity*, 1628-1634 (Upsala: Almqvist and Wiksells, 1932), p. 208. A grafia foi modernizada.

americanos com os desejos do governo dos Estados Unidos.⁵ Desse modo, a declaração de que um sujeito A tem ou quer ter poder político sobre o sujeito B significa sempre que A é capaz, ou quer ser capaz, de controlar determinadas ações de B, mediante uma influência sobre a mente de B.

Sejam quais forem os objetivos materiais de uma política externa, tais como a aquisição de fontes de matérias-primas, o controle das rotas marítimas ou mudanças territoriais, eles sempre acarretam o controle das ações de outros mediante a influência sobre suas mentes. A aspiração francesa de ter sua fronteira sobre o rio Reno, como meta secular de sua política externa, indica o objetivo político de frustrar o desejo alemão de atacar a França, tornando fisicamente difícil ou impossível para a Alemanha concretizar tal avanço. A Grã-Bretanha deveu sua posição predominante na política mundial, ao longo de todo o século XIX, a uma política deliberada de fazer com que outras nações viessem a considerar como demasiadamente perigosa ou desnecessária a possibilidade de opor-se a ela, visto que a Grã-Bretanha, no primeiro caso, era forte demais e, no segundo, usava de seu poderio com moderação.

Os preparativos militares, seja qual for a sua modalidade, têm por objetivo político fazer parecer demasiado, arriscado para outras nações o emprego de força militar, dissuadindo-as, desse modo, de recorrer a tal recurso. Em outras palavras, os preparativos militares têm por alvo político tornar desnecessária a aplicação efetiva de força militar, ao levar potenciais inimigos a desistir do recurso à força militar. O propósito político da guerra propriamente não se resume em conquistar o território inimigo e aniquilar os seus exércitos, mas em conseguir a mudança de

⁵ Os exemplos no texto também ilustram a distinção entre poder político como um mero fato social, que é o caso de um lobista, e o poder político no sentido de autoridade legítima, isto é, o do presidente dos Estados Unidos. Tanto este como o lobista exercem poder político, por mais diferentes que sejam a sua fonte e a sua natureza.

mentalidade do inimigo, de modo a fazer com que este se curve à vontade do vencedor.

Portanto, sempre que em matéria de questões internacionais estiverem em discussão políticas econômicas, financeiras, territoriais ou militares, será necessário distinguir entre, digamos, políticas econômicas que são adotadas por seu próprio mérito e políticas econômicas que constituem parte dos instrumentos de uma orientação política — isto é, uma política cujo propósito econômico não passa de um meio para a finalidade de controlar as políticas de outra nação. Enquadra-se no primeiro caso a política suíça de exportações com respeito aos Estados Unidos. As políticas econômicas da União Soviética relacionadas com as nações da Europa Oriental situam-se na segunda. E o mesmo se aplica a muitas das políticas econômicas dos Estados Unidos voltadas para a América Latina, Ásia e Europa. Essa distinção apresenta uma grande importância de natureza prática, e o esquecimento da mesma já se tem prestado a criar muitas confusões na política e na opinião pública.

Qualquer política econômica, financeira, territorial ou militar, desde que adotada por seu valor intrínseco, é sujeita a avaliação em seus próprios termos. Será ela econômica ou financeiramente vantajosa? Que efeitos terá a aquisição de um território sobre a população e a economia do país que o ganha? Quais serão as consequências de uma mudança na política militar sobre a educação, a população e o sistema político-nacional? As decisões com respeito a essas políticas são tomadas exclusivamente em termos de considerações intrínsecas como essas.

Quando, entretanto, os objetivos dessas políticas servem para acrescentar o poder da nação que as adota com respeito a outras nações, essas políticas e seus objetivos têm de ser julgados primariamente do ponto de vista de sua contribuição para o poder nacional. Não obstante, há casos em que se pode adotar uma determinada política econômica, mesmo que não totalmente justificada em termos puramente econômicos, desde que prevaleçam considerações de orientação política. O caráter inseguro

e pouco lucrativo de um empréstimo a uma nação estrangeira pode constituir um argumento válido contra a sua concessão, por razões exclusivamente financeiras. Mas esse argumento pode revelar-se irrelevante, se tal empréstimo servir aos desígnios políticos da nação concessora, por mais artiscado que ele se afigure do ponto de vista de um banqueiro. Pode acontecer, naturalmente, que as perdas econômicas ou financeiras envolvidas em tais políticas venham a enfraquecer a nação em sua posição internacional, a ponto de sobrepujar as vantagens políticas a serem esperadas. Em vista desse raciocínio, políticas dessa natureza podem vir a ser rejeitadas. Em casos tais, o fator decisivo da questão não depende de considerações puramente econômicas ou financeiras, mas da comparação entre as oportunidades e os riscos políticos envolvidos, isto é, do provável efeito que essas políticas terão sobre o poder da nação.

Quando os Estados Unidos concedem empréstimos ou assistência a países como a Polônia, que se encontra sob a sombra do Exército Vermelho, o seu propósito primário não é econômico ou financeiro, mas sim o de capacitar tais países a conquistar um grau de menor submissão à influência e ao poder da União Soviética. Quando algum resgate de empréstimo feito a agências ou instituições financeiras americanas é adiado com a aprovação do governo dos Estados Unidos, tal não se dá somente por motivos humanitários ou de caridade. Na verdade, faz parte da política norte-americana manter abertas certas opções para o governo da Polónia, opções estas que evitam a total dependência daquele país em relação à União Soviética. Tais ações no campo econômico são baseadas em objetivos políticos, que a longo prazo podem assegurar a sobrevivência da Polónia como país soberano — por mais que sua situação geográfica e política possa forçá-la a aceitar a posição de satélite dentro da esfera da União Soviética, pelo menos a curto prazo. Em suma, o alvo da política econômica americana com relação à Polónia consiste em circunscrever a influência e o poder soviético na Europa

Central e Oriental, ao mesmo tempo em que busca aumentar a influência dos Estados Unidos naquela área.

A DEPRECAÇÃO DO PODER POLÍTICO

Uma vez que a aspiração pelo poder é o elemento distintivo da política internacional, como aliás de qualquer atividade política, a política internacional consiste necessariamente em política do poder. Embora esse fato seja reconhecido de modo geral na prática dos negócios externos, ele é freqüentemente negado em pronunciamentos de acadêmicos, publicistas e até de políticos. Desde o final das guerras de Napoleão, até mesmo grupos importantes no mundo ocidental se convenceram de que a luta pelo poder no cenário internacional não passa de um fenômeno temporário, isto é, de um acidente histórico que está fadado a desaparecer, uma vez que tenham sido eliminadas as condições históricas que lhe deram origem. Por isso, Jeremy Bentham se sentia convicto de que a competição pelas colônias estava na raiz de todos os conflitos internacionais. O seu conselho aos governos era: "Emancipem suas colônias", e logo todos os conflitos e guerras internacionais desapareceriam inevitavelmente.⁶ Vários autores, partidários da escola do livre comércio, tais como Cobden⁷ e Proudhon⁸, estavam plenamente convên-

⁶ *Emancipate Your Colonies* (London: Robert Howard, 1830).

⁷ "Livre comércio! O que vem a ser isso? Por que quebrar as barreiras que separam as nações, essas barreiras atrás das quais se aninham os sentimentos de orgulho, repugnância, ódio e desconfiança, e que volta e meia rompem os seus limites e inundam de sangue países inteiros?" "O livre comércio à a lei internacional do Todo-poderoso" e o livre comércio e a paz parecem constituir "tudo a mesma causa". Ver *Speeches by Richard Cobden* (London: Macmillan & Company, 1870), Vol. I, p. 79; *Political Writings* (New York: D. Appleton and Company, 1867), Vol. II, p. 110; carta de 12 de abril de 1842 a Henry Ashworth, citada por John Morley em *Life of Richard Cobden* (Boston: Roberts Brothers, 1881), p. 154.

⁸ "Suprimamos as tarifas, e assim será declarada a aliança dos povos, reconhecida a sua solidariedade e proclamada a sua igualdade." *Œuvres Complètes* (Paris, 1867), Vol. I, p. 248.

cidos de que a retirada das barreiras alfandegárias representava a única condição capaz de levar ao estabelecimento de uma harmonia permanente entre as nações, podendo até mesmo conduzir ao desaparecimento completo da política internacional. "Numa futura eleição," dizia Cobden, "provavelmente veremos o requisito 'nada de política externa' aplicado aos que se apresentem candidatos a representantes de distritos eleitorais livres."⁹ Para Marx e seus partidários, o capitalismo está na raiz da discórdia e da guerra internacional. Afirmam eles que o socialismo internacional acabará com a luta pelo poder no cenário internacional e trará a paz permanente. Durante todo o século XIX, os liberais de todo o mundo compartilhavam a convicção de que a política do poder e a guerra não passavam de resquícios de um sistema de governo obsoleto, e que a vitória da democracia e do governo constitucional sobre o absolutismo e a autocracia assegurariam a vitória da harmonia internacional e da paz permanente sobre a política do poder e a guerra. Woodrow Wilson era o mais eloquente e o mais atuante porta-voz dessa escola de pensamento liberal.

Em tempos mais recentes, essa convicção de que a luta pelo poder pode ser eliminada do cenário internacional esteve associada às importantes tentativas de organizar o mundo, tais como a Liga das Nações e as Nações Unidas. Desse modo, Cordell Hull, então secretário de Estado dos Estados Unidos, ao regressar da Conferência de Moscou de 1943, que estabeleceu os fundamentos da Organização das Nações Unidas, declarou que essa nova organização internacional significaria o fim da política do poder e iniciaria uma nova era de colaboração internacional.¹⁰ O senhor Philip Noel-Baker, então ministro do Exterior britânico, declarou na Casa dos Comuns, em 1946, que o governo britânico estava "decidido a valer-se das instituições das Na-

⁹ Citado por A. C. Beales, in *A Short History of English Liberalism*, p. 195

¹⁰ *New York Times*, 19 de novembro de 1943, p. 1

ções Unidas para exterminar a política de poder, no sentido de que, mediante os métodos da democracia, venha a prevalecer a vontade do povo.¹¹

Teremos, mais adiante, algo mais a dizer sobre essas teorias e as expectativas por elas geradas.¹² No momento, contudo, será suficiente reiterar que a luta pelo poder não só é universal, no tempo e no espaço, como também constitui um inegável fato da experiência. Não é possível negar que, no correr dos tempos históricos, e independentemente de condições sociais, econômicas e políticas, muitos estados se confrontaram uns com os outros em disputas pelo poder. Embora alguns antropólogos nos tenham mostrado que certos povos primitivos parecem estar isentos do desejo de poder, ninguém jamais nos revelou como o seu estado de espírito e as condições sob as quais eles vivem podem ser recitados numa escala mundial, de modo a eliminar do cenário internacional a luta pelo poder.¹³ Seria inútil, além de autodestrutivo, tentar libertar um ou outro povo do desejo de poder, enquanto ele permanecer vivo em outros. Se o desejo de poder não puder ser abolido em todos os cantos do mundo, aqueles que dele pudessem ficar curados seriam simplesmente vítimas do poder dos demais.

A posição aqui desposada poderia ser criticada sob o argumento de que não são muito convincentes as conclusões derivadas do passado, e que inferir tais conclusões constitui o recurso habitual de que se valem os inimigos do progresso e das reformas. Mesmo sendo verdade que sempre existiram no passado certos arranjos e instituições sociais, não se pode assegurar que eles existirão para sempre. A situação, contudo, é distinta quando lidamos não com arranjos e instituições sociais citadas pelo

¹¹ *House of Commons Debates* (Fifth Series, 1946), Vol. 419, p. 1.262

¹² Ver a Parte Oito.

¹³ Para uma esclarecedora discussão deste problema, ver Malcolm Sharp, "Aggression: A Study of Values and Law", *Ethics*, Vol. 57, No. 4, Part II (July 1947).

homem, mas com aqueles estímulos biopsicológicos elementares sobre os quais, por sua vez, a sociedade é criada. Os impulsos para viver, propagar e dominar são comuns a todos os homens.¹⁴ A força relativa de cada um de tais impulsos depende das condições sociais, que podem favorecer um e tender a reprimir um outro, ou negar aprovação social a certas manifestações desses impulsos, enquanto incentivam outras. Assim, para ficarmos com exemplos colhidos exclusivamente na esfera do poder, vemos que a maioria das sociedades condenam o ato de matar como meio de alcançar o domínio na comunidade, mas todas as sociedades incentivam a matança de inimigos nessa luta pelo poder que é chamada de guerra. Os ditadores vêm com suspeita as aspirações de poder político manifestadas por seus concidadãos, mas as democracias consideram como um dever cívico a participação ativa na competição pelo poder político. Sempre que há uma organização monopolista de atividades econômicas, torna-se ausente a concorrência pelo poder econômico. Em sistemas econômicos competitivos, certas manifestações da luta pelo poder econômico são proscritas por lei, ao passo que outras são estimuladas. Ostrogorsky, invocando a autoridade de Tocqueville, declara que "as paixões do povo americano não são de natureza política, mas comercial. Naquele mundo que ainda espera pelo desenvolvimento, o amor pelo poder é voltado menos para os homens do que para as coisas."¹⁵

Independentemente de quaisquer condições sociais particulares, o argumento decisivo contra a opinião de que a luta pelo poder no cenário internacional é um mero acidente histó-

¹⁴ Os zoólogos buscaram mostrar que o impulso para dominar pode ser encontrado até mesmo em animais, tais como galinhas e macacos, os quais criam hierarquias sociais com base na vontade e da capacidade de dominar. Ver, por exemplo, *Animal Life and Social Growth* (Baltimore: The Williams and Wilkins Company, 1932), e *The Social Life of Animals* (New York: W. W. Norton and Company, Inc., 1938). Cf. também as teorias de Konrad Lorenz e as controvérsias associadas às mesmas.

¹⁵ M. Ostrogorsky, *Democracy and the Organization of Political Parties* (New York: The Macmillan Company, 1902), Vol. II, p. 592

rico deve ser derivado da natureza da política interna. A essência da política internacional é idêntica à sua contrapartida no campo nacional. A política, tanto no âmbito nacional como no internacional, consiste em uma luta pelo poder, modificada somente pelas distintas condições sob as quais essa luta tem lugar nas esferas nacional e internacional.

De modo muito especial, a tendência a dominar constitui um componente de todas as associações humanas, desde a família, passando pelas associações estudantis e profissionais e pelas organizações políticas locais, até o Estado. No nível familiar, por exemplo, o conflito típico entre a sogra e a nora não passa em sua essência de uma luta pelo poder, a saber, a defesa de uma posição de poder já estabelecida contra a tentativa de estabelecer uma nova. Como tal, ele prenuncia o conflito no cenário internacional entre a política do *status quo* e a do imperialismo. Os clubes sociais, as associações estudantis e organizações comerciais constituem cenários de contínuos embates pelo poder, em que uns desejam conservar o poder já adquirido e outros tentam conseguir maior parcela de poder. Os litígios de concorrência entre empresas comerciais, do mesmo modo como as questões trabalhistas entre empregadores e empregados, são freqüentemente disputados não só — e, por vezes, nem mesmo primordialmente — por vantagens econômicas, mas pelo controle sobre cada outro, e sobre todos os demais, isto é, pelo poder. Finalmente, toda a vida política de uma nação, especialmente de uma nação democrática, desde o nível local ao nacional, representa uma luta contínua pelo poder. Nas eleições periódicas, na votação para as assembleias legislativas, nas questões de direito junto aos tribunais, nas decisões administrativas e medidas executivas — em todas essas atividades os homens procuram manter, ou estabelecer, o seu poder sobre outros homens. Os processos mediante os quais são alcançadas as decisões legislativas, judiciárias, executivas e administrativas também estão sujeitas a pressões e contrapressões

dos chamados "grupos de pressão", ao tentarem defender ou expandir suas posições de poder. Como está dito em um dos pergaminhos do mar Morto:

"Que nação gosta de ser oprimida por um poder mais forte? Ou quem deseja ver sua propriedade saqueada injustamente? Apesar disso, haverá uma só nação que não tenha tiranizado a sua vizinha? Em que parte do mundo se encontrará um único povo que não tenha pilhado a propriedade de um outro? Onde?"

Para usar a expressão de Tucídides: "Dos deuses nós supomos e dos homens sabemos que, por uma imposição de sua própria natureza, sempre que podem, eles mandam."¹⁶ Ou ainda, segundo Tolstoi: "... o próprio mecanismo de dominar a vontade de outra pessoa era em si mesmo um prazer, um hábito e uma necessidade para Dólokov."¹⁷

E, nas palavras de John of Salisbury:

"Embora não seja dado a todos os homens apoderar-se do poder principesco ou real, é raro ou inexistente o indivíduo que se encontre totalmente desprovido do sentimento de tirania. Diz-se na linguagem corrente que o tirano é aquele que oprime todo um povo graças a um domínio baseado na força; e no entanto não é somente sobre um povo inteiro que um homem pode fazer-se tirano, visto que ele, se assim o quiser, poderá sê-lo até mesmo na mais baixa condição. Porque, caso não o seja sobre a totalidade do povo, ainda assim cada homem buscará mandar tanto quanto o seu poder lhe permita."¹⁸

¹⁶ Tucídides, Livro V, § 105.

¹⁷ Leo Tolstoy, *Guerra e Paz*, Livro Oito, Capítulo XI.

¹⁸ John of Salisbury, *Politicarius*, traduzido por John Dickinson (New York: Alfred A. Knopf, 1927), Vol. VII, p. 17.

Tendo em vista esta ubiquidade da luta pelo poder, em todas as relações sociais e em todos os níveis de organização social, pode alguém estranhar o fato de que a política internacional consista necessariamente na política do poder? Não seria, ao contrário, mais surpreendente que a luta pelo poder se limitasse a representar apenas um atributo acidental e efêmero da política internacional, uma vez que ela constitui um componente permanente e necessário de todos os ramos da política interna?

DUAS RAÍZES DA DEPRECIÇÃO DO PODER POLÍTICO

A depreciação do papel que o poder representa no cenário internacional alimenta-se de duas raízes. A primeira é a filosofia das relações internacionais, que dominou a maior parte do século XIX e ainda prevalece sobre muito de nosso modo de pensar a respeito dos assuntos internacionais. A outra consiste nas específicas circunstâncias políticas e intelectuais que determinaram as relações dos Estados Unidos da América com o resto do mundo.

A filosofia do século XIX

O século XIX foi levado à sua depreciação da política do poder por sua experiência doméstica. A característica distintiva dessa experiência foi o domínio exercido pela aristocracia sobre as classes médias. Ao identificar esse império com todo e qualquer tipo de domínio político, a filosofia política do século XIX veio a identificar a oposição à política aristocrática com a hostilidade a qualquer tipo de política. Depois da derrota do governo aristocrático, as classes médias desenvolveram um sistema de dominação indireta. Substituíram a tradicional divisão entre classes governantes e classes governadas, e o método militar de vio-

lência aberta, tão característico do regime aristocrático, pelas causas invisíveis da dependência econômica. Esse sistema econômico operava por meio de uma rede de normas legais aparentemente igualitárias, que mascarava a própria existência das relações de poder. O século XIX não foi capaz de perceber a natureza política dessas relações legalizadas, que pareciam ser essencialmente diferentes do que, até então, tinha corrido sob o nome de política. Portanto, a política, em sua forma aristocrática – isto é, aberta e violenta – passou a ser identificada com a política como tal. E então a luta pelo poder político, tanto nos assuntos internos como nos internacionais, pareceu ser apenas um acidente histórico, coincidente com o governo autocrático e destinado a desaparecer junto com o eclipse do governo autocrático.

A experiência americana

Essa identificação da política de poder com o governo aristocrático encontrou apoio na experiência americana. Ela pode ser relacionada a três elementos nessa experiência: a singularidade da experiência americana, o isolamento efetivo do continente americano em relação aos centros do conflito mundial durante o século XIX, bem como o pacifismo e o antinperialismo humanitários da ideologia política americana.

Está claramente afirmado no Discurso de Despedida de Washington que a dissolução dos laços constitucionais com a Coroa Britânica se destinava a assinalar o início de uma política exterior distinta do que até então se conhecia como política externa na Europa. "A Europa tem um conjunto de interesses primários com os quais temos nenhuma ou remotíssima relação. Disso resulta que ela necessita engajar-se em freqüentes controvérsias, cujas causas são essencialmente estranhas às nossas preocupações. Como consequência, portanto, só poderá ser imprudente para nós nos envolvermos, mediante laços artificiais, nas vicissitudes comuns da sua política, ou nas habituais combinações e cho-

ques de suas amizades ou malquerenças." Em 1796, a política europeia era como um sinónimo de política do poder; não havia qualquer outra política do poder a não ser aquela em que se engajavam os príncipes da Europa. "As labutas resultantes da ambição, rivalidade, interesses, extravagância ou idiossincrasias europeias" eram as únicas manifestações da luta internacional pelo poder que se apresentavam diante dos olhos da América. A retração com respeito à política europeia, como proclamada por Washington, podia portanto ser considerada como uma retração da política do poder como tal.

Contudo, o distanciamento americano relativamente à tradição europeia da política do poder equivalia a algo mais do que um programa político. Não obstante certas exceções esporádicas, ele representou um fato político estabelecido até o final do século XIX. E esse fato resultou não só de uma escolha deliberada, como também das condições geográficas objetivas. Escritores populares poderiam ver na singularidade da posição geográfica da América a mão de Deus, que prescreveu de modo inalterável tanto o curso da expansão americana como o seu isolamento. Contudo, observadores mais responsáveis, a partir de Washington, têm sido cuidadosos ao enfatizar a conjunção de condições geográficas e uma política externa que seleciona os seus objetivos à luz da geografia, e que se vale das condições geográficas para alcançar aqueles objetivos. Washington referiu-se à "nossa situação apartada e distante" e perguntou: "Por que abri mão das vantagens de uma situação tão peculiar?" Quando se aproximava do final o seu período de política externa americana, John Bright escreveu a Alfred Love: "Podemos confiar que doravante, em nosso continente, os nossos crescentes milhões de habitantes nada saberão de guerras. Ninguém pode atacá-lo; e você estará ansioso por evitar se envolver nas querelas de outras nações."¹⁹

¹⁹ Citado em Merle Curti, *Peace and War: The American Struggle 1636-1936* (New York: W.W. Norton and Company, 1936), p. 122.

Das praias do continente norte-americano, os cidadãos contemplavam o estranho espetáculo da luta internacional pelo poder que se desenrolava nas plagas distantes da Europa, da África e da Ásia. Uma vez que, durante a maior parte do século XIX, a sua política externa lhes permitia conservar o papel de espectadores, o que na realidade resultava de uma constelação histórica passageira afigurava-se aos americanos como uma condição permanente, alcançada por escolha própria e preestabelecida naturalmente. No pior dos casos, eles continuariam a assistir ao jogo da política do poder disputada por outros. Na melhor das hipóteses, aproximava-se o momento em que, com a democracia estabelecida por toda parte, a cortina final seria baixada, e o jogo da política de poder deixaria de ser disputado.

Ajudar na realização desse objetivo era algo que se entendia como fazendo parte da missão da América. Ao longo de toda a sua história, o destino nacional dos Estados Unidos sempre foi entendido em termos antimilitaristas e libertários. Sempre que essa missão nacional encontra uma formulação não-agressiva e abstencionista, como ocorre na filosofia política de John C. Calhoun, ela é percebida como a promoção da liberdade nacional. Por isso, podemos "fazer mais no sentido de ampliar a liberdade, mediante nosso exemplo sobre continente e o mundo em geral, do que o fariam mil vitórias." Quando, na esteira da Guerra Hispano-Americana, os Estados Unidos pareciam querer abandonar esse ideal antimperialista e democrático, William Graham Sumner reiterou a sua essência: "A expansão e o imperialismo constituem um enorme ataque à democracia [...] a expansão e o imperialismo se chocam com as melhores tradições, princípios e interesses do povo americano."²⁰ Após comparar as tendências da política europeia de poder com os ideais da tradição americana, Sumner julgava, com George Wa-

²⁰ "The Conquest of the United States by Spain", *Essays of William Graham Sumner* (New Haven: Yale University Press, 1940), Vol. II, p. 295.

shington, que eles eram incompatíveis entre si. Contudo, como um verdadeiro profeta das coisas que viriam a acontecer, ele percebeu que a decisão da Guerra Hispano-Americana colocaria a América, de modo irremediável, no mesmo processo que estava mergulhando a Europa na revolução e na guerra.

Assim, a concepção geral que o século XIX formara da natureza dos negócios externos combinava com elementos específicos na experiência americana, de modo a sedimentar a crença de que o envolvimento na política do poder não era algo inevitável, mas somente um acidente histórico, e que as nações têm liberdade para escolher entre a política do poder e outras modalidades de política externa não maculada pelo desejo do poder.

A CIÊNCIA DA PAZ:

UTOPIA CONTEMPORÂNEA

Cabe dizer umas palavras a respeito de uma escola de pensamento — ainda hoje muito influente em círculos políticos e intelectuais — que propõe uma alternativa “científica” à “sabedoria peregrina” do enfoque racionalista aplicado à política internacional. Na falta de melhor designação, poderemos atribuir a essa escola de pensamento o título de “utopia científica”. Do mesmo modo como ocorre com as fontes de auto-ilusão, no que se refere à persistência do poder político discutido acima, a interpretação científica tem raízes profundas na experiência do século XIX, tanto na Europa como na América. Neste caso, contudo, nem as relações de dominação de classes nem a contingência geográfica deram origem a expectativas utópicas de uma “ciência da paz.” Em vez disso, o progresso fantástico das ciências naturais, levados vários pensadores a admitir que os mesmos tipos de métodos, aplicados ao comportamento humano individual e coletivo, poderiam gerar avanços no caminho do que Herbert Marcuse e outros já haviam denominado de “a pacificação da existência humana.”

A ciência da paz moderna parte do pressuposto de que o mundo é totalmente acessível à ciência e à razão e que ele contém em si mesmo todos os elementos necessários para que se obtenha a cooperação harmoniosa de toda a humanidade. Caberia à ciência identificar esses elementos, que são definidos, de modos diversos, ora como harmonia de interesses, ora como leis da economia, livre comércio e comunicações modernas. Incumbe ao direito aplicá-los nos casos em que eles não se imponham de modo espontâneo. Cabe à negociação e à arte da acomodação descobri-los sob a superfície do conflito aparente.

Na visão desses racionalistas, é o atavismo da política do poder que encobre e distorce a harmonia de interesses que constitui a verdadeira natureza das relações internacionais. Adam Smith, um dos pais da economia e do liberalismo clássicos, descobriu que tal harmonia fundamental de interesses se escondia sob as manifestações superficiais de comportamentos econômicos competitivos e interesseiros. Atividades sérias e desinteressadas trouxeram ao mundo uma quantidade maior de riquezas para todos, mediante as operações de uma chamada “mão invisível”. Governado por uma lógica interna, o mercado trabalha no sentido de dispor de tudo, do melhor modo possível. O liberalismo do século XIX não precisava recorrer sequer aos traços residuais da seara do milagroso em sua busca de um modo de estabelecer relações harmoniosas entre Estados. Somente seriam seguidos princípios estritamente racionais: todos os conflitos internacionais eram considerados suscetíveis de soluções satisfatórias, quer por meio de conciliação, quer mediante arbitragem. Uma vez que todos os homens são dotados de razão, é inevitável que, mais cedo ou mais tarde, eles se encontrem sobre esse mesmo chão comum, momento em que descobrirão que os seus conflitos são mais aparentes do que reais, e que todos podem ser solucionados mediante a aplicação de uma fórmula racional aceitável por todos. Se todas as nações estivessem cientes de seus interesses reais a todo momento, elas poderiam compreender

que interesses aparentemente opostos são idênticos na realidade, que o que é bom para um país é necessariamente bom para todos os demais, e que o conflito nada mais é do que o produto da ignorância e do erro.

Os conflitos entre as nações se devem, portanto, a desajustes que se originam da falta de compreensão e da influência de paixões políticas. Não fossem a ignorância e a emoção, a razão solucionaria os conflitos internacionais de modo tão fácil e racional como vem resolvendo tantos problemas na área das ciências naturais. Proudhon foi um dos primeiros a enaltecer os benefícios da ciência no campo internacional.

"A verdade, seja onde for, é idêntica a si própria: a ciência representa a unidade da humanidade. Portanto, se a ciência, em vez da religião ou da autoridade, for adotada em cada país como a norma social, como o árbitro soberano dos interesses, com o governo reduzido a nada, todas as leis do universo estarão em harmonia. Nacionalidade e pátria deixarão de existir no sentido político do termo; e só haverá indicação pelos locais de nascimento. O homem, seja qual for sua raça ou cor, tornar-se-á na realidade um ser nativo do Universo e adquirirá o direito de cidadania em qualquer parte. Assim como, em um determinado distrito do território nacional, a municipalidade representa a nação e exerce a sua autoridade, do mesmo modo cada nação do globo representará a humanidade e, dentro de suas fronteiras naturais, agirá em nome da mesma. A harmonia reinará entre as nações, sem diplomacia nem conselho; nada a perturbará desse momento em diante."²¹

No dizer de C. E. M. Joad, "o dever do pacifista, acima de tudo, é ser razoável. Em outras palavras, ele deve confiar no uso

²¹ "Idée générale de la révolution au dix-neuvième siècle", *Oeuvres Complètes*, IX (1868), p. 300; Ver Proudhon, *La Guerre et la Paix* (Paris: E. Dentu, 1861).

de sua própria razão, ao apresentar seu caso, e presumir que outros homens sejam levados a usar a deles. ... A verdade, no final das contas, acabará prevalecendo, desde que se dê às pessoas uma oportunidade adequada para encontrá-la.²² Foi escudado nessa mesma confiança no poder da razão que Clarence Streit declarou em 1941 que "os realmente grandes homens no Senado dos Estados Unidos e no Parlamento Britânico tomaram a defesa da União [dos dois países], uma vez que a compreendam."²³

Dessa forma, a história política se transforma em uma sucessão de problemas científicos suscetíveis de solução científica — embora manipulados, do modo menos razoável possível, por uma humanidade ignorante e apaixonada. Mesmo para um observador tão realista como Homer Lea, o problema dos assuntos internacionais cifrava-se em um problema de conhecimento; se o "valor da ignorância" for substituído pelo conhecimento dos fatos pertinentes, o homem será capaz de agir com êxito no cenário internacional. "Chegará o tempo", escrevia a famosa pacifista Bertha von Suttner, "em que a ciência da política terá substituído a atual arte de governar, em que disposição de poder legislativo e político ... somente aqueles que buscarem sinceramente apenas a verdade e, por meio da verdade, lutarem para conseguir somente o bem — o bem universal que engloba todas as nações civilizadas."

No que diz respeito à mera posseção de conhecimento, o tempo de que falava Suttner já terá chegado, no dizer de Robert S. Lynd, segundo o qual:

"O diagnóstico já foi estabelecido de modo bem completo, graças a uma longa série de estudos competentes sobre o nacionalismo, o imperialismo, as finanças e o comércio interna-

²² "Pacifism: Its Personal and Social Implications", in G. P. Gooch, *In Pursuit of Peace* (London: Methuen & Company, Ltd., 1933), pp. 61, 63.

²³ *Union Now With Britain* (New York: Harper & Brothers, 1941), p. 197.

cionais, além de outros fatores inerentes à nossa cultura que incentivam a guerra. Aliás, o problema da guerra, mais do que quase todos os outros, ocupou a atenção de cientistas de várias outras disciplinas, e tal análise meticulosa avançou a ponto de se poder afirmar que existe um conhecimento razoavelmente seguro. As causas da guerra são conhecidas e aceitas por um largo grupo de competentes estudiosos. Mas a declaração do que deve ser feito não se define claramente porque a ciência social não se decide a traduzir as austeras conclusões das eruditas monografias em um ousado programa de ação ... Em um caso como este, em que o problema não resulta da falta de conhecimento, o que a ciência social parece necessitar é a vontade de concentrar as suas conclusões, no sentido de que a verdade nelas contida não continue a esvair-se sob a forma de partículas desconexas de conhecimento. Já conhecemos sobre a guerra e suas causas o bastante para poder apresentar essas conclusões, apontar os seus significados e propor ações de modo a manter, de maneira firme e autorizada, esse incriminador elemento de prova diante dos olhos do mais humilde dos cidadãos.²⁴

Cabia a essa idade da razão substituir os velhos métodos da política do poder, da diplomacia secreta e da guerra por um enfoque novo e científico. Reivindicações territoriais, questões de soberania sobre minorias nacionais, a distribuição de matérias-primas, a luta pelos mercados, o desarmamento, a relação entre "os que têm" e "os que não têm", transformações ordenadas e a organização pacífica do mundo em geral — esses temas não constituem problemas "políticos", a serem resolvidos temporariamente, e sempre de modo precário, em decorrência da distribuição do poder entre nações litigantes e seu possível equilíbrio. Eles são na realidade problemas "técnicos", para os quais a razão encontrará a única solução correta em cada caso.

²⁴ *Knowledge for What?* (Princeton: Princeton University Press, 1939), p. 241

Foi desse modo que o século XIX desenvolveu uma "ciência da paz", como um ramo distinto do conhecimento científico. Foram numerosos os livros que se publicaram com esse título. Um deles chegou mesmo a receber o primeiro prêmio em uma competição acadêmica.²⁵ A idéia de uma "fronteira natural" — que tivera uma conotação estratégica e política, mas não científica, nos séculos XVI e XVII — foi concebida pelos revolucionários franceses e Napoleão no sentido de fronteira "correta" geograficamente. Nos anos 70 e 80 do século XIX, a opinião pública na Grã-Bretanha discutiu seriamente o problema da "fronteira científica", isto é, uma fronteira que corresponde à razão e que, em consequência, torna incorretas, sob o ponto científico, todas as outras fronteiras de determinada região geográfica. Em seu discurso na Mansion House, em 9 de novembro de 1878, o primeiro-ministro Disraeli justificou a Segunda Guerra Afegã, ao dizer que os limites da Índia eram "um produto do acaso e não uma fronteira científica".

A busca de uma tal fronteira "científica" começou na segunda metade do século XVIII, numa época em que, quando das divisões e anexações de territórios, o valor relativo dos pedaços de território a serem distribuídos era determinado com base em certos padrões "objetivos", tais como fertilidade, quantidade e qualidade de seus habitantes, e outros semelhantes. Seguindo essa tendência, o Congresso de Viena, por sugestão de Metternich, nomeou uma comissão estatística especial e a encarregou de avaliar os territórios em discussão, segundo padrões "objetivos" de quantidade, qualidade e tipo de populações.²⁶ A delimitação de um território transformou-se então em uma espécie de exercício matemático. Teve uma conotação algo similar à idéia de uma "boa fronteira", desenvolvida na Alemanha

²⁵ Louis Barré, *La Science de la Paix* (1872).

²⁶ Para mais detalhes, ver Charles Dupuis, *Le Principe d'équilibre et le Concert Européen* (Paris: Perrin et Cie., 1909), pp. 38 e seguintes, 60 e seguintes.

nha, nas últimas décadas do século XIX, com respeito às aspirações territoriais da Rússia. A concepção da "tarifa científica" constituiu uma tentativa de introduzir a ciência no campo do comércio exterior, com base, em parte, em idéias lançadas no início do século XIX por Friedrich List. A teoria e a prática de plebiscitos internacionais representam igualmente manifestações típicas do enfoque racionalista aplicado a problemas internacionais; nesse caso, a vontade da maioria constitui o teste científico de acordo com o qual deve ser determinada a soberania sobre certo território. Na década dos 30, o maior *Lefebure* lançou suas teorias sobre o "desarmamento científico". E a "geopolítica" tentou colocar o estudo da política externa como um todo sobre uma base científica.

Essa tendência a reduzir os problemas políticos a proposições científicas só ganhou aceitação geral após a Primeira Guerra Mundial. "A razão está finalmente se transformando numa instância independente", escreveu lord *Allen of Hartwood*, "com influência sobre a conduta dos homens. Isso se deve ao advento da ciência. ... Sentindo-se agora como o dono da natureza, sua mente começa a operar racionalmente e não mais como resultado de superstições. Para formar uma opinião, ele observa os fenômenos em sua volta e tira suas conclusões. A partir desse ponto, a mente começa a constituir uma instância independente de influência. Ela pode agora, portanto, ser considerada como uma força política, fato que jamais fora possível no decorrer da história da civilização. Durante os últimos trinta anos, isso começou a influenciar a opinião pública."²⁷

Foi assim que teve início o que poderíamos chamar com propriedade de era do enfoque científico aplicado aos assuntos internacionais, e seu fim ainda não está à vista. Precedidos pela Conferência da Haia e por centenas de conferências de paz de

²⁷ "Pacifism: Its Meaning and Its Task", in *Gooch, op. cit.*, pp. 22, 23.

menores dimensões, os próprios governos iniciaram um programa de atividade febril sem precedentes nos registros da história, com o propósito de solucionar todos os problemas internacionais por meio de métodos científicos. Os governos, a Liga das Nações e grupos privados competiam entre si na tarefa de organizar conferências internacionais, incentivar o ensino e a pesquisa e publicar centenas de volumes para sanar os males da humanidade de um modo científico. Acabamos de testemunhar esforços generalizados para encontrar uma solução científica para os problemas do mundo de pós-guerra. Essas foram a mais recente, mas provavelmente não a última manifestação dessa moderna tendência intelectual.²⁸

Nossa era prossigue na busca permanente da pedra filosofal, isto é, a fórmula mágica que, aplicada mecanicamente, produzirá o resultado almejado e, desse modo, substituirá as incertezas e os riscos da ação política pela certeza do cálculo racional. Contudo, o que querem os perseguidores da fórmula mágica é simples, racional e mecânico; aquilo com que eles têm de lidar é complicado, irracional e incalculável. Como consequência, e no sentido de apresentar pelo menos um arremedo de soluções científicas, eles são obrigados a simplificar a realidade da política internacional e basear-se no que se poderia chamar de "método da causa única".

²⁸ Cf. Charles A. Beard, *A Foreign Policy for America* (New York: Alfred A. Knopf, 1940), pp. 98-99: "De acordo com os novos interesses, o estudo do direito internacional e da diplomacia foi estimulado em instituições de ensino. Os cursos antiquados sobre relações internacionais, nos quais a ênfase foi dada à paz mundial e aos meios de promovê-la. Escreveram-se, publicaram-se e divulgaram-se amplamente muitos livros, panfletos e artigos sobre a pacificação, freqüentemente com o auxílio de subvenções de fundos pró-paz. Organizaram-se conferências internacionais de paz e criaram-se oportunidades de viagens e extensas discussões. Foram raras as ocasiões em que reitores de universidades, professores, membros do clero e líderes de grupos públicos gozaram de tais privilégios e receberam tão marcante consideração do público em geral. Era como se uma nova era de utilidade e distinção tivesse sido aberta para eles no campo dos grandes temas, e eles aproveitaram ao máximo essas oportunidades."

A abolição da guerra constitui obviamente o problema fundamental com que se defronta o pensamento internacional. Para resolver o problema, é necessário obviamente determinar, em primeiro lugar, a sua causa, ou causas. O que faz com que uma solução pareça tão difícil para a mente não racionalista é a *variabilidade* das causas em jogo – causas essas que têm suas raízes no recesso mais profundo do coração humano. Se pelo menos fosse possível reduzir todos esses fatores, múltiplos e complexos, a uma causa única – suscetível de formulação racional –, a solução do problema da guerra deixaria de parecer impossível. É isso que a política externa liberal vem tentando realizar desde o início; e, depois do período áureo da Liga das Nações, a maioria das pessoas consideraria uma falta de pensamento criativo que um estadista ou pensador político não contasse com um plano “constutivo” como remédio para a “causa única”.

Não serão os resquícios de feudalismo a grande causa única que produz a guerra neste mundo? Acabemos com os governos aristocráticos em toda parte, diriam os liberais clássicos, e teremos a paz. No campo da política prática, essa proposição geral se via freqüentemente reduzida a remédios mais específicos, destinados a operar em situações particulares. Por isso, como já vimos, Bentham e seus seguidores apontavam a luta pelas colônias como sendo a principal causa da guerra. Eles advogavam a abstenção da política colonial como um remédio contra a guerra. Para outros, eram as tarifas a fonte de todos os males na esfera internacional; e para eles o livre comércio representava a fonte de todo o bem. Outros ainda aboliriam os tratados secretos e a diplomacia secreta em geral, no sentido de, mediante o controle popular das políticas internacionais, assegurar a paz. Não será a guerra moderna uma excrecência do imperialismo, o qual, por sua vez, é o resultado das contradições do capitalismo monopolista? Assim sendo, eliminemos o capitalismo, diriam os marxistas, e não mais teremos guerras: o socialismo é sinônimo de paz.

Esse mesmo modo bitolado de pensar também pode ser encontrado no campo da política interna. Todos os males so-

ciais derivam de nossa ignorância das leis da economia: o “imposto único” leva em consideração essas leis e resolverá todos os problemas sociais. Nosso sistema econômico se encontra desarticulado porque o governo gasta mais do que arrecada: basta equilibrar o orçamento e nossos problemas econômicos estarão solucionados. Maus hábitos linguísticos estão na raiz de nossos males sociais; com a aquisição de bons hábitos linguísticos, nossos problemas sociais estarão remediados. Emerson, em sua obra *Os reformadores da Nova Inglaterra*, assim descreveu esse modo de pensar:

“Um apóstolo achava que todos os homens deviam dedicar-se à agricultura. Segundo um outro, ninguém deveria comprar ou vender, visto que o uso do dinheiro constituía o pior dos males. Para um terceiro grupo, o dano estava em nossa dieta, pois comemos e bebemos a nossa condenação: eles produziam o pão ázimo e eram inimigos mortais da fermentação. ... Outros atacavam o sistema de agricultura, ou o emprego de adubo animal na lavoura, ou a tirania do homem sobre a natureza bruta, e esses abusos poluíam a sua comida. ... Até o mundo dos insetos deveria ser defendido – tal assunto havia sido abandonado há muito tempo, razão por que se deveria criar sem mais delonga uma sociedade para a proteção de minhocas, lesmas e mosquitos. Com esses, surgiram os adeptos da homeopatia, da hidropatia, do mesmerismo, da frenologia e suas maravilhosas teorias dos milagres cristãos! Outros atacavam determinadas profissões, como a dos advogados, dos comerciantes, dos fabricantes, dos religiosos ou dos acadêmicos. Outros ainda investiam contra a instituição do casamento, na qual percebiam a fonte dos males sociais. Outros dedicavam-se a perturbar ações de igrejas e reuniões de culto público; e as fétidas modalidades de antinomianismo entre os antigos puritanos pareciam enfim encontrar seu paralelo na nova seara da reforma.”²⁰

²⁰ Ralph Waldo Emerson, *Essays: Second Series* (Boston: Houghton Mifflin, 1889), pp. 204-205.

No campo nacional, contudo, o "método da causa única" tem uma importância teórica e prática algo limitada, visto que, nesse caso, exceto nos períodos de insanidade coletiva, a experiência pessoal imediata revela o absurdo de tal enfoque; e a pressão dos interesses afetados evita que o charlatão seja tido como o salvador.

O internacionalista utópico, por outro lado, não tem contato direto com o cenário internacional. Seu pensamento, caso seja suficientemente geral, pode vagar sobre o globo sem qualquer risco de colisão com os fatos concretos da política. Qualquer pessoa que proclamasse as Quatro Liberdades para os próprios Estados Unidos logo aprenderia com a sua experiência pessoal a enormidade dos problemas sociais e políticos inerentes a qualquer tentativa de concretizar esses princípios grandiosos. Ao contrário, a proclamação das Quatro Liberdades para aplicar-se "em todos os cantos do mundo" é suficientemente geral para evitar contatos com as realidades históricas e os fatos políticos.

O reformador desprovido de sentido de responsabilidade pode encontrar no arsenal do pensamento internacional moderno tudo o que ele estiver procurando. Ele não tem por que se preocupar se uma determinada panacéia entra muitas vezes em conflito com uma outra. Uma vez que a "causa única" constitui uma abstração arbitrária dentre uma multidão de causas reais, uma abstração – e portanto uma "causa única" – vale tanto quanto outra qualquer. Considerando, além disso, que a busca da "causa única" é motivada mais por um vago desejo de contribuir de algum modo para a melhoria dos negócios humanos do que por uma vontade expressa de intervir em uma situação política definida, de um modo definido, o resultado é que praticamente qualquer explicação geral dos males do mundo e qualquer plano genérico de remediá-los satisfará a necessidade psicológica em causa.

Disso resulta que o grande campo de caça para a "causa única", e para a "fórmula científica" concebida para remediá-la,

localizou-se no cenário internacional, enquanto que sua grande estação se concentrou nas duas décadas entre as guerras mundiais.³⁰ Ora, a sociedade internacional não é organizada. Assim sendo, a expressão "organização internacional" – em sua racionalidade abstrata, uma espécie de contrapartida legal aos sistemas utópicos da filosofia dos séculos XVIII e XIX – tornou-se a fórmula científica que se converteu no credo de toda uma escola de pensamento, desde que o importante pacifista a ganhador do Prêmio Nobel, A. H. Fiedl, a propôs no começo do século. Outros autores se concentravam em remédios materiais. As guerras não estão sendo combatidas com o auxílio de armas? Que sejam então proibidos os armamentos, ou ao menos reduzidos, e a guerra deixará de ser praticável, ou certamente menos provável. Outros ainda combinavam remédios diferentes e defendiam tal combinação – "por motivos técnicos" – como sendo a única apropriada. Por isso, o partido francês Radical Socialista advogava o moto "segurança, arbitragem, desarmamento", integrando as etapas lógicas e sucessivas para o estabelecimento da paz permanente; enquanto que os socialistas franceses invertiam essa seqüência e declaravam sua fidelidade ao valor científico exclusivo da fórmula "segurança mediante arbitragem e desarmamento". A recente política externa francesa tem sido especialmente produtiva em projetos abstratos que, à semelhança do "plano Briand", do "plano Laval", do "plano Tardieux", do "plano Herriot" e do "plano Paul-Boncour", tentaram apresentar sob uma fórmula legal uma solução científica para os problemas da segurança europeia.

Em outros quadrantes, especialmente após a crise de 1929, foi no campo econômico que se encontrou a "causa única" da intranquilidade internacional. Como se costumava dizer então,

³⁰ Ver Kenneth W. Thompson, *Ethics, Functionalism and Power in International Politics: The Crisis in Values* (Baton Rouge, Louisiana: Louisiana University Press, 1979), pp. 35-45.

que as restrições ao comércio internacional, a falta de matérias-primas e a insuficiência de poder aquisitivo internacional levam as nações à guerra. Assim sendo, que se encontre uma fórmula científica para regular os acordos recíprocos de comércio, a redistribuição de matérias primas e o lançamento de empréstimos internacionais – após o que haverá paz. Diante das aspirações imperialistas da década de 30, argumentava-se que as nações, sempre que se virem impedidas de modificar pacificamente o *status quo*, tentarão fazê-lo por meio da guerra. Desse modo, a mudança pacífica, desde que cientificamente definida, tornaria a guerra desnecessária. Uma vez que os receitas dos banqueiros quanto aos seus investimentos foram responsáveis pelo nosso envolvimento na Primeira Guerra Mundial, que sejam proscritos os empréstimos aos países beligerantes, e com isso escaparemos de participar da próxima. Mais recentemente, “descobriu-se” que a soberania nacional é responsável pela guerra: daí se concluiu que a junção de várias soberanias nacionais em uma federação mundial, ou pelo menos em uma federação das democracias, constitui uma solução científica para o problema da guerra e da paz. É por isso que nossa era está continuamente engajada na busca da fórmula científica, mas uma realidade obscurada insiste em transformar a solução de hoje na falácia de amanhã.

A fase “científica” das relações internacionais resultou na substituição de avaliações políticas genuínas por padrões supostamente científicos. Em certos casos, tal prática chegou ao ponto de impedir, quando não de destruir inteiramente, a capacidade de tomar quaisquer decisões políticas inteligentes. O poder, mesmo que limitado e qualificado, representa o valor que a política internacional reconhece como o valor supremo. A prova é que as decisões políticas internacionais devem estar sujeitas referir-se, portanto, à medida em que essas decisões afetam a distribuição do poder. A pergunta que se faziam Richelieu, Hamilton (não menos que Jefferson, neste caso) ou Disraeli, antes de se decidirem a agir no cenário internacional

era a seguinte: “Esta decisão irá aumentar ou reduzir o poder desta e de outras nações?” A indagação do “cientista” internacional é distinta. Uma vez que, no seu entendimento, a história das questões internacionais constitui uma sucessão de problemas científicos, tratados corretos ou incorretamente por autoridades bem ou mal informadas, o valor supremo não será o poder, mas a verdade. Desse modo, tanto a busca do poder como a sua defesa tornam-se aberrações da atitude científica, que busca causas e remédios. Se não gostamos das coisas do modo como elas se apresentam, procuremos a causa do problema e modifiquemos as coisas mediante a mudança da causa. Essencialmente, não há coisa alguma pela qual se deva combater; há sempre algo a ser analisado, compreendido e reformado.

Como foi possível à mente humana moderna gerar a crença nos poderes superabundantes da ciência como *força controladora* de sua política externa? Aqui, mais uma vez, a resposta pode ser encontrada nas premissas gerais da filosofia racionalista, supostamente verificada nos seus pressupostos universais pela experiência nacional. A vitória do liberalismo no campo doméstico levou a um peculiar estreitamento da esfera política e um correspondente alargamento da seara não política; desse modo, esta última viu-se aberta a um exame racional e desinteressado. Alguns objetivos que tinham sido vistos até então como prêmios na luta pelo poder política passaram então a ser focalizados de modo sereno e factual e solucionados mediante o recurso a técnicas específicas de economia, administração ou direito. De início, foram as ciências naturais e a religião que se libertaram do domínio da política e estabeleceram a sua autonomia. Em seguida, o liberalismo, ao conquistar o Estado, liberou do domínio político uma área de proporções crescentes. Finalmente, o próprio liberalismo pareceu afastar até mesmo a política da esfera do Estado e fazer da própria arte de governar uma ciência. O comércio e a indústria foram os primeiros a ganhar sua autonomia, a ser exercida judiciosamente. O que para os fisiocratas ainda representava um pro-

grama político, sugerido sem êxito aos poderes políticos do dia, já era, para Adam Smith, um sistema de verdades científicas verificáveis pela experiência e de cujas implicações práticas nenhum homem razoável poderia escapar. Tribunais políticos foram substituídos por cortes independentes compostas de juizes treinados para fazer justiça de acordo com os princípios da ciência legal. Sistemas eleitorais antiquados e arbitrários que favoreciam certos grupos políticos deram lugar a dispositivos científicos que garantiam uma representação plena e igualitária para todos os cidadãos. O sistema de serviço público colocou a seleção do funcionalismo governamental sobre bases objetivas e não políticas. Hoje em dia, as reformas legislativas são cada vez mais preparadas por comitês de especialistas que parecem estar influenciados largamente por considerações científicas, em vez de políticas. As questões de tributação, administração e seguros assumem um enfoque "científico". Finalmente, deixa de existir qualquer campo de atividade governamental que não possa ser considerado como uma área apropriada para a aplicação da "ciência política".

A utilização de métodos científicos na atividade política, a que a mente moderna foi conduzida por sua percepção da experiência liberal, foi e continua sendo uma falácia em matéria de assuntos internos. Nesse campo, contudo, o mecanismo sutil da pressão política e do interesse próprio serve como um freio automático aos excessos doutrinários. No campo internacional, não existe tal mecanismo, que age diretamente sobre o indivíduo. É aqui, portanto, que a crença no poder ilimitado da fórmula científica se tornou particularmente prolífica — e especialmente ineficiente. Pois é nesse ponto que as panacéias engendradas por essa crença deixam de ter qualquer conexão com as forças que determinam o curso real dos acontecimentos. Os eventos, portanto, ou seguirão seu curso como se jamais tivessem sido inventadas todas essas propostas apresentadas por comissões internacionais de especialistas e outros mecanismos racionalistas utópicos;

ou então esses mecanismos serão aplicados em uma instância excepcional e produzirão efeitos imprevisíveis por seus próprios promotores, além de freqüentemente desastrosos para eles — tais como as sanções contra a Itália, impostas durante a guerra deste país contra a Etiópia. Apesar de tudo, como em uma suprema ironia, essa escola de pensamento tenta monopolizar para si própria a virtude de ser "prática"; ela trata com desdém as raras tentativas de basear a ação internacional em uma compreensão genuína das forças que determinam a realidade política, em vez de nos postulados ideais da razão abstrata.³¹

³¹ Já em 1877, James Lorimer podia escrever, na obra "Le problème final du droit international", *Revue du droit international et de législation comparée*, IX (1877), p. 184: "Por estranho que pareça, contudo, essas especulações de utilitarismo inglês, tomadas como um todo, representam, dentre todas as dissertações que eu conheço sobre o assunto, as menos úteis do ponto de vista prático." Cf. também Beard, op. cit., p. 129: "Praticamente todo mal que era inconcebível na ideologia internacional em 1919 veio a desaparecer dentro de um período de vinte anos. Parece portanto que esse esquema de pensamento fora baseado em alguns juízos errôneos a respeito da natureza e das inclinações dos homens e nações ou, caso essa explicação seja inválida, que os internacionalistas não haviam adotado o 'enfoque' correto para o objetivo que eles se tinham imposto. A sua imagem do mundo não tinha correspondido com suficiente exatidão às suas realidades, ou seus métodos haviam sido deficientes em pontos de técnica. Eles podiam — e alguns o fizeram — atribuir seus defeitos à loucura dos homens e nações, mas isso correspondia a uma confissão de que suas premissas e ações anteriores tinham sido fundadas em erros de cálculo. De qualquer modo, o veredicto foi o mesmo, a menos que a culpa deva ser jogada sobre os americanos, que são os maiores bodes expiatórios do mundo."