

O Poder Nacional. Limitações de Ordem Interna e Externa

JOÃO AUGUSTO DE ARAÚJO CASTRO

CONSIDERAÇÕES GERAIS

ANTES DE TENTAR UM TRATAMENTO ESPECÍFICO E SISTEMÁTICO do tema que me foi proposto, pediria a indulgência dos Senhores para algumas considerações preliminares sobre dificuldades por mim encontradas na exata delimitação dos conceitos de *Poder* e de *Poder Nacional*, tais como se encontram condicionados pela formulação: “Poder Nacional e suas Limitações de Ordem Interna e Externa”.

A algumas dessas dificuldades — que são dificuldades de terminologia, de nomenclatura e mesmo de semântica — já acenaram os conferencistas sobre os quais, em anos anteriores, recaiu a incumbência de discorrer sobre o tema. Sem querermos entrar em filigranas de interpretação ou sutilezas que encontrariam melhor guarida em livros de sociologia política, somos entretanto forçados a lembrar que o Poder comporta uma acepção *subjetiva* como autonomia de uma vontade dirigente, faculdade ou possibilidade de ação e uma acepção *objetiva*, que se identifica com a própria exteriorização desse Poder, em suas manifestações de força ou dominação, ou sob a forma de meios e elementos que, por sua vez, propiciem o exercício do *poder faculdade* pelo “corpo político” a que se refere Karl Mannheim.

Tomemos, por exemplo, a definição de Max Weber, para quem o poder é a “oportunidade que possui o indivíduo, ou um grupo, de impor a sua vontade na ação comum, mesmo contra a resistência de outros que dela participam”. E tomemos, ao mesmo tempo, a conceituação de “Poder Nacional”, tal como nos oferece o Professor Guerreiro Ramos em conferência recente (“Condições Sociais do Poder Nacional”): “É o poder nacional o conjunto de todos os grupos e indivíduos dirigentes que desempenham papel ativo na organização de um país; de todos os elementos políticos por excelência que concentram em suas mãos a direção econômico-social, o poder militar e as funções administrativas”. Não temos qualquer restrição a fazer a essa formulação; antes a achamos justa, feliz e adequada. Queremos apenas frisar — e isso, por motivos puramente metodológicos — que não é esse o *Poder Nacional* que vou encontrar no Sumário organizado pela Escola Superior de Guerra e que, na ordem interna, sofre as limitações da terra, dos recursos naturais, do homem,

das instituições, etc. Nem é este, segundo creio, o sentido em que a palavra é empregada quando a encontramos em expressões como “Avaliação do Poder Nacional” e “Fortalecimento do Poder Nacional”, que repontam, com tanta freqüência, nos trabalhos, nos estudos e nos debates desta Escola.

Nisso tudo vai, evidentemente, uma grande dose de convenção e de arbítrio. As palavras são escravas do homem e designarão as coisas e os conceitos que ele deseje fixar, precisar ou delimitar. O que é indispensável é que estejamos cientes e conscientes da convenção estabelecida para que possamos evitar confusões de nomenclatura ou de terminologia, em assunto de capital importância para a Segurança Nacional.

Eu perguntaria, por exemplo, se a expressão “Poder Nacional” tem na formulação do tema “Poder Nacional: seus tipos de estrutura”, a mesma coloração e o mesmo contorno que possui na enunciação “Poder Nacional: Limitações de Ordem Interna e Externa”. No primeiro caso, poderíamos enxergar *no Poder* vários tipos e várias formas estruturais (poder tradicional, poder burocrático, poder carismático) de acordo com a discriminação de Max Weber; sobre a qual se apoiou o Professor *San Tiago Dantas* para uma exposição magistral nesta Escola, ou mesmo, poder tradicional e poder puro e simples, segundo a classificação mais simples, mais direta e menos carregada de matizes, de *Bertrand Russell*. Eu perguntaria, ademais, se quando falamos das limitações de ordem interna do Poder Nacional entendemos essa expressão “Poder Nacional” no mesmo sentido em que a tomamos quando falamos das limitações de ordem externa do Poder Nacional. A mim me parece — e há uma grande margem de erro e de percepção falsa em todas essas questões de semântica e de metodologia — que na primeira hipótese, isto é, quando falamos das limitações de ordem interna estamos pensando em Poder Nacional como “a expressão integrada dos meios de toda ordem de que a Nação efetivamente dispõe no momento considerado para promover, no campo internacional e no âmbito interno, a consecução e a salvaguarda dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos existentes” — e que, na segunda hipótese, isto é, quando nos referimos às limitações de ordem externa, nossa atenção é, sobretudo, solicitada para as questões de limitações, impostas ou consentidas (e serão autolimitações) da soberania nacional. Isso nos leva a aceitar, de início, a contingência perturbadora de que, no curso desta Conferência e à medida que se vão desdobrando os diferentes tópicos do Sumário, nem sempre poderemos conservar-nos fiéis a um conceito único, imóvel e intangível de *Poder Nacional*. Algumas das dúvidas que aqui se suscitam me parecem resolvidas pela enunciação do Poder Político Nacional, que devemos ao General H. Castello Branco: “Poder do Estado que organiza, fortalece e aplica o Poder Nacional”. De qualquer maneira, no intuito de fugirmos a uma exagerada flutuação ou imprecisão de conceitos, procuraremos amarrar-nos na primeira parte

desta Conferência — Limitações de Ordem Interna — aos termos da definição geralmente aceita na Escola Superior de Guerra e segundo a qual o Poder Nacional é a soma de todos os meios e recursos de que uma nacionalidade possa lançar mão para a consecução de seus objetivos de Estratégia Geral, de acordo com uma Política, bem definida e bem articulada, de Segurança Nacional. Neste sentido, o Poder Nacional se distinguirá do Potencial Nacional, como o Ato se distingue da Potência, o Ser do Devenir, o Presente do Futuro, a Realidade da Possibilidade. Neste sentido e sem temer o risco dos truísmos e das tautologias, chegaremos à conclusão um tanto simplista de que *o Poder Nacional* é apenas e tão-somente o *Poder de uma Nação*.

LIMITAÇÕES DE ORDEM INTERNA

Aqui novamente nos encontramos diante de um problema de metodologia. O Sumário pede a nossa atenção para as limitações que decorrem da terra, dos recursos naturais do homem e das instituições e procuraremos tratar de cada uma dessas categorias de *limitações* na ordem em que foram enunciadas.

Poderíamos dizer, entretanto, que estamos diante dos *Elementos* do Poder Nacional de um Estado, na medida em que o Poder de uma Nação dependa das características de sua terra, da abundância e aproveitamento de seus recursos naturais, do valor quantitativo e qualitativo de seus homens e da solidez de suas estruturas institucionais. É evidente que a incidência de fraquezas, de deficiências ou de *vulnerabilidades* em cada um desses elementos constitutivos do Poder Nacional determinará necessariamente uma *limitação* desse Poder. Desejo aqui apenas repetir que não é esse tipo de limitações que teremos de analisar quando nos couber examinar as restrições de ordem externa. O *Poder Nacional* continuará a ser um só, quer se aplique dentro, quer se utilize fora das fronteiras de um determinado Estado; as *limitações* serão, entretanto, de natureza fundamentalmente diversa e variável. Portanto, a melhor maneira de estudar as limitações de ordem interna — correspondentes às vulnerabilidades e fatores negativos que se identificarem — será o de estudar cada um desses Elementos, em seus aspectos positivos e negativos.

Assim enumerou Hans J. Morgenthau os elementos constitutivos do Poder Nacional:

- 1) A Terra;
- 2) Os Recursos Naturais;
- 3) A Capacidade Industrial;
- 4) A Preparação Militar;

- 5) A População (O Homem);
- 6) O Temperamento (*character*) Nacional;
- 7) Espírito (*morale*) Nacional;
- 8) Diplomacia;
- 9) Governo.

Nada nos impede, entretanto, de seguir o esquema mais simples e mais sintético que nos foi fornecido pela Escola. Veremos que todos esses elementos poderão entrosar-se ou encaixar-se perfeitamente dentro das quatro categorias — Terra, Recursos Naturais, Homem e Instituições. Por outro lado, a observância do esquema proposto oferece-nos a vantagem de uma mais perfeita adaptação deste trabalho à linha geral de estudos processados na Escola Superior de Guerra. Estudaremos, assim em primeiro lugar, as limitações :

DA TERRA

Sem cairmos num *geografismo* exagerado e sem endossarmos integralmente os devaneios geopolíticos de Mackinder e de Haushofer, não podemos desconhecer que a base física, a terra, é o elemento mais estável de que depende o poder de uma nação. É um lugar-comum dizer-se que a história é determinada pela geografia; também já se repetiu à saciedade que a Geografia é a História no Espaço e que a História é a Geografia no Tempo. Disse Mackinder que as “grandes guerras da história são a consequência, mediata ou imediata, do crescimento das nações”, crescimento esse que não é inteiramente devido ao maior ou menor gênio, a maior ou menor energia, em relação ao gênio e à energia de outras nações. Segundo esse fanático da geografia, a disparidade do Poder Nacional aqui e ali, se deve, em grande parte, à distribuição desigual da fertilidade e das *oportunidades estratégicas* sobre a face do globo.

A terra terá de ser considerada sob as suas categorias fundamentais de *extensão, forma, posição* e em função dos fatores fisiográficos que a condicionem. Esses fatores se interpenetram, e reciprocamente se influenciam e se determinam e têm de ser examinados à luz de certos elementos de ordem econômica, técnica ou tecnológica.

Um simples olhar sobre o mapa do mundo, sobre os livros de história e mesmo sobre o noticiário dos jornais nos ensina que o Poder tem incontestável tendência para estabelecer o seu *habitat* nas grandes massas territoriais. O *fenômeno* de *integração* e de *continentalismo* que hoje se observa na Europa, na Ásia, e no Oriente Médio (temos agora o exemplo

recentíssimo da instauração quase simultânea da República Árabe Unida e da Federação das Monarquias Árabes), parece traduzir uma aceitação de certas realidades inelutáveis ligadas à base física do poder. Não é gratuitamente que o mundo contemporâneo oferece o espetáculo de gigantesco conflito político, econômico e ideológico entre os Estados Unidos da América e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, as duas únicas realmente Grandes Potências no livre jogo da política internacional. A Rússia foi, por mais de uma vez, salva pela imensidão de seu território. “Esta terra imensa” — confessava Napoleão — “amesquinha os territórios já ocupados pelos invasores estrangeiros quando se pensava no que ainda restava a conquistar”. Por outro lado, existem indícios seguros de que estamos na época dos países-massa: Estados Unidos, Rússia, China, Brasil, Índia, Canadá etc. Os progressos da técnica e o advento de novas formas de energia vieram permitir uma infinitamente melhor utilização de recursos naturais que, pela lei das probabilidades, mais facilmente se encontram em países de grande massa territorial.

A *posição* é fator de capital importância. A insularidade da Grã-Bretanha colocou-a a salvo de Filipe II, de Napoleão e de Hitler. Os Pirineus defenderam e isolaram a Espanha e os vales que descem dos Alpes para as planícies lombardas facilitaram as invasões dos Cimbrós e Teutões, Aníbal, Carlos VII, Francisco I, Napoleão I e Napoleão III. Três mil milhas de Oceano Atlântico e seis mil milhas de Pacífico explicam, em grande parte, um certo isolacionismo intermitente na política exterior dos Estados Unidos da América. “A posição geográfica de uma nação” — disse Mackinder — “é o principal fator determinante de sua política exterior; a razão principal pela qual essa nação deva mesmo possuir qualquer política exterior”.

Toda a civilização da antiguidade se desenvolveu entre os 20° e os 45° de latitude Norte.

A posição geográfica determina ademais se tal ou qual país está destinado a tornar-se uma potência marítima ou uma potência terrestre; determina, outrossim, o tipo de alianças a procurar, de perigos a afastar, de objetivos a alcançar. A procura de uma fronteira natural que a protegesse das invasões germânicas levou a França a condicionar toda a sua política exterior ao objetivo de assegurar para si a margem esquerda do Reno. Alfred Thayer Mahan não enxergava na história senão os traços de uma grande luta pelo domínio dos mares. Através de seus conceitos, um tanto difusos e esotéricos, da “World Island” e “Heartland”, Sir Halford J. Mackinder julgava inelutável o domínio do mundo por quem conseguisse consolidar seu poder sobre a Europa Oriental, conclusão que poderia suscitar-nos grandes apreensões nesse estágio da crise internacional, não fosse a ocorrência de uma infinidade de fatores novos, em matéria de armamentos e mesmo de estratégia geral.

Segundo o sulco deixado por alguns trabalhos de Ratzel, Karl Haushofer fundaria o Instituto de Geopolítica em Munique, núcleo de idéias e atividades onde a ciência exata e a pesquisa científica se misturaram ao sonho e ao misticismo pangermanistas de domínio universal. Nos Estados Unidos, Spykman reformularia muitos dos conceitos de Mackinder e de Haushofer.

Já houve quem nos condenasse pela grandeza de nosso território, pela abundância de nossa vida e pela aspereza de nossos fatores geográficos. Em sua “História da Civilização na Inglaterra”, Buckle escreveu, em tons extremamente fortes, o epitáfio de nossa civilização, de nossa cultura e de nosso poder nacional.

“Esse é o fluxo generoso de vida que caracteriza o Brasil acima de todas as outras regiões do mundo. Mas, no meio desta pompa e deste esplendor da Natureza, nenhum lugar está reservado ao Homem. Ele é reduzido à insignificância pela majestade de tudo que o circunda. As forças que se opõem a ele são tão formidáveis que ele nunca ousou a elas fazer face. Todo o Brasil, não obstante suas vantagens aparentes, sempre permaneceu inteiramente fora da civilização; seus habitantes, nômades selvagens incompetentes e impotentes para resistirem a esses obstáculos colocados em seu caminho pela própria munificência da Natureza.”

E, contudo, o Brasil cresceu e fortaleceu-se, um pouco à margem das ciências sociais, das condenações e vaticínios de geógrafos e sociólogos. Tudo indica que os selvagens nômades de Buckle se fixaram nas fábricas e nas usinas. O território imenso de que dispomos, nossa orla marítima, nossas fronteiras terrestres, nosso aspecto físico de subcontinente e tantos outros fatores que assustaram Buckle, Vacher de Lapouge e Chamberlain, serão sempre o elemento básico e fundamental do nosso Poder Nacional e de sua afirmação dentro e fora do país.

DOS RECURSOS NATURAIS

“O homem, o ferro, o dinheiro e o pão” — disse Machiavelli — “constituem a força da guerra, mas destes quatro elementos, os dois primeiros são os essenciais, porque o homem e o ferro encontram o dinheiro e o pão, mas o pão e o dinheiro não encontram o homem e o ferro”. Ainda hoje, cada um desses elementos de Machiavelli conserva a sua importância fundamental, muito embora se admita que os quatro se equacionam de maneira diferente e sem o ordenamento que parecia tão lógico no mundo do Renascimento. Machiavelli teria hoje talvez muito pouco a aprender sobre os motivos profundos, a psicologia e os objetivos da guerra, mas certamente muita coisa nova lhe seria revelada no tocante aos meios empregados, aos recursos mobilizados e às armas e instrumentos que servem de apoio aos planos de dominação e de conquista.

Devemos acenar, em primeiro lugar, a questão dos alimentos. Uma situação, mais ou menos permanente, de escassez de produtos alimentícios constitui uma grave *vulnerabilidade* do Poder Nacional de um Estado. Todos os países visam a uma certa auto-suficiência, seja pelo desenvolvimento de recursos novos, seja pela técnica dos substitutos, seja pela estocagem. A vulnerabilidade britânica neste particular tem sido corrigida pela afirmação do poder naval do Reino Unido, ameaçado pela intensificação da guerra submarina durante a Primeira e a Segunda Guerra Mundial.

Muito do que já dissemos se aplica, com igual pertinência, aos recursos naturais, cuja exata avaliação está, por outro lado, condicionada ao desenvolvimento da técnica e da tecnologia.

Desnecessário nos parece acentuar a importância do petróleo, fator que determina quase toda a política das grandes potências na área do Oriente Médio.

Num estudo realizado em 1936, Ferdinand Friedensburg conferia os seguintes valores relativos (números índices) aos minerais básicos essenciais à produção industrial para fins militares: carvão, 40; petróleo, 20, ferro (o mesmo elemento essencial de Machiavelli), apenas 15; cobre, chumbo, manganês e enxofre, 4; zinco, alumínio e níquel, 2. Hoje a distribuição de valores obedeceria a critérios inteiramente diversos e especial ênfase seria colocada no urânio e nos materiais físséis. No curso da Primeira Guerra Mundial, Clemenceau afirmou que uma gota de petróleo bem valia uma gota de sangue de um soldado francês.

O Poder Nacional de um Estado é hoje determinado, de maneira preponderante e talvez de maneira decisiva, pela sua capacidade industrial. Já passou o tempo em que Spencer podia impunemente estabelecer distinções entre potências militares e potências industriais. Hoje umas e outras se confundem, sabido como é que nenhum país pode aspirar a uma situação de hegemonia ou de liderança sem afirmar-se como uma grande potência industrial. A grande competição de poder entre a Rússia e os Estados Unidos não se manifesta hoje apenas nos quartéis, nos campos de treinamento, nos polígonos de tiro, nos estaleiros navais; exterioriza-se, de maneira dramática, nas usinas, nas fábricas, nos laboratórios, nos ciclotrons. A revelação de um progresso tecnológico importante — como recentemente se dramatizou no lançamento do primeiro *sputnik* ou satélite artificial — pode levar a mudanças de julgamento sobre o poder relativo das nações. A verificação dos progressos realizados pelos soviéticos em matéria eletrônica e termonuclear está levando os Estados Unidos da América a procurar uma maior cooperação tecnológica e um menos restrito intercâmbio de informações científicas com seus aliados ocidentais. Esta mais íntima colaboração no terreno da pesquisa tecnológica constituiu o

ponto central das recentes conversações entre Macmillan e Eisenhower e entre os Chefes de Estado das potências da OTAN durante a última reunião de Paris.

Para o Brasil o caminho mais rápido, mais direto para o fortalecimento de seu Poder Nacional é o próprio caminho de seu desenvolvimento econômico e expansão industrial. Não podemos desprezar outros fatores, de ordem política, militar ou psicossocial, mas seria, de qualquer maneira, irrealista e temerário desconhecer a preeminência desse fator econômico. Deveremos lançar-nos de maneira resoluta no campo do estudo da utilização das novas formas de energia, procurando queimar etapas em nossa evolução. Não estamos necessariamente condenados a percorrer todos os estágios de desenvolvimento percorridos por países que se adiantaram a nós na economia e na indústria; a ciência e a tecnologia aplicadas com imaginação e com audácia, na utilização de nossos recursos naturais, poderão levar-nos, num futuro próximo, a uma posição de força no cenário internacional. Não obstante todos os desajustamentos e incertezas de nosso panorama econômico e financeiro, esses objetivos de desenvolvimento — que se confundem com os próprios objetivos estratégicos e de Segurança — terão de ser mantidos e ampliados. Na balança do poder internacional, os países mais ricos e mais desenvolvidos serão, de agora em diante, os países mais fortes. Nenhuma preparação militar específica, por mais inteligentemente conduzida que seja, poderá corrigir as vulnerabilidades, fraquezas e deficiências de uma economia subdesenvolvida. A Escola Superior de Guerra está bem atenta a essas circunstâncias e contribuiu, em grande parte, para a ampliação do conceito de Segurança Nacional, que hoje abrange todos os aspectos dos diferentes elementos integrantes do Poder Nacional. Continuaremos a precisar dos quatro elementos de Machiavelli, mas já não poderemos contentar-nos com eles.

DO HOMEM

De qualquer maneira, não obstante toda a sistematização das pesquisas históricas e não obstante todas as generalizações da sociologia, estamos diante de um problema do homem, que ainda é a medida de todas as coisas. Cada povo tem sua índole, seu temperamento, sua civilização, sua cultura. Nesse terreno, estamos, entretanto diante da possibilidade de algumas simplificações apressadas e perigosas. A Filosofia da História tende a fixar-se em algumas abstrações ligadas ao temperamento nacional de cada povo. As considerações de Tácito sobre o temperamento nacional germânico podem explicar Frederico Barba-Roxa, Guilherme II e Hitler, mas certamente não explicam as atuais relutâncias alemãs frente à tarefa do rearmamento. Tácito não teria podido prever o *olme mich*. Existe uma França da *Grande Armée* e uma França de Vichy, uma Itália de Caporetto e uma Itália de Vittorio Veneto, uma Inglaterra

de 1941 e 1942. Circunstâncias e vicissitudes históricas podem levar qualquer Nação, qualquer povo, qualquer Estado a toda e qualquer atitude, imperialista ou nacionalista, belicosa ou pacifista, intransigente ou acomodaticia. Nenhum homem, em qualquer latitude, tem monopólio sobre a coragem ou sobre a covardia, sobre a tenacidade ou sobre a displicência, sobre o poder ou sobre a humilhação. E nem sempre o homem se comporta inteiramente de acordo com os modelos apolíneo, mágico e faustiano de Spengler e nem sempre a história segue os grandes traços (Estado Universal, Igreja Universal, períodos de crises, etc.), de Arnold J. Toynbee.

De qualquer maneira, um povo altamente civilizado, livre, colocado em alto nível de cultura, ciência e tecnologia é um fator positivo na avaliação de Poder Nacional de uma Nação. Um excesso de racionalismo e de intelectualismo — circunstância que alguns podem querer enxergar no exemplo francês — são suscetíveis de levar à descrença, ao ceticismo e ao relativismo. Um excesso de ingenuidade nacional e um apego exagerado a certos mitos nacionais podem colocar o país no caminho de grandes aventuras irrealizáveis. O nazismo se apoiou nesse tipo de mitos de guerreiros e de valquírias e deve muito a Nietzsche e a Wagner.

Esses, os elementos qualitativos, os elementos que se referem ao tipo cultural e ao tipo humano de cada nacionalidade. São, outrossim, importantíssimos os elementos puramente quantitativos, de ordem demográfica. Os países que hoje detêm o poder mundial são todos países que ocupam lugar de primeiríssimo plano nos quadros demonstrativos de população. Não se poderia afirmar, sem grave erro, que o Poder Nacional de um país esteja na razão direta do número de indivíduos que o povoam e que o integram. A aritmética não é, afinal de contas, onipotente no campo da política; intervém nisso tudo um complexo de fatores sociais, econômicos, culturais, técnicos e científicos; são freqüentes na história os casos de grandes massas humanas derrotadas por um núcleo menor, eficientemente armado e adequadamente instruído. De qualquer maneira, desde que todos os outros fatores do Poder Nacional fossem, por hipótese, imobilizados, o fator demográfico, quantitativo, poderia transformar-se em uma variável determinante de maior ou menor poder de determinada Nação. Esparta morreu por falta de gente. Os regimes ditatoriais e imperialistas fazem sempre o humanamente possível para assegurar a prevalência de altos níveis demográficos. Mussolini desencorajou a emigração italiana e favorecia a concessão de benefícios e compensações às famílias de prole numerosa. O declínio do poder francês na Europa poderia, por outro lado, ser explicado por contingências ligadas ao enfraquecimento demográfico. Em 1800, na alvorada da aventura

napoleônica, havia um francês em cada grupo de sete europeus; em 1930, já precisávamos reunir treze indivíduos europeus para que entre eles se encontrasse um francês.

O homem é assim um elemento importantíssimo, como indivíduo e como massa, como unidade e como número. A melhoria das condições de vida de um povo, de sua saúde e de seu bem-estar social constitui elemento essencial para o fortalecimento do Poder Nacional.

DAS INSTITUIÇÕES

Segundo Alceu de Amoroso Lima, uma nacionalidade é sempre o conjunto de três elementos: a terra, o homem e as instituições; e de três forças: a de conservação (estática social), as de progresso (dinâmico social) e as de equilíbrio (orgânico social). As instituições (Família, Escola, Trabalho, Religião, Governo, Estado) de cada Estado terão de ser examinadas cuidadosamente se quisermos proceder a uma avaliação judiciosa do Poder Nacional de um determinado país. Em conferência realizada nesta Escola, o Professor San Tiago Dantas assinalou que as crises institucionais se manifestam e se precipitam quando ocorre um completo desencontro entre as fontes reais e as fontes formais do Poder, isto é, quando as classes dirigentes não são as mesmas classes e estamentos que detêm o poder real em uma determinada estrutura social.

Este terreno — das instituições — é terreno perigoso, erizado de temores, de inquietações, de idéias preconcebidas. Caberia estudar, em primeiro lugar, os limites éticos de aplicação de um determinado Poder, problema colocado por Machiavelli e que reponta intermitentemente nos ensaios e nas indagações da sociologia política. Seria necessário determinar até que ponto o Estado — como súmula da vontade de todos os indivíduos — tudo pode fazer e tudo pode permitir-se quando se trata de encontrar meios e recursos para a consecução dos objetivos nacionais de um determinado país. Seria de profundo irrealismo desconhecer que, sob um regime de plena liberdade, a Alemanha não teria conseguido reunir, de 1933 a 1939, os elementos de Poder Nacional que a colocaram em condições de tentar uma nova grande aventura de dominação e de domínio. O nazismo parecia, mesmo antes, um esforço de guerra do que uma modalidade de Governo. Seria igualmente impossível ignorar que, sob um regime que renega os mais elementares princípios de liberdade humana, a União Soviética caminhou de sua economia rudimentar de 1917 para uma estrutura econômico-industrial que a coloca em posição de desafiar a posição americana.

Por outro lado, a supressão da liberdade de pensamento e de imprensa tende a dar uma consistência monolítica às atividades do Estado Soviético em nível operacional. A extrema mobilidade e flexibilidade da política

exterior da URSS não seria possível em qualquer país democrático, onde qualquer desvio apreciável de política tem de ser antecedido por um longo e paciente trabalho de preparação da opinião pública. A súbita visita de Bulganin e de Khrushchev a Belgrado, dispostos a se penitenciarem dos erros e injustiças cometidos em relação à heresia titoísta, somente encontraria um paralelo adequado no Ocidente numa hipotética visita do Senhor Foster Dulles à China para desculpar-se da política americana de apoio a Chiang Kai-shek, hipótese essa que não poderia ser seriamente contemplada por qualquer pessoa familiarizada com a opinião pública americana. Muito embora não esteja inteiramente imune a certas contingências da *política de poder* em nossos dias, o Ocidente está vinculado a alguns valores éticos que não poderiam ser abandonados sem graves riscos e sem graves perigos. George Kennan, o teorista da política de *containment*, tem procurado rebelar-se contra o moralismo latente em um determinado tipo de política exterior a cargo de Departamento de Estado. Ninguém negaria que os limites éticos da ação internacional dos Estados são consideravelmente mais amplos e mais elásticos do que os limites éticos da ação individual. Nós mesmos, como representantes do Brasil em, uma conferência internacional, não teríamos exagerados escrúpulos em pleitear para o nosso país certos direitos e vantagens que pudessem parecer excessivos ou desarrazoados se comparados com os concomitantemente concedidos a outro Estado. Num mundo dominado pelo conceito de poder, não podemos considerar necessariamente imoral qualquer tendência de fortalecimento e acréscimo desse Poder. Trata-se de um problema de realismo jurídico e de necessidade de sobrevivência. De qualquer maneira, seria extremamente difícil, num regime democrático, obter apoio para uma política exterior inteiramente fria e egoísta, cínica e impiedosa, ostensivamente imperialista e dominadora.

Poder-se-ia, outrossim, argumentar que são enganosas e aparentes as vantagens táticas obtidas pela ditadura e pela tirania. Uma supressão continuada e sistemática das liberdades fundamentais do homem poderá retirar-lhe toda e qualquer vontade de lutar pela política nacional de seu país. É, por exemplo, extremamente duvidoso que, num eventual conflito mundial, a URSS consiga assegurar uma colocação efetiva das forças militares dos países satélites. Existe, neste particular, o exemplo das defecções em massa, na Ucrânia, durante o último conflito mundial.

LIMITAÇÕES DE ORDEM EXTERNA

Já vimos, na primeira parte dessa palestra, que o Poder Nacional determina os limites úteis da política exterior num determinado país. Não obstante todos os esforços de organização internacional, de consolidação progressiva das normas de direito internacional público, não obstante todos os avanços do *anfictionismo* e dos movimentos de integração, seria impossível desconhecer que ainda vivemos em pleno domínio da *política*

de poder. Cada Estado poderá ter apenas um voto nas grandes assembleias internacionais, mas atrás de cada delegado estão idealmente representadas as forças armadas, as alianças, os recursos econômicos, naturais e tecnológicos de cada país. É essa uma dura constatação a fazer, mas devemos fazê-la de início se queremos dar um tom frio e objetivo a estas considerações. O que poderemos evidentemente fazer é disciplinar, coordenar, suavizar e metodizar essa livre operação da política *de poder*. Em repetidas oportunidades, o Brasil se tem batido pelo reconhecimento explícito da igualdade jurídica dos Estados e apoiamos vigorosamente a inserção do seguinte artigo 6º na Carta da Organização dos Estados Americanos: “Os Estados são juridicamente iguais, desfrutam de iguais direitos e de igual capacidade para exercê-los, e têm deveres iguais. Os direitos de cada um não dependem do poder de que dispõem para assegurar o seu exercício, mas sim do simples fato de sua existência como personalidade jurídica internacional”. Não foi tão longe a Carta das Nações Unidas, que se limita a uma discreta referência à “igualdade soberana de todos os seus Membros” (artigo 2, parágrafo 1).

Não devemos esquecer o ideal, mas tampouco devemos ignorar as realidades, no caso, as realidades do poder, expressas de maneira enfática por Carl Becker:

“O fato puro e simples é que a política é inseparável do poder. Os Estados e os Governos existem para exercerem o poder. Em cada país e no mundo como um todo, existe sempre um equilíbrio estável de poderes, um equilíbrio instável de poderes ou, então, não existe equilíbrio algum. Mas o *poder*, esse existe sempre”.

E a diplomacia que, segundo Morgenthau, é o cérebro do Poder Nacional, consiste justamente na arte da mobilização de todos os elementos integrantes desse Poder, dirigidos para os setores da vida internacional que se relacionem mais diretamente com os interesses nacionais.

No campo externo, o Poder Nacional de um país sofre, pois, em primeiro lugar, as limitações impostas pela livre operação do Poder Nacional dos outros países. Kant tentou levar para a esfera internacional os princípios de sua ética individual: “Age de tal maneira que a norma de tua conduta se possa transformar em um princípio universal”. Acontece apenas, como acenamos acima, que os Estados são muito menos propensos do que os indivíduos a torturarem-se com lacerantes e acabrunhadores casos de consciência. A política internacional tem sido, até hoje, dominada e orientada pela procura do Poder, isto é, pela afirmação, do Poder Nacional de um Estado sobre o Poder Nacional de outros Estados. Estamos, assim, diante de uma *luta* de soberania e não apenas diante da *igualdade* de soberanias a que se refere a Carta de São Francisco.

EQUILÍBRIO DE PODERES ENTRE AS NAÇÕES; DOCTRINAS E PRINCÍPIOS; MECANISMO

A balança de poderes representa uma tentativa de ordem *pragmática* para corrigir os inconvenientes do abuso de poder pelo próprio jogo da política de poder. Esse sistema não se baseia em princípios morais e abstratos; encontra paralelos fáceis, em circunstâncias do mundo físico, paralelograma de forças, etc. O poder se corrigiria e se atenuaria assim pela presença — ou pelo emprego — do próprio poder. Tratar-se-ia, como no mundo físico, de assegurar uma *estabilidade dentro de um sistema influenciado por forças autônomas*.

Encontramos no Tratado de Utrecht (1713), que marcou o fim da Guerra de Sucessão da Espanha, o primeiro reconhecimento explícito dessa teoria de equilíbrio. A Convenção de Paris, de 23 de abril de 1814, falava da necessidade de “pôr fim às misérias da Europa e de assegurar a sua tranqüilidade sobre a justa redistribuição de forças entre as nações de que ela se compõe”. Canning promoveu o reconhecimento da independência das novas Repúblicas americanas com o objetivo de assegurar novos elementos estabilizadores do equilíbrio europeu. “Resolvi” — disse ele — “que se a França estava destinada a ter a Espanha, seria pelo menos uma Espanha sem as Índias”. O Mundo Novo era assim mobilizado, pela primeira vez, para restabelecer o equilíbrio do mundo antigo. Devemos assim alguma coisa a esta tentativa de estabilização, assim como a ela a Bélgica deveu sua independência em 19 de fevereiro de 1831.

Se o reconhecimento explícito só veio com o Tratado de Utrecht, a prática do sistema já era conhecida e praticada desde a Antigüidade. Dizia-se de Henrique VIII da Inglaterra, que se fizera pintar sustentando em sua mão uma balança em perfeito equilíbrio; num dos pratos estava a França, no outro a Áustria. No mesmo quadro, Henrique VIII aparecia segurando um peso na mão, pronto a atirá-lo sobre um ou sobre o outro prato. Nos termos geralmente aceitos no sistema do equilíbrio de poderes, o monarca britânico desejava ser o *balancer* ou, em outra palavras, o fiel da balança.

A modalidade mais simples e mais direta do sistema é o da oposição direta: França e Áustria, nas guerras de Carlos V e Francisco I; França e seus aliados contra a Rússia, em 1812; França e Alemanha, de 1870 até a Segunda Guerra Mundial. A modalidade da *competição*, infinitamente mais complexa, se manifesta quando duas potências, ou dois grupos de Potências ou, por outras palavras, dois sistemas de alianças, buscam aumentar sua esfera de influência com objetivo de alterarem, em seu favor, o equilíbrio de poderes. Na realidade, essas duas modalidades se confundem e se interpenetram. Francisco I negava, por exemplo, que tivesse qualquer divergência com Carlos V: “Estamos perfeitamente de

acordo. Ambos queremos a mesma coisa: a Itália”. Muitos países pequenos devem sua independência a esta preocupação de manutenção do sistema de equilíbrio de poderes. São Estados-tampões colocados nos pontos de fricção entre as grandes potências tradicionais. Os Países Baixos, entre a França, Inglaterra e Alemanha; a Dinamarca, entre a Alemanha e a Inglaterra; a Suíça, entre a França, Alemanha e Itália. E em nosso Continente, temos o caso típico do Uruguai, cuja independência foi reconhecida em 1828, como solução de conflitos entre o Brasil e a Argentina.

Algumas tentativas já foram feitas para formular as leis de mecanismo do sistema de equilíbrio de poderes. Trata-se, a nosso ver, de formulações puramente empíricas, que se ressentem de descabida e exagerada analogia com o jogo de forças no mundo físico. O equilíbrio de poderes será sempre uma questão de fato e o sistema, como já dissemos, repousa em bases meramente pragmáticas.

Como mecanismo para preservação da paz e da segurança internacional, é extremamente pouco convincente o sistema do equilíbrio de poderes. Pelo contrário, ele foi invocado para coonestar todas as guerras de conquistas, todas as invasões e mesmo para fornecer as bases de justificação de iniquidades históricas como as sucessivas partilhas da Polônia.

De qualquer maneira, o sistema teve o mérito de evitar a ascensão de uma única grande potência européia, que estivesse em condições de impor sua vontade e seus objetivos a todos os demais. Napoleão e Hitler foram combatidos e derrotados em nome dos princípios do equilíbrio de poderes. Teve, outrossim, o mérito indiscutível de preservar o sistema de Estados europeus, livres e independentes. De qualquer maneira, seria impossível negar que a guerra está latente na própria filosofia do sistema.

A modalidade da competição, a quem já nos referimos, se apresenta hoje, de maneira nítida e dramática, na luta de poder que presenciamos entre os Estados Unidos da América e seus aliados ocidentais e o mundo socialista liderado pela URSS. Todas as forças mundiais tendem agora a uma bipolarização de poder entre os dois grandes blocos de nações.

No começo da Primeira Guerra Mundial, oito nações mereciam o nome de grandes potências: Áustria, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Itália, Japão, Rússia e Estados Unidos da América. Ao fim da Segunda Guerra Mundial (1945), já apenas três Potências faziam jus a essa designação, Estado Unidos, União Soviética e Grã-Bretanha (já esta com algumas dúvidas e reservas). Essas profundas alterações no escalonamento das potências corresponderam à liquidação metódica e progressiva dos grandes impérios coloniais. Convém notar que no atual panorama de

equilíbrio de poderes entre a URSS e os Estados Unidos, nenhuma potência ou mesmo bloco de potências está em condições de representar o papel de *balancer* ou fiel da balança, posição tradicional da Inglaterra. De Gaulle sonhou com uma *terceira força*, representada por uma Europa forte e unida, capaz de assegurar o equilíbrio do poder mundial. O Mundo Antigo, a Europa, viria agora estabilizar a bipolarização entre os dois Mundos Novos, da América e do Oriente (Rússia e bloco socialista). A ascensão do Governo Central Popular na China veio romper, em caráter talvez irreversível, o equilíbrio de forças no Extremo Oriente e o comunismo se beneficiaria na Ásia de erros acumulados durante décadas e décadas de colonialismo. As atuais veleidades de terceira força (Índia, Iugoslávia, Egito-Síria, movimento pan-islamista, etc.) parecem antes ligados a um movimento de tipo puramente *neutralista* do que propriamente a aspirações, hoje impossível, de fiel de balança. Os dois blocos se tornaram demasiado poderosos para que as pequenas potências do *neutralismo* possam pretender atribuir-se um papel decisivo no livre jogo de forças da política mundial.

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a União Soviética tentou romper o, equilíbrio de poder pela força (Coréia e Indochina), pela ameaça de força (bloqueio de Berlim) e pela infiltração ou subversão (Oriente Médio, Tchecoslováquia, Grécia, etc.). A política de *containment*, delineada por George Kennan e executada por Dean Acheson tendia a uma política de *congelamento* de certos problemas tradicionais, mediante o estabelecimento de linhas de demarcação de influências. Havia uma linha divisória na Alemanha, uma linha divisória na Coréia, uma linha divisória na Indochina e os dois blocos de nações se entrincheiravam atrás de posições fortificadas; que dividiam o mundo na mais áspera e na mais dramática disputa de poder a que até agora presenciáramos. Entretanto, a política expansionista de Stalin alinhara contra a URSS a totalidade do mundo livre, que agora se afirmava em organizações defensivas do tipo da OTAN, e da SEATO. Logo após a morte de Josef Stalin, a URSS, apoiada em *slogans* de paz e de coexistência, tentou transformar a antiga guerra de trincheiras em uma ampla guerra diplomática de movimentos para a qual a diplomacia ocidental não parecia perfeitamente aparelhada. Foi o período de degelo, que permitiria invulgar mobilidade e flexibilidade à diplomacia soviética, que se apresentava como campeã da paz e da coexistência competitiva. A mudança de *tática* certamente não correspondia a uma mudança de *estratégia* e de *objetivos*, mas a Europa não estava em condições psicológicas para resistir a qualquer aceno de paz. Entrementes o neutralismo ganhava terreno, com o novo *status* político da Áustria, com a reaproximação russo-iugoslava, com a Conferência de Cúpula em Genebra, com os passeios e viagens de Khrushchev e Bulganin. Na Europa Ocidental, os Partidos Comunistas *substituíam a revolução pela infiltração* e voltavam resolutamente à política

de frente popular, que tão altos dividendos pagara até a data da assinatura do Pacto germano-russo de 1939. Somente com a intervenção soviética na Hungria e com a inquietação reinante nos países satélites, a URSS perderia a sua iniciativa diplomática e seria forçada a colocar-se, pelo menos temporariamente, numa incômoda posição de domínio, que desmentia a sua propaganda de coexistência. Moscou hesitou por vários dias sobre se interviria ou não diretamente na Hungria. A denúncia do Pacto de Varsóvia veio, entretanto, revelar que uma Hungria livre não seria sequer uma Hungria neutra; seria forçosamente uma Hungria anti-soviética, cujo exemplo poderia romper todo o quadro político da Europa Oriental. Como resultado, o comunismo que se infiltrava em toda a Europa, reconquistando os socialistas e os intelectuais de esquerda ficou novamente relegado ao ingrato papel de vilão no grande drama internacional, com menor capacidade de irradiação entre os neutros e os homens da *terceira força*. Os atuais esforços soviéticos no sentido da realização de uma nova Conferência de Cúpula, ligam-se certamente ao desejo de reativação da *guerra diplomática de movimentos*.

COMPROMISSOS INTERNACIONAIS; ALIANÇAS E ACORDOS

Os compromissos internacionais, as alianças e acordos constituem evidentemente limitações de soberania e limitações da autonomia da vontade dos Estados, mas não constituem necessariamente limitações do *Poder Nacional*, se interpretarmos a expressão no sentido de “meios e recursos disponíveis para a consecução de Objetivos Nacionais, a despeito de antagonismos existentes”. Pelo contrário, o Poder Nacional de um Estado pode fortalecer-se e ampliar-se com a conclusão de tais acordos e alianças. É, entretanto, certo que a esse fortalecimento ou a esta ampliação corresponde um enfraquecimento ou restrição em um outro Estado. O poder adquirido por um Estado é sempre o poder abandonado por outro Estado. Por motivos táticos de propaganda as Alianças (mesmo as do tipo do Pacto de Varsóvia) assumem ostensivamente um caráter defensivo e são imediatamente denunciadas como *agressivas* pela Nação, ou pelo bloco de Nações antagônicas. Em seu trabalho *The Twenty Years Crisis*, Carr afirmou que “a guerra está escondida no bojo da política internacional, assim como a revolução está sempre escondida no bojo da política doméstica”. No mundo atual, não existe país algum que não se declare interessadíssimo na manutenção da paz e da segurança nacional e não proclame os seus propósitos pacíficos. Tudo hoje se faz em nome da paz, da mesma maneira pela qual antes da Primeira Guerra Mundial tudo se fazia em nome do princípio de “Equilíbrio de Poderes”. Em tudo isso, somos forçados a enxergar apenas mais uma manifestação da “política de poder” (*power politics*) que não desaparecerá da vida internacional até o dia remoto e talvez mesmo inviável do Estado Universal, do *One World* de Willkie e da *Pax Oecumenica* de Arnoldo Toynbee.

ORGANISMOS SUPRANACIONAIS: SISTEMAS DE SEGURANÇA MUNDIAL. TRUSTES E CARTÉIS

Cumprir, em primeiro lugar, precisar o sentido da palavra supranacional. A designação não parece aplicar-se, com propriedade, a organizações do tipo da ONU e da OEA que, a rigor, deveriam ser classificadas de “internacionais”, na medida em que se baseiam no reconhecimento da “igualdade *soberana* dos Estados”. A designação supranacional, tão cara aos adeptos do movimento anfitriônico, ajusta-se melhor a organizações do tipo da “Comunidade Européia do Carvão e do Aço” e ao esforço malogrado da constituição de um exército europeu, nos termos da CED (Confederação Européia de Defesa).

Na realidade, no mundo de hoje, magnetizado pelo Poder, nenhum Estado está disposto a, voluntariamente, despojar-se de seus atributos de *soberania política*. Declara o artigo 2, parágrafo 7, da Carta de San Francisco que nenhum dispositivo “autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta”. Muito embora tal artigo tenha geralmente sido objeto de interpretações muito largas, de maneira a permitir-se o exame e discussão de problemas como os da Argélia, da Anglo-Iranian Oil Company, do *apartheid* na África do Sul, a verdade é que aí se contém uma indisfarçável reafirmação do antigo conceito de soberania nacional.

A Organização Mundial é um velho sonho e uma velha aspiração: de Dante Alighieri (De Monarchia), do duque de Sully, de William Penn, do abade de Saint-Pierre, de Jeremias Bentham. A esses sonhos e aspirações corresponde todo um movimento de idéias que culminaria na elaboração de uma Constituição Mundial, elaborada em 1948 no âmbito da Universidade de Chicago, sob a direção e supervisão do Professor Robert Hutchins.

A Conferência de San Francisco reuniu-se em 1945 com o firme propósito de não repetir os erros e não permitir a recorrência dos defeitos que haviam liquidado a antiga Liga das Nações sob os escombros de uma conflagração mundial. A carta, finalmente adotada, seguia as linhas gerais assentadas em Dumbarton Oaks e, com todas as suas falhas e deficiências, constitui um excelente documento de realismo político. Cumpre observar em primeiro lugar que a ONU visa à *paz* antes que a *Justiça* internacional. O objetivo era o de assegurar a manutenção da coligação vitoriosa de 1945, não apenas de assegurar o funcionamento de um mecanismo de justiça distributiva na ordem internacional. É curioso lembrar que “Nações Unidas” era o nome da coligação vitoriosa em 1945 e que a guerra está presente no artigo 107 deste documento de paz:

“Nada na presente Carta invalidará ou impedirá qualquer ação que, em relação a um Estado inimigo de qualquer dos signatários da presente Carta durante a Segunda Guerra Mundial, for levada a efeito ou autorizada em consequência da dita guerra pelos Governos responsáveis por tal ação”.

A aceitação do *veto* ou, em linguagem mais precisa, do princípio de unanimidade entre as Grandes Potências traduzia o reconhecimento do fato de que a paz somente seria possível mediante a conjugação de esforços pacíficos por parte de todos os Membros Permanentes do Conselho de Segurança. Como disse o Professor Jessup, o veto representa um elo entre os antigos sistemas de política de poder e equilíbrio de poder e os novos esforços de organização internacional. Já se observou, outrossim, que o veto é tão-somente um sintoma e não a causa da presente crise internacional. A experiência desses doze anos veio revelar-nos que a premissa da Organização – a unidade de propósitos entre as Grandes Potências vitoriosas - era precária e fictícia. Como resultado, a Organização Internacional passou a ser utilizada como foro de propaganda ou como instrumento de poder de cada um dos diferentes blocos de nações. Essas circunstâncias desfavoráveis, num mundo pejado de ressentimentos e desconfianças, vieram tornar inviável a articulação de um sistema adequado de segurança coletiva.

SISTEMA DE SEGURANÇA MUNDIAL E REGIONAL

Prevê o artigo 43 da Carta que todos os Membros das Nações Unidas, com o objetivo de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacional, poriam à disposição do Conselho de Segurança, a seu pedido e na conformidade de acordo ou acordos especiais, forças armadas, auxílio e facilidades, inclusive o direito de passagem de tropas. Esses acordos deveriam especificar o número e tipo de tropas, seu grau de preparação, sua localização e natureza do auxílio a ser prestado. Seriam negociados por iniciativa do Conselho de Segurança e concluídos entre o Conselho e os Estados-Membros, sujeitos a ratificação na conformidade dos processos constitucionais dos diferentes países. Muito embora a política soviética de obstrução impedisse a cristalização prática desses princípios normativos, entendeu a grande maioria dos Estados-Membros que, por força do artigo 25 da Carta, estava obrigada a aceitar as Resoluções do Conselho de Segurança no caso específico da Coreia. Foi essa a base prática do sistema *colateral* do sistema de segurança coletiva que se procura articular nos termos da Resolução 377 (V), de 3 de novembro de 1950 (conhecida pelo nome de “Uniting for Peace”). A ação coletiva, nos termos da referida Resolução 377 (V) é reconhecida como uma providência de que se deva lançar não tão-somente na hipótese de estar o Conselho de Segurança incapacitado, pela operação do princípio de unanimidade, de exercer sua responsabilidade primordial na manutenção da paz e da

segurança internacional. Em outras palavras, já que o Conselho está inibido de fazer face à sua responsabilidade primária pela paz e pela segurança internacional, compete à Assembléia Geral o exercício de sua atividade secundária, nos termos da Carta de San Francisco. É evidente que uma interpretação literal e estrita dos princípios da Carta nos levaria a concluir pela *Inconstitucionalidade da Resolução 377*. Trata-se apenas de um elo numa longa cadeia de esforços e interpretações dinâmicas destinadas a corrigir, pelo menos em parte, os inconvenientes do chamado *direito de veto*, que opunha obstáculos insuperáveis à articulação de todo e qualquer sistema efetivo de segurança coletiva. Somente com a transferência de certos poderes do Conselho de Segurança para a Assembléia Geral é que se tornou possível a constituição da Força de Emergência das Nações Unidas, no caso da crise de Suez. O veto oposto — desta vez não pela URSS, mas pela França e pelo Reino Unido - às decisões do Conselho sobre Suez, colocava a questão sob a alçada da Assembléia Geral nos termos da referida Resolução 377 (V).

Como quer que seja, o sistema de segurança coletiva delineada e previsto na Carta de San Francisco, não chegou a materializar-se. Em alguns casos extremos (Coréia, intervenção chinesa na Coréia, Suez), a ONU se tem valido de alguns expedientes práticos que lhe permitiram uma atuação estabilizadora em benefício da paz e da segurança internacional, mas as falhas e deficiências ainda existentes aconselham-nos a colocar especial ênfase em nosso sistema interamericano de defesa, tal como se consubstancia no Tratado Interamericano de Defesa, de 1947.

SISTEMAS REGIONAIS

A organização de sistemas regionais de segurança coletiva (Organização dos Estados Americanos, Organização do Tratado do Atlântico Norte) apóia-se no artigo 52 da Carta de San Francisco, que dispõe o seguinte: “Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que..., etc”. O artigo 51 reconheceu, por sua vez, a legitimidade do “direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacional. De acordo com a filosofia do sistema, a ação regional não substitui a ação internacional. Trata-se de um mecanismo de emergência, de maneira a cobrir o lapso de tempo que medeia entre a materialização da agressão e a ação do Conselho de Segurança, ação essa que, como já vimos, pode tardar indefinidamente.

Os artigos 24 e 25 da Carta da OEA encerram os princípios basilares do sistema interamericano de segurança coletiva. Declara o artigo 24: “Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano será considerado como um ato de agressão contra todos os demais Estados americanos. Nessa norma se consubstancia um princípio de solidariedade coletiva contra a agressão”.

Em última análise, a eficácia dos sistemas de segurança coletiva dependerá da sinceridade de propósito das Potências que estejam em condições de implementá-los. Mesmo com os defeituosos dispositivos do Pacto da Liga das Nações, teria sido possível preservar, durante algumas décadas, o mecanismo de paz e de segurança internacional, se as Grandes Potências européias novamente não houvessem recorrido aos seus antigos hábitos e métodos de *política de poder*. Muita gente hoje se esquece de que as sanções econômicas contra a Itália, decretadas por ocasião do ataque à Etiópia, estavam sendo extremamente eficazes. Num espaço de doze meses, as exportações italianas estavam reduzidas a cinquenta por cento de seu total. Os entendimentos havidos entre Laval e Mussolini e o desejo de atrair a Itália para o âmbito da política aliada de contenção da nova Alemanha determinaram, entretanto, a suspensão das sanções e o conseqüente reconhecimento da conquista da Etiópia.

Desde o episódio do bombardeio de Corfu, a experiência da Liga demonstrava que as Grandes Potências não estavam — como talvez ainda hoje não estejam — dispostas a imolar seus interesses nacionais no altar de um sistema de segurança coletiva. E nenhum sistema de segurança coletiva poderá ser mais forte do que a vontade Conjugada das Potências que lhe garantam a eficácia e o funcionamento. A fria consideração dos fatos nos induz a dizer que ainda passará algum tempo até que estejamos a salvo das contingências da política de poder.

TRUSTES E CARTÉIS

Faremos aqui uma breve referência à ação dos trustes e cartéis e outras manifestações monopolísticas que, na ordem econômica internacional, determinam séria limitação ao Poder Nacional dos Estados em condições de subdesenvolvimento. Constituem uma arma de imperialismo econômico, utilizada como elemento de pressão, freqüentemente por parte de um Estado estrangeiro, para a obtenção de vantagens políticas e econômicas. Exercem influência perturbadora no livre intercâmbio de mercadorias entre as nações, promovendo a desnacionalização de capitais em benefício de grupos financeiros internacionais. Geralmente ligados a países altamente capitalizados procuram controlar o mercado de matérias-primas, mediante o monopólio de seu suprimento e de sua utilização.

Para os países de economia rudimentar, a melhor arma contra esses trustes e esses cartéis estrangeiros consiste precisamente no caminho do próprio desenvolvimento econômico, fortalecimento financeiro e ampliação do parque industrial. Não devemos nem transformá-los em espantalhos, responsáveis por todos os nossos males e todas as nossas dificuldades, nem ignorá-los ou desprezá-los como fatores importantíssimos — de pressão e de infiltração — neste estágio da crise internacional.

O assunto apresenta aspectos interessantíssimos mas que escapam aos limites do tema que nos foi proposto. Limitar-nos-emos a dizer que, no caso brasileiro, a influência perturbadora desses grupos financeiros internacionais irá desaparecendo à medida que percorramos todos os estágios de nossa emancipação econômica, mediante um melhor aproveitamento de nossos recursos naturais e mediante a expansão de nossa economia. Ainda aqui, o caminho a seguir é o caminho do desenvolvimento.

GRAU DE INFLUÊNCIA DAS LIMITAÇÕES NA AVALIAÇÃO DO PODER NACIONAL

Devemos salientar a íntima interdependência, interpenetração e interação dos fatores limitativos do Poder Nacional de um Estado. Assim, por exemplo, a estrutura das instituições políticas, econômicas e sociais depende, em grau elevado, das condições da terra, das condições fisiográficas, da maior ou menor disponibilidade de recursos naturais facilmente utilizáveis, das características do temperamento nacional, etc. O fator demográfico somente pode ser acuradamente aferido em função do território sob a jurisdição e domínio de um determinado corpo político. Por outro lado, como já antes dissemos, a exata avaliação do Poder Nacional de um Estado somente se pode processar em função dos objetivos a atingir, dos perigos latentes em uma determinada conjuntura. O Poder é um conceito relativo; somente pode ser considerado, no campo externo, em correlação ao Poder efetivo de que dispõem os outros Estados. Por exemplo, a posição do Brasil no concerto das nações assumiu maior relevância, nestes últimos anos, não somente em virtude de nossos progressos e desenvolvimento internos como também pelo sensível enfraquecimento de potências européias, em consequência da liquidação gradual e progressiva ou de esfacelamento dos Impérios coloniais. Não temos, mesmo internamente, a noção exata de quanto crescemos e de quanto avançamos na escala internacional do Poder. Éramos, há vinte ou vinte e cinco anos, uma pequena potência com veleidades de potência média; figuramos hoje vantajosamente na categoria de potências médias, com alguns aspectos indesejáveis e mesmo perigosos de psicologia de pequena potência. O Brasil pesa hoje, de maneira considerável, no jogo da política internacional, muito embora essa afirmação possa ser recebida

com reserva, com descrença ou com ceticismo. Estamos às vésperas da nossa própria revolução industrial, que esmaecerá os vestígios, ainda marcados, de nosso ruralismo político e social. Dentro de alguns anos, o Brasil se terá transformado num país exportador de produtos industriais e esse fortalecimento do poder econômico não poderá deixar de traduzir-se em um sensível fortalecimento de nosso Poder Nacional. É necessário, entretanto, que a nossa mentalidade ou psicologia internacional se ajuste à nova posição relativa do Brasil e não se vincule a concepções e atitudes de tipo semicolonial ou paracolonial. Uma vez superadas as limitações e vulnerabilidades no campo interno, as limitações e vulnerabilidades no campo externo sofrerão uma correspondente atenuação e poderão mesmo desaparecer. Restarão apenas as autolimitações que resolvemos fazer em benefício de melhores normas de convivência internacional.

SEU CARÁTER DE PERMANÊNCIA OU TRANSITORIEDADE

Nenhum Poder é eterno ou imutável. Compare-se a situação mundial, há cinquenta anos, com o panorama de nossos dias, que não apresenta uma única Grande Potência no continente europeu. Observe-se que o poder se deslocou da Europa para o Leste e para o Oeste e observe-se o emergir da Ásia como novo fator na balança do poder mundial. Exceto as limitações da geografia (da terra, do meio físico), as limitações de ordem interna são de tipo eminentemente transitório. O homem modifica-se em função de novos tipos de ordenamento político, social e econômico e o temperamento nacional sofre o impacto das contingências de uma determinada conjuntura de poder. O poder tem hábitos de nômade; desloca-se com facilidade de um ponto a outro e, com os novos recursos da técnica e da tecnologia, poderá fixar-se em qualquer ponto do globo. O geografismo e a geopolítica não previram a revolução tecnológica que, num período relativamente exíguo, pode transformar — como já está transformando — todo o quadro político do poder mundial.

SEU REFLEXO SOBRE O CONCEITO DE NAÇÕES FORTES E NAÇÕES FRACAS

Dentro da relatividade do poder, nada é tão difícil e tão precário quanto o julgamento sobre a força ou sobre a fraqueza, das Nações. Em 1937, o Senhor Winston Churchill, que sempre se caracterizou como observador extremamente frio e objetivo, via no Exército francês, então considerado como o mais forte do mundo, a melhor garantia para a paz no continente europeu. O retraimento das Potências aliadas no caso da invasão italiana na Etiópia se deveu, em grande parte, a uma supervalorização do poder da Itália de Mussolini no Mediterrâneo. Os melhores observadores, em 1941, admitiam escassíssimas probabilidades de êxito do poder defensivo russo frente à invasão alemã. A Rússia foi

surpreendida na Finlândia, da mesma maneira por que a Itália o foi na Grécia.

O que acontece é que toda e qualquer avaliação de Poder Nacional está sujeita a um mundo de fatores imponderáveis que nos colocam às portas da admissão de um conceito, embora não absoluto, de *indeterminação*.

CONCLUSÕES

Em que pesem todos os sonhos de anfictionismos a todos os bons propósitos enunciados em torno das mesas de conferências, o mundo de nossos dias ainda é um mundo regido pela *política de poder*. Como disse Morgenthau, é o Poder Nacional que determina os limites da política exterior — e poderíamos mesmo dizer — da Política Nacional — de cada Estado. É indispensável, portanto, que procedamos a uma avaliação tão exata, tão fria, tão desapaixonada e tão objetiva- e já vimos que isso não é fácil — quanto possível desse Poder Nacional, para que não transponhamos os limites úteis de nossa ação interna ou externa, mas também para que não fiquemos aquém desses limites, ou, em outras palavras, para que, por ignorância, por inércia, por comodismo, por falta de imaginação política, não deixemos inativos ou estagnados meios e recursos que possam ser mobilizados no campo interno ou externo. Os brasileiros oscilam intermitentemente entre o ufanismo e o desespero, entre o mais róseo dos otimismo e o mais sombrio dos pessimismos, entre a meta de nosso desenvolvimento econômico e a desgraçada metáfora do abismo que estaria por engulir-nos. Para empregar uma imagem de Koestler, caminhamos demasiado rápido do ultravioleta ao infravermelho, num mundo de poder que comporta todas as gradações e todos os matizes do espectro.

Estamos, na realidade, diante do eterno problema da adequação dos meios aos fins. Essa avaliação do Poder Nacional não poderá fazer-se de maneira teórica ou abstrata, sem atenção ao caráter de *relatividade* de todo e qualquer poder. O coeficiente de força de nosso Poder Nacional somente poderá ser medido e aferido contra a escala de nossos grandes objetivos e contra a escala dos antagonismos que, no campo interno ou externo, possam separar-nos da consecução desses mesmos objetivos.

Em conclusão, nosso dever consciente é, portanto, o de trabalhar decididamente no sentido do fortalecimento de nosso Poder Nacional, mediante o desenvolvimento de nossa economia, a recuperação de nosso homem, a modernização de nossas forças armadas, a consolidação e aperfeiçoamento de nossas instituições nacionais, o alongamento do raio

de ação de nossa diplomacia e o aperfeiçoamento do sistema regional de segurança coletiva do Hemisfério. E, fazendo isso, não estaremos fazendo mais do que seguir diretrizes seguras de estratégia geral, vale dizer, de uma Política de Segurança Nacional.

BIBLIOGRAFIA

- Hans J. Morgenthau "Politics Among Nations"
Schuman "International Politics"
Strauss - Hupé & Possony "International Relations"
Margaret Sprout "Foundations of National Power"
Stelios Castanos "Les Tendances juridiques de L'Integration Européenne"
Sidjanski, "Fédéralisme Amphictyonique"
Haroldo Laski "Studies in the Problem of Sovereignty"
Machiavelli "O Príncipe" - "Arte de Guerra"
B. Russell "Power: a new Social Analysis"
Bertrand de Jouvenel "Du Pouvoir - Histoire Naturelle de sa Croissance"
Max Weber "Economia y Sociedad" - IV volume - (tradução espanhola)
Schwarzenberger "Power Politics"

Monografias da ESG

- A-09-53 - O Poder Nacional. Seus tipos de Estrutura – Prof. San Tiago Dantas
1-86-54 - Objetivos Nacionais Permanentes - General Juarez do Nascimento
Fernandes Távora
C- 16-54 - O Poder Nacional. Seus tipos de Estrutura - Prof. Themístocles Brandão
Cavalcanti
C-25-55 - Estratégia Geral, Princípios - Coronel Napoleão Nobre
C-19-55 - O Poder Nacional: Limitações de Ordem Interna e Externa - Ney Coé de
Oliveira
C-19-56 - O Poder Nacional e suas limitações de ordem interna e Externa- CMG-
Waldemar de Figueredo Costa
C-20-57 - O Poder Nacional: Limitações de Ordem Interna e Externa - Luiz Leivas
Bastian Pinto
C-54-57 - Política de Minerais Estratégicos -João Mendes da Silva
C-30-56 - Metodologia para Formulação de uma Política de Segurança Nacional -
Coronel José Kahl Filho.

RESUMO

O autor analisa o que vem a ser o poder nacional e suas principais interpretações e limitações de ordem interna e externa, com vistas à sua mais eficiente aplicação. São

observados os compromissos internacionais, as alianças e os acordos, os organismos internacionais, os sistemas de segurança mundial, trustes e cartéis, e ainda as disparidades de poder entre as nações. O artigo conclui que, apesar de todos os sonhos de anfictionismos e todos os bons propósitos enunciados em torno das mesas de conferências, o mundo de nossos dias ainda é um mundo regido pela política de poder. Lembrando Morgenthau, é o poder nacional que determina os limites da política exterior de cada Estado.

ABSTRACT

The author analyses the meaning of the concept of *national power* and its main perceptions and limitations posed by domestic and international forces aiming at its best use. In this way many variables are considered such as alliances and agreements, international organizations, world security arrangements, multinational corporations, difference of power among nations, etc. The article concludes pointing out that in spite of aspirations translated into proposals of creating international *fora* to regulate and discipline international relations the world still continues to be strongly regulated by power politics. Quoting Morgenthau the author states that the limits of foreign policy is determined by national power capabilities.

O Autor

JOÃO AUGUSTO DE ARAÚJO CASTRO. Nasceu no Rio de Janeiro em 1919, estudou Direito na Faculdade de Direito em Niterói e, em 1940, entrou para a carreira diplomática. Representou o Brasil na conferência que criou a Organização Mundial da Saúde (OMS) e integrou a delegação brasileira na ONU de 1949 a 1953. Mais tarde, em 1962, voltaria a New York na condição de Chefe da Delegação Brasileira junto à ONU. Marcou sua atuação como Ministro das Relações Exteriores em 1963 e 1964 pela formulação de uma visão de política exterior e de segurança internacional através de pronunciamentos notáveis, como a da XVIII Assembléia Geral da ONU e da I Conferência da UNCTAD. Araújo Castro morreu em 1975, na condição de Embaixador em Washington.