

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA: UMA RELAÇÃO DIALÉTICA

Marcelo Filippin¹

RESUMO

A relação entre política e administração é um tema complexo e muito debatido na literatura da administração pública. Os debates concentram-se em duas abordagens distintas. A primeira abordagem, intitulada “dicotomia política-administração”, é a explicação predominante dessa relação e retrata política e administração como fenômenos distintos e separados. A segunda abordagem, denominada “complementaridade”, propõe uma visão integradora entre política e administração, considerando que as práticas administrativas são fundamentalmente fenômenos políticos. Contrariando essas duas abordagens, o presente estudo afirma que a relação entre política e administração possui característica nem dicotômica, nem complementar, mas dialética - no modo aqui entendido, como uma correlação tensional entre elementos, ou em síntese aberta – que tem como resultado um “amálgama”, uma síntese entre as ideias que compõem o par dialético. Isso significa que administração e política são dois elementos que podem ter áreas que se recobrem, enquanto outras permanecem distintas; que ora convergem em seus processos internos, ora divergem; que, às vezes, se associam em complementaridade, e, outras, se opõem. Neste sentido, a partir da reflexão aqui proposta, já se depreende como seria infecundo o reconhecimento da correlação essencial existente entre política e administração, sem um olhar que não seja originariamente de natureza dialética. Isto porque, a relação política-administração só alcança significado pleno na medida em que se insere numa “totalidade de sentido” que a compreende.

Palavras-chave: Administração, Política, Dicotomia, Complementaridade, Dialética.

(I)

Em seu texto *Politics and Administration: on thinking about a complex relationship*, Dwight Waldo (1987) pontuou com exatidão uma das grandes questões sobre as quais os estudiosos da área de administração, particularmente da administração pública, se debruçam a mais de um século: “O que é mais importante no dia a dia, ano a ano, década a década, na operação do governo do que as formas em que política e administração são conceituadas, racionalizadas e relacionadas uma com a outra?” (WALDO, 1987, p. 91). Sabemos que concorrem com a temática da relação entre

¹ mkfilippin@yahoo.com.br

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

política e administração outras tantas (p. ex.: burocracia e democracia, organização e *management*, teoria e prática), que igualmente reivindicam atenção por parte dos teóricos e praticantes do campo, e, apesar de tantos esforços empenhados, também permanecem (e possivelmente permanecerão) sem solução consensual.

Na literatura sobre Administração Pública que aborda a temática da relação entre Administração e Política, Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber são apontados como autores clássicos seminais dos debates sobre o tema, não somente porque seus escritos marcaram o discurso inaugural sobre o assunto, mas também porque influenciaram, e continuam influenciando, principalmente os debates contemporâneos. Não por acaso, a revisitação desses autores é prática obrigatória aos que buscam estudar o tema. Do conjunto de textos que produziram, ganha destaque *The Study of Administration*, de Woodrow Wilson (1887), referenciado por diversos autores como o primeiro grande trabalho nessa área. O livro de Frank Goodnow (2003 [1900]), *Politics and Administration*, embora menos conhecido do que o ensaio pioneiro de Wilson, também é mencionado com frequência. Quanto a Max Weber, dois textos chegam a ser mais mencionados: *Parlamentarismo e Governo na Alemanha Reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos* (1993b) e *Política como Vocação* (2011).

Desde a publicação dessas obras consideradas clássicas para o estudo da relação entre política e administração, os interessados em assuntos públicos travam embates sobre essa relação. Passados mais de 100 anos, os estudos sobre o tema continuam sendo “fontes de controvérsia” e, até hoje, “permanecem sem solução” (Denhardt e Baker, 2007, p. 122). Nesse contexto, o debate continua aberto e há diferentes abordagens de estudo que tentam explicar a relação entre administração e política.

De modo sintético, é possível afirmar que a literatura da administração pública evidencia a relação entre política e administração sob duas abordagens distintas: (1) dicotomia e (2) complementaridade. A dicotomia é a explicação predominante dessa relação e retrata política e administração como esferas distintas e separadas. A complementaridade, por sua vez, propõe uma visão integradora entre política e administração, considerando que as práticas administrativas são fundamentalmente fenômenos políticos.

Nossos estudos têm sido dedicados a mapear essa discussão como um passo inicial. Procedemos, em um primeiro momento, a analítica dos argumentos, na literatura estrangeira, que defendem uma e outra posição. A intenção futura é proceder de modo semelhante com a literatura nacional sobre administração pública, para, então, lançarmos mão com mais firmeza de nossa posição pessoal sobre o assunto. Neste texto ela estará rascunhada, apenas, pois ainda nos parece cedo demais para apresentá-la de modo completo, incluindo suas derivações. No momento, nos arriscamos apenas a afirmar que a relação entre política e administração pode ser dita dialética, sem com isso negar a essência de nossa posição: a administração é política.

(II)

A relação política-administração tem sido expressa sob diferentes formas. Na tentativa de esclarecer em que consiste essa relação, Denhardt e Baker (2007) destacam que, em verdade, o que tem prevalecido hegemonicamente é a ideia de que esses dois

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

campos são elementos dicotômicos. Assim, a explicação predominante dessa relação é apresentada na literatura sob a ótica da “dicotomia política-administração”.

De acordo com a literatura da administração pública, a dicotomia tem sido objeto de debate desde o início da década de 1940. Rosenbloom (1993, p.503), afirma que “mesmo após o paradigma da administração pública ortodoxa ter sido quebrado na década de 1940 por Simon (1947), Dahl (1947), Waldo (1948) e Appleby (1949), a dicotomia continuou assombrando o pensamento administrativo”. Pesquisadores da área da administração pública têm sido surpreendidos pela “perdurabilidade da dicotomia política-administração” (Waldo 1984, p.219) e por sua “influência persistente” (Denhardt e Baker 2007, p. 47), tanto nas “discussões acadêmicas”, como “na conversa prática dos administradores” (Skelley, 2008, p.549). Debates recentes entre James Svara e Patrick Overeem testemunham este fato. Overeem (2005, 2006, 2008) valoriza a “dicotomia” defendendo a neutralidade política dos administradores enquanto Svara (1985, 2005, 2006, 2008) rejeita a dicotomia apresentando o modelo de complementaridade que, segundo ele, captura melhor a complexidade de um relacionamento que inclui tanto distinção como sobreposição entre administração e política.

Na revisão crítica que fez sobre as raízes teóricas e práticas do “modelo da dicotomia política-administração” nos Estados Unidos, Svara (1999; 2001) atribui a Wallace S. Sayre a enunciação pioneira de uma interpretação histórica daquela relação, tendo como recurso a dicotomia.¹ Sayre (1958) afirma que os primeiros teóricos da área, particularmente Woodrow Wilson (1887) e Frank Goodnow (2003 [1900]), consideraram tanto a política (politics) quanto a administração como esferas completamente distintas e separadas uma da outra. Essa posição foi, posteriormente, consolidada pelos primeiros livros-textos voltados para a administração pública, no caso, os livros de Leonard White (1926) e William Willoughby (1927), que “forneceram os primeiros instrumentos de ensino eficazes para o novo campo de estudo” e “codificaram as premissas, os conceitos e os dados para a nova administração pública” que viriam a se consolidar nos USA até metade do século XX. A dicotomia tornou-se, assim, a explicação fundante das teorias de administração pública e do modo operativo do governo, embora alguns questionamentos tenham ocorrido desde então.

Os argumentos que reforçam a validade da interpretação dicotômica são recorrentes de modos avulso e sistemático, sendo um de seus maiores defensores contemporâneos Patrick Overeem (2005, p. 311), para quem estaria no valor histórico e conceitual da “neutralidade política dos administradores” o principal substrato ou “pedra angular normativa” da dicotomia. Sem essa chave interpretativa, sustenta o autor, “nem o significado da dicotomia (seu transporte conceitual) nem seu sentido (sua racionalidade prática) são compreensíveis” (OVEREEM, 2005, p. 311-312), uma vez que a relação entre ambos, dicotomia e neutralidade política, é tão íntima que “não se pode ter uma sem a outra” (OVEREEM, 2005, p. 323). As raízes dessa intimidade estariam não apenas presentes em autores como Woodrow Wilson (1887), William Goodnow (2003 [1900]) e

¹ Embora densa, a revisão crítica de Svara não ficou imune a questionamentos. Overeem (2006, p. 145), por exemplo, afirma que Svara (1996; 2006) “exagerou” em creditar ao texto Sayre (1958) tamanha influência no campo.

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

Max Weber (2011 [1919]), que expressaram a noção de dicotomia ao defender a neutralidade política dos administradores, deixando-os, assim, fora das “controvérsias políticas” (OVEREEM, 2005, p. 317), mas elas também já haviam sido antecipadas na doutrina da separação de poderes.

É nesse sentido que a proposição de Overeem caminha, ou seja, ele defende a dicotomia política-administração como um princípio constitucional compatível com a doutrina desenvolvida por Montesquieu e Tocqueville. Sua solução para a questão da dicotomia, portanto, parte do pressuposto de que a ela é, em verdade, um “princípio de governo”, que em uma sociedade liberal democrática adquire *status* de princípio constitucional (OVEREEM, 2012, p. 145). Assim considerada, sua importância primeira não consiste em garantir “espaço discricionário” aos administradores públicos, nem em garantir “primazia” e “supervisão” dos políticos, de modo a eliminar a liberdade decisória e operacional dos administradores (OVEREEM, 2012, p. 167). Antes, porém, busca uma solução que combina a “separação” entre política e administração e a “subordinação” da segunda à primeira. Em seus termos: “mantendo uma divisão entre política e administração dentro do Estado, seus elementos podem manter-se um ao outro sob controle, o que lhes dá menos latitude para pisar na liberdade de cidadãos e cria espaço para uma cidadania responsável. (OVEREEM, 2012, p. 167) (destaque no original)

É por isso que, para o autor, “a neutralidade política-como-imparcialidade” atribuída aos administradores públicos não implica em “indiferença” ou “despreocupação” política (politics), como pode dar a entender (OVEREEM, 2005, p. 314). Para ele,

Os funcionários públicos, em sua capacidade constitucional, não podem ser politicamente indiferentes, mas têm que ter o destino da política [*polity*] no coração. Além disso, na sua qualidade de cidadãos, são permitidos ter suas próprias preferências políticas, mesmo intensas, enquanto operam de forma neutra ou imparcial como funcionários públicos. O fato de que em certos casos extremos os dois podem seriamente entrar em conflito e que esses conflitos podem impedir os administradores de fazerem seu trabalho não invalida a distinção entre essas duas capacidades, mas sim pressupõe.

Em suma, Overeem afirma a necessidade de manutenção da dicotomia política-administração, no plano teórico e prático, para proteger, ou pelo menos promover a independência e o correto funcionamento da administração pública (2012, p.177).

Assim como Patrick Overeem, Vile (1998) também defende a dicotomia numa combinação de duas posições: separação e subordinação. Ele concorda com Wilson e Goodnow a respeito da “autonomia administrativa”, ou seja, que a administração pública deve ser feita isenta de interferência e agitação política, mas também insiste que administração seja submetida a certos controles:

A menos que o Estado administrativo seja abolido por completo – uma improvável eventualidade – em alguns sentidos a política terá de ser retirada da Administração. Isso não significa, porém, que a máquina administrativa deva ser deixada de lado para continuar com o trabalho não controlado como alguns autores escrevem. Isso significa que métodos eficazes de controle devem ser estabelecidos para salvaguardar os direitos do indivíduo para evitar tanto o abuso do poder pelos

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

administradores, quanto pelo Legislativo ou o ramo da política (Vile, 1998, p. 401).

O ramo da política a que Vile (1998) se refere é o Executivo. Esta é uma declaração em favor do entendimento da dicotomia política-administração defendida por Overeem (2012): a causa constitucional – se a proteção dos direitos individuais, como Vile afirma ter, ou a realização de alguma noção de bem comum, como preconiza Overeem (2012) – exige que os administradores sejam separados de e subordinados aos seus superiores políticos.

Ainda sobre a dicotomia, sem aprofundar os debates, Montjoy e Watson (1995) também procuram defendê-la. Eles reinterpretem a dicotomia política-administração de uma forma que permite aos administradores participarem na formulação de políticas, permanecendo isolados apenas da política partidária. Os autores descreveram Política/Administração (*Policy/Administration*) como uma dicotomia “conceitual” e Política/Administração (*Politics/Administration*) como uma dicotomia “institucional” (p. 232). A primeira (conceitual) é um construto analítico, com duas divisões de poderes do governo (expressão da vontade e execução desta vontade) ao invés de três (Legislativo, Executivo e Judiciário). A segunda dicotomia (institucional), uma tentativa de banir influências particularistas da Administração, é um corolário necessário à primeira. Basicamente, a proposta desses autores é demonstrar que a dicotomia política-administração, assim como eles interpretam, continua sendo importante como um padrão normativo na profissão de gestão da administração pública. Esse é o contexto básico dos principais defensores da dicotomia. Na próxima seção é apresentada a vertente da complementaridade.

(III)

A vertente da complementaridade encontra nos trabalhos de James Svara sua maior e melhor articulação. Em sua opinião, não há fundamentos teóricos nem práticos que justifiquem a defesa da dicotomia. É nestes termos que ele denomina de “modelo dicotomia política-administração”. Seus estudos sobre o assunto revelam que tal modelo não pode ser encontrado nos textos dos primeiros teóricos da administração pública e que, até os anos 20 do século passado, não houve quem o admitisse de modo cabal. Contudo, nos anos 30 e 40, amparados em um pensamento ortodoxo sobre administração pública, tal modelo ganhou predominância. Nos dias atuais, afirma Svara, esse modelo não mais deve ser legitimado, defendido ou reinterpretado. Antes, porém, deve ser tratado como “uma aberração”, pois afastou-se tanto das ideias que o precederam quanto das que o sucederam, prejudicando sensivelmente a mentalidade dos teóricos e praticantes do campo (SVARA, 1998, p. 51) Além de uma “aberração”, a dicotomia é vista pelo autor como um mito: “há uma ampla, mas comumente ignorada evidência, de que nossa visão comum sobre o desenvolvimento do campo nos Estados Unidos é um mito de criação - "no início era dicotomia" (SVARA, 1999, p. 676).

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

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

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 nos autores clássicos da área. Quando os complementaristas se referem à contribuição de Woodrow Wilson (1887), por exemplo, afirmam que 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).

Sem sombra de dúvidas, um dos pioneiros a pensar na complementaridade como alternativa à dicotomia foi Leonard D. White. Ao observar que os administradores têm um profundo compromisso em apoiar os políticos eleitos e o processo democrático, ele conclui que “a administração coopera indispensavelmente com o legislativo”, tornando administração e política elementos não apartados e, em certo sentido, dependentes (WHITE, 1926, p. 33). Na mesma linha de defesa está Luther Gulick (1933). Ainda que este inicie sua discussão destacando que o objetivo importante da reforma do governo americano é a “retirar a administração da política”, ele reconhece a dificuldade dessa separação entre uma e outra e, para demonstrar tal dificuldade, apresenta ilustrações específicas sobre o papel dos funcionários públicos no desenvolvimento da política, seja através de seu exercício de apreciação na execução da política, seja por meio de seus aconselhamentos para os decisores políticos. Gulick percebeu que apontar essa sobreposição que há entre a administração e a política na esfera das políticas públicas, é um passo crucial, chegando, rapidamente, à conclusão sobre o destino da dicotomia: “[...] daí resulta que as instituições governamentais não podem ser concebidas de forma a coincidir definitivamente com qualquer esquema de divisão clara entre política e administração” (Gulick, 1933, p. 61).

Soma-se a White e Gulick as figuras de Long (1996), Waldo (1948) e Rouban (2010). Para o primeiro, a proposta de uma separação entre política e administração tem obscurecido o “pensar” vital do papel da burocracia organizada no governo. Na prática, diz ele, “deve-se reconhecer que a burocracia é uma parte, e uma parte muito importante do cérebro coletivo que de alguma forma pensa uma política de governo”. Para o segundo, política e administração podem ser reconciliadas através do recurso à ideia de hierarquia de valor, que fará com que a “divisão rígida” que se procura estabelecer entre política e administração seja “substituída por uma inter-relação orgânica” (WALDO, 1948, p. 205). Por fim, Rouban (2010) apresenta uma reflexão sobre a politização da administração pública destacando três dimensões pelas quais a politização ocorre: a politização como participação do servidor público na tomada de decisões políticas; a politização como controle de nomeações e carreiras; e a politização como envolvimento político dos servidores públicos. Segundo o autor, estas três dimensões podem ocorrer de forma combinada, assim, tanto a política pode interferir na administração como a administração pode interferir na política.

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

Como visto, a ideia de complementaridade consiste em substituir a dicotomia por outros conceitos relacionais que supostamente teriam maior dimensão analítica. No caso de Svava (1999), seu argumento para propor a complementaridade entre administração e política é de que a relação entre políticos e administradores é caracterizada pela interdependência, extensa interação, funções distintas, mas sobrepostas, além da supremacia política e subordinação administrativa coexistindo com reciprocidade de influência, tanto na formação de políticas como na Administração. “Complementaridade significa que política e administração se juntam para formar um todo na governança democrática” (SVARA, 1999, p. 678).

É importante destacar que o modelo de complementaridade teve boa reputação entre os estudiosos da Administração Pública. O próprio Overeem (2012, p. 124), como um grande defensor da dicotomia, reconhece que a complementaridade é, em sua opinião, “a alternativa mais forte, atualmente disponível, para a dicotomia política-administração”. No entanto, apesar de sua crescente popularidade, esse modelo não é passivo de críticas. A mais contundente é que o conceito de complementaridade parece vago e, conforme observa Overeem (2012, p. 124), “a noção de complementaridade é tão elaborada que o seu significado muitas vezes é difícil de entender”. Svava (1999) e Van Riper (1983), por exemplo, têm apontado que a relação entre políticos e administradores poderia ser representada por um *continuum*, em vez de uma dicotomia. Um *continuum* que se move da política em direção à gestão, com política e administração no meio. O aspecto vago está na falta de clareza com relação ao que esses autores entendem por gestão, administração e política. Outro aspecto crítico desse modelo é que as pesquisas empíricas disponíveis na literatura são vistas por Demir (2009) como frágeis porque empregam apenas um número limitado de variáveis para testar a visão de complementaridade. Essa é a síntese dessa vertente complementar. Na próxima seção é apresentada a reflexão dialética baseada em Gurvitch (1987)

(IV)

Para fins do exercício de reflexão que aqui nos propomos a fazer, nos valeremos da concepção de dialética de Gurvitch (1887). O sociólogo Georges Gurvitch (1894-1965) é considerado um dos principais pensadores sociais da França. Sua tese de doutoramento versou sobre o Direito Social (1931) e suas obras contribuíram para o desenvolvimento da sociologia jurídica e também para a sociologia do conhecimento. Segundo Schwartzman (1960), Gurvitch pode ser considerado um pensador social que teve a audácia de propor um sistema próprio de compreensão global do fenômeno humano, buscando uma união entre uma filosofia pluralista, de origem *fichteana*, uma formação fenomenológica e as aquisições da ciência social de inspiração mais positivista.

Gurvitch (1987, p. 16) pensava a sociologia como “uma ciência que estuda os fenômenos sociais totais no conjunto de seus aspectos e de seus movimentos, captando-os em tipos dialetizados microssociais, grupais e globais, em vias de fazer-se e de desfazer-se”. De todas as ciências, e mesmo as ciências humanas, a Sociologia é a que mais necessita da aplicação do método dialético, pois “[...] o objeto da sociologia – os fenômenos sociais totais (essas participações do humano no humano), estudados no

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

conjunto de seus aspectos e de seus movimentos – torna-se inatingível, se se repudia a dialética”.

O autor caracteriza a dialética como movimento real e como método:

Enquanto *movimento real*, a dialética é o caminho tomado pelas totalidades humanas e, em primeiro lugar, pelas totalidades sociais e históricas, em vias de fazer-se e de desfazer-se, no âmbito da geração recíproca de seus conjuntos e de suas partes, de seus atos e suas obras, assim como no âmbito da luta que estas totalidades travam contra os obstáculos internos e externos com que se chocam em seu caminho [...] Enquanto *método*, a dialética é, antes de tudo, o modo de se conhecer adequadamente o movimento das totalidades sociais reais e históricas. Ela pode, entretanto, tornar-se aplicável, em algum de seus procedimentos, a certas ciências da natureza, sem que isto signifique que a realidade natural que essas ciências estudam seja dialética em si mesma. O que sucede é que todas as ciências, inclusive as ciências naturais ou as ciências exatas, mantêm relação com quadros de referência mais ou menos artificiais nos quais intervém o humano e, através deste, a perspectiva social (GURVITCH, 1987, p. 31).

Segundo Gurvitch (1987, p.182), um dos graves erros de muitas dialéticas “é a sua tendência de reduzir todos os procedimentos dialéticos operatórios a um único procedimento, o de antinomia, ou seja, o da polarização entre os contraditórios”. Daí a atenção que devemos dar às correlações de opostos, segundo uma nova compreensão dialética, ou seja, a *dialética de complementaridade*.

Embora alguns pesquisadores tenham contribuído para dialética da complementaridade, Gurvitch (1987, p. 24) destaca a seguinte situação: “nem o sentido do termo complementaridade [...], nem a relação deste procedimento operativo com outros procedimentos de dialetização, nem, por último, suas relações com o próprio método dialético e com a realidade estudada foram esclarecidos e aprofundados de forma conveniente”. Diante desta situação e de alguns resultados de suas pesquisas, o autor propõe o desdobramento da dialética da complementaridade em vários procedimentos dialéticos. Assim, ele define cinco procedimentos operativos nos quais se manifesta o método dialético para as Ciências Sociais: (1) complementaridade dialética, (2) a implicação dialética mútua, (3) a ambiguidade dialética, (4) a polarização dialética e (5) reciprocidade de perspectiva. As características distintivas de cada um destes procedimentos são descritas da seguinte maneira:

1) A *complementaridade dialética*: neste procedimento operativo, procura-se desvelar o fato de que uma determinada exclusão recíproca de termos ou de elementos contrários é só aparente; e de que, na realidade, esses termos ou elementos mostram-se gêmeos, como duplos que se afirmam reciprocamente e que entram, por isso, nos mesmos conjuntos, os quais, por outro lado, podem ser de tipos muito diferentes;

2) A *implicação dialética mútua*: este segundo procedimento do método dialético consiste em encontrar nos elementos ou termos que à primeira vista são heterogêneos ou contrários alguns setores, por assim dizer, de intersecção, que se delimitam, se contêm e se interpenetram até certo ponto, ou que são parcialmente imanentes uns com relação aos outros;

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

3) A *ambiguidade dialética*: neste procedimento cada elemento ou termo não tem apenas um sentido, mas vários sentidos diversos que, ou vão em direção diferente, ou podem convergir, conforme os momentos;

4) A *polarização dialética*: os termos e elementos se apresentam contrários ou antinômicos, pressupondo aspectos irreduzíveis uns aos outros, que, num momento dado, são dominantes sobre outros aspectos;

5) *Reciprocidade de perspectiva*: os elementos ou termos têm uma imanência recíproca tão intensa, que os conduz a um paralelismo ou a uma simetria mais ou menos rigorosa em suas manifestações.

O objetivo de Gurvitch (1987) com esta perspectiva de complementaridade é elaborar um marco conceitual capaz de capturar a realidade social em sua totalidade, sem perder de vista o seu processo altamente fluido e em constante mudança da estruturação, reestruturação e desestruturação. Embora a dialética ajude a eliminar qualquer dogmatização, diz Gurvitch (1987), ela não explica e também não oferece um esquema de explicação.

Feitas essas considerações sintéticas sobre a dialética gurvitchiana, passemos, então, para nossas reflexões iniciais propriamente.

Importa destacar que as conceituações clássicas da relação entre política e administração preconizadas por Wilson, Goodnow e Weber não sugerem que a política e administração sejam dois mundos desconexos e que os administradores são meros executores de ordens políticas. De acordo com Overeem (2012), nenhum destes autores queria acabar com o papel legítimo e poder de decisão dos administradores. Pelo contrário, eles concederam os administradores públicos como portadores de significativa margem discricionária. Neste caso, a dialética de polarização é substituída por uma dialética de ambivalência.

A constatação da existência de uma dialética dos contrários entre política e administração no pensamento dos clássicos não aparece nas obras de Waldo e de outros autores que preconizam política e administração misturadas (juntas). Waldo (1948, p. 128) rejeitou a dicotomia, afirmando que “qualquer divisão simples entre política/administração é inadequada”. Gulick (1933, p. 62) enfraqueceu a distinção conceitual entre as questões políticas e administrativas. Segundo ele, não se pode dizer que um mero ato ou decisão seja político ou administrativo (executivo, legislativo ou judiciário) para determinado assunto. “A classificação de um ato individual [...] dependerá da estrutura institucional existente e do padrão predominante de valores e de interesses dominantes em determinado tempo e lugar”. Os estudos empíricos sobre a relação evidenciam a área de sobreposição, e (potencial) conflito entre política e administração. Conforme Aberbach et al. (1981, p. 20), políticos e administradores também gastam muito tempo e energia em outras funções além da elaboração de políticas, tais como “administração da máquina do governo” e “implementação de rotinas de decisões passadas”, no caso dos administradores, e “assuntos eleitorais e partidários”, no caso dos políticos. Em linhas gerais, para estes autores, a relação de oposição é refutada por uma relação dialética de ambivalência, ou seja, trata-se de uma relação em que os elementos “estão vinculados e permanecem, em certa medida, irreduzíveis; interpenetram-se, fundem-se parcialmente sem chegar a identificar-se; participam das mesmas totalidades e combatem-se” (GURVITCH, 1987, p. 195).

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

No pensamento de Svava (1999; 2001), a dialética de polarização é substituída por uma dialética de complementaridade. Os conceitos de separação, afastamento e subordinação são substituídos por outros relacionais, supostamente menos antitéticos, assim, os dois elementos (política e administração) não podem ser compreendidos isoladamente. No trabalho de Gulick (1933), também é possível observar uma maneira de pensar a relação política-administração como “cooperativa em vez de competitiva”. Em Goodnow (2003 [1900], p. 16), esta dialética também aparece quando o autor argumenta diversas vezes que não se pode compreender a administração sem entender a política e vice-versa. A necessidade da política na prática torna-se impossível considerando a política separada da administração. “Enquanto as duas principais funções do governo são suscetíveis de diferenciação, os órgãos do governo para execução destas funções não podem ser definidos com clareza” (2003 [1900], p. 16). Neste tipo de dialética, portanto, política e a administração se afirmam uma em função da outra.

Um último tipo de dialética que está presente no pensamento dos autores que abordam a relação política-administração é a dialética da implicação mútua. A imanência recíproca ou implicação mútua significa que os dois termos, heterogêneos à primeira vista, se contêm reciprocamente, se recobrem parcialmente um ao outro; quando se aprofunda mais a análise, verifica-se, porém, que não perdem sua identidade específica. Assim, a política não se confunde com a administração, nem a administração se confunde com a política. Este tipo de dialética está presente na obra de Rouban (2010), que explica a independência profissional dos servidores públicos e, também, o comportamento político destes, evidenciando a dificuldade de estabelecer uma linha divisória entre administração e política.

A partir destas reflexões, depreende-se que as formas pelas quais os autores descrevem a relação entre política e administração contempla os diferentes procedimentos dialéticos preconizados por Gurvitch (1987), podendo, inclusive, haver mais de um procedimento dialético nas reflexões de um mesmo autor. É possível visualizar como os processos dialéticos se alternam dependendo do contexto histórico e da abordagem preconizada por cada um dos autores. Diferente da abordagem dicotômica que abarca os aspectos contraditórios da relação, a análise dialética favorece outras possibilidades de compreensão da complexa relação entre política e administração.

Enquanto a dicotomia, em seu sentido literal, é caracterizada pela literatura como “cortado em dois”, enfatizando, de maneira “dramática”, tanto “diferença” como “separação” (SVARA, 1999, p. 681), a dialética, por outro lado, tem como resultado um “amalgama”, uma síntese entre as ideias que compõem o par dialético. Isto 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. A abordagem dicotômica, portanto, capta apenas algumas partes da totalidade da relação entre política e administração. Neste sentido, considerar a relação política-administração apenas sob o aspecto dicotômico é “retalhar” um conjunto complexo, empobrecendo-o e não permitindo uma compreensão mais ampla, tanto em si mesmo quanto no conjunto de seus aspectos e de seus movimentos.

Algo que merece destaque nas discussões sobre a relação entre política-administração é a pouca preocupação, de alguns autores, a priori, em aprofundar as reflexões sobre o que é “administração” e o que é “política”. As discussões em torno das

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

duas abordagens que tratam da relação entre política e administração, normalmente limitam os termos “administração” para “administração pública” e a “política” às questões partidárias. Além disso, Stene (1975, p.83) observou que muitos críticos da dicotomia “estão preocupados com a definição de ‘administração’, mas parecem ignorar os diversos, e às vezes conflitantes significados implícitos no uso da palavra ‘política’”. Segundo o autor, esta é uma grave omissão, porque “ou a defesa ou a negação de uma distinção entre política e administração depende da definição de política”, como muito, obviamente, como na definição de administração (1975, p. 89). A sugestão de Overeem (2012) é buscar um conhecimento da política que seja suficientemente substancial e ao mesmo tempo suficientemente preciso para elaborar um contraste significativo com a administração e outras atividades.

Como este estudo evidencia, a relação entre política e administração possui uma característica dialética, pois administração e política são dois elementos que podem ter áreas que se recobrem, enquanto outras permanecem distintas; que ora convergem em seus processos internos, ora divergem; que, às vezes, se associam em complementaridade, e, outras, se opõem. Neste sentido, a partir da reflexão aqui proposta, já se depreende como seria infecundo o reconhecimento da correlação essencial existente entre política e administração, sem um olhar que não seja originariamente de natureza dialética. Isto porque a relação política-administração só alcança significado pleno na medida em que se insere numa “totalidade de sentido” que a compreende. Novamente, afirmamos que a relação entre política e administração pode ser dita dialética, sem com isso negar a essência de nossa posição: a administração é política.

REFERÊNCIAS:

- APPLEBY, P. *Policy and Administration*, University of Alabama Press, University, ALA, 1949.
- DAHL, R. The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7 (Winter), pp. 1-11, 1947.
- 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, 2007, p. 121-147.
- DIMOCK, Marshall E. The Study of administration. *American Political Science Review* 31 (1): 28-40, 1937.
- _____. *Public administration*. 5th 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].

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

GULICK, L. Politics, administration, and the "New Deal". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 169, 55-66, 1933.

GURVITCH, G. *Dialética e Sociologia*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.

HARRIS, P. *Foundations of Public Administration: A Comparative Approach*. Hong Kong: Hong Kon University Press, 1990.

LONG, N. Bureaucracy and constitutionalism. *American Political Science Review*, 46 (3), 808-818, 1952.

_____. Public policy and administration: The goals of rationality and responsibility. *Public Administration Review*, 56 (2), 149-152, 1996.

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.

ROSENBLOOM, D. H. Editorial: Have an administrative Rx? Don't forget the pol. *Public Administration Review*, ABI/Inform Global; v. 53, n. 6; p. 503, Nov./Dec. 1993.

ROUBAN, L. A politização da administração pública. In: PETERS, Guy & PIERRE, Jon, orgs. *Administração Pública*. São Paulo, Unesp/ENAP, 2010.

SAYRE, W.S. Premises of Public Administration: Past and Emerging. *Public Administration Review* 18(2): 102-5, 1958.

SCHWARTZMAN, S. *Introdução ao Pensamento de Georges Gurvitch*. Notas de aula do Curso de Sociologia e Política, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade de Minas Gerais, 1960. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/gurvitch.htm#_1_9. Acesso em: 25 jan. 2017.

SIMON, H. *Administrative Behavior*. New York: Free Press, 1947

SKELLEY, B. D. The Persistence of the Politics-Administration Dichotomy: An Additional Explanation, *Public Administration Quarterly*, (32):4, 549-570, 2008.

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.

VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração

[Florianópolis - SC]

[Brasil]

[26 a 28 Abril - 2017]

_____. 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.

_____. Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship. *Public Administration Review*, 68(1), 46-52, 2008.

VAN RIPER, P. P. The American Administrative State: Wilson and the Founders – An Unorthodox View. *Public Administration Review* 43(6): 477-90, 1983.

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.

_____. 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, 1993b.

_____. *Ciência e política: duas vocações*. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WHITE, Leonard D. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan, 1926.

WILLOUGHBY, W.F. *Principles of public administration: with special reference to the national and state governments of the United States*. Washington, The Bookings Institution, 1927.

WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v.2, n.1, 197-222, [1887].