

As percepções do declínio

Durante quarenta anos os Estados Unidos tiveram uma estratégia grandiosa focada no controlo do poder da União Soviética e no fortalecimento da economia de mercado pluralista através de um sistema económico internacional aberto. Em 1990 o sucesso da estratégia era claro, mas trouxe com ele novos problemas. Com a Guerra Fria terminada, os Americanos procuraram compreender qual o seu lugar num mundo sem uma ameaça soviética a defini-lo. As sondagens revelaram que metade do público acreditava que o país estava em declínio, e que a tendência daqueles que acreditavam no declínio era mais proteccionista e de aconselhar uma retirada daquilo que consideravam «compromissos internacionais demasiado alargados». Através da história, a ansiedade causada pelo declínio e pelas relações de deslocação do poder tem sido acompanhada por tensão e erros de cálculo. Agora que o poder soviético está em declínio e o poder japonês em ascendência, as teorias do declínio americano poderão desviar a atenção americana dos fardos e custos da contribuição para a ordem na política mundial.

Os Estados Unidos são certamente menos poderosos no final do século XX do que eram em meados do século. Mesmo as estimativas mais cautelosas mostram que a quota do produto global dos Estados Unidos caiu de mais de um terço do total, após a II Guerra Mundial, para um pouco mais do que um quinto na década de 80. Essa mudança representa no entanto os efeitos artificiais da II Guerra Mundial. Ao contrário das outras grandes potências, os Estados Unidos *fortaleceram-se* com a guerra. Mas essa preponderância artificial estava condenada à erosão à medida que outras nações recuperavam a sua saúde económica. O facto importante é que a quota do produto global da economia dos Estados Unidos tem sido relativamente constante durante a última década e meia. O Conselho da Concorrência adianta que a quota dos Estados Unidos do produto mundial se tem mantido constante nos 23% desde meados da década de 70. A Central Intelligence Agency, utilizando números que reflectem o poder de compra de diferentes divisas, relata que a quota americana do produto mundial aumentou ligeiramente de 25 % em 1975 para 26 % em 1988¹.

Estes estudos sugerem que os efeitos da II Guerra Mundial duraram cerca de um quarto de século e que em meados da década de 70 a maior parte do declínio já tinha percorrido o sistema. De facto, o grande ajustamento aos compromissos americanos ocorreu nessa altura, com a retirada do Vietname de Nixon e o final da conversão do dólar em ouro.

* Joseph S. Nye, Jr. é Director do Centro dos Assuntos Internacionais na Universidade de Harvard. Este artigo é extraído do seu recente livro *Destinado a Liderar: A Natureza Mutante do Poder Americano* (Nova Iorque, Basic Books, 1990).

As percepções do poder

O dicionário diz-nos que poder significa uma capacidade para fazer coisas e controlar os outros, conseguir que os outros façam aquilo que de outra forma não fariam. E porque a capacidade para controlar os outros é muitas vezes associada à posse de certos recursos, os políticos e estadistas definem poder como sendo a posse desses recursos, isto é, população, território, recursos naturais, dimensão económica, forças militares e estabilidade política. Por exemplo, nas economias agrícolas da Europa do século XVIII, a população era um recurso de poder crítico, visto fornecer uma base para os impostos e recrutamento de infantaria. Tradicionalmente, o teste de uma grande potência é a sua força de guerra. No entanto, a definição de poder está-se a afastar da ênfase dada à força militar, e às conquistas que marcaram as eras anteriores. Embora a força seja ainda o *ultima ratio* no nosso mundo anárquico, tornou-se mais dispendiosa do que em séculos anteriores, por quatro razões. A primeira, as armas nucleares, a forma mais destrutiva, envolve meios desproporcionados em relação à maior parte dos fins. Segundo, é mais dispendioso usar a força para governar populações despertadas para o nacionalismo do que nos tempos coloniais. Terceiro, a força interfere muitas vezes com outros objectivos, tais como o bem-estar económico; e quarto, há mais resistência ao uso prolongado da força da parte da opinião pública em países industrializados desenvolvidos.

Ao avaliar o poder internacional, os factores tecnologia, educação e crescimento económico estão-se a tornar mais importantes, enquanto a geografia, população e matérias-primas, embora ainda relevantes, se tomam menos importantes. Em resumo, a lista dos recursos que produzem poder mantém-se em grande parte a mesma, mas a mistura está a mudar.

Se assim é, estaremos a entrar num «período japonês» no que diz respeito à política mundial? O Japão tem certamente tido muito melhores resultados com a sua estratégia de Estado comercial após 1945 do que teve com a sua estratégia militar para criar uma Grande Esfera de Co-Prosperidade na Ásia Oriental nos anos 30². Por outro lado, a segurança do Japão perante os seus grandes vizinhos militares, a China e a União Soviética, depende grandemente da protecção dos Estados Unidos. Não devemos saltar rapidamente de mais para a conclusão de que todas as tendências favorecem o poder económico ou países como o Japão.

O que é que podemos dizer sobre as mudanças na distribuição dos recursos de poder nas próximas décadas? Os líderes políticos usam muitas vezes o termo «multipolaridade» para definir um regresso a um equilíbrio entre uma série de nações com recursos de poder aproximadamente iguais, análogo ao século XIX. Mas não é provável que seja esta a situação no início do próximo século, pois em termos de recursos de poder, e à excepção dos Estados Unidos, todos os potenciais desafiadores são deficientes nalgum aspecto. A União Soviética e a China atrasam-se economicamente, à Europa falta-lhe a unidade política, e o Japão é

deficiente tanto no poder militar como na atracção ideológica global. Se as reformas económicas inverterem o declínio soviético, se o Japão criar uma capacidade militar convencional e nuclear desenvolvida, ou se a Europa registar um aumento dramático na unificação, poderá haver um regresso a uma multipolaridade clássica no século XXI. Mas impedindo tais mudanças, é provável que os Estados Unidos retenham uma gama completa de recursos de poder — militares, económicos, científicos, culturais e ideológicos — consideravelmente maiores do que os dos outros países, e a União Soviética poderá perder a sua posição de superpotência. O próximo século poderá ver uma continuação da preeminência americana, mas as fontes de poder na política mundial sofrerão provavelmente alterações substanciais que causarão a todos os países novas dificuldades na realização dos seus objectivos. A prova do poder não está nos recursos mas na mudança de comportamento das nações. Por conseguinte, a questão crítica para o futuro dos Estados Unidos não é se entrará no próximo século como uma superpotência com o maior número de recursos, mas até que ponto será capaz de controlar o meio político e conseguir que as outras nações façam o que eles querem. Algumas tendências da política mundial sugerem que *será* mais difícil futuramente que qualquer grande potência controle o meio político e atinja aquilo que quer dos outros. O problema para os Estados Unidos não será tanto o desafio crescente de outra grande potência como uma difusão geral do poder. Enquanto a Grã-Bretanha do século XIX se viu confrontada com novos desafidores, os Estados Unidos do século XXI ver-se-ão confrontados com novos desafios.

À medida que a política mundial se torna mais complexa, assim o poder dos grandes países para atingirem os seus objectivos diminuirá. Para compreender o que está a acontecer hoje aos Estados Unidos, deve ser clara a diferença entre o poder sobre outros países e o poder sobre os resultados. Embora os Estados Unidos ainda tenham poder sobre determinados países, têm muito menos poder sobre o sistema como um todo. Está pior colocado para conseguir os objectivos que prefere unilateralmente, mas não se encontra sozinho nesta situação. Todos os principais países terão de enfrentar a natureza variável do poder na política mundial.

Política mundial em mudança

Do ponto de vista tradicional, os países são os únicos actores importantes na política mundial, e apenas alguns grandes países têm realmente importância. Mas hoje outros actores se tornam cada vez mais importantes. Embora não tenham poder militar, as corporações transnacionais têm recursos económicos enormes. Há hoje vinte corporações com vendas anuais superiores ao Produto Nacional Bruto de oito países. Os lucros anuais da IBM e da Shell, por exemplo, são ambos superiores aos orçamentos do governo central das Filipinas, Peru ou

Jugoslávia³. As corporações multinacionais são por vezes mais importantes do que outros países para a obtenção dos objectivos de um país. Em termos de crescimento económico, a produção anual no estrangeiro de tais corporações excede o valor do comércio internacional. Num contexto regional, um retrato do conflito no Médio Oriente que não incluisse as superpotências seria miseravelmente inadequado, assim como uma descrição que não falasse dos grupos judeus transnacionais, das companhias de petróleo e das organizações terroristas. Assim, a questão não é quais os actores mais importantes, se país ou não-país — normalmente o país é mais importante — mas sim que coligações mais complexas afectam os resultados nos tempos actuais.

Com os actores em mudança na política mundial, vêm os objectivos em mudança. De um ponto de vista tradicional, os países dão prioridade à segurança militar para evitar ameaças à sua sobrevivência. Hoje, no entanto, os países têm de considerar dimensões adicionais de segurança. A segurança nacional tornou-se mais complicada nas regiões onde as ameaças mudam de ameaças militares (ou seja, ameaças contra a integridade territorial) para ameaças económicas e ecológicas. Por exemplo, os canadianos não têm agora medo que as tropas dos Estados Unidos queimem Toronto uma segunda vez (como em 1813); mas têm medo que Toronto seja programado para água represada por um computador do Texas. As formas de vulnerabilidade aumentaram, e o objectivo das permutas entre políticas é o de lidar com as diferentes vulnerabilidades. Os Estados Unidos, por exemplo, engrandeceram militarmente a sua segurança da energia mandando forças militares para o Golfo Pérsico, mas também podiam promover os seus objectivos aumentando as suas reservas estratégicas de petróleo, impondo um imposto de gasolina para encorajar a sua conservação em casa, e melhorando a cooperação com instituições tais como a Agência Internacional da Energia.

Conforme argumentado acima, o poder militar é tradicionalmente o instrumento dominante mas está-se a tornar mais dispendioso. Outros instrumentos, tais como as comunicações, as competências organizacionais e institucionais, e a manipulação da interdependência têm-se também tornado instrumentos de poder importantes. Ao contrário de alguns floreios retóricos, a interdependência não significa harmonia. E muitas vezes uma dependência mútua equilibrada desproporcionalmente, e o lado menos dependente ou vulnerável da relação pode conseguir poder ameaçando manipular essa interdependência. Do mesmo modo que o menos apaixonado de dois amantes pode manipular o outro, o menos vulnerável de dois países pode usar ameaças subtis à relação como fonte de poder. Mais ainda, a interdependência é muitas vezes equilibrada diferentemente em questões diferentes, tais como questões de segurança, de comércio, e de finanças. Criando e repelindo ligações entre questões quando uma nação é menos ou mais vulnerável que a outra torna-se a arte do jogo do poder. Os líderes políticos usam instituições internacionais

para desencorajar ou promover tais ligações; procuram o fórum que melhor satisfaça os seus interesses ao definir a esfera de acção de uma questão.

Conforme os instrumentos do poder mudam, mudam também as estratégias para atingir objectivos. Os tradicionalistas vêem o objectivo da segurança e o instrumento da força militar ligados por uma estratégia de poder de compensação. Os países que querem preservar a sua independência da ameaça militar seguem uma estratégia de compensação para limitar o poder relativo dos outros países. Hoje, no entanto, as questões económicas e ecológicas implicam grandes elementos de ganhos conjuntos que apenas podem ser atingidos através da cooperação. Estas questões são muitas vezes críticas para a reeleição de líderes políticos. Um Presidente francês hoje não interferiria com o crescimento económico aumentado da Alemanha porque a interdependência económica significa que o crescimento alemão é fundamental para o crescimento francês. A decisão francesa de seguir uma política económica independente e de se manter no sistema monetário europeu no início da década de 80 é um exemplo dessa interdependência. A interacção da opinião pública democrática com as novas instituições regionais tende a reforçar-se a si própria, um factor ignorado pelos realistas que prevêem que uma Alemanha unificada «regressará ao futuro»⁴. Onde tais interacções produzem perspectivas futuras estáveis, o conceito estático abstracto de «anarquia» é alterado, e as estratégias do país são ajustadas em conformidade naquilo que se pode tornar um ciclo virtuoso.

As descrições tradicionais da política mundial referem-se muitas vezes a um sistema internacional resultante do equilíbrio das estratégias dos países. Embora até certo ponto se possa falar com utilidade de bipolaridade e multipolaridade, hoje em dia diferentes questões na política mundial têm diferentes distribuições de poder; isto é, diferentes estruturas de poder. O poder militar, em particular o nuclear, mantém-se grandemente bipolar na sua distribuição. Mas no comércio, onde a Comunidade Europeia age como uma unidade, o poder é multipolar. Os recursos oceânicos, a moeda, o espaço, a navegação e as linhas aéreas têm cada um deles diferentes distribuições de poder. O poder dos governos também varia, assim como a importância dos actores não-governamentais em diferentes questões. Por exemplo, a política da dívida internacional não pode ser compreendida sem se considerar o poder da banca privada.

Se o poder militar pudesse ser livremente transferido através das questões económicas e ecológicas, as diferentes estruturas não teriam importância, e a hierarquia geral determinada pela força militar preveria com precisão os resultados na política mundial. Mas o poder militar é mais dispendioso e menos transferível hoje em dia do que antigamente. Portanto, há mais diversidade nas hierarquias que caracterizam as diferentes questões. Os jogos da política mundial estão a ser jogados por actores diferentes, com montes de fichas diferentes, em mesas diferentes.

Podem transferir o que ganham de mesa para mesa, mas muitas vezes apenas o fazem com um desconto considerável. O jogo militar e a estrutura geral do equilíbrio do poder dominam quando a sobrevivência de países está claramente em jogo, mas na maior parte das ordens do dia da política mundial moderna a sobrevivência física não é a questão mais importante.

Para avaliar o poder num mundo pós-Guerra Fria, é necessário reconhecer que fortes elementos de continuidade tornam a preocupação pelos instrumentos militares tradicionais e as estratégias do equilíbrio do poder uma condição necessária para uma política com êxito. Mas novos elementos no mundo moderno contribuem para a difusão do poder das grandes potências. Assim, qualquer estratégia com êxito deverá incorporar tanto a continuidade como a mudança.

Difusão de poder

Há cinco tendências a contribuir para uma difusão de poder na política mundial: a interdependência económica, os actores transnacionais, o nacionalismo nos países fracos, a propagação da tecnologia e as questões políticas em mudança.

As recentes mudanças na tecnologia de comunicações e transportes tiveram efeitos revolucionários na interdependência económica. Há um século eram necessárias duas semanas para atravessar o Atlântico; em 1927, Lindbergh fê-lo em trinta e três horas; hoje em dia o *Concorde* atravessa-o em três horas. As telecomunicações modernas são instantâneas, e os satélites e os cabos fibro-ópticos permitiram que os telefonemas intercontinentais aumentassem dez vezes na última década. O declínio nos custos de transportes e comunicações revolucionaram os mercados globais e aceleraram o desenvolvimento das corporações transnacionais que transferem actividades económicas para além fronteiras. O comércio mundial cresceu mais rapidamente que o produto mundial, tornando-se mais importante em todas as principais economias. Nos Estados Unidos, o comércio mais do que duplicou o seu papel na economia nas últimas duas décadas. As mudanças nos mercados financeiros são ainda mais dramáticas. Os fluxos monetários internacionais representam cerca de vinte e cinco vezes a média mundial do comércio diário de produtos. A rápida expansão dos mercados de eurodivisas e euro-obrigações (isto é, moedas depositadas fora do seu país de origem) corroe a capacidade das autoridades nacionais de controlarem os seus mercados de capitais. Em 1975, os mercados de divisas negociaram cerca de \$10 a \$15 biliões diariamente; uma década mais tarde, negociaram \$200 biliões diariamente⁵.

Embora os governos possam intervir nesses mercados, se o fizerem com uma mão pesada incorrerão custos enormes no seu próprio crescimento económico e arriscarão consequências não intencionais. Por exemplo, os esforços do governo dos Estados Unidos na década de 60 no sentido de

abrandar a exportação de capital pelas empresas multinacionais baseadas nos Estados Unidos encorajou essas mesmas empresas a guardarem e pedirem dólares emprestados fora dos Estados Unidos. O resultado foi o rápido desenvolvimento dos mercados de eurodivisas fora dos controlos nacionais. Para além de constrangerem o modo como os países procuram atingir os seus interesses nacionais, os actores transnacionais afectam o modo como esses interesses são definidos inicialmente. O investimento transnacional cria novos interesses e complica as ligações na política mundial. Por exemplo, a Honda America está-se a tornar lentamente num fabricante americano de automóveis. Está a planear exportar cinquenta mil automóveis por ano para o Japão no início da década de 90. Os políticos americanos estão agora a pressionar os europeus no sentido de conseguirem acesso ao mercado europeu para automóveis japoneses produzidos nos Estados Unidos. Por outras palavras, um investimento transnacional mudou um interesse americano.

O caso americano não é único. Durante anos, a França limitou os automóveis japoneses a 3 % do mercado francês (a mesma percentagem que os fabricantes franceses de automóveis têm do mercado japonês) e limitaram o investimento de empresas japonesas em França. Quando os fabricantes japoneses de automóveis começaram a instalar fábricas noutros países da Europa que podiam exportar para França, o governo francês levantou as suas restrições aos fabricantes japoneses de automóveis. Um investimento transnacional mudou uma política francesa de há muito. A difusão do poder para actores transnacionais privados e a complicação daí resultante para os interesses nacionais provavelmente continuará, embora não sejam bem reconhecidas em muitas comparações dos recursos de poder dos países principais.

A modernização, a urbanização, e a crescente comunicação nas nações em desenvolvimento também difundiram poder do governo para os actores privados. O poder militar é mais difícil de aplicar hoje em dia do que no passado porque o despertar social aumentou o nacionalismo em países de outro modo fracos ou pobres. Esta crescente mobilização social torna a intervenção militar e o domínio externo mais dispendiosos. As grandes potências do século XIX esculpam e governavam os impérios coloniais com uma mão-cheia de tropas. Em 1953, os Estados Unidos conseguiram repor o Xá do Irão no seu trono com uma pequena acção dissimulada. E no entanto difícil de imaginar o número de tropas que teriam sido necessárias para repor o Xá no Irão socialmente mobilizado e nacionalista de 1979. Os Estados Unidos e a União Soviética concluíram que o custo de manter tropas no Vietname e no Afeganistão era insuportável. Em ambos os casos, a causa não era tanto o aumento de poder de um país mais fraco mas o custo de serem pessoas de fora a governarem populações socialmente mobilizadas e nacionalistas.

Outra tendência na difusão de poder é o alastramento da tecnologia moderna que fez sobressair as capacidades de países atrasados. Enquanto as superpotências se mantiveram à frente na tecnologia militar, as forças

que muitos dos países do Terceiro Mundo podem desdobrar em linha na década de 90 tornam a intervenção regional mais dispendiosa do que se fosse na década de 50. Para além disso, pelo menos uma dúzia dos países do Terceiro Mundo desenvolveram exportações significativas de armas, que foram igualadas por um desejo generalizado para a diversificação da parte dos recipientes de armas, para ganharem vantagens sobre os fornecedores únicos ou principais. Quando as armas são fornecidas de fora, o fornecedor muitas vezes tem vantagens através da assistência técnica, peças sobresselentes ou substituições. O crescimento das indústrias de armas indígenas anula essa vantagem.

Para além disso, há mais países a adquirirem capacidade para armas sofisticadas. Hoje em dia há vinte países que têm capacidade para fabricar armas químicas, e até ao ano 2000 estima-se que quinze países do Terceiro Mundo estejam a produzir os seus próprios mísseis balísticos⁶. Havia cinco países que tinham a bomba quando foi assinado o Tratado da Não-Proliferação Nuclear em 1968, e agora a Índia, o Paquistão, Israel, e a África do Sul também têm algumas capacidades nucleares. O Brasil, a Argentina e vários outros países podem desenvolver capacidades militares nucleares dentro da próxima década. No entanto, uma pequena capacidade nuclear não transformará estes países em pretendentes ao poder global; de facto poderá aumentar os riscos que enfrentam se os seus vizinhos lhes seguirem os passos ou se as armas caírem nas mãos de grupos rebeldes. Por outro lado, a capacidade nuclear realçaria o poder regional desses países e aumentaria os custos potenciais de uma intervenção regional por poderes maiores. A tecnologia também realça o poder dos grupos privados. Por exemplo, os mísseis manuais antiaéreos ajudaram as guerrilhas do Afeganistão e os novos explosivos de plástico são instrumentos eficazes para os terroristas.

A capacidade das grandes potências com grandes recursos de poder tradicional de controlarem o seu ambiente também diminui com a natureza mutável das questões da política mundial. Cada vez mais, as questões hoje em dia não opõem um país contra o outro; são antes questões nas quais todos os países tentam controlar os actores transnacionais não-estatais. As soluções para muitas das questões correntes de interdependência transnacional necessitarão de acção colectiva e cooperação entre países. Estas questões incluem as mudanças ecológicas (chuva ácida e aquecimento global), as epidemias sanitárias (SIDA), o tráfico de droga ilícito e o controlo do terrorismo. Estas questões são transnacionais porque têm raízes internas e atravessam fronteiras internacionais. Como o acidente nuclear no reactor soviético em Chernobyl mostrou, mesmo uma questão interna como seja a segurança de reactores nucleares pode de repente transformar-se numa questão transnacional.

Embora a força possa por vezes desempenhar um papel, os instrumentos tradicionais de poder raramente são suficientes para enfrentar as questões em mudança na política mundial. Os novos recursos de poder, tais como a capacidade de comunicação eficaz e de desenvolver e usar instituições

multilaterais podem-se tornar muito relevantes. Mais ainda, será muitas vezes solicitada cooperação a países pequenos e fracos, que não são totalmente capazes de gerir os seus próprios problemas domésticos de drogas, saúde ou ecológicos. Por exemplo, os Estados Unidos não podem usar os seus recursos de poder tradicional para forçar o Peru a cortar com a produção de cocaína se o fraco governo do Peru não puder controlar os grupos privados de negociantes de droga. E se o governo americano não consegue controlar a procura americana, continuará a existir um mercado transnacional para a cocaína. Embora os recursos de poder tradicionais de assistência económica e força militar possam desempenhar papéis na luta contra o terrorismo, a proliferação ou as drogas, a capacidade de qualquer grande potência de controlar o seu ambiente e atingir o que quer não é muitas vezes tão grande como os indicadores de poder tradicional sugerem.

O poder brando

Há uma segunda maneira de exercer poder. Um país pode conseguir os resultados que prefere na política mundial porque os outros países o querem seguir, ou acordaram numa situação que produz tais efeitos. Neste sentido, é igualmente importante determinar a ordem do dia e estruturar as situações na política mundial para conseguir que os outros mudem em situações específicas.

Este segundo aspecto do poder — que ocorre quando um país consegue que os outros países *queiram* aquilo que ele próprio quer — pode ser chamado o poder co-optado ou *brando*, em contraste com o poder *severo* ou de comando de *dar ordens* aos outros daquilo que se quer. Os líderes políticos há muito que compreendem o poder de ideias atraentes ou a capacidade de estabelecer a ordem do dia política e determinar o quadro de debate de forma a modelar as preferências que os outros exprimem. A capacidade de usar o que os outros países querem tende a ser associada com recursos de poder intangíveis tais como a cultura, a ideologia e as instituições.

O poder brando co-optado é tão importante como o poder severo de comando. Se um país puder fazer o seu poder parecer legítimo aos olhos dos outros, encontrará menos resistência aos seus desejos. Se a sua cultura e ideologia forem atraentes, os outros seguirão com boa vontade. Se conseguir estabelecer normas internacionais consistentes com a sua sociedade, terá menos probabilidade de ter que mudar. Se puder ajudar a dar apoio a instituições que façam com que os outros países queiram canalizar ou limitar as suas actividades das maneiras que o país dominante prefere, poderá não ter necessidade de usar o exercício dispendioso do poder coercivo ou severo em caso de negociações.

Em geral, o poder está-se a tornar menos transferível, menos coercivo e menos tangível. As tendências modernas e as mudanças nas questões políticas estão a ter efeitos significativos sobre a natureza do poder e sobre

os recursos que o produzem. Os recursos de poder co-optado — conseguir que os outros queiram aquilo que nós queremos — e os recursos de poder brando — atracção cultural, ideologia e instituições internacionais — não são novos. No início do período pós-guerra, a União Soviética lucrou grandemente desses recursos brandos como seja a ideologia Comunista, o mito da inevitabilidade e as instituições Comunistas transnacionais. Hoje em dia há várias tendências para o comportamento co-optado e os recursos de poder brando se tornarem ainda mais importantes.

Fungibilidade diminuída

A estrutura fragmentada da política mundial entre as diferentes questões tornou os recursos de poder menos fungíveis, isto é, menos transferíveis de uma questão para a outra. O dinheiro é fungível, isto é, pode ser facilmente convertido de uma moeda para outra. O poder sempre foi menos fungível que o dinheiro, mas é-o ainda menos hoje em dia do que em períodos anteriores. No século XVIII, um monarca com um tesouro repleto podia comprar infantaria para conquistar novas províncias, que, por sua vez, podiam enriquecer o tesouro. Esse simples processo aproxima-se da descrição da situação em 1740 quando Frederico II da Prússia entrou em guerra para conquistar a província austríaca da Silésia. Pode também aproximar-se da descrição do ataque do Iraque ao Kuwait em 1990. Mas o Médio Oriente mantém-se a área mais tradicional na política mundial, mais uma excepção do que a regra.

O uso directo da força para lucros económicos é geralmente demasiado dispendioso e perigoso para as grandes potências modernas. Mesmo sem agressão, a tradução de recursos de poder económico para militar pode ser muito dispendiosa. Por exemplo, não há obstáculos económicos para o Japão desenvolver uma força nuclear ou convencional importante, mas custo político tanto internamente como em relação à reacção dos outros países seja considerável. A militarização poderá nesse caso reduzir em vez de aumentar a capacidade do Japão para atingir os seus objectivos. Porque o poder é uma relação, implica contexto por definição. Fungibilidade diminuída significa que o especificar do contexto é cada vez mais importante para estimar o poder concreto que se pode extrair dos recursos de poder. Mais do que nunca se deve perguntar, «Poder para quê?». No entanto, ao mesmo tempo, e porque a política mundial apenas mudou parcialmente e a ordem do dia geopolítica tradicional continua a ser importante, há alguma fungibilidade de poder militar que se mantém. O papel proteccionista da força militar é uma vantagem importante nas negociações entre países. Este é um aspecto do poder militar que foi subdesenvolvido nas obras de alguns declinistas. Paul Kennedy, por exemplo, escreveu em 1990 que «a redução nas tensões da Guerra Fria causou uma queda no valor que muitas pessoas dão ao poder militar... reduzindo o significado da medida de poder nacional em que os Estados Unidos têm uma vantagem óbvia sobre os outros países»⁷. Um exemplo é

a dependência que os Estados produtores de petróleo conservadores têm na segurança dos Estados Unidos, que limitou as suas vantagens sobre os Estados Unidos durante a crise do petróleo de 1973 e os levou a aceitarem as tropas americanas em 1990. Os Estados Unidos são ainda os asseguradores irrevogáveis da segurança militar da Europa e do Japão, e essa protecção cria um recurso de poder nas complexas negociações entre os seus aliados. Em geral, esta necessidade de protecção aumenta a influência americana. Mesmo no próximo contexto de uma ameaça soviética reduzida, este recurso pode ser útil como fonte de influência americana. Haverá incertezas sobre o resultado da «segunda Revolução Russa», e mesmo a Rússia sozinha tem um potencial formidável. No contexto da Guerra Fria, os Estados Unidos preocuparam-se muitas vezes com a fragilidade dos seus aliados e tendeu a sacrificar alguns interesses económicos no esforço de moderar a ameaça soviética notada. No próximo contexto, no entanto, se os Estados Unidos se preocuparem menos com a ameaça soviética do que os seus aliados, talvez consiga exigir-lhes mais.

Coerção reduzida

Outra consequência da mudança na política mundial é que o comportamento do poder se *está* a tornar menos coercivo, pelo menos nos países principais. O espectro actual de coercividade vai desde as notas diplomáticas às ameaças económicas à coerção militar. Em períodos anteriores, os custos da coerção eram relativamente baixos. A força era aceitável e as economias eram menos interdependentes. No início do século, os Estados Unidos enviaram forças navais e agentes alfandegários a alguns países das Caraíbas para cobrarem dívidas, mas nas condições actuais, o uso da força contra pequenos países como a Nicarágua é mais dispendioso.

A manipulação da interdependência nas presentes condições é também mais dispendiosa. A interdependência económica normalmente traz consigo benefícios nos dois sentidos, e as ameaças de estragar a relação, se levada avante, podem ser muito dispendiosas. Por exemplo, o Japão pode querer que os Estados Unidos reduzam o seu défice orçamental, mas ameaças de se recusarem a comprar obrigações do Tesouro Americano provavelmente iriam desestabilizar os mercados financeiros e ter consequências enormemente dispendiosas para o Japão assim como para os Estados Unidos. Porque as aplicações de poder mais ameaçadoramente coercivas tendem a ser mais dispendiosas, os tipos de recursos de poder menos ameaçadores estão-se a tornar mais úteis.

O poder co-optado é a capacidade de um país estruturar a situação para que outros países desenvolvam preferências ou definam os seus interesses de modos consistentes com os seus próprios. Este poder tende a nascer de recursos como a atracção cultural ou ideológica assim como de regras e instituições de regimes internacionais. Os Estados Unidos têm mais

poder co-optado do que os outros países. As instituições que governam a economia internacional, tais como o Fundo Monetário Internacional e o GATT, tendem a englobar os princípios do mercado livre liberal que coincidem em grande parte com a sociedade e ideologia americanas. Na área da segurança, a capacidade americana de usar as Nações Unidas para caracterizar a incursão do Iraque ao Koweit como agressão (em vez de recuperação pós-colonial de uma província) foi um exemplo importante do poder brando institucional.

As corporações multinacionais são outra fonte de poder co-optado. A autora britânica Susan Strange argumenta que o poder dos Estados Unidos sobre a economia mundial aumentou como resultado da produção transnacional: «Washington pode ter perdido alguma da sua autoridade sobre as transnacionais baseadas nos Estados Unidos, mas os seus administradores ainda têm passaportes dos Estados Unidos, ainda podem ser citados nos tribunais dos Estados Unidos, e em caso de guerra ou de emergência nacional obedeceriam primeiro a Washington. Entretanto, o governo dos Estados Unidos ganhou nova autoridade sobre um grande número de corporações estrangeiras a operar nos Estados Unidos. Todas elas estão perfeitamente conscientes que o mercado dos Estados Unidos é o maior dos prémios»⁸. Este poder nasce em parte do facto de que 40% das maiores corporações multinacionais têm a sua sede nos Estados Unidos (comparado com 16% no Japão) e em parte da importância do mercado americano em qualquer estratégia corporativa global. A cultura é outro recurso de poder brando relativamente pouco dispendioso. Obviamente que certos aspectos da cultura americana não são atraentes para outras pessoas, e há sempre o perigo das influências na avaliação das fontes culturais de poder. Muitos países têm atractivos culturais que vão da língua francesa ao modelo económico japonês. Mas a cultura popular americana incorporada nos produtos e comunicações têm o atractivo mais vastamente difundido. A televisão da Nicarágua transmitia shows americanos mesmo quando o governo lutava contra as guerrilhas apoiadas pelos americanos. Do mesmo modo, os adolescentes soviéticos usam *blue jeans* e procuram discos americanos, e os jovens japoneses que nunca foram aos Estados Unidos usam blusões ostentando os nomes de universidades americanas.

Claro que há um elemento de trivialidade e de moda no comportamento popular, mas é também verdade que o país que dominar os canais de comunicação populares tem mais oportunidades de transmitir a sua mensagem e de influenciar as preferências dos outros. De acordo com estudos da UNESCO, os Estados Unidos exportaram sete vezes mais espectáculos de televisão do que o segundo país (Grã-Bretanha) e tinha a única rede global para distribuição de filmes. Embora os filmes americanos representem apenas 6 a 7% de todos os filmes produzidos, ocupam cerca de 50% do tempo de ecrã mundial. Em 1981 os Estados Unidos foram responsáveis por 80% das transmissões e processamentos de informação

mundiais⁹. Mais ainda, a língua americana tornou-se a «língua franca» da economia global.

Enquanto os americanos também podem ser muito paroquianos e introvertidos, a abertura étnica da cultura americana e a atracção política dos valores de democracia e direitos humanos americanos são uma fonte de influência internacional que as nações europeias têm num grau muito mais baixo e que os países comunistas praticamente perderam. Comparada ao Japão e à Europa, a relativa abertura americana para com os emigrantes é uma fonte de força. Quando os ideais são uma fonte importante de poder, a distinção clássica entre *real politik* e liberalismo torna-se turva. O realista que foca só sobre o balanço dos recursos de poder severo, perderá o poder das ideias transnacionais.

Reduzida tangibilidade

A natureza em mudança da política internacional também tomou os recursos de poder intangíveis mais importantes. A coesão nacional, a cultura universalista e as instituições internacionais estão a aumentar em importância. A intangibilidade também caracteriza aspectos importantes de recursos de poder económico que estão na base do poder de comando: o poder está a passar para «rico em informação» em vez de «rico em capital».

A informação está-se a tornar mais e mais abundante, mas a flexibilidade de agir primeiro com informação nova é muito rara. A informação transforma-se em poder, especialmente antes de se espalhar. Daí, a capacidade para uma resposta atempada a novas informações é um recurso crítico de poder. No contexto de uma economia baseada na informação, a matéria-prima é menos importante e a competência da organização e a flexibilidade são mais importantes. Os ciclos dos produtos estão a baixar e a tecnologia está a avançar na direcção de sistemas de produção totalmente flexíveis em que a tradição da era artesanal de fatos feitos à medida será incorporada nas fábricas modernas. O Japão é um perito nesses processos flexíveis de fabrico; os Estados Unidos e a Europa têm de fazer mais por isso, e a União Soviética e a China arrastam-se seriamente no fim.

Uma resposta atempada à informação não é só importante para a indústria mas também para serviços críticos tais como os financeiros, de seguros e de transportes. No passado, os mercados eram determinados pelas limitações nos transportes e comunicações entre os compradores e os vendedores. Hoje em dia, no entanto, os novos meios de comunicação permitem que a informação das tendências de mercado seja imediatamente acessível aos compradores e vendedores em todo o mundo. Os satélites e cabos fibro-ópticos ligam instantânea e continuamente as pessoas que observam pequenos ecrãs verdes em Londres, Tóquio e Nova Iorque. O facto da União Soviética e da China não participarem significativamente nestes mercados de crédito transnacionais é

uma séria deficiência no seu acesso aos aspectos intangíveis de poder. Na década de 80, outros governos, tais como a Grã-Bretanha e o Japão, tiveram que seguir as tendências americanas na desregulamentação dos mercados monetários e operações financeiras para manterem as suas posições nestes importantes mercados. Alterações intangíveis no conhecimento também afectam o poder militar. Tradicionalmente, os governos têm investido na espionagem humana. Neste momento, as grandes potências, como os Estados Unidos e União Soviética, têm vigilância fotográfica e electrónica contínua do espaço que permitem rápido acesso a uma variedade de informação económica, política e militar. Outros países, como a França, começam a comercializar alguma informação por satélite de baixa definição mas os Estados Unidos vão à frente na informação de alta definição.

Outro aspecto intangível de poder se levanta no contexto da interdependência. O «poder do devedor» é há muito conhecido: se nós devermos \$10 000 a um banco, o banco tem poder sobre nós. Mas se devermos \$100 milhões, nós temos poder sobre o banco. Assim, se uma relação for benéfica para ambos os lados, a possibilidade do lado mais fraco colapsar sob pressão limita o poder do lado mais forte. A distribuição evidente dos recursos económicos não descreve muito bem a situação do poder numa relação interdependente. A capacidade do país ostensivamente mais forte pode ser limitada pela organização e concentração maiores do país mais pequeno. Esta diferença ajuda a justificar o surpreendente sucesso do Canadá nas suas negociações com os Estados Unidos. Se, no entanto, o México ou alguns países das Caraíbas se tornarem demasiado fracos para negociarem com a pobreza interna ou os problemas domésticos, os fluxos de emigrantes nas fronteiras, a droga ou o contrabando poderão criar uma nova ordem do dia de política estrangeira para os Estados Unidos. Do mesmo modo, os países em desenvolvimento que não possam evitar a destruição das suas florestas afectarão o clima global, no entanto a sua própria fraqueza diminuirá o poder de os influenciar. Ironicamente, o desmazelo actual das nações fracas do Terceiro Mundo poderá reduzir qualquer capacidade futura de os influenciar em novas questões transnacionais.

Conclusão

Os americanos estão preocupados com uma estratégia apropriada para o mundo pós-Guerra Fria. Muitos retratam o problema como sendo o declínio americano e não a difusão do poder. As sondagens revelam que a ansiedade excessiva sobre o declínio muda a opinião dos americanos para políticas nacionalistas e proteccionistas que restringiriam a capacidade dos americanos de enfrentarem questões criadas pela interdependência internacional crescente. Assim, não há mérito nem no exagero nem na subestimação da força americana. O primeiro conduz a uma incapacidade

de adaptação e o segundo conduz a respostas inapropriadas tais como tratar o Japão como um novo inimigo em lugar da União Soviética.

Sem a liderança americana no fornecimento de um equilíbrio militar e um quadro geopolítico estáveis, os processos das evoluções económica e social na política mundial podem ser desestabilizados, e as perspectivas para a ordem no mundo podem diminuir. Mas a manutenção do equilíbrio militar é uma condição necessária para a ordem, mas não suficiente. Todas as nações terão de investir mais largamente no desenvolvimento de instituições internacionais para a gestão da interdependência transnacional. A longo prazo de muitas décadas, uma nova visão estratégica poder-se-á simplesmente concentrar na gestão da interdependência, mas a sua forma dependerá de muitos elementos desconhecidos, conforme a política mundial for evoluindo. A próxima década será provavelmente um período de transição; uma estratégia com êxito terá o duplo objectivo de gerir o equilíbrio geopolítico do poder herdado do passado e a interdependência emergente que aumentará no futuro.

Uma estratégia com êxito para uma nova ordem no mundo não pode descurar os problemas domésticos dentro da maior potência. Apesar de todos os seus problemas, os Estados Unidos mantêm-se no entanto a maior economia mundial com o mais alto nível de produtividade absoluta. Os declinistas estão errados nas suas analogias económicas quando comparam os Estados Unidos à Grã-Bretanha eduardiana. A situação americana não é como a da Grã-Bretanha no início do século, atrapalhada por uma Alemanha imperial que a ultrapassou tanto na força económica como militar. Os políticos usam muitas vezes o défice como desculpa para se descartarem da responsabilidade. Os Estados Unidos são um país rico que age como se fosse pobre, embora seja uma das menos tributadas de todas as nações industriais avançadas. O problema americano é causado pela política interna.

O declínio americano não poderia ocorrer através de uma acumulação gradual a longo prazo de decisões políticas que prefiram o proteccionismo e o consumo doméstico ao investimento. Em última análise, os recursos de Poder brando e severo americanos ambos dependem do tratamento de questões domésticas difíceis, tais como o défice orçamental, a taxa de Poupança, o sistema educacional e a condição das suas cidades. A força militar depende de uma base económica forte, e a atracção cultural e ideológica dependem da manutenção de uma sociedade saudável e aberta. Os americanos podem desfrutar tanto de segurança interna como de segurança internacional simultaneamente se quiserem. Se continuam a querer ambas é a questão elementar na corrente crise, e sobre as Perspectivas para urna ordem no mundo pós-Guerra Fria.

Como aconteceu muitas vezes no passado, a mistura de recursos que produz o poder internacional está em mudança. O que pode não ter precedentes é que o ciclo de conflito hegemónico com as suas guerras

mundiais concomitantes pode não repetir-se. Os Estados Unidos hoje detêm mais recursos de poder severo tradicional que qualquer outro país. Tem também os recursos brandos ideológicos e institucionais para manter o seu lugar de líder nos novos domínios da interdependência transnacional. O Problema para a ordem no mundo após a Guerra Fria será menos os novos desafiadores para a hegemonia e mais os novos desafios de interdependência transnacional, e se a maior potência representará um papel principal no desenvolvimento das instituições e coligações internacionais, ou se retornará a uma orientação introvertida.

NOTAS

¹ HERBERT BLOCK, «The Planetary Product in 1980: A Creative Pause?» (Washington, D. C., U. S. Department of State, Bureau of Public Affairs, 1981), pp. 74-75; Conselho da Concorrência, «Competitiveness Index» (Washington, D. C., 1988), app. 11 BARRY P. BOSWORTH e ROBERT Z. LAWRENCE, «America in the World Economy», *The Brookings Review*, 7, (Inverno 1988/89), p. 43; Central Intelligence Agency, «Handbook of Economic Indicators, 1988» (Washington D. C., 1988), quadro 7.

² Vide RICHARD ROSECRANCE, «The Rise of the Trading State» (Nova Iorque, Basic Books, 1986).

³ «The World's 50 Biggest Industrial Corporations», *Fortune*, 1 de Agosto de 1988, p. D3.

⁴ JOHN MEARSHEIMER, «Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War», «International Security», Vol. 15 (Verão 1990).

⁵ RAYMOND V. ERSON e DEBRA L. SPAR, «Beyond Globalism: Remaking American Foreign Economic Policy» (Nova Iorque, Free Press, 1989) pp. 99-100.

⁶ «CIA Sees a Developing World with Developed Arms», *New York Times*, 10 de Fevereiro de 1989, p. A3

⁷ PAUL KENNEDY, «Fin de Siècle America», *The New York Review of Books*, 28 de Junho de 1990, p. 31.

⁸ SUSAN STRANGE, «States and Markets» (Nova Iorque, Basil Blackwell, 1988), p. 237.

⁹ HAMIDE MOWLANA, «Global Information and World Communication» (Nova Iorque, Longman, 1986), pp. 48, 82, 94; THOMAS GULACK, «International Circulation of U. S. Theatrical Films and Television Programming in World Communications: A Handbook», ed. George Gerbner e Marsha Siefert (Nova Iorque, Longman, 1984), p. 155.