

# A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO PODER NACIONAL: UMA PROPOSTA PARA A FORMATAÇÃO DE UM MODELO DE ANÁLISE CRATOLÓGICA

MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA<sup>1</sup>

## Resumo

Este ensaio apresenta possibilidades de compreensão dos efeitos da Administração Política do Estado sobre seu poder nacional. Optou-se por explorar uma lacuna identificada na literatura disponível sobre Administração Política como campo do conhecimento: a da análise metodológica do poder nacional. A análise sobre o Estado Nacional a partir do prisma da Administração Política não pode prescindir de análise do elemento “poder”, essência basilar da dimensão Política que qualifica a Administração no bojo da abordagem teórica aqui tratada. Buscou-se adaptar existente modelo de análise do poder nacional aos pressupostos da Administração Política, argumentando-se pela viabilidade da convergência dos dois *approaches*. Para tanto, aplicou-se o modelo desenvolvido por Hans Morgenthau, autor realista das Relações Internacionais. A Metodologia aplicada estruturou-se, portanto, a partir da análise descritiva de cada elemento do poder nacional atrelado ao modelo apresentado, com posterior evidencição dos pontos de encaixe das duas abordagens teóricas. O ensaio é finalizado com uma proposta de avanço nos estudos que conectem Administração Política e Cratologia na análise das ações empreendidas pelos Estados Nacionais. São apresentados modelos de análise a serem aplicados em estudos futuros.

**Palavras-chave:** Administração Política; Análise do Poder Nacional; Cratologia; Modelos de Análise.

## Abstract

This essay presents possibilities of comprehension of the effects of National State's Political Administration on its national power. An option to explore an identified gap in the available

---

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Jorge Amado; Bacharel em Administração pelo Centro Universitário Jorge Amado; Especialista em Política e Estratégia pela Universidade do Estado da Bahia; MBA em Gestão da Inteligência Estratégica pela Faculdade Batista Brasileira; Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia; Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professor e Coordenador do Bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário Jorge Amado. E-mail: souza.matheus@uol.com.br

literature about Political Administration as an academic field was made: the one concerning the methodological analyses of national power. The Political Administration Analysis Framework applied to understand National States cannot be sustained without a structured analysis of the element “power”, an essential fundament of the Political dimension that characterizes the theoretic approach discussed here. This work aimed to adapt existing national power analysis framework to the structuring assumptions of Political Administration. It is advocated that there is a viable convergence between these two approaches. In order to develop this proposal, Hans Morgenthau’s (an International Relations realist author) model was applied. Therefore, in terms of methodological strategy, every national power element established by Morgenthau was described and correlated with the conceptual proposals of the Political Administration Framework. The essay’s conclusion encourages further advances of studies that connect Political Administration and Cratology in researches about the actions of National States. Finally, other models for analyzing national power are presented as a possible reference for future reflections.

**Keywords:** Political Administration; National Power Analysis; Cratology; Analysis Frameworks.

### **Proposta de modelo de análise cratológica no âmbito da Administração Política**

Administração e poder não são elementos dissociáveis. Se administração quer dizer “[...] transformar, conduzir para... direção de...” (Santos; Ribeiro & Santos, 2009, p. 928), as ações dela oriundas são permeadas por dinâmicas de poder. Segundo João Ubaldo Ribeiro (2006, p. 187), a distinção entre Administração e Política “[...] não resiste a um exame crítico rigoroso”.<sup>2</sup> De modo mais fundamental, a Administração Política enquanto campo do conhecimento tem por propósito descrever, compreender e prescrever a aplicação do poder com vistas ao alcance de objetivos estabelecidos, seja no setor público ou no setor privado. A finalidade primal da Administração Política (abordagem crítica e com potência para propor mudanças nas realidades sociais) em seu esquema teórico

---

2 “A Administração Pública tem a ver com o governo, e este é o próprio centro formal da realidade política. Não importa que o profissional julgue estar sendo conduzido exclusivamente pelos seus conhecimentos técnicos, postos à disposição de um governo qualquer. O conhecimento técnico em ciências sociais — e Administração, como foi visto, é ciência social aplicada — não se pode despir de sua operacionalidade política. Quem serve a um governo age politicamente, quer o perceba, quer não. Mais ainda, a ignorância de sua funcionalidade política, o alheamento ao universo de valores que o cerca, coloca o administrador na posição de mero instrumento passivo, de uma quase máquina, destinada a cumprir instruções programadas. Dir-se-á, contudo, que o administrador de empresas, aquele que se preocupa em racionalizar o funcionamento de entidades privadas, não partilha da condição do administrador público. Novamente, aqui, a argumentação é encoberta por uma falácia de uso corrente. [...] A existência da empresa privada é interdependente com a existência de um sistema político determinado. A empresa privada define, assim, um *modus vivendi*, uma estrutura estatal, toda uma dinâmica política. Sem ela, o nosso sistema político seria outro. Acrescente-se a isso que a responsabilidade sobre seu próprio destino e sobre o destino da coletividade é clara e intensamente determinada. Em segundo lugar, a profissão de administrador é política por excelência, devido à própria natureza da função por ele desempenhada” (Ribeiro, 2006, p. 187).

geral, voltado para a leitura do Estado e da Sociedade, é contribuir para o alcance do bem-estar da humanidade (Santos, 2009b, p. 52).

Este campo do conhecimento trata, portanto, da condução, do direcionamento, da aplicação ou, de modo mais contundente, de como o poder é (ad)ministrado na consecução das tarefas sociais voltadas para a produção e para a distribuição dos bens e serviços necessários para a vida em um determinado patamar de bem-estar social (Santos; Ribeiro; Santos, 2009). Em seu percurso enquanto abordagem teórica em contínua consolidação, muitos avanços já foram feitos no que tange às discussões sobre a dimensão política da Administração, sobre sua metodologia, epistemologia e ontologia (Santos, 2009a; Gomes, 2010), e sobre sua viabilidade enquanto outra forma de interpretar o Brasil e o mundo (Santos; Gomes, 2017). Entretanto, se por um lado já há muitas reflexões dedicadas ao pilar da Administração, por outro ainda há espaço para avançar sobre o conceito essencial que fundamenta o pilar da Política — a ideia de poder. Este ensaio tem por objetivo contribuir para a reflexão de natureza metodológica acerca deste conceito aplicado à Administração Política, que carece de contribuições sistematizadas no que se refere à sua cratologia.<sup>3</sup> Busca-se, portanto, neste texto, propor um modelo de análise cratológica da Administração Política voltado para o poder nacional. Note-se que se trata, em última instância, de proposta de método de avaliação da administração política.<sup>4</sup>

É de indiscutível importância alertar sobre a necessidade de determinação de recorte temporal bem delineado para a viabilização do modelo de análise proposto neste ensaio. Tal delimitação é funcional para a proposta de análise aqui apresentada por permitir de modo mais explícito e direto a compreensão e a aplicação dos conceitos de temporalidade administrativa,

---

3 “Da raiz etimológica, cratologia significa o estudo científico do poder e de suas relações e implicações em vários ambientes. O kratos (κρατος), do grego, que compõe a essência da democracia originada nos moldes clássicos à época de Péricles, também se desdobra para os fundamentos da natureza da política internacional como essência e matéria no termo, porém não está associado com o demos (povo; governo do povo pelo povo), mas com o logos – busca de conhecimento. Ou seja, a cratologia enseja obter e manusear um conhecimento (logos) sobre a natureza do poder no relacionamento humano visando a sua mensuração e sua compreensão crítica” (Castro, 2016, p. 165).

4 De modo similar a outros campos do conhecimento, a grafia em minúsculas refere-se ao objeto de análise, ao passo que a maiúscula à disciplina em si. Desta forma, quando se escreve “administração política” se está referindo aos atos e fatos administrativos em sua dimensão política; quando se escreve “Administração Política”, está sendo feita alusão ao campo do conhecimento.

burocrática, normativa e temporalidade teórica,<sup>5</sup> conceitos fundamentais para adequada avaliação do poder nacional a partir de uma leitura política no escopo disciplinar da Administração.

Além disso, ao se perceber a Administração Política enquanto paradigma de análise do Estado e de suas ações, não se pode prescindir de uma avaliação da aplicação do poder nacional, especialmente quando se tem em mente a reflexão sobre, e a estruturação de, “caminhos para a construção do Projeto Nacional” (Santos; Gomes, 2017). Neste sentido, propõe-se aqui como referencial para viabilizar, num primeiro exercício, tal análise, a aplicação do modelo de apreciação do poder nacional desenvolvido por Hans Morgenthau (2003).

Apresentada na parte três de seu livro clássico — *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*, publicado originalmente em 1948 —, a discussão sobre poder nacional empreendida por Morgenthau (2003) se dá a partir de três pilares: a busca pela compreensão da essência do poder nacional; a identificação dos elementos que formam o poder nacional; e os parâmetros a serem considerados para se realizar uma avaliação daquele. Para os fins deste ensaio, serão concentrados esforços na aplicação do segundo pilar apresentado.<sup>6</sup>

Morgenthau (2003) compreende que o poder nacional é formado por nove elementos, divididos em dois grupos — “[...] os relativamente estáveis e os que estão sujeitos a mudanças constantes” (Morgenthau, 2003, p. 215). A despeito dessas diversas facetas, o autor assevera que o poder nacional é algo único e indivisível, cujos elementos possuem uma dinâmica de influência mútua, e o desequilíbrio destes (e entre eles) pode

---

5 “A primeira dimensão da temporalidade é a que aqui denominamos administrativa, burocrática, normativa e que está associada ao mandato do indivíduo ou partido, eleito pelas regras em vigor, para governar/gerenciar uma empresa, um sindicato, um partido político, uma cidade, uma nação. Findo o mandato, o indivíduo ou partido é obrigado a deixar o comando da instituição, até então sob sua responsabilidade de dirigir, e ser sucedido por outro indivíduo ou partido com as mesmas fundamentações técnicas, políticas e ideológicas ou não. À outra dimensão da temporalidade denominamos teórica, não está associada ao tempo regulamentar do mandato, mas sim ao tempo técnico necessário para o cumprimento da finalidade, que se expressa no bem-estar pleno da humanidade. Isto é que é fundamental e, nesse sentido, a temporalidade administrativa, burocrática, normativa deve subordinar-se à temporalidade teórica. A alternância no poder de indivíduos, de partidos ou de ideologias não deve perder de vista essa noção de temporalidade e, muito menos, que a dimensão administrativa da temporalidade deva estar sempre subordinada à dimensão teórica” (Santos; Ribeiro & Santos, 2009, p. 936).

6 O primeiro pilar apresenta uma discussão conceitual sobre poder, nação e nacionalismo; o terceiro apresenta uma discussão sobre avaliação do poder nacional voltada para a compreensão da política internacional. Em posteriores avanços do ensaio aqui apresentado, talvez seja interessante versar sobre os elementos postos no primeiro pilar; não é o caso para o momento, assim como não o é uma discussão sobre política internacional.

ter efeito negativo sobre a permanência e o caráter do poder nacional. Os nove elementos, ou fatores, do poder nacional são: geografia; recursos naturais; capacidade industrial; grau de preparação militar; população; índole nacional; moral nacional; diplomacia; e qualidade do governo (Morgenthau, 2003).

A geografia é o mais estável dos elementos de poder (Morgenthau, 2003, p. 215). A ela dizem respeito variáveis como: tamanho do território, localização geográfica, caráter das fronteiras (Gonçalves, 2005) e posicionamento em relação a países vizinhos (Sarfati, 2005). Eis aqui uma frente nova para os estudos da Administração Política: se a geopolítica é “[...] a influência dos fatores e condições geográficas na identificação e na fixação dos Objetivos do Estado, ou seja, na sua Política” (Mafra, 2006, p. 26), e a geoestratégia é “[...] a arte de preparar e de aplicar o Poder, para a conquista e a manutenção dos Objetivos estabelecidos ou fixados pela Política, quando em decorrência das condições geográficas (Geopolítica)” (Mafra, 2006, p. 27), torna-se necessária a análise da administração política dos Espaços pelo Estado, a partir da aplicação do poder nacional, com vistas ao alcance dos objetivos nacionais — em especial a busca pelo bem-estar da sociedade. Teses geopolíticas e ações geoestratégicas são concebidas, implementadas e avaliadas por administradores políticos.

O segundo elemento — também relativamente estável, segundo Morgenthau (2003) — são os recursos naturais. O autor os divide em duas categorias: alimentos e matérias-primas (dando destaque, dentro desta última, para o petróleo). A própria ideia de bem-estar social — ao nível mais básico — é indissociável da atenção à dimensão estratégica dos alimentos enquanto elemento do poder nacional. Tanto a produção, quanto a distribuição e a qualidade desse elemento, estão na base das dinâmicas sociais mais fundamentais e de preocupação da Administração Política.<sup>7</sup> O mesmo pode ser dito em relação às matérias-primas, pois delas serão retirados os recursos necessários para a garantia de outros elementos fundamentais para a vida material — desde medicações, a roupas, calçados, materiais de construção, ou insumos para a produção de outros bens e

---

<sup>7</sup> “[...] para qualquer nível de renda (PQNR), devemos adotar uma política de distribuição/bem-estar. Depois desse procedimento, é verificado que se a renda social, depois de distribuída de acordo com critérios socialmente aceitos, não for suficiente para superar a materialidade e garantir certo nível de bem-estar, é necessário se implantar uma política econômica de crescimento de modo a expandir a riqueza social para níveis humanitariamente requeridos” (Santos; Ribeiro & Santos, 2009, p. 933).

geração de emprego e renda. Acrescente-se a isso o peso que tais elementos possuem para o estabelecimento do nível de vulnerabilidade externa de um país quando altamente dependente da importação dos mesmos (Gonçalves, 2005).

Terceiro elemento do poder nacional apresentado por Morgenthau (2003), a capacidade industrial é fator crucial para o dimensionamento daquele. Tal elemento mantém relação íntima com Administração Política enquanto campo do conhecimento, especialmente se “[...] entendemos ser a administração política a forma pela qual a Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 106). Tais organização e estruturação se estabelecem a partir da identificação de uma finalidade institucionalizada politicamente — ou seja, de uma direção a ser seguida conforme compreensão celebrada no âmbito da administração política do Estado. Em outras palavras, o papel a ser exercido pelo Estado na gestão dos processos sociais de produção se dá em função do objetivo nacional por ele compreendido, e o estabelecimento de tal objetivo é tanto fruto de dinâmicas políticas, quanto é o próprio objeto da gestão a ser realizada por administradores políticos da produção social de dado país. O Estado é um grande administrador político que dá, ou retira, incentivos para determinado setor produtivo; cria e aplica normas; beneficia ou pune organizações; aumenta ou diminui sua dependência ou interdependência em relação a outros atores. Enfim, o Estado (ad)ministra a organização social da produção, influenciando diretamente a capacidade industrial nacional.

Outra faceta do poder nacional, o grau de preparação militar é compreendido por Morgenthau (2003) como dividido em três esferas — tecnologia, liderança e quantidade e qualidade das Forças Armadas. Talvez neste fator do poder nacional resida a relação mais imediata — após a dimensão produtiva e distributiva — entre a administração política de determinado setor, e a busca pela garantia de num nível mínimo de bem-estar social. A incapacidade, ou as dificuldades, em se garantir a integridade das fronteiras nacionais contra ameaças externas (transnacionais ou não), é um aspecto que faz surtir seus efeitos de modo direto sobre as pessoas. Do tráfico de pessoas ou mercadorias, até a perspectiva de submissão a outro Estado Nacional, a defesa de um país não pode ser objeto de negligência por parte dos administradores políticos que conduzem o Estado.

Intimamente ligada à dimensão militar do poder nacional, o fator “população” é presente em praticamente todos os modelos de análise cratológica (Chang, 2004). Uma grande população pode significar uma grande força produtiva, ou uma grande força armada. Entretanto, se não estiver equilibrado com outros elementos do poder nacional, tal fator pode significar um grande desafio para a administração estatal. Uma grande população pauperizada, sem acesso a, por exemplo, alimentos em quantidade e qualidade necessárias, torna-se causa de redução do poder nacional (Morgenthau, 2003). O mesmo pode ser dito em relação a outros bens fundamentais para a vida humana, especialmente se for considerada a necessidade de garanti-los para qualquer nível de renda (Santos; Ribeiro & Santos, 2009). O equilíbrio dos elementos do poder nacional (Morgenthau, 2003) é imprescindível para o cumprimento do papel do Estado quando compreendido a partir do campo da Administração Política — qual seja, administrar as relações sociais de produção e distribuição (Santos; Ribeiro & Santos, 2009) —, especialmente no atual estágio de desenvolvimento do sistema capitalista, cada vez mais concentrador de renda (numa lógica de despatriomonalização social) e avançado numa crise estrutural que se arrasta desde pelo menos a década de 1970 (Santos; Santos; Gomes; Ribeiro; Filho, 2016). A análise da população não pode prescindir de uma abordagem demográfica sustentada no estudo das variáveis “tamanho”, “taxa de crescimento” e “distribuição etária” (Morgenthau, 2003). As relações sociais de produção e distribuição não são racionalmente administráveis sem que sejam consideradas as tendências demográficas presentes numa dada sociedade.

Hans Morgenthau, ao avançar em sua análise sobre “população”, apresenta outro elemento do poder nacional: a índole nacional. Segundo o autor:

Não estamos preocupados aqui com a questão de saber que fatores são responsáveis pelo desenvolvimento de uma índole nacional. Só estamos interessados no fato — contestado por alguns, mas, a nosso ver indiscutível, especialmente tendo em vista o conceito antropológico de “padrão de cultura” — de que certas qualidades do intelecto e da índole ocorrem com mais frequência e são mais altamente valorizadas em uma determinada nação do que em outra. [...] Essas

qualidades apartam uma nação das demais e revelam um alto grau de resistência a mudanças (Morgenthau, 2003, pp. 251-2).

A estruturação de uma análise — e de uma avaliação — cratológica do poder nacional não pode deixar de lado a consideração da cultura nacional como elemento basilar para a compreensão das decisões tomadas no âmbito da administração política do Estado. Em reflexão sobre o caso brasileiro, Santos e Gomes (2017) são incisivos ao afirmarem a relevância de se destacar determinado aspecto da cultura (índole) nacional para se aventar uma proposta de projeto de Brasil. Segundo eles:

Alguém já disse que o Brasil *tem dificuldade de mudar*. Apesar de o voluntarismo improvisador ser visto por alguns como uma virtude, em verdade, trata-se de um artifício protelatório para evitar que mudanças mais necessárias nos processos socioculturais sejam levadas a cabo — sobretudo quando essas mudanças implicam em benefícios para a maioria pobre e miserável deste País (Santos & Gomes, 2017, p. 52).<sup>8</sup>

Um olhar, portanto, sobre o intelecto e o caráter nacionais é importante para se compreender as dinâmicas atinentes à administração política da nação. Nestas variáveis, por exemplo, estarão contidos os elementos que ajudarão a estimar a existência de maior ou menor propensão de dado grupo social a apoiar uma mudança estrutural ou uma política, por exemplo.<sup>9</sup> Também estão nelas contidos elementos que contribuirão para entender o moral nacional, que é o “[...] grau de determinação com que uma nação apoia as políticas externas de seu governo na guerra ou na paz”

---

<sup>8</sup> Em outro trecho, eles afirmam que: “[...] apesar de o nosso caráter antimudancista fazer parte do acervo cultural, que o conservadorismo mesquinho e míope de nossas elites tenha algum momento de lucidez para perceber que o grau de resignação dos pobres e miseráveis deste País certamente tem um limite e podemos estar muito próximos dele [...]” (Santos; Gomes, 2017, p. 62).

<sup>9</sup> “Como resultado das diferenças de índole nacional, os governos alemão e russo, por exemplo, puderam adotar algumas políticas externas que os governos americano e britânico teriam sido incapazes de implementar, e vice-versa. O sentimento de antimilitarismo, a aversão a exércitos efetivos ou profissionais, bem como ao serviço militar obrigatório, constituem alguns dos traços permanentes da índole nacional de americanos e britânicos. Não obstante, essas mesmas instituições e atividades sempre gozaram, durante séculos, de uma situação muito respeitada na hierarquia de valores da Prússia, de onde o seu prestígio se espalhou para toda a Alemanha. Na Rússia, a tradição da obediência à autoridade do governo e o tradicional receio em relação ao estrangeiro fizeram com que alguns imensos estabelecimentos militares se tenham tornado aceitáveis para a população” (Morgenthau, 2003, p. 259).



(Morgenthau, 2003, p. 263). O autor trata do conceito voltando-o para o campo da política externa; contudo, não há amarras que impeçam que o conceito seja analogamente aplicado a políticas de outros tipos — como as econômicas ou sociais. Afinal de contas, as qualidades ou o caráter do moral nacional “[...] são reveladas de modo particular em épocas de crise nacional, [...] quando uma decisão de fundamental importância se faz necessária, pois dela poderá depender a própria sobrevivência da nação” (Morgenthau, 2003, p. 263). Esses são elementos importantes numa análise do poder nacional no que se refere ao apoio — ou à divisão — da opinião pública sobre diferentes decisões tomadas no âmbito da administração política do Estado. As divergências populares (povo dividido) ou as divisões/conflitos de classe, somam-se aos fatores fundamentais de compreensão do moral nacional e não podem ser negligenciados (Gonçalves, 2005).

Assim, governar implica em, necessariamente, lidar diretamente com essas divergências. Portanto, a qualidade do governo, considerada em termos de sua representatividade efetiva (Gonçalves, 2005), é o indicador derradeiro do modelo proposto por Morgenthau (2003).<sup>10</sup> Segundo o autor, não há outro caminho para melhorar o moral nacional do que aperfeiçoar a qualidade do governo. Tal aperfeiçoamento passa, necessariamente, segundo premissas teóricas que balizam o ensaio aqui apresentado, pela indispensável consideração dos preceitos da Administração Política para a condução do Estado.<sup>11</sup>

---

10 “Qualquer segmento da população que se sinta privado permanentemente de seus direitos e de participação plena na vida da nação tenderá a ficar com um moral nacional mais baixo e se tornará menos ‘patriótica’ do que aqueles que não padecem da mesma incapacitação. Dar-se-á o mesmo, provavelmente, com os indivíduos cujas aspirações vitais diverjam das políticas permanentes seguidas pela maioria ou pelo governo. Sempre que divergências profundas dividem um povo, o apoio popular que pode se angariado em favor de uma política externa será sempre precário. Na realidade, será pequeno mesmo se o sucesso ou fracasso da referida política externa tiver um efeito direto sobre o tema da disputa interna” (Morgenthau, 2003, p. 268).

11 “Assim, a partir dessa reflexão crítica do atual modelo capitalista e da recomposição das necessidades sociais (uma manifestação da própria sociedade), a economia política redireciona a base técnica do modo de produção capitalista, a partir da dimensão da sociedade que se manifesta a favor de um projeto de desenvolvimento da nação — esta é a essência do modo de manifestação da economia política. Então, para levar a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado deve ser instrumentalizado agora numa outra direção e perspectiva. Ao invés de ser instrumentalizado no sentido de viabilizar a finalidade de um sujeito particular — o capital, agora o seu papel é o de gestor e executor do projeto da nação, cuja finalidade é o bem-estar social. O Estado é gestor porque tem a incumbência (depois de coletadas as necessidades, definidas as prioridades e as temporalidades teóricas de execução de cada uma das finalidades) de conceber as formas de gestão mais adequadas no processo de execução do projeto nação que leve à finalidade do desenvolver social. [...] Então, a ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação (sob o comando do Estado com o poder político e econômico) constitui a essência da administração política” (Santos, 2009b, p. 48).

A administração política do Estado, conduzida para garantir o bem-estar dos cidadãos para qualquer nível de renda — PQNR (Santos; Ribeiro; Santos, 2009), não pode ser analisada sem a consideração da política externa enquanto componente de direcionamento da inserção internacional daquele ator político em um sistema internacional estruturado a partir da própria conformação do sistema capitalista.<sup>12</sup> A política externa pode — e deve — ser concebida e executada como um vetor para o desenvolvimento nacional (Cervo, 2008). A Administração Política não pode prescindir, especialmente se direcionada à construção e execução de um Projeto de Nação (Santos; Gomes, 2017), de uma reflexão crítica sobre a política externa da mesma.<sup>13</sup> Neste sentido, a qualidade da diplomacia enquanto elemento do poder nacional deve ser observada de maneira preponderante. Ameaças ou pressões externas podem por a perder as vantagens porventura já obtidas em outras esferas do poder nacional. Referindo-se à diplomacia, Hans Morgenthau (2003, p. 274) afirma:

Se a sua visão for nebulosa, se o seu julgamento se mostrar falho e se a sua determinação parecer débil, todas as vantagens da localização geográfica, da autossuficiência em alimentos, matérias-primas ou produção industrial, do grau de preparo militar e do tamanho e qualidade da população servirão, no final das contas, de muito pouco para a melhoria de uma nação.

A qualidade da diplomacia é de grande importância para garantir a soberania nacional, necessária para que o país faça as mudanças funda-

---

12 *Only the modern world-system (the capitalist world-economy) has evolved a political structure composed of states, each of which claims to exercise 'sovereignty' in a delimited geographical area, and which collectively are bound together in an inter-state system. Such a political structure is in fact the only kind of structure that can guarantee the persistence of the partially free market which is the key requirement of a system based on the ceaseless accumulation of capital* (Wallerstein, 2008, p. 89).

13 Santos (2010, pp. 35-6) afirma, em Manifesto da Administração Política pra o desenvolvimento do Brasil, que, para a construção de um projeto nacional, deve-se pensar no estabelecimento de políticas estruturantes, como agrária, agrícola, industrial, de infraestrutura, urbana, ambiental, científica e tecnológica, de reestruturação científica, e outras que se fizerem necessárias. Não seria irresponsável afirmar que, em todas elas, em algum nível, a influência de dinâmicas ou outros atores internacionais se faria sentir — seja para viabilizar tais políticas, ou para o contrário. Para qualquer dos cenários, é fundamental uma política externa atrelada ao propósito de desenvolvimento estabelecido, com uma diplomacia capaz de avançá-lo. Afinal de contas, a política externa determina os objetivos, o que é de interesse do ator, o que é fundamental para a reprodução do Estado e da sociedade, ao passo que a diplomacia “[...] compreende a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses” (Cervo, 2008, p. 8).

mentais com vistas ao seu desenvolvimento, assim como para negociar com outros países e com as organizações que administram as relações econômicas internacionais com vistas a garantir a estabilidade do sistema capitalista.<sup>14</sup>

Tanto a diplomacia, quanto os outros elementos do poder nacional, estão atrelados — reitera-se — à qualidade do governo (Morgenthau, 2003). Talvez este seja o elemento que mais vinculado diretamente à proposta da Administração Política quando voltada para a análise do Estado — pois tem seu foco exatamente na gestão dos recursos e elementos do poder nacional com vistas ao alcance dos objetivos estabelecidos. Ainda que Morgenthau (2003) tenha se voltado para a discussão das Relações Internacionais e da Política Externa em seu modelo de análise do poder nacional, as assertivas por ele elencadas podem tranquilamente ser aplicadas para a compreensão de outras esferas políticas, inclusive a partir do viés da Administração Política. Os princípios estabelecidos pelo autor para avaliar a qualidade do governo podem ser usados analogamente neste campo, como parece estar sugerido na citação ao seguir:

O bom governo, considerado como um requisito independente do poder nacional, corresponde a três coisas: 1) equilíbrio entre, de um lado, os recursos materiais e humanos que entram na formação do poder nacional e, de outro, a política externa a ser implementada; 2) equilíbrio entre os recursos disponíveis; 3) apoio popular à política exterior a ser executada” (Morgenthau, 2003, pp. 280-1).

O primeiro princípio refere-se ao equilíbrio entre meios disponíveis (recursos de poder) e metas políticas estabelecidas. Não adianta que um determinado país tenha pretensões inalcançáveis diante das limitações de

---

14 “[...] os estragos produzidos pela crise da década de 1930 fizeram que os ideólogos e administradores políticos daquela conjuntura aceitassem uma gestão menos autônoma do mercado e mais centralizada no Estado — com este assumindo a responsabilidade maior em aperfeiçoar as regras que disciplinariam o funcionamento do sistema econômico e no controle direto da produção social. E foi nesse sentido que Roosevelt propôs uma administração política para o capitalismo em contraposição à hegemonia exercida até então pelas forças de Wall Street à época. Mas as garantias de estabilidade das relações econômicas ainda não estavam dadas apenas com as mudanças gestoriais no plano de cada nação per se; era necessário estender a nova concepção administrativa para o plano das relações internacionais, criando instituições estatais para esse fim. Essas foram gestadas nas conferências de Bretton Woods, de onde nasceram a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird — Banco Mundial), o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (Gatt) —, incluindo o filho bastardo que nasce naquele momento: o Plano Marshall” (Santos; Santos; Gomes; Ribeiro & Filho, 2016, p. 1024).

recursos que o constroem. Quando grandiosas, as metas devem ser pensadas em função tanto das temporalidades administrativa, burocrática, normativa e teórica (Santos; Ribeiro & Santos, 2009), quanto do potencial crescimento do poder nacional como resultado de mudanças sociais e políticas viabilizadas por conta de direcionamentos pautados por uma administração política. O aumento do poder nacional — e do apoio da opinião pública às políticas implementadas — não precisa, necessariamente, começar a ser estabelecido a partir da criação de novos recursos — o que tende a ser mais caro. Santos & Gomes (2017, p. 97) afirmam que se pode “[...] avançar muito nos aspectos distributivo e do bem-estar a um custo expressivamente mais baixo com a recuperação do que existe, pondo toda essa capacidade produtiva de bens e serviços para o pleno usufruto da sociedade”.

Encontra-se no segundo princípio — equilíbrio entre os recursos disponíveis — a chave mestre para o sucesso na administração política do poder nacional. O máximo de qualidade do governo virá de sua capacidade de extrair o melhor que cada elemento do poder poderá entregar, engajando-o na busca pela satisfação dos objetivos colocados. Isso é essencial, não somente porque potencializa as chances de obtenção do resultado esperado, mas especialmente porque o desequilíbrio pode jogar por terra um projeto nacional<sup>15</sup>. Nesse sentido, é imprescindível levar em conta que, “[...] Para Qualquer Nível de Renda (PQNR), e considerando o crescimento populacional, deve-se engendrar uma política de distribuição, indireta ou direta ou, ainda, ambas” (Santos & Gomes, 2017, p. 96).

O terceiro princípio — apoio popular às políticas executadas — poderá ser construído, em grande medida, a partir da observação dos princípios anteriores, mas também do aprofundamento da discussão qualificada sobre a necessidade de consecução da política proposta. A falta de atenção a esses três princípios está na raiz do insucesso e da diminuição do poder

---

15 A respeito do equilíbrio entre os elementos do poder, Morgenthau (2003, p. 283) assevera: “Uma grande população pode, às vezes, transformar-se em uma fonte de fraqueza, e não de força, como já vimos pelo exemplo da Índia, caso ela não possa ser alimentada de modo adequado, com os recursos disponíveis. O processo de construção precipitada de enormes estruturas industriais e militares, por métodos totalitários, pode criar certos elementos do poder nacional, mas, por outro lado, como consequência desse aedamento, pode destruir outros, como o moral nacional e a capacidade de recuperação física da população — do que podem ser tidos como exemplo os acontecimentos nos países satélites soviéticos da Europa Ocidental. Planejar a criação de uma estrutura militar demasiadamente grande para ser sustentada pela capacidade industrial disponível vem a ser o mesmo que planejar a fraqueza e não o poder nacional, uma vez que tal planejamento só poderá ser levado a efeito à custa de inflação galopante, crise econômica e deterioração do moral”.

nacional. Nesse sentido, muitas vezes a política pública é “[...] improvisada, desintegrada, inconclusa e onerosa” (Santos & Gomes, 2017, p. 96).

A administração política de um Estado é, necessariamente, a administração política de um projeto de sociedade; portanto, não pode abrir mão de estruturar-se a partir do conhecimento do poder nacional, conforme argumentado até agora. Há espaço, assim, no campo disciplinar da Administração Política, para o avanço nos estudos sobre o poder (cratologia). Neste sentido, o quadro abaixo tem por função contribuir para a formatação de um modelo básico de análise cratológica do poder nacional.

Quadro 1. Variáveis preliminares para estruturação de modelo de análise cratológica do poder nacional no campo da administração política

Elemento do Poder Nacional	Variáveis <sup>16</sup>
Geografia	Localização geográfica; tamanho do território; fronteiras; disputas lindeiras; clima; vegetação.
Recursos Naturais	Recursos renováveis; capacidade hídrica; minérios; petróleo e gás; alimentos; matérias-primas.
Capacidade Industrial	Nível de emprego; inovação; investimento externo direto; capacidade de mobilização industrial; competitividade internacional; número de patentes; grau de convergência com o setor militar; representatividade no PIB; representatividade no PNB; sustentabilidade.
Grau de Preparação Militar	Quantidade de tropas; qualidade da tropa; orçamento; moral da tropa; lideranças militares prestigiadas internacionalmente; tamanho do arsenal; grau de dependência de equipamentos estrangeiros; tecnologia nacional; capacidade de mobilidade nos espaços nacionais; capacidade de mobilização; grau de articulação entre as Forças; opinião pública sobre as Forças.
População	Tamanho; faixas de renda; faixas de educação formal; faixas etárias; projeção da pirâmide etária; distribuição pelo território nacional; número de pessoas atingidas por epidemias; acesso a alimentos, remédios e outros bens e serviços (distribuição de renda); número de nacionais no exterior; número de estrangeiros no país.

*segue*

<sup>16</sup> Proposta em desenvolvimento. Para cada variável deverão ser apontados indicadores específicos.

Elemento do Poder Nacional	Variáveis <sup>16</sup>
Índole Nacional	Características “macroculturais”; características culturais regionalistas; comportamento da população em relação a temas fundamentais observado a partir da Psicologia Social (percepção sobre trabalho, religião, negócios, estrangeiros, pessoas de diferentes classes sociais, ideologia).
Moral Nacional	Nível de aprovação e representatividade do governo (Executivo, Legislativo, Judiciário); percepção sobre temas sociais e políticos variados (sistema eleitoral, desarmamento, reformas administrativas, políticas, econômicas e sociais); predisposição para enfrentar ameaças internas ou externas; conflitos de classes.
Qualidade da Diplomacia	Número de países com os quais há relação bilateral; número de representações diplomáticas estrangeiras no país; número de representações diplomáticas do país no exterior; número de funcionários nacionais nas organizações internacionais; número de diplomatas em cargos estratégicos nas organizações internacionais; número de vitórias e derrotas em disputas internacionais (negociações bilaterais, multilaterais, arbitragem); grau de aceitação de propostas nacionais feitas em organizações internacionais; número de aliados; padrões de votação em organizações multilaterais; número de acordos bilaterais e multilaterais em agendas diversas (comércio, cooperação técnica, militar, atração de investimentos, parcerias estratégicas); opinião/percepção internacional sobre a diplomacia nacional e sobre o país.
Qualidade do Governo	Avaliação sobre equilíbrio entre metas e recursos; grau de harmonia entre os elementos do poder nacional; apoio popular (nacional e internacional) às medidas tomadas pelo governo; capacidade técnico-administrativa para viabilizar o projeto nacional; capacidade de gestão da temporalidade — cumprir o estabelecido como meta do governo durante as temporalidades administrativa, burocrática, normativa (mandato), e garantia da continuidade de políticas estratégicas do projeto nacional (políticas de Estado) em governos subsequentes (temporalidade teórica).

Fonte: Elaboração própria a partir de Morgenthau (2003), Gonçalves (2005) e Santos (2009a).

Como se pode deduzir da leitura do quadro acima, a construção de uma análise cratológica do poder nacional é tão importante quanto trabalhosa para a fundamentação dos elementos (recursos de poder) a serem geridos e/ou gerenciados pelos administradores políticos no comando do Estado. Trata-se, portanto, de uma agenda de pesquisa a ser desenvolvida e ajustada em seus parâmetros. É imprescindível a determinação de indicadores válidos para que se realize adequado dimensionamento das variáveis apresentadas. O caráter dos indicadores determinará o caráter das técnicas de investigação a serem aplicadas para a detecção daqueles.

### **Considerações Finais**

A utilização de abordagem cratológica — que busca a caracterização do poder e de sua aplicação pelos atores políticos — no aprofundamento da proposta de compreensão da realidade do Estado e da Sociedade apresentada pela Administração Política, mostrou a viabilidade (e a necessidade) da aproximação das duas disciplinas. A Administração Política enquanto campo do conhecimento não pode prescindir de um referencial sistematizado para análise do elemento essencial que lhe caracteriza e batiza, a política, “[...] entendida como forma de atividade ou práxis humana, [cujo conceito] está estritamente ligado ao conceito de poder” (Bobbio, 2000, p. 160). O objetivo deste ensaio foi tentar contribuir para tanto.

Neste sentido, é interessante evidenciar que há muitos outros modelos de análise cratológica que podem ser aplicados para atender ao propósito de compreender elementos fundamentais do poder e, conseqüentemente, da administração política do Estado. Por isso mesmo, estão colocadas algumas fórmulas para calcular o poder nacional na seção de anexos. A apresentação desses modelos, somada à dos elementos do poder nacional de Hans Morgenthau (2003), ilustra justamente a intenção de sugerir, para o avanço da Administração Política, muito mais uma nova frente de pesquisa e reflexão do que um modelo finalizado e fechado.

### **Referências**

- BOBBIO, N. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000 – 20.<sup>a</sup> reimpressão.
- CASTRO, T. *Teoria das relações internacionais*. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília: Funag, 2016.

- CERVO, A. L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CHANG, C-L. *A Measure of National Power*. Conference Paper. The National University of Malaysia, Bangi, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.analytickecentrum.cz/upload/soubor/original/measure-power.pdf>>. Acesso em janeiro de 2017.
- GOMES, F. G. O jovem percurso da Administração Política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010. pp. 74-97.
- GONÇALVES, R. *Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.
- MAFRA, R. M. O. *Geopolítica: introdução ao estudo*. São Paulo: Sicurezza, 2006.
- MORGENTHAU, H. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: EdUnb/Ipri, 2003.
- RIBEIRO, J. U. *Administração e política*. O&S, n.ºs 37-38, Salvador, 2006.
- SANTOS, R. S. (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. 2.ª ed. Salvador: Feaufba; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009a.
- SANTOS, R. S. (org.). Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. In: SANTOS, R. S. (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. 2.ª ed. Salvador: Feaufba; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009b.
- SANTOS, R. S. (org.). Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil. In: SANTOS, R. S. (org.). *Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 11-48.
- SANTOS, R. S. & GOMES, F. G. (orgs.). *Outro Modo de Interpretar o Brasil: Ensaios de Administração Política (Caminhos para a construção de um projeto nacional)*. São Paulo: Hucitec, 2017.
- SANTOS, R. S. (org.). RIBEIRO, E. M. *A administração política brasileira*. RAP, n.º 4, 1993.
- SANTOS, R. S. (org.). RIBEIRO, E. M. & SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de administração pública - RAP*, vol. 43, n.º 4, julho-agosto, 2009, pp. 919-41.



- SANTOS, R. S. (org.). SANTOS, T. C. S.; GOMES, F. G.; RIBEIRO, E. M. & FILHO, L. M. A. *A crise, o estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo*. Cadernos EBAPE.BR, vol. 14, n.º 4, artigo 10, Rio de Janeiro, out./dez. 2016, pp. 1011-34.
- SARFATI, G. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- WALLERSTEIN, I. The inter-state structure of the modern world-system. In: SMITH, S; BOOTH, K & ZALEWSKI, M. (orgs.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. pp. 87-107.

ANEXOS. Equações do Poder Nacional (Chang, 2004)<sup>17</sup>

TABLE 1 Power Equations of Previous Studies

<u>Source</u>	<u>Power Equation</u>
Singer and Small (1972)	$Power = \frac{(tpop + upop + sp + fc + mb + saf)}{6}$ , where <i>tpop</i> = total population; <i>upop</i> = urban population; <i>sp</i> = steel production; <i>fc</i> = fuel/coal production; <i>mb</i> = military budget; <i>saf</i> = military personnel
Cline (1994)	$Power = (C + E + M) \times (S + W)$ , where <i>C</i> = critical mass (territory + population); <i>E</i> = economic strength; <i>M</i> = military strength; <i>S</i> = strategic purpose; <i>W</i> = national will
Beckman (1984)	$Power = \frac{[steel + (pop \times pol\_stab)]}{2}$ , where <i>steel</i> = percentage of world steel production; <i>pop</i> = percentage of world population; <i>pol\_stab</i> = score for political stability
Organski and Kugler (1980); Kugler and Domke (1986)	$Power = (GNP \times Tax\ Effort) + (Foreign\ Aid\ of\ Receipts)$ $* Tax\ Effort = \frac{Real\ tax\ ratio}{Tax\ capacity}$
Alcock and Newcombe (1970)	$Power = Population \times \left( \frac{GNP}{Population} \right) = GNP$
German (1960)	$Power = N(L + P + I + M)$ , where <i>L</i> = <i>f</i> <sub>1</sub> (territory, use of territory); <i>P</i> = <i>f</i> <sub>2</sub> (workforce, use of workforce); <i>I</i> = <i>f</i> <sub>3</sub> (resources, use of resources); <i>M</i> = 10(military personnel) in millions; <i>N</i> = 2 if nuclear armed, 1 if not
Fuchs (1965)	$Power = \frac{(EP^{1/3}) + (SP^{1/3})}{2}$ , where <i>E</i> = energy production; <i>P</i> = population; <i>S</i> = steel production

17 Na tabela 1, Chang (2004, pp. 5-6) apresenta uma série de modelos de análise do poder nacional encontrados na literatura especializada. Após revisá-los e criticá-los, Chang (2004, pp. 7-8) apresenta sua proposta de modelos “síntese”, contribuindo para o avanço da discussão sobre análise do poder nacional.

$$\text{Model 1: } Power = \left( \frac{\text{Nation } i\text{'s GNP}}{\text{World Total}} \right) \times 200,$$

$$\text{Model 2: } Power = \frac{(\text{Critical Mass} + \text{Economic Strength} + \text{Military Strength})}{3},$$

$$\text{Critical Mass} = \left( \frac{i\text{'s POPU}}{\text{World Total}} \right) \times 100 + \left( \frac{i\text{'s AREA}}{\text{World Total}} \right) \times 100,$$

$$\text{Economic Strength} = \left( \frac{i\text{'s GNP}}{\text{World Total}} \right) \times 200,$$

$$\text{Military Strength} = \left( \frac{i\text{'s ME}}{\text{World Total}} \right) \times 200,$$

$$\text{Model 3: } Power = \text{Model 2} \times \left( \frac{i\text{'s ENGY}}{\text{World Average}} \right),$$

where GNP = Gross National Product, POPU = total population, AREA = total area, ME = military expenditures, and ENGY = energy consumption per capita.

