

## **A relação entre Administração e Política: revisão dos debates e proposição preliminar**

**Marcelo Filippin** (UFRGS) - mkfilippin@yahoo.com.br

**Ariston Azevedo** (UFRGS) - ariston.azevedo@ufrgs.br

### **Resumo:**

*A relação entre administração e política é um dos temas mais debatidos entre acadêmicos e profissionais da área de administração pública. Desde os trabalhos pioneiros de Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber, os interessados em assuntos públicos têm se confrontado com as complexidades que esta relação acarreta para o campo teórico e prático da área. Apesar da significativa literatura sobre o assunto, os debates concentram-se em duas abordagens distintas: 1) dicotomia e 2) complementaridade. A primeira abordagem - apresentada na literatura sob a ótica da “dicotomia política-administração” - é a explicação predominante dessa relação e retrata política e administração como fenômenos distintos e separados. A segunda abordagem - apresentada na literatura sob a ótica da complementaridade - propõem uma visão integradora entre política e administração, considerando que as práticas administrativas são fundamentalmente fenômenos políticos. Visando contribuir com este debate, o presente ensaio teórico tem como objetivo apresentar o “estado da arte” ou “mapa referencial” da literatura internacional sobre o tema e propor algumas reflexões importantes para o estudo desta relação.*

**Palavras-chave:** *Administração; Política; Dicotomia; Complementaridade.*

**Área temática:** *GT-11 Práticas, Contribuições e Desafios da Pesquisa Histórica em Estudos Organizacionais*

## ***A relação entre Administração e Política: revisão dos debates e proposição preliminar***

A natureza da relação entre administração e política, tanto conceitual quando empiricamente, é uma das temáticas que mais atenção tem recebido no campo da administração pública. Ela disputa as atenções dos estudiosos e pesquisadores com outras temáticas também relevantes, como, por exemplo, “burocracia e democracia”, “organização e *management*”, “teoria e prática” e “teorias da organização pública”, seja porque interessam a teóricos e praticantes do campo, seja porque “têm sido fonte de controvérsias contínuas no campo da administração pública”, seja ainda porque permanecem “sem solução” até os dias atuais, conforme apontam Denhardt e Baker (2007, p. 121).

A despeito da importância particular de cada uma dessas temáticas, o fato é que a relação entre administração e política tem sido, de longe, a mais explorada entre elas. Para Dwight Waldo (1980), poucas temáticas no campo da administração pública têm recebido mais destaque do que essa. Uma das principais razões para isso, argumenta o autor, é porque tal relação expressa “o cerne do problema” da administração pública, que seria “combinar democracia com administração eficaz” (Waldo, 1980, p. 65). Rugge (2003) e Demir (2009) apresentam outras razões para essa ênfase de preocupações com a questão. De acordo com Rugge (2003), uma vez que nenhum sistema administrativo está isolado do quadro político e constitucional ao qual pertence, trata-lo de modo isolado é pernicioso à sua adequada compreensão. Demir (2009, p. 503), por sua vez, argumenta que tal relação traz em si “implicações importantes tanto para a identidade (e autonomia) disciplinar como para o desenvolvimento institucional da administração pública”, e é exatamente esse o motivo que lhe confere esse destaque.

Obviamente que essas justificativas não resistem a questionamentos mais profundos, pois não chegam a garantir, como querem seus autores, o grau de importância da relação entre política e administração sobre muitas daquelas e outras temáticas discutidas no campo, ao mesmo tempo em que os argumentos apresentados não esgotam as razões pelas quais a temática vem sendo merecedora de atenção ao longo desses mais de cem anos em que tem sido sistematizada. Mesmo porque, o interesse por ela ultrapassa o campo da administração pública, derivando daí outras tantas razões para o seu aprofundamento. Meier e O’Toole (2006), por exemplo, afirmam que a relação entre administração e política também se tornou objeto de estudo para o *mainstream* da ciência política, onde o tema está enraizado nos escritos clássicos de Max Weber, na Europa, e Woodrow Wilson, nos Estados Unidos, e também para as disciplinas da economia e da sociologia. Enquanto na economia “o foco tem sido menos na democracia e mais na eficiência”, na sociologia o interesse está “no difícil relacionamento entre a burocracia e o ideal de democracia” (Meier e O’Toole, 2006, p. 3-4).

É frequente os textos que tratam da temática destacarem Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber como os autores clássicos seminais do debate sobre o tema, não somente porque seus escritos inauguraram, academicamente, digamos assim, o assunto, mas principalmente porque influenciaram e continuam a influenciar as discussões travadas por estudiosos contemporâneos. Do conjunto dos textos que escreveram e que tem merecido destaque pelos pesquisadores são destacados, de Woodrow Wilson, seu clássico ensaio intitulado *The Study of Administration* (1887), geralmente apontado pela literatura internacional como o primeiro grande trabalho sobre o tema; de Frank Goodnow, o destaque é dado a *Politics and Administration* (2003[1900]), que embora menos citado do que aquele ensaio pioneiro de Wilson, sua

importância tem sido bastante enfatizada ultimamente; de Max Weber, são mencionados com maior frequência um texto não tão bem conhecido e divulgado no Brasil, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (Parlamentarismo e Governo na Alemanha Reordenada) (1993 [1917]), e seu clássico *Politik Als Beruf* (Política como Vocação) (2011 [1919]).

Desde os trabalhos pioneiros desses autores, os interessados em assuntos públicos têm se confrontado com as complexidades que a relação entre administração e política acarreta para o campo teórico e prático da administração pública. Para isso se valem não somente de interpretações rigorosas a respeito desses textos, dando origem a um debate exclusivamente hermenêutico, como também de investigações empíricas, visando com isso corroborar ou confrontar as opiniões ali postas, aprofundando consideravelmente o debate. Passados mais de cem anos da inauguração do assunto, é notório que a comunidade acadêmica dedicada ao assunto ainda está longe de encerrar definitivamente as problemáticas lançadas sobre a natureza daquela relação. Ou seja, o debate continua aberto e deixa ver que há diferentes modos explicativos e abordagens da complexa relação que há entre administração e política.

Visando a contribuir com o debate, este ensaio tem como objetivo, por um lado, apresentar um rápido balanço das duas principais vertentes explicativas da relação entre administração e política que predominam na literatura da administração pública contemporaneamente, quais sejam: (i) a vertente dicotômica e (ii) a vertente complementar. Por outro lado, nosso esforço se lança, de maneira mesmo que tímida, a questionar a capacidade explicativa que ambas as vertentes possuem e, assim, abrir caminho a uma proposição que considere tal relação nem dicotômica nem complementar, mas dialética. Nossa intenção, portanto, é de darmos apenas um primeiro passo em direção à compreensão da natureza relacional de um par de conceitos fundamental para a área da administração.

De início, é importante frisar que a vertente da dicotomia tem sido a explicação predominante. De acordo com os defensores da dicotomia, essa vertente propõe que a administração e a política são conceitos e, correspondentemente, atividades distintas e separadas, em que a primeira estaria subordinada à segunda, embora aquela não deixe de gozar de autonomia em seu âmbito de aplicação. Os fundamentos dessa proposição estariam amparados nos textos de Woodrow Wilson (1887) e Frank Goodnow (2003 [1900]), conforme observam Dahl (1947), Lepawsky (1955), Simon (1970 [1945]) e Waldo (1987). Os argumentos que reforçam a validade da interpretação dicotômica são recorrentes de modos avulsos e sistemáticos, sendo um de seus maiores defensores contemporâneos Patrick Overeem (2006, 2008, 2012). Em sua opinião, as raízes conceituais da dicotomia estão temporalmente além de Woodrow Wilson, podendo a mesma ser observada na doutrina da separação de poderes, na qual ele próprio havia buscado inspiração. Essa opinião é endossada por O'Toole (1987) e Rugge (2003, p.179). Como diz Van Riper, em Wilson e em “grande parte da controvérsia da dicotomia, é claro, encontra-se o alicerce nobre da causa de tudo isso, a nossa separação clássica (equilíbrio, se você preferir) de poderes da doutrina constitucional” (1984, p. 214).

A vertente da complementaridade encontra nos trabalhos de Svara (1999) sua maior e melhor articulação. Em termos gerais, o que os autores vinculados a essa vertente propõem pode ser sintetizado da seguinte forma: haveria, entre a administração e a política, não uma cisão absoluta e distanciamento hierárquico, como a perspectiva dicotômica preconiza, mas sim entrelaçamento, interdependência, influência recíproca e ampla interação entre elas, de modo que é difícil, especialmente no plano empírico,

delimitar-se onde termina uma e começa a outra. É interessante destacar que os adeptos dessa vertente também fundamentam suas proposições em Woodrow Wilson (1887). Ele não teria realizado uma ruptura entre administração e política, como querem ver os dicotômicos, mas as considerava organicamente ligadas e sob tensão recíproca. Na verdade, dizem os defensores da complementaridade, tanto Wilson como Goodnow e Weber não sugeriram que administração e política seriam dois mundos desconexos, nem defendiam que os administradores seriam meros executores de ordens políticas. Pelo contrário, conceberam os administradores públicos como portadores de significativa margem discricionária. Foram combatentes da dicotomia autores como Waldo (1948), Durham (1940), Dimock (1937; 1983), Harris (1990), Long (1996) Appleby (1949), Finer (1941), Friedrich (1940), Long (1996) e Morstein Marx (1959).

Postas essas duas vertentes explicativas, a pergunta que emerge é a seguinte: até que ponto elas são capazes de explicar a complexa relação que há entre administração e política, tanto do ponto de vista teórico quanto prático? Ao contrário da dicotomia, que enfatiza tanto a diferença como a separação, e da complementaridade, que por vezes soa mais como uma junção mecânica de termos, nossa opção é pela explicação dialética, aqui entendida como *correlação tensional* ou *sínteses abertas*, que têm como resultado um amálgama, uma síntese entre as idéias que compõem o par dialético. Isso significa que a dialética equivale a um movimento contínuo entre os elementos que a compõem, enquanto a dicotomia proporciona uma linha divisória que separa totalmente o par que a compõe. De certa maneira, estaríamos admitindo que a administração é política, mas o seria dialeticamente.

Ao assim procedermos, estamos pondo em questão, em especial os fundamentos da abordagem dicotômica, uma vez que as teorias que se vinculam a tal abordagem são sempre muito restritas para o exame de um ou outro aspecto dessa relação. Há pelo menos dois pontos que reforçam nossa proposição. O primeiro é a possibilidade de uma nova sistemática de articulação reflexiva. O segundo ponto diz respeito às tentativas de superar o pensamento da dicotomia e avançar o pensamento complementarista. Trata-se de construir uma visão complexa sobre a relação entre administração e política que venha a oferecer uma explicação instrutiva de como essa relação deve ser.

## REFERÊNCIAS

- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.
- APPLEBY, P. *Policy and Administration*, University of Alabama Press, University, ALA, 1949.
- DEMIR, T. The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political–Administrative Relations. *Public Administration Review* 69 (5): 876-888, 2009.
- DENHARDT, R. B.; BAKER. *Five great issues in organizational theory*. In: *Handbook of Public Administration*, edit by J. Rabin, W. Bartley Hildreth e G. J. Miller. Boca Raton, FL: Taylor & Francis, 121-147, 2007.
- DAHL, R.A. The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7, (1), 1-11, 1947.
- DIMOCK, Marshall E. The Study of administration. *American Political Science Review* 31 (1): 28-40, 1937.

- \_\_\_\_\_. *Public administration*. 5<sup>th</sup> ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1983.
- DURHAM, G. Politics and administration in intergovernmental relations, *Annals*, 207, 1-6, 1940.
- FINER, H. Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1, 335-350, 1941.
- FRIEDRICH, C. J. "Public policy and the nature of administrative responsibility." *In Public Policy*. Edited by C.J. Friedrich and E.S. Mason. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940.
- GOODNOW, F. J. *Politics and Administration: A Study in Government*. 3. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003 [1900].
- GULICK, L. Politics, administration, and the "New Deal". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 169, 55-66, 1933.
- HARRIS, P. *Foundations of Public Administration: A Comparative Approach*. Hong Kong: Hong Kon University Press, 1990.
- LEPAWSKY, A. *Administration: The art and science of organization and management*. 3.ed. New York: Knopf, 1955.
- LONG, N. Public policy and administration: The goals of rationality and responsibility. *Public Administration Review*, 56 (2), 149-152, 1996.
- MEIER, J, K.; O'TOOLE Jr. L.J. *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Johns Hopkins University Press. Baltimore, 2006.
- MONTJOY, R. S.; WATSON, D. J. A case for reinterpreted dichotomy of politics and administration as a professional standard in council-manager government. *Public Administration Review*, 55 (3), 231-239, 1995.
- MORSTEIN MARX, F. *Elements of public administration* (2nd ed.). Englewood Cliffs,NJ: Prentice Hall, 1959.
- OVEREEM, P. The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory and Praxis*, 27,311-329, 2005.
- \_\_\_\_\_. In Defense of the Dichotomy: A Response to James S. Svara. *Administrative Theory & Praxis* 28 (1): 140-147, 2006.
- \_\_\_\_\_. Beyond heterodoxy: Dwight Waldo and the politics-administration dichotomy. *Public Administration Review* 68 (1): 36-45, 2008.
- \_\_\_\_\_. *The Politics-administration dichotomy: toward a constitutional perspective*. CR Press. Taylor & Francis Group, 2012.
- PESTRITTO, R. J. The Progressive origins of the administrative state: Wilson, Goodnow, and Landis. *Social Philosophy and Policy* 24 (1): 16-54, 2007.
- ROHR, J. A. *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. 2nd, revised and expanded ed. New York: Marcel Dekker, 1989.
- \_\_\_\_\_. Transaction Introduction. *In: Politics and Administration: A Study in Government*, edited by F.J. Goodnow. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, xiii-xxx, 2003.
- RUGGE, F. Administrative traditions in Western Europe. *In: Handbook of Public Administration*, edited by B.G. Peters and J. Pierre. London: Sage, 177-191, 2003.

- SIMON, H. A. *Comportamento Administrativo: estudos dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 2. ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1970.
- STENE, E.O. The politics-administration dichotomy. *Midwest Review of Public Administration* 9 (abril-julho): 83-89, 1975.
- SVARA, J. H. Dichotomy and duality: Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities. *Public Administration Review*, 45, 221-232, 1985.
- \_\_\_\_\_. "The politics-administration dichotomy model as aberration". *Public Administration Review*, 58:51-59, 1998.
- \_\_\_\_\_. Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Administration & Society*, 30(6), 676-705, 1999.
- \_\_\_\_\_. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176-183, 2001.
- \_\_\_\_\_. Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. *Administration Theory and Praxis* 28 (1): 121-139, 2006.
- \_\_\_\_\_. Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship. *Public Administration Review*, 68(1), 46-52, 2008.
- THAYER, F. C. Woodrow Wilson and the 'upstairs-downstairs' problem: Is change possible? In: *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, edited by J. Rabin and J.S. Bowman. New York: Marcel Dekker, 263-276, 1984.
- VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. 2nd ed. Indianapolis, IN: Liberty Fund., 1998.
- WALDO, D. *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*. New York: Ronald Press, 1948.
- \_\_\_\_\_. *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. 5<sup>th</sup> ed. Novato, California: Chandler & Sharp Publishers, Inc., 1980.
- \_\_\_\_\_. Politics and administration: On thinking about complex relationship. In: *A Centennial History of the American Administrative State*, edited by R. C. Chandler. New York: Free Press, 89-112, 1987.
- WEBER, M. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993 [1918].
- \_\_\_\_\_. A política como vocação. In: *Ciência e política: duas vocações*. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011[1919].
- WHITE, L. D. *Government Career Service*. Chicago: University of Chicago Press, 1935.
- WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v.2, n.1, 197-222, [1887].