

A AVALIAÇÃO DE PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS*

ALEXANDRE RATNER ROCHMAN

A reflexão acerca dos fenômenos internacionais tem uma história longa. Podem-se citar Tucídides, na Grécia Antiga, e Sun Tzu, no Antigo Oriente, como exemplos de pontos de partida para análise do meio internacional a partir do evento da guerra. Assim como eles, os grandes estrategistas sempre tiveram em mente a busca da melhor utilização dos recursos disponíveis para os objetivos escolhidos. Em outros termos, procurava-se adequar os meios aos fins. E tal preocupação é constante e intrínseca à política.

Contudo, a multiplicidade de posições teóricas, sobre os mais variados temas, tem-se mostrado bastante considerável ao longo do tempo. Quais os recursos que são decisivos para cada finalidade? E quais os objetivos essenciais? A gama de respostas a estas questões é vasta, resultado da diversidade filosófica, histórico-material e político-cultural dos povos e de seus governantes. Mas tais questões permanecem sempre atuais.

Assim, vale ressaltar que uma teoria, especialmente das relações internacionais, não é uma abstração pura, mas a expressão de um conjunto de explicações e sistematizações de realidades e propostas, baseadas na experiência e nas referências político-ideológicas dos que a formulam. Dessa forma, não somente uma teoria não explica toda a realidade de forma unívoca, como também está sujeita à mudança histórica e material dos va-

* Este artigo baseia-se em pesquisa para dissertação de mestrado, realizada no Departamento de Ciência Política da USP.

lores sociais que influenciam a política mundial. O que se pode encontrar em comum no conjunto das teorias é a procura por uma racionalidade que forneça diretrizes para a ação.

É extensa a diversidade de teorias acerca do meio internacional, tanto aquelas que propõem uma explicação global dos fatos internacionais como das que se dedicam a um tema ou caso específico. As primeiras, as teorias gerais, propõem esclarecer as relações entre os atores internacionais a partir de uma visão de conjunto, enquanto as últimas — as parciais — limitam-se a um aspecto destas relações, a um tipo de processo que elas manifestam, a uma explicação detalhada de certos tipos precisos de comportamento.¹ Em cada proposta teórica, alteram-se os parâmetros a serem considerados, assim como a hierarquia entre eles e a avaliação das capacidades e finalidades de cada agente.

Uma das teorias gerais que marcaram o pensamento internacional do século XX é o realismo político, cujo princípio fundamental será examinado em seguida. O enfoque realista, na verdade, constitui-se em uma corrente teórica, cujos fundamentos encontram-se, no Ocidente, pelo menos desde Maquiavel.

O REALISMO E SEUS PARÂMETROS

O processo rigoroso de identificação de uma linha teórica geralmente é um trabalho penoso e com o risco constante de arbitrariedades, especialmente devido à pluralidade interna natural a cada teoria. Entretanto, Chiappin realiza esta tarefa e extrai “um núcleo básico de todas as diferentes versões do realismo”, possibilitando sua “aplicação em todos os momentos da história da humanidade e, ainda, quando utilizada num momento específico da história, poder ser aplicada para entender a relação de poder entre as diferentes unidades políticas componentes do sistema internacional da época em questão”². A partir deste “núcleo básico do realismo”, pode-se construir uma espécie de *evolução histórica dos autores realistas*, no tocante ao princípio fundamental a que recorrem.

¹ Vide Braillard, Philippe. *Teoria das Relações Internacionais*. Fundação Galouste Gulbekian, 1990

² Chiappin, José Raimundo Novaes. “O Paradigma das Civilizações, o Realismo Político e a Nova Estratégia da Contenção”. Coleção Documentos IEA/USP -Série Teoria Política 28, novembro de 1996, pág 15

Em primeiro lugar, a concepção geral do realismo político considera grandes unidades políticas individuais como agentes básicos do cenário internacional. Na Grécia Antiga tais unidades seriam as cidades-Estado; a partir da Paz de Vestfália, os estados-nação; no período mais recente, discute-se a validade do Estado no tocante à amplitude de sua soberania territorial. De qualquer forma, a noção de unidade política básica individual permite a adequação da teoria às determinações históricas, o que propicia a manutenção da atualidade do realismo.

Além disso, tem-se que o atributo principal das unidades básicas do sistema internacional é o interesse, e tal interesse é expresso em termos de poder. Logo, são relações de poder que constituem a natureza básica da arena internacional. Este poder, por sua vez, é multidimensional, ou seja, o poder é composto por uma variedade de componentes, como população, recursos naturais, vontade nacional, etc.. Como a proposta dos realistas, nos termos de Chiappin, é a busca da “realidade do mundo social”, a relevância das componentes do poder é definida pelas circunstâncias históricas, isto é, “o conteúdo do poder e seu exercício é uma questão empírica” e não abstrata.

Assim, o realismo objetiva fornecer uma teoria acerca dos fenômenos internacionais que identifique e compreenda o quadro das forças determinantes das relações entre as unidades políticas internacionais centrais e as resultantes dessas interações para outros agentes internacionais. A partir disto, os realistas traçam mapas de ação para compreender e obter os interesses de cada unidade política, ao mesmo tempo em que se tenta erigir e manter uma configuração de paz geral internacional pela orquestração do poder dessas unidades — mais especificamente, um equilíbrio de poder.

Existindo a busca de uma estruturação de poder, decorre a necessidade de se avaliar o poder das unidades políticas, pois, para se ter uma noção de equilíbrio, é preciso mensurar as quantidades de poder de cada uma das entidades em estudo. Na formulação de Chiappin, “os realistas encontram-se comprometidos com a exigência de usar conceitos mensuráveis na formulação de teorias. Isto decorre do seu objetivo de proporcionar um cálculo de poder para as formulações de política externa”.

Por outro lado, a avaliação do poder das unidades políticas é apenas o início da reflexão internacional. Elas, como atores racionais que

³ Hobbes, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Coleção Os Pensadores, Vol. XIV, Ed. Abril, 1974, São Paulo, cap XII.

procuram satisfazer seus interesses agem no sentido de maximizá-los e, desta maneira, de otimizar seu poder. Assim, tem-se que o princípio fundamental do realismo é a otimização do poder.

Para operacionalizar esse princípio é necessária a avaliação qualitativa e quantitativa de poder. A primeira resume-se na definição dos fatores importantes na constituição do poder, enquanto que a segunda é o processo de agrupamento dos elementos considerados e o estabelecimento de uma correspondência destes com valores numéricos, na busca de um índice.

A especificação qualitativa dos fatores de poder pode ser percebida na literatura realista ao longo do tempo. Como há um núcleo básico do realismo, pode-se percorrer a evolução desta corrente histórica mantendo-se fiel à sua perspectiva. Já a mensuração quantitativa encontra na fórmula de Cline uma manifestação original e extremamente rara.

Para investigar o ângulo qualitativo do poder quatro autores significativos da corrente realista serão examinados, apreciando nuances na avaliação dos elementos de poder sob diferentes circunstâncias históricas: Thomas Hobbes (*Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*, de 1651), Edward Carr (*Vinte Anos de Crise: 1919-1939*, de 1939), Hans Morgenthau (*Politics among Nations*, de 1948) e Raymond Aron (*Paz e Guerra entre as Nações*, de 1962).

Em Hobbes serão acentuadas as bases iniciais do realismo em geral: a análise de Carr busca mostrar a imersão do realismo no cenário internacional; Morgenthau estrutura o realismo como teoria das relações internacionais; e Aron reúne elementos histórico-sociológicos numa tipificação dos agentes internacionais dentro da ótica realista. Cada um destes autores aponta um elenco de fatores de poder e ressalta a importância da quantidade dos mesmos para que cada unidade política tenha seu lugar no meio internacional e alcance seus objetivos.

A AVALIAÇÃO DE PODER NO REALISMO

Hobbes concentra-se no rigor lógico e na discriminação de elementos quantitativos e qualitativos, para que se distinga a realidade dos fatos e se possa constituir a política como ciência. Ou seja, este autor escreve sobre o poder, sua estrutura e seu emprego.

O Estado Civil é precedido pelo Estado de Natureza hobbesiano, no qual não há um poder central que controle a todos. Sendo assim, inexistiria lei ou segurança, onde todos seriam livres, iguais, soberanos e juízes de si mesmo, permitindo que cada um buscasse o seu interesse sem coerção

suprema. Na busca dos recursos escassos, em meio à competição, surgiria um cenário de guerra de todos contra todos³. Aquele que se sobressai na disputa e obtém o que deseja é o que possui mais poder.

Hobbes identifica três elementos básicos de poder: o militar, o econômico e o ideológico/psicossocial. De acordo com Bobbio, a divisão de poder em Hobbes poderia ser feita em duas partes: o poder temporal, que se ramifica em *imperium* — poder militar, ligado à segurança — e *dominium* — poder econômico, que provê os recursos de sustentação às políticas; e o poder espiritual, que se constituía no poder ideológico, que estabelece e consolida a coesão e a disciplina sociais, fornecendo apoio às ações governamentais internas e externas.

Assim, a limitação de poder coloca em risco a paz e a segurança do Estado, já que o controle e as possibilidades de manipulação de recursos ficam restritas. Deve-se, então, maximizar o poder, de forma a garantir maior autonomia ao exercício da política. Eis, então, a proposta de acúmulo de poder multidimensional.

Carr, na sua análise sobre o período entre-guerras, reflete os princípios hobbesianos básicos, afirmando o poder, embora sendo um todo indivisível⁴, pode ser dividido em poder militar, poder econômico e poder sobre a opinião. O primeiro possui uma importância acentuada em relação aos fenômenos internacionais, já que a tensão sobre a guerra era justificadamente considerável.

Logo, o poder militar era fundamental, não só para atingir objetivos de guerra, mas também para construir um *status* de potência mundialmente relevante. E o poder econômico era visto como uma ferramenta do poder militar, o que eleva a importância estratégica da questão da auto-suficiência. Além disso, o poder econômico manifesta-se também na exportação de capital, no controle de mercados estrangeiros, nos empréstimos e ajudas financeiras. Neste ponto, a diplomacia surge como um instrumento político na obtenção de poder.

A grande população, associada a um nível mínimo de bem-estar e de apoio às políticas governamentais, também se constitui em fator de poder. Disto se percebe a inserção do poder ideológico/psicossocial. A direção da opinião das massas tem sido alvo de grande interesse pelo Estado, já que o apoio popular, muitas vezes imbricado com o conceito de vontade nacional, é essencial para a sustentação das políticas externas.

⁴ Carr, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. UnB, 1981, pág 110

Morgenthau organiza os elementos de poder levantados por Hobbes, Carr e demais pensadores realistas e estrutura o realismo para constituir uma ciência das Relações Internacionais. Os Estados, agentes internacionais principais, formam arranjos que se enquadram em três padrões básicos: manutenção de poder (*status quo*), incremento de poder (imperialismo) e demonstração de poder (prestígio). Dessa forma, nota-se que a distribuição de poder mundial regula as políticas externas das unidades políticas internacionais, e, portanto, deve-se ocupar da tarefa de avaliar o poder de cada uma delas. Este é um parâmetro para o posicionamento no cenário internacional e para a atuação frente ao mesmo.

Morgenthau passa, então a elaborar um inventário dos elementos de poder, partindo dos mais concretos — entenda-se mais mensuráveis fisicamente — para os mais intangíveis — que requerem avaliações mais específicas, em análises que procurem a objetividade em fatores pouco palpáveis mas de grande importância.

A geografia é tomada como o recurso mais estável, mesmo com o avanço tecnológico. A posição e as suas circunstâncias, bem como a extensão territorial, assim como o tamanho da população e algumas de suas características básicas, sempre influem nas decisões político-estratégicas, valendo o mesmo para os recursos naturais (minerais, fontes de energia, fontes de alimentos, etc.). A necessidade de transformação dos materiais brutos coloca a capacidade industrial como um elemento de poder essencial, seja voltada para a economia, seja para a preparação e sustentação da instituição militar. A interdependência dos fatores, já apontada por Carr, fica cada vez mais patente. No tocante ao aspecto militar, a prontidão é decisiva e deve incluir quantidade e qualidade das forças armadas, tecnologia, e qualidade de liderança. Note-se que este fator de poder já mescla partes concretas (número de homens, de armas, etc.) com intangíveis (qualidade da liderança).

Os chamados elementos intangíveis de poder são aqueles de caráter ideológico, cultural e psicossocial. São eles que determinam, em última instância, a mobilização dos recursos disponíveis. As oscilações frequentes e significativas desses fatores, assim como a ausência de uma medida objetiva dos mesmos, cria grandes dificuldades na sua avaliação.

Morgenthau aponta como intangíveis mais expressivos o caráter nacional, a moral nacional, a qualidade do governo e a qualidade da diplomacia. O caráter nacional é relacionado ao padrão cultural de cada nação, ou seja, certas qualidades intelectuais e conceituais observadas mais frequentemente em um determinado povo. Ao contrário do caráter nacional, a moral nacional não possui uma resistência tão alta à mudança: ela é defini-

da pela determinação do apoio da nação ao governo, e isto varre desde a produção econômica, as instâncias militares e até a diplomacia.

Já a diplomacia é a combinação de todos os diversos fatores de poder, transformando-os de potencialidades em poder real. É no elemento diplomático que se canalizam todos os esforços presentes, aplicando-se a racionalidade otimizadora em benefício dos interesses da unidade política. A atuação diplomática é equiparada à estratégia militar, como meio de se adequarem os recursos disponíveis aos objetivos nacionais.

Aron, expressivo pensador francês, leva em consideração estas observações e coloca que os ícones internacionais são o diplomata e o soldado. Uma vez que o meio internacional aproxima-se do modelo hobbesiano de Estado de Natureza, a arena internacional pode ser definida não pelos seus fins, mas pelos seus meios, pelas forças e recursos disponíveis ao diploma e às armas.

Dentro de tal paradigma, o monopólio da força no plano interno de uma unidade estatal soberana é contraposto a um sistema internacional de força em livre concorrência entre os Estados soberanos. O sistema internacional é anárquico, já que não há nenhum poder central que detém o monopólio de poder coercitivo, mas não é caótico, pois há uma lógica construída em termos de poder. As organizações de poder, segundo Aron, podem ser classificadas como de império (um Estado monopoliza o uso da violência legítima em uma região), de hegemonia (superioridade incontestável de força sem a degeneração dos dominados) e equilíbrio (distribuição de poder onde as forças não sejam suficientes para dominar mas existam o bastante para conter a dominação).

Para se entender os processos de construção de tais estruturas, é preciso que haja um cálculo do poder de cada ator individual. A estatura diplomática e a participação em tratados internacionais geralmente são reflexo das assimetrias de poder. A total precisão na medida do poder é absurda, pois o mundo não é compreensível ou controlável no seu todo; entretanto, o número possui uma aura de desmistificação dos fenômenos, o que pode auxiliar nas análises racionais sobre o meio internacional.

Os elementos a serem quantificados são o espaço; os recursos materiais disponíveis aliados ao número de homens e à capacidade de transformação daqueles em armas e destes em soldados; e a capacidade de ação coletiva, que inclui a organização do exército, a disciplina dos combatentes, a qualidade dos comandos civil e militar na paz e na guerra, e a solidariedade dos cidadãos. Pode-se observar que, mais uma vez, o levantamento de fatores de poder assemelha-se extremamente aos vistos anteriormente.

O território e a posição geográfica, ainda que sujeitos à tecnologia, persistem como elementos de poder, assim como atributos populacionais; o Produto Nacional Bruto (PNB) é usado como parâmetro de poder econômico, juntamente com os recursos naturais (minérios, combustíveis, alimentos, etc.) e a indústria; o fator militar inclui a qualidade da liderança militar, contingente adequado de homens e armas, com menção especial às armas nucleares.

A qualidade do governo surge novamente como elemento relevante quanto à mobilização da ação coletiva (que pode ser considerada o conjunto de fatores intangíveis). Também a diplomacia aparece como recurso decisivo, sempre sustentada pelos demais recursos de força que permitirão a pressão concreta. Como se pode perceber, com diferentes graus de refinamento, o conjunto de elementos de poder passa a se repetir nos diversos autores.

A AVALIAÇÃO QUANTITATIVA DE PODER

Uma vez que se reforça constantemente quais os fatores de poder relevantes a uma unidade política, consolida-se na literatura a idéia de mensuração efetiva do poder, assim como que elementos considerar neste processo. A partir disto, Ray S. Cline busca a união dessas particularidades e a expressão da mesma em uma forma quantificada.

De forma geral, Cline, inspirado na bibliografia realista, agrupou fatores do poder nacional em cinco grandes fatores, cada um dos quais com ramificações, as quais eram associadas a pontuações; cada subfator, após a aplicação de escalas, foi somado para resultar nos grandes fatores; os três fatores chamados de “concretos” foram somados e multiplicados pela soma dos dois “intangíveis”.

Os elementos concretos são Massa Crítica (C), Capacidade Econômica (E) e Capacidade Militar (M). O primeiro (C) compõe-se de Área Territorial e do Tamanho da População. A Capacidade Econômica (E) subdivide-se em Produto Nacional Bruto (PNB), Obtenção de Energia (petróleo, carvão e energia nuclear), Obtenção de Minérios Críticos não-combustíveis (minério de ferro, cobre refinado, cromita, bauxita e urânio), Produção Industrial (produção de aço e de alumínio), Produção Alimentícia (trigo, milho e arroz), e Comércio Exterior (soma de importações e exportações). Já a Capacidade Militar (M) abre-se em Capacidade Militar Convencional (forças tradicionais de terra, mar e ar) e Armas Estratégicas (nucleares); o Alcance Estratégico e o Esforço Militar eram

bônus que surgem nos cálculos em função de posicionamento geográfico e gastos significativos que propiciassem a atuação militar.

Os fatores intangíveis são a Vontade Nacional (W) e a Estratégia Nacional (S), sendo ambos índices construídos a partir das percepções das componentes psicossociais. A Vontade Nacional (W) é avaliada com base no Nível de Integração Nacional (subdividido em Nível de Integração Cultural e Nível de Integração Territorial), na Força da Liderança Nacional (composta pela Capacidade da Política Governamental e pelo Nível de Disciplina Social) e na Relevância da Estratégia para o Interesse Nacional. A Estratégia Nacional (S) identifica o quanto cada unidade política desenvolve “um conceito estratégico realmente global e integrado na condução de seus assuntos internacionais”⁵.

Desta maneira, surge a fórmula do Poder Perceptível (Pp) de Cline:

$$Pp = (C + E + M) \sum (W + S)$$

Cline escreveu uma série de livros, desde o início da década de 1970 até meados da década de 1990, versando sobre a avaliação quantitativa de poder. A composição da fórmula, coerentemente com a evolução histórica dos acontecimentos políticos, alterou-se mas preservou o seu caráter e a estrutura básica acima.

Vamos limitar-nos aqui a expor e discutir dois momentos do projeto de Cline, mais especificamente as fórmulas de 1977 e de 1994. No primeiro caso, a elaboração deu-se no período da Guerra Fria, com a bipolaridade EUA-URSS como parâmetro central do cenário internacional; já em meados da década de 1990, esse quadro havia se alterado profundamente, onde a multilateralidade, a interdependência e a globalização surgiam como componentes de desestruturação da ordem internacional anterior e de remodelamento de novas formas e paradigmas políticos.

Cline demonstrou sempre grande atenção aos estudos geopolíticos. Nota-se em seus trabalhos a influência de Mackinder, Spykman e Mahan. Assim sendo, não poderia deixar de considerar os elementos geográficos em seus cálculos de poder. Mas, embora chegue a emprestar da Geologia o conceito de “placas tectônicas” para denotar regiões políticas

⁵ Cline, Ray S. *The Power of Nations in the 1990s: a Strategic Assessment*. University Press of America, USA, 1994, pág 98

afins, somente se considera a Área Territorial de cada Estado, desprezando-se detalhes climáticos, acidentes geográficos e a relação maritimidade/continentalidade. A posição geográfica no globo só terá alguma participação em um bônus ligado à Capacidade Militar.

A mesma crítica pode ser feita com relação à variável População: detalhes qualitativos, como distribuição populacional nas diferentes faixas etárias e nos meios urbano e rural, além de associações com a desigualdade de renda e o nível educacional, poderiam contribuir para uma análise mais rica e refinada, mas também são negligenciados. O Tamanho da População possui uma escala de quantificação semelhante à da Área Territorial, podendo atingir um máximo de 100 pontos cada na fórmula de 1977, e de 50 cada, em 1994. Tal redução poderia ser justificada pela troca de valoração da quantidade destes recursos de poder pela sua utilização eficiente.

No tocante à Capacidade Econômica, em 1977 há um detalhamento muito maior dos subfatores de poder que o verificado em 1994. O pragmatismo realista praticamente exigia isso; já com a proliferação e intensificação de outras perspectivas, especialmente a liberal, os agregados macroscópicos são considerados suficientes como ponto de partida investigativo, e este esquema de análise acaba por se espalhar para as demais teorias.

Se anteriormente podia-se questionar a utilização do PNB e não do PIB em 1977, em 1994 Cline considera o quociente destes índices em termos absolutos e *per capita*. A Capacidade Econômica da década de 1990 é mensurada somente por estes dois valores e pelo volume de Comércio Exterior, ao passo que nos anos 1970 especificavam-se recursos naturais de importância estratégica, como petróleo, carvão, urânio, minérios metálicos estratégicos (como ferro, cobre e bauxita), além da produção de aço e alumínio e de trigo, milho e arroz. Somente o Comércio Exterior, medido pela soma de Importações e Exportações, continuou sendo especificado.

Na fórmula de 1977, cada um dos cinco subfatores de poder (Obtenção de Energia, Minérios Críticos não-combustíveis, Produção Industrial, Produção Alimentícia e Comércio Exterior) poderia atingir um máximo de 20 pontos, à exceção do PNB, que podia alcançar até 100 pontos. Na outra fórmula, os quocientes relacionados ao PNB e PIB têm máximo de 100 pontos cada um e o Comércio Exterior, 40 pontos, embora se mantenha o teto de 200 pontos para a Capacidade Econômica (o que já indica problemas metodológicos). Vale atentar que, no período da Guerra Fria, a fórmula permitia pontuações negativas, as quais ocorriam quando se verificava a dependência externa de um recurso de poder, explicitando a valorização da auto-suficiência.

Quanto à Capacidade Militar, manteve-se a divisão em dois componentes gerais: a Capacidade Militar Convencional e as Armas Estratégicas (1977) ou Capacidade Militar Nuclear (1994). Ambas as partes têm o mesmo máximo cada uma, embora este tenha se reduzido de 100 pontos para apenas 50 pontos de uma época para outra, acompanhando a redução da importância da consideração do fator militar como elemento de poder.

Como já se apontou e se pode perceber novamente, este “elemento concreto” de poder já possui traços “intangíveis”, pois reúne a Qualidade do Efetivo (Treinamento das Tropas, Moral das Unidades e Liderança dos Comandantes), Efetividade dos Armamentos (quantidade e qualidade dos armamentos, incluindo o poder de fogo e extensão das armas (eficiência), assim como o conhecimento e as suas possibilidades de aplicação), Infra-estrutura e Suporte Logístico (que abarca desde rastreamento por radar até a produção interna de armamentos e a provisão de proteção, reparos e suprimentos), e Qualidade Organizacional (eficiência gerencial, prontidão, planejamento tático, e capacidade de resposta e de ajuste operacional da organização burocrática militar).

Devido à tensão belicosa da Guerra Fria, foram elaborados dois bônus militares: o Alcance Estratégico, que avaliava a capacidade de projeção geográfica do poderio militar, e o Esforço Militar, denotado por altas percentagens do PNB destinadas a gastos militares. Com o final da Guerra Fria, estes bônus, que poderiam chegar a 5 e 10 pontos, respectivamente, foram abandonados, especialmente porque o primeiro era de difícil avaliação (embora merecesse um estudo mais detalhado) e porque não mais se justificavam somas vultosas a orçamentos militares, ainda mais na presença de dificuldades econômicas.

Dissecados os Elementos Concretos de Poder Perceptível, nota-se a redução do seu máximo de 600 para 400 pontos na segunda fórmula. A soma de tais fatores sugere a colocação de todos em um mesmo patamar, pois, caso contrário, não seria possível a adição. Isto levanta um dos maiores questionamentos acerca da fórmula de Cline: como se pode somar objetos de naturezas tão distintas como, por exemplo, o número de pessoas e a produção de milho? A resposta é simples: não se pode realizar tal operação em sentido estrito, mas, dentro de uma concepção que considere as parcelas como tendo um mesmo valor intrínseco comum, pode-se “somá-las”, procurando representar uma figura simbólica com uma unidade de medida abstrata.

Os chamados Elementos Intangíveis de poder também são somados entre si e o resultado é multiplicado pelos Elementos Concretos, ou seja,

uma variação de um intangível afeta todo o corpo dos recursos materiais. E é justamente esta a representação que se busca: a Vontade Nacional e a Estratégia Nacional indicam a mobilização e o direcionamento dos meios de que se dispõe para que se alcancem os fins desejados. Má condução leva ao desperdício, desgaste ou subaproveitamento dos recursos.

A Vontade Nacional, assim como a Estratégia Nacional, varia no intervalo de 0 a 1. Ela se compõe pela estimação de três grandes fatores: Nível de Integração Nacional (Nível de Integração Cultural e Nível de Integração Territorial), Força da Liderança Nacional (Capacidade da Política Governamental e Nível de Disciplina Social) e Relevância da Estratégia para o Interesse Nacional. Rompe-se, então, com o aspecto puramente positivo dos recursos disponíveis, havendo tanto uma abertura para a análise como o espaço para inúmeras críticas à fórmula, especialmente no tocante à dificuldade de avaliação deste elemento, à quebra de objetividade da mensuração e aos problemas e estereótipos ligados a questões como raça, religião, língua, tradição, cultura, opinião pública, liderança política, etc..

A respeito da Estratégia Nacional, Cline sequer define seus componentes gerais, inviabilizando a análise deste decisivo fator de poder. O único parâmetro que se pode identificar implícito em seu trabalho é a adequação de meios e fins de acordo com as potencialidades de cada Estado. Cline também se fixa quase que totalmente nas grandes potências mundiais, sem discussão ampla das demais unidades estatais. O fato é que, por mais que se possa criticar a utilização de elementos subjetivos na avaliação de poder, não se pode deixá-los de lado em nenhuma análise das Relações Internacionais; pode-se, por outro lado, questionar e procurar aperfeiçoar a sua estimação e representação quantitativa.

ALGUNS RESULTADOS COMPARATIVOS

Após o exame da estrutura da fórmula de Cline, vale apontar alguns dos pontos mais relevantes da análise estatística comparativa das fórmulas de 1977⁶ e de 1994. No primeiro momento, a Capacidade Militar e a Capacidade Econômica mostravam alto índice de correlação, assim como Vontade Nacional e a Estratégia Nacional. Tais fatores compor-

⁶ Cline, Ray S. *World Power Assessment 1977: a Calculus of Strategic Drift*, Boulder, Colorado, Estados Unidos da América, Westview Press Inc./The Center for Strategic and International Studies-Washington D.C.

tavam-se de forma coerente e próxima de uma relação linear positiva, ou seja, um acompanhava o crescimento do outro.

Já em 1994, a fórmula revelava mudanças significativas: decresceu consideravelmente a correlação entre Capacidade Militar e Capacidade Econômica, o que suscita a idéia de que um fator passou a se desenvolver independentemente do outro, talvez como reflexo do declínio da importância da dimensão estratégico-militar frente à econômica; a Vontade Nacional e a Estratégia Nacional apresentaram uma redução aguda na correlação, podendo ser atribuída a alterações na fórmula, mas também a um descompasso entre as políticas governamentais e os anseios da população; esta última suposição pode ser reforçada pela grande correlação Estratégia Nacional com os elementos concretos, ao mesmo tempo em que a Vontade Nacional mostrava comportamento inverso, ou seja: voltava-se mais para a produção do que para as aspirações populares.

A fórmula de Cline também pode ser utilizada como instrumento para a ordenação decrescente dos Estados em termos de poder, para que se tenha uma melhor noção da hierarquia e das assimetrias de poder mundiais. A evolução do quadro de classificação dos Estados como potências pode ser obtida pela comparação de fórmulas em momentos diferentes: é notória a diferença dos anos de 1977 e 1994, quanto às mudanças do alto escalão de poder internacional (superpotências e grandes potências).

Ao se buscar modelos lineares para descrever os comportamentos refletidos pela fórmula, encontraram-se evidências objetivas dos parâmetros políticos' do período da Guerra Fria (que incluiu 1977) e dos anos posteriores ao mesmo (como 1994). Durante a Guerra Fria, o poder militar possuía pelo menos o dobro do peso dos outros elementos concretos, mas, caso fossem retirados da amostra os EUA e a URSS, a Capacidade Econômica apresentava quase o triplo de peso em relação aos demais fatores concretos. Observa-se assim que a tensão militarista mundial era resultado do superdimensionamento do aspecto militar pelas duas superpotências, situação esta assinalada por Hobsbawm⁷.

Esse autor também aponta que foi este estado artificial que propiciou o distanciamento das superpotências em relação à realidade da concorrência econômica por parte do Japão e da Alemanha. O fator militar estava recebendo atenção demais em detrimento dos outros elementos de

⁷ Hobsbawm, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo, Companhia das letras

poder, o que é contra-indicado pela bibliografia realista exposta. Com o final da Guerra Fria, a fórmula de 1994 mostra a grande valorização do aspecto econômico do poder; entretanto, se observado o mundo sem as quatro maiores potências (EUA, Japão, Alemanha e Rússia), a Capacidade Econômica e a Capacidade Militar apresentam pesos muito próximos, o que indica que os elementos militares perderam importância relativa, mas não absoluta.

AVALIAÇÃO DE PODER: BRASIL E ARGENTINA (1986-96)

Sendo o poder uma relação, é necessário mensurá-lo comparativamente, já que não faz sentido quantificá-lo como um valor absoluto. Em uma tentativa de avaliar o poder de Brasil e Argentina, utilizam-se um ao outro como parâmetro, além dos dados da América Latina como um todo. Utilizando-se a estrutura da fórmula de Cline, obtém-se uma melhor perspectiva do porte de cada um destes dois Estados.

No tocante à Massa Crítica (Área Territorial e Tamanho da População), o Brasil tem quase a metade de toda a extensão e mais de um terço de toda a população da América Latina; mesmo considerando a população economicamente ativa (PEA), a Argentina recebe apenas metade dos pontos conseguidos pelo Brasil.

Na avaliação do poder resultante do PIB, considerando-se o crescimento do PIB e o crescimento do PIB *per capita*, observa-se um desempenho muito melhor na Argentina que no Brasil: assim, embora o PIB brasileiro tenha sido, em 1996, um valor muito maior que o argentino, a eficiência deste último pode ser considerado como elemento de força. A produção mineira argentina é ínfima em relação à brasileira; a energia hidroelétrica em ambos tem cifras proporcionalmente muito similares na relação produção-consumo; na produção de petróleo, a Argentina demonstra-se muito superior.

A produção de alimentos, também enfocada em alguns produtos na relação produção-consumo, dá uma vantagem, embora modesta, ao Brasil; no tocante à capacidade industrial, devido à ligeira queda de crescimento brasileira em contraposição à recuperação argentina, esta última demonstra superioridade na casa de 15%. O Mercosul tem sido apontado como a maior causa da retomada de crescimento industrial na Argentina e pode-se suspeitar que a indústria brasileira não tenha se aproveitado na mesma intensidade. O mesmo vale para o fator de comércio exterior, embora o volume dos saldos brasileiros seja muito maior.

Quanto à Capacidade Militar, o contingente humano, a evolução dos investimentos e a percentagem do PIB brasileiro superam em muito o desempenho argentino, ainda que a tendência em ambos seja de redução. Em relação aos intangíveis, utilizou-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para avaliar a Vontade Nacional, ou melhor, para estimar a variável psicossocial; este índice reúne fatores relativos à saúde, à instrução e à renda, e revela valores para Argentina muito superiores aos atribuídos ao Brasil: aquela possui alto desenvolvimento humano, enquanto este tem desenvolvimento humano médio.

Como inexistia qualquer índice que possa produzir informações que permitam avaliar a Estratégia Nacional, preferiu-se, ainda que com todas as implicações decorrentes, deixar de incluir este fator de poder até que se obtenha um modo de produção de indicadores representativos. Esta reconstrução de um caminho de avaliação como o proposto por Cline demonstrou várias dificuldades metodológicas, mas permitiu avaliar que o Poder Perceptível argentino não chega à metade do brasileiro. Isto reforça análises como as de Mello, nas quais se analisam as evoluções das configurações de poder, em especial a mudança na preponderância na Bacia do Prata⁸.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A fórmula de Cline não é realmente uma fórmula matemática, mas um índice de um fenômeno político que é o poder internacional. Assim como outros tantos índices encontrados nas Ciências Humanas, ela não mede, mas pode avaliar.

Os pressupostos da fórmula de Cline vêm da corrente realista das Relações Internacionais. São claras, pela exposição, as fontes de inspiração de Cline ao construir a fórmula. O realismo é reconhecido como uma das teorias de maior aceitação, tanto no meio acadêmico como nas esferas de decisão⁹. Raymond Aron e Martin Wight, assim como Zbigniew Brzezinski e Henry Kissinger são exemplos, nas respectivas áreas de tra-

⁸ Mello, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*. Annablume Editora, 1996

⁹ Keohane, Robert O. "Realism, Neorealism and the Study of World Politics", in *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, 1986, pág 4

balho (academia e governo), de continuidade do pensamento realista nas últimas décadas. O próprio Cline foi membro da direção da CIA (Agência Central de Inteligência dos EUA).

A avaliação de poder está no núcleo do realismo e a sua expressão quantitativa é a concretização dos anseios de toda uma linhagem de pensadores relevantes. Por outro lado, ela não se restringe, necessariamente, ao realismo e nem também explica todos os fenômenos internacionais, mas fornece subsídios para as investigações baseadas em termos de poder, como os levantados anteriormente no estudo dos elementos de poder e a sua importância relativa na Guerra Fria e no contexto posterior à mesma. A análise racional das políticas internacionais, mesmo com as mudanças históricas contemporâneas, ainda deve levar em consideração o atributo do poder, uma vez que os elementos sociais e econômicos podem ser utilizados na busca de objetivos políticos.

Em meio à quebra da ordem internacional anterior, com a globalização em ritmo cada vez mais acelerado, sem uma definição do sistema internacional para uma configuração estável, o poder é o marco da atuação política e o norteador da reflexão e da elaboração organizada das políticas externas.

Neste ponto, a avaliação do poder pode servir como um parâmetro para auxiliar a análise e a tomada de decisão em meio à incerteza que se impõe na atualidade, especialmente se conceituarmos poder em termos de recursos e não de influência ou de reações psicológicas, focando-se na presença efetiva de elementos disponíveis para a ação política. Em meio à indefinição de ideais e metas, é no mínimo prudente basear-se nas condições materiais existentes, avaliando-as e atuando em torno delas.

ALEXANDRE RATNER ROCHMAN é doutorando no
Departamento de Ciência Política da USP.

A AVALIAÇÃO DO PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ALEXANDRE RATNER ROCHMAN

Examina-se a fórmula proposta por Ray Cline, um teórico da corrente realista do estudo das relações internacionais, para avaliar de forma quantitativa o poder de cada país no sistema internacional. A fórmula é utilizada num exame comparativo do Brasil e da Argentina.

THE ASSESSMENT OF POWER IN INTERNATIONAL RELATIONS

The formula proposed by Ray Cline, a political theorist of the realist school, for measuring the power of countries in the international system is examined. The formula is used in a comparative examination of Brazil and Argentina.