



## AS LEIS DO PODER

Diogo de Figueiredo Moreira Neto

### Introdução

O conceito de Poder de Bertrand Russell, como *energia social* leva à meditação sobre as leis que o regem como, aliás, o próprio autor o recomenda em seu clássico *Power – A new social analysis*.

Esta abordagem, que procura induzir as relações mais ou menos constantes no universo do Poder, independe, até certo ponto, de adotar-se qualquer conceito uniforme.

Seja considerado, preferencialmente, como *relação humana*, como *expressão de vontade*, seja como *expressão de capacidade*, nenhum dos teóricos do Poder prescinde de uma característica conceptual que se nós parece fundamental – a *eficácia* (1).

Assim, produzir efeitos é o que releva, explícita ou implicitamente nas conceituações elaboradas desde Gumplowicz, ainda no final do século passado, até nossos dias.

Procurando explicar como alguns de seus atributos e características informam resultados que ocorrem com alta probabilidade, chegamos às leis do poder, objeto do presente trabalho.

Entendemos por *lei*, destarte, o objeto do Conhecimento que a moderna Fenomenologia aponta como relação provável entre as coisas ou entre as ações.

(1) Eficácia está aqui no sentido vernacular puro: aquilo que produz efeitos. (Laudelino Freire, III, 2031, 2ª ed.), (C. Figueiredo, I, 936, 11ª ed.), (Pequeno Dicionário, 434, 11ª ed.), etc.

Indubitavelmente o esclarecimento de tais padrões relacionais é da maior importância para a boa *compreensão* do fenómeno do Poder, pela penetração, que permite, à intimidade das relações em que toma parte, servindo como instrumental à disposição do analista político.

### O método

A objetividade que se deseja dar a esta exposição exigirá um prévio esclarecimento sobre o método empregado para definir as leis do Poder.

De início, pesquisou-se um grande número de trabalhos, deles extraíndo-se enunciados diversos de relações que se apresentariam como características de leis ou princípios relativos ao Poder. Numa segunda fase, procurou-se agrupar tais enunciados segundo certos elementos. A terceira fase consistiu em sintetizar em uma palavra-chave (substantivo) este sentido nuclear comum a um grupo de enunciados, reduzindo-os a um enunciado comum. A quarta fase consistiu em ordenar estas palavras-chave agora designativas das próprias leis *desumidas* da pesquisa e da síntese, distinguindo-se as leis predominantemente da *estática do Poder* e as leis predominantemente da *dinâmica do Poder*.

Afora esta modesta tentativa de sistematização, a contribuição do autor está praticamente na formulação da *Lei de Defrontação* que, por isto mesmo, será tratada em última plana, após o exame das leis já tradicionalmente aceites, produto de mais de três quartéis de meditação.

### Leis da estática do Poder

Entender-se-á por *leis da estática do Poder* aquelas relações causais frequentes que dizem respeito ao Poder em si mesmo considerado.

Não exaustivamente, pode-se apresentar neste grupo as seguintes leis:

Universalidade  
Pluralidade  
Integralidade  
Neutralidade

### Lei da Universalidade

Não existem dois seres absolutamente iguais na natureza. Em consequência, sempre existirão diferenças de toda ordem entre os indivíduos, de tal forma que em qualquer relação bilateral ou multilateral necessariamente haverá um indivíduo que apresente uma diferença substantiva ou qualitativa que lhe permita impor sua vontade. Levando o mesmo raciocínio ao concerto dos grupos sociais e mesmo das nações, podemos dizer com Organski que "há um aspecto de poder em toda relação" e, ainda com este autor, acrescentar que o estudo daquele aspecto é o tema da Política (2).

(2) A. F. K. Organski — *World Politics*, Ed. Alfred Knopf, N. Y., 1969 — Cap. 6.

Esta lei afasta o irrealismo de pensar que possam existir relações sociais sem o componente do Poder e, em consequência, considerá-las em seus meros aspectos éticos ou teleológicos.

*O Poder está em toda parte na sociedade; está presente em todas as relações e lhes impõe suas próprias leis.*

### Lei da Pluralidade

É lícito considerar a pluralidade das expressões do Poder como decorrência da lei da Universalidade.

Com efeito, mesmo a preponderância de uma das formas que o Poder possa assumir — e a mais importante é a do Poder Estatal — não extingue nem minimiza a importância das demais.

Como bem define Georges Burdeau, "o Estado é Poder mas não é o único Poder existente na coletividade" consistindo, a sua rivalidade permanente, no "motor da vida social" (3).

Esta pluralidade, cultivada e garantida, é, no entender de muitos abalizados autores (de Tocqueville a Marvin Olsen, com ênfase em Robert Nisbet, Gerard de Gré e John Kenneth Galbraith) a base mesma da democracia. São forças sociais que necessitam existir, devendo, para isto, a ordem jurídica instituída, garantir-lhes além da existência, a expressão.

Mesmo nos casos de concentração extrema de Poder no Estado, com ou sem suporte ideológico, o pluralismo embrionariamente subsiste; manietado, aprisionado embora, basta que uma pequena brecha apareça para que as formas de Poder não estatais, assim latentes, se revelem, pois o pluralismo é a condição natural do Poder na sociedade.

Estas diversas concentrações de Poder, mesmo que não sejam institucionalizadas politicamente têm potencialidade de desempenhar papéis políticos, tal como, por exemplo, no seio da Nação: a família, a igreja, os meios de comunicação social, imprensa, os sindicatos, etc.

*Os Estados, como concentrações formais do Poder, convivem com miríades de concentrações formais e informais de Poder intra-nacionais, nacionais, extra-nacionais e multi-nacionais.*

### Lei de Integralidade

Esta lei foi descoberta por Ludwik Gumplowicz que a expôs em seu *Précis de Sociologie*, obra pioneira da Sociologia Política que só recentemente passou a ser avaliada corretamente quanto à contribuição para a Teoria do Poder. Considerando a dupla forma de eficácia, interna e externa, do Poder, o genial polonês,

(3) Georges Burdeau — *L'État*, Ed. du Seuil, Paris, 1970, Cap. 1, 2.

Professor de Gratz, observou que sua faculdade de ação externa aumenta proporcionalmente à medida que se desenvolve o processo de unificação de seus elementos sociais (4).

Como o Poder resulta do binômio vontade-capacidade, os elementos a serem integrados são dois. Mas, se por um lado, a integração de *vontades* em grupos sociais resulta do grau de *consciência* dos objetivos comuns a serem atingidos, a integração dos *meios* de toda ordem que externam o Poder depende da *organização* que esteja a seu serviço.

É por isto que Gumplowicz entende que, por um imperativo interno, o Poder se torna cada vez mais organizador.

Na medida em que a eficácia do Poder depende da integração dos meios disponíveis, passa a ser da natureza do Poder dispor de tais meios de modo a torná-los aptos ao emprego.

Então, o Poder se *dispõe internamente*, de modo a adquirir uma forma, um padrão intrínseco de ordem, que *organizará, por sua vez, os meios disponíveis, para executar as funções essenciais à prossecução dos objetivos a que se propõe quem o emprega.*

*A eficácia do Poder aumenta na proporção em que se desenvolve o processo de integração dos seus elementos sociais: unificando o consenso sobre seus objetivos e aprestando os meios materiais e imateriais disponíveis.*

#### Lei da Neutralidade

Tradicionalmente o estudo do Poder tem despertado escrúpulos nos que o empreendiam e suspicácia de parte da sociedade.

Foram necessários muitos séculos de estudos sociais para aceitá-lo, como hoje ocorre, como o centro da Ciência Política.

A preocupação filosófica com os fins do Estado e da sociedade, que dominou o pensamento político durante tantos séculos, desde a Antiguidade Clássica, não permitiu que se estudasse cientificamente o fenômeno do Poder.

A ignorância, em razão deste descuro, fez com que o Poder fosse considerado como algo perigoso, inumano, diabólico mesmo, obrigando os autores de Filosofia Política a extênuos exercícios de abstração sobre a *sociedade ideal* e sobre o *direito natural* de modo a evitar um engajamento embaraçoso com o tema proibido.

(4) Ludwig Gumplowicz, *Précis de Sociologie*, trad. francesa de Ch. Bayé, Paris, 1896.

Maquiavel, ao romper o tabu com seus exames duros e realistas, piorou ainda mais o problema ético, de vez que, estrincando a *Política da Moral*, como Disciplinas independentes, lançou aquela ao desprezo dos homens virtuosos, à sombra de um anátema que perduraria por séculos.

Ainda hoje não são poucos os que confundem a política do acesso ao poder com a política do emprego do poder; confundem os fins com os meios e toleram o Poder como um mal necessário, origem dos conflitos, pai da corrupção, o próprio mal, uma criação do demônio.

O Poder, todavia, como *instrumento* da dinâmica social, na verdade, como qualquer instrumento, não é bom nem mau em si mesmo; é *neutro*, tanto podendo servir aos objetivos mais elevados como aos mais baixos e anti-sociais.

Como conclui A. F. K. Organsky em obra já consagrada (5), "em resumo, o poder em si mesmo não é bom nem mau", é *neutro*, dependendo do emprego que se lhe dê.

#### Leis da dinâmica do Poder

Entende-se por *leis da dinâmica do Poder* aquelas que dizem respeito ao Poder considerado em sua atuação no universo social.

Sem preocupação de taxatividade, pode-se agrupar as seguintes principais leis.

- Conservação
- Expansão
- Relatividade
- Eficiência
- Defrontação.

#### Lei da Conservação

Ao sugerir o símile do *Poder*, no mundo social, com a *energia*, no mundo físico, Bertrand Russell (6) avançou, como consequência, um princípio da conservação à semelhança dos que explicam a permanência de grandezas em sistemas físicos e químicos e, mais recentemente, do que veio a ser unificado para todos os campos por Einstein.

Assim, como a energia é uma só, tenha ela o eventual aspecto de energia mecânica, energia química, energia eletromagnética, energia calorífica, etc., o Poder é um só seja qual for o aspecto em que predominantemente se revele nas relações sociais.

Ora o Poder se apresentará sob o aspecto de pura coerção, ora de coerção institucionalizada, ora de persuasão, ora de autoridade religiosa, ou paterna, ora de

(5) Op. cit.

(6) Bertrand Russell, *El Poder en los Hombres y los Pueblos*, Losada, Buenos Aires, 1946.

dependência econômica, ora de ascendência moral, ora de predominância intelectual, mas será sempre um fluxo que moverá a sociedade segundo as vontades, mais ou menos caracterizadas dos que o empregam.

O Poder coercitivo puro, da força bruta, pode transformar-se em poder jurídico; o poder religioso, em poder político; o poder familiar, em poder econômico e assim por diante, em inesgotáveis combinações.

Já Gumplowicz colocava a noção de Poder na base, arranjando sobre ela, conforme prevalecessem certos aspectos nas relações em exame, o Direito, a Moral, a Religião, a Economia, etc., como canais de expressão do Poder (7). Esta colocação que atribui ao fator político evidente prevalência sobre o econômico, fê-lo alvo das críticas dos teóricos comunistas que vêem o Poder como exclusivamente originado pela produção econômica, como expressamente relembra Marvin Olsen numa breve alusão a Marx como teórico do poder (8).

A Lei da Conservação, na síntese de Bertrand de Jouvenel, pode enunciar-se assim: "o Poder muda de aspecto mas não de natureza" (9).

### Lei de Expansão

Desde os primeiros estudos de Sociologia Política já os autores observaram que o Poder é dinâmico por natureza e, como afirmava um dos pioneiros, tantas vezes citado precisamente em razão de seu notável descortino, o polonês Gumplowicz, "manter o Poder é crescê-lo" (10).

Com efeito, como decorrência da Lei da Conservação, há uma permanente transformação, que, se aparentemente desgasta uma expressão do Poder, acaba por reforçar uma outra, resultando, em suma, uma tendência insopitável de crescimento que só pode encontrar impedimento na defrontação com outro Poder igual ou maior.

Comentando essa propriedade, Georges Langrod observa que "o Poder não parece jamais estacionário mas se encontra em evolução permanente e tende, sem cessar, a crescer para subsistir" (11).

Enquanto não encontrar obstáculo que o detenha — e este obstáculo só pode ser uma outra expressão igual ou mais forte — o Poder, cumpre seu inexorável destino de expandir-se, dominando, transformando e incorporando todas as demais manifestações de menor capacidade. No universo do Poder não existe vácuo; onde um Poder recua outro lhe toma o lugar.

(7) Ludwig Gumplowicz, *Die Soziologische Staatsidee* — 2ª ed. 1902, Innsbruck, apud. Georges Langrod, *Le Pouvoir* II, Presses Universitaires de France, Paris, 1956, p. 150.

(8) Marvin e Olsen — *Power in Societies*, Indiana University. Mc Millan, 1970, p. 70.

(9) Bertrand de Jouvenel, *Du Pouvoir* livro V, p. 319.

(10) Op. cit. p. 259.

(11) Georges Langrod, in *Le Pouvoir* I, Presses Universitaires de France, Paris, 1956, pp. 143 e 55.

Crescendo e se organizando, como um ser vivo, o poder está indefinidamente em expansão o que levou George Burdeau a afirmar que "no universo político, todo Poder tende ao monopólio" (12) e a Bertrand de Jouvenel a sublinhar que em razão do próprio caráter expansionista ocorria uma transformação qualitativa que faz o Poder evoluir de uma natureza puramente egoísta para a social (13).

*Todo o Poder tende a se expandir até que seja impedido por outro.*

### Lei da Relatividade

Aqui se exprimiu o duplo condicionamento aos fatores tempo e espaço. Ao tempo, porque os meios integrados hoje podem nada valer amanhã e ao espaço, porque o Poder estimado em sua capacidade de produzir efeitos internamente nada tem a ver com o Poder avaliado em função de sua capacidade de impor-se externamente.

Mas a relatividade não diz só respeito ao espaço e tempo; também apresenta um aspecto subjetivo pois a capacidade de produzir efeitos não é só aquela que resulta dos próprios meios integrados no Poder mas da imagem que dele se tenha. A "aparência" de Poder é, em si mesmo, uma sorte de Poder que, por ser de alta subjetividade, é de extrema relatividade. Eis porque o *bluff* é um instrumento de dissuasão tão bem empregado em certos casos.

A relatividade espacial tem mais um aspecto curiosíssimo, assinalado por Spykman (14): é que o Poder decresce na razão inversa das distâncias a que se aplica.

Finalmente, a maioria dos teóricos do Poder contemporâneos acabam por concluir que o Poder de uma nação é conceito despido de sentido a não ser considerado em relação a um outro Poder Nacional.

Claro está que essa relatividade, tão bem afirmada, não necessita ficar confinada à expressão Nacional de um Poder, ainda que seja mais estudada em obras de Política Internacional, como o fazem Vernon Van Dyke (15), H. J. Morgenthau (16), Norman Palmer (17), A. F. K. Organsky (18), Nicholas Spikman (19), Frank Simonds & Brookes Emeny e L. Falk Stanley (20), entre outros; assim é que se pode enfeixar todas estas considerações numa só proposição.

*Qualquer Poder, individual, grupal ou nacional, seja considerado em sua atuação interna ou externa, seja em sua atuação imediata ou diferida, seja em sua*

(12) *Op. cit.*, Cap. 1, 2.

(13) *Op. cit.*, Cap. VII.

(14) Nicolas Spykman, *American Strategy*, apud. Golbery do Couto e Silva, LS-1-III-4, ESG.

(15) Vernon Van Dyke, *International Politics*.

(16) H. J. Morgenthau — *Politics among Nations*

(17) Norman Palmer — *International Relations*

(18) *Op. Cit.*

(19) *Op. Cit.*

(20) L. Falk Stanley — *The Environment of National Security*

*atuação próxima ou remota, só pode ser considerado em relação a um outro Poder que efetiva ou virtualmente se lhe defronte.*

#### Lei da Eficiência (21)

Outra consequência da Lei da Expansão é a condenação do Poder à eficiência. Ele só pode existir se alcançar, ainda que em alguma medida, os objetivos a que se aplica.

Ao expandir-se, os objetivos estarão cada vez mais externos ao centro do Poder e qualquer ineficiência representará uma paralização que pode vir a ser, até mesmo, fatal.

Se "manter o Poder é crescê-lo", seu emprego deve ser eficiente, bem como eficientemente determinados os seus objetivos, pois o fracasso o esvazia de várias maneiras: pelo desgaste inútil dos meios empregados, pela perda de integração que causa o abalo da confiança e pelo fortalecimento relativo dos Poderes antagonônicos.

A sistemática ineficiência do Poder leva a seu desaparecimento ou, melhor dito, à sua substituição; pois como o universo do Poder não admite vácuo, sempre outras formas e expressões estarão presentes para ocupar-lhes o espaço perdido.

A observação de Georges Burdeau de que "é bem evidente que não basta ao Poder se prevalecer de sua origem. (pois) Ele se justifica pela função que preenche" (22), pode ser extrapolada para abranger toda relação do Poder com o objeto de seu emprego: não basta ao Poder ter existência em sua vontade e capacidade; ele deve produzir um grau mínimo de efeitos a que se propõe para continuar a existir como uma unidade fenomênica. Se não for eficiente a esse mínimo, cede lugar a uma forma mais eficiente. É por isto que pensadores como Bertrand Russell conceituaram o próprio Poder como "a produção de efeitos desejados" (23) e Raymond Polin afirma que "um Poder é por definição um Poder eficaz" (24).

Como um órgão, que depende do exercício de suas funções para existir plenamente, o Poder como diz Organsky "cresce e diminui com o uso".

Se seu uso é eficiente, pode-se ajuntar, o Poder cresce; se não é eficiente, conclua-se, o Poder tende a desaparecer.

Resumindo as idéias acima: *o Poder é função de sua própria eficiência.*

#### Lei da Defrontação

Ao se expandir, o Poder fatalmente faz face a outros Poderes e quanto mais se expande, um maior número e das mais diversificadas formas defrontará.

(21) Neste trabalho não há a preocupação de utilizar-se a diferença muito empregada em Teoria de Análise de Sistemas, entre eficiência e eficácia. Para os efeitos aqui pretendidos, são perfeitamente sinônimas.

(22) *Op. Cit.*, 2.

(23) Bertrand Russell, *O Poder, uma nova análise social*, p. 24.

(24) Raymond Polin, *Le Pouvoir*, Presses Universitaires de France, 1956, p. 56.



À inexorabilidade do *crescimento* e à impossibilidade de *existência* de "espaços vazios" de Poder, deve-se a inafastabilidade da *defrontação*.

*O Poder que se expande defronta*. Seria em síntese o enunciado desta terrível lei.

Sabendo-se que a defrontação é inevitável e que o resultado, em termos de sobreexistência do Poder, há de apresentar um mínimo de eficiência de desempenho, é de toda utilidade conhecer-se todas as relações teoricamente possíveis entre Poderes. Se, basicamente, todas as modalidades se resumem a dois gêneros: *relação de cooperação* (se os Poderes se somam) ou *relação de antagonismo* (se os poderes se confrontam), as espécies apresentam várias alternativas.

Note-se, todavia, que nem toda *defrontação* (fato) importa em *confrontação* (ato). Podê ser mais *eficiente* para os Poderes que se defrontam em certas relações adotar a cooperação que os levará a garantir um êxito comum.

Se a defrontação se resolve em cooperação, os Poderes cooperadores passam a agir como uma Unidade, pelo menos em certas relações predeterminadas; se a defrontação se radicaliza em antagonismo, ou a relação se equilibrará ou prevalecerá o poder mais capaz, resolvendo-se, em *última ratio*, em *dominação*.

#### Relações de Poder

Em razão da Lei de Defrontação, dois Poderes tendem a se defrontar à proporção em que expandem sua atuação (Lei de Expansão). Esta defrontação decorre da própria proximidade ou coincidência dos interesses objetivados.

Nas relações internas e nas externas, a defrontação conduz a dois tipos básicos de relacionamento; de *Cooperação* e de *Antagonismo*. Um terceiro tipo seria a minimização de relacionamento tendendo a uma situação abstrata de *Isolamento*.

Vamos aplicar este quadro ao campo das relações internacionais.

A *relação de Cooperação* se caracteriza pela união de vontades levando-as a uma maior ou menor soma de suas capacidades, para atingir efeitos desejados pelas partes. Há cooperação na prossecução de interesses comuns. Inegavelmente a relação de Cooperação é sempre eticamente preferível, uma vez que é uma forma de atender ao Desenvolvimento com alto grau de Segurança.

A *relação de Antagonismo* se caracteriza pela dialética de vontades, conduzindo a uma maior ou menor confrontação de capacidades, visando a resultados opostos. Há antagonismo na coincidência dos interesses.

O realismo político, reconhecendo a disseminação destas relações, geradoras de conflitos de toda ordem, tem seu estudo como essencial, dada sua importância na definição da Segurança, quer interna quer externa.

As *relações de Cooperação* podem se apresentar, como foi dito, com maior ou menor aglutinação, daí as modalidades: *Unões* e *Alianças*.

Nas *Alianças*, a cooperação é restrita e não leva à criação de qualquer entidade para dirigir o Poder resultante. As entidades que se aliam mantêm suas identidades não obstante juntarem suas capacidades para atingir objetivos comuns, de Desenvolvimento e de Segurança. Distinguimos, assim, as alianças exclusivamente de defesa (Militares) das que visam a interesses mais complexos.

Nas *Uniões* a cooperação é mais completa; caracteriza-se pela criação de um terceiro ente que será titular parcial (Confederação) ou total (Federação) do Poder soberano resultante.

As *relações de Antagonismo* podem se apresentar também em vários graus, de confrontação, desde as situações em que ainda é possível obter-se a *Contenção* de emprego violento do Poder até aqueles em que a *Beligerância* se instaura, levando ao embate indireto ou direto dos Poderes que não puderam ou souberam obter seu equilíbrio.

Nas relações de *Contenção*, como a palavra indica, entende-se que o possível Poder agressor está *contido*, seja por uma situação de *Equilíbrio*, em que o balanço dos Poderes não pende claramente para nenhum Poder ou conjunto de Poderes em cooperação (Alianças), seja pelo reconhecimento da inutilidade prática da agressão (Dissuasão).

Nas relações de *Beligerância* a aplicação violenta do Poder que as caracteriza ora far-se-á através do acionamento de outro Poder, de forma *indireta*, surgindo a figura da chamada "guerra por procuração" ora pelo envolvimento de forma *Direta* dos Poderes antagonísticos, levando à *Denominação* de um ou de outro.

Uma singularidade destas relações está na formação histórica dos Estados, ora por via das Uniões, especialmente a Federação, ora da Beligerância, especialmente a *Dominação*.

### Conclusão

Tanto a Política, como a arte de *orientar o Poder*, como a Estratégia, como arte de sua *aplicação*, hão de considerar, para lograr a *dupla eficiência* a que visam, as leis que o regem.

Ao acerto na marcação dos objetivos há de resultar uma *Política eficiente*, mas esta só se completa com a habilidade no emprego dos meios, do que resulta uma *Estratégia eficiente*.

Uma completa a outra e de tal forma se interagem que podemos entendê-las, Política e Estratégia, como, fatores: se a Política é eficiente na orientação do Poder e a Estratégia não o é na sua aplicação, o produto é ineficiente e vice-versa; para que haja eficiência do resultado, há que buscar-se a de ambos os fatores.

O estudo teórico das relações mais ou menos constantes que se classificou como *Leis do Poder*, poderá concorrer para um melhor entendimento deste fenômeno social e, então, há de se chegar a seu *controle*, dominando-se uma nova técnica social para que os homens e as nações convivam em cooperação constante.

Spinoza deixou-nos um Teorema de Ética que deve ser lembrado por sua oportunidade: "As coisas que contribuem para a sociedade comum dos homens, dito de outra maneira, as coisas que fazem com que os homens vivam de acordo, são úteis, e, inversamente, são más aquelas que trazem a discórdia à cidade" (25).

A Ciência do Poder é, pois, útil, na medida em que melhor informa a Política e a Estratégia, artes aplicadas do Poder.

(25) B. Spinoza, *Éthique*, in Livro IV, Teorema 40, Ed. Classiques Garnier, Paris, 1953, pp. 84/85 (Propositio XL — Quae ad hominum communem Societatem conducunt, sive, quae efficiunt, ut homines concorditer vivant, utilis sunt, et illa contra mala, quae discor-  
in Civitatem Inducunt).