

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

MARCELO FILIPPIN

ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA: QUE RELAÇÃO É ESTA?

**PORTO ALEGRE
2017**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
TESE DE DOUTORADO**

MARCELO FILIPPIN

ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA: QUE RELAÇÃO É ESTA?

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Ariston Azevedo

**PORTO ALEGRE
2017**

CIP - Catalogação na Publicação

FILIPPIN, MARCELO
ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA: QUE RELAÇÃO É ESTA? /
MARCELO FILIPPIN. -- 2017.
156 f.
Orientador: ARISTON AZEVEDO.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de
Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2017.

1. ADMINISTRAÇÃO. 2. POLÍTICA. 3. RELAÇÃO. 4.
DIALÉTICA. 5. MODO DE VIDA. I. AZEVEDO, ARISTON,
orient. II. Título.

Para Laura, Lorenzo e Marina.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus!

Agradeço a minha esposa Laura, pelo amor, carinho e incentivo. Aos meus filhos Marina e Lorenzo, pelas diversas interrupções nos meus estudos. Foram pausas valiosas para organização de ideias e atenção ao objetivo final. Jamais esquecerei a pergunta de Lorenzo: “papai, já terminou a tese?”

Aos meus pais Rosinha e Marino, meus sogros Maria e Nelson, obrigado por cuidarem de minha família nos momentos em que precisei me ausentar para me dedicar ao doutorado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do SUL (PPGA/UFRGS), pela oportunidade oferecida por meio deste curso de doutorado. Agradeço pelo conhecimento compartilhado e pela convivência tão valiosa com os professores Dr. Ariston Azevedo, Dr. Fabio Bittencourt Meira, Dra. Sueli Maria Goulart Silva, Dr. Reginaldo Souza Santos, Dr. Leonardo Granato, Dra. Mariana Baldi e Dr. Fernando Dias Lopes.

Aos professores Dr. Fabio Bittencourt Meira e Dr. Reginaldo Souza Santos, agradeço pelo tempo dedicado e por acompanharem meu trabalho desde a primeira qualificação até a defesa da tese. Vossas perguntas “provocativas” e primorosas foram essenciais para que eu pudesse organizar minhas ideias.

A professora Dra. Sueli Maria Goulart Silva, agradeço pelo tempo dedicado desde o projeto de qualificação até a defesa da tese. De modo especial, agradeço as contribuições teóricas relativas a Max Weber e as contribuições de cunho metodológico.

Ao professor Dr. Ariston Azevedo, meu orientador, exemplo de humildade, dedicação à vida acadêmica, agradeço primeiramente pela paciência, pela confiança e constante estímulo. Além da primorosa orientação desta tese, da oportunidade de conhecê-lo e da convivência dentro e fora da Escola de Administração da UFRGS me fez aprender muito com o teu exemplo de honestidade intelectual e postura pessoal e profissional. A ti, caro Ariston, registro minha admiração e respeito!

Ao Thiago Cardoso agradeço pela costumeira atenção sempre que precisei resolver assuntos acadêmicos.

Por fim, agradeço aos colegas de turma, especialmente da área de Estudos Organizacionais: Almog Griner, Cristiane Simões Netto Costa, Cristina Arthmar Mentz Albrecht e Luciano Messina Pereira da Silva pelo companheirismo e pela solidariedade nos momentos difíceis do doutorado.

Nada é mais central no pensamento sobre a administração pública do que a natureza e as inter-relações entre política e administração. Nem são a natureza e as inter-relações da política e da administração apenas assuntos para teorização acadêmica. 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?

Dwight Waldo

Sempre que a relevância do discurso está em jogo, as questões tornam-se políticas por definição, pois é o discurso que faz do homem um ser político.

Hannah Arendt

RESUMO

Este estudo é sobre a relação entre administração e política. Trata-se de uma tese teórica que, além de compilar o debate no cenário internacional e nacional, pretende avançar nas discussões a respeito. Apóia-se, principalmente, no referencial teórico da administração pública e da ciência política, desenvolvido a partir da contribuição decisiva dos textos clássicos de Woodrow Wilson (*The Study of Administration*), Frank Goodnow (*Politics and Administration: a study in government*) e Max Weber (*Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos e, Política como Vocação*). Apóia-se também em estudos contemporâneos que, a partir dos referidos clássicos, seguiram o debate percorrendo três caminhos distintos. O primeiro pela via da dicotomia política-administração que retrata política e administração como fenômenos distintos e separados. O segundo pela via da complementaridade que propõe uma visão integradora entre política e administração, considerando que as práticas administrativas são fundamentalmente fenômenos políticos. O terceiro pela via da afirmação direta de que administração é política. Na esteira desse terceiro caminho, esta tese é uma afirmativa de que a administração é política, mas assim o é em seu próprio “espaço existencial”. Então, a partir das especulações sobre “modos de vida”, a administração é situada naquele modo de vida que lhe é próprio, qual seja, o modo de vida prática ou modo de vida produtiva. É neste “espaço existencial” que a administração é política, portanto, a referida relação deve ser pensada considerando a preservação não apenas deste espaço, mas daquele que é próprio da política “por excelência”. Para assim pensar a natureza política da administração, recupera-se a ideia de “bom governo” de Hannah Arendt, cuja abordagem permite compreender o lugar da administração na vida política.

Palavras-chave: Administração. Política. Relação. Dialética. Modo de Vida.

ABSTRACT

This study is about the relationship between administration and politics. It is a theoretical thesis that, in addition to compiling the debate on the international and national scene, intends to advance in the discussions about it. It is based mainly on the theoretical reference of public administration and political science, developed from the decisive contribution of the classic texts of Woodrow Wilson (*The Study of Administration*), Frank Goodnow (*Politics and Administration: a study in government*) and Max Weber (*Parliament and Government in Reordered Germany: political critique of functionalism and the nature of parties and, Politics as Vocation*). It is also supported by contemporary studies that, following these classic authors, continued the debate in three different roads. The first is via the politics-administration dichotomy that portrays politics and administration as distinct and separate phenomena. The second, through complementarity, proposes an integrative vision between politics and administration, considering that administrative practices are fundamentally political phenomena. The third is by way of direct assertion that administration is politics. Following this third road, this thesis asserts that the administration is politics, but so it is in its own “existential space”. Thus, from the speculations on “ways of life”, the administration is situated in that way of life that is its own, that is, the practical way of life or productive way of life. It is in this “existential space” that administration is politics, therefore, the said relation must be thought considering the preservation not only of this space, but of that which is proper to politics “par excellence”. To think about the political nature of the administration, the idea of “good government” of Hannah Arendt is recovered, whose approach allows the understanding of the place of the administration in the political life.

Keywords: Administration. Politics. Relationship. Dialectics. Way of Life.

LISTA DE FIGURAS

Diagrama 1 – Esquema referencial teórico-geral da administração política..... 109

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

- APSA - *American Political Science Association*
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAGE - Controladoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul
- CGU - Controladoria Geral da União
- DASP - Departamento Administrativo de Serviço Público
- EBAP - Escola Brasileira de Administração Pública
- PSQ - *Political Science Quarterly*
- RAP - Revista de Administração Pública
- RSP - Revista do Serviço Público
- UFBA - Universidade Federal da Bahia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
PARTE I – O DEBATE INTERNACIONAL DA RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA	22
2 O DISCURSO INAUGURAL	22
2.1 WOODROW WILSON: “ADMINISTRAÇÃO É O GOVERNO EM AÇÃO”	27
2.2 FRANK GOODNOW: “ADMINISTRAÇÃO É A EXECUÇÃO DA VONTADE DO ESTADO”	36
2.3 MAX WEBER: “LIDERANÇA POLÍTICA E DOMÍNIO ADMINISTRATIVO”	42
3 O DEBATE PREDOMINANTE: DICOTOMIA E COMPLEMENTARIDADE	53
3.1 ALGUMAS INTERPRETAÇÕES SOBRE AS ORIGENS DA DICOTOMIA	56
3.2 A ABORDAGEM DA DICOTOMIA ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA	62
3.3 A ABORDAGEM DA COMPLEMENTARIDADE ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA	64
3.4 DICOTOMIA E COMPLEMENTARIDADE: MUITO DEBATE E POUCO CONSENSO	68
PARTE II – O DEBATE NACIONAL DA RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA	71
4 ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA NA VISÃO DE AUTORES BRASILEIROS	71
4.1 OS ESTUDOS PIONEIROS NO BRASIL	73
4.2 A RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA EM TERMOS DE ALGUMAS TEMÁTICAS. 84	
4.2.1 Primeira temática: política e burocracia pública	84
4.2.2 Segunda temática: política e tecnocracia	92
4.2.3 Terceira temática: controles políticos sobre a burocracia	99
4.2.4 Quarta temática: formulação e implementação de políticas públicas.....	101
4.3 ESTUDOS QUE “TANGENCIAM” A RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA	103
4.4 ESTUDOS RECENTES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA	105
4.5 SÍNTESE DA VISÃO BRASILEIRA SOBRE A RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA.....	116
PARTE III – A ADMINISTRAÇÃO COMO POLÍTICA	119
5 O LUGAR DESTA TESE NO DEBATE DA RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA ..	119
5.1 ALGUMAS ESPECULAÇÕES SOBRE MODOS DE VIDA	121
5.2 O “ADVENTO DO SOCIAL” E OS ESPAÇOS DA POLÍTICA E DA ADMINISTRAÇÃO	127
5.3 SITUANDO A ADMINISTRAÇÃO NO MODO DE VIDA PRÁTICA: “O BOM GOVERNO”	131
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS	140

1 INTRODUÇÃO

Este estudo é sobre a relação entre administração e política. Trata-se de um tema que faz parte das grandes questões sobre as quais os estudiosos da área de administração, particularmente da administração pública, se debruçam há mais de um século. Não é por menos que, juntamente com “burocracia e democracia”, “organização e *management*”, “teoria e prática” e “teorias da organização pública”, esse tema completa o grupo das cinco maiores questões de debates desta área (DENHARDT e BAKER, 2007, p. 121). Outrossim, o tema vem ganhando proeminência em outras áreas do conhecimento pois, segundo Meier e O’Toole Jr. (2006), recentemente, a relação entre administração e política também se tornou objeto de estudo para o *mainstream* da ciência política, enraizado nos escritos clássicos de Max Weber, na Europa, e Woodrow Wilson, nos Estados Unidos.

Embora seja um tema muito debatido, Denhardt e Baker (2007, p. 122) observam que muitas questões continuam sendo “fontes de controvérsia” e, até hoje, “permanecem sem solução”. Afinal, eis a grande pergunta orientadora deste debate secular: **a administração seria ou não política?** Do ponto de vista do cidadão comum e também de alguns dos participantes deste debate, “fazer política” parece não ser o mesmo que “fazer administração” e ser um político é diferente de ser um administrador. Enquanto o agente político cuida da legislação e das diretrizes gerais do governo, o agente administrativo detém o conhecimento técnico e cumpre orientações políticas, reportando-se aos políticos eleitos. Entretanto, esse não é o entendimento de muitos teóricos e praticantes da administração pública os quais acreditam que, os administradores também tomam decisões políticas na arena decisória, influenciando ou moldando o processo político. Então, previamente, no primeiro caso temos uma resposta negativa para essa questão orientadora, enquanto no segundo, uma resposta afirmativa, ou seja, a administração é política.

Seja qual for a resposta para a questão enunciada, há sempre implicações teóricas e práticas. Não raro, alguns estudos presentes no referido debate tendem a negligenciar a natureza política da administração. Tais inferências fazem-se, na maioria das vezes, à luz de um modelo interpretativo centrado na suposição de que a administração foi dominada por um “conceito mecanicista” fundamentada na gestão científica. Teoricamente, construiu-se “uma base histórica para o modelo conceitual e normativo de separação estrita” entre administração e política (SVARA, 2001, p. 177). No âmbito da prática, a principal implicação dessa maneira de pensar a administração é destinar a ela o papel de um instrumento passivo da política, ou

seja, uma “ferramenta para implementar decisões políticas – para a realização dos propósitos do estado” (LEVITAN, 1943, p. 353). Por outro lado, abordagens, as quais afirmam que a administração é política, vêm ganhando contornos próprios e uma importância crescente para os interessados no assunto em questão. Uma das implicações teóricas dessas abordagens é que elas trazem novas maneiras de compreender a relação entre administração e política, contrapondo assim o “modelo conceitual” citado anteriormente. Do ponto de vista prático, situam a administração não como um ente a serviço da política, mas como detentora de um papel essencialmente político. Em certa medida, essa maneira de pensar a relação também possibilita entender boa parte das práticas político-administrativas, especialmente no âmbito da administração pública.

Em sendo a administração política, há outra questão orientadora desse debate: **como pode ser política sem se confundir com a política?** Neste estudo, pretendo encontrar respostas para essas duas questões orientadoras. Assim, defendo a tese de que a administração é política, mas não se confunde com ela. Seu âmbito de atuação termina justamente quando a “verdadeira política” começa. Para tal delimitação, recorrerei à ideia de modo de vida, tal qual articulada por Aristóteles (2014), Arendt (2013), Agamben (2002; 2015) e Azevedo e Grave (2004; 2014). Desta forma, defenderei a administração como política no modo de vida que lhe é próprio, aqui entendido como *modo de vida prática*, ou modo de vida produtivo.

Para fins preliminares, é importante recorrer, neste momento, a algumas conceituações basilares sobre administração, política e modo de vida. Seguindo a linha de Azevedo e Grave (2014, p. 699), por administração entendo uma prática social, melhor dizendo, uma práxis (discurso e ação) que se manifesta “no âmbito das organizações” e que está empenhada em garantir o viver bem humano através do bom governo das organizações. Enquanto ação, ela pode ser o ato de iniciar, mediar e realizar propósitos coletivos, sempre via ditos e feitos.

Com relação à política, considerando esta possuir vários significados e conotações, adotei o conceito preconizado por Hannah Arendt (2013). Assim, não se trata da política institucionalizada e dos políticos profissionais, mas sim da condição humana política. Aqui o sentido da política é liberdade para discurso e ação. Essa liberdade só pode existir onde a condição plural do homem não seja desconsiderada, ou seja, o indivíduo só é livre enquanto está agindo, nem antes, nem depois. Importa destacar que a ação política só pode ser entendida como liberdade se a mesma não sofrer qualquer forma de violência, de funcionalização, de instrumentalização, como àquelas que se fazem presentes nas atividades que a autora caracteriza como labor e trabalho, cujo valor não estaria, ao contrário da ação

política, no desempenho em si mesmo, mas sim em algum resultado, um fim a ser alcançado quando termina o processo produtivo.

Quanto ao modo de vida, há uma tradição especulativa a seu respeito e que teve início com os filósofos gregos e, mais recentemente, foi retomada por autores contemporâneos. Trata-se de um recurso inspirado na filosofia política, que visa descrever muitos aspectos da realidade. Segundo essa tradição, no caminho da vida haveria vários tipos de modo de vida a escolher, e, dentro de cada um, características existenciais diversas. Assim, o homem desenvolveria sua existência por meio de diferentes modos de vida: para Aristóteles, por exemplo, *modo de vida contemplativa*, *modo de vida ativa* e *modo de vida prazerosa*; para Hannah Arendt, *bios theoretikos*, *bios pratikos* e *bios politikos*; para Giorgio Agamben, *zoé* (vida natural) e *bios* (vida qualificada); e para Azevedo e Grave (2014), *modo de vida referencial*, *modo de vida prática* e *modo de vida corrompida*.

Ainda em termos delimitativos, estarei mais dedicado ao estudo da administração entendida como administração pública, pois, por um lado, a grande maioria dos autores aos quais recorri são reconhecidamente atrelados ao campo da administração pública e, por outro, o são em razão do fato de, ao analisarem a relação entre administração e política, terem tratado de aspectos como governo, Estado e sociedade, e não apenas organizações. Isso não significa que, no âmbito da administração privada, a administração não seja ou não deva ser vista como uma atividade política. Neste âmbito ela também é política, e sob os seguintes aspectos: como um fenômeno inerente à dinâmica organizacional (MINTZBERG, 1983; GANDZ; MURRAY, 1980); como sistemas de atividade política (MORGAN, 2007); como entidades políticas (PFEFFER, 1992); como coalizões políticas em que as decisões são tomadas e os objetivos são definidos pelos processos de barganha (MARCH, 1962); como sistema político e tomada de decisão enquanto processo político (PETTIGREW, 1973); como formas de poder existentes e suas manifestações concretas (LUKES, 1980, 1986); como sistemas de negociação política, nos quais grupos de interesses, grupos de trabalho e coalizões disputam poder (BACHARACH e LAWLER, 1980); como uso do poder para vencer conflitos (GRAY e ARISS, 1985); como processos de influência social (comportamentos políticos) que ocorrem no ambiente de trabalho e que contribuem para o funcionamento normal de uma organização (VIGODA-GADOT et al., 2003). Esta discussão, porém, tem ficado restrita às discussões no âmbito dos Estudos Organizacionais.

Para o desenvolvimento de uma tese teórica como esta, exigem-se do pesquisador certas salvaguardas metodológicas ou procedimentais. Um dos recursos metodológicos já utilizado na área da administração pública para o estudo da relação entre administração e

política é a história das ideias. O livro de Waldo (1948, p. v), intitulado *The Administrative State* é, segundo ele, fruto de “um estudo do movimento da administração pública do ponto de vista da teoria política e história das ideias”. Mais recentemente, outros autores também adotaram esse tipo de abordagem. Spicer (2004, p. 353), seguindo a linha de Isaiah Berlin (2000), desenvolveu um estudo sobre a história da ideia do estado como uma associação propositiva ou intencional, ou seja, “um tipo de associação política em que os indivíduos se reconhecem como unidos na busca conjunta de determinados propósitos ou fins substantivos”. Overeem (2012) adotou o método de história das ideias desenvolvido por Skinner (2005) para investigar o desenvolvimento conceitual da dicotomia política-administração desde suas primeiras articulações até o presente.

De modo geral, a história das ideias procura situar os textos históricos em contextos que nos permitam identificar o que seus autores estavam fazendo enquanto escreviam tais textos. Assim, para que possamos compreender determinada afirmação importante devemos, segundo Skinner (2005, p.117), “procurar alcançar não apenas o significado do que foi dito, mas também o valor que o autor atribuía às suas afirmações. Por outras palavras, devemos tentar apanhar não apenas o que as pessoas estão a dizer, mas também o que elas estão a fazer”. Apesar de apontar, em termos muitos genéricos e sintéticos, determinados aspectos dos contextos históricos em que os autores aqui analisados escreveram seus textos, minha pesquisa procurou focar mais na análise argumentativa dos autores quando do tratamento da relação entre administração e política. Para tanto, segui as orientações de John Thompson (1995), que sugere a análise argumentativa como um referencial metodológico geral para a análise das formas simbólicas¹.

De acordo com Thompson (1995, p.357), o estudo das formas simbólicas “é fundamentalmente e inevitavelmente um problema de compreensão e interpretação. Formas simbólicas são construções significativas que exigem uma interpretação; elas são ações, falas, textos que, por serem construções significativas, podem ser compreendidas”. Ciente disso, meu esforço foi trabalhar em busca do aspecto referencial, ou seja, das construções que tipicamente representam algo para os autores que debatem a relação entre administração e política. Considerando que as formas simbólicas, representadas nos discursos dos autores interpretados, precisam ser compreendidas com referência à sua estrutura interna, seus

¹ Thompson (1995, p.374) também sugere que “a análise argumentativa é particularmente útil para o estudo do discurso abertamente político – isto é, as falas ou discursos de ministros oficiais ou governamentais que exercem poder dentro do estado-nação moderno – pois tal discurso é muitas vezes apresentado na forma de argumento, uma série de proposições ou asserções, tópicos ou temas, encadeados conjuntamente de uma maneira mais ou menos coerente e procurando, muitas vezes com a ajuda de adornos retóricos, persuadir uma audiência”.

padrões e efeitos, procurei desenvolver o que Thompson (1995, p.375) denomina de “construção criativa”, para a compreensão da realidade social investigada. Busquei, portanto, reconstruir e tornar explícitos os padrões de inferência que caracterizam os discursos produzidos e reproduzidos nos textos analisados.

Como se poderá notar ao longo deste trabalho, o debate sobre a relação entre administração e política, na literatura analisada, destaca que esta procura desvelar uma realidade que está em constantemente em movimento, por vezes cheia de tensão. Vista deste modo, resta claro que esta visão da realidade social pode ser dita dialética. Então, considerando que este caráter dialético requer uma abordagem especial, recorri à dialética de Goerges Gurvitch² para me auxiliar na compreensão dessa questão. A dialética de Gurvitch (1987, p. 182) não está relacionada com a concepção hegeliana ou marxista, que, segundo ele, tende a “reduzir todos os procedimentos dialéticos operatórios a um único procedimento, o de antinomia, ou seja, o da polarização entre os contraditórios”. A dialética gurvitchiana sugere uma atenção especial 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, Gurvitch (1987, p. 177) define cinco procedimentos operativos nos quais se manifesta o método dialético para as Ciências Sociais: (1) a complementaridade dialética, (2) a implicação dialética mútua, (3) a ambiguidade dialética, (4) a polarização dialética e (5) a reciprocidade de perspectiva.

As características distintivas de cada um destes procedimentos são descritas da seguinte maneira: 1) *a complementaridade dialética*: neste procedimento operatório, procura-

² Gurvitch (1987, p.31) 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.

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; 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) *a 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.

Basicamente, 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 de estruturação, reestruturação e desestruturação. Aqui reside a implicação da dialética gurvitchiana para o desenvolvimento desta tese, qual seja, analisar dialeticamente a relação entre administração e política significa compreender a característica dinâmica, complexa e também fluida que tal relação possui.

Como disse, este estudo pretende analisar a relação entre administração e política. Além disso, do ponto de vista ontológico, desejo investigar a natureza política da administração (pública) e, do ponto de vista epistemológico, contribuir com uma abordagem teórica mais coerente com o que penso ser essa relação. Esse desafio requer a combinação de uma abordagem histórica (análise argumentativa e dialética gurvitchiana) com uma abordagem teórica. Essa estratégia metodológica justifica-se porque, especialmente no Brasil, os estudos que tratam da relação entre administração e política raramente se debruçam sobre os trabalhos dos autores que participam desse debate. Também não há uma reflexão aprofundada sobre como essa relação vem sendo debatida contemporaneamente no Brasil e no exterior. A partir de uma abordagem histórica, é possível compreender como essa relação foi sendo conceituada no passado e como tais concepções se desenvolveram ao longo do tempo. Entretanto, por mais importante que seja essa “reconstrução histórica”, ela não é o fim último

deste estudo. Objetivo saber não apenas como se configura essa relação, mas compreender a natureza política da administração. Assim, a compreensão das ideias do passado ajudarão a moldar minhas próprias ideias. Também é possível reformular as ideias do passado em uma abordagem teórica mais próxima do que penso ser a relação entre administração e política, especialmente no que tange aos “espaços existenciais” de cada uma delas. A tentativa de fornecer tal reformulação é o que quero dizer com adoção de uma abordagem teórica.

Este trabalho está estruturado em três partes, organizadas em uma ordem cronológica e lógica, em obediência à tese que o sustenta. Assim, além dessa introdução, a primeira parte é dedicada ao mapeamento do debate internacional sobre a relação entre administração e política. No segundo capítulo, analiso os estudos pioneiros de Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber. De acordo com a literatura que aborda a temática dessa relação, esses autores são apontados como responsáveis pelo discurso inaugural sobre o assunto. Do conjunto de textos que produziram, tornaram-se clássicos³: *The Study of Administration*, de Woodrow Wilson (1887); o livro de Frank Goodnow (2003 [1900]), *Politics and Administration*, e duas obras de Max Weber: *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos* (1993 [1918]) e, *Política como Vocação* (2011 [1919]).

Além de marcarem o discurso inaugural sobre o tema em questão, esses autores influenciaram, e continuam influenciando, principalmente os debates contemporâneos. Não por acaso, a revisitação de suas obras é prática obrigatória aos que buscam estudar o tema. Então, meu ponto de partida é o ensaio pioneiro de Woodrow Wilson (1887), referenciado por diversos autores como o primeiro grande trabalho sobre a relação entre administração e política. Destaco não apenas a repercussão desse trabalho no mundo acadêmico (inclusive as versões publicadas no Brasil), mas também demonstro sua natureza “embrionária” sobre o pensamento de Wilson. Para tanto, avanço minhas reflexões para outros textos desse autor e de seus intérpretes. Discordando das opiniões que rotulam Wilson como responsável pela estrita separação entre administração e política, afirmo que ele reconheceu a natureza política da administração, bem como sua importância para condução dos governos democráticos.

Na esteira de Wilson, recupero a principal obra de Frank Goodnow intitulada *Politics and Administration* (2003 [1900]). Embora menos conhecido do que o ensaio pioneiro de

³ Entendo como clássicos aqueles que além de exemplares foram capazes de “resistir ao tempo” e nunca terminaram “de dizer aquilo que tinha para dizer” (CALVINO, 1993, p. 20). Nas palavras de Meneghetti, Guarido Filho e Azevedo (2014, p. 704), os clássicos “são únicos e basilares, auxiliando, portanto, a compreensão da genealogia das ideias fundamentais num campo, conduzindo ao entendimento de proposições centrais e desdobramentos teóricos deles decorrentes”.

Wilson, esse livro é mencionado com frequência. Nele, Goodnow apresenta sua análise no âmbito do governo, além de muitos dos princípios preconizados por Wilson. Procuo evidenciar que Goodnow não preconizou uma separação definitiva entre administração e política, muito menos uma teoria apolítica da administração. Ao reconhecer a importância da administração, ele defendeu o ajuste da própria finalidade e organização do governo para acomodar as necessidades modernas.

Fechando esse segundo capítulo, analiso as obras de Max Weber relacionadas ao tema em questão. Diferentemente de Wilson e Goodnow que combateram a influência da política partidária na administração, Weber – influenciado pelas condições políticas da Alemanha de sua época – percebeu o inverso, ou seja, a influência da administração na política. Segundo ele, o governo moderno seria inevitavelmente conduzido pela burocracia e, sem a liderança política capaz de controlar esta administração, toda tomada de decisão política fica nas mãos da burocracia, tornando-se uma ameaça para democracia dos estados modernos. Weber apresenta não apenas a natureza política da administração, mas também denuncia os riscos de sua racionalidade instrumental extrapolar para o âmbito da política.

Desde a publicação dos trabalhos de Wilson, Goodnow e Weber, os interessados em assuntos públicos continuam travando embates sobre o tema em questão. De maneira geral, essa relação tem sido desenhada, basicamente, de três modos. O primeiro modo é pela via dicotômica, apresentada na literatura sob o rótulo de “dicotomia política-administração”. Esse é o tema do terceiro capítulo da primeira parte da tese. Trata-se da explicação predominante e retrata administração e política como fenômenos distintos e separados. Parece-me que a adoção do termo “dicotomia”, além de equivocada, causou grande confusão nos debates sobre a relação entre administração e política. Então, na tentativa de “trazer luz” para o debate, dediquei um tópico introdutório neste capítulo para apresentar algumas interpretações sobre as origens do que se convencionou chamar de “dicotomia política-administração”. Posteriormente, resgato as ideias de Patrick Overeem que é considerado o principal autor contemporâneo sobre a dicotomia. Em linhas gerais, a proposição de Overeem caminha no sentido de defender 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).

O segundo modo pelo qual a relação entre administração e política vem sendo desenhada apresenta tal relação como complementar, o que implica dizer que há uma visão

integradora entre administração e política, considerando que as práticas administrativas são fundamentalmente fenômenos políticos. Essa discussão sobre complementariedade fecha a primeira parte da tese, em que analiso os trabalhos de James Svara, que apresenta a maior e melhor articulação a respeito. Inicialmente, procuro elucidar o embate que esse autor trava com a vertente dicotômica. Como crítico ferrenho da dicotomia, Svara afirma não haver fundamentos teóricos nem práticos que justifiquem sua defesa. Segundo ele a dicotomia é “uma aberração”, pois se afastou tanto das ideias que a precederam quanto das que a sucederam, prejudicando sensivelmente a mentalidade dos teóricos e praticantes do campo (SVARA, 1998, p. 51). Em termos gerais, o que os autores vinculados a essa abordagem defendem é que 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.

Avançando para a segunda parte da tese, investigo o debate nacional sobre a relação entre administração e política. Aqui resgato os trabalhos de autores brasileiros considerados pioneiros nas reflexões sobre o tema em questão. Tanto em Guerreiro Ramos como em João Ubaldo Ribeiro, aponto a natureza política da administração como traços marcantes de suas reflexões. Depois de analisar esses estudos pioneiros, destaco que no Brasil a relação entre administração e política tem sido revestida de nuances as mais diversas, postas de maneiras muito dispersas. Assim, registro o debate em torno de algumas temáticas consideradas mais importantes no que diz respeito à natureza política da administração e passo em revista alguns autores que tangenciam o tema da relação entre administração e política.

Ainda nessa segunda parte da tese, apresento o terceiro modo pelo qual a relação entre administração e política vem sendo desenhada, ou seja, pela afirmativa direta de que a administração é política. Aponto que dentro dessa linha argumentativa há duas maneiras de dizermos que a administração é política. A primeira maneira de dizer que administração é política se faz presente nos estudos de Reginaldo Souza Santos que defende a tese de que a administração contribui para “implementação de uma determinada materialidade das relações sociais”, ou seja, dentro das relações sociais de produção, a Economia Política deve responder pelo *que e por que fazer*, enquanto a Administração Política assume a tarefa de encontrar o *modo como fazer* (SANTOS, 2001, p.64). A segunda maneira de dizer que a administração é política vem sendo afirmada por Azevedo e Grave (2014) que entendem a administração

como uma ação virtuosa que, configura-se como uma questão tendentemente política no modo de vida prática.

Especificamente em relação a essa primeira maneira de dizer que administração é política, penso que, por vezes, não ficam devidamente claros os espaços, por excelência, da administração e da política. Na minha visão, tal indistinção pode levar, por exemplo, à extrapolação da administração para outro “espaço existencial humano” (GUERREIRO RAMOS, 1986, p. 48), entre os quais o espaço público político por excelência, carregando assim, para dentro dele, aspectos da racionalidade instrumental aos quais a política pode ser refratária. De certa maneira, a política em si desaparece e fica subsumida à economia política e à administração. A tese que defendo – parte sob inspiração especialmente em Reginaldo Souza Santos (2009), Azevedo e Grave (2014), Hannah Arendt e Giorgio Agamben – para dizer que a administração é política, reconhece seus limites, ou seja, a administração é política, mas o é no modo de vida prática dos homens.

Essa reflexão desenvolvo na terceira e última parte da tese. Assim, começo o quinto capítulo resgatando as especulações sobre modos de vida em Aristóteles, Hannah Arendt, Giorgio Agamben e Azevedo e Grave. O propósito ao estudar as reflexões sobre modos de vida é, num primeiro momento, compreender como os indivíduos se situam em meio à existência e, num segundo momento, qual é o modo de vida próprio da administração. Na sequência, retomo as análises de Hannah Arendt sobre o espaço social e o espaço político “por excelência”. Amparo-me nesse referencial para compreender e reafirmar os espaços que são próprios da administração e da política. Encerro esta última parte, recuperando a ideia de “bom governo” de Hannah Arendt como exemplo de atividade administrativa e seu caráter distintivo da ação política. É a partir dessa ideia de “bom governo” que pretendo descortinar os limites da natureza política da administração. Por fim, apresento as seguintes implicações decorrentes do modo aqui defendido de pensar a relação entre administração e política: (a) formação de administradores; (b) formação de servidores públicos; (c) as discussões da nova administração pública; e (d) o apoliticismo administrativo de servidores e políticos por vocação.

PARTE I – O DEBATE INTERNACIONAL DA RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

2 O DISCURSO INAUGURAL

Conforme mencionado, 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 assunto⁴, mas também porque influenciaram, e continuam influenciando, principalmente os debates contemporâneos. Considerando que a revisitação desses autores é prática obrigatória aos que buscam estudar a temática em questão, o presente capítulo é dedicado à análise histórica da tradição clássica de pensar esta relação. O objetivo é compreender duas questões: 1ª) o que é política e administração para Wilson, Goodnow e Weber? e; 2ª) como esses autores clássicos articularam suas ideias para explicar essa relação?

Antes de adentrar na análise histórica de Wilson, Goodnow e Weber, há dois aspectos genéricos a serem considerados. O primeiro está relacionado ao momento histórico em que eles desenvolveram seus escritos. O final dos anos 1800 foi um período propício para estudos políticos porque diversos cursos em Ciência Política começaram a aparecer nas universidades⁵. O primeiro jornal de ciência política norte-americana, *Political Science Quarterly*, começou a publicar em 1886 (PSQ, 2017) e, exatamente nele, que em 1887 o ensaio de Wilson intitulado *The Study of Administration* fora publicado. Em 1903 foi fundada a *American Political Science Association*, tendo Frank J. Goodnow (1903-1905) como primeiro presidente e Woodrow Wilson (1909-1910) como sexto presidente (APSA, 2017). A

⁴ Embora as raízes conceituais da relação entre administração e política estejam presentes no pensamento político-administrativo dos séculos XVIII e XIX, como, por exemplo, nas discussões de Montesquieu e Kant sobre a divisão dos poderes (*trias política*), os grandes temas de reflexão, segundo Overeem (2012, p. 22), versavam muito sobre “a busca pelo melhor regime possível e a importância da virtude estadista” e pouco sobre “a execução das leis, a gestão do dia a dia dos negócios públicos, e do funcionamento dos órgãos públicos”. Não havia, portanto, um debate específico sobre administração e política como Wilson, Goodnow e Weber se propuseram a fazer.

⁵ Segundo Roskin (2016), a primeira escola de Ciência Política foi a *École Libre des Sciences Politiques* (atualmente *Institut d'Études Politiques*), estabelecida em 1872 na França. No ano de 1895, foi fundada na Inglaterra, a *London School of Economics and Political Science* e, a primeira cadeira de política foi estabelecida na *Universidade de Oxford* em 1912. Nos Estados Unidos, o primeiro curso data de 1880, quando John W. Burgess, depois de estudar na *École Libre de Paris*, estabeleceu uma escola de ciência política na *Universidade de Columbia*, em Nova York.

questão de como executar o governo estava no centro das preocupações dos cientistas políticos da época que preconizavam a importância de se criar uma justificativa para o estudo da administração. Clamava-se por uma administração pública eficiente buscando respostas à nova concepção de Estado que se formava na sociedade americana, bem como às tarefas que o Estado deveria desempenhar.

O segundo aspecto está relacionado à influência teórica recebida por esses autores. Embora seja difícil demonstrar que determinado autor tenha influenciado outro, há, naturalmente, nas obras destes clássicos, similaridades com determinado tipo de tradição intelectual. Destaque para o pensamento alemão sobre *Verwaltungslehre* (estudo da administração) e *Polizeiwissenschaft* (ciência política), que, segundo Vincent (2004, p. 28-37), foi “incorporado na mais abrangente tradição alemã conhecida como *Staatslehre*”⁶. Autores como Coker (1910, p. 66-76), Vile (1998, p. 306), Sager e Rosser (2009, p. 1.141) apontam a concepção orgânica do Estado (diretamente relacionada a Hegel), como uma característica comum desta tradição. Também observam que tal característica está muito presente na literatura *Verwaltungslehre*.

Nos escritos de Wilson, Rosser (2010, p. 549) aponta que é difícil avaliar a influência direta de Hegel. Embora o livro *Princípios da Filosofia do Direito* conste nas bibliografias de trabalho de Wilson⁷, “ele citou Hegel não mais do que duas vezes, primeiro numa carta de amor para sua esposa e segundo, no seu famoso ensaio *The Study of Administration* (1887)”. Por outro lado, a literatura apresenta influência de vários autores alemães em Wilson⁸, com destaque para Johann Caspar Bluntschli e Lorenz von Stein. Analisando as influências desses dois autores, Miewald (1984), Ross (2010) e Overeem (2012) apresentam alguns achados

⁶ De maneira sucinta, *Staatslehre*, significa que, para aprender sobre política, é preciso aprender sobre o estado e aprender sobre o estado significa não apenas explicar suas diversas formas empíricas e constitucionais, mas também estudar os ideais normativos incorporados dentro dele. Essa forma de estudo engloba, por padrão, questões históricas, legais e filosóficas (VINCENT, 2004, p. 28).

⁷ Link (1969a, p. 586-587) apresenta as bibliografias de trabalho de Wilson referente os anos de 1883 a 1890. Segundo esse autor, embora Wilson tivesse desenvolvido muito cedo o hábito de anotar citações bibliográficas em cadernos, em folhas de papel e nas costas de envelopes, essas referências representam sua primeira tentativa de compilar um arquivo de trabalhos sistemáticos e bem organizados de obras e fontes sobre as áreas de seus principais interesses.

⁸ A influência alemã sobre o pensamento de Woodrow Wilson pode ser encontrada nos trabalhos de Fries (1973), Miewald (1984), Sager e Rosser (2009), Rosser (2010), Overeem (2012) e Sakli (2013). Embora Wilson não tenha estudado na Alemanha, seus professores da Universidade Johns Hopkins pesquisaram Lorenz von Stein e Johann Caspar Bluntschli em universidades germânicas. George Morris foi ensinado dentro da doutrina Hegeliana em Halle e Berlim (ROSSER, 2010, p. 549). Outro professor da Universidade Johns Hopkins, diplomado na Alemanha, foi Herbert Adams. Ele estudou em Heidelberg, onde completou seu doutorado sobre Bluntschli (FRIES, 1973, p. 394). Finalmente, convém destacar Richard Ely, que introduziu Wilson no assunto da administração pública em 1884. Ely, que estudou filosofia e economia em Halle, Heidelberg, e Berlim, foi, provavelmente, a mais importante fonte de inspiração para reflexões de Wilson sobre a administração (LINK, 1968, p. 43).

importantes. Segundo eles, as inquietações de Wilson, quanto à doutrina de separação dos poderes de Montesquieu, são as mesmas de Bluntschli (1876). De acordo com Rohr (1986, p. 63), Wilson queria que o estado constitucional fosse definido como um todo orgânico no qual a constituição formaria “o esqueleto de um organismo vivo”. Ross (2010, p. 551) afirma que “Wilson interpretou a constituição como um conjunto de diretrizes gerais ao invés de um conjunto irrevogável de princípios escritos”. Para responder à questão básica *Was heißt Verwaltung?* (O que é Administração?), Bluntschli (1876, p. 465-468) contrasta *Verwaltung* com quatro conceitos: constituição (*Verfzissung*), lei (*Gesetz*), política (*Politik*) e justiça (*Justiz*) além de afirmar que a administração pública não é a mera execução da lei (1876, p. 467). Em *The Study of Administration*, Wilson (1887) faz uma discussão similar quando trata das questões administrativas e constitucionais, pois também reafirma que a administração “não é nem deve ser um mero instrumento passivo”.

Ainda sobre as influências de Bluntschli (1876, p. 468), na articulação que ele faz sobre a relação entre administração e política, há uma transição gradual, em vez de uma quebra acentuada entre elas⁹. De maneira semelhante, Wilson (1887, p. 211) afirma: “nenhuma linha de demarcação que separe as funções administrativas das não administrativas, pode ser traçada entre este e aquele departamento governamental”, pois “não é possível explicar facilmente a todos onde se localiza a administração”. Ademais, em outro trecho do ensaio, percebe-se a influência desse autor alemão quando Wilson (1887, p. 210) tenta justificar uma suposta ‘separação’ entre administração e política utilizando uma citação direta de Bluntschli (1876, p. 468) de que: “a política é a atividade do Estado ‘nas coisas grandes e universais’ enquanto que ‘a administração, por outro lado’, é ‘a atividade do Estado nas coisas pequenas e individualizadas’”.

Com relação às influências de Stein, Miewald (1984, p. 19) afirma que seus dois principais trabalhos sobre administração, *Die Verwaltungslehre* [Teoria Administrativa (1869)] e *Handbuch der Verwaltungslehre* [Handbook da Teoria Administrativa (1876)] “eram muito familiares para Wilson”. Nesses trabalhos, Wilson conheceu a ideia de estado como um “ser orgânico” em que todas as partes formam um sistema de interdependência completa. Miewald (1984, p. 20) também evidencia que Stein pensava esse “estado orgânico” com uma personalidade “similar ao indivíduo” e dotado de “três componentes: *Ich* (self),

⁹ Para Bluntschli (1876, p. 468), a linha entre política e administração é ‘um fluido’ (*Dieser Gegensatz ist natürlich ein fließender*), pois, “a política não se concretiza sem ajuda da administração e, muitos atos administrativos também têm um caráter político. O líder estadista deixará inúmeros problemas para a administração sem dar-lhe atenção. Mas não há ato administrativo que seja insignificante para não atrair a atenção dos estadistas”.

Wille (will), e *Tat* (deed)”. Enquanto Stein (1869, p. 3-13) imaginava o soberano como o “eu” autoconsciente (*Ich*), também via a vontade do estado (*Wille*) manifestada na constituição/legislação, e seu ato (*Tat*) realizado na administração. Ross (2010, p. 549) explica que Stein “acreditava, por um lado, que uma vez que o Estado tivesse desenvolvido a sua forma completa, a administração – determinada pela consciência do estado – implementaria o interesse público”. No ensaio *The Study of Administration*, Wilson (1887) expressa pelo menos duas inspirações baseadas em Stein. A primeira está no trecho em que ele afirma que “a ideia de estado é a consciência da administração¹⁰” e a segunda quando ele trata especificamente da distinção entre *Will* (vontade) e *Deed* (ato).

Algumas das influências de Wilson também se fazem presentes em Goodnow. De acordo com Overeem (2012, p. 62), Goodnow “foi profundamente influenciado pelo pensamento europeu, sobretudo pelo idealismo alemão”. Afirmção semelhante é feita por Rohr (2003, p. xxii) ao observar que Goodnow “apresentou uma análise mais profunda da política e da administração porque seu pensamento estava solidamente fundamentado na filosofia de George Hegel”. Assim, Goodnow “ancorou parcialmente seus escritos na tradição intelectual hegeliana compartilhando sua noção orgânica do estado e sua ênfase em um influente aparato administrativo”. Para Pestritto (2007, p. 43), a crença de Goodnow na objetividade dos administradores, por exemplo, “é um sinal de seu hegelianismo e mostra que ele aceitou a premissa de Hegel de que os burocratas poderiam se livrar de sua particularidade e desejar somente o bem objetivo do Estado”.

Ao enfatizar a importância da recepção de influências teóricas de segunda ordem, Rosser (2012, p. 1088) argumenta que a filosofia hegeliana foi transmitida a Goodnow por estudiosos como John Burgess, Francis Lieber, Lorenz von Stein, Johann C. Bluntschli e Rudolph von Gneist. Destaque para influência de Stein, não só pela adoção da distinção entre a “vontade” e a “ação” (STEIN, 1869, p. 3-13) – muito frisada por Goodnow em seu livro *Politics and Administration* –, mas também por afirmações citadas em outras obras. No prefácio do livro *Comparative Administrative Law*, por exemplo, Goodnow (1893, p. iv) afirma que: “os grandes problemas do direito público moderno são quase que exclusivamente de caráter administrativo. Enquanto a época passada foi constitucional, a época atual é de reforma administrativa”. Comparando essa afirmativa com a seguinte frase do primeiro parágrafo do capítulo um do *Handbuch der Verwaltungslehre* de Stein (1876, p. 1): “[...] nós

¹⁰ Conforme observa Link (1969b, p. 124), em *Notes on Administration*, Wilson faz a mesma citação referindo-se a Stein: “*Die Idee des Staats ist das Gewissen der Verwaltung*”.

superamos essencialmente a época da formação da constituição, e o foco de maior desenvolvimento reside na administração. Não porque a constituição tenha perdido seu significado, mas porque, por meio da constituição, chegamos à administração¹¹”, percebe-se que Goodnow faz quase uma citação literal de Stein.

Diferentemente de Wilson e Goodnow, em Weber as influências teóricas são mais difíceis identificar. Não é por menos, pois, segundo Welty (1976, p.3), “Weber nunca reconheceu publicamente seus antecessores”. Por isso, demonstrar a influência hegeliana direta, mesmo em um canto ou outro da obra de Weber, requer ampla análise. Mesmo assim, a literatura da administração pública apresenta alguns esforços de investigação sobre as similaridades entre Weber e Hegel¹².

Dentre as similaridades investigadas, Sager e Rosser (2009, p. 1136) afirmam haver “uma conexão empírica entre Hegel e Weber”, pois “ambos compartilhavam uma consciência da tradição burocrática alemã baseada na Filosofia do Direito de Hegel”. De acordo com esses autores, os dois conceitos alemães de burocracia são surpreendentemente semelhantes e, na verdade, ambos ancoraram seus escritos na tradição administrativa tipicamente prussiana. A mesma observação é feita por Welty (1976) ao afirmar que, tanto Weber como Hegel refletiram praticamente a mesma realidade social em suas teorizações sobre a burocracia e o aparato administrativo do Estado. Para Gale e Hummel (2003, p. 411), os principais pontos de Weber sobre a burocracia moderna correspondem essencialmente aos escritos de Hegel sobre a função pública. Spicer (2004, p. 97) destaca ainda que as semelhanças entre as ideias de Weber e Hegel também refletem o compartilhamento de práticas históricas, nomeadamente as da governança e administração prussianas e, em particular, as da Prússia do século XVIII.

De maneira geral, o que predomina nessas influências teóricas é a visão Hegeliana de Estado orgânico. Em Hegel (1997, p. 230-231 [§267, §269]), o estado orgânico possui um espírito em que todas as partes formam um sistema de completa interdependência. Nessa concepção de Estado, Rosser (2010, p. 548) observa que a burocracia “era considerada parte integrante e, portanto, uma consequência necessária e legítima do desenvolvimento do Estado”. A burocracia torna-se assim, na teoria hegeliana do Estado, segundo Miewald (1984, p. 18), “portadora e guardiã do interesse geral de todos contra o confronto estruturado de interesses particulares dentro da ‘sociedade civil’”.

¹¹ Original: “[...] wir im wesentlichen die Epoche der Verfassungsbildung überwunden haben, daß der Schwerpunkt der weiteren Entwicklung in der Verwaltung liegt. Nicht als ob die Verfassung dadurch ihre Bedeutung verlöre, sondern weil wir durch die Verfassung zur Verwaltung gelangen” (STEIN, 1876,p. 1).

¹² Destaque para os trabalhos de Welty (1976), Knapp (1986), Gale e Hummel (2003), Spicer (2004), Sager e Rosser (2009).

Feitas essas considerações sobre o contexto histórico em que os clássicos produziram seus escritos, bem como as tradições intelectuais que lhes inspiraram a pensar sobre a relação entre administração e política, procedo à análise individual de cada autor. A sequência estabelecida segue uma ordem cronológica de publicação, portanto, começo por Woodrow Wilson.

2.1 WOODROW WILSON: “ADMINISTRAÇÃO É O GOVERNO EM AÇÃO”¹³

O ensaio *The Study of Administration* é, inegavelmente, referência clássica nos estudos da relação entre administração e política. De acordo com a pesquisa realizada por Georgiou (2014), esse texto aparece como a referência mais citada pelos autores que participam do já centenário debate sobre a assim chamada “dicotomia política-administração”. Para Overeem (2012, p. 55), sua importância está exatamente no fato de os “argumentos teóricos” de Wilson ultrapassarem os interesses imediatos que visavam quando de sua publicação – a reforma da administração pública norte-americana e o aparelhamento dos órgãos públicos pelos partidos políticos –, fornecendo, desse modo, as bases reflexivas que viriam a orientar muito das discussões posteriores na área de administração pública. Não por acaso, a maior incidência das citações que o texto recebeu se deu entre os anos de 1980 e 2000, período em que esteve em alta os debates sobre Reformas Administrativas em diversos países, entre os quais o Brasil.

Embora considerado o único trabalho formal e sistematizado de Wilson sobre o assunto, o texto, como adverte Cuff (1978), não é suficiente para se compreender suas ideias sobre a temática, pois como o próprio Wilson manifestou em carta endereçada a Edwin Seligman¹⁴, seu objetivo não era elaborar um texto aprimorado, mas apenas escrever “uma introdução semipopular para estudos administrativos, tratando da história da Ciência da Administração” (WILSON, 1968a [1886], p. 387). Em verdade, o ensaio é a sistematização de ideias expostas em três escritos precedentes, a saber: *The Courtesy of the Senate* (1885), no qual o autor critica o senado norte-americano devido à recorrente prática de deferência

¹³ Este tópico contempla trechos de minhas primeiras reflexões sobre Woodrow Wilson que foram sistematizadas em um ensaio teórico intitulado *Woodrow Wilson e a relação entre política e administração: para além do ensaio The Study of Administration* (FILIPPIN, 2017a), aprovado para publicação nos anais do XLI Encontro da ANPAD, EnANPAD 2017.

¹⁴ Editor da revista *Political Science Quartely*, na qual *The Study of Administration* foi publicado originalmente.

daquela instituição, não ao presidente nem ao interesse público, mas aos desejos de seus próprios membros – “uma cortesia do Senado, para o Senado e pelo Senado”, dizia ele – e que estava a ocasionar “resultados administrativos perniciosos” à nação; *Notes on Administration* (1885), em que, assumindo como exemplos o que houvera feito a Alemanha e a França, conclama a necessidade de elaboração de uma ciência da administração para os Estados Unidos da América; e *The Art of Governing* (1885), em que destaca a necessidade do estudo sistemático da administração e de sua contribuição para a condução dos governos, já que, segundo ele, os americanos não estudavam “a arte de governar”, apenas governavam (WILSON, 1968b [1885], p. 44-54).

Apesar da reconhecida importância que lhe é atribuída nos dias atuais, a pesquisa de Georgiou (2014) demonstra que *The Study of Administration* recebeu pouca atenção nas quatro décadas seguintes à sua publicação. As primeiras referências acadêmicas ao artigo foram feitas por Coker (1922), na década de 1920, aparecendo, na década seguinte, nos textos de Gulick (1933), Finer (1936), Dimock (1937) e Hyneman (1939), para obter reconhecimento, de fato, a partir dos anos de 1940. Overeem (2012) também aponta para esse fato, já que, segundo ele, até a década de 1950, comentários sobre o ensaio permaneceram escassos. Desde então, tem-se consolidado como texto clássico do pensamento administrativo, particularmente no campo da administração pública.

No Brasil, o texto foi publicado em português, pela primeira vez, em 1946. Couberam à equipe de técnicos do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) tanto a tradução quanto a publicação do mesmo na Revista do Serviço Público (RSP).¹⁵ A segunda versão é uma tradução da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), realizada por Benedicto Silva, que foi publicada na Coleção “Cadernos de Administração Pública”, em 1955. A terceira versão, também traduzida pela EBAP, faz parte de uma coletânea de textos clássicos reunidos por Dwight Waldo (1953) em seu livro *Ideas and Issues in Public Administration*, publicada no Brasil em 1966. A quarta e última versão é idêntica à primeira e foi (re)publicada pela RSP em 2005. As duas versões traduzidas e publicadas pela EBAP são mais fiéis, segundo penso, aos sentidos semânticos de administração e política buscados por Wilson, bem como à relação que há entre ambas.¹⁶

¹⁵ Nessa publicação não consta o nome de quem traduziu o texto. Há apenas uma Nota do Revisor, em que afirma ser aquela versão brasileira uma transcrição do ensaio “publicado originariamente em 1887 e reproduzido em 1941 na revista norte-americana *Political Science Quarterly*, de onde, *data venia*, o transcrevemos” (WILSON, 1946, p. 43).

¹⁶ Para se ter uma ideia dessa questão, vejamos como aparece a seguinte afirmativa “*the field of administration is a field of business*” nas versões do texto até agora publicadas em português. Nas edições da RSP de 1946 e 2005, encontra-se a seguinte tradução: “o campo da administração é um campo de atividades apolíticas”. Na versão de

Na tentativa de qualificar a relação entre administração e política, Wilson começa por destacar que a administração é o “mais recente fruto do estudo da Ciência Política”, daí sua íntima relação com a ideia de governo, e conseqüentemente de poder (WILSON, 1887, p. 198). Em verdade, a administração seria “o aspecto mais evidente do governo; **é o próprio governo em ação**; é o ramo executivo, o operativo, o lado mais visível do governo e é, certamente, tão antiga quanto o próprio governo. **É o governo em ação...**” (WILSON, 1887, p. 198) (grifos meus). A clareza deste aspecto – administrar é, em certo sentido, governar – só se tornou possível em razão da complexidade que tomaram as “funções de governo” em sua época, pois com o crescimento dos governos nas sociedades modernas e com as novas atividades que o Estado deveria desenvolver para atender às necessidades de seus cidadãos, as questões administrativas se tornaram mais urgentes do que vinham sendo. Esta era, inclusive, uma das razões que justificavam, para o autor, a necessidade de uma ciência administrativa de feições norte-americana aportada de conhecimentos, de fato, pertinentes àquela realidade local e ao momento pelo qual passava a sociedade norte-americana. Acontece que o conhecimento administrativo sistematizado que vigorava até então, não contou com a colaboração da intelectualidade estadunidense, aspecto demasiado importante para Woodrow Wilson, o que o levou a insistir na necessidade de se proceder a uma espécie de *redução sociológica* (GUERREIRO RAMOS, 1996 [1958]) frente à questão. Em seus próprios termos:

os escritores americanos até agora não tomaram nenhuma parte muito importante no avanço desta ciência. Foi na Europa que ela encontrou seus doutores. Não é obra nossa; é ciência estrangeira, que mal fala a língua dos princípios ingleses ou americanos [...] foi desenvolvida por professores franceses e alemães, e, em consequência, é, em todas as suas partes, adaptada às necessidades de um Estado compacto e feita sob medida para formas grandemente centralizadas de governo (WILSON, 1887, p. 201-202).

Por conseguinte, para responder aos problemas locais, isto é, para atender aos propósitos e às singulares exigências daquele contexto sociocultural que era a sociedade americana de então, a ciência administrativa deveria ser “adaptada, não a um simples e compacto, mas a um Estado complexo e multiforme, e feita sob medida para formas grandemente descentralizadas de governo” (WILSON, 1887, p. 202). Tal ciência deveria, portanto, ser

1955 e 1966 da EBAP, tem-se, respectivamente: “o campo da administração é um campo de negócios, no sentido clássico da palavra” e “o campo da administração é um campo de negócios”. Divergências dessa natureza são problemáticas porque, segundo penso, podem levar a uma interpretação equivocada do pensamento de Wilson. Uma leitura descuidada das traduções da RSP (1946 e 2005), por exemplo, poderia condicionar o leitor a interpretar administração como apolítica, o que, como apresentarei mais à frente, não parece ser o entendimento de Wilson.

americanizada, não do ponto de vista formal, meramente na linguagem, mas radicalmente, em pensamento, em princípio e em sua finalidade. Ela deve aprender nossas Constituições pelo coração; deve extirpar de suas veias a febre burocrática; deve aspirar muito do ar livre da América” (WILSON, 1887, p. 202). (grifos meus)

Além da necessidade de o Estado implementar novos serviços voltados para as necessidades dos cidadãos, uma segunda razão que justificava a adoção da ciência administrativa na condução dos negócios públicos estaria no fato de esta auxiliar no combate de alguns males que, na visão de Wilson, acometiam os órgãos públicos de seu país: “a atmosfera viciada do governo municipal, os tortuosos segredos da administração estadual, a confusão, o sinecurismo e a corrupção” (WILSON, 1887, p. 201). Soma-se a isso um problema maior: a penetração da política partidária na direção e funcionamento daqueles órgãos. Daí sua observação contundente: “poucos métodos científicos imparciais são discerníveis em nossas práticas administrativas” governamentais, infestadas de interesses particularistas que estavam (WILSON, 1887, p. 201).¹⁷

Essa crítica que o autor faz à administração pública americana da época expõe o lado pernicioso da interferência política (aqui *politics*) na administração como algo que ele esperava combater com a implementação de métodos administrativos mais imparciais. Há, neste ponto, um detalhe de fundamental importância, que, se não for observado, pode induzir a uma interpretação equivocada de suas ideias. Trata-se do significado atribuído por ele à palavra política (*politics*), que serve como um referente para a definição de administração que virá a adotar. Em verdade, Wilson procede três movimentos relativamente à relação que existe entre administração e política: primeiro, distingue uma da outra; segundo, as delimita em termos de esfera de ação; e, terceiro, estabelece uma hierarquia entre ambas, donde a política posiciona-se na parte superior. Esses movimentos teóricos de Wilson não implicavam, ao que me parece, nem equivalência valorativa que pudesse nivelá-las e, assim, fazer desaparecer a hierarquia que há entre elas, nem separação dicotômica entre ambas, pois afinal, como destaquei, a administração seria “o próprio governo em ação”, ou seja, tratava-se, para ele, de uma atividade politicamente instruída.

¹⁷ Essa preocupação com a imparcialidade aqui exigida por Wilson não pode ser tomada na mesma linha da preocupação que mais tarde terá Frederick Taylor, que também defendeu uma ciência da administração. Ambos combateram a ineficiência da administração. Para Wilson, a ineficiência era decorrente da interferência política, por isso sua defesa da imparcialidade, ou seja, o distanciamento da política (partidária) das questões administrativas. Quanto a Taylor (1911, p.25), este percebia a ineficiência como decorrente do uso de métodos não científicos nas atividades de produção e administrativas. No cerne de seu pensamento estava a crença de que somente o pensamento científico poderia combater a presença dos métodos empíricos na administração. Deste modo, enquanto Wilson visava evitar a interferência político-partidária nas atividades administrativas, Taylor buscava evitar a interferência do conhecimento de senso comum dos trabalhadores naquelas atividades.

A propósito, o pragmatismo de Wilson o levava a visualizar a política em termos práticos e operativos, razão pela qual ela não estaria destinada apenas ao refinamento do pensamento político. Ademais, diante do contexto histórico pelo qual passava a sociedade norte-americana, a política não estaria afastada da figura de um líder. Pelo contrário, ela deveria ser exercida por uma liderança que fosse forte e esclarecida, capaz de unir a variedade, de criar um espírito de coesão na diversidade e de transmitir um sentimento de confiança e identidade. Como bem apontou um de seus intérpretes (THORSEN, 1988), Wilson possuía forte identificação com a proposta de **integração nacional** do Estado Americano e, em certo sentido, escolheu para si esta finalidade. Tal aspecto, destaca Thorsen (1988, p. 117), pode ser visto como “condição prévia para seu desenvolvimento do conceito de administração”. Assim, tendo consciência do caráter generalizado da relação entre cidadãos e governo na era industrial, a expectativa de Wilson era de que a sociedade moderna mantivesse um equilíbrio entre o indivíduo e a comunidade, de tal modo que este seria “o maior bem político” a ser alcançado (STEIGERWALD, 1989, p. 466). Enfim, acima de tudo, resume Cook (2007, p. 5), a liderança política deveria “assegurar uma **boa administração** ancorada na adoção e na legitimação de novas estruturas e práticas administrativas, geralmente, por meio da integração entre legislação e execução” (grifos meus).

Em busca de respostas adequadas à nova concepção de Estado que se formava na sociedade americana, Woodrow Wilson tratou de desenvolver sua concepção de política democrática, moderna e integrativa, articulando uma nova concepção sobre a relação entre governo e sociedade. Segundo pensava, a administração estava assumindo a função de principal e mais frequente ponto de contato entre a sociedade e o estado democrático moderno. Eis por que, conforme frisaram Cook (2007), Storing (1965) e Thorsen (1988), quando o assunto era política, Wilson sempre tinha a administração no “centro de sua atenção” (COOK, 2007, p. 12), pois a considerava “o coração do governo moderno [...], o campo principal em que os problemas políticos e constitucionais se moviam” (STORING 1965, p. 45-46), em suma, um “reflexo de novas necessidades sociais e uma afirmação da governabilidade da sociedade” (THORSEN, 1988, p. 228).

Ao que parece, é nesse sentido que a administração pode ser dita política (*politics*), sem com ela confundir-se. Vejamos a seguinte passagem:

O campo da administração é um campo de negócios [*field of business*]. **É afastado da pressa e das disputas políticas** [*it is removed from the hurry and strife of politics*]; sob alguns aspectos mesmo ele se mantém afastado [*apart*] do controvérsico terreno do estudo constitucional. **É uma parte da vida política** [*political life*] somente na medida em que os métodos do escritório comercial são

uma parte da vida da sociedade; somente como a maquinaria é parte do produto manufaturado. Mas, ao mesmo tempo, ele **se eleva muito acima do nível enfadonho do mero detalhe técnico** pelo fato de que, através de seus maiores princípios, ele se liga diretamente às máximas duradouras da sabedoria política [*political wisdom*], às verdades permanentes do progresso político [*political progress*] (WILSON, 1887, p. 209-210). (grifos meus)

O fato de Wilson afirmar, de um lado, que o campo da administração é “um campo de negócios” e “afastado da pressa e das disputas políticas”, e, por outro, que o mesmo é “parte da vida política” e está acima “do nível enfadonho do mero detalhe técnico”, pode soar contraditório: afinal, a administração seria política ou apolítica? No entanto, vale destacar que ele procura manter a administração isolada dos tipos de política (*politics*) que desaprovava – o sistema de despojos nos Estados Unidos¹⁸ e o despotismo na Europa –, mas, ao mesmo tempo, tenta infundi-la ou, pelo menos, reconciliá-la com o tipo de política que aprovava – a democracia americana. Ademais, creio que a passagem acima deve ser interpretada à luz das exigências procedimentais de Quentin Skinner (2005, p. 127), o qual, no campo das histórias das ideias, exige que o intérprete dedique atenção aos motivos e intenção do autor para que tenha uma “leitura aceitável” de um determinado texto. Nesse sentido, vale destacar mais uma vez que Woodrow Wilson preocupava-se com a forte interferência da política partidária nas repartições públicas, por isso sua afirmativa:

a administração fica fora [*outside*] da esfera própria da política [*politics*]. As questões administrativas não são questões políticas [*political questions*]. Embora a política [*politics*] determine as tarefas da administração, **esta não deve sujeitar-se à manipulação de suas repartições** [*offices*] (WILSON, 1887, p. 210). (grifos meus)

Essa preocupação fazia todo sentido para nosso autor, em especial porque estava em implementação, nos Estados Unidos, uma reforma do serviço público, parte importante, em sua visão, de uma ampla e necessária reforma administrativa, voltada para tornar mais “profissional” e menos político-patrimonialista o serviço público.

É por esta razão que devemos considerar a reforma do serviço público, em sua fase atual, como um simples prelúdio de uma mais ampla reforma administrativa. Estamos agora retificando métodos de nomeação; devemos prosseguir para melhor ajustar as funções executivas e prescrever melhores métodos de organização e ação executiva. A reforma do serviço público não é, assim, senão uma preparação moral para o que se deve seguir. Ela está limpando a atmosfera moral da vida oficial ao estabelecer a santidade do cargo público como uma confiança pública, e, ao **tornar o serviço apartidário** [*unpartisan*], está abrindo caminho para **torná-lo profissional** [*for making it businesslike*]. Ao amenizar seus motivos está tornando-o apto a melhorar seus métodos de trabalho (WILSON, 1887, p. 210). (grifos meus)

¹⁸ O sistema de despojos, introduzido por Andrew Jackson na década de 1830 como “rotação no cargo”, tinha como propósito, por razões partidárias, atribuir boa parte dos cargos públicos aos adeptos fiéis do partido vencedor. “Para resolver este problema, os reformadores desenharam uma nítida distinção entre política e administração” (ROHR, 2003, p. xiii-xvi).

Wilson ampara-se nos reformadores do serviço público americano para afirmar que a administração está “fora” da esfera política. O ponto pacífico entre os reformistas e os autores alemães citados por ele, é de que caberia à política as decisões de governo e, à administração, a execução destas decisões. Isso fica evidente no trecho em que Wilson lança mão das ideias do político alemão Johann K. Bluntschli para justificar a distinção entre política e administração.

Trata-se de distinção grandemente autorizada, na qual insistem, como algo indiscutível, eminentes autores alemães. Bluntschli, por exemplo, leva-nos a separar a administração tanto da política como do direito. A política – afirma – é atividade estatal “em coisas grandes e universais”, ao passo que “a administração, por outro lado, é a atividade do Estado em coisas pequenas e individuais. A política é, pois, a esfera especial do estadista; a administração, a do funcionário técnico. A política [*policy*] nada realiza sem a ajuda da administração”, mas nem por isso, a administração é política [*politics*]. Não precisamos, porém, invocar autoridades alemãs para sustentar essa opinião; **a distinção entre administração e política [*politics*] é hoje, felizmente, de tal maneira óbvia, que dispensa maior discussão** (WILSON, 1887, p. 210-211). (grifos meus)

Embora Wilson insista na hierarquia, na distinção e na separação entre política (*politics*) e administração, na passagem acima nota-se que política é tratada como *policy*, isto é, ele enfatiza aquela dimensão que Frey (2000, p. 216-271), por exemplo, designa de dimensão ou conteúdo material das decisões políticas, que não se confunde com *polity* – a dimensão institucional, nem com *politics* – a dimensão processual ou o processo político em si mesmo¹⁹. Mas ainda que defenda uma distinção teórica entre política e administração, na prática isso é de difícil compreensão. Ele próprio reconhece que não seria possível identificar facilmente “onde se localiza a administração nos vários departamentos do governo”, afinal, “nenhuma linha de demarcação, separando as funções administrativas das não administrativas, pode ser traçada, entre este e aquele departamento governamental” (WILSON, 1887, p. 211).

Alguns dos principais estudiosos da obra de Woodrow Wilson consideram a visão orgânica de estado, o sentimento de integração nacional e a democracia como as três principais categorias ou elementos centrais que se precisa levar em consideração na hora de compreender as noções de política e administração expressas por ele (COOK, 2007;

¹⁹ Além de Frey (2000) há outros autores que analisam as derivações dos termos gregos polis e politeia. Heidenheimer (1986), por exemplo, desenvolveu uma pesquisa etimológica visando explicar as divergências conceituais entre *politics*, *policy* e *policey*. No âmbito da Ciência Política, Knill e Tosun (2012, p.3-4) tratam dos três principais assuntos transversais às diferentes especialidades: *policy*, *politics* e *polity*. Segundo eles, enquanto *polity* se refere às estruturas institucionais que caracterizam um sistema político, o estudo da *politics* concentra-se no processo político, tais como clivagens político-partidárias. A análise das políticas públicas (*policy*), pelo contrário, coloca o conteúdo das políticas (*policies*) no centro da discussão. Ao invés de focar em instituições ou processo, o interesse de pesquisa é sobre a análise das saídas de um sistema político, ou seja, as decisões, as medidas de programas, estratégias e linhas de ação adotadas pelo governo ou o legislador.

THORSEN, 1988). Essa observação faz sentido, pois se se consideram, por exemplo, apenas o ensaio *The Study of Administration* e os sucessivos debates que dele decorreram, a administração é apresentada de modo exclusivamente instrumental, como nos seguintes exemplos: “governo em ação”, operacionalização das decisões políticas, “um campo de negócios”, exterior à “esfera política”, “à atividade do estado nas coisas pequenas e individuais”, atividade operacional e específica do “oficial técnico”. Em verdade, Cook (2007) afirma que sua preocupação com “a importância” e o “domínio da administração” sempre esteve articulada com as “melhores formas de realizar tarefas e deveres dos governos”. Ou seja, a visão técnica e instrumental da administração tantas vezes destacadas por alguns de seus críticos (LONG, 1952,1954; SAYRE, 1958), tinha como objetivo enaltecer o papel da eficiência que ela poderia imprimir às então desvirtuadas atividades operacionais do governo. Por isso defendeu a ideia de que, no âmbito da administração pública, deveriam ser empregadas técnicas de uma ciência administrativa mais profissional e eficiente. Daí a defesa de promoções por mérito e um sistema administrativo sem partidatismo político, já que a eficiência somente teria efeito se a política (aqui entendida como política partidária, as lutas políticas no interior dos partidos, o apadrinhamento político) fosse “afastada” da administração.

Sua concepção de administração, no entanto, ultrapassa tal entendimento restrito. Em seus escritos posteriores ao *The Study of Administration*²⁰, o autor desenvolveu uma visão mais abrangente sobre o assunto, tendo, inclusive, deixado certas definições que havia expressado naquele texto seminal. Como bem notou Miewald, “um dos primeiros elementos publicados no ensaio *The Study of Administration* e que Wilson abandonou foi a afirmação de que ‘a administração é um campo de negócios’”, por conseguinte estranha às questões próprias do âmbito político, embora pese sobre ele o estigma de “defensor de uma divisão mecanicista entre as esferas política e administrativa” (MIEWALD, 1984, p. 23). Entretanto, em razão mesmo de sua perspectiva “organicista” do Estado e da democracia²¹, bem como das influências que sobre ele escritores alemães como Lorenz von Stein e Johann Caspar

²⁰ Vide, por exemplo, em *Notes for Two Classroom Lectures at the Johns Hopkins*: “The state is not a body corporate, - it is a body politic: and rules of good business are not always rules of good politics. Between money-making and political liberty there are radical differences” (WILSON, 1968c [1888], p. 690).

²¹ “A democracia é, naturalmente, erroneamente concebida quando tratada apenas como um corpo de doutrina. É um **estágio de desenvolvimento**. O estado democrático não é uma peça de teoria desenvolvida, mas um hábito desenvolvido. Não é criado por aspirações ou pela nova fé; ela é construída por um lento costume. O seu processo é a experiência, sua base é antiga, o que significa unicidade orgânica nacional e vida efetiva. Ela vem, como a humanidade, como fruto da juventude: os povos imaturos não podem tê-la, e a maturidade a que é concedida é a maturidade da liberdade e do autocontrole, e nenhuma outra. É a conduta, e sua única base estável é o caráter” (WILSON, [1885], 1968d, p. 63). (grifos meus)

Bluntschli exerceram, Miewald (1984) afirma que Wilson passou a caracterizar a administração como instituição política e forma de poder dentro da estrutura política.

De acordo com Cook (2007, p. 10-11), ao se preocupar com a administração no contexto da “estrutura de poder e propósito na política”, ele buscava compreender e promover uma apreciação mais ampla do lugar apropriado da prática da administração numa democracia liberal moderna. Nesse sentido, a administração foi esboçada como “intimamente ligada aos outros ramos [ciência política e direito, principalmente], por isso estava alicerçada em princípios políticos essenciais e nos fundamentos históricos e de desenvolvimento das constituições” (COOK, 2007, p. 76).

Em síntese, o entendimento de Wilson sobre administração vai além da mera caracterização instrumental que parece estar posta em seu ensaio pioneiro. Contrapondo o modelo americano de um governo racional estritamente aderido aos princípios constitucionais, a ideia de um estado orgânico visava considerar a administração da sociedade como parte integral do Estado. Nessa concepção de Estado orgânico, a burocracia era considerada um órgão vital, e a administração serviria como guardião da vontade comum e promotora do bem-estar público. Portanto, no entendimento de Wilson (1887, p. 201), haveria razões suficientes para uma ciência da administração que procurasse “endireitar os caminhos do governo, tornar seus negócios menos ineficientes [*less unbusinesslike*], fortalecer e purificar sua organização e coroar seus deveres com obediência” (WILSON, 1887, p. 201).

Finalizando a reflexão sobre Woodrow Wilson, e tentando responder se ele teria, de fato, acreditado na separação entre política e administração, ou mesmo criado tal separação, parece-me que esta é uma questão muito controversa. Na verdade, essa discussão levou muitos autores a rotularem Wilson como o principal responsável pela dicotomia política-administração (LEPAWSKY, 1955; SAYRE, 1958; HENRY, 1975; WALDO, 1980; ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981; MOSHER, 1982; ROSENBLOOM, 1984; THAYER, 1984; CAMPBELL; PETERS, 1988; ROHR, 1989; MILLER, 2000; HANSEN; EJERSBO, 2002, PESTRITTO, 2007; DEMIR; NYHAN, 2008; DEMIR, 2009; OVEREEM, 2012). Uma análise simplista, considerando apenas o ensaio pioneiro, até parece evidenciar isso, mas o esforço de “separação” de Wilson foi tentar manter a administração isolada dos tipos de política que ele desaprovava. Wilson estava se referindo à política (*politics*) no sentido das lutas político-partidárias que deveriam se afastar da administração para o bom funcionamento dos governos democráticos. Não há, portanto, uma separação definitiva entre política e administração. O termo *dicotomia* é muito exagerado. De acordo com Svava (1999, p. 681), seu significado literal – “cortado em dois” – enfatiza, de maneira “dramática”,

diferença e separação. Para Overeem (2012, p. 11), “a palavra não é apenas um pouco estranha, mas também lamentável”, porque na literatura de administração pública, “o conceito de dicotomia tende a ser usado muito mais vagamente, não como uma contradição, mas apenas como uma “contradistinção”, uma palavra que indica que dois conceitos são primeiro distinguidos e depois enfrentados uns contra os outros”. A dicotomia, assim entendida, não foi criada por Wilson, como argumentam autores como, por exemplo, Sayre (1958) e Mosher (1982). Ele não adotou uma perspectiva dicotômica para tratar da relação entre política e administração, mas uma posição que pode ser dita, em termos gurvitchianos, dialética (GURVITCH, 1987). Isso porque, como grifamos anteriormente, ao mesmo tempo em que tentou manter a administração isolada da política, procurou infundi-la ou, pelo menos, reconciliá-la com a política.

2.2 FRANK GOODNOW: “ADMINISTRAÇÃO É A EXECUÇÃO DA VONTADE DO ESTADO”

Assim como Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow tem influenciado de maneira significativa o debate sobre a relação entre administração e política. *Politics and Administration: a study in Government*, publicado em 1900, destaca-se como o melhor e mais referenciado livro de Goodnow sobre o tema. Na opinião de Rohr (2003), o título e o conteúdo do livro refletem bem as preocupações que, no final do século XIX, os reformistas tinham com a administração pública dos Estados Unidos. Para estes, não havia “aspectos da administração que eram mais importantes do que a reforma do serviço civil”, pois além dos muitos problemas relacionados à perniciosa influência política na administração pública, o principal deles, o sistema de despojos, resultou na incompetência e na ineficiência do Estado (ROHR, 2003, p. xiii).

Overeem (2012) vê naquele livro o esforço do autor para encontrar uma maneira de permitir que o Estado norte-americano pudesse lidar com os desafios emergentes da sociedade industrializada de massa, permanecendo, ao mesmo tempo, democraticamente responsável. Na interpretação que lhe confere Robert Denhardt (2012, p. 62), pode-se interpretar aquele livro como um movimento de “reconciliação entre teoria e realidade”, no qual o autor procura negar a “visão formalista do governo” que aceitava como “suficiente para se compreender as operações dos atores governamentais” o estudo da Constituição de Estatutos Legais.

Também influenciado por Hegel, Goodnow derivou uma distinção, para fins analíticos pelo menos, entre duas operações ou ações do Estado que seriam, em seu entendimento, essenciais – as chamadas “funções primárias do Estado” (GOODNOW, 2003, [1900], p. 1-22). De modo metafórico, ele assim as expressou: “as funções políticas [do Estado] se agrupam de maneira natural sob duas cabeças, as quais são igualmente aplicáveis às operações mentais e às ações de personalidades autoconscientes” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 9). Ou seja, haveria: (I) funções voltadas para expressar politicamente a vontade política soberana do Estado – função política e; (II) funções responsáveis por levar a efeito tal vontade política – função executiva (administração). Em termos menos metafórico, disse ele:

a **ação do Estado como entidade política** [*state as a political entity*] consiste nas operações necessárias à **expressão de sua vontade**, ou nas operações necessárias para a **execução dessa vontade**. A vontade do Estado ou do soberano **deve ser constituída** e formulada antes da ação política [*before political action*]. A vontade do Estado ou do soberano **deve ser executada** depois de ter sido formulada [*after it has been formulated*], se essa vontade resultar em ação governamental. Todas as ações do Estado ou de seus órgãos, adicionalmente, são realizadas com o objetivo, seja de facilitar a expressão dessa vontade ou de ajudar na sua execução. Isso parece ser o caso qualquer que seja o caráter formal do sistema governamental (GOODNOW, 2003 [1900], p. 9).²² (grifos meus)

Essa distinção encontraria aderência e explicação no “princípio de separação de poderes”, o que provaria, de imediato, a dicotomia entre administração e política. Ocorre que Goodnow põe em questão a ciência política formal que toma por base a doutrina da separação estrita de poderes²³, primeiro, porque, por muitas vezes e por diversas razões ao longo da história norte-americana, disse ele, tais limites não foram obedecidos; e, segundo, porque os órgãos responsáveis pelo cumprimento de tais funções não podem ser claramente definidos. Por isso que, em sua opinião, “o princípio da separação de poderes em sua forma extrema não pode, portanto, ser a base de qualquer organização política concreta” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 23), nem mesmo administrativa, sob pena de tornar as operações executivas do Estado ineficientes devido às exageradas exigências de controle político para garantir que aquela vontade de Estado se cumpra (GOODNOW, 2003 [1900], p. 72).

Com relação às operações políticas voltadas para a “expressão da vontade” política do Estado, vale destacar que o significado utilizado por Goodnow (2003 [1900]) para a palavra *política* não é o mesmo que lhe atribuíam a maioria dos escritores políticos de sua época, mas

²² Aqui é possível identificar influência teórica de segunda ordem transmitida à Goodnow por Stein (1869, p. 3-13) que imaginava o soberano como o “eu” autoconsciente (*Ich*) e também via a vontade do estado (*Wille*) manifestada na constituição/legislação, bem como seu ato (*Tat*) realizado na administração.

²³ Goodnow foi um crítico da teoria de Montesquieu da separação de poderes (VILE, 1998, p. 304). Além de opor a separação de poderes, ele “deu um papel importante para os atores não constitucionais tais como partidos políticos” (OVEREEM, 2012, p. 79).

aquele utilizado “pela maioria das pessoas nos assuntos comuns” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 18-19). Recorrendo ao *Century Dictionary* para esclarecer o termo, diz ele:

o ato ou a vocação de orientar ou influenciar a política de governo [*policy of a government*] **através da organização de um partido entre seus cidadãos** – incluindo, portanto, não apenas a ética de governo, mas mais especialmente, e muitas vezes com exclusão de princípios éticos, a arte de influenciar a opinião pública, atraindo e organizando eleitores, e obtendo e distribuindo cargos públicos (*public patronage*), na medida em que a posse de cargos dependa das opiniões políticas [*political opinions*] ou dos serviços políticos [*political services*] dos indivíduos (GOODNOW, 2003 [1900], p. 18-19). (grifos meus)

Ora, tal como Wilson, a política (*politics*) a que Goodnow está se referindo diz respeito ao processo político da clivagem político-partidária, ou seja, a política que afeta ou determina o *policy-making*, e que, em termos da doutrina de separação dos poderes, estaria a cargo do legislativo. Contudo, como ele fez questão de observar, esta não seria a única autoridade governamental ou órgão do governo a desempenhar o papel de “expressão da vontade” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 45-46). Em verdade, o cumprimento da função está relacionado não apenas com “quem” deve expressá-la, mas também com os “métodos” com que ela deve ser expressa.²⁴ Quanto à primeira situação, o autor destacou que, onde os órgãos que possuem o poder de determinar, em casos concretos, se as disposições da constituição serão cumpridas pelo legislador, “tais órgãos se tornam no exercício deste poder constitucional, portanto, órgãos políticos” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 36). Mas quem são esses órgãos? Segundo ele, seriam: o povo, na sua qualidade de “autoridade na elaboração da constituição”; o legislativo, quando se trata de normas gerais expressas na constituição; e o executivo, quando se trata de regras específicas e detalhadas.

Importa destacar que a execução da vontade do estado depende “em grande medida da iniciativa das autoridades administrativas” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 16). Nesse caso, chama atenção o fato de que, para Goodnow, o executivo participa tanto da função política quanto da função administrativa: “o [poder] executivo americano tem uma importante influência sobre o cumprimento da função da política [*function of politics*] através do exercício de seu poder de veto” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 20). Observação semelhante

²⁴ Para o fim aqui pretendido, interessa menos o aspecto do método de execução da função do que quem a executa. Para fins de registro, no entanto, seguem as palavras do autor sobre a questão de método: “Os métodos de expressão da vontade do Estado em referência à forma de governo são, geralmente, de tal natureza que demandam das pessoas ou autoridades a quem é confiada a expressão formal da vontade do Estado, maior deliberação de ação. O mesmo é verdade, muitas vezes, sobre o que são considerados direitos fundamentais dos indivíduos membros do estado. Encontramos, portanto, nos Estados Unidos, uma diferença nos métodos de constituição e de legislação. Para o primeiro, muitas vezes é necessária a ação de um órgão governamental especial, a convenção constitucional e do povo como um todo. Para o último, a ação de um corpo legislativo por si só é suficiente” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 35-36).

vale para o legislativo: “o [poder] legislativo americano cumpre muito frequentemente a função da administração [*function of administration*] através de seu poder de aprovar atos especiais” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 20). Tais afirmativas rompem com qualquer afirmação de que haveria nas ideias do autor uma espécie de dicotomia entre política e administração

Vista a descrição da função política feita pelo autor, resta esclarecer a questão administrativa. Ao tratar do termo administração, Goodnow (2003 [1900], p. 19) afirma que talvez não seja necessária uma explicação mais demorada desta palavra, já que, “no linguajar científico”, a mesma ainda não havia adquirido “um significado tão fixo como o da *política* [*politics*]”. Em seus escritos anteriores, Goodnow (1893, p. 1) havia afirmado que a administração vinha sendo usada em vários sentidos, como, por exemplo, “administração de uma propriedade, de um negócio e mesmo do governo”. Nesse âmbito em específico, o de governo, haveria três significados distintos, sendo que apenas um deles seria de seu interesse:

no seu sentido **mais amplo**, é usado para indicar toda a atividade do governo; novamente, em um sentido **mais estreito**, toda a atividade do governo, com exceção da atividade da legislatura; e em um terceiro e **também estreito sentido**, a atividade do governo com exceção das atividades legislativas e dos tribunais. A administração neste sentido mais estreito, que é o sentido próprio para indicar a função do governo, é a atividade dos funcionários executivos do governo. O governo administra quando nomeia um funcionário, instrui seus agentes diplomáticos, avalia e cobra seus impostos, exercita seu exército, investiga um caso de comissão de crime e executa o julgamento de um tribunal. **Sempre que vemos o governo em ação, em oposição à deliberação ou a uma decisão judicial, dizemos que é administração.** A administração é assim encontrada em todas as manifestações da ação executiva. As direções em que esta ação se manifesta dependem da posição do estado e dos deveres do governo (GOODNOW, 1893, p. 1-2). (grifos meus)

Em seu livro *Politics and Administration*, o autor toma como referência dois dicionários (*Dictionnaire de l'administration française* e *The Century Dictionary*) para buscar por uma definição para a palavra administração. Observará que, no primeiro deles, a administração é definida como “todos os serviços públicos destinados a contribuir para a implementação do pensamento do governo e implementação dos interesses gerais”, enquanto no segundo ela é apresentada como “o dever ou deveres do administrador; especificamente, as funções executivas do governo, que consistem no exercício de todos os poderes e deveres do governo, tanto gerais como locais, que não são nem legislativos nem judiciais” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 19). Ora, conclui ele, tanto em um quanto em outro, observa-se que “a política [*politics*] tem a ver com a orientação ou influência da política governamental [*governmental policy*], enquanto a administração tem a ver com a execução dessa política [*policy*]” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 19). Sendo assim, ele confirma a ideia também esboçada por

Woodrow Wilson – a administração é “governo em ação” – e a expõe a seu próprio modo: a função da administração é “executar a vontade do estado”.

Mas o que significa realmente essa função? Para o autor, a administração “pode ser tanto da justiça como do governo”. A primeira é composta pelo judiciário, o qual deve, necessariamente, ser livre de interferência política²⁵ (GOODNOW, 2003 [1900], p. 72). A segunda é a própria administração pública, que compreende um conjunto muito diversificado, pois executa **três subfunções administrativas**: semijurídica (*quasi-judicial*), executiva e a função de “estabelecer, preservar e desenvolver a organização governamental”, que é a gestão propriamente dita, ou seja, “a execução direta da vontade do estado” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 73-77). Neste sentido, ele argumenta que não só a administração da justiça, mas também a maioria das partes da administração do governo deve ser realizada de forma “absolutamente livre da influência política”, exceto o executivo que cabe à supervisão política direta (GOODNOW, 2003 [1900], p. 85). Assim, grande parte da administração permanece alheia à política.

O fato é, então, que **há uma grande parte da administração que não está relacionada com a política** [*politics*] que, portanto, deve ser aliviada em grande parte, senão totalmente, do controle dos órgãos políticos. É desconectada da política [*politics*] porque engloba campos de atividades semicientíficas, quase-judiciais e quase-negócios ou comerciais – trabalho que tem pouca ou nenhuma influência sobre a expressão da verdadeira vontade do estado. Para uma **liberdade mais vantajosa** deste ramo da função de administração, deve ser organizada uma força de agentes governamentais absolutamente livres de influência política [*politics*] (GOODNOW, 2003 [1900], p. 85). (grifos meus)

A justificativa para essa “liberdade” administrativa da “influência da política [*politics*]” dar-se-ia porque a missão dessas funções administrativas é “o exercício da previsão e discricção, a busca da verdade, a coleta de informação, a manutenção de uma atitude estritamente imparcial em relação aos indivíduos” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 85). Em última instância, tornar a “organização administrativa mais eficiente possível” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 85).

Como frisado, por trás das motivações de Goodnow para o estudo da relação entre administração e política, estavam seus propósitos reformistas. Segundo ele, as mudanças nas condições políticas e sociais, decorrentes da rápida industrialização, “trouxeram consigo problemas cuja solução parece ser impossível sob os princípios de direito considerados

²⁵ Embora defenda esse distanciamento político do judiciário, em outro trecho do livro Goodnow (2003 [1900], p. 36) afirma: “*the courts in the United States have the power to determine whether an act passed by the legislature is constitutional. The courts thus aid in the expression of the will of the state, and are therefore organs for discharge of the function of politics*”. Assim ele reconhece que os tribunais constitucionais também estão envolvidos em determinados tipos de política.

axiomáticos e permanentemente duradouros” (GOODNOW, 1911, p. 1). Do mesmo modo que Wilson, ele defendeu o ajuste da própria finalidade e organização do governo para acomodar as necessidades modernas. Assim como em outros países da Europa, tal ajuste deveria ser feito, como bem destacado acima, pelo reconhecimento de uma função administrativa isenta de interferência política.

Isto foi feito pela Inglaterra, pela Alemanha e, em menor grau, pela França. Este fato é, em grande parte, devido a excelência de seus sistemas administrativos. Sob tais condições, o governo pode ser confiado em segurança com muito trabalho que, até que os povos dos Estados Unidos alcancem a mesma concepção, não pode ser confiado a seus órgãos governamentais. Pois, quando tal é assumido por órgãos governamentais, é feito de maneira ineficiente por não ter reconhecido a **existência de uma função administrativa que deve ser cumprida pelas autoridades não sujeitas à influência da política** [*politics*] (GOODNOW, 2003 [1900], p. 86-87).

Assim, ele pensava que as novas atividades com as quais o governo deveria se envolver não poderiam ser alcançadas com o antigo sistema²⁶, o qual colocava a totalidade das funções administrativas “sujeitas ao controle da política [*politics*]” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 72). Havia, portanto, um problema prático que precisava ser esclarecido analiticamente, mas visando aplicação concreta à realidade de então. No livro *Politics and Administration*, Goodnow procura resolver esse problema afastando algumas atividades administrativas do controle político, sem que isso implique, como bem frisou Denhardt (2012, p. 63), uma espécie de “separação estrita” entre elas. Conforme observa Patterson (2001, p. 877-878), Goodnow propôs tal separação “com vistas à administração dos assuntos públicos à luz dos constrangimentos políticos e investigar as ligações complexas entre elas”. Para o bom funcionamento dos governos, a política (*politics*) deveria ser mantida fora do caminho da administração. Em última instância, a função da política é **abster-se** de influenciar a administração, e a função da administração é de **discrção**, evitando a influência da política.

Assim como Wilson, Goodnow não preconizou uma separação estrita entre administração e política. Ranney (1950, p. 269) observa que sua preocupação geral foi “encontrar a melhor maneira de organizar um governo democrático”. O que ele propôs foi ajustar a administração ao quadro democrático, mantendo-a isolada dos tipos de política que ele desaprovava, ou seja, das lutas político-partidárias que deveriam se afastar da administração para o bom funcionamento dos governos democráticos. Não há, portanto, uma separação definitiva entre administração e política, muito menos uma teoria apolítica da administração.

²⁶ Aqui o autor se refere ao já mencionado sistema de despojos (*spoils system*).

2.3 MAX WEBER: “LIDERANÇA POLÍTICA E DOMÍNIO ADMINISTRATIVO”

Uma vez que a questão da relação entre administração e política tenha sido examinada em termos do que escreveram Woodrow Wilson e Frank Goodnow em seus textos seminiais, será tratado a seguir outro autor de grande influência no campo e que, certamente, contribuiu bastante para o desenvolvimento do assunto. Trata-se do sociólogo alemão Max Weber, cujas ideias, segundo Dias (1974), repercutiram no Brasil desde a segunda metade dos anos de 1940, após a publicação, em espanhol, de seu mais conhecido livro, *Economia e Sociedade*.

Para expor as ideias de Max Weber sobre a relação que pode haver entre política e administração, me dedicarei a seus escritos políticos.²⁷ De modo geral, tais escritos têm suas raízes fixadas na análise das condições que governavam a expansão do capitalismo industrial na Alemanha após o governo autoritário do Príncipe Bismarck. Esse momento político, pelo qual passava a Alemanha, era decorrente da herança deixada por Bismarck, que Weber sintetiza da seguinte maneira:

Ele nos legou uma nação sem qualquer formação política e muito abaixo do nível que já alcançara vinte anos antes. E, principalmente, uma nação sem qualquer vontade política, acostumada a ver o grande estadista, lá no alto, a cuidar da política em seu lugar [...] o grande estadista não nos deixou nenhuma tradição política. Ele não atraiu, sequer tolerou cabeças pensantes e íntegras. E, para maior desgraça da nação, além de nutrir a mais completa desconfiança por qualquer pessoa que, a seu ver, pudesse vir a ser seu sucessor, ele ainda tinha um filho cujas qualidades realmente modestas de estadista, ele surpreendentemente o superestimava. Em contrapartida a essa desconfiança doentia, podemos citar uma consequência totalmente negativa de seu tremendo prestígio: um parlamento completamente impotente (WEBER, 1993 [1918], p. 38).

Weber antevia, portanto, o perigo iminente do governo, fenômeno político por excelência, ser conduzido de modo quase exclusivo por servidores públicos, fato que ele denominou por governo de funcionários (*Beamtenherrschaft*)²⁸. Isso seria realmente possível, porquanto, em sua avaliação, o principal problema político de seu país estava na falta de uma classe social capaz de liderá-lo. Das três classes que ele distingue na sociedade alemã, nem os

²⁷ O mapeamento esquemático da obra completa de Weber tem recebido atenção diversa. Especificamente seus textos referentes à política, Teixeira (1998, p. 18) aponta quatro naturezas: (a) *conjuntural*, ou seja, “engajados no contexto político da Alemanha da época”; (b) *filosóficos*, “comprometidos principalmente com questões ligadas ao sentido da política no mundo moderno”; (c) *metodológicos*, “dedicados à reflexão acerca da especificidade do conhecimento científico da política”; (d) *conceituais*, frutos de “pesquisas monográficas [que] servem para tornar mais compreensível os conceitos sociológicos” por ele criados e manuseados; e (e) *históricos*, onde a “compreensão do fato empírico é a prioridade analítica”.

²⁸ De acordo com Beetham (1985, p. 76), o termo *Beamtenherrschaft* marca a burocracia como um grupo separado dentro do estado, significando, assim, que o aparelho burocrático usurpava para si uma função política para a qual não estava equipado, ultrapassando, portanto, as limitações inerentes à sua natureza de instrumento administrativo, com consequências nocivas para o curso do governo.

Junkers (latifundiários), nem a burguesia urbana, tampouco os proletários possuíam capacidade de assumir aquela liderança necessária. Os *Junkers* não poderiam continuar monopolizando a vida política da sociedade, porque se encontravam “em agonia econômica, da qual nenhuma política econômica do Estado poderia resgatá-los para reconduzi-los a seu caráter social anterior” (WEBER, 2014, p. 29). A burguesia, por outro lado, não tinha “maturidade suficiente para ser a classe que liderasse politicamente a nação” (WEBER, 2014, p. 31), pois permanecia apolítica e ansiava pelo “surgimento de um novo César” que a protegesse “tanto das massas do povo, vindas de baixo, quanto dos caprichos político-sociais vindos de cima” (WEBER, 2014, p. 32). Já o proletariado moderno, além de ser “herdeiro dos ideais burgueses”, era conduzido por “uma panelinha de jornalistas” que desejava “monopolizar sua liderança”, agindo, portanto, contra o avanço futuro da classe trabalhadora em direção à responsabilidade política (WEBER, 2014, p. 33). Diante dessa situação, seria, segundo pensava o autor, “perigoso e, a longo prazo, incompatível com o interesse da nação”, uma classe em declínio econômico manter em suas mãos o domínio político (WEBER, 2014, p. 29). Igualmente temerosa seria a situação em que “classes em direção às quais se move o poder econômico e, com ele, o direito de liderança política, ainda não [terem] maturidade política para assumir a direção do Estado” (WEBER, 2014, p. 29). Mas restava igualmente a grande ameaça de a nação germânica ser conduzida por burocratas. Como ele bem frisou: o “parlamento completamente impotente” tornou a política demasiadamente fraca para conter o poder administrativo (WEBER, 1993 [1918], p. 38). Ou ainda: “o verdadeiro poder, que não se faz sentir nas preleções parlamentares nem nas falas dos monarcas, mas no dia a dia da máquina administrativa, está, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do civil quanto do militar” (WEBER, 1993 [1918], p. 41).

Na avaliação que fez Gabriel Cohn (1993, p. 7-8) do contexto de escrita weberiano, “especialmente importante entre essas consequências do estilo *bismarckiano* de centralizar o poder de decisão era a **proeminência da burocracia** na condução dos negócios públicos” (grifos meus). Tragtenberg (1992, p. 121) também destaca esse fato: a crítica weberiana ao governo e à herança de Bismarck, bem como *ethos* burocrático instituído, é “demolidora”, pois ao demonstrar seu descontentamento com o legado político de Bismarck, ele o responsabiliza pelo enfraquecimento do parlamento alemão, em contraste com o fortalecimento e a ameaça do incremento do poder burocrático sobre a vida social alemã.

Esse é o pano de fundo ao qual Weber se apoiou para escrever seus escritos políticos. Desses escritos, dois são merecedores de maior atenção para os fins aqui pretendidos: *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*: crítica política do funcionalismo e da

natureza dos partidos (1993 [1918]) e *Política como Vocação* (2011 [1919]). Aquele primeiro texto é uma análise da relação entre **governo e burocracia**, isto é, entre o âmbito da “ação por excelência”, por conseguinte do “exercício da decisão responsável” (COHN, 1993, p. 15), e o âmbito da dominação racional-legal.²⁹ O argumento central do autor neste texto é o de que o governo moderno é inevitavelmente conduzido pela burocracia, pois a administração está nas mãos de especialistas, assalariados e oficiais de carreira. Sem uma liderança política capaz de impor sobre ela um controle, toda tomada de decisão política fica nas mãos dos burocratas, o que, repito, poderia, em sua análise, ser perigoso para o funcionamento da democracia dos estados modernos. O segundo texto, *Política como Vocação*, é um discurso pronunciado na Universidade de Munique, em 1918, que foi publicado no ano seguinte. Nele Weber propõe uma reflexão sobre o sentido da “vocação política” em tempos modernos. Ou seja, no livro a política ganha destaque como um fenômeno histórico razoavelmente recente, cuja emergência em sua configuração atual é devedora de um longo processo de “desencantamento do mundo” (ou desmagização do mundo)³⁰ que se abateu sobre todas as esferas da vida: a religião deixou de fornecer o referente a partir de onde as pessoas atribuíam significado à sua existência; agora, não seria mais o valor último da vida, mas um dos valores engendrados pelas pessoas³¹ para encontrarem suas vocações e destinos. Nesse sentido, a política (e o mesmo vale para a ciência, a religião, a burocracia [administração], economia e ética) necessitaria redescobrir, no âmbito de sua esfera valorativa, seu sentido, sua vocação e sua ética específicas.

Desses textos eu quero destacar dois pontos: o desenvolvimento histórico do chamado “político profissional” e do funcionário público, ambos os fenômenos abrigados no contexto do desenvolvimento do Estado Moderno burocrático. Para Weber, “o Estado não pode ser definido em termos de seus fins”, mas “dos *meios* específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política [*politischer Verband*], ou seja, o uso da força física” (WEBER, 2011 [1919], p. 67) (grifos no original). Assim, o Estado seria “uma **comunidade humana** [*menschliche Gemeinschaft*] que, dentro dos limites de determinado território – a

²⁹ Segundo Weber (2009, p. 193), “toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém”. Conforme pontua Freund (2003), o mando é, por natureza, fator de organização do agrupamento e a relação fundamental do mando e da obediência está na base do domínio político. Weber (2009) destaca que, em geral, o mando é exercido com base em uma organização fortemente estruturada, graças à presença de um quadro administrativo dotado de regulamentos racionais, que de certa forma permitem sustentação à atividade política. Ademais, a forma típica do domínio racional legal é a burocracia, característica, portanto, de qualquer administração racional, não apenas da estrutura moderna do Estado, mas de toda organização, empresarial ou não, que disponha de um quadro administrativo hierarquizado.

³⁰ O conceito foi merecedor de profunda análise por parte de Antônio Flávio Pierucci, em seu livro *O desencantamento do mundo: todos os passos do conceito em Max Weber*, de 2005.

³¹ Diante da concepção weberiana de personalidade, talvez fosse melhor falar de “indivíduos em ação”, pois que, neste sentido, Weber distancia-se da antropologia filosófica que se articula em torno da ideia de pessoa humana.

noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do **uso legítimo da violência física**” (WEBER, 2011 [1919], p. 65-66) (grifos meus). Em outros termos:

O Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da **violência legítima** (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores (WEBER, 2011 [1919], p. 67). (grifos meus)

Obviamente o recurso à violência não pode ser dito como o único ao qual o Estado tenha se valido ao longo de sua existência histórica, mas, como Weber decidiu tratar a questão de modo universalizante, sua conceituação segue nessa linha. Ocorre, contudo, que tal definição, por razões mesmas relativas à composição³² dos escritos de Weber após sua morte, tem levado a uma “apropriação mutilada do conceito weberiano de Estado, que tendeu a reduzi-lo à mera sede da violência legítima”, tal como bem apontou Bianchi (2014, p. 85). Assim, a compreensão da política em Weber exige o extrapolar essa mutilação que simplifica e engana para seguir na linha que leva à compreensão do Estado como uma **associação de dominação**, melhor dizendo, como uma **associação política** (*politischer Verband*) que se determina “quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam **garantidas de modo contínuo** mediante a ameaça e a aplicação de coação física por parte do quadro administrativo” (WEBER, 2012, p. 34) (grifos meus). Dado que o Estado enquanto associação política implica a garantia da imposição de vontade de uns sobre outros “mediante ameaça e coação física”, e que tem como intermediador determinado quadro administrativo, os conceitos de poder e dominação são aqui necessários para fins de esclarecimento do papel mesmo da política nesse âmbito associativo. Para Weber, poder “significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências”, e dominação “é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (WEBER, 2012, p. 33). Portanto, uma vez que “toda dominação de uma pluralidade de pessoas requer normalmente [...] um quadro de pessoas” ou “quadro administrativo”, a **administração** aparece como a manifestação da dominação, porque é ela que viabiliza a concretização desta (WEBER, 2012, p. 139).

Em consonância com tais conceitos, faz sentido a definição de associação política como uma associação de dominação, pois seus membros encontram-se constantemente

³² Vide, a título de exemplificação, a composição que sofreu o livro de Weber *Economia e Sociedade*, tal qual narrou Pierucci (2008).

submetidos a situações de dominação de uns sobre os outros, em virtude de uma ordem reguladora das relações sociais. Essa visão o fez definir a **política** como o “conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado” (WEBER, 2011 [1919], p. 67).³³ Desse modo, definiu a aspiração do político nos seguintes termos: “todo homem, que se entrega à política, aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideias ou egoístas, seja porque deseje o poder ‘pelo poder’, para gozar do sentimento de prestígio que ele confere” (WEBER, 2011 [1919], p. 67).

Entretanto, Weber definiu o Estado não apenas como associação política, mas também como uma empresa (*Betrieb*), quer dizer, como “uma ação contínua” de caráter político-institucional, “que persegue determinados fins” (WEBER, 2012, p. 32), cujo quadro administrativo “reivindica” para si o “*monopólio legítimo* da coação física para realizar as ordens vigentes” (WEBER, 2012, p. 34) (grifos no original). Nesse sentido, vale a pena destacar dois pontos. O primeiro é que, aqui o conceito de “empresa” foi utilizado por Weber de maneira a “destacar o caráter duradouro e, ao mesmo tempo, dinâmico de um poder de comando contínuo que é aplicado em uma esfera determinada de atividades com vistas à realização de uma ordem vigente” (BIANCHI, 2014, p. 92). Deste modo, o autor alemão “estabelecia uma forte e límpida analogia da atividade política com a atividade econômica, analogia essa que fundamentaria a definição do Estado racional, aquele cujo quadro administrativo encontra-se organizado burocraticamente” (BIANCHI, 2014, p. 93). O outro ponto diz respeito ao fato de Weber ter recorrido ao conceito de instituição (*Anstalt*), que acrescentado ao de empresa (*Betrieb*), trouxe um “novo dinamismo” para suas análises, frente aos outros termos que ele tinha à sua disposição, como no caso de corporação (*Körperschaft*), este um tanto quanto limitado para sua ambição de uma sociologia mais geral (BIANCHI, 2014, p. 94). Ao proceder desta maneira, Weber conferiu à empresa o “caráter de instituição política (*politischer Anstaltsbetrieb*)”. Assim, foi-lhe possível apontar que a empresa estatal racional e a empresa econômica racional partilhavam de uma história comum: a história do capitalismo. Tanto uma quanto a outra foram expropriadoras: enquanto a empresa capitalista expropriou o trabalhador dos meios de produção, o Estado expropriou os funcionários dos meios de gestão:

³³ Na interpretação de Mommsen (1984, p. 40), Weber teria enfatizado “a vontade e o instinto de poder como as qualidades básicas do político”, pois acreditava que “a luta pelo poder era um elemento básico não só na organização governamental de um povo, mas em toda a vida cultural”.

Esse processo se desenvolve em paralelo perfeito com o desenvolvimento da empresa capitalista, que domina, a pouco e pouco, os produtores independentes. E nota-se enfim que, no Estado moderno, o poder que dispõe da totalidade dos meios políticos de gestão tende a reunir-se sob mão única. Funcionário algum permanece como proprietário pessoal do dinheiro que manipula ou dos edifícios, reservas e máquinas de guerra que ele controla. O Estado moderno – e isto é de importância no plano dos conceitos – conseguiu, portanto, e de maneira integral, “privar” a direção administrativa, os funcionários e trabalhadores burocráticos de quaisquer meios de gestão (WEBER, 2011 [1919], p. 73-74).

De outro modo,

o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão. Equivale isso a dizer que o Estado moderno expropriou todos os funcionários que, segundo o princípio dos “Estados” dispunham outrora, por direito próprio, de meios de gestão, substituindo-se a tais funcionários, inclusive no topo da hierarquia (WEBER, 2011 [1919], p. 74-75).

Daí que Weber, quando discute seus tipos puros de dominação (dominação de caráter racional, de caráter tradicional e de caráter carismático), ao destacar a “dominação legal com quadro administrativo burocrático”, afirma que, nela, isto é, na burocracia, “somente o dirigente da associação possui sua posição de senhor, em virtude ou de apropriação ou de eleição ou de designação da sucessão” (WEBER, 2012, p. 144). Portanto sua pergunta fundamental: “mas a questão é sempre: quem é que domina o aparelho burocrático existente?” (WEBER, 2012, p. 146). Essa pergunta se faz necessária, haja vista que uma burocracia quando liberta da servidão política de governo ou do próprio Estado tende a agir em busca exclusiva dos interesses corporativos próprios em detrimento dos interesses sociais mais amplos, dos interesses públicos. Por isso a defesa weberiana de um parlamento forte e capaz de imprimir sobre a burocracia um controle.

Para Weber (2011 [1919]), seriam possíveis múltiplas formas de alguém se dedicar à política. Na grande maioria das vezes, todos nós somos como uma espécie de “político de ocasião”, e, portanto, ocasionalmente agimos de modo político, quando votamos durante as eleições, quando manifestamos nossa aprovação ou reprovação a determinada decisão tomada em uma reunião “política” e quando agremiamos ou somos agremiados por pessoas ou organizações (forças políticas) para conduzir ou barrar determinado direcionamento político. Ou seja, em situações como essas e similares, fazemos da política uma “profissão ‘secundária’” (WEBER, 2011 [1919], p. 76). Há, contudo, outros modos vocacionados de vida política. No caso, o “viver para a política” e o “viver da política” (WEBER, 2011 [1919], p. 78). Aquele que vive para a política, diz Weber,

a transforma, no sentido mais profundo do termo, em ‘fim de sua vida’, seja porque encontra forma de gozo na simples posse do poder, seja porque o exercício dessa atividade lhe permite achar equilíbrio interno e exprimir valor pessoal, colocando-se a serviço de uma ‘causa’ que dá significação à sua vida. Neste sentido profundo, todo homem sério, que vive para uma causa, vive também dela (WEBER, 2011 [1919], p. 78).

Por sua vez, quem **vive da política** faz dela sua profissão principal e, conseqüentemente, a transforma em sua fonte de renda, sendo, neste caso, economicamente dependente e levado a devotar toda a sua capacidade de trabalho e de pensamento para aquela atividade. Sua sobrevivência depende da política, ao passo que quem **vive para a política** é economicamente independente.

Dado o critério econômico como diferenciador entre um e o outro, Weber ressalta que nem o trabalhador (operário), tampouco o homem de negócios (empresário), atendem aos dois critérios – independência e dispensabilidade econômica – exigidos para o “viver da política”, o que ocasionou o **surgimento do político profissional** como o autêntico tipo moderno.

Assim, paralela e conseqüentemente a “transformação” da política em uma “empresa” que exigia “formação especial daqueles que participavam da luta pelo poder e que aplicavam os métodos políticos, tendo em vista os princípios do partido moderno” (WEBER, 2011 [1919], p. 88-89), o que ocasionou, como visto, o aparecimento do político profissional, desenvolveu-se um agrupamento de funcionários especializados, essencialmente diferentes dos funcionários amadores de outras épocas, o **funcionário administrativo ou de carreira**, legitimado pela sua competência, e o **funcionário político**, que por ser indicado, pode ser deslocado à vontade e substituído quando há uma transição na gestão política do Estado. Ambos são fruto das exigências da burocracia moderna, pois como diz Weber, esta criou “um sentimento muito elevado de **honra corporativa**, onde se acentua o capítulo da integridade. Se tal sentimento de honra não existisse entre os funcionários, estaríamos ameaçados por uma corrupção assustadora” (WEBER, 2011 [1919], p. 84). E, sem essa integridade, até mesmo as funções puramente técnicas do aparato estatal seriam postas em risco. (grifos meus)

Ainda que Weber fizesse distinção entre o funcionário de carreira e o funcionário político, ambos deveriam isentar-se de fazer política, justamente porque a vocação de burocrata seria a de administrar de forma não partidária em nome da razão de Estado, pois o verdadeiro funcionário,

não deve fazer política exatamente devido a sua vocação: deve administrar, antes de tudo, de forma não partidária. Esse imperativo aplica-se igualmente aos ditos funcionários “políticos”, ao menos oficialmente e na medida em que a “razão de Estado”, isto é, os interesses vitais de ordem estabelecida não estão em jogo. Ele

deve desempenhar sua missão *sine ira et studio*, “sem ressentimento e sem preconceitos” (WEBER, 2011 [1919], p. 96).

O burocrata, em verdade, é mero reflexo da natureza mesma da organização burocrática:

Quando plenamente desenvolvida, a burocracia também se coloca, num sentido específico, sob o princípio do *sine ira ac studio* [sem ira nem paixão ou sem ódio nem preconceito]. Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é “desumanizada”, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial (WEBER, 1982, p. 251).

Dadas tais características, o burocrata

não deve, em consequência, fazer o que o homem político, seja o chefe, sejam seguidores, está compelido a fazer incessante e necessariamente, isto é, combater. Com efeito, tomar partido, lutar, apaixonar-se – *ira et studio* – são as características do homem político. E, antes de tudo, do chefe político. A atividade deste último está subordinada a um princípio de responsabilidade totalmente estranho, e mesmo oposto, ao que norteia o funcionário. A **honra do funcionário** reside em sua capacidade de executar conscienciosamente uma ordem, sob reponsabilidade de uma autoridade superior, ainda que – desprezando a advertência – ela se obstine a seguir uma falsa via. O funcionário deve executar essa ordem como se ela correspondesse a suas próprias convicções. Sem essa disciplina moral, no mais elevado sentido do termo, e sem essa abnegação, toda a organização rui (WEBER, 2011 [1919], p. 96-97). (grifos meus)

Com relação à honra do político, Weber (1993 [1918], p. 56) afirma ser radicalmente diferente, pois “um dirigente político que se conduzisse assim mereceria desprezo”. É a sua honra, em vez disso, representar uma causa. Se o político “não for capaz de dizer ao seu superior (seja ele o monarca ou o povo): ‘se as coisas não forem como eu quero, e me vou’, ele será um mero boneco de engonço e nunca um dirigente”. Então, o político é diretamente responsável sobre si mesmo, ao passo que o burocrata atua obedientemente à responsabilidade de seu superior político. Na visão de Weber, a diferença entre o político e o burocrata não é, como seria de esperar, talvez, que o primeiro fosse flexível e pronto para compreender, enquanto o segundo, rígido e ligado à regra. Pelo contrário: o político deve ser íntegro e inflexível, enquanto o burocrata deve demonstrar uma quantidade considerável de flexibilidade, não no que diz respeito às regras, é claro, mas no que diz respeito aos seus princípios pessoais. Para Weber (1993 [1918], p. 99), portanto, a arena política deve ser ocupada por políticos, isto é, “por pessoas que aprenderam no embate político, a medir a amplitude da palavra pública e que, acima de tudo, teriam o sentimento de responsabilidade de um dirigente político e não o sentimento do dever de subordinação de um funcionário”. Essas diferenças na natureza de suas atividades e responsabilidades, Beetham (1985, p. 77)

observa que servem para definir “as diferentes qualidades necessárias para as respectivas esferas” política e administrativa.

Assim, os verdadeiros políticos e administradores têm responsabilidades muito diferentes. Percebe-se que na visão de Weber não basta apenas distinguir os agentes políticos e administrativos, mas também a responsabilidade de cada um deles. Para esclarecer tais responsabilidades, Weber fala sobre honra, tanto em *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada* (1993 [1918]) como em *Política como Vocação* (2011 [1919]). Se um funcionário não concorda com uma ordem do seu superior político, é a honra do funcionário “executá-la como se ela correspondesse à sua própria convicção e, assim mostrar que seu senso de obrigação está acima de suas convicções pessoais” (WEBER, 1993 [1918], p. 55). De acordo com as normas burocráticas, ressalta Weber, os burocratas devem, no final, executar as ordens políticas, mesmo não concordando com elas. Isso não significa, porém, que a administração é apenas uma questão de execução impensada. Assim como Wilson, Weber nega que a administração é apenas a realização de ordens políticas. Ele não considera a administração como apenas um instrumento de seus superiores políticos, pois os administradores também têm de tomar suas próprias decisões:

A capacidade de tomar decisões, a capacidade de organização original e criativa é exigida sempre individualmente, mas, também, muito frequentemente, de todos os funcionários como também de dirigentes. E até a ideia de que o funcionário seja absorvido pelas tarefas cotidianas subalternas e que somente o dirigente tenha que executar as tarefas interessantes e intelectualmente estimulantes é mera literatura e somente possível num país que não se tenha uma visão do tipo de direção de seus negócios e do desempenho de seu funcionalismo (WEBER, 1993 [1918], p. 55).

Então, complementa Beetham (1985, p. 76), Weber “descartou como ingênua a visão de que o funcionário tinha apenas as simples tarefas de rotina de executar, enquanto o superior político tinha todo o trabalho interessante e exigente que requer qualidades de julgamento”. Aqui, embora haja uma *hierarquia*, permanece o critério da *autonomia*, pois a administração, mesmo estando *subordinada* à política, teria determinada liberdade de ação.

A análise de Weber não fica restrita ao nível micro, ou seja, confrontando apenas políticos e burocratas. Em *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*, Weber (1993 [1918], p. 41-43) contrasta governo e burocracia, argumentando que esta última é essencial para a ação política em sociedades complexas e de grande escala. Segundo ele, o Estado moderno se apresenta constituído de um *corpus* burocrático administrativo formado por funcionários assalariados caracterizados “pela estrutura de carreira, seu provento, sua aposentadoria e pensão, sua promoção, seu treinamento especializado, pela divisão funcional do trabalho, pela atribuição de responsabilidades, seu controle documental e sua estrutura

hierárquica”. Assim, o Estado é “regido e administrado” por essa estrutura burocrática “segundo um direito burocrático e racional e regras pensadas racionalmente”.

O principal problema que Weber (2009, p. 225) observa nesse tipo de administração é que a burocracia “dotada de poder” tende a ganhar proeminência no jogo político, afinal, “o poder da burocracia plenamente desenvolvida é sempre muito grande e, em condições normais, enorme”. O poder de todos os burocratas que conduzem a administração, afirma Weber (1993 [1918], p. 72), “além da divisão administrativa do trabalho como tal, reside no saber”.

Saber esse de dois tipos: primeiramente, o adquirido nas instituições de ensino, no sentido mais amplo do termo, conhecimento técnico especializado [...] Mas, o conhecimento técnico por si só não justifica o poder dos burocratas. A isso se juntam as informações exclusivas advindas do cargo, informações de serviço norteiam suas ações (WEBER, 1993 [1918], p. 72-73).

O conhecimento então, protegido pelo sigilo, aponta Beetham (1985), torna a burocracia não apenas um instrumento administrativo eficaz, mas uma força poderosa na promoção de seus próprios interesses e perspectivas. Para Weber (1993 [1918], p. 73), o “sigilo profissional” é considerado o “instrumento de poder mais importante da burocracia”. Por isso ele ressalta que a posse de tais conhecimentos, em particular, dificultava o controle da administração pela política, a menos que esta última tivesse sua própria fonte de conhecimento.

Cohn (1993, p. 17) avança nessa questão observando que “o peso político da burocracia não se esgota na relevância de seus serviços especializados”, mas continua na sua tendência expansiva de se apropriar do terreno da ação política. Nessa circunstância, Weber afirma que a ação da burocracia, que é racional quando limitada a sua esfera, torna-se irracional quando atinge outras esferas. Ele exemplifica isso ao analisar a direção burocrática na política externa da Alemanha durante o governo de Bismarck.

A burocracia fracassou totalmente quando teve que resolver problemas políticos [...] Mais do que brilhante foi o desempenho de oficiais e funcionários, como já afirmamos, quando eles estavam nos postos de sua competência. Mas nos postos que deveriam pertencer a políticos, os burocratas não só andaram falhando por décadas, mas, também, transferiram, para salvar a própria pele, para a pessoa do monarca o ódio despertado pelo seu desempenho, completamente desorientado politicamente (WEBER, 1993 [1918], p. 72,101).

Para Weber, esse tipo de desempenho administrativo na condução da política acontece porque os burocratas, mesmo ocupando posições políticas, julgam determinada situação por referência a regras e conhecimentos técnicos enquanto os políticos, por uma avaliação de quanto apoio podem obter para seus objetivos políticos.

Em síntese, as motivações de Weber para analisar a relação entre administração e política não eram tanto teóricas, destinadas à compreensão sociocientífica. De acordo com Overeem (2012, p. 67), “suas intenções eram práticas” e seus escritos foram “contribuições normativas para os debates políticos de seus dias”. O que Weber observou nesta relação foi uma tensão constante, um conflito permanente entre burocratização e democratização. Segundo ele, o fortalecimento da burocracia pode representar uma ameaça à democracia quando administradores públicos, por meio de seu conhecimento técnico e posição política, usurpam dos políticos o poder de decidir sobre assuntos do governo. Há, portanto, dois dilemas: a burocracia é ao mesmo tempo ameaçadora e indispensável; e a democracia exige que a burocracia seja tanto subordinada (sob a supervisão política) como independente (profissional e eficiente).

Para Weber a solução para esse dilema não era eliminar a burocracia, e sim impedir que ela ganhasse proeminência política. Assim, defendeu como necessário a preservação dos valores políticos controlando a influência do servidor público. A impossibilidade desse controle conduziria à usurpação burocrática no processo de decisão política. Portanto, embora pareça indispensável uma separação estrita entre administração e política, ao defender normas para limitar a usurpação da vontade política pelas forças administrativas, o que Weber desejava era um equilíbrio dinâmico e historicamente contextual entre elas.

3 O DEBATE PREDOMINANTE: DICOTOMIA E COMPLEMENTARIDADE³⁴

Como foi dito, as pesquisas que tratam da temática da relação entre administração e política destacam, via de regra, Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber como os autores clássicos seminais desse debate, não somente porque seus escritos inauguraram, academicamente, o assunto, mas principalmente porque influenciaram e continuam a influenciar as discussões travadas por estudiosos contemporâneos. Desde os trabalhos pioneiros desses autores, os interessados em assuntos públicos têm se confrontado com as complexidades que a relação entre administração e política acarretam 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 a questão.

O objetivo deste capítulo é mapear a discussão. Assim, procedo à fase analítica dos argumentos, na literatura estrangeira, que defendem as duas abordagens presentes no campo: a abordagem da dicotomia e a da complementaridade. De início, é importante frisar que a abordagem da dicotomia tem sido a explicação predominante. De acordo com seus defensores, essa abordagem 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 argumentos que reforçam a validade da interpretação dicotômica são recorrentes de modos avulsos e sistemáticos, sendo um de seus maiores defensores contemporâneos Patrick Overeem (2005, 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), Rugge (2003), Van Riper (1984), entre outros.

Embora a dicotomia política-administração seja objeto de discussão e estudo empírico, desde o início da década de 1940, há dois aspectos em que não há consenso entre os autores que discutem a respeito. Um deles é de cunho interpretativo acerca das próprias posições

³⁴ Para a composição deste capítulo me vali de dois textos que foram apresentados e publicados em anais de congresso. São eles: *A relação entre administração e política: revisão dos debates e proposição preliminar* (FILIPPIN e AZEVEDO, 2016), apresentado no IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais (CBEO), em 2016, aqui apropriado com a devida permissão do coautor, e *Administração e política: uma relação dialética* (FILIPPIN, 2017b), apresentado no VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração.

tomadas pelos autores que sobre a dicotomia se manifestaram. O outro está relacionado à existência concreta da dicotomia nas práticas administrativas cotidianas.

Apenas para ilustrar, Woodrow Wilson é considerado por muitos como o principal “idealizador” da dicotomia, pois no seu ensaio *The Study of Administration* (1887) ele teria preconizado uma suposta distinção e separação radical entre política e administração. Mosher (1982, p. 70), por exemplo, escreveu em *Democracy and the Public Service* que o ensaio de Wilson encarna uma das declarações americanas mais antigas relativas à separação entre política e administração, pois ele “fez a mais vigorosa declaração sobre esta dicotomia”. Fred Riggs, no entanto, discorda de Mosher. Em um artigo sobre o desenvolvimento da administração, Riggs (1965, p. 71) apresenta uma visão diferente, enfatizando que para Wilson “não somente política e administração estavam intimamente entrelaçadas, mas a ação administrativa era dificilmente concebível, exceto como a implementação de políticas gerais formuladas por meios políticos”. O argumento presente no ensaio de Wilson, pelo menos para Riggs, é o de que política e administração são inseparáveis. Outra ilustração é a divergência que se observa entre Patrick Overeem e James Svara quanto às pesquisas empíricas sobre a dicotomia. Enquanto Svara (2006, p. 121) rejeita a dicotomia “como um guia normativo e empírico”, Overeem (2006, p. 143) rebate com o argumento de que originalmente a dicotomia “não se destina e nunca foi feita para dar uma descrição tão completa” da realidade empírica.

Divergências dessa natureza ocorrem porque a relação entre administração e política tem um caráter caleidoscópico, podendo ser observada a partir de diferentes pontos de vista, resultando em compreensões distintas a seu respeito e manifestação concreta. Waldo (1948, p. 115) já apontou isso em seu livro *The Administrative State* que, “apesar de dois escritores poderem tanto aceitar a fórmula política-administração como verdadeira, eles podem estar completamente em desacordo quanto ao seu significado na prática”. Assim, tal como um caleidoscópio, que pela reflexão da luz exterior em pequenos espelhos apresenta a cada movimento combinações visuais variadas, a dicotomia possui diferentes entendimentos quanto ao seu significado e sua função.

Outra maneira de apresentar a relação entre administração e política está posta na abordagem da complementariedade, cujo maior defensor é James Svara. Em termos gerais, o que os autores vinculados a essa vertente propõem pode ser sintetizado da seguinte forma: haveria, entre administração e política, não uma cisão absoluta e um 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 abordagem também fundamentam suas proposições em Woodrow Wilson. Segundo pensam, 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.

Antes de apresentar essas duas abordagens, considerando as referidas divergências em torno da dicotomia, no próximo tópico descrevo uma visão geral sobre suas origens. Para isso recorro às interpretações de James Svara, Paul Van Riper, Dwight Waldo, Patrick Overeem e Mark Rutgers. Os dois primeiros apresentam as contribuições mais importantes para a interpretação revisionista da literatura. Além de suas objeções à própria dicotomia eles duvidaram e negaram que autores clássicos como Wilson, Goodnow e Weber endossaram a dicotomia entre política e administração. Dwight Waldo, Patrick Overeem e Mark Rutgers vão além da revisão de literatura e buscam as raízes históricas da dicotomia. Waldo é um dos autores mais influentes da área da administração pública e oferece uma boa introdução sobre o assunto em questão. Patrick Overeem e Mark Rutgers avançam nas discussões iniciadas por Waldo e dedicam-se ao exame da doutrina da separação de poderes para reconstruir o percurso discursivo da dicotomia. Assim eles apresentam uma visão geral da dicotomia desde suas primeiras articulações até o presente – o que Waldo (1987, p. 107) chamou de “um mapa mostrando o desenvolvimento teórico-conceitual”.

Embora essas interpretações retratem um panorama geral sobre a dicotomia, é mister destacar a questão da separação entre administração e política sob à luz da história do campo da ciência administrativa (leia-se “administração pública”). Destaca-se, sobretudo, a influência do positivismo que a viu nascer e que determinou o encaminhamento principal de seu método de construção do saber. Essa separação buscava delimitar “objetos” e processos diferentes para diferentes campos científicos, ainda que na prática aparecessem imbricados, e a literatura da administração pública reconhece tal fato. Só assim a administração adquiriria “status científico”, sob a égide dos “princípios universais de gestão”. Junto a isso apareceram outros “princípios”, como, por exemplo, separação de fato e valor, neutralidade e

objetividade, etc. A pretensa neutralidade científica caminhava de mãos dadas com a neutralidade política dos gestores afirmada no plano prático³⁵.

3.1 ALGUMAS INTERPRETAÇÕES SOBRE AS ORIGENS DA DICOTOMIA

Os esforços pela busca das origens da dicotomia são poucos. Uma das maiores dificuldades está no fato de que dificilmente a relação entre administração e política chegou a ser posta de modo direto, pois como bem disse Oslak (1982, p. 19) ela quase sempre vem “disfarçada sob outros rótulos”, como “inter-relações entre papéis políticos e administrativos ou formulação e implementação de políticas públicas”. Se assim o é, quer dizer, se é possível expressá-la de variados modos e com sentidos e significados também variados, o que para determinado pesquisador pode ser uma interpretação ou alternativa adequada, para outro pode não fazer sentido algum, tudo dependendo da perspectiva tomada.

Nessa linha, Overeem e Rutgers (2003, p. 164), ao investigarem as diversas formas pelas quais a dicotomia tem sido interpretada, encontraram pelo menos 16 expressões alternativas que são apresentadas como sinônimos, substitutos ou esclarecimentos sobre ela. Essas expressões são as seguintes: valor racional – objetivo racional; instruída pelo poder – neutra; política (*policy*) – administração; estratégica – operacional; generalista – especialista; volatilidade – continuidade; valor – fato; legislativo – executivo; missão – gestão; político – técnico; objetivos eleitorais – objetivos orientados para a política (*policy*); elaboração de política (*policy*) – implementação; estabilidade democrática efetiva – execução eficiente de políticas (*policies*); legitimidade democrática – legitimidade profissional; legitimidade democrática – ilegitimidade democrática; não servidor público no sentido jurídico – servidor público no sentido jurídico. Para os autores, é quase “impossível” desembaraçar e distinguir analiticamente essa multiplicidade de formas de expressão que a dicotomia tem recebido historicamente. Ao invés de se estudar a diversidade de interpretações e os diversos contextos em que elas se originam, eles recomendam que o pesquisador se dirija aos fundamentos ideacionais da dicotomia, já que são esses fundamentos que darão sentido à complexidade assumida.

³⁵ Agradeço ao professor Dr. Leonardo Granato por lembrar dessa observação pertinente ao debate da dicotomia. Considerando que o objeto de estudo dessa tese é a relação entre administração e política e não a dicotomia, optei por não aprofundar essa questão.

Em sua pesquisa pelas origens da dicotomia política-administração, Svava (1999)³⁶ afirma que a ênfase na distinção e na separação entre elas, foi o tema predominante nos EUA durante o final dos anos 1920 e início dos anos 1930, sem que isso implicasse, como posteriormente veio a ser feito, uma espécie de dicotomia.³⁷ Ele cita como exemplo um texto de Gulick (1933), que se referindo à reforma governamental norte-americana em trâmite na época, identifica que um dos principais objetivos ali pretendidos seria “retirar a administração da política”, deixá-la de “fora da política”, e para isso sugere o que chama de “dois dispositivos tipicamente americanos”, no caso, a “proibição” e o “isolamento”. O dispositivo “proibição” visava eliminar abusos e torná-los ilegais, além de erradicar os atos viciosos. Já o dispositivo “isolamento” pretendia afastar do governo qualquer atividade governamental que fosse prejudicada pelo “*spoilsman*” (indivíduo partícipe do despojo político) ou ainda pela “má política” (GULICK, 1933, p. 55).

De 1940 em diante, a ênfase na distinção e na separação continuou influenciando teóricos e praticantes envolvidos com a questão, e desta vez o termo dicotomia já se fazia presente. Svava (1999) identificou seu uso nos trabalhos de Vieg (1946), Simon (1947), Waldo (1948) e Gulick (1955), o que, segundo ele, sinalizava para o fato de um “modelo dicotômico” estar sendo lentamente forjado no campo da administração pública. Contudo, teria sido Wallace Sayre, em seu breve texto *Premises of public administration*, de 1958, o “divisor de águas” na temática da dicotomia, o que teria feito com que o termo alcançasse “proeminência” e assumisse “vida e poder próprios” (SVARA, 1999, p. 683). De fato, em seu texto, Sayre (1958) afirma que os primeiros teóricos da área, particularmente Woodrow Wilson e Frank Goodnow, consideraram tanto a política (*politics*) quanto a administração como esferas completamente distintas e separadas uma da outra. Na opinião de Svava (1999, p. 683), essa posição teria sido, posteriormente, consolidada pelos primeiros livros-textos voltados para a administração pública, no caso, os livros de Leonard White (1926) e Willian 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

³⁶ Embora densa, a revisão crítica de Svava não ficou imune a questionamentos. Overeem (2006, p. 145), por exemplo, afirma que Svava (1999, p. 683-684; 2001, p. 178) “exagerou” em creditar ao texto Sayre (1958) tamanha influência no campo.

³⁷ Vale lembrar que foi nesse período de 1920 a 1930 que foram produzidos os primeiros livros didáticos de administração pública, entre os quais: *Introduction to the Study of Public Administration* (1926), de L. D. White, e *An Introduction to the Study of the Government of Modern States* (1919) e *Principles of public administration* (1927), ambos de W.F. Willoughby

modo operativo do governo, embora alguns questionamentos sobre sua validade tenham ocorrido.

O certo mesmo é que, desde então, diz Svava (1999, p. 685), os estudiosos em administração pública teriam aceitado “acriticamente a existência de um compreensivo *modelo de dicotomia* – nem tão marcado nem tão claro antes de 1958 – e a noção de que a dicotomia era a teoria fundadora da administração pública”. Exemplos desse tipo de conduta estariam, segundo ele, nos trabalhos de Davidson (1961), Kroll (1962), Loveridge (1968) e Henry (1975). Este último, inclusive, vê a dicotomia como o primeiro de cinco grandes paradigmas da administração pública que essencialmente dividem a disciplina em períodos de tempo e áreas de atuação.³⁸

Diferentemente de Svava (1999), que, como visto, credita a dicotomia a Sayre (1958), Van Ripper (1984) irá creditar sua certidão de nascimento aos reformadores³⁹ do serviço civil americano nas décadas de 1870 e 1880, que desejavam eliminar, ou pelo menos reduzir, a influência que exercia a política partidária sobre determinados setores da administração pública. Deste modo, eles intentavam imprimir “a neutralidade partidária (não política) do serviço público” (VAN RIPER, 1984, p. 209).⁴⁰ Além dos reformadores do serviço público, do *taylorismo* e de outros movimentos que preconizaram um suposto afastamento, distinção ou separação entre política e administração, o autor afirma que a dicotomia também é uma consequência da doutrina da Separação de Poderes de Montesquieu, sem, no entanto, avançar nas discussões a respeito.

Dwight Waldo fez estudos históricos sobre as possíveis origens da dicotomia. Em sua opinião, tais origens estariam em duas tradições de governo que foram acolhidas no ocidente, em especial nos Estados Unidos. Por um lado, haveria a *tradição da cultura cívica*, oriunda do pensamento e da experiência grega com as cidades-estados, consolidadas em pensamento e teoria política já milenares. Entretanto, o desenvolvimento da administração, seus conceitos,

³⁸ Nomeadamente, seriam: *Paradigma 1: A Dicotomia Política/Administração, 1900-1926; Paradigma 2: Os Princípios da Administração, 1927-1937; Paradigma 3: Administração Pública como Ciência Política, 1950-1970; Paradigma 4: Administração Pública como Ciência Administrativa, 1956-1970; e Paradigma Emergente 5: Administração Pública Como Administração Pública, 1970-?* (HENRY, 1975).

³⁹ Entre eles Van Ripper (1984) destaca Dorman B. Eaton, Carl Schurz, George William Curtis, Thomas A. Jenckes, Moordield Storeu, E.L. Godkin, Everett P. Wheeler, Horace White, Richard Henry Dana, além de outras figuras proeminentes.

⁴⁰ Por defenderem apenas a neutralidade partidária e não a neutralidade política é que Van Ripper afirma ter sido parcial a contribuição dos reformadores para a dicotomia. Segundo ele, Eaton e seu grupo não se opunham à política; eles só queriam purificar o serviço público por meio da reforma do pessoal. Os reformadores se opuseram ao sistema de “rotação no cargo”, como era chamado eufemisticamente, introduzido sob a presidência de Jackson, que havia desenvolvido um sistema de despojos endemicamente corrupto. Por isso, Wilson se opôs à influência da política partidária (*partisan politics*) sobre a administração e não o da política (*politics*) *per se* (VAN RIPER, 1984, p. 209).

técnicas e instituições teriam, segundo ele, pouco a ver com o legado grego, pois afinal suas necessidades administrativas eram modestas e sua tecnologia administrativa, simples. Os antigos impérios, no entanto, exigiam e desenvolviam um extenso aparato administrativo, pois não haveria outra forma de controlar vastos territórios, sustentar e governar grandes populações. Dessa necessidade surgiu a *tradição imperial*, herdada dos antigos impérios do Oriente Médio e da bacia do Mediterrâneo, fortalecida em Roma em sua prática administrativa. Por isso a afirmação: “nossa política é Grega, mas nossa administração é Romana” (WALDO, 1987, p. 96).

Essa tese, qual seja, a de que “a história nos apresentou uma dicotomia entre política e administração” (WALDO, 1987, p. 106), explicaria a presença do pensamento dicotômico na literatura de administração pública. Todos os Estados modernos, não importando o quanto essa mescla pode ter sido assimilada por estados particulares, seriam caracterizados por uma “disjunção” profunda entre as tradições imperiais e cívicas (WALDO, 1987, p. 97-100). É essa “disjunção”, portanto, que teria dado origem ao discurso dicotômico, deixando-o “profundamente” enraizado em nosso pensamento administrativo, de tal maneira que, na percepção de Waldo, a dicotomia não “desaparecerá”, devendo as “relações política/administração e decisão/execução” serem “aceitas como partes permanentes do complexo campo de forças em que ocorre o estudo e a prática da administração pública” (WALDO, 1987, p. 106).

Embora a tese de Waldo tenha sido construída com base em fatos históricos, ele próprio reconheceu que ainda se tratava de um esboço grosseiro de algumas das principais características da relação entre política e administração, por isso sua sugestão da necessidade de desenvolvimento de “um mapa” mais aprofundado que pudesse mostrar os “desenvolvimentos teórico-conceituais da dicotomia” (WALDO, 1987, p. 107). Esse esforço foi desenvolvido por Patrick Overeem, que não apenas traçou esse mapa como também se posicionou em defesa da dicotomia.

Na avaliação de Overeem (2012), Waldo haveria chegado a um dilema: tentou encontrar uma “fórmula” alternativa viável para compreender a relação entre política e administração, mas, ao final, não achou nenhuma delas, nem mesmo sua explicação acima exposta, verdadeiramente satisfatória, restando-lhe apontar a “perdurabilidade da dicotomia política-administração” (WALDO, 1984, p. 219) nas reflexões em torno da questão. Para superar o dilema de Waldo, Overeem e Rutgers (2003) se lançaram a pesquisar as origens mais profundas da dicotomia, uma vez que acreditam na impossibilidade de se eliminar a dicotomia no estudo da administração pública, já que a mesma estaria firmemente enraizada

em “fundações ideacionais” (OVEREEM; RUTGERS, 2003, p. 165). Para demonstrar essa tese, os autores desenvolveram um estudo em que destacam “três vias” que conduzem à ideia de dicotomia na administração pública: (i) a metáfora antropomórfica “vontade e ação” (*willing and acting*), originada na concepção de Estado de Lorenz Von Stein e inseridas no campo da administração por Woodrow Wilson; (ii) os fundamentos éticos que Max Weber conferiu aos funcionários profissionais e aos políticos de vocação em termos de responsabilidade⁴¹; e (iii) a doutrina da separação de poderes, presente no princípio constitucional americano e que radicaliza a distinção entre legislativo e executivo. Postas essas “fundações ideacionais” do pensamento dicotômico, será principalmente nesta última que Overeem (2012) depositará seus esforços de pesquisa para afirmar a dicotomia como um princípio de governo.

Opiniões convergentes com a de Overeem podem ser encontradas em autores como Oslak (1982, p. 18), quando este afirma que “a origem de tal conceito pode remontar à clássica divisão tripartite de poderes que Montesquieu elevava à condição de uma espécie de paradigma institucional do governo democrático”; em O’Toole (1987, p. 18), que afirma que a doutrina da separação de poderes e a dicotomia política-administração estão “intimamente relacionadas”; como Rugge (2003, p. 179), segundo o qual a “separação da política e da administração encontrou uma ancoragem de longa duração na doutrina sobre a separação de poderes”; ou ainda no já mencionado Van Riper (1984, p. 214), que diz que o “alicerce nobre” da dicotomia estaria em “nossa separação clássica (equilíbrio, se você preferir) de poderes da doutrina constitucional”.

Obviamente, Overeem foi o que mais se aprofundou no assunto, porque não apenas indicou a doutrina de separação de poderes como originária da dicotomia, mas passou em revista a posição da administração pública no interior das teorias de Estado. Dessa análise restaram duas abordagens, a seu ver, contrastantes. A primeira, designada de abordagem francesa e associada a Montesquieu, enfatiza a **subordinação** da administração pública aos tradicionais poderes constitucionalmente estabelecidos, ao passo que, a segunda, chamada de abordagem alemã e relacionada às ideias de Hegel, enfoca principalmente a **distinção** entre administração e constituição.

⁴¹ De acordo com os autores, “Weber mantém o administrador fora da política para proteger - não destruir - o indivíduo autônomo e moralmente responsável. No contexto de uma organização burocrática, considera a responsabilidade moral impossível porque as decisões não podem ser atribuídas a um indivíduo, mas são de natureza coletiva. Uma decisão moral, no pontos de vista de Weber, implica uma posição pessoal, que não é desejada nem possível em uma organização burocrática. Para contrariar o domínio da ação burocrática instrumental, deve haver um indivíduo identificável, politicamente e eticamente responsável em todos os momentos: o político. Daí a dicotomia política-administração” (OVEREEM e RUTGERS, 2003, p. 173).

Apesar de Montesquieu e Hegel terem sido os autores seminais no enfoque da questão, as principais articulações de uma dicotomia entre política e administração vieram, segundo Overeem (2012), apenas nos escritos de “figuras mais secundárias”, porém também mais dedicadas ao então emergente campo da “ciência administrativa”, como foram os casos de, na França, Alexis de Tocqueville e Auguste Vivien, e, na Alemanha, Lorenz von Stein e Johann Caspar Bluntschli. Como síntese de seus estudos sobre a origem da dicotomia entre política e administração, ele elaborou duas considerações. A primeira é que, embora a dicotomia esteja profundamente enraizada na tradição do pensamento constitucional, ela foi formulada somente após o estabelecimento da doutrina de separação dos poderes (século XVIII) e a ascensão da administração pública (século XIX).

Com a expansão da administração pública, muitos pensadores perceberam que, mais do que nunca, a preservação e a realização da liberdade e de outros valores constitucionais, dependeriam do papel e da posição da administração pública no interior do Estado. A dicotomia política-administração foi formulada como uma resposta a esta consciência. É, portanto, uma ideia tipicamente moderna, do século XIX – o que não quer dizer que política e administração em si sejam fenômenos modernos, mas que somente no Estado moderno a situação constitucional clássica simultaneamente “empoderando” e limitando o governo foi opondo a política e a administração uma contra a outra (OVEREEM, 2012, p. 47).

A segunda consideração é que a dicotomia foi promovida de duas formas diferentes: uma com a intenção de manter subordinada a administração aos poderes constitucionalmente reconhecidos do Estado (abordagem francesa), outra para conferir a ela independência e dar-lhe um papel separado e legítimo (abordagem alemã).

Na primeira abordagem, a dicotomia é combinada com a doutrina de separação dos poderes; na segunda, ao contrário, é considerada como uma alternativa. As concepções do constitucionalismo e liberdade, envolvidos nestas duas abordagens, também são diferentes. Pensadores da abordagem francesa endossam a dicotomia na busca de um governo limitado (“constitucionalismo negativo”) e à proteção da liberdade política contra o domínio administrativo. Pensadores que seguem a abordagem alemã, pelo contrário, favoreceram a dicotomia de modo a aumentar o poder do governo (“constitucionalismo positivo”) e para proporcionar liberdade através da administração (OVEREEM, 2012, p. 47-48).

Em suma, essa é a interpretação de Patrick Overeem sobre a origem e o significado da dicotomia. Em sua visão, ela foi originalmente “inventada” como uma resposta para o desafio de alocar a administração pública – cada vez mais poderosa – num lugar apropriado dentro do governo democrático constitucional, por isso que, para ele, a dicotomia seria, antes de tudo, um princípio de governo, cuja intenção é “evitar a anarquia, tornando o governo poderoso o suficiente através da divisão e coordenação de funções, para evitar a tirania, limitando-o (ou

seja, verificando o seu poder) por meio de procedimentos de responsabilização com freios e contrapesos” (OVEREEM, 2012, p. 146).

Vejam, a seguir, com maior aprofundamento, o papel que este autor, atualmente um dos principais defensores da dicotomia, lhe atribui, tanto no plano da teoria quanto no da prática administrativa.

3.2 A ABORDAGEM DA DICOTOMIA ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

Conforme mencionado, a dicotomia tem sido objeto de debate desde o início da década de 1940. Rosenbloom (1993, p. 503) ressalta, por exemplo, que embora “o paradigma da administração pública ortodoxa” tenha sido “quebrado” nos anos de 1940 pelos textos de Simon (1947), Dahl (1947), Waldo (1948) e Appleby (1949), o fato é que “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; BAKER 2007, p. 47), tanto nas “discussões acadêmicas” como “na conversa prática dos administradores” (SKELLEY, 2008, p. 549). Debates recentes entre James Svava e Patrick Overeem testemunham esse fato.

Para Patrick Overeem (2005, p. 311), o principal substrato ou “pedra angular normativa” da dicotomia estaria no valor histórico e conceitual da “neutralidade política dos administradores”. 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 ambas, dicotomia e neutralidade política, é tão íntima que “não se pode ter uma sem a outra” (OVEREEM, 2005, p. 323). Como apontado anteriormente, as raízes dessa intimidade estariam não apenas presentes em autores como Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber, que expressaram a noção de dicotomia ao defender a “neutralidade política dos administradores”⁴², mas elas também já haviam sido antecipadas na doutrina da separação de poderes (OVEREEM, 2005, p. 317).

É nesse sentido que a proposição de Overeem caminha, ou seja, ele defende a dicotomia política-administração como um princípio constitucional compatível com a

⁴² Na opinião de Overeem (2005, p. 317), a questão da neutralidade política estaria “particularmente aparente” no caso dos autores americanos e “claramente expressa em Weber” (em seu livro *Política como Vocação*).

doutrina desenvolvida por Montesquieu e Tocqueville. Sua posição de defesa 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, haveria, segundo ele, 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. Conseqüentemente, a importância primeira da dicotomia 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. 166). 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. 166). É por isso que, para Overeem (2005, p. 314), “a neutralidade política-como-imparcialidade” atribuída aos administradores públicos não implica em “indiferença” ou “despreocupação” política (*politics*), como parece. Segundo ele,

os funcionários públicos, em sua capacidade constitucional, não podem ser politicamente [*politically*] indiferentes, mas **têm que ter o destino da política [*polity*] no coração**. Além disso, na sua qualidade de cidadãos, é permitido a eles terem 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 a pressupõe (OVEREEM, 2005, p. 314).
(grifos meus)

Assim como Patrick Overeem, Vile (1998) 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 igualmente 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 administradores, quanto pelo Legislativo ou o ramo da política (VILE, 1998, p. 401).

Ainda sobre a dicotomia política-administração, Montjoy e Watson (1995) também procuram defendê-la. Sem aprofundar os debates, eles reinterpretam-na de uma forma que permite aos administradores participarem na formulação de políticas (*policy*), 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” (MONTJOY e WATSON, 1995 p. 232). A primeira seria um construto analítico, com duas divisões de poderes do governo (expressão da vontade e execução desta vontade) em vez de três (legislativo, executivo e judiciário). A segunda, 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 geral dos principais defensores da dicotomia. A seguir é apresentada a abordagem da complementaridade.

3.3 A ABORDAGEM DA COMPLEMENTARIDADE ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

Fred Riggs foi um dos primeiros autores a mencionar diretamente a ideia de complementaridade na relação entre administração e política. No artigo intitulado *Relearning an old lesson: the political context of development administration*, Riggs (1965, p. 70) afirma que a distinção entre política e administração “é irreal”, pois “nenhuma delas pode ser entendida sem a outra” e “Wilson estava bem ciente dessa interdependência”. Posteriormente, no artigo intitulado *The Interdependence of Politics and Administration*, Riggs (1987, p. 418) reafirma sua posição clamando pela necessidade de uma teoria de interdependência. Considerando a complementaridade dos princípios de “responsabilidade” e “ordem”⁴³ como normas básicas, ele defende a ideia de que os governos podem ser responsáveis somente se conseguirem estabelecer uma ordem através de uma administração efetiva e, inversamente, os

⁴³ Responsabilidade, refere-se à tradição cívica (grega) discutida por Waldo, e por ordem, a tradição imperial (romana). *Responsabilidade* inclui as virtudes cívicas baseadas na igualdade e liberdade humanas e na obrigação dos representantes eleitos de servirem aos interesses e as necessidades de seus eleitores, isto é, os cidadãos. *Ordem*, por outro lado, se baseia na necessidade de neutralizar o caos para institucionalizar leis e regulamentos destinados a controlar o comportamento anômalo e proteger as pessoas da violência e do abuso (RIGGS, 1987, p. 429).

governos podem criar ordem somente na medida em que sejam politicamente responsáveis. Para Riggs (1987, p. 430), política e administração são complementares, pois, “a ordem e a responsabilidade são dois lados da mesma moeda – é impossível uma sem a outra”.

Se nos escritos de Fred Riggs estão postas as primeiras reflexões sobre a ideia de complementaridade, é nos trabalhos de James Svara que está a maior e melhor articulação a respeito⁴⁴. Seu ponto de partida é uma crítica à abordagem dicotômica⁴⁵. Em sua opinião, não há fundamentos teóricos nem práticos que justifiquem a defesa da dicotomia. É nesses 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 (1998, p. 51), esse modelo não mais deve ser “legitimado”, “defendido” ou “reinterpretado”. Antes, porém, deve ser tratado como “uma aberração”, pois se afastou tanto das ideias que o precederam quanto das que o sucederam, prejudicando sensivelmente a mentalidade dos teóricos e praticantes do campo. Além de uma “aberração”, a dicotomia é vista pelo autor como um mito (algo que nasceu e se consolidou a partir da aceitação coletiva), então, “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). Então, em defesa da complementariedade, Svara (2001, p. 179) afirma que essa abordagem se baseia na premissa de que políticos e administradores se unem em “busca de uma boa governança”. Implica partes separadas que se unem mutuamente. “Uma preenche a outra para criar um todo”. Complementaridade implica

interação contínua, influência recíproca e deferência mútua entre políticos e administradores. Os administradores ajudam a moldar a política [*policy*], e eles fornecem conteúdo específico e significado no processo de implementação. Políticos supervisionam a implementação, examinam queixas específicas sobre baixo desempenho e tentam corrigir problemas de desempenho através de aperfeiçoamento [*fine-tuning*] (SVARA, 2001, p. 180).

⁴⁴ James Svara não reivindica a autoria da complementaridade. No entanto, ele argumentou que a maior parte da literatura da administração pública, tanto no passado como no presente, suporta seu modelo de complementaridade. Com relação ao passado, Svara (1999, p. 676) afirma que “existe um modelo alternativo de complementaridade presente na literatura de Wilson em diante” que “salienta interdependência, influência recíproca e ampla interação” entre administração e política. Quanto ao presente, Svara e Brunet (2003) apresentam alguns *insights* em pesquisas recentes que podem ser usados para deixar o modelo de complementaridade mais completo e mais proveitoso como um modelo das relações político-administrativas.

⁴⁵ Overeem (2005, p. 312) aponta James Svara como “crítico de hoje mais feroz da dicotomia”.

Como visto, a ideia de complementaridade consiste em substituir a dicotomia por outros conceitos relacionais que supostamente teriam maior dimensão analítica. O argumento de Svava (1999; 2001) para propor a complementaridade entre administração e política é que a relação entre políticos e administradores se caracteriza 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.

Essa ideia de complementaridade entre política e administração também é afirmada abertamente nos trabalhos de Amato (1971), Frederickson e Smith (2003) e Svava e Brunet (2003). No primeiro caso, Amato (1971, p.20-22) é categórico em afirmar que “não se pode conceber a administração separada da política”, pois as operações administrativas do governo “são executadas em íntima relação com as atividades de caráter político, com as fórmulas fundamentais da organização governamental e com os propósitos de todo o sistema”. Esse autor defende o caráter monolítico do processo político-administrativo, que, segundo Silva (1971, p.xii), “começa nas retortas da opinião pública, reflete-se na ação dos partidos políticos, adquire, pela legislação, o status de norma, e termina com a execução administrativa”. Vale registrar ainda que Amato (1971) é um autor que desenvolve muito bem a perspectiva da separação entre administração e política no âmbito disciplinar e prático. No segundo caso, Frederickson e Smith (2003, p. 15-40) discutem “o controle político sobre a burocracia” a partir das reflexões de James Svava. Em seus achados os autores identificam a influência da administração tanto na *politics* como na *policy*. Quanto ao trabalho de Svava e Brunet (2003), trata-se de uma análise do modelo de complementaridade à luz das mais recentes pesquisas dessa natureza. Os autores identificaram nos estudos de Cook (1996), Denhardt (1993), Frederickson (1997), Gawthrop (1998), Terry (1995) e Wamsley et al. (1990) alguns *insights* que podem ser usados para deixar o modelo de complementaridade mais completo e mais proveitoso como um modelo das relações político-administrativas.

Esses são os principais autores que apresentam abertamente em seus trabalhos a ideia de complementaridade entre administração e política. Entretanto, há outros conceitos relacionados à complementaridade que são muito comuns na literatura, como, por exemplo: **papel político (*policy*) dos administradores** (FRIEDRICH, 1940; FINER, 1941; WALDO, 1948; APPLEBY, 1949; LONG, 1952,1954; MORSTEIN MARX, 1959; HARRIS, 1990); **discrição administrativa** (GULICK, 1933; DIMOCK, 1937,1983, ROHR, 1989; HARMON, 2006); **escolha de valores pelos administradores** (SIMON, 1947); **política administrativa ou inter-relações dos administradores públicos** (DURHAM, 1940); **administração como**

parte do sistema de governo (LEVITAN, 1943); **administração como o coração do governo moderno** (STORING, 1965); **política e administração entrelaçadas** (BOYNE et al., 2010); **inextricavelmente misturadas** (VAN RIPER, 1983); **burocratização da política** (ROUBAN, 2010) e; **envolvimento dos administradores na política [politics]** (SPICER, 2010).

É importante destacar que o modelo de complementaridade teve boa reputação entre os estudiosos da administração pública e da ciência política. 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 passível 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 (1985; 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, segundo Demir (2009), está na falta de clareza com relação ao que esses autores entendem por gestão, administração e política. Enquanto Van Riper (1983) não aprofunda suas discussões a respeito, Svava (1985, p.225-227) esboça um conceito de política (policy) como “decisões políticas de médio alcance, por exemplo, como gastar as receitas do governo, seja para iniciar novos programas ou para criar novos escritórios e como distribuir os serviços em que níveis dentro da gama existente de serviços prestados”; administração como “decisões, regulamentações e práticas específicas empregadas para atingir os objetivos políticos”; e gestão como “às ações tomadas para suportar as funções políticas e administrativas. Essencialmente, a política (policy) é feita por funcionários eleitos e implementada por administradores. Caberia à gestão o controle e a utilização dos recursos humanos, materiais e informativos da organização para melhor aproveitamento. Abrange também as técnicas específicas utilizadas na geração de serviços. Assim entendida, a gestão é largamente desprovida de política, mesmo que os sistemas de gerenciamento não sejam neutros em seus efeitos sobre a distribuição interna de recursos na organização. 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 da abordagem complementar. Trata-se de um modelo conceitual que apresenta expectativas quanto ao modo de interação entre políticos e administradores. Conforme observam Svava e Brunet (2003, p. 185), a complementaridade “oferece uma maneira de entender o relacionamento contínuo entre funcionários eleitos e a administração que a abordagem baseada numa separação rigorosa de esferas não pode fornecer”.

3.4 DICOTOMIA E COMPLEMENTARIDADE: MUITO DEBATE E POUCO CONSENSO

Postas essas duas abordagens explicativas, as perguntas que emergem são as seguintes: 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?; podemos ou devemos fazer uma divisão dentro do governo entre uma coisa chamada política e outra coisa chamada administração?; podemos ou devemos subordinar a administração à política?

Conforme observa Svava (2001, p. 177), não há como negar a existência de “uma base histórica para o modelo conceitual e normativo de separação estrita” entre política e administração. Desde os trabalhos pioneiros de Wilson, Goodnow e Weber, são recorrentes as tentativas de “harmonizar” a relação entre administração e política no sentido de diminuir a interferência recíproca entre elas. Do lado da política, mais especificamente a partidária, a interferência na administração ocorre quando há nomeação de políticos ou técnicos partidários para ocupação de cargos públicos em vez de administradores tecnicamente competentes e concursados. Do lado da administração, embora seja responsável pela legitimação e funcionamento dos governos democráticos, há sempre o conflito apontado por Weber entre burocratização e democratização. O fortalecimento do aparato burocrático da administração pode representar uma ameaça à democracia quando administradores públicos, por meio de seu conhecimento técnico e posição política, usurpam dos políticos o poder de decidir sobre assuntos do governo. A dicotomia funcionária então, segundo seus defensores, como um mecanismo que visa travar essa interferência recíproca.

De fato, pensar a relação entre administração e política apenas sobre o prisma da dicotomia trouxe implicações negativas. Rutgers (2001, p. 14) afirma, por exemplo, que a dicotomia acabou por transformar administração e política em “opostos”; por conseguinte, opostos não relacionados. Na mesma linha, Svava (1999, p. 681) destaca que tal abordagem

tende a enfatizar de maneira “dramática” não apenas a “diferença” entre ambos, mas também sua “separação”. Crítica similar é encontrada em Harmon (2006, p. 20-21), pois, para ele, a dicotomia “não só conota uma distinção analítica entre um elemento e outro”, mas também sugere que a distinção entre os dois elementos é um “corte especialmente claro, ou ‘radical’, e até mesmo que sua relação é contraditória ou antagônica”. Overeem (2012, p. 11) ressalta ainda que a dicotomia, da forma como é pensada e debatida na literatura, denota “uma *contradição*, uma palavra que indica que dois conceitos são primeiramente distintos e, em seguida, contrários”.

Verdadeiramente, a dicotomia está solidamente enraizada nos debates sobre a relação entre administração e política. Sua predominância nesses debates não é por acaso, pois segundo Waldo (1984, p. 232), a dicotomia “não pode ser abolida e ignorá-la é inútil, talvez perigoso”. Assim, a tarefa é tentar compreendê-la e encontrar formas construtivas de relacionar política e administração. Para compreendê-la, é necessário desvendar a diversidade de conceitualizações, às vezes incompreensíveis, que a literatura apresenta.

Um aspecto que chama atenção neste debate é que alguns autores, *a priori*, não aprofundam as reflexões sobre o que é “administração” e o que é “política”. As discussões sobre a dicotomia geralmente limitam os termos “administração” para “administração pública” (aparato burocrático do governo) e “política” às questões partidárias ou execução de políticas (*policy*). 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.

Se a abordagem dicotômica busca travar a interferência recíproca entre administração e política, a abordagem complementar parece buscar formas construtivas de relacioná-las. Svara (1999, p. 687, 688) afirma que o modelo de complementaridade é mais “orgânico” do que o modelo da dicotomia, que ele descreve como “mecanicista” ou “mecânico” (1998, p. 55; 1999, p. 683, 692, 697; 2001, p. 176, 177). Na sua essência, esse modelo tenta “reconciliar o que parecia serem aspectos contraditórios da administração pública”, como, por exemplo, distinção e interdependência, subordinação e autonomia (SVARA e BRUNET 2003, p. 204; SVARA 1998, p. 57).

Assim postas, as duas abordagens travam embates que estão longe de um consenso. Enquanto Patrick Overeem defende a abordagem dicotômica com o argumento da neutralidade política do servidor público, James Svara defende a complementaridade como melhor alternativa para analisar a complexidade de uma relação que inclui distinção e sobreposição. Aqui há uma divergência de entendimento entre eles sobre a questão da neutralidade política. Para Overeem (2005, p. 312) a neutralidade política dos administradores “não pode ser endossada” sem defender a dicotomia. Na visão de Svara (2006, p. 122), “elas são independentes e de igual importância. É possível ter neutralidade sem dicotomia, mesmo que a dicotomia seja definida de forma restrita. A neutralidade política refere-se ao serviço imparcial dado a qualquer superior político”.

Parte dessa divergência está relacionada ao entendimento da própria dicotomia. Enquanto Overeem pensa a dicotomia como uma doutrina constitucional, ou seja, comparada à doutrina da separação de poderes, Svara pensa a dicotomia como uma descrição empírica das relações político-administrativas. Se a abordagem dicotômica tem como objetivo evitar não apenas a interferência política na administração, que segundo seus defensores, Wilson e Goodnow denunciavam, mas também influências administrativas na política, como Weber apontou, Svara e seus seguidores tentam propor um caminho alternativo que procure reconciliar política e administração.

Ambas parecem estar parcialmente corretas, 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. Ao que me parece, o que falta às duas abordagens é o reconhecimento da correlação tensional que existe entre administração e política, pois a administração não é complementar à política, tão pouco possui frente a ela uma postura dicotômica.

Na Parte II, a seguir, apresento a visão de autores brasileiros sobre a relação entre administração e política.

PARTE II – O DEBATE NACIONAL DA RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

4 ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA NA VISÃO DE AUTORES BRASILEIROS

Assim como no exterior, no Brasil, a relação entre administração e política tem sido revestida de nuances as mais diversas, postas de maneiras muito dispersas não somente naqueles 16 temas que mencionaram Overeem e Rutgers (2003, p. 164), mas em alguns outros cujas problemáticas em que foram postos dizem respeito à própria realidade nacional. Este é o caso de temáticas como *administração do desenvolvimento, sociologia do desenvolvimento, burocratização e desburocratização, reforma política e reforma administrativa, política e burocracia pública, política e tecnocracia, controles políticos sobre a burocracia pública, formalismo e desenvolvimento*, entre outras. Mas apesar desse tratamento *lato sensu* em que a questão da relação entre administração e política aparece⁴⁶, *in stricto sensu* ela não tem passado despercebida por nossos estudiosos. Ao que parece, as primeiras reflexões datam do mesmo período em que o ensaio de Wilson (1887) fora traduzido para o idioma português, em 1946.

De modo pioneiro, o sociólogo Alberto Guerreiro Ramos, à época Técnico de Administração do DASP, ao se manifestar sobre a questão em seu texto *Administração e Política à Luz da Sociologia*, afirmou que, até aquele momento, administração e política vinham sendo consideradas geometricamente, ou seja, como “dois espaços distintos” ou “compartimentos estanques”, o que seria um forte impeditivo para que se pudesse perceber a “íntima relação entre elas” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 102).

Um pouco mais de duas décadas depois, João Ubaldo Ribeiro, quando ainda professor do Curso de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em seu clássico texto *Política e Administração*, manifestou, sob outros argumentos, posição similar à de Guerreiro Ramos, ao chamar a atenção para o fato de que a “distinção, que ainda hoje [final dos anos 1960] conta com adeptos, entre política e administração, não resiste a um exame crítico rigoroso”, uma vez que é impossível estabelecer uma distinção geral e exclusiva entre elas

⁴⁶ A temática, como se sabe, perpassou os escritos de muitos autores brasileiros. Neste trabalho, porém, me vi obrigado a proceder um recorte no tempo, sob pena de não finalizar a tese no período exigido. Ainda está a merecer maior atenção dos pesquisadores um trabalho específico sobre a questão da relação entre administração e política no pensamento social e político brasileiro.

(RIBEIRO, 2006 [1968], p. 187). Outro que viria a se manifestar diretamente sobre a questão foi Antônio Fonseca Pimentel, que exerceu, no governo do Presidente Médici, o cargo de Subchefe do Gabinete Civil da Presidência da República. Em texto homônimo ao de João Ubaldo Ribeiro, publicado em 1970 pela *Revista do Serviço Público*, Pimentel distingue, separa e estabelece hierarquia entre política e administração, embora reconheça que, na prática, haveria “impossibilidade” de isso ser feito. Mais recentemente, a relação entre administração e política também é afirmada por autores como Reginaldo Souza Santos (2009), que defende um campo específico da administração denominado *administração política*; e Ariston Azevedo e Paulo Grave (2014), que alvitram uma sistemática reflexiva argumentando que administração é política, mas o é no que designam de *modo de vida prática*.

Ademais, há autores que abordam diversas temáticas da área de administração pública e vinculam aos seus trabalhos (direta ou indiretamente) o tema da relação entre administração e política. Para citar alguns exemplos, temos: Paula (2003), que acusa a Nova Administração Pública de defender a continuidade da dicotomia entre a administração e política; Coelho (2006), que percebe a presença da dicotomia na arena pedagógico-didática dos cursos de administração pública do Brasil; Bustamante (2011), que buscou em Hannah Arendt elementos para compreensão do administrador como sujeito político organizacional; e Martins (1997), que ao defender a integração entre administração e política, acusa o fato da dicotomização entre esses campos ser um traço distintivo da modernização da administração pública brasileira.

Sem qualquer pretensão de ter esgotado todos os trabalhos que se dedicaram direta ou indiretamente a relação entre administração e política, neste capítulo é delineado um quadro *referencial teórico-analítico* com as reflexões de alguns autores brasileiros. O objetivo é oferecer um arcabouço teórico e conceitual com as interpretações nacionais sobre esta relação. Este arcabouço não pretende dar conta do conjunto de títulos sobre o tema, mas indicar as principais linhas de abordagens, destacando alguns autores considerados essenciais para o entendimento da visão brasileira sobre o tema em questão. Assim, a estrutura analítica deste quadro referencial está dividida em quatro partes. A primeira parte contempla as considerações pioneiras sobre o tema da relação entre administração e política. Na segunda parte são apresentadas as ideias de autores que, em sua grande maioria, analisam esta relação no âmbito do governo brasileiro em termos de algumas temáticas. A terceira parte é uma síntese dos principais autores que, direta ou indiretamente, vincularam aos seus estudos o tema em questão. A quarta e última parte é sobre os estudos recentes no Brasil que partem

para afirmação direta de que administração é política. É a partir deles que pretendo ampliar o debate acerca da natureza política da administração.

4.1 OS ESTUDOS PIONEIROS NO BRASIL

Alberto Guerreiro Ramos (2012 [1946]) foi um dos primeiros intelectuais brasileiros a analisar o tema da relação entre administração e política. Sua trajetória intelectual proporcionou-lhe uma vivência teórica e prática com o tema em questão. Em seu artigo intitulado *Administração e Política à Luz da Sociologia*, propõe “uma distinção sociológica entre a política e a administração”, sugerindo “um caminho para evitar o conflito entre ambas” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 100). Diferentemente de outros modos de distinguir política e administração⁴⁷, a distinção sociológica que ele sugere seria, em sua visão, “certamente um dos mais fecundos e mais adequados às exigências da fase atual do mundo contemporâneo”, pois considera a sociedade como um processo, isto é, “como algo em mudança, em devenir, e não como um conjunto de instituições naturais estabelecidas de uma vez por todas”, correspondente a uma “visão quietista” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 100).

Para o sociólogo, a “consistência” da administração deu-se em razão do “aparecimento do Estado” enquanto uma instituição com a finalidade, entre outras, de combater a “desintegração social”, apelando tanto à política quanto à administração em sua tarefa e resguardando entre elas uma hierarquia: “a organização da sociedade atual, cada vez mais submetida ao princípio democrático, concorre para que a política atue ordinariamente como subordinador da administração” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 101-102), haja vista a “tendência da administração [pelo autor tratada como sinônimo de burocracia] [...] tornar-se uma classe privilegiada e não considerar os interesses do Estado” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 102). Por este motivo, o autor destaca “dois tipos de conduta” distintos entre política e administração, marcando, em meu entender, a incessante **tensão** que encerra a relação aqui enfatizada. Assim, a distinção proposta por Guerreiro Ramos não é a mesma que predomina, por exemplo, na abordagem da dicotomia. Trata-se, como ele afirma, de um esquema, “de um mero artifício heurístico” para compreender a relação entre administração e política (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 101). Isso significa que ambas se encontram

⁴⁷ O autor se refere aqui às distinções feitas por Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Marshall F. Dimock.

em permanente mudança, seja por força do dinamismo ininterrupto de seus componentes internos, seja por força de suas relações externas com outras partes do “fenômeno social total” em que estão envolvidas.

Haveria, associada à burocracia, uma “conduta negativa”, caracterizada como excesso de formalismo, apego demasiado a normas, regimentos, regulamentos, leis, parasitismo social, inflexibilidade, resistência às mudanças, superestimação do *status quo* etc., mas também uma “conduta positiva”, em seu entendimento pouco explorada, teórica e praticamente. Esse aspecto positivo da burocracia teria que ver com os aspectos negativos da política: “oportunismo” e o “sistemático desrespeito aos precedentes estabelecidos e consagrados” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 103). São esses aspectos que conduzem “toda política” a “tornar a administração instrumento de seus objetivos” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 103). Para combater a esse avanço da política, a burocracia, positivamente falando, deve ser “capaz de formular claramente os seus princípios”, seu “corpo coerente de doutrina”, sua “teoria”, para, desse modo, tornar-se o “antídoto da improvisação política e do caudilhismo” ou, em outras palavras, “resistir aos embates do radicalismo político” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 103). Por outro lado, a conduta positiva da política é também combativa da conduta negativa da administração (burocracia), pois é dela que se espera a “inovação” no âmbito da vida social, por conseguinte o ato de “decidir”, leva-la a efeito e “assumir responsabilidade”:

Muitas vezes é do próprio seio da administração que partem as iniciativas de atos que devem modificar disposições caducas ou insuficientes – o que não invalida a distinção [entre as condutas políticas e administrativas], uma vez que as modificações deverão ser decididas, conforme o sentido da política, estabelecida pelas autoridades competentes. À política está sempre associada uma índole de decidir, de assumir responsabilidade. Quando uma medida se manifesta na prática desacertada, não é à burocracia que a elaborou que se deve imputar a sua responsabilidade, mas à política de que é veículo (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 103). (grifos no original)

No entendimento do autor, visualizada a relação desse modo, o próprio problema da “neutralidade política do serviço civil” ficaria resolvido, pois a administração ajustar-se-ia ao mencionado “princípio moral da neutralidade política” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 103). Um “serviço civil politicamente neutro” seria, para ele, “todo aquele que, com absoluta lealdade e imparcialidade, põe os seus conhecimentos técnicos a serviço das diretrizes traçadas pelo governo” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 104). Em outros termos, assim está posta a explicação do autor:

Da definição se conclui que a burocracia [administração] é um instrumento e consiste numa certa virtuosidade, nisto (sic) que está sempre disposta a dar forma e expressão aos propósitos dos governos que se sucedem uns aos outros. Por isto, toda burocracia aparecerá sempre como a executora de uma política e, portanto, politicamente interessada. Um público deseducado não sabe, porém, distinguir a burocracia da política e, muitas vezes, acusa repartições de erros que elas só poderiam ter evitado se traíssem o ideal da neutralidade (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 104).

Embora a burocracia seja executora da vontade política, o autor é ciente do fato de a mesma possuir “um conteúdo ideológico”, o qual faz com que confunda “sua perspectiva parcial com a perspectiva total da sociedade”, isto é, seus interesses corporativos com os interesses da população, deturpando, embaraçando e comprometendo, desse modo, a “execução da política do governo” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 104). Para solucionar esse problema, o sociólogo reconhece as medidas mais corriqueiras e frequentes – preenchimento das funções administrativas com a designação de pessoal de confiança do político, a subordinação do profissional da administração a um código de conduta específico e a proibição dos servidores do exercício de atividades políticas –, mas faz outra sugestão, diante da condição de “determinante da consciência” que tem a burocracia: “realizar uma autoconsciência de sua índole e submeter as suas elaborações a uma crítica sociológica permanente”; em suma, submeter seus integrantes à forte “preparação técnica” e à aprendizagem de “conhecimentos sociológicos” de seu campo de atuação (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 104-105).

Vinte anos após expressar essa opinião, Guerreiro Ramos voltará à temática em seu livro *Administração e estratégia do desenvolvimento* (1966). Neste ele observará uma vez mais o quanto são tênues “as diferenças entre política e administração”, por isso é mais fácil expressá-las por um *continuum*, e a consciência deste, mesmo que recente no campo das teorias administrativas, teria papel fundamental na própria “natureza da ação administrativa”:

A política e o poder que, até bem pouco tempo, pareciam categorias concernente às relações sociais macroscópicas, são hoje, vistas como categoria do comportamento administrativo. As relações entre indivíduos, e entre pequenos grupos, dentro da organização, não se passam como supunha a teoria administrativa tradicional, isto é, como se estivessem “antisépticamente limpas” [...] de política e de vontade de poder. A política e o poder deixaram de ser assim manifestações clandestinas na organização e ganharam hoje um quadro formal na teoria administrativa (GUERREIRO RAMOS, 1983 [1966], p. 53).

Além disso, traz ele contribuições ainda mais fundamentais. Primeiro, porque confirma sua posição de que “a burocracia, como agrupamento social, jamais se torna sujeito do poder político”, sendo “cientificamente insustentável a ideia de uma burocracia dirigente” (GUERREIRO RAMOS, 1983 [1966], p. 227-228). Sua capacidade de ação é sempre

dependente da estrutura de poder político sob a qual opera. Em segundo lugar, ao implodir a organização burocrática, negando-lhe qualquer atribuição de homogeneidade estrutural, Guerreiro Ramos fez notar a ação política em suas partes internas, definidas em termos de estratos sociais: (a) *burocracia eleita e/ou propriamente política*, constituída pelo presidente da república, ministros, governadores, prefeitos e autoridades político-administrativas, todos partícipes diretos na definição das diretivas da máquina administrativa; (b) *burocracia diretorial e quase-política*, aquela que possui de caráter transitório, uma vez que os titulares dos cargos permanecem em suas posições somente enquanto durar o mandato do chefe de executivo, e que tem, via de regra, a atribuição de efetivar a ligação política entre o estrato decisório de um governo sempre passageiro e um conjunto de pessoas encarregadas de conferir continuidade na prestação dos serviços públicos; (c) *burocracia técnica e profissional*, caracterizada por ocupantes de funções profissionais as mais diversas, como, por exemplo, engenheiros, médicos, contadores, etc., via de regra encarregados da política de corporação ou profissional; (d) *burocracia auxiliar*, composta por grande e maioria dos servidores públicos, partícipes pouco presentes nas decisões significativas do governo, neste sentido mais passivos do que ativos; e (e) *burocracia proletária*, normalmente incumbida de atividades como limpeza, cozinha, conservação e construção de estradas, e que congrega o contingente “mais passivo dos agentes dos programas de modernização e desenvolvimento” (GUERREIRO RAMOS, 1983 [1966], p. 220-226).

Em síntese, de modo similar a Weber, em Guerreiro Ramos a pergunta que importa é a mesma: quem domina o aparelho burocrático existente? Ou em termos de seus estratos: o que pretende a burocracia eleita? A resposta, obviamente, aponta para o fato de que a relação entre administração e política, ou nos termos do sociólogo, entre burocracia e poder, exige tratamento dialético para sua compreensão. Neste sentido, duas considerações são importantes de serem feitas, para que se possa compreender a opinião de Guerreiro Ramos em seu contexto. No artigo de 1946, ele afirma que, “de fato, toda política é inclinada a tornar a administração instrumento de seus objetivos” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 103), quer dizer, há sempre uma tendência de instrumentalização da burocracia pela política, de modo a direcionar sua operacionalização para as finalidades políticas do governo. Aqui a burocracia é executora da vontade política. Mas o próprio autor não nos deixa esquecer – e aqui segue a segunda consideração que merece destacar – que a burocracia desenvolve em seu funcionamento um “espírito de corpo” ou conteúdo ideológico próprio, que a faz resistir a essa mesma instrumentalização. Ou seja, há uma resistência por parte da burocracia a sua total submissão aos interesses políticos que possam ferir as finalidades para as quais ela foi criada

ou as finalidades que ela determina para si própria. Ora, a defesa da neutralidade política do serviço civil por parte de Guerreiro Ramos, nos anos 40, talvez se explique mais pelo contexto em que escreveu e pela sua intenção ao escrever: período em que, segundo Rabelo (2012), o Estado Novo declaradamente procura combater, via reforma administrativa ou burocratização do Estado, as práticas de clientelismo, coronelismo e patrimonialismo. O principal órgão responsável por tal reforma era o Departamento Administrativo do Serviço Público, do qual Guerreiro Ramos era partícipe de sua elite técnica.

Nos anos 60, contudo, este sociólogo vai perceber na burocracia outro elemento para o qual não havia feito destaque: a tensão no âmbito macro entre burocracia e governo, e no âmbito micro, entre os estratos da própria burocracia. Tal aspecto o leva a colocar sob crítica a possível neutralidade do servidor público, haja vista a censura ferrenha que já vinha sendo feita por ele à dominação das organizações sobre os sujeitos⁴⁸ e a própria luta pelo poder entre os membros e grupos integrantes dos diversos estratos da burocracia.

Em outro momento, agora no final dos anos 1980, quando publica seu último livro *A Nova Ciência das Organizações*, Guerreiro Ramos acusa a ingenuidade das teorias organizacionais por terem acolhido acriticamente a racionalidade instrumental subjacente à operacionalidade do sistema de mercado. Foi contra essa transformação do homem de “animal político” (*zoon politikon*) em um sujeito de comportamento exclusivamente baseado em interesses de cálculo utilitarista que o autor elaborou sua crítica à economia política, uma vez que, segundo ele, a “transavaliação do social” proporcionou que o “elemento político na vida dos povos” fosse “reformulado e classificado sob a égide dos interesses sociais” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 28). Nesse sentido, a expressão economia política, “contém uma contradição de termos”. Segundo ele, “ao considerar a economia como um agente corporativo político em si, isto é, como um todo animado de um propósito seu, propósito que, afinal, coincide com o bem de todos os homens”, a economia política está situando mal o atributo político “que só o ser humano pode exercer” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 34): “pelo exercício da razão [substantiva], e vivendo de acordo com os imperativos éticos dessa razão, o homem transcende a condição de um ser puramente natural e socialmente determinado [a que foi jogado pela sociedade centrada no mercado], e se transforma num ator político” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 28). É essa qualidade que o capacita à construção do que denomina de “boa sociedade” e, nesse sentido, o torna um confrontador das

⁴⁸ Vide capítulo VII, “Homem-Organização e Homem-Parentético”, do livro *Mito e Verdade da Revolução Brasileira* (GUERREIRO RAMOS, 1963).

organizações formais (burocracias), em que fica em questão a neutralidade do burocrata que só ocorreria em razão da sua total nulidade como agente político.

Outro estudo pioneiro é o de João Ubaldo Ribeiro que escreveu o ensaio *Política e Administração* em 1968⁴⁹, época em que era professor do curso de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Segundo ele, tratava-se de um texto “tão despretensioso no tamanho quanto nas intenções”, que fora preparado como material para uso na disciplina de “Introdução à Ciência Política”, como parte de um programa de pesquisa em Administração Pública daquele curso. Além disso, o texto também teria como objetivo “prestar um modesto auxílio a professores de outras escolas, no exame das relações entre política e administração” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 166).

Seu ponto de partida foi a afirmação do vínculo que a ciência administrativa possui com as ciências sociais. Embora a “função executiva” do administrador consista na utilização de “técnicas para a solução de problemas relacionados com a eficácia da organização” e a maximização de recursos escassos, não se deve esquecer, segundo o autor, que o administrador “está sempre a fazer ciência social aplicada”; ele é “um cientista social”, não no sentido estrito do termo, mas o é porque seus métodos, instrumentos e esquemas conceituais são “derivados” das ciências sociais (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 167). Assumir o administrador sob essa condição seria fundamental, sob pena de relegá-lo à condição um técnico “mero cumpridor de tarefas predeterminadas, uma espécie de autômato de nível universitário” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 167).

Ora, essa posição de João Ubaldo Ribeiro confrontava, por um lado, a concepção em vigor do administrador enquanto um técnico organizacional, de outro, exigia o enfrentamento de uma série de problemas próprios a essa vinculação. O maior deles era a relação entre ciência e valor, cujo reflexo se fazia sentir na discussão da ideia de neutralidade ou não do cientista social, ou melhor, neutralidade ou não do administrador no exercício de sua prática. Em termos epistemológicos, o problema estava posto pelo autor da seguinte maneira:

Enquanto alguns pensadores sublinham a impossibilidade de neutralidade axiológica, apontando, no conhecimento social, uma identidade ao menos parcial entre sujeito e objeto, outros, em pensamento que parece derivado diretamente da tradição positivista, sustentam a tese de que os fenômenos sociais podem ser submetidos à mesma espécie de tratamento empírico que os fatos fora da órbita do envolvimento humano (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 169).

⁴⁹ Ideia apropriada posteriormente em seu livro intitulado *Política: Quem manda, Por que manda, Como manda* (RIBEIRO, 1981).

Ribeiro, obviamente, assume aquela primeira posição: “nos estudos sociais, o homem é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto do conhecimento. Sua condição objetiva nunca poderá superar sua condição subjetiva” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 170). E mais: “a única maneira de estudar satisfatoriamente o social é abandonar o apego estrito à perspectiva científica tradicional [positivista], a partir da consciência da identificação sujeito-objeto” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 170). Desse modo, o administrador é considerado “não como um técnico, mas como uma categoria especial de cientista: o **humanista, praticante da ciência social, intérprete da realidade e agente de mudança**, dentro de campo de atividades específicas” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 172). (grifos meus)

Como se pode notar, tanto na condição de intérprete da realidade quanto na de agente de mudança, a questão do valor está posta para o administrador. Aqui e ali ele deve assumir posição. Surge, portanto, a indagação de João Ubaldo Ribeiro sobre o papel político subjacente à atividade de administração, o que envolve, preliminarmente, a discussão sobre poder, particularmente o poder político. Bem, em sua avaliação, a noção de poder que a teoria da organização acolheu – “poder como a capacidade de influenciar o comportamento das pessoas” – denota muito mais uma “descrição dos efeitos do poder” do que uma “definição de poder” propriamente (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 175). Além disso, a aplicação dessa noção equivocada, tanto no âmbito da prática quanto da teoria, converte o poder em uma “coisa”. Mas como o autor enfatiza, “o poder não é uma coisa”, “não é um objeto”, pois “o que existe de concreto são indivíduos e relações concretas entre indivíduos”. O que existe de concreto são “relações sociais” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 175,176).

Neste sentido, enquanto agente que interpreta e intervém na realidade, torna-se imperativo para o administrador a compreensão do “fato político” presente nas relações sociais em acontecimento, pois “o poder só é observável em funcionamento, nunca em sua natureza” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 175). Assim, para o administrador, o que interessa é estar atento às “situações de poder”, ou seja, ao complexo conjunto de relações sociais em que o “‘poder’ se efetiva, em que existe, por assim dizer” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 175). De maneira mais específica, essa análise a que se refere o autor deve focar, em especial, “relações de decisão”, pois “todo ‘jogo de poder’ ocorre em função de uma decisão a ser formulada e tomada” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 176).

A decisão, expressa em termos de um processo de inter-relações, é que é o objeto do cientista interessado no poder. Mais precisamente, o processo de formulação e tomada de decisão é o fato político por excelência. E são essas relações, visando à imposição de interesses de grupos ou de pessoas, em função de uma decisão, que constituem o objeto da Ciência Política. É nesse caso que a noção fluída, imprecisa e

metafísica do poder toma consistência real e pode ser entendida, sempre em termos de relações sociais, nunca em termos isolado, idealistas ou pseudocientíficos (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 176).

A que decisões ele está se referindo, uma vez que afirmar que o objeto de interesse para os estudos do poder são os processos de tomada de decisão, não diz muito, pois nas organizações e fora delas são diversas as decisões tomadas, e diversos seus conteúdos. Cômico dessa situação, o autor delimita ainda mais esse objeto: interessam aquelas decisões que, de modo direto e indireto, afetam o destino de determinada totalidade social, no caso, o destino da “sociedade como um todo” ou “sociedade global” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 176). Aqui está claro que a posição de Ribeiro é combatente da concepção ortodoxa alienante de administrador. Este não é uma criatura cindida com a realidade social mais ampla em que vive e opera, daí aquela mesma necessidade a necessidade que via Guerreiro Ramos (2012 [1946]): o administrador deve ser submetido a um forte processo de instrução em ciências sociais.

O exame da realidade social, sobretudo das sociedades e instituições mais complexas, exige a posse de esquemas conceituais historicamente instruídos.

Só a consciência de uma complexa acumulação histórica – a ser construída por uma visão retroativa e globalizante da instituição [em análise] – poderá fornecer elementos para uma inteligência clara da realidade e para seu entendimento face à realidade social como um todo. Tal consciência, é óbvio, há, também, que estender-se sobre o próprio dinamismo da instituição, sobre seu contínuo modificar-se (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 178).

Parte desse esquema conceitual poderia ser buscada na Sociologia do Conhecimento e outras disciplinas ou autores, em que podem ser encontradas categorias analíticas como as de divisão social do trabalho, classes sociais, antagonismo de classe, estrutura de classe, *intelligentsia*, interesse coletivo, interesse da maioria, interesse do grupo dominante, conflito, conciliação, dominação, incompatibilidade radical, homogeneidade heterogeneidade interna às classes, antagonismos secundários, centro de decisão, centro de poder, etc.

Como tem sido dito, o que interessa em termos do exame da realidade social é aquilo que conduz para a compreensão do poder político, o qual “existe” na medida em que “uma pessoa ou grupo de pessoas conduza determinadas situações na direção desejada. Esse poder nunca é inteiramente independente, já que seu exercício é afetado pela situação geral e pelos próprios indivíduos sobre os quais incide” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 181). Tais “ações interpessoais e intergrupais destinadas a afetar ou plasmar essas decisões vão constituir” o que o autor chama de “relações de decisão” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 181). O agente ou os agentes dessas ações são designados por “centro de poder” ou “centro de decisão”, e na

maioria das vezes é ou são vinculados a “posições fixas e definidas formalmente” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 181). Aqui está, portanto, o arremate das ideias do autor: “a neutralidade não existe” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 185).

Desde Aristóteles temos sido definidos como “animal político”, daí o fato de a atividade política ser “imanente à existência humana”, ainda que se considere não serem possíveis “critérios rígidos e imutáveis para a distinção entre o político e o não-político” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 186). Não faz sentido assumir uma posição que defenda uma “distinção geral e estanque, uma fronteira precisa” entre administração e política, pois a “profissão de administrador é política por excelência” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 187). Politicamente falando, “a neutralidade é ilusória” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 186). A “consciência política” e o “ativismo político” é que podem, efetivamente, nos levar a uma sociedade mais justa e menos desigual.

O conhecimento técnico em ciências sociais – a 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 do universo de valores que o cerca, coloca o administrador na posição de mero instrumento passivo, de uma quase máquina, destinada a cumprir instruções programadas (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 187).

A consideração do caráter eminentemente político da administração tem implicações, inclusive, para a definição do que seja administrador público e do que seja administrador privado, a qual visa, tanto quanto sua definição como um profissional neutro e técnico, “escamotear ao administrador a consciência de seu papel político” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 186). É totalmente ideológica a mentalidade que procura apagar ou obscurecer o entendimento do comportamento político do administrador sob a alegação de que o mesmo está somente comprometido com a “aplicação pura de ‘técnicas científicas’”. Na verdade, [...] o administrador, por tentar manipular o comportamento de pessoas sob sua alçada é mais político do que ninguém. O comportamento administrativo [...] é comportamento político” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 190).

Em sendo o administrador, como se costuma definir, um agente de mudança, sua consciência política aflorará se se indagar: “mudança para quê?”; “mudança por quê?” Em síntese, tanto em Guerreiro Ramos como em Joao Ubaldo, está presente a questão da neutralidade na interpretação da relação entre administração e política. Seriam eles complementaristas ou dicotômicos? Esses dois pioneiros não estão alinhados com nenhuma dessas abordagens. Do ponto de vista da dicotomia, a distinção proposta por Guerreiro Ramos é estritamente “sociológica”, ou seja, apenas como recurso analítico para interpretação da

relação entre administração e política. Quanto a João Ubaldo, sua posição é enfática ao rechaçar qualquer tentativa de “separação” entre administração e política. Suas articulações reflexivas também não se equiparam a abordagem complementar, pois evidenciam a natureza política da administração e uma correlação tensional entre elas.

Antes de avançar, convém mencionar um último estudo pioneiro. Trata-se do breve texto *Política e Administração*, de Antônio Fonseca Pimentel, publicado na Revista do Serviço Público (RSP), em 1970, e republicado pela mesma revista em 2016. Pimentel (2016 [1970]) propõe uma análise da relação entre política e administração partindo, primeiro, de uma recuperação etimológica dos vocábulos política e administração, para, em seguida, explorar de que maneira elas se relacionam. Enquanto o termo política é procedente do “grego **politikê**, que significa a ciência das matérias do Estado, e **tà politiká**, que indicava os próprios negócios públicos”, o termo administração “procede do latim **administrativo**”, significando “assistir ou atender alguém no desempenho de uma tarefa, usualmente de natureza manual ou doméstica” (PIMENTEL, 2016 [1970], p. 273).

A partir dessas definições etimológicas Pimentel (2016 [1970], p. 273) afirma que “a ideia fundamental, subjacente na palavra ‘política’, é conduzir, dirigir, levar”. O autor também conclui que a palavra “política” é “de origem nobre”, por assim dizer, “implicando a ideia básica de comando ou direção”. Diferentemente do vocábulo “política”, Pimentel (2016 [1970], p. 273) destaca que “o termo ‘administração’ (do latim **administratio**, praticamente sem alteração ortográfica), por outro lado, tem origem muito humilde”. Então, de acordo com a etimologia, completa Pimentel (2016 [1970], p. 273), as palavras que deram origem a administração sempre tiveram uma “evidente conotação de inferioridade”. A partir dessa abordagem etimológica o autor encaminha não apenas uma distinção entre política e administração, ou seja, uma dirige e a outra executa, mas também uma hierarquização, afinal, “a origem nobre” representa a superioridade da política e “a origem humilde” a inferioridade da administração.

Assim caracterizadas, política e administração são processos básicos que o Estado utiliza para atingir seus fins. “A primeira, porém, está relacionada principalmente com os próprios **fins** do Estado, enquanto a última tem a ver, sobretudo, com os **meios** usados para atingir tais fins” (p. 275). Nesses termos, Pimentel (2016 [1970]) resume o sentido que as palavras “política” e “administração” encerram em seu trabalho, ou seja, “respectivamente, o de adoção de diretrizes (*policy-making*) e o de execução de diretrizes (*policy-execution*)”. Para defender os dois sentidos, Pimentel (2016 [1970]) ampara-se em fragmentos do

pensamento de Woodrow Wilson (1887) e de Frank Goodnow (2003 [1900])⁵⁰. Até essa parte do texto, portanto, Pimentel (2016 [1970]) demonstra uma posição semelhante aos defensores da abordagem dicotômica, pois preconiza, distinção, subordinação e separação entre política e administração.

Partindo para o final da sua reflexão, o autor parece sinalizar uma mudança de opinião, pois tem dificuldades para explicar a “zona intermediária” entre adoção de diretrizes (*policy-making*) e execução de diretrizes (*policy-execution*). Segundo ele, trata-se de uma “zona cinzenta entre a zona branca da política e a zona preta da administração ou vice-versa que é predominantemente administrativa” [...] mas que “pode tornar-se uma questão política”. Então, em linhas gerais, Pimentel (2016 [1970]) apresenta uma reflexão ambivalente sobre a relação entre política e administração. Para ele, “ainda que seja bom e conveniente separar, em teoria, os processos político e administrativo a fim de distingui-los e conhecê-los melhor, a verdade é que, na prática, política e administração são inseparáveis” (p. 277). Aqui novamente o autor cita Woodrow Wilson (1887), mas diferentemente da citação anterior onde ele buscou em Wilson razões para separar a política da administração, agora Pimentel (2016 [1970], p. 277) recorre às palavras de Wilson de que “é difícil, senão impossível, traçar uma linha de demarcação entre elas” para defender a inseparabilidade prática entre política e administração.

Esses são os três autores pioneiros a debaterem no Brasil o tema da relação entre administração e política. Enquanto Guerreiro Ramos e João Ubaldo afirmam abertamente a natureza política da administração, Antônio Pimentel, embora pareça “concordar teoricamente” com a abordagem da dicotomia, sua dificuldade de reafirmar na prática o que pensa teoricamente indica uma concordância com o pensamento dos outros dois autores pioneiros. No próximo tópico apresento o percurso da relação entre administração e política em termos de algumas temáticas abordadas pelos autores brasileiros.

⁵⁰ Escreve Pimentel (2016 [1970], p. 274-275), “[...] emprestando a Woodrow Wilson as suas conhecidas palavras, poderíamos, em verdade, dizer aqui: ‘A administração pública é a pormenorizada e sistemática execução do direito público. Toda aplicação particular da lei geral é um ato de administração. O lançamento e a cobrança de impostos, por exemplo, o enforcamento de um criminoso, o transporte e a entrega das malas postais, o equipamento e o recrutamento do exército e da marinha etc. são todos, evidentemente, atos de administração; mas as leis gerais que essas coisas sejam feitas estão obviamente fora e acima da administração. Os planos gerais de ação governamental não são administrativos, mas a sua execução particularizada constitui a administração. Ainda nos Estados Unidos, o mesmo pensamento seria muito bem expresso, um pouco mais tarde, por Goodnow, que escreveu ser a política a formulação da vontade do Estado e a administração, a execução dessa vontade’.

4.2 A RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA EM TERMOS DE ALGUMAS TEMÁTICAS

Este tópico começa com as reflexões de autores considerados “intérpretes do Brasil”. São intelectuais de diversas áreas que estudaram o processo histórico de formação social brasileira, buscando, através da pesquisa histórica, compreender a realidade do país. Embora haja um número significativo de intérpretes que, por sua contribuição, marcaram e marcam o debate intelectual nacional, aqui serão apresentadas apenas as reflexões daqueles que analisaram direta ou indiretamente o tema da relação entre administração e política no âmbito do Estado brasileiro, quais sejam, Oliveira Vianna, Raymundo Faoro e Fernando Henrique Cardoso. Não menos importante que estes intérpretes há um número considerável de intelectuais que também enriqueceram esse debate e merecem fazer parte dessa síntese teórica e conceitual sobre esta relação. Destaque para: Bresser-Pereira, Carlos Estavam Martins, Edson Nunes, Maria do Carmo Campello de Souza, Luciano Martins, Simon Schwartzman, Maria Rita Loureiro, Fernando Abrucio, dentre outros.

As reflexões desses autores foram organizadas em quatro temáticas que mais se aproximam do tema da relação entre administração e política. Muitos dos aspectos levantados por esses autores, como por exemplo, dicotomia, formulação *versus* implementação, neutralidade política, controle político, burocratização da política, ou ainda, politização da burocracia tem algo em comum com o debate que ocorre no âmbito internacional. Vejamos como cada autor expressa seu entendimento nas respectivas temáticas.

4.2.1 Primeira temática: política e burocracia pública

Sem sombra de dúvidas, essa é a temática predominante na literatura. Ela é recorrente desde os trabalhos dos primeiros intérpretes do Brasil que procuraram entender a formação do Estado e da burocracia. Oliveira Vianna, por exemplo, destaca a influência da autoridade política na estrutura administrativa. Ao analisar o processo de centralização estatal durante o Império, o autor faz um contraponto ao parlamento inglês cujas boas doutrinas constitucionais preconizam que “o Rei reina, mas não governa”. No Brasil, segundo o autor, a situação era oposta:

Os estadistas imperiais compreenderam bem que a aplicação exata desse princípio aqui seria o fracasso do seu sistema. O dia em que o Rei se limitasse à sua mera função constitucional e se alheasse das lutas dos partidos, o poderoso mecanismo, que haviam construído e sob o qual mantém unido e disciplinado todo o país, estalaria em mil fragmentos e, com ele, a Nação. Eles formulam então, com arrogância e firmeza, o princípio contrário – da intervenção do soberano, não só no governo do país, como na sua administração: – “o Rei reina, governa e administra” – dizem pela palavra de Itaboraá (VIANNA, 1956, p. 264).

Essa influência política era vista por Oliveira Vianna como problemática. Reconhecendo a importância de buscar equilíbrio na relação entre administração e política, esse intérprete defendia em sua arquitetura institucional do sistema político uma espécie de núcleo legislativo e decisório estratégico. De acordo com Silva (2001, p. 106) esse núcleo cristalizou-se nos *Conselhos Técnicos* que formavam “o *locus* estratégico no qual a política estatal poderia ser concebida de maneira ‘objetiva’, segundo os imperativos da ciência e da técnica”.

Os conselhos funcionariam então, como uma espécie de “cérebro do Estado”⁵¹, atuando em íntima associação com o Poder Executivo. Porém, mais do que um instrumento do pensamento e da ação do Presidente da República, tais instituições são idealizadas como um quarto poder, com prerrogativas de intervenção, julgamento e veto sobre os demais poderes da República (SILVA, 2008, p. 261).

Reconhecendo uma imbricada e, por vezes, problemática, relação entre administração e política no Estado brasileiro, Oliveira Vianna via nos *Conselhos* uma alternativa para harmonizar tal relação. Assim, a administração ficaria relativamente “impermeável aos males de nossa cultura política”, mantendo certa distância “da influência de políticos e de partidos movidos pelo ‘espírito de clã’ e pelo facciosismo” (SILVA, 2001, p. 106). Verifica-se, portanto, que esse intelectual, reconhece a estreita relação entre administração e política, defendendo a importância da autonomia da segunda na condução das atividades do Estado.

Outro intérprete que analisou a relação entre política e burocracia pública procurando explicar o desenvolvimento histórico do Brasil é Raymundo Faoro. Para entender as raízes mais profundas do Estado brasileiro, ele estudou o Império examinando as fases decisivas da História Brasileira relacionando-as com as raízes portuguesas. A tese central deste intérprete, publicada no livro *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro* é que na formação sociopolítico brasileira há a permanência de um patrimonialismo estamental, não tradicional, que tem sua origem em Portugal. O fenômeno que Faoro (1979) caracteriza como “estamento burocrático” não está relacionado com a burocracia de Max Weber no sentido

⁵¹ Silva (2008, p. 261) utilizou essa expressão referindo-se à caracterização que Joaquim Nabuco fez do Conselho de Estado, o “cérebro da monarquia”, durante o segundo Império.

moderno, como aparelhamento racional, mas como “apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio”. De acordo com Faoro (1979, p. 88), o estamento pode ser caracterizado como uma camada social, um grupo de comando, “um quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria”. Assim, o estamento não é uma classe no sentido marxista, nem a burocracia weberiana, impessoal, com regras estabelecidas. Também não é classe política (vereadores, prefeitos, deputados). A classe política até pode fazer parte do estamento, mas não se confunde com ele. Trata-se de um grupo de pessoas que cria determinadas regras em seu próprio favor, se advogam por terem determinada situação de status (de estado) dentro de uma regra estabelecida, ou seja, dentro da lei. Na visão de Faoro (1979) o aparelhamento político brasileiro impera, rege e governa, em nome próprio. Cria-se um grupo dentro do Estado que se apropria dele e, são os donos do poder que se reúnem neste grupo denominado estamento.

Para Raymundo Faoro, a relação que se estabeleceu no Brasil entre administração e política é muito intensa. Como uma amálgama as duas quase se fundem, pois, o aparelhamento político brasileiro impera, rege e governa, em nome próprio. Faoro (1979) aponta a existência de uma estrutura de Estado que foi organizada previamente à sociedade política. Tal estrutura fragilizou o sistema representativo do país constituindo uma burocracia, que, segundo ele, era ao mesmo tempo forte e ineficiente.

Fechando o grupo de intérpretes do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1975a) também aponta em suas análises a característica política da burocracia. Influenciado por Max Weber, o autor trabalha o conceito de patrimonialismo na sua interpretação do Brasil. Na obra *Autoritarismo e Democratização*, Cardoso (1975a) apresenta o que ele caracteriza como interpretações equivocadas da realidade brasileira. Ao defender seus argumentos, formula a ideia de um “desenvolvimento dependente associado” identificando o que ele denomina “burguesia estatal” ou “burguesia de Estado”. “Quero sublinhar por consequência que se formou um setor de classe no conjunto dos interesses ‘burgueses’ – ou seja, capitalistas – que passou a disputar a hegemonia no bloco de poder formado pelas classes dominantes” (p. 17-18). O autor reforça isso afirmando que as empresas estatais são muitas, mas o controle destas não é público, pois grupos privados se apropriam da administração destas e se constituem enquanto uma fração da burguesia. Em linhas gerais, tratava-se de um fenômeno novo que nascia no Brasil, cujo poder econômico emanava do Estado, ou seja, os interesses empresariais passavam a ser vinculados ao Estado. Nesse contexto, as empresas públicas eram utilizadas como aparato político, o próprio Estado com um campo de disputas políticas onde,

setores lutavam entre si como facções defendendo seus próprios interesses, ou seja, uma mistura considerável de administração e política.

Outro aspecto importante na interpretação de Fernando Henrique é o termo que ele utiliza ao analisar a organização política da sociedade brasileira e o papel que o Estado teve no processo de industrialização enquanto Estado regulador. O autor adotou a expressão “anéis burocráticos” para se referir às relações especiais das grandes empresas com a área econômica do governo no período do governo militar.

na cena política brasileira, haveria que caracterizar dois tipos de organizações atuantes, ambas “burocráticas”, mas inseridas em contextos de dominação de nível, complexidade e sentido distintos. Uma, a Grande Empresa Privada, insere-se num contexto nitidamente supranacional (quando não antinacional). Outra, a Burocracia Pública (incluindo as Forças Armadas), tenderia a definir-se nos marcos da Nação. Entretanto, assim como a Burocracia Pública divide-se em funções políticas, no sentido mais amplo (ou seja, que se propõem fins e implementam medidas para alcançá-los em função dos setores de classe e grupos a que se ligam), é preciso pensar o sistema político em termos de “anéis”, que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a Pública e a Privada (CARDOSO, 1975a, p. 182).

A ideia de “anéis”, preconizada por Cardoso (1975a), procura ilustrar as características particulares de interação de interesses privados na administração estatal, a partir de uma rede de cumplicidade pessoal, protegidas contra as alterações políticas na direção dos quadros administrativos do primeiro escalão do governo. Trata-se de uma espécie de “alavancagem” de negócios por relações pessoais e/ou troca de favores entre empresários e altos funcionários públicos.

O que Cardoso (1975a, p. 185) procura evidenciar nessa ‘íntima’ relação entre administração e política é que “a burocratização dos eixos de poder (e a politização das burocracias, pois os processos caminham paralelamente)” nos “obriga a repensar o problema da democracia”. O autor observa que, no Brasil, esse tipo de relação entre administração e política poderia trazer riscos para democracia. Embora os “anéis burocráticos” aparentem uma separação entre administração e política, Fernando Henrique aponta que, mesmo protegida da influência dos partidos, a burocracia politiza-se por outras vias, sem que haja o devido controle público democrático. Esses “anéis” reforçam os limites do insulamento burocrático observado por Nunes (1997), pois representam a presença de interesses de segmentos do empresariado no processo decisório no interior do aparato estatal. Como alternativa, Cardoso (1975a, p. 185) sugere um tensionamento entre administração e política por meio da criação de “contrapesos às tendências que decorrem da natureza das grandes organizações burocráticas à manipulação, ao segredo, à não responsabilidade e à perversão autoritária”.

Além de Oliveira Vianna, Raymundo Faoro e Fernando Henrique Cardoso, há dois grupos de autores que se destacam nessa temática. O primeiro grupo é formado por Maria do Carmo Campello de Souza (1976), Luciano Martins (1985) e Simon Schwartzman (1988). O principal aspecto observado por esses pensadores, no que diz respeito à relação entre administração e política no Brasil, é a burocratização da política.

Campello de Souza estudou a dinâmica da política brasileira de 1930 a 1964 visando compreender o processo político decisório e suas conexões com a burocracia e com as organizações político-partidárias. Segundo ela, essa fase da vida política brasileira caracteriza-se pela existência de um sistema decisório fortemente centralizado na burocracia federal em detrimento de partidos e do Congresso. O predomínio da ideologia autoritária excluía a representação política da esfera de poder favorecendo, segundo Souza (1976, p. 103), a criação de uma “extensa máquina burocrática não controlável por um legislativo ou por qualquer tipo de organismo representativo da ‘sociedade civil’”. Assim, a burocracia fortalecida funcionava, por meio dos aparelhos estatais, como mediadora das relações entre Estado e Sociedade.

Para Souza (1976, p. 103), essa concentração de poderes nas mãos da burocracia não provém “de uma impecável eficiência racional-formal segundo o clássico paradigma weberiano das organizações burocráticas”. O fundamento principal dessa autonomia está “no fato de que a expansão e a centralização burocráticas se deram continuamente sob o signo da absorção ou cooptação dos agrupamentos de interesse, quer regionais, quer funcionais”. Isso pode ser identificado, por exemplo, no papel dos interventores e na criação do DASP que dispunha de muitas informações dos órgãos do governo igualmente submetidos ao seu controle orçamentário, condição que lhe fortalecia politicamente. Em síntese, Souza (1976) via nessa concentração de poderes nas mãos da burocracia, uma forte burocratização da política, pois acarretava a ausência de função ‘governativa’ por parte dos partidos no que diz respeito à formulação de políticas.

Essa autonomia da burocracia pública também é evidenciada por Luciano Martins, que procurou em primeiro lugar “entender a forma concretamente assumida pelo Estado capitalista numa sociedade como a brasileira numa dada etapa de seu desenvolvimento” e, em segundo, “problematizar a questão das relações entre a burocracia estatal e a estrutura de classes nas condições em que se dá o desenvolvimento do capitalismo no Brasil” (MARTINS, 1985, p. 9). A tese do autor é que a atuação do governo para reverter dividendos ao setor privado não apenas ampliaria o poder econômico da burocracia e do Estado, mas, também

introduzia nas empresas estatais “[...] critérios tipicamente empresariais”, acarretando em formas de organização pública, mas também privada (MARTINS, 1985, p. 40).

Martins (1985, p. 236) destaca que a burocracia dotada de poderes possui uma natureza “quase-política”, dada a sua condição de ‘promotora’ “do desenvolvimento. Tal condição é, segundo o autor, exercida “numa situação de enfraquecimento da capacidade dos demais setores da sociedade representarem politicamente seus interesses”. Não há dúvida, portanto, “que a presença de um forte setor constituído por empresas estatais no setor produtivo reforça o poder político do segmento da burocracia estatal que o controla, dada sua capacidade de se dotar de fontes próprias de acumulação”. Assim, não faz sentido tratar a relação entre burocracia e Estado do ponto de vista meramente instrumental, pois há nesta relação uma tensão inevitável. No caso brasileiro, Martins (1985) afirma que isso se deve em grande parte à natureza do regime autoritário que, ao bloquear canais de representação de interesses e suprimir os instrumentos de controle da sociedade sobre o Estado, favoreceu a burocratização da política.

Ainda nesse primeiro grupo, Schwartzman (1988, p. 14) defende a tese de que “o Brasil herdou um sistema político que não funciona como ‘representante’ ou ‘agente’ de grupos ou classes sociais determinados, mas que tem uma dinâmica própria e independente”. Esse autor aponta a presença de um Estado neopatrimonialista fundado em relações de clientela e cooptação. Segundo ele, o sistema burocrático e administrativo neopatrimonial se caracteriza “pela apropriação de funções, de órgãos e rendas públicas por setores privados, que permanecem, no entanto, subordinados e dependentes do poder central, formando aquilo que Raymundo Faoro chamou de ‘estamento burocrático’” (SCHWARTZMAN, 1988, p. 14). Assim, o Brasil “tem se caracterizado, através dos séculos, por uma burocracia estatal pesada, todo-poderosa, mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acovardada, submetida, mas, por isto mesmo, fugidia e frequentemente rebelde”.

O que Schwartzman (1988) destaca na relação entre política e burocracia é um sistema político baseado exclusivamente em mecanismos de “representação de interesses”, onde a participação política ocorre por meio de grupos sociais que visam conquistar posições de poder e prestígio dentro da esfera burocrático-administrativa. A natureza da atividade política, portanto, caracteriza-se por “um regime político baseado na centralização do poder e cooptação de setores mais ativos que tende à excessiva burocratização e à política de distribuição de recursos entre clientelas eleitorais” (p. 158). Assim, a burocracia fortalecida estava dissociada dos interesses coletivos e a sociedade brasileira parecia não conhecer um sistema de representação de interesses na participação política.

Encerrando esse grupo de autores, há uma análise interessante da socióloga Gilda Portugal Gouvêa que estudou um segmento da burocracia que, segundo ela, conseguiu modificar a forma de organização e competências dos órgãos responsáveis pela condução da política econômica no Brasil durante o período em que o governo civil de Tancredo Neves substituiu o regime militar. Em sua tese de doutorado, intitulada *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*, Gouvêa (1994, p. 4) apresenta a hipótese de que “a burocracia econômica do setor Governo no Brasil teve, em determinados momentos, espaço de poder, objetivos definidos e lógica de ação estabelecida, o que lhes garantiu certa autonomia de ação”. Esse espaço de poder que a autora se refere diz respeito “não apenas ao conjunto de recursos políticos a que estes burocratas tiveram acesso, mas também como o resultado de uma prática (ações concretas) que perseguiram, um alvo”. Ao revelar a importância da burocracia no desenho institucional das finanças públicas, bem como seu espaço de poder e lógica de ação, Gouvêa (1994, p. 237) defende a ideia de “que em todas as áreas públicas – saúde, educação, previdência, etc. – têm um grupo de burocratas que são importantes formuladores institucionais”. Em síntese Gouvêa (1994) percebe a relação como um embate entre burocratas e políticos. De um lado a tendência dos políticos avançarem sobre o Estado, gastando sem limites e loteando cargos públicos. Por outro lado, uma burocracia que pensava e agia com independência e autonomia em relação aos poderes políticos.

No sentido inverso ao pensamento dos autores do primeiro grupo, os autores do segundo grupo evidenciam a politização da burocracia, ou a interdependência entre elas. Edson Nunes é a principal referência, seguido por Maria Rita Garcia Loureiro, Fernando Luiz Abrucio e Maria Eliana Labra. Nunes (1997, p. 32) destaca que, no caso brasileiro, desde o período colonial prevaleceu a interferência política no aparato burocrático por meio de práticas como clientelismo⁵² e personalismo⁵³. Entretanto, a partir da década de 1930, tais práticas começaram a ser combatidas por decisões políticas que “buscavam o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático⁵⁴ como formas apropriadas de contrabalançar o

⁵² A noção de clientelismo está relacionada com os favores que servem como moeda de troca nas relações políticas; a instalação do controle político através do mecanismo de cooptação; a negação às classes populares do seu direito à participação política direta e de maneira autônoma; o uso privado dos recursos públicos e dos aparelhos estatais (NUNES, 1997).

⁵³ Segundo Holanda (2013), personalismo significa culto à personalidade e a superação individual. São traços altamente excludentes que propiciam o atraso na construção do princípio de igualdade. É deste culto à personalidade que provêm a frouxidão das instituições e a falta de coesão social. “Em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida” (HOLANDA, 2013, p. 32).

⁵⁴ Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias [...] O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem

clientelismo”. Assim, existem quatro padrões institucionalizados ou “quatro gramáticas” que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil: 1) clientelismo, 2) corporativismo, 3) insulamento burocrático e, 4) universalismo de procedimentos.

Analisando o insulamento como uma forte independência das agências governamentais descentralizadas e pelo baixo ou nenhum controle político e social, percebe-se, como o próprio Nunes (1997) destaca em sua obra, o fortalecimento e o “empoderamento” do aparato burocrático. Utilizado durante os governos de Getúlio Vargas (com objetivo de diminuir o clientelismo), Juscelino Kubitschek (com objetivo de implementar políticas desenvolvimentistas) e todos os governos militares, o insulamento fortaleceu o núcleo técnico da burocracia aumentando a tensão entre a burocracia e o poder legislativo.

Numa análise preliminar, o insulamento burocrático parece possibilitar certa separação entre política e burocracia. Isso porque, teoricamente, a burocracia estaria isenta da influência política. Entretanto, Nunes (1997, p. 35) afirma que o insulamento “não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico”, pois há competição entre agências e grupos pela alocação de recursos, coalizões políticas além de bajulações aos partidos políticos para proteger projetos no Congresso.

Basicamente, a análise de Nunes (1997) demonstra dois aspectos importantes: (i) a necessidade de evitar uma visão dicotômica no estudo da relação entre burocracia e política e; (ii) a distribuição dos cargos políticos caracterizada como uma variável essencial do sistema político brasileiro. Embora esse autor não avance nessas discussões, Loureiro e Abrucio (1998, p. 3) fazem esse trabalho adotando uma perspectiva teórica para analisar a relação entre política e burocracia que “procura superar a velha e falsa dicotomia que separa a atividade política da administrativa”.

Tomando como referência o conceito de formulador de política (*policymaker*), os autores examinam o peso de diferentes critérios políticos que orientaram o provimento dos cargos ministeriais. As indagações deles são: como compatibilizar a orientação técnica com a política nos sistemas democráticos? Como a luta competitiva entre diversos interesses manifesta-se no preenchimento dos postos da alta hierarquia do Executivo? Para responder esses questionamentos eles examinaram como os cargos ministeriais dos quatro governos constituídos no País a partir da redemocratização (Sarney, Collor, Itamar e FHC) foram preenchidos. A conclusão dos autores é que a nomeação de cargos públicos não é

desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do escopo político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 1997, p. 34).

exclusivamente política ou técnica, mas, sim, uma conjunção dos dois fatores. Na visão deles há uma natureza política na burocracia que precisa ser levada em consideração quando estudamos a relação entre elas.

Labra (1988) completa esse segundo grupo defendendo a necessidade de considerar a dimensão política no estudo da administração em saúde. Segundo a autora, é essencial considerar a dimensão política no diagnóstico institucional, pois “na trajetória das decisões e ações governamentais, predomina a lógica da luta de interesses conflitantes em torno da conquista de espaços de poder na burocracia estatal, sobre a lógica neutra da racionalidade técnico-administrativa do planejamento”. Na visão de Labra (1988, p. 34), há uma estreita relação entre administração e política, “relação essa que se traduz concretamente no longo e difícil percurso que medeia entre a intenção e o gesto, entre planejar e executar”.

Em linhas gerais os autores que debatem a temática “política e burocracia”, reiteram a correlação tensional que há na relação entre administração e política. Enquanto os autores do primeiro grupo destacam a burocratização da política, os autores do segundo grupo observam a politização da burocracia. Na verdade, eles observam as manifestações do movimento real desta relação que aqui defendo como dialética gurvitchiana e não apenas dicotômica ou complementar.

4.2.2 Segunda temática: política e tecnocracia

A tecnocracia é apresentada na literatura como decorrente do progresso tecnológico, do avanço científico e da modernização das sociedades. De acordo com Souza (1967), o Taylorismo, o Fayolismo e, mais tarde, o Fordismo foram movimentos que fomentaram o entusiasmo inicial pelo tema da tecnocracia. Soma-se a isso a preocupação com as posições ocupadas pelo contingente técnico-científico no interior das várias ordens institucionais e nas mais diferentes esferas da vida social.

Do ponto de vista teórico, Martins (1975, p. 17) afirma que “a rigor, o pensamento tecnocrático não tem história⁵⁵”, entretanto, “há teorias formuladas por autores que, em distintas épocas históricas, tornaram-se expoentes do pensamento tecnocrático”. O autor

⁵⁵ Segundo Martins (1975, p. 17), o pensamento tecnocrático não tem história porque na corrente de ideias a respeito “os sucessores não costumam revelar qualquer consciência da obra de seus antecessores e, portanto, não elaboram materiais legados por uma tradição intelectual previamente estabelecida, ao contrário do que é notório em outras correntes do pensamento político como o liberalismo, o socialismo, o fascismo, etc.”.

destaca Platão pela criação do método de pensar propriamente científico; Saint-Simon pela esperança de que a classe dirigente reconhecesse a sua incompetência e entregasse o poder aos sábios; Veblen pela organização dos técnicos para a luta política pela tomada de poder; além de Galbraith com a afirmativa de que “o poder pertence aos técnicos e, conseqüentemente, vivemos numa sociedade tipicamente tecnocrática”.

No que diz respeito aos estudos sistematizados sobre o tema da tecnocracia, na literatura internacional, os primeiros esforços são textos decorrentes de um simpósio desenvolvido por Gurvitch (1949) e o trabalho de Meynaud (1960). No Brasil, o tema ganhou destaque no início dos anos 1960, a partir da ascensão do governo autoritário militar cujo tipo de ação prática estava orientado pelo respaldo à ação da tecnocracia. Souza (1967) foi um dos primeiros autores a denunciar a suspeita dos analistas da conjuntura nacional de que o Brasil se encontrava “numa fase de domínio da tecnocracia, cuja área de manobra é ampla porque apoiada no poder militar discricionário”. A tese dele é que nos países subdesenvolvidos a tecnocracia representa um fator positivo relativamente ao ritmo e à forma do desenvolvimento econômico. Assim, “a tecnocracia não só demonstra aguda sensibilidade política, como se transforma, na prática, em ‘elite estratégica’ relativamente ao movimento nacionalista”. No caso do Brasil, o autor levanta a hipótese de que

o papel desempenhado pelos grupos tecnocráticos, seja no comando das instituições do Estado, seja como elemento motivador e configurador do setor político, seja ainda como elemento de contenção de reivindicações exclusivistas e internacionalizantes da burguesia industrial ou, finalmente, como disciplinadora do protesto das massas operárias, representou e ainda segue representando um papel estratégico para a fixação dos rumos do desenvolvimento econômico brasileiro. E quanto mais complexo se torna o processo, maior a importância dos tecnocratas na formulação de política econômica e no desenho do projeto brasileiro de modernização acelerada, reforma institucional, e desenvolvimento econômico social (SOUZA, 1967, p. 77).

Na visão de Souza (1967), a prevalência da tecnocracia sobre a política é decorrente da moderna sociedade industrial. Segundo ele, “uma parte crescente do fato político está reservada à ação do elemento técnico, não por força de nenhuma conspiração maquiavélica de classe, mas por imposição da complexidade do processo decisório” (p. 95). Embora reconheça o risco dessa prevalência, Souza (1967) argumenta que, pelo fato da tecnocracia não ser uma classe social, os perigos antidemocráticos de sua ascensão ao nível formulador de política não parecem tão graves quanto se aponta.

Assim como Souza (1967), Wanderley Guilherme dos Santos também destaca o aumento do poder da tecnocracia. Em seu artigo *Teoria Política e Prospectos Democráticos*, Santos (1969, p. 20) aponta que “a feudalização do poder por uma elite de técnicos

especializados é o mais forte processo em operação na sociedade contemporânea”. No mundo contemporâneo há, segundo esse autor, pelo menos duas inovações. A primeira é o crescente custo dos erros nas sociedades modernas. Isso coloca um problema para a organização política, pois o procedimento por “ensaio e erro” não pode ser mantido “como método para tomada de decisões sociais”. A outra inovação refere-se à situação do conhecimento na sociedade moderna. No passado, a elite política estava capacitada para “beneficiar-se pelo conhecimento de uma mais ampla cadeia de consequências. Com a explosão do conhecimento e com a penetração da ciência sob a forma tecnológica em quase todos os aspectos da vida humana, esta situação foi subvertida” (p. 19). Em síntese, o que Wanderlei denuncia é a tecnocratização do sistema político a partir da modernização tecnológica da sociedade.

Outro autor pioneiro nesse debate é Themístocles Brandão Cavalcanti. Em seu artigo *Política e Tecnocracia*, Cavalcanti (1969, p. 3) apresenta o progresso científico como “a grande revolução da nossa época com graves implicações sobre o comportamento do homem”. O autor defende a ideia de que esse progresso seja incorporado “à técnica do governo na realização dos fins comuns da humanidade”. Isso não significa, segundo ele, que a política tenha de ser dirigida por uma casta de intelectuais ou de técnicos, mas, “apenas verificar como os homens de ciência podem participar da vida política e administrativa do Estado, como devem agir, quais os limites dessa participação, qual a área em que somente o poder político de decisão deve prevalecer” (p. 4).

Essa participação na vida política e administrativa do Estado não deve ser confundida com a tecnocracia. Cavalcanti (1969, p. 5) reconhece o “perigo a supremacia ou o primado absoluto dos técnicos, a chamada tecnocracia, com a repercussão exagerada da Técnica sobre a Filosofia com a interferência dos técnicos na área própria da decisão política” (p. 5). Para ele, a tecnocracia pressupõe a transferência do poder de decisão dos políticos para os técnicos. “Quando estes tiverem a última palavra na escolha das soluções e o poder de torná-las efetivas, então a transferência se terá operado e o político terá desaparecido em sua expressão democrática e representativa” (p. 11). Reconhecendo, portanto, o “perigo eminente” da supremacia da tecnocracia ante a política, Cavalcanti (1969, p. 19) propõe a colaboração técnica e científica no Governo. Assim, “em nenhum momento o cientista pode esquecer de que o seu objetivo final é a valorização do ser humano e a sua preservação física e moral [...] estas são as bases de uma aliança entre a Política e a Ciência, entre os governos e os homens de ciência”.

Embora a participação de Raymundo Faoro já tenha sido registrada na temática “política e burocracia”, esse autor também se faz presente nos debates tecnocráticos. No

artigo intitulado *Tecnocracia e Burocracia*, Faoro (1973, p. 149) aponta que a tecnocracia estaria ameaçando “não apenas a soberania popular, a participação do político no governo, senão também o controle dos cidadãos das decisões de seus representantes nominais”.

O autor procurou estabelecer dois modelos de tecnocracia: (i) *tecnocracia de tecnocratas*, ou seja, aquela em que o técnico absorve o poder social e político em consequência do sucesso de sua ação e tende a definir uma espécie de estamento ou classe dirigente hostil ao político, cuja liderança lhe é antipática e; (ii) *tecnocracia funcional*, ou seja, aquela resultante da penetração do espírito científico no processo das relações humanas, culminando na apologia da razão técnica como formuladora da legalidade objetiva do Estado. Substitui-se a vontade popular por outro mito racional e impessoal, onde o “quadro da utopia técnica despolitiza a política [...] aqui é a técnica que ocupa o lugar da política, substituindo o estadista pela sua imagem, fabricada nos laboratórios e nas agências, para uso da maior eficiência dos meios” (p. 159).

Muito embora a tecnocracia pareça uma ameaça, na visão de Faoro (1973, p. 162), ela não passa de uma “ideologia colorida de traços utópicos, ideologia que justifica valores postos em dúvida, que confere à racionalidade um valor em si. Ideologia, ainda, que mascara a luta pelo poder, o velho poder de sempre, demoníaco nas suas dissimulações”. O caminho tecnocrático, completa Faoro (1973, p. 162) é “um palácio vazio, rondado por fantasmas, palácio perdido no mar do irracionalismo e ameaçado pelos criadores de ídolos”.

Além desses autores, há dois intelectuais proeminentes que analisaram sistematicamente as relações entre política e tecnocracia: Luiz Carlos Bresser-Pereira e Carlos Estevam Martins. Os principais trabalhos de Bresser-Pereira sobre tecnocracia – que o autor também denomina, indiferentemente, de tecnoburocracia⁵⁶ – estão reunidos nos livros *Tecnoburocracia e Contestação* (1972), *Estado e subdesenvolvimento industrializado* (1977) e, *A sociedade estatal e a tecnoburocracia* (1982). A hipótese geral levantada por esse

⁵⁶ Para Bresser-Pereira, tecnoburocracia é sinônimo de tecnocracia. Ele prefere a palavra tecnoburocracia em primeiro lugar porque expressa melhor o sistema que pretendemos definir, incluindo expressamente entre os técnicos os administradores burocráticos civis e militares. Além disso, a expressão tecnoburocracia não possui conotações ideológicas positivas que vem ganhando o termo tecnocracia em um mundo dominado cada vez mais pela ideologia racionalista tecnoburocrática. No mundo atual, <técnico> e <bom> vão se tornando quase sinônimos [...] Preferimos, portanto, uma expressão, além de mais completa, ideologicamente menos perigosa, como tecnoburocracia. Não é, naturalmente, a expressão idealmente neutra que seria desejável. Tecnoburocracia tem uma conotação negativa, na medida em que a expressão burocracia é vulgarmente confundida com ineficiência e papelada. Entretanto, se entendemos por burocracia o tipo puro ou ideal de sistema social e de dominação política classicamente definidos por Max Weber, não haverá razão para quaisquer confusões a respeito. Tecnoburocracia será, claramente, um sistema político em que o poder está situado nas mãos de técnicos burocráticos. É um sistema político administrado segundo critérios de racionalidade ou eficiência (BRESSER-PEREIRA, 1972, p. 103-104).

intelectual é que os poderes político e econômico nas sociedades industriais modernas estariam se transferindo cada vez mais para as mãos da tecnoburocracia.

Depois do capitalismo está surgindo em todo o mundo um sistema econômico, político e cultural dominado por técnicos e administradores profissionais, o qual, em nome de um racionalismo eficientista, vai estabelecendo no mundo um tipo de sociedade cada vez mais repressivo e totalitário. Contra essa tendência ao estabelecimento de sociedades tecnoburocráticas, e antes mesmo que este fenômeno acabe de ocorrer, já se levanta toda uma revolução jovem, uma contracultura que pretende contestar de forma radical toda a cultura tecnoburocrática, já identificada na ordem estabelecida (BRESSER-PEREIRA, 1972, p. 9).

Bresser-Pereira (1972, p. 9-10) examina a técnica como o “novo fator estratégico de produção” que ganhou “substância própria, transformando-se no principal elemento configurador da sociedade tecnoburocrática”. Segundo ele, isso explicaria porque as revoluções do século XX (comunistas, militares e dos gerentes) desembocaram na tecnoburocracia.

Ao caracterizar a tecnoburocracia como “o governo dos técnicos”, ou seja, um “sistema político em que o poder está nas mãos dos técnicos”, Bresser-Pereira (1972, p. 102) denuncia a apropriação da política pela tecnoburocracia. Em sua visão, o tecnoburocrata, ao “assumir o poder não em função da vontade do povo, expressa através do voto, mas em nome de sua competência técnica e organizacional”, toma suas decisões, “não em função da consulta ao povo, mas em função de sua pretendida racionalidade”. “Ora, em um mundo em que tudo foi reduzido à técnica, o governo dos povos é também um problema técnico, é um problema a ser decidido por economistas, administradores profissionais e militares tecnicamente capazes”. Nesse contexto, completa o autor, não apenas o político vai perdendo sua função, mas todas as instituições políticas, inclusive os partidos políticos. Essencialmente, na análise que Bresser-Pereira faz sobre a relação entre administração e política ele denuncia a “tecnocratização” da política, caracterizando os tecnocratas como uma classe dotada de interesses próprios e, portanto, participante direta da luta pelo poder político.

Numa visão diametralmente oposta a de Bresser-Pereira, Carlos Estavam Martins, apresenta uma crítica às diversas leituras que colocam a tecnocracia no centro de algum tipo de revolução pela qual o capitalismo estaria sendo substituído por uma sociedade inteiramente administrada por “gerentes”, “tecnocratas”, “tecnoburocratas” ou qualquer outra ideia. Segundo ele, “o dissenso observado entre os autores que, de uma forma ou de outra, têm abordado o tema da tecnocracia deve-se, em grande parte, a pouca importância que tem sido atribuída a essa tarefa metodológica de clarificação e ordenação conceitual”. Em sua crítica o autor concentra atenção no objetivo de identificar os padrões genéricos que permitem situar a

natureza e o alcance das variações observadas na conceituação da tecnocracia. O resultado desse esforço de “clarificação conceitual” está publicado no livro *Tecnocracia e Capitalismo* (1974).

Tomando como ponto de partida uma releitura do conceito weberiano de burocracia, Martins (1974) procura demonstrar que existem fronteiras suficientemente delineadas separando as noções de burocracia e tecnocracia. No que diz respeito à primeira, o autor afirma haver duas dimensões do conceito: uma de natureza administrativa e outra de natureza política. Considerando o sentido administrativo, o conceito de burocracia “refere-se à forma particular de organização por meio da qual se procura imprimir um caráter objetivo, neutro, impessoal, calculável ao funcionamento do staff administrativo” (p. 30). Na dimensão política, entretanto, “descreve-se como burocracia o *staff* administrativo que se autonomizou, açambarcando em suas mãos, em detrimento da elite dirigente, o poder de decidir sobre o comportamento da organização” (p. 32). Segundo a lógica de argumento que o autor tenta construir, é nesse aspecto do “poder” que a burocracia difere da tecnocracia. Há, segundo ele, recursos específicos que, uma vez acumulados, conferem aos burocratas uma base autônoma de poder que os tecnólogos dificilmente terão. Com efeito, completa o autor,

por mais difícil que seja, no mundo empírico, a existência de um poder tecnocrático real, isso não nos impede de estabelecer o conteúdo típico-ideal que esse poder reveste. Mesmo que jamais os tecnólogos venham a assumir o poder em qualquer de suas formas, a condição *sine qua non* para que eles, enquanto tecnólogos, exerçam o poder tecnocrático, reside inevitavelmente no nexa da representatividade que vincula os donos diretos desse poder aos interesses objetivos próprios à ordem institucional técnico-científica. Sem esse nexa o fenômeno do poder tecnocrático ou não é nada, ou é de todo ininteligível. Assim como não tem qualquer sentido a concepção de um poder burguês que não seja exercido em função dos interesses objetivos da burguesia, ou de um poder militar que não se submeta aos controles impostos pela corporação militar, assim também é autocontraditória a concepção de um poder tecnocrático que se forja e se exerce independentemente de sua base social (MARTINS, 1974, p. 46).

De acordo com Martins (1974), esse tipo de argumento apresentado favoreceu neologismos como, por exemplo, “tecnoburocracia” utilizado por Bresser-Pereira, pois, “a rigor, era realmente preciso inventar uma nova palavra para designar o tecnocrata cujo poder é no fundo meramente burocrático: de fato, tal indivíduo pode ser tudo, menos um tecnocrata”. Em síntese, Martins (1974) defende uma hipótese antitecnocrática, desconstrói os fundamentos da tecnocracia e aponta as ideologias neles ocultadas. Segundo Cardoso (1975b, p. 15), “ao transformarem os intelectuais e as técnicas em atores privilegiados acabam por torná-los, por isto mesmo, presas fáceis de domesticação, em benefício dos interesses constituídos e da preservação da ordem”. Martins (1975, p. 18) reitera isso ao afirmar que “os

esforços realizados pelos que tentaram contrapor-se, em nome de concepções ‘tecnocráticas’, às forças políticas efetivamente atuantes nos diferentes períodos históricos, foram coroados por indiscutíveis malogros e capitulações extraordinariamente degradantes”. Como exemplo, citando Philip Rieff, ele destaca o caso Oppenheimer⁵⁷ que “assinala não apenas a derrota pessoal de um cientista de proa, mas o afastamento dos cientistas norte-americanos, enquanto coletividade, do alto posto que pareciam ocupar na política” (MARTINS, 1975, p. 164).

Fechando o grupo de autores brasileiros que debatem a temática da tecnocracia e política, Klüger (2015) apresenta um bom exemplo de estudo empírico que reforça os argumentos de Carlos Estevam Martins. A autora desenvolveu uma análise comparativa da forma e do sentido da utilização e contraposição dos termos “técnica” e “política” nos discursos de dirigentes e funcionários do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDE(S), em dois momentos: de 1952 ao início dos anos 1970 e de 1994 a 2011. Trata-se de um caso paradigmático que permitiu verificar como a lógica da relação de oposição entre as esferas da técnica-ciência e da política se altera ao longo do tempo. Assim a autora argumenta que há uma transição no padrão do discurso, pois enquanto no primeiro período havia uma “oposição da burocracia aos políticos”, supostamente pelo sentimento de superioridade técnica para tomar decisões político-econômicas, no segundo período, os discursos evidenciam “uma tensão gerada pela necessidade simultânea de responder aos governantes titulares e de agir de modo a preservar os valores, a missão histórica do Banco e a excelência técnica contra ingerências políticas que pudessem ameaçar a instituição”. Neste segundo momento, não é a manifestação da natureza política dos burocratas e sim “o refinamento das técnicas por eles empregadas que é mobilizado como recurso para justificar suas decisões econômicas”. Há, segundo Klüger (2015, p. 92) uma ilusão tecnocrática que decorre da atribuição de uma racionalidade técnica aos especialistas. A autora sugere que esta

⁵⁷ O caso Oppenheimer ilustra o fracasso dos cientistas como uma entidade corporativa capaz de participar da formulação da política militar norte-americana. Em resumo, com o objetivo de desenvolver o Projeto Atômico Americano (PAA), o Presidente Norte-Americano, Franklin Delano Roosevelt (1882-1945) criou o Projeto Manhattan (PM) e, para isso, nomeou o General-Brigadeiro norte-americano Leslie Richard Groves (1896-1970) para ser seu Diretor Geral e escolheu o físico norte-americano Julius Robert Oppenheimer (1904-1967) como seu Diretor Científico. Com o início da Guerra Fria, alguns inimigos políticos de Oppenheimer acusavam-no de ter ajudado a URSS para a confecção da Bomba Atômica Soviética (BAS). Em vista disso, o senador norte-americano Joseph Raymond McCarthy (1908-1957) conseguiu aprovar, no Senado Norte-Americano, um processo contra os “205 traidores comunistas” norte-americanos (dentre eles, Oppenheimer), iniciando a famosa “cruzada anticomunista macartista”. Conforme explica Martins (1975, p. 159), Oppenheimer “foi devidamente detectado, reprovado e esmagado pelos donos do poder.” A questão que decidiu sua sorte dizia respeito à estratégia político-militar a ser adotada em resposta à ameaça soviética. Enquanto ele defendia a tese de que os objetivos de uma estratégia defensiva, seus opositores (o Comando Estratégico) era partidário da chamada teoria ofensiva de ataque retaliatório-dissuasivo. Como não estava do mesmo lado dos militares, Oppenheimer foi simplesmente massacrado.

ilusão “é antes de tudo uma ilusão à qual se entregam os próprios tecnocratas que por meio dela conquistaram seu lugar no campo do poder e nele se reproduzem” (p. 95).

4.2.3 Terceira temática: controles políticos sobre a burocracia

O tema do controle político sobre a burocracia é pouco debatido na literatura brasileira. As primeiras reflexões a respeito foram desenvolvidas por autores que tinham como objetivo alertar para a importância do controle como fator de governabilidade. Dallari (1979), por exemplo, desenvolveu um estudo sobre o controle político das empresas públicas enfatizando, principalmente, seu significado; Wahrlich (1980) apresentou uma discussão do controle político das empresas estatais federais no Brasil examinando as demais formas de controle, tanto internas quanto externas, que incidem sobre tais empresas e; Martins (1989) procurou apresentar a questão do controle como um tabu que, em geral, as pessoas preferiam evitar até aquele momento.

De acordo com Olivieri (2011, p. 1397), uma das razões que justifica a escassa literatura a respeito do tema está relacionada com a visão dos cientistas sociais brasileiros sobre a burocracia que sempre esteve concentrada “na construção do Estado, e não nas condições de democratização da administração e de responsabilização dos dirigentes políticos”. Outra razão, segundo a autora, é que na literatura brasileira, a política e a burocracia sempre foram vistas como opostas e conflitantes. Além disso, os estudos sobre burocracia, no Brasil, “não têm como foco a relação entre burocracia e democracia, mas entre burocracia e formação do Estado” (p. 1412). Portanto, completa Olivieri (2011, p. 1413), “no Brasil, não há um fundador do debate, que exerça um papel semelhante ao que Woodrow Wilson ocupou na literatura norte-americana, nem há a preocupação, de forma direta e explícita, como a democracia, mas sim com a formação e a institucionalização do Estado enquanto poder público”.

Dentre os poucos autores que debatem especificamente o tema do controle político sobre a burocracia, Maria Rita Loureiro destaca-se como pioneira. Num estudo comparativo entre os mecanismos institucionais de controle político da burocracia no presidencialismo americano e brasileiro, Loureiro (2003, p. 45) indica que “o sistema de *checks and balances* do presidencialismo brasileiro é certamente menos eficaz do que o americano”. Segundo a autora, enquanto o Congresso dos Estados Unidos consegue controlar sua burocracia através do processo orçamentário, no Brasil, “a ação fiscalizatória ou seu raio de controle é mais

limitado”. A mesma autora também desenvolveu um estudo em parceria com Cecília Olivieri a fim de esboçar uma análise dos mecanismos e da eficácia do processo de controle político da burocracia, comparando os casos do Brasil e dos Estados Unidos. Dos achados de Olivieri e Loureiro (2006, p. 21), depreende-se que, “diferentemente dos EUA, onde o controle da burocracia está praticamente concentrado nas mãos do Congresso, no Brasil, diante da fraqueza da atuação fiscalizadora do Congresso, verifica-se o crescimento de órgãos do Executivo, como a CGU, que fiscalizam as políticas públicas”.

Além dessas autoras, os estudos recentes sobre o tema do controle político sobre a burocracia têm se concentrado nas análises de agências reguladoras. Pacheco (2006), por exemplo, analisou o debate em torno do grau de autonomia destas agências e concluiu que há muita confusão entre controle político e controle hierárquico e, entre controle político e controle social⁵⁸. Meirelles e Oliva (2006) avaliaram o marco legal das agências reguladoras brasileiras apontando que, na sua formulação original ele comporta os mecanismos de controle político que foram preconizados pela literatura americana (desenho contratual, triagem e seleção, controles institucionais e monitoramento e prestação de contas). Diniz e Ribeiro (2010, p. 86) analisaram a atuação dos deputados federais, no exercício de suas funções de controle sobre a ação da Presidência da República nas questões de política externa brasileira e chegaram à conclusão de que “os mecanismos de controle da agenda à disposição do poder Executivo restringem significativamente o campo de atuação do Legislativo na deliberação dos acordos internacionais, principalmente no que diz respeito ao ‘controle legislativo’”. Vieira (2013) desenvolveu um estudo investigando o recurso presidencial de três mecanismos de controle político da burocracia pública: (i) nomeação política para cargos do alto escalão da administração pública federal; (ii) edição de decretos regulamentando o formato de implementação de leis e; (iii) criação de órgãos da administração pública centralizados na Presidência da República. A tese do autor é que as distintas estratégias presidenciais de controle político da burocracia deverão ocorrer em função de fatores políticos e das características dos gabinetes de coalizão. Por fim, Garcia (2016) desenvolveu um estudo de caso sobre as atividades da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – CAGE – como órgão de monitoramento da execução das políticas públicas. Em suas análises a autora identificou que o monitoramento realizado pela CAGE configura-se em um

⁵⁸ De acordo com Pacheco (2006, p. 539-540), o controle hierárquico “baseia-se na relação de autoridade que se estabelece entre o nomeador e o nomeado, é fortemente sustentado no paradigma clássico da burocracia, que pressupõe autoridade única nas relações verticais de controle”. O controle político “decorre da exigência de *accountability* desses entes reguladores e implica a supervisão permanente exercida por múltiplos atores – e não apenas pelo Executivo”. Já o controle social corresponde aos mecanismos de “ouvidoria, obrigatoriedade de consulta pública, obrigatoriedade de envio de relatórios ao Congresso, contrato de gestão, etc.”.

dos mecanismos que permite ao Governador e aos seus Secretários controlarem a atuação da burocracia estadual.

Em resumo, esses autores que estudam o controle político da burocracia observam o aspecto da hierarquia na relação entre administração e política. Reconhecem então, a questão levantada por Weber no que diz respeito ao aumento de poder da burocracia, ou seja, a burocratização da política. Assim, o controle político funciona como um mecanismo de tensionamento desta relação que visa buscar equilíbrio para o bom funcionamento dos governos democráticos.

4.2.4 Quarta temática: formulação e implementação de políticas públicas

O principal aspecto debatido nessa temática é se a administração participa da formulação de políticas públicas ou se é apenas uma executora de tais políticas. Farah (2011; 2016), procurando entender as origens da administração pública e sua relação com a política, argumenta que uma das questões pertinentes à separação entre formulação e implementação está relacionada ao fato de que inicialmente nos EUA, as políticas públicas (PP) não eram objeto da administração pública (AP), dado o paradigma que presidiu a criação da disciplina, ou seja, o da administração científica, que dissociava administração e política. A autora aponta o artigo seminal de Wilson (1887) e o livro de Goodnow (1900) como marcos da fundação da disciplina. Citando Oslak (1982) ela afirma ainda que, “estas obras estabelecem uma diferenciação entre administração pública e política, diferenciação está associada ao propósito de superação das práticas de apadrinhamento e patrimonialismo que marcavam a administração pública até então naquele país” (FARAH, 2011, p. 815). No Brasil, “a formação da administração pública iniciada pelo DASP e ‘alimentada’ pela Revista do Serviço Público teve por referência a administração pública norte-americana, caracterizada, neste período, pela dissociação entre administração e política” (FARAH, 2011, p. 824). Nessa fase embrionária, portanto, havia o entendimento de que formulação era responsabilidade da política e implementação da administração pública.

Passada essa fase embrionária, Farah (2011) observa que o tema das políticas públicas passou a ser incorporado como objeto de análise pela administração pública. Nesse sentido, “o reconhecimento do papel de *policy maker* assumido pelo administrador, contrapondo-se, portanto, à separação entre administração e política” passou a ser uma característica da

disciplina. Portanto, diferentemente do entendimento inicial, num segundo momento valoriza-se a natureza política do administrador como parte integrante do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Ainda nessa temática há outros autores que abordam aspectos como, por exemplo, autonomia e neutralidade política dos administradores além do comportamento político de burocratas. No primeiro caso, Maria das Graças Rua defende a tese de que administração é política refutando a neutralidade política dos administradores. Segundo ela,

de fato, estudos recentes têm mostrado que, diversamente do que pretendia a separação analítica entre política e administração, fica claro que os agentes administrativos não são neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizar. Agem como atores políticos, mostrando-se capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade. Além disso, possuem capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de considerações de natureza estritamente técnica (RUA, 1997, p. 140).

Com relação aos estudos vinculados ao comportamento político de burocratas, estes são apresentados na literatura como “burocracia do nível de rua⁵⁹”. Autores como Lotta e Pavez (2010), Lotta (2010), Ferreira e Medeiros (2016), Lima e D’Ascenzi (2017) procuram demonstrar em seus estudos que as decisões e ações dos atores de linha de frente mudam a trajetória da política, influenciando seus resultados. Amparados em Lipsky (2010) esses autores entendem que formulação de políticas e sua implementação formam um processo contínuo, portanto, não há como separá-las, logo, os burocratas participam ativamente deste processo.

Basicamente os debates em torno da formulação *versus* implementação são muito similares às reflexões sugeridas pela literatura internacional, mais especificamente as ideias de Appleby (1949, p. 12) que defende ser impossível estabelecer uma distinção institucional significativa entre administração e política, pois qualquer questão de governo é, ao mesmo tempo, tanto uma questão política como administrativa. E ainda o clássico estudo empírico de Aberbach, Putnam e Rockman (1981), que aponta uma tendência em direção à mistura crescente de política e administração, representando uma situação em que os papéis políticos

⁵⁹ Burocracia do nível de rua é uma tradução do termo *Street-Level Bureaucracy* que foi designado pioneiramente por Michael Lipsky para denominar uma classe específica da estrutura burocrática dos governos contemporâneos. Segundo Lipsky (2010, p. 3), participam dessa classe os trabalhadores do serviço público que “interagem diretamente com os cidadãos no decorrer de seus empregos, e que têm discricção substancial na execução de seu trabalho [...] Os burocratas típicos do nível da rua são professores, policiais e outros agentes responsáveis pela aplicação da lei, trabalhadores sociais, juizes, advogados públicos e outros oficiais judiciais, profissionais de saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e prestam serviços dentro deles”.

e administrativos estão ligados e se fundem, portanto, não há como fazer uma separação entre formulação e implementação.

No próximo tópico apresento alguns autores brasileiros que tangenciam em suas pesquisas o tema da relação entre administração e política.

4.3 ESTUDOS QUE “TANGENCIAM” A RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

Na literatura nacional há autores que não tratam diretamente do tema da relação entre administração e política, mas em suas reflexões fazem algum comentário a respeito. Uma breve consulta a essa literatura confirma o registro de tais comentários nos debates sobre ensino de administração pública, reforma gerencial, história da administração pública, governança, *accountability*, dentre outros. Vejamos.

Na temática sobre o ensino de administração pública no Brasil, Fischer (1984, p. 278) aponta em seus estudos retrospectivos que, inicialmente o administrador público “era considerado um mero executor de políticas”, contudo, a partir dos anos 1930 e da Primeira Guerra Mundial, “o crescimento do aparato estatal influenciou na mudança do conceito de administrador, já então percebido como um formulador de políticas públicas”. Nas entrelinhas de suas análises essa autora tangencia tanto aspectos da dicotomia como da complementaridade entre administração e política. De maneira semelhante, Francisco Gaetani (1999, p. 94), ao fazer uma retrospectiva da trajetória do ensino de administração pública em comparação com os Estados Unidos, observa em suas análises que naquele país, a expansão do campo profissional da administração pública “foi simultaneamente um produto e um impulsor da difusão da *rationale* da administração científica no setor público”. Tal expansão estava amparada, segundo Gaetani (1999, p. 95), “na clássica (e artificial) divisão entre política e administração, formulada pelo Presidente Wilson — ele mesmo um professor de administração pública — no final do século passado”. Coelho (2006) completa essa temática percebendo a presença da dicotomia política-administração na arena pedagógico-didática dos cursos de Administração Pública do Brasil. Esse autor chega a afirmar em tom pejorativo que,

no Brasil, da mesma forma que nas demais nações, **este ‘mal’ que circunda a administração pública** se fez – e ainda se faz – sentir no ensino e pesquisa deste campo do saber. Grosso modo, ainda que superada a visão de AP como princípios administrativos neutros (apartados da política), a dicotomia política-administração subsiste ante as controvérsias entre a perspectiva substantiva de políticas públicas e

a perspectiva instrumental de gerência pública – que rivalizam politicismo e tecnicismo, governança e gerencialismo, concepção e execução, *know-what* e *know-how* (COELHO, 2006, p. 125-126). (grifos meus)

Com relação aos debates sobre a reforma gerencial, Martins (1997) acusa o fato da dicotomização entre política e administração ser um traço distintivo da modernização da administração pública brasileira. Silva (2002, p. 123) aponta “o simplismo” de alguns enfoques de Reformas Administrativas na América Latina como decorrente “da dicotomia entre política e administração nos Planos de Reforma”. E ainda, Melo, Penedo e Moura (2009) tentam demonstrar que a adoção de uma gestão pública estratégica voltada para a efetividade dos programas governamentais pode significar um importante elemento de equilíbrio na relação dicotômica entre política e administração.

Nas discussões sobre a Nova Administração Pública (NPM), autores como Paula (2003) e Gomes (2009) afirmam que a NPM reforça a separação entre política e administração, pois não considera a dimensão sociopolítica da gestão e se configura como pouco democrática. Por fim, nos estudos sobre a história da administração pública brasileira Keinert (1994, p. 44), observa a presença da dicotomia política-administração na fase embrionária do DASP quando “o conceito de governo predominante na época era o de que ‘governar é administrar’, ignorando o componente político e reforçando a ideia de identidade de interesses, também influência da Escola Clássica”.

Em outro estudo sobre a evolução do campo da administração pública no Brasil, Mezzomo e Laporta (1994) analisaram artigos publicados na RAP de 1967 a 1992. Amparadas na metodologia proposta por Golembiewski (1977), elas delinearão três paradigmas que constituem o campo: 1) o nascimento do campo no interior das ciências administrativas; 2) a contribuição da ciência política e; 3) a administração pública delineando uma identidade própria. Ao caracterizarem o segundo paradigma as autoras afirmam que esse fato pode ser entendido como “uma resposta à dicotomia política-administração [...] nesse período, em vez de se reeditar a velha dicotomia, a ciência política constitui-se no paradigma dominante, compondo com a ciência administrativa o campo de administração pública”.

Essa é a síntese de alguns autores que, embora não aprofundem suas análises, reconhecem a natureza política da administração. Muitos deles, mesmo sem dedicar muita atenção aos debates em torno da dicotomia em seus trabalhos, acabam citando-a, criticando-a ou ainda, defendendo a inseparabilidade entre administração e política. No próximo tópico são apresentados dois estudos recentes que partem para afirmação direta de que administração é política.

4.4 ESTUDOS RECENTES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

Os estudos recentes no Brasil sobre a relação entre administração e política retomam, de certa forma, algumas das questões tratadas principalmente por João Ubaldo Ribeiro e Guerreiro Ramos. Este é o caso de Reginaldo Souza Santos em *Administração Política como Campo do Conhecimento* (2009), que juntamente com um grupo de pesquisadores das áreas de Administração, Economia e Ciências Políticas da Universidade Federal da Bahia (UFBA), procuram “fundar” o campo disciplinar que denominam de *Administração Política*.

As primeiras reflexões desse grupo indicam, de modo geral, o esforço de procurar “apreender as múltiplas dimensões do processo de desenvolvimento do Estado capitalista”, a partir de uma análise da realidade nacional (SANTOS; RIBEIRO, 1993, p. 102). Ademais, os autores buscavam a elaboração de “novos conceitos” que pudessem proporcionar, tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico, uma análise das questões que envolvessem as relações do Estado brasileiro com a sociedade, incluindo a dinâmica das diferentes formas de intervenção e a própria configuração do papel do Estado em sociedades capitalistas.

Assim, Santos e Ribeiro (1993) partiram para a construção preliminar de uma “base conceitual de análise”, encontrando em Bobbio (2010) a inspiração inicial para uma definição de administração política. Para Norberto Bobbio, a noção de administração política aparece como consequência da “fragmentação” que acomete a administração pública no Estado social moderno:

A mudança sucessiva das tarefas administrativas — consequência da consolidação do Estado social — pressupõe fundamentalmente os mesmos princípios que sustentavam a organização hierárquica tradicional como exigência de reforço das estruturas e das modalidades de ação relacionadas com os novos objetivos e com os fins da prestação dos serviços sociais e da gestão das atividades econômicas, e relacionadas também com a solução integrada dos problemas de desenvolvimento da sociedade e com a consecução efetiva dos resultados econômico-sociais visados (BOBBIO, 2010, p. 14).

Nesse sentido, a visão tradicional que acolhe a “separação da esfera política da esfera administrativa” não apenas perde força como provoca a “crise da organização administrativa tradicional”, fazendo emergir a problemática “vital, mais complexa e, parcialmente, insolúvel”, que é relação de “recíproca **complementariedade** e simultaneamente de **contraposição**” que há entre “a função política e governamental e a administrativa” contemporaneamente (BOBBIO, 2010, p. 14) (grifos meus). A solução para Bobbio estaria na “prefiguração de dois tipos distintos de administração: a **administração política**, inserida nas

novas estruturas de Governo, e a **administração social**, correspondente às estruturas de gestão, expressão do autogoverno das coletividades territoriais e pessoais que agem no seio da comunidade nacional” (BOBBIO, 2010, p. 15). (grifos meus) Vale notar que a distinção proposta pelo autor obedece ao par Estado-Sociedade, mantendo, ao que parece, tanto zonas de autonomia de uma para com a outra quanto o acolhimento de lógicas de ordenação distintas, embora ambas sejam perpassadas por atividades políticas:

essas estruturas gerenciais [administração social], reorganizando-se paralelamente às do Governo, segundo critérios de articulação territorial, podem ser obrigadas a reentrar facilmente na órbita dos poderes locais (mais precisamente na órbita do autogoverno local) e poderão adotar o controle sistemático ou mesmo a própria administração social das atividades e dos serviços prestados por parte dos diversos grupos sociais interessados [...] A formação das duas figuras da administração política e da administração social não leva somente à superação da unidade e da uniformidade do sistema administrativo, com a conseqüente possibilidade de utilizar esquemas organizativos diferenciados e múltiplos centros de participação política e social, especialmente de caráter local (BOBBIO, 2010, p. 14).

Foi, portanto, com base na ideia de administração política de Bobbio (2010) que Santos e Ribeiro (1993) delinearão uma primeira definição com o intuito de “reconstituição histórica e compacta do desenvolvimento do Estado brasileiro” de 1930 até o início dos anos de 1990 (SANTOS e RIBEIRO, 1993, p. 103). Procederam, no entanto, uma ampliação da ideia de Bobbio (2010), ampliação esta que, ao que me parece, apaga com a distinção proposta por aquele autor, uniformizando novamente as lógicas administrativas: “entendemos ser a administração política a forma pela qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção” (SANTOS e RIBEIRO, 1993, p. 106). Foi com este conceito inicial que partiram para caracterizar o “modelo de administração política brasileiro” predominante no período de 1930 ao final dos anos 1980.

Nos anos seguintes a publicação do artigo de 1993, os autores continuaram trabalhando em torno do desenvolvimento epistêmico-metodológico da administração política⁶⁰ e, um dos primeiros resultados deste trabalho foi a publicação do texto de Santos (2001) intitulado *Em busca da apreensão de um conceito para a administração política*⁶¹. Neste texto, Santos (2001; 2009) já admite que a noção de administração política apresentada

⁶⁰ É importante destacar que, simultaneamente ao trabalho de investigação sobre as bases teóricas e metodológicas da administração política, o grupo de trabalho de Reginaldo Santos também buscava evidências empíricas. Já em 1993, além do debate acadêmico, um trabalho empírico junto a Prefeitura Municipal de Camaçari motivou o debruçamento em torno da questão. Santos, Ribeiro e Santos (2009, p. 921) justificam as razões do caráter empírico dos primeiros trabalhos do grupo da seguinte maneira: “[...] o furor de nossas discussões, em salas de aula e nos encontros, contribuiu para que a ordem crono-hierárquica fosse desconhecida.

⁶¹ Esse texto de Reginaldo Santos foi modificado, ampliado e posteriormente publicado no livro *Administração Política como Campo do Conhecimento* (2009). É essa versão atualizada que será utilizada no decorrer de minhas reflexões.

por Bobbio (2010) já não mais o satisfazia, pois estaria restrita às “relações intergovernamentais” (SANTOS, 2001, p. 64). Embora, como dito, Santos e Ribeiro (1993) já houvessem ampliado tal conceito, mesmo que não tenham se dado conta do fato, em 2001 essa necessidade de (re)ampliação é afirmada. Assim, Santos (2001; 2009), munido da pergunta “qual a contribuição clássica para construção do conceito da Administração Política?”, passou em revista autores como Frederick Taylor, Dwight Waldo, Marshall Dimock, Herbert Simon, Alberto Guerreiro Ramos, entre outros, para deles extrair fundamentos que o auxiliasse na construção desse conceito. Após revisá-los, ele responde: “a contribuição dos autores clássicos foi praticamente nula” (SANTOS, 2001, p. 54).

Não encontrando naqueles autores suportes que satisfizessem sua exigência, empenhou-se na análise de autores clássicos da economia política, como Adam Smith, Keynes, Leon Walras, Stuart Mill, David Ricardo, Marshal, dentre outros. Assim, Santos (2001, p. 64) reconhece que a “ampliação conceitual” buscada viria da confrontação com a economia política: “para ampliá-lo devemos pôr a administração política em confronto com a economia política”, pois que os autores clássicos da administração pouco ajudaram. Foi, portanto, a partir do conceito de economia política preconizado por Adam Smith que Santos (2001) vislumbrou a possibilidade de lhe fazer corresponder o conceito de administração política: “no plano mais teórico, a economia política é compreendida como a ciência que estuda as relações de produção, circulação e distribuição de bens materiais e compreende (ou deve compreender) as leis que regem tais relações” (SANTOS, 2001, p. 64). Logo,

se a economia política, no plano da materialidade humana, responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, **a administração política tende a responder pelo “como” fazer, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade.** Conceber a **gestão da materialidade das relações sociais** constitui o objeto, portanto a essência, da administração. Aqui temos o campo próprio da ciência da administração: a administração política (SANTOS, 2001, p. 64). (grifos meus)

Como se pode depreender do que está posto acima, a administração política seria uma atividade ou conjunto de atividades dependentes e complementares à economia política, pois está direcionada para o “como fazer” – quer dizer, como “conceber a gestão da materialidade das relações sociais” – “o que” foi definido e justificado (“por que”) por esta. A finalidade buscada por ambas é uma só: “o bem-estar pleno da humanidade” (SANTOS, 2001, p. 63). Em termos de definição, assim o autor se expressa: a administração política “nada mais é senão o **gerenciamento** feito pelo Estado, nas suas relações com a sociedade, para edificar

certa materialidade visando alcançar as finalidades expressas no bem-estar de uma sociedade ou da humanidade” (SANTOS, 2001, p. 59). (grifos meus)

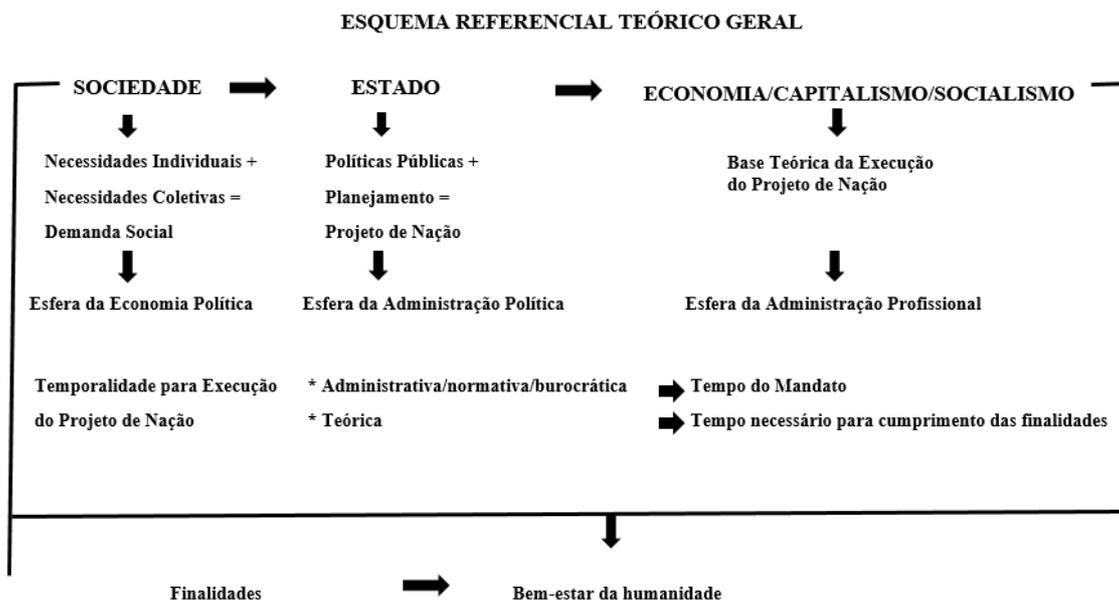
Definida deste modo, o objeto de estudo do campo disciplinar da administração não seria “as organizações”, tal como se pode derivar de autores clássicos e contemporâneos da administração, mas sim a “gestão”.⁶² Dizer que tal objeto é “as organizações” seria, na percepção de Santos (2001, p. 61), uma “impropriedade metodológica”. Definitivamente, para ele e seus colaboradores, as organizações não são o objeto, mas “são espaços particulares onde apenas habita o objeto. A essência perpassa o espectro das relações sociais internas às organizações e se estabelece nos limites das relações sociais mais amplas, portanto, no âmbito da sociedade” (SANTOS, 2001, p. 62). Em termos comparativos com outras ciências, assim afirma o autor:

Ora, quando se diz ciência econômica, entende-se que o objeto dessa ciência são as relações de produção, realização e distribuição da riqueza; da mesma forma, quando se diz ciência política, entende-se também que o fato político e as relações de poder são o objeto dessa ciência. Sendo assim, fazer uma leitura tomando as organizações como o objeto da administração não o pode ser, visto constituir-se uma impropriedade metodológica (SANTOS, 2001, p. 61).

De modo a melhor situar a administração política, Santos (2001) adota como referente dois planos analíticos abstratos, denominados de plano micro e o plano macro. Tal procedimento o auxilia a distinguir a “**esfera** da economia e da administração profissionais” da “**esfera** política” propriamente, onde se encontram localizadas as “denominadas economia política e administração política” (SANTOS, 2001, p. 63). (grifos meus) Sua justificativa para tal distinção é dada em razão de outra distinção adotada por ele, qual seja, a separação entre concepção e execução, embora uma e outra estejam alinhadas pela finalidade que visam: “as três percepções [economia política, administração política e administração profissional] estão voltadas para a construção de uma base material que garanta à sociedade o bem-estar econômico, que denominamos finalidade social” (SANTOS, 2001, p. 65).

O Diagrama 1 ilustra como está colocada a interação entre essas “percepções” formuladas pelo autor:

⁶² Santos chega mesmo a extrapolar a presentificação da gestão, afirmando que a mesma “não está circunscrita ao âmbito das organizações, mas presente, inclusive, na própria natureza. Não obstante as leis físicas e biológicas que permitem a compreensão da sua essência e movimento, existe na natureza uma lógica de organicidade que, se mudada, interrompe seu movimento, ou melhor, seu ciclo de vida ou seu ciclo de perenidade – seu ciclo de existência” (SANTOS, 2001, p. 63). Tal afirmativa é passível de questionamento, em especial porque, se a gestão é política, de que modo tal atributo, o político, atributo eminentemente humano, pode estar “presente” na natureza. Melhor seria dizer, segundo penso, que a gestão afeta a natureza e é por ela afetada.



A “esfera da economia política” é a sociedade como um todo, de onde emergem as “necessidades individuais” que irão compor as “necessidades coletivas” e, assim, formar a “demanda social” e originar um “projeto de nação”. A “esfera da administração política” é o âmbito do próprio Estado, que têm o “papel de gestor e executor do projeto de nação”, e o faz via políticas públicas e planejamento governamental, cuja finalidade é o bem-estar social:

O Estado é gestor porque tem a incumbência de (depois de coletadas as necessidades, definidas as prioridades e as temporalidades teóricas de execução de cada uma das finalidades) elaborar o modelo de gerenciamento mais adequado no processo de execução do projeto de nação que leve à finalidade do desenvolver social. De igual modo, também é executor porque, a partir desse momento, o Estado passa a ser o principal empreendedor individual, o que, nos marcos capitalistas, significa dizer que o Estado passa a ser o principal capitalista a comandar o capital. 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. Parece-nos, portanto, que é aqui, e não em outro lugar, que o objeto da administração política se manifesta de forma explícita e dá à administração um espaço próprio no campo da teoria do conhecimento (SANTOS, 2001, p. 66).

Por fim, a “esfera da administração profissional”, constituinte da “base essencialmente técnica” e está “associada à dimensão da produção/organização da materialidade que vai levar à finalidade da sociedade” (SANTOS, 2001, p. 67). Nela estão contidas “todas as etapas operativas do projeto de nação”, todo o desenrolar técnico e operacional. A administração profissional “não é” “um espaço exclusivo do administrador que hoje é formado nas escolas de administração e negócios, mas sim um espaço habitado também por profissionais com

outras formações aplicadas: o médico, o dentista, o arquiteto, o engenheiro, o economista, o contabilista, etc.” (SANTOS, 2001, p. 64). Em suma, a administração profissional é “qualquer modo de produção social enquanto modo de produção responsável pelos aspectos técnicos e profissionais do projeto de sociedade”.

Em se tratando da natureza política da administração, cabe uma reflexão atenta a esse “enquadramento teórico mais geral das noções (percepções) da economia política, administração política e administração profissional”. Enquanto nas duas primeiras Santos (2009) enfatiza a natureza política, inclusive adjetivando-as (economia política e administração política), no que diz respeito administração profissional isso não ocorre. No meu entendimento esse enquadramento demonstra um limiar entre a natureza técnica e natureza política, pois, segundo o autor, a administração,

só ganha status na colaboração no processo de construção da finalidade humana na medida em que deslocamos a discussão do campo técnico/profissional para o campo político. Assim, abandonamos a esfera da economia e da administração profissionais (por assim dizer, as suas respectivas bases micro) e alcançamos a esfera política (SANTOS, 2009, p. 43).

Ao que parece há “esferas” (para usar o termo do autor) de atuação que são próprias de cada uma delas⁶³. Assim, a administração profissional, por ser considerada de “base essencialmente técnica”, não estaria presente na “esfera” política. Entretanto, embora esse enquadramento possa gerar dúvidas com relação a questão política da administração profissional, considerando haver uma reciprocidade entre ela e a administração política (CRAIDE, et al., 2009), suas ações seriam instruídas politicamente, o que caracterizaria sua natureza política. Essa é uma questão a ser debatida.

Essas ideias inicialmente delineadas em 2001 ganharam maior dedicação por parte de Santos e seus colaboradores, de tal maneira que, em 2009, eles apresentam os aprofundamentos de seus estudos no texto “bases teórico-metodológicas da administração política” (SANTOS, RIBEIRO e SANTOS, 2009). Como já frisado, o “verdadeiro objeto da administração” não seria “as organizações”. Isso porque, as organizações/instituições, como expressões das relações sociais, “constituem objetos de estudos de diferentes campos do conhecimento” e, no caso do administrador, elas não passam do âmbito em que este, “de posse dos instrumentos apropriados de outros campos do conhecimento, teria a incumbência de estudá-las e geri-las de acordo com seus propósitos” (SANTOS, RIBEIRO e SANTOS, 2009, p. 41). Daí que, para eles, o objeto da administração recai sobre outro elemento, no

⁶³ Gomes (2012, p. 15) também observa isso ao afirmar que, para Reginaldo Santos, a gestão estaria presente “em dois campos de análise: no campo político e no campo profissional”.

caso, a gestão: “é a gestão e não a organização que caracteriza o objeto e que dá autonomia à administração enquanto um campo próprio de conhecimento” (SANTOS, RIBEIRO e SANTOS, 2009, p. 930).

Como o termo traz em torno de si certos problemas, eles partem para distingui-lo a partir de uma compreensão etimológica e conceitual. Assim, administrar possuiria três dimensões: *dimensão etimológica*, *dimensão conceitual* (teórica/abstrata) e *dimensão analítica* (aplicada em nível macro e em nível micro). A primeira dimensão, ganha destaque o prefixo **ad**, significando para (abeirar, aproximar) e o núcleo **ministrar**, significando conduzir, dar, fornecer, etc. Na dimensão conceitual, eles destacam os termos **gestar**, que significa ato ou efeito de servir, de conceber, de desenvolver-se e o associam à administração política e o termo GERENCIAR, que quer dizer o exercício de funções específicas: processar, fazer a engenharia dos processos, associada ao que eles denominam de administração profissional. Por último, a dimensão analítica em que diferenciam GESTÃO como significando formas de condução das relações sociais de produção e distribuição, associada à administração pública e GERÊNCIA, significando o lugar de exercer as funções, a maneira de fazer, o processo de fazer, a engenharia da produção em todos os sentidos, associada à administração profissional (SANTOS, RIBEIRO e SANTOS, 2009, p. 929).

Deste exame, resta, portanto à administração política enquanto gestão como “atos ou efeitos de ‘conceber’, de ‘gerar’, de ‘desenvolver-se’, enfim trata-se da gestão das relações sociais, ou as formas de condução das relações sociais de produção, realização e distribuição em qualquer contexto histórico do processo civilizatório da humanidade”. A gestão é a administração política como o campo conceitual e aplicado onde se concebe o ato de administrar, onde se concebe a forma, o modelo padrão de se administrar qualquer coisa. A gerência, por outro lado, “é o lugar onde se exerce ou executa as funções (os processos, a engenharia enfim) das relações sociais de produção e distribuição, também em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório”. A gerência é que faz cumprir as tarefas e garante produtividade, ou seja, é a dimensão mais visível da administração. Portanto, gestão é concepção (macro) e gerência é execução (micro). De um lado está a administração política (gestão) que pensa, que concebe o modelo e, do outro lado, a administração profissional (gerência) que operacionaliza.

Em suma, Reginaldo Santos e seu grupo de pesquisadores propõem uma articulação (teórica e prática) da natureza política da administração, a partir da economia política. Assim, a administração política é responsável pelos meios (“como fazer”), para alcançar os fins propostos (“o que” e “por que fazer”) que são definidos sob a perspectiva da economia

política. Nessa perspectiva, ao caracterizarem a administração como “a gestão de todas as relações sociais de produção e distribuição”, os autores expandem sua compreensão para além dos limites da racionalidade instrumental, entendida, muitas vezes, somente como finalidade de gerir organizações. Assim, a administração também possuiria uma dimensão menos instrumental e mais abrangente, ou seja, a dimensão societal. Nessa dimensão, a administração é política, pois ao estabelecer relações com o Estado e as organizações, ela estaria cooperando para definição dos rumos de uma sociedade.

Outro estudo recente é de Azevedo e Grave (2014). Embora suas pesquisas remontem os anos noventa, a primeira síntese de suas reflexões sobre a relação entre administração e política foi apreciada em congresso científico no ano de 2004 e, posteriormente, aprimoradas no artigo intitulado *Prolegômenos a toda a Administrologia possível: Administração – O que é isto?*, que foi publicado em 2014. Partindo de uma posição crítica frente às respostas que vêm sendo dadas à pergunta posta no título, os autores defendem a tese de que a “administração é política”, mas o é “no modo de vida prática”. Mas o que isso significa?

Para defenderem essa tese, os autores destacam que, dentre a multiplicidade de discursos proferidos sobre o fenômeno da administração, é possível identificar algumas persistências em forma de conceitos recorrentes. Esses conceitos-categorias seriam gerência, liderança e política, que seriam nucleadores de correntes teóricas, no caso, a corrente gerencial, a corrente lideracional ou humanista e a corrente política. Ao conceito de *gerência* e sua correspondente corrente teórica estariam associados autores como Frederick Taylor, Henry Fayol, Peter Drucker, entre outros. Para eles, a administração é *management*, quer dizer, gerência. Consequentemente, o administrador é um gerente ou executivo e sua prática é exclusivamente gerencial. Ao conceito de *liderança* se ligariam Elton Mayo, Chester Barnard, Warren Bennis, Burt Nanus, Kets de Vries, além de outros. Tais autores defenderiam, por exemplo, que a prática lideracional seria radicalmente distinta da gerência e fundada não na racionalidade instrumental, mas naquilo que Weber (2009) denominou de carisma. O administrador, no caso, é um líder; administrar é liderar. Na terceira e última categoria, a administração é vista como *política*, principalmente em autores como Samuel Bacharach, Edward Lawler, Jeffrey Pfeffer, por exemplo. Os autores dessas correntes primam por destacar o poder como a principal dimensão das relações sociais, em especial no âmbito das organizações.

Então, a administração é vista sob esta tríade de perspectivas ou como um composto triádico formado por gerência, liderança e política, e tentando superar a separação dicotômica

que historicamente tem sido imposta entre esses elementos, em especial entre administração e política, os autores afirmam que tais elementos configuram entre si uma relação que não é nem de “oposição” nem de equivalência, mas que se relacionam de modo a manterem suas respectivas “diferenciação de identidades”, o que ocorre sob uma “espécie de complementaridade dialética” (AZEVEDO e GRAVE, 2014, p. 698). Dito isso, eles procuram associar a administração à noção de virtude aristotélica, assim formulando um conceito: a administração é uma ação virtuosa,

Enquanto tal, ela dá-se no âmbito das organizações, como formas sociais modernas que produzem bens úteis⁶⁴. Embora o seu âmbito de ocorrência seja as organizações, isto não significa dizer que estas encerrem sua finalidade. Pelo contrário, a finalidade da administração ultrapassa os fins organizacionais, pois que está teleologicamente comprometida com a existência humana; não uma existência qualquer, ressalve-se, mas aquela em que o homem vive bem [*eudaimonon*] (AZEVEDO e GRAVE, 2014, p. 699).

Como se percebe, com essa definição de administração os autores caracterizam sua finalidade para além do espaço organizacional. Então eles associam-na “a toda e qualquer forma de organização, ou social, que tenha como finalidade a busca de bens úteis à existência humana” (p. 702). Assim entendida, a administração se revela, segundo Azevedo e Grave (2014, p. 703), “em uma ação [*práxis*], que é um ato certo”. Trata-se de uma “ação (*práxis*), que é instrumental, posicional e relacional”. Para eles “é possível que administração não seja nem ciência, nem arte, mas uma atividade”. Se administração é uma atividade, “ela não é nem cognição (*gnosis*), nem produção (*poiesis*), nem falação (*lexis*), mas uma ação (*práxis*); sendo ação, é aquela em que o seu agente serve ao útil coletivo, adotando uma posição normativa no mundo utilitário dos homens, que é de natureza organizacional”. Aqui os autores expressam o que entendem como objeto da administração, ou seja, a ação (*práxis*). Amparados em Hannah Arendt, afirmam que essa ação (*práxis*) não é uma ação qualquer, mas

uma ação que é iniciação (*archein*), realização (*prattein*) e mediação (*mesolábesein*), que se objetivam nas atividades funcionais. Logo, administração é iniciação como um ato de iniciar, de guiar ou de liderar; mediação como um ato de interligar, de intermediar, de politizar; e finalização como um ato de finalizar, de realizar, de gerir. É ela que assegura que o início, que é de um, concretize-se em um final, que pode ser de muitos. Por conseguinte, a administração é um ato de consecução, que é instrumental, posicional e relacional (AZEVEDO e GRAVE, 2014, p. 703).

⁶⁴ A respeito dessa caracterização de “bem úteis” os autores afirmam o seguinte: “queremos reforçar uma distinção mui importante no âmbito do nosso discurso: bem como coisa (aparentemente em alguns discursos econômicos) e bem como fim (discurso aristotélico). Nosso sentido de bem é como fim a que toda ação humana destina-se. Quando dizemos bens úteis, o fazemos significando-os como intermediários do bem maior, que defendemos, analogamente, a Aristóteles. Assim dito, coisas necessárias e bens úteis são distintos. A vida prática humana é aquela que o homem busca bens úteis, do contrário, não seria um modo de vida prática humana, pois em torno das coisas que são necessárias para viver todos os animais estão com aparentes diferenças” (AZEVEDO e GRAVE, 2014, p. 700).

Mas por que é um ato de consecução?, perguntam os autores. Porque se trata de um ato de “conseguir que as coisas aconteçam, que outros façam o que deve ser feito”. Assim sendo, “administração é uma ação no sentido de conseguir que os processos organizacionais iniciem-se e/ou realizem-se por outros diante da mediação que é conveniente”. Soma-se a isso a questão da virtude, que segundo eles, é “uma excelência do homem, é o meio que lhe assegura alcançar o fim – seja o último, sejam os intermediários – a que se dispõe, corretamente” (p. 701). Assim, completando a explicação dessa resposta do que seja a administração, os autores dão sustentação a partir da própria existência humana. Nesse sentido, um dos pressupostos diz respeito a questão teleológica, ou seja, haveria um “fim último” para o qual toda e qualquer atividade humana se dirige e, “só por meio da virtude o bem é alcançado”. O conceito de “fim último” adotado por Azevedo e Grave (2014, p. 700) é o de “bem supremo” – “o viver bem ou a *eudaimonia* aristotélica”. Mas esse viver bem, “adquire diferentes conotações, a depender do modo de vida em que o ato voluntário se dá”. É por esse caminho sobre *modos de vida* que esses autores irão defender a natureza política da administração. Vejamos.

Segundo Azevedo e Grave (2014, p. 700), “há uma tradição especulativa sobre os modos de vida” e, no mundo ocidental, essa tradição está associada aos filósofos gregos Pitágoras (569-475 a.C.), Platão (430-347 a.C.) e Aristóteles (384-322 a.C.). Os dois últimos foram precursores na categorização e na exposição dos modos de vidas dos homens [...] e “de Aristóteles até os nossos dias, a recuperação da noção de modo de vida foi diversas vezes retomada”⁶⁵. Com base em seus estudos, os autores identificaram três modos de vida: (i) *o modo de vida referencial*, que é constituído por modos de vida que proporcionam o homem alcançar sua *eudaimonia* (viver bem); (ii) *o modo de vida prática*, que é composto por modos de vida que permitem ao homem o alcance de sua sobrevivência; e (iii) *o modo de vida corrompida*, que é formado por modos de vida que levam o homem a deturpar sua existência.

Distinguindo os modos de vida que são próprios do homem, a partir do que pensavam os gregos antigos e o que poderiam pensar os modernos, em conformidade com Hannah Arendt, Azevedo e Grave (2014) viram a possibilidade de identificar aquele que é peculiar a administração, qual seja, *o modo de vida prática*. Trata-se do modo de vida dos negócios humanos, “mais particularmente a vida produtiva” (p. 703), ou seja, das relações que ocorrem entre os homens e que têm um caráter utilitário, tanto no âmbito público como no privado. *O modo de vida prática*, portanto, é caracterizado como *modo de vida produtiva*, *modo de vida*

⁶⁵ Dentre os pesquisadores que fizeram essa retomada, destaque para Hannah Arendt e Giorgio Agamben.

negocial e modo de vida quotidiana, que se fazem comuns a todo e qualquer homem por necessidade – nesses modos, o homem tão somente busca e/ou usa de alguma forma os bens úteis que lhe são necessários, suficientes e convenientes para viver, tão somente para viver. Portanto, seus atos são meios para fins últimos que ele encontraria nos modos de vida contemplativa, expressiva e política.

Então, na tessitura das relações humanas, os autores situam a administração em um lugar que lhe é próprio. Para Azevedo e Grave (2014, p. 703), é no modo de vida prática que “a administração manifesta-se ou se (des)vela em um discurso [*rhétorike*]”. Mas, por que administração é retórica? Amparados na definição de Arendt (2013, p. 17) de que “... a ação é a atividade política por excelência”, pensam os autores que

não somente um ato político em si mesmo, dado que a administração é compreendida pela vida prática, na qual incide ordem ou disciplina para se fazer cumprir seu caráter utilitário, ao passo que, na vida política, incide a liberdade de manifestar-se, pois a política em si mesma é da vida referencial. Valendo-se ou estando circunscrita a um modo de vida peculiar ao homem e sua busca utilitária – *bios praktikos*, vemos que a administração se (re)vela na ação (*práxis*) de um agente virtuoso, que caracterizamos como um ato certo, sendo (des)velada, primeiramente, no discurso (*thetorikê*) do agente, manifestando-se por meio de uma fala dotada de sentido (*logos*) que é conveniente (*logos apophantikos*), para, em seguida, presenciar-se no feito dos outros. Sendo a administração um ato que “parece” político por conveniência, não se trata, portanto, de mandar, nem fazer, mas de falar (*logein*); dando-se pelo dizer, nem demonstração, nem imposição, mas argumentação (*logos apophantikos*); sendo argumentação, nem lógica, nem sofisticada, mas retórica (AZEVEDO e GRAVE, 2014, p. 703-704).

Aqui os autores anunciam a natureza política da administração. Percebe-se o cuidado deles em circunscrever tal natureza ao âmbito que é próprio da administração, ou seja, o âmbito da vida prática, mais especificamente o modo de vida produtiva. Então, sendo um modo de vida produtiva, é atividade (*praktikê*); sendo uma atividade, é ação (*práxis*). Em síntese, amparados nos conceitos enunciados pela literatura sobre o que é administração e, expandindo o entendimento a respeito, Azevedo e Grave (2004, p. 708) postulam o seguinte: “Gerência, Liderança e Política nas Organizações representam tipos de ação (*práxis*), ou configurações administrativas”. No sentido de iniciar, “a administração é ação como liderança na organização; no sentido de realizar, é ação como gerência nos trabalhos organizacionais; e, no sentido de mediar, é ação como política nas relações organizacionais”. Em última instância, Azevedo e Grave (2014, p. 78-709) defendem que a administração, por apresentar-se “no mundo organizacional como uma ação virtuosa” [...] que intenta “um bem útil ao coletivo humano, manifestando-se por meio da fala dotada de sentido, ela passa a configurar-se como uma questão tendentemente política”. Mas essa política a que os autores se referem está circunscrita ao modo de vida prática, e “não no modo de vida política, âmbito da política

em si”. Segundo entendem, há um espaço que é próprio da administração (o modo de vida prática – *bios praktikos*) e outro que é próprio da política por excelência (o modo de vida político – *bios politikos*).

4.5 SÍNTESE DA VISÃO BRASILEIRA SOBRE A RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

Conforme procurei evidenciar neste capítulo, o estudo da relação entre administração e política não tem passado despercebido por nossos estudiosos. Ainda que não exaustiva, a revisão dos autores aqui contemplada é significativa para ilustrar a importância que vem sendo dedicada a temática em questão. Comparando a abordagem nacional com a estrangeira é possível afirmar que, de modo geral, os autores brasileiros não caminharam nem pela dicotomia nem pela complementaridade, mas de um modo diferente. A começar pela dicotomia, considerando ser um debate centenário, chama atenção a escassez de trabalhos brasileiros a respeito⁶⁶. Os escritos dos primeiros autores como Woodrow Wilson, Frank Goodnow, e outros são reexaminados uma e outra vez, servindo, em sua grande maioria, apenas como comentários ou notas de rodapé, ou seja, sem o enfrentamento direto com a questão. Por outro lado, embora os autores brasileiros não participem diretamente do debate da dicotomia, eles abordam algumas temáticas relacionadas. Uma delas, que parece ser unanimidade entre eles, diz respeito à dificuldade, principalmente na prática, de separação entre administração e política (particularmente na realidade nacional). A outra é sobre a interferência política na administração que, especialmente os intérpretes do Brasil, identificaram isso empiricamente em seus estudos e se posicionaram contrariamente a essa questão.

O caminho da complementaridade, também não foi percorrido pelos autores brasileiros. Especialmente em relação àqueles que publicaram a partir dos anos 2000, não há sequer menção a James Svara que é considerado o autor que melhor articulou essa ideia reflexiva sobre a relação entre administração e política, tendo publicado vários artigos a respeito, desde os anos 1990. Entretanto, o que os autores brasileiros destacam em seus trabalhos é um pouco do que Svara (1999, p. 691) denomina de “conceitos consistentes

⁶⁶ Em verdade há um artigo interessante sobre a dicotomia política-administração do professor Georgiu (2014) da Fundação Getúlio Vargas, mas este autor nasceu na Grécia.

relacionados à complementaridade” que já se faziam presentes no pensamento de Wilson, Goodnow e Weber.

O modo diferente pelo qual nossos autores caminharam pode ser sintetizado da seguinte maneira. Os estudos pioneiros tratam diretamente do tema em questão e destacam a natureza política da administração. Diversos estudos abordam a relação entre administração e política de maneiras muito dispersas não somente naqueles temas mencionados por Overeem e Rutgers (2003, p. 164), mas em alguns outros cujas problemáticas em que foram postos dizem respeito à própria realidade nacional. Alguns autores “tangenciam” o tema da relação entre administração e política ao vincularem esse tema aos seus estudos relacionados as mais diversas temáticas da área de administração pública. Por fim, os estudos recentes expandem as reflexões dos pioneiros Guerreiro Ramos e Joao Ubaldo, na medida em que abrem “um novo caminho” para o estudo dessa relação firmando a posição de que administração é política.

Especificamente sobre esses estudos recentes cabe destacar três aspectos. O primeiro aspecto diz respeito às articulações reflexivas utilizadas para compreensão da relação entre administração e política. Enquanto Reginaldo Santos parte de uma discussão epistemológica para tratar a relação entre administração e política, propondo assim uma saída pela economia política, Ariston Azevedo e Paulo Grave tratam essa relação numa dimensão ontológica e, inspirados pela filosofia política, sugerem um caminho pelos *modos de vida*. O segundo aspecto está relacionado ao entendimento dos autores quanto ao âmbito de atuação (ou manifestação) da administração enquanto política. Para situar a administração política, Reginaldo Santos adota uma articulação em termos de “esferas” ou “campos” político e profissional.

No campo político estão os elementos mais abstratos/teóricos da administração, enquanto no campo profissional, predomina a dimensão técnica/instrumental da administração. Ao que parece, a natureza política da administração estaria presente apenas na primeira dimensão. Em Azevedo e Grave (2014), por outro lado, o fato de situarem a administração no modo de vida prática, significa não apenas apresentar o espaço que lhe é próprio, mas também demonstrar que a natureza política da administração está circunscrita a este espaço. O terceiro e último aspecto diz respeito ao lugar que é próprio da política. Sobre essa questão, Reginaldo Santos não faz menção em seus estudos. Assim permanece a pergunta levantada por Barreto (2011, p. 92): “qual o lugar da política na ‘Administração Política’ de Santos?” Nesse aspecto, Azevedo e Grave (2004, p. 708) são mais enfáticos pois defendem a administração “como uma questão tendentemente política, no modo de vida prática, e não no

modo de vida política, âmbito da política em si”. Assim a política “por excelência” teria, segundo os autores, um lugar que lhe é próprio. Entretanto, eles não avançam nessa discussão.

Além desses destaques, chama atenção o fato desses autores passarem despercebidos no que diz respeito ao mapeamento nacional e internacional dos debates sobre a relação entre administração e política. Tanto Santos (2009) como Azevedo e Grave (2014) não passaram em revista o debate centenário da dicotomia que, especialmente nos anos 90, foi muito intenso. Também não procederam a uma análise dos autores clássicos estrangeiros e brasileiros que, segundo penso, poderiam ter feito esse mapeamento. Então, o esforço aqui empreendido já é uma contribuição relevante, seja como um guia para iniciantes ou um convite a (re)leitura para os mais experientes.

Além desse mapeamento, acredito que a questão relacionada ao âmbito de atuação da administração também merece uma reflexão maior. Embora Santos (2009, p. 52) tenha categorizado três esferas (economia política, administração política, administração profissional) senti falta de uma discussão sobre como essas esferas podem ser caracterizadas como políticas sem se confundirem com a própria política. Como mencionei anteriormente, Azevedo e Grave (2014) até trazem essa preocupação para o debate, situando o espaço que é próprio da administração, mas não avançam nas discussões a respeito. Assim, ao dar prosseguimento e aprofundamento as discussões de Azevedo e Grave (2014), espero ampliar a concepção de administração política que vem sendo desenvolvida por Reginaldo Santos e outros pesquisadores. Esse é o assunto da terceira e última parte onde retomo as especulações sobre modos de vida, além das ideias de Hannah Arendt acerca do “advento do social” e da ideia de “bom governo”.

PARTE III – A ADMINISTRAÇÃO COMO POLÍTICA

5 O LUGAR DESTA TESE NO DEBATE DA RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

Defendo a tese de que a administração é política, mas assim o é no seu próprio “espaço existencial”. Iniciei minhas reflexões afirmando que a relação entre administração e política tem sido desenhada, basicamente, de três modos. Assim, na primeira parte resgatei o discurso inaugural a partir de Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber que são apontados como os autores clássicos dos debates sobre essa relação. Procurei demonstrar que esses clássicos foram os primeiros a afirmar a natureza política da administração em seus escritos. Também apresentei a dicotomia política-administração como o primeiro modo de entendimento da relação e descrevi a complementaridade representando o segundo modo de entendimento. Essa primeira parte resultou numa sistematização dos debates internacionais sobre essa relação.

Visando compreender como esse debate foi interpretado por autores brasileiros, a segunda parte foi dedicada à revisão dos debates nacionais. A partir dessa revisão, identifiquei o terceiro modo de entendimento dessa relação que parte para a afirmação direta de que a administração é política. Nessa linha argumentativa, apontei duas maneiras de dizermos que a administração é política. A primeira, pelo caminho da economia política a qual defende a tese de que, a administração contribui para “implementação de uma determinada materialidade das relações sociais”, ou seja, dentro das relações sociais de produção, a Economia Política deve responder pelo **que e por que fazer**, a Administração Política assume a tarefa de encontrar o **modo como fazer**. A segunda, amparada nas especulações sobre modos de vida, entende a administração como uma ação virtuosa que, configura-se como uma questão tendentemente política no modo de vida prática.

Ao analisar a primeira maneira de dizer que administração é política, percebi que, por vezes não fica devidamente claro os espaços, por excelência, da política e da administração. Na minha visão, tal indistinção pode levar, por exemplo, a extrapolação da administração para espaços existenciais humanos, entre os quais o espaço público político por excelência, carregando para dentro dele aspectos da racionalidade instrumental aos quais a política pode ser refratária. Então, a posição que defendo acerca da natureza política da administração, parte, sob inspiração em Hannah Arendt, Giorgio Agamben e Azevedo e Grave, da noção de

modos de vida. Assim, pretendo avançar nas discussões de Azevedo e Grave (2014) reafirmando de que a administração é política, mas o é no modo de vida prática dos homens.

Para sustentar essa tese, começo recuperando as ideias sobre modos de vida. O ponto de partida é a análise de Aristóteles que procurou compreender a manifestação da maneira como os gregos situavam-se a si mesmos em meio à existência. Contemporaneamente referencio Hannah Arendt que, no caminho aberto por Aristóteles, resgatou na polis pré-filosófica o sentido que os gregos atribuíam às atividades que aí realizavam, buscando distinguir essas mesmas atividades enquanto manifestações de capacidades humanas singulares. Hannah Arendt é essencial para compreensão do “advento do social”, ou seja, a consolidação da uma forma híbrida de existência que, segundo ela, a modernidade construiu para além da *oikos* e *polis* que predominavam na antiguidade. Essa reflexão é importante para compreender como a expansão da racionalidade instrumental para além de seus espaços de atuação pode “eclipsar” o espaço que é próprio da política. A partir dessa reflexão arendtiana, indago sobre a “administração política” preconizada por Reginaldo Santos que penso avançar para além de seu espaço existencial.

Além de Aristóteles e Arendt, também inclui dois estudos recentes sobre modos de vida. O primeiro representa as reflexões de Giorgio Agamben, que buscando uma definição para “formas-de-vida”, recorre às investigações aristotélicas e propõe que a função do humano é tão-somente “uma particular forma de vida”. A abordagem de Agamben nos permite pensar sobre os riscos da extrapolação da administração para além do seu espaço que lhe é próprio. Em sua crítica à economia política, Agamben afirma que, ao expandir-se para a esfera da política por excelência, a economia (e também a administração) acaba por instrumentalizar os indivíduos, designando a vida como uma categoria de bem útil e, em última instância, administrando a vida humana.

O segundo estudo sobre modos de vida é de Azevedo e Grave (2014) e já foi previamente apresentado no capítulo anterior. Esses autores ampliam as categorizações de Aristóteles e de Hannah Arendt e situam aquele modo de vida que é próprio da administração, qual seja, o modo de vida prática ou modo de vida produtivo. O fato de situar a administração no lugar que lhe é próprio nos possibilita compreender os limites de atuação da administração sem com isso confundir-se com a política.

Visando avançar nessa reflexão iniciada por Azevedo e Grave (2014), encerro esse capítulo trazendo a ideia de “bom governo” de Hannah Arendt para ilustrar meu entendimento sobre administração no modo de vida prática e também sobre o lugar da administração na vida política.

5.1 ALGUMAS ESPECULAÇÕES SOBRE MODOS DE VIDA

Segundo Azevedo e Grave (2014, p. 700), “há uma tradição especulativa sobre os modos de vida” e, no mundo ocidental, esta tradição está associada aos filósofos gregos Pitágoras (569-475 a.C.), Platão (430-347 a.C.) e Aristóteles (384-322 a.C.). Os dois últimos foram precursores na categorização e na exposição dos modos de vidas dos homens [...] e “de Aristóteles até os nossos dias, a recuperação da noção de modo de vida foi diversas vezes retomada”. Dentre os pesquisadores que fizeram essa retomada, destaque para Hannah Arendt, Giorgio Agamben e Azevedo e Grave.

Iniciando por Aristóteles, em *Ética a Nicômaco* (2014, p. 45), ele apresenta uma reflexão a partir da ação humana afirmando que “toda arte, toda investigação e igualmente toda ação e projeto previamente deliberado parecem objetivar algum bem. Por isso se tem dito, com razão, ser o bem a finalidade de todas as coisas”. O propósito de Aristóteles pode ser esclarecido da seguinte maneira: buscamos o bem relativo àquilo que pode ser alcançado mediante ações. Segundo o filósofo, a condição essencial é que esta busca tenha um fim visado, caso contrário, “prosseguiria ao infinito, de sorte a tornar todo desejo fútil e vão” (p. 46).

Para Aristóteles (2014, p. 49), o mais elevado dentre todos os bens cuja obtenção pode ser realizada pela ação é a “*felicidade, identificando o viver bem, ou o dar-se bem com o ser feliz*”. A problemática percebida por ele é que a felicidade para cada homem em particular poderá ser relacionada a coisas diversas, pois,

as pessoas ordinárias a identificam com algum bem claro e visível, como o prazer, ou a riqueza ou a honra, fazendo diferentes comentários entre si; com muita frequência, o mesmo indivíduo refere-se a felicidade; quando é pobre, julga ser a riqueza. Quando conscientes de sua própria ignorância, os [indivíduos comuns] admiram aqueles que propõem algo grandioso que ultrapassa a compreensão deles. De fato, alguns pensam que o lado das muitas coisas boas indicadas há um outro bem, bem em função de si mesmo, que é a causa de serem bons todos aqueles bens (ARISTÓTELES, 2014, p. 49).

Então, os homens divergem entre si e as prioridades serão elencadas de acordo com as circunstâncias em que cada um se encontra em determinado momento (riqueza na pobreza, saúde na doença, etc.). Reconhecendo ser “infrutífero examinar todas as distintas opiniões a respeito”, Aristóteles procura “examinar aquelas que são mais largamente predominantes ou que pareçam conter alguma razão”. Assim,

a julgar pelas vidas [dos seres humanos], no que respeita ao bem ou à felicidade, os indivíduos em geral e os mais vulgares parecem identificar uma e outra com o prazer e, em consonância com isso, são aficionados da *vida do gozo*; de fato há três tipos de vidas que particularmente se destacam, *aquela que acabou de ser indicada, a da política e, em terceiro lugar, a da especulação* (ARISTÓTELES, 2014, p. 50-51).

Em síntese há, na visão do filósofo, três modos de vida dignos do homem: (i) *o modo de vida do gozo* cujo bem ou a felicidade estão relacionados com o prazer; (ii) *o modo de vida político* em que as honrarias são o objetivo da vida política; e (iii) *o modo de vida contemplativo ou da especulação* orientado pelo exercício da razão. Em termos gerais – e não apenas em relação a Aristóteles –, é importante levar em conta que, segundo Bénatouïl e Bonazzi (2012, p. 6), “os modos de vida raramente são exclusivos: são definidos por uma atividade dominante, o que não impede e às vezes implica a prática temporária de outros”.

Ao retomar essa reflexão de Aristóteles sobre modos de vida, Hannah Arendt afirma que este filósofo é o único dos socráticos que pôde, ao refletir sobre as condições políticas gregas do período clássico, se aproximar do modo propriamente grego de entendimento da *polis*. Na visão de Arendt (2013, p. 32), ao definir o homem como “*dzōom politikōn* (animal político) e *dzōon lōgon ēkhon* (um ser vivo dotado de fala)” e caracterizar a superioridade absoluta da *bios politikos* (vida política) em relação aos outros modos de vida que compõem a *vita activa* do homem, Aristóteles teria compreendido e sabido exprimir os princípios que organizavam a cidade grega.

A partir dos modos de vida apresentados por Aristóteles, Arendt (2013, p. 6) abre sua análise da política da modernidade no livro *A Condição Humana* buscando responder o seguinte questionamento: “O que estamos fazendo?”. Em busca de respostas, ela propõe reconsiderar a “condição humana do ponto de vista privilegiado de nossas mais novas experiências e nossos temores mais recentes”⁶⁷. Como ponto de partida, ela recorre a *polis* grega⁶⁸ e resgata dois modos de vida distintos que são encontrados na tradição do pensamento filosófico e religioso até o limiar da era moderna: a *vita activa* e a *vita contemplativa*.

De acordo com Canovan (1977), ao fazer o contraponto entre a *vita activa* e a *vita contemplativa*, Hannah Arendt procura esclarecer “as atividades humanas e suas respectivas

⁶⁷ Segundo Hannah Arendt, os eventos que constituem as experiências e temores mais recentes são: a alienação da Terra e do mundo, a produção técnica da vida, a inviabilidade da tradução das verdades científicas em discurso, o conseqüente divórcio entre o conhecimento técnico e o pensamento e, por fim, o advento da automação e a perspectiva de uma sociedade de trabalhadores sem trabalho.

⁶⁸ Wagner (2002, p. 52-53) aponta que esse movimento realizado por Arendt tem sido visto por alguns críticos do seu pensamento como um percurso nostálgico no sentido de trazer para os dias de hoje a realidade da *polis* grega [...]. Uma interpretação dessa natureza desconsidera que a busca empreendida por Arendt não foi realizada no sentido de recuperar o passado em si mesmo, e, sim, as condições humanas que ali se manifestaram e que representam, por isso mesmo, um potencial – um verdadeiro tesouro –, que pode sempre vir a revelar-se, desde que encontre espaço para isso; a *polis* grega é, para Arendt, um exemplar histórico de tal espaço.

dignidades”, aquelas pelas quais condiciona o homem e que teriam sido mal compreendidas com a tradição filosófica⁶⁹.

Com a expressão *vita activa*, Hannah Arendt pretende caracterizar o âmbito de três atividades humanas fundamentais que correspondem às condições básicas sob as quais a vida foi dada ao homem na Terra: *trabalho*, *obra* e *ação*⁷⁰. Segundo Arendt (2013, p. 8-10), o **trabalho** “é a atividade que corresponde ao processo biológico do corpo humano, cujos crescimento espontâneo, metabolismo e resultante declínio estão ligados às necessidades vitais produzidas e fornecidas ao processo vital pelo trabalho”. Sua finalidade é apenas a perpetuação da espécie. Arendt (2013, p. 107) qualifica de fútil o incessante desdobramento dessa atividade, pois “realmente, é típico de todo trabalho nada deixar atrás de si, que o resultado de seu esforço seja consumido quase tão depressa quanto o esforço é despendido”. Afirma ainda que, por nada deixar atrás de si, “o trabalho não tem qualquer relevância para a esfera pública e deve ficar confinado na esfera privada. A condição humana do trabalho é a própria vida”.

Inspirada nas atividades do artesão, Arendt (2013, p. 8) caracteriza a **obra** como a atividade de construção de um mundo de artefatos. “É a atividade correspondente à não naturalidade [*unnaturalness*] da existência humana, que não está engastada no sempre-recorrente [*ever-recurrent*] ciclo vital da espécie e cuja mortalidade não é compensada por este último”. Para Arendt, a obra proporciona um mundo ‘artificial’ de coisas, nitidamente diferente de qualquer ambiente natural. Dentro de suas fronteiras é abrigada cada vida individual, embora esse mundo se destine a sobreviver e a transcender todas elas. A condição humana da obra é a mundanidade [*worldliness*].

A **ação** é apresentada por Arendt (2013, p. 10) como “a única atividade que ocorre diretamente entre os homens, sem a mediação das coisas ou da matéria, corresponde à

⁶⁹ Hannah Arendt refere-se ao conflito entre filosofia e política, enraizado na oposição entre o *modo de vida ativo* e o *modo de vida contemplativo*, que, segundo ela, favoreceu “a enorme superioridade da contemplação sobre qualquer outro tipo de atividade, inclusive a ação”. Na visão de Arendt (2013, p. 17-20), na tentativa de tornar a *polis* segura para o filósofo, Platão olhou a política do ponto de vista da filosofia e isso de certa forma usurpou toda dignidade outrora a ela conferida. “Tradicionalmente, portanto, a expressão *vita activa* recebe seu significado da *vita contemplativa*; a dignidade que lhe é conferida é muito limitada porque ela serve às necessidades e carências da contemplação em um corpo vivo [...] Portanto, se o uso da expressão *vita activa*, como aqui proponho, está em manifesta contradição com a tradição, é que duvido não da validade da experiência subjacente à distinção, mas antes da ordem hierárquica inerente a ela desde o início”.

⁷⁰ A versão em inglês *The Human Condition* apresenta as três atividades como **labor**, **work** e **action**. No Brasil, há uma tradução de Celso Lafer que apresenta as atividades como **labor**, **trabalho**, **ação** e outra tradução de Adriano Correia que apresenta as atividades como **trabalho**, **obra** e **ação**. É esta última tradução que adotei como referência para meus estudos.

condição humana da pluralidade⁷¹, ao fato de que os homens, e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo”. Embora todos os aspectos da condição humana tenham alguma relação com a política, essa pluralidade é especificamente a condição – não apenas a *conditio sine qua non*, mas a *conditio per quam* – de toda a vida política [...] a ação é a atividade política por excelência.

Essas três atividades da *vita activa* não compõem igualmente a condição humana, havendo entre elas uma hierarquia a partir do critério de contribuição para o caráter humano do homem. Arendt (2013) destaca que essas três atividades, com suas respectivas condições, se ligam intimamente com as condições mais gerais da existência humana, a saber: o nascimento e a morte; a natalidade e a mortalidade. Assim,

o *trabalho* assegura não apenas a sobrevivência do indivíduo, mas a vida da espécie. A *obra* o seu produto, o artefato humano, conferem uma medida de permanência e durabilidade à futilidade da vida mortal e ao caráter efêmero do tempo humano. A *ação*, na medida em que se empenha em fundar e preservar corpos políticos, cria a condição para a lembrança [*remembrance*], ou seja, para a história” (ARENDR, 2013, p. 10).

Tanto a *obra* como o *trabalho* não necessitam do encontro com outras singularidades, podendo ser realizado no isolamento. A atividade da *ação*, por outro lado, só se manifesta em conjunto, ou seja, na pluralidade humana. A atividade da *ação*, portanto, é o espaço do agir político e condição de existência da própria política, onde as ações são iluminadas por meio do discurso público que exige um espaço específico distante tanto dos critérios de mera sobrevivência do trabalho como do utilitarismo da obra.

Em linhas gerais, o que Hannah Arendt procura evidenciar em sua discussão sobre modos de vida é que a era moderna não apenas transformou a articulação tradicional entre as atividades humanas – priorizando a obra em detrimento da ação -, mas também promoveu uma profunda alteração da natureza das próprias atividades. Em sua visão, para o conjunto de atividades humanas, a atividade da ação é aquela que mais contribui para o caráter específico do homem. Assim, essa atividade receberia (ou deveria receber) uma posição privilegiada, ou seja, estaria “abrigada num espaço próprio” – o espaço da política por excelência, que é um espaço inteiramente distinto das atividades do *trabalho* e da *obra*. No próximo tópico retomo essa discussão ao tratar dos espaços existenciais da política e da administração.

⁷¹ A pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso, tem o duplo aspecto da igualdade e da distinção. Se não fossem iguais, os homens não poderiam compreender uns aos outros e os que vieram antes deles, nem fazer planos para o futuro, nem prever as necessidades daqueles que virão depois deles, se não fossem distintos, sendo cada ser humano distinto de qualquer outro que é, foi ou será, não precisariam do discurso e da ação para se fazerem compreender. Sinais e sons seriam suficientes para a comunicação imediata de necessidades e carências idênticas (ARENDR, 2013, p. 220-221).

Seguindo os passos de Hannah Arendt que resgatou a distinção dos clássicos entre *zoe* e *bios* para explicar as singularidades da *oikos* e da *polis*, Giorgio Agamben apresenta uma discussão que ele denomina “forma de vida”. Para compreender não apenas sua reflexão sobre isso, mas também o contexto geral de sua crítica à politização da vida e sua transformação em *vida nua*, é importante analisar previamente a distinção que o autor faz entre *zoé* e *bios*. Na obra intitulada *Homo Sacer I*, Agamben (2002) inicia com a seguinte reflexão acerca do conceito de vida:

Os gregos não tinham um termo único para exprimir o que entendemos pela palavra *vida*. Serviam-se de dois termos, semântica e morfológicamente distintos: *zoé*, que manifestava o simples fato de viver comum a todos os seres vivos (animais, homens ou deuses) e *bios*, que indicava a forma ou maneira de viver própria de um indivíduo ou de um grupo. Quando Platão, no *Filebo*, menciona três tipos de vida e Aristóteles, na *Ética a Nicômaco*, distingue a vida contemplativa do filósofo (*bios theōrētikos*) da vida de prazer (*bios apolaustikos*) e a vida política (*bios politikos*), eles jamais poderiam ter empregado o termo *zoé* (que, significativamente, em grego carece de plural), pelo simples fato de que para ambos não estava em questão de modo algum a simples vida natural, mas uma vida qualificada, um modo particular de vida (AGAMBEN, 2002, p. 9).

Assim, os gregos faziam uma distinção entre “vida natural” – aquela que é compartilhada por todos os seres vivos (animais, homens ou deuses) e a “vida qualificada” – que indica as características fundamentais que distinguem e qualificam o homem em seu caráter humano de viver e conviver entre os homens. Segundo Agamben (2002), a “vida natural” (*zoé*) é uma vida limitada à própria função de viver, ou seja, a própria existência. O homem passa a ter uma “vida qualificada” (*bios*) a partir do momento em que começa a constituir-se como sujeito da linguagem.

Os animais não entram na língua: já estão sempre nela. O homem, ao invés disso, na medida em que tem uma infância, em que não é já sempre falante, cinda esta língua una e apresenta-se como aquele que, para falar, deve construir-se como sujeito da linguagem, deve dizer *eu*. Por isso, se a língua é verdadeiramente a natureza do homem – e natureza, se bem refletimos, pode apenas significar língua sem palavra, *gênesis synechês*, <origem contínua>, na definição de Aristóteles, e ser natureza significa ser já sempre na língua – então a natureza do homem é cindida de modo original, porque a infância nela introduz a descontinuidade e a diferença entre língua e discurso (AGAMBEN, 2005, p. 64).

Essa distinção resgatada por Agamben (2015, p. 13) é proposital para denunciar que, nas línguas modernas em que essa oposição entre *zoé* e *bios* “desaparece gradualmente do léxico (onde é conservada, como em *biologia* e *zoologia*, ela não indica mais nenhuma diferença substancial), um único termo [...] designa o nu pressuposto comum que é sempre possível isolar em cada uma das inúmeras formas de vida”. Contrário a isso, Agamben

(2015, p. 13) entende pelo termo *forma-de-vida*, “uma vida que jamais pode ser separada de sua forma, uma vida na qual jamais é possível isolar alguma coisa como uma vida nua⁷²”.

Esse “desaparecimento” da oposição entre *zoé* e *bios*, embora pareça tornar a vida mais uniforme, Agamben (2015) destaca exatamente o contrário, pois ao se unir por intermédios desses conceitos, ela se abre para uma fragmentação multifacetada de formas de vida, ou seja, a “vida qualificada” engloba a “vida natural”, mas se rompe em qualificações variadas expondo a vida nua. Para Agamben (2015, p. 16), essa vida é imposta pelo “‘estado de exceção’ no qual vivemos” e tornou-se “regra”, pois esse “estado” é suspenso em nome de sua própria manutenção. Assim, a vida do cidadão é qualificada e cristalizada em um conceito “com as múltiplas formas de vida abstratamente recodificadas em pessoas jurídicos-sociais” e o sujeito passa a ser descrito unicamente por conceito como, por exemplo, “o eleitor, o trabalhador dependente, o jornalista, o estudante, mas também o soropositivo, o travesti, a estrela pornô, o idoso, o progenitor, a mulher”.

Em linhas gerais a discussão de Agamben sobre “formas de vida” ampara-se na conceituação clássica de Aristóteles, principalmente quando ele afirma que a forma-de-vida é uma vida política orientada para a ideia de felicidade. Por outro lado, Agamben avança a reflexão sobre modos de vida de Aristóteles e de Hannah Arendt ao defender a tese de que uma forma de vida só é pensável a partir da emancipação em relação a todo tipo de soberania. Ao fazer uma crítica à politização da vida e sua transformação em *vida nua*, Giorgio Agamben preconiza uma política que valorize a *forma-de-vida* sobre as formas de vida. Essa forma-de-vida “que, abandonando a vida nua ao ‘homem’ e ao ‘cidadão’, que a vestem provisoriamente e a representam os seus ‘direitos’, deve tornar-se o conceito-guia e o centro unitário da política que vem” (AGAMBEN, 2015, p. 21).

Do que foi exposto até aqui, segundo apresentaram Aristóteles e Hannah Arendt, o homem desenvolveria sua existência por meio de diferentes modos de vida, a saber: *vida contemplativa*, *vida ativa* e *vida prazerosa*. Revendo tais categorizações, ou melhor, inspirando-se nelas, Azevedo e Grave (2014, p. 700) ampliam o entendimento a respeito e caracterizam os modos de vida como: (i) o *modo de vida referencial* (Contemplativa {*Bios*

⁷² De acordo com Agamben (2002, p.91), a “vida nua” diz respeito ao espaço altamente artificial que as estruturas de poder geram ao excluir da proteção jurídica as formas de vida que não se submetam à sua ordem. Trata-se de uma vida separada e excluída de si mesma, ou seja, aquela que qualquer um pode “matar sem cometer homicídio” ou aquela que qualquer um pode levar à morte, em que pese seja “insacrificável”. “Vida nua” refere-se à vida frágil e desprotegida, ao estado de ilegalidade de quem é acossado em um espaço vago pois está submetido a suspensão total ou parcial do direito, passando assim a viver sob a norma do estado de exceção. Como resume Giorgio Agamben, essa é a realidade desde o homo sacer abandonado pelo direito romano até o presídio norte-americano de Guantánamo, em Cuba, passando pelos campos de concentração nazistas, ou seja, espaços fora do direito cuja lei é a vontade do soberano.

Theoretikós}; Expressiva {*Bios Ekphrastikós*} e Política {*Bios Politikós*}), que é constituído por modos de vida que proporcionam ao homem alcançar sua *eudaimonia*⁷³; o *modo de vida prática* (Produtiva {*Bios Paragógikós*}, Quotidiana {*Bios Emerêsius*} e Negocial {*Bios Sinallagétikós*}), que é composto por modos de vida que permitem ao homem o alcance de sua sobrevivência; e o *modo de vida corrompida* (Prazerosa {*Bios Eythymotikós*}, Cumulativa {*Bios Syssôreutikós*} e Ociosa {*Bios Áergotikós*}), que é formado por modos de vida que levam o homem a deturpar sua existência.

Especificamente sobre o *modo de vida prática* que aqui interessa, esse é caracterizado pelos autores como: *modo de vida produtiva*, *modo de vida negocial* e *modo de vida quotidiana*, que se fazem comuns a todo e qualquer homem por necessidade – nestes modos, o homem tão somente busca e/ou usa de alguma forma os bens úteis que lhe são necessários, suficientes e convenientes para viver, tão somente para viver. Portanto, seus atos são meios para fins últimos que ele encontraria nos modos de vida contemplativa, expressiva e política. É este modo de vida que defendo como o modo de vida que é próprio da administração. Nos próximos tópicos pretendo desenvolver a reflexão acerca do espaço onde se manifesta esse modo de vida da administração.

5.2 O “ADVENTO DO SOCIAL” E OS ESPAÇOS DA POLÍTICA E DA ADMINISTRAÇÃO

Em sua análise sobre a modernidade⁷⁴, Arendt (2013, p. 39-40) observa que a distinção entre público⁷⁵ e privado⁷⁶ tornou-se obsoleta, pois “com a ascendência da

⁷³ Segundo Bini (2014, p. 49) *εὐδαιμονία* – (*eydaimonian*), um daqueles termos gregos de difícil tradução porque o conceito é mais abrangente do que o nosso: *εὐδαιμονία* engloba também as ideias correlatas de bem-estar e prosperidade; importante ressaltar que para Aristóteles não se trata de um estado passivo de sentimento, mas de uma forma de atividade.

⁷⁴ Arendt (2011a, p. 54) faz uma distinção entre “era moderna” e “mundo moderno”. Segundo ela, a era moderna “surge com as Ciências Naturais no século XVII, atinge seu clímax político nas revoluções do século XVIII e desenrola suas implicações gerais após a Revolução Industrial do século XIX”; o mundo moderno situa-se no século XX e “veio à existência através da cadeia de catástrofes deflagrada pela Primeira Guerra Mundial”. Politicamente, afirma Arendt (2013, p. 7) “o mundo moderno em que vivemos hoje nasceu com as primeiras explosões atômicas”.

⁷⁵ O termo ‘público’ denota dois fenômenos intimamente correlatos, mas não completamente idênticos. Significa, em primeiro lugar, que tudo o que aparece em público pode ser visto e ouvido por todos e tem maior divulgação [...] Em segundo lugar, o termo ‘público’ significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que privadamente possuímos nele (ARENDR, 2013, p. 61,64).

⁷⁶ O termo ‘privado’ tem significado, em sua acepção original de privativo. Viver uma vida inteiramente privada significa, acima de tudo, estar privado de coisas essenciais a uma vida verdadeiramente humana: estar privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros, privado de uma relação ‘objetiva como eles

sociedade, isto é, do ‘lar’ (*oikia*) ou das atividades econômicas ao domínio público, a administração doméstica e todas as questões antes pertinentes à esfera privada da família transformaram-se em preocupação coletiva”. D’Entrèves (1994, p. 59) destaca que essa expansão das atividades econômicas observada por Hannah Arendt representa uma “destruição da fronteira que separa o privado do público” reduzindo a política a “um assunto de economia doméstica nacional, isto é, a uma atividade não mais caracterizada por ação, liberdade, participação e deliberação, mas por trabalho, necessidade, governo e administração burocrática”.

Um fator decisivo apontado por Arendt (2013, p. 46,49) é que o aparecimento da sociedade como um fenômeno moderno, “não apenas turvou a antiga fronteira entre o privado e o público, mas também alterou o significado dos dois termos e a sua importância para a vida do indivíduo e do cidadão, ao ponto de torna-los quase irreconhecíveis”. Segundo ela, a expansão do espaço social acaba por aprisionar o espaço privado à intimidade, restringindo assim, as possibilidades de ação no espaço político. Então, ao invés da ação, “a sociedade espera de cada um dos seus membros certo tipo de comportamento, impondo inúmeras e variadas regras, todas elas tendentes a “normalizar” os seus membros, a fazê-los comportarem-se, a excluir a ação espontânea ou a façanha extraordinária”.

Para Arendt há uma confusão estabelecida entre social e político, pois a modernidade “eclipsou” o espaço que é próprio da política. Tal espaço, que ela caracteriza como espaço-entre (*in-between*),

não é tangível, pois não há objetos tangíveis nos quais ele possa se solidificar: o processo de agir e falar não pode deixar atrás de si tais resultados e produtos finais. Mas, a despeito de toda a sua intangibilidade, o espaço-entre é tão real quanto o mundo das coisas que visivelmente temos em comum. Damos a essa realidade o nome de ‘teia’ de relações humanas, indicando pela metáfora sua qualidade de certo modo intangível (ARENDR, 2013, p. 228-229).

O espaço político que Arendt defende⁷⁷, portanto, não é um lugar físico; é a organização das pessoas tal como ela resulta do agir e falar em conjunto, e o seu verdadeiro

decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas, e privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida. A privação da privatidade reside na ausência de outros; para estes, o homem privado não aparece, e, portanto, é como se não existisse (ARENDR, 2013, p. 71-72).

⁷⁷ Assim como Hannah Arendt, Guerreiro Ramos também foi sensível a essa questão dos “espaços” ao destacar as limitações nos espaços destinados a administração e a política. No livro *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração* ele evidencia a necessidade de “distinguir os espaços existenciais do homem” (1983 [1966], p. 48). No ensaio *Administração e política à luz da sociologia* (2012 [1946], p. 100), ele afirma que “o sucesso da administração depende de sua modéstia e de sua humildade. Na medida em que ela **sabe distinguir os seus domínios daqueles que pertencem a outras ciências** e se dispõe a uma tensão crítica relativa aos seus procedimentos, permanece um instrumento de progresso, erigindo-se em verdadeira prestidigitação quando transpõe estes limites e normas” (grifos meus).

espaço situa-se entre as pessoas que vivem juntas com tal propósito, não importa onde estejam. Fuss (1979, p. 168) evidencia isso citando a *Oração Fúnebre* de Pericles: “onde quer que vás, serás uma *pólis*”, ou seja, “a substância da política é o espaço das aparências que distingue e ainda liga os homens e que, na sua essência viva, é independente do tempo, do lugar e das circunstâncias físicas”.

Cabe destacar que essa ideia de espaço social defendido por Hannah Arendt foi criticada por alguns autores. Habermas (1993, p. 109), por exemplo, afirma que ao “estilizar a imagem da *pólis* grega, transformando-a na essência do político, que constrói dicotomias conceituais rígidas entre ‘público’ e ‘privado’”, é natural que admita como sintoma patológico (da confusão entre o político e o social) “uma relação caracteristicamente nova e complementar entre o Estado e a economia”. D’Entrèves (1994, p. 60) aponta que a análise de Hannah Arendt assim posta, é “incapaz de reconhecer que uma economia capitalista moderna constitui uma estrutura de poder, determina a alocação de recursos e a distribuição de responsabilidades e recompensas”. Na mesma direção, Sheldon Wolin afirma que Arendt,

nunca conseguiu compreender a lição básica ensinada não apenas por Marx, mas também pelos economistas clássicos, de que uma economia não é meramente trabalho, propriedade, produtividade e consumo: é uma estrutura de poder, um sistema de relações contínuas em que o poder e a dependência tendem a tornar-se cumulativos e as desigualdades são reproduzidas em formas cada vez mais sofisticadas (WOLIN, 1983, p. 9-10).

Apesar desses julgamentos, o estudo de Wagner (2002, p. 159) – que visa explicitar o pensamento de Hannah Arendt e da crítica que ela dirigiu ao pensamento de Karl Marx -, traz a baila uma reflexão que nos permite pensar não apenas uma intersecção entre as ideias desses dois autores, mas também a compreensão de que “a esfera social é o espaço em que vivem os homens isolados”. Como bem observa Wagner (2002, p. 147-148), Arendt reconhece o fato de que “a política é apenas uma função da sociedade e que a ação, o discurso e o pensamento são, fundamentalmente, superestruturas assentadas no interesse social”. A política como função da sociedade é “uma decorrência da ocupação do espaço público pelas atividades econômicas, aquelas atividades que, entre os antigos, estavam restritas ao espaço privado”. Ao avançar para o espaço público, a administração doméstica transformou-se, segundo Arendt (2013, p. 40), em “preocupação *coletiva*”.

Assim, Arendt está de acordo com Marx quanto ao fato de ser a sociedade moderna um espaço fundamentalmente voltado para as necessidades do homem. O que distancia essa pensadora de Marx é que enquanto as fronteiras entre os espaços público e privado constituem o mais importante referencial arendtiano para a compreensão da natureza da sociedade moderna, essas fronteiras não representam sequer uma questão para Marx. Arendt vê na esfera social uma ausência – a ausência

daquelas fronteiras -, enquanto Marx nada vê: nem as fronteiras, porque essas praticamente inexisiam, em sua época, nem a ausência das mesmas, já que ele não dispunha do mesmo referencial utilizado por Arendt (WAGNER, 2002, p. 148).

O que permeia essa confusão em torno da questão social proposta por Arendt é que sua visão de ver a sociedade moderna é diferente da visão de Marx. De acordo com Wagner (2002, p. 148), há de se considerar o tempo e o local diferenciados em que esses dois pensadores “foram buscar as experiências capazes de lhes permitir compreender a realidade moderna. Enquanto Arendt buscou a experiência grega que é a origem da cultura ocidental, Marx posicionou-se na própria sociedade moderna”. Do ponto de vista do espaço social como isolamento entre os homens, Wagner (2002, p. 152) afirma que para Marx esse isolamento “é o resultado da libertação do homem em relação à comunidade, de modo que o homem, a partir de um tal isolamento, passa a defender os seus próprios interesses privados”. Para Arendt, “esse mesmo isolamento é o resultado da ocupação do espaço público pela atividade do trabalho (*labor*), atividade que anteriormente, havia se localizado sempre na esfera privada”.

Um último aspecto dessa reflexão sobre os espaços público/privado e social/político está vinculado ao principal foco da crítica de Hannah Arendt à modernidade. Segundo ela, o homem deve realizar atividades profundamente diversas em suas significações, mas “nenhuma atividade pode tornar-se excelente se o mundo não proporciona um espaço adequado para o seu exercício” (ARENDR, 2013, p. 60). Portanto, a menos que haja uma localização adequada destas atividades no mundo, corremos o risco de perder a única atividade especificamente humana: a ação, pois não lhe resguardamos o “espaço político por excelência”.

No que diz respeito ao “espaço existencial” da administração, a partir das especulações sobre modos de vida de Azevedo e Grave (2014), é possível situa-la no modo de vida prática, isto é, no modo de vida em que o homem calcula aquilo que lhe é necessário ou útil. Assim a administração guarda sua conformidade com os negócios ou assuntos humanos, ou seja, na relação que se dá entre os humanos e que tem caráter utilitário, tanto no âmbito privado quanto no âmbito público.

Se, nos termos de Hannah Arendt, num primeiro momento a administração se fazia presente no “espaço existencial” da esfera privada, sendo produção familiar (*oikos*), a partir do surgimento do social ela expande-se para a esfera pública, primeiramente como produção coletiva e, posteriormente, como produção social. Assim, com o advento do social, a administração veio se manifestar “no seio das práticas sociais, donde se extrai o seu caráter vinculativo com as práticas organizacionais” (AZEVEDO e GRAVE 2004, p.130). É este

espaço, portanto, que compreendo como aquele que é próprio da administração. No próximo tópico procuro demonstrar, por meio de exemplos, como a administração se faz presente neste espaço e qual é o seu lugar na vida política.

5.3 SITUANDO A ADMINISTRAÇÃO NO MODO DE VIDA PRÁTICA: “O BOM GOVERNO”

Nesse tópico recorro à ideia de “bom governo” de Hannah Arendt⁷⁸ para reafirmar a administração como política no modo de vida prática. A ideia embrionária de “bom governo” está presente na obra intitulada *Sobre a Revolução* em que a autora indaga acerca do significado e do legado das duas revoluções fundadoras da história política moderna – a francesa e a americana. Ao analisar a revolução americana, Arendt (2011b) descreve o “bom governo” como exemplo de atividade administrativa reconhecendo seu caráter distintivo da ação política. Segundo ela,

o curso da Revolução Americana conta uma história inesquecível e pode ensinar uma lição sem igual; pois essa revolução não eclodiu, mas foi feita por homens deliberando em conjunto e com a força dos compromissos mútuos [...] e de fato foi o próprio acontecimento que decidiu, como havia insistido Hamilton, que os homens ‘são realmente capazes [...] de estabelecer um bom governo, a partir da reflexão e da escolha’, que não estão ‘destinados para sempre a depender do acaso e da força para suas constituições políticas’ (ARENDR, 2011b, p. 273).

Conforme observa Rodriguez (2008), de um lado do bom governo há uma tradição de autoajuda e trabalho público prático que Hannah Arendt vê nos primeiros colonos e que fornece uma inspiração instrumental para as instituições. Do outro lado, estão os atores políticos nas associações que apresentam um desafio à autoridade dos imperativos instrumentais porque suas ações se originam em um amor à liberdade que por vezes entra em conflito com a trajetória de uma postura puramente instrumental.

Contemporaneamente, essa ideia de “bom governo” está ilustrada no texto de Hannah Arendt intitulado *Reflexões sobre Little Rock*. Inspirada pelos eventos de integração racial que ocorriam no estado de Arkansas, Arendt (2004) desenvolveu esse texto crítico visando

⁷⁸ Hannah Arendt apresenta seu entendimento sobre a relação entre administração e política sob duas perspectivas. A primeira, referenciada pela autora como “administração burocrática”, está muito próxima da vertente da dicotomia que entende política e administração como esferas separadas. A segunda, que Hannah Arendt refere-se a prática do “bom governo”, é muito próxima da proposta que trazemos para o debate, qual seja administração política no modo de vida prática.

contribuir para o debate sobre discriminação e segregação. O ponto de partida de suas reflexões,

foi uma fotografia nos jornais que mostrava uma menina negra saindo de uma escola recém integrada a caminho de casa: perseguida por uma turba de crianças brancas, protegida por um amigo branco de seu pai, a face dando um testemunho eloquente do fato óbvio de que ela não estava precisamente feliz. A fotografia revelava a situação em poucas palavras, porque aqueles que nela apareciam foram diretamente afetados pela ordem do tribunal federal, as próprias crianças (ARENDRT, 2004 p. 261).

Ao criticar a decisão do governo de utilizar as forças federais para iniciar a dessegregação dos negros pelas escolas públicas, Arendt (2004) denuncia esse ato político como uma exposição das crianças a uma situação para a qual nem mesmo os adultos envolvidos estavam preparados para enfrentar. Segundo Rodriguez (2008, p. 500) “à luz dessas preocupações, ela se recusa a ver a política como uma decisão política legítima que deve ser seguida de uma implementação administrativa inflexível e inquestionável”.

A principal visão de Arendt nesse exemplo de Little Rock é que existem sérias limitações em quaisquer tentativas de se consertar o mundo sem enfatizar o diálogo. Para esse caso específico, Arendt apresenta a seguinte alternativa pelo caminho do “bom governo”:

Entretanto, se eu estivesse firmemente convicta de que a situação no Sul poderia ser materialmente melhorada pela educação integrada, tentaria organizar – talvez com a ajuda dos *quakers* ou de algum outro grupo de cidadãos da mesma opinião – uma nova escola para as crianças brancas e negras e a faria funcionar como um projeto-piloto, como um meio de persuadir outros pais brancos a mudar a sua atitude. Sem dúvida, nesse caso também usaria as crianças no que é essencialmente uma batalha política, mas pelo menos teria me assegurado de que as crianças estão todas na escola com o consentimento e a ajuda de seus pais (ARENDRT, 2004, p. 263).

Ao sugerir um modelo de uma escola integrada juntando-se aos Quakers, a autora pensou em dissolver os preconceitos que operavam sobre as relações entre preto e branco. Na visão de Arendt (2004, p. 272), o “bom governo” não deve abolir a discriminação e forçar a igualdade sobre a sociedade, mas pode favorecer “a igualdade dentro do corpo político. Pois a igualdade não só tem a sua origem no corpo político; a sua validade é claramente restrita à esfera política. Apenas nesse âmbito somos todos iguais”. Assim, esse modelo sugerido por Arendt provocaria uma transformação genuinamente política, pois seria realizado prosseguindo um objetivo aberto e com métodos revisáveis, o que preservaria a pluralidade dos atores envolvidos.

Um último exemplo para ilustrar essa ideia de “bom governo” diz respeito à questão habitacional. Arendt (1979, p. 328) afirma que, do ponto de vista da questão social, “não deve haver qualquer debate sobre a questão de que todos deveriam ter uma habitação decente”. Por

outro lado, decidir se habitação adequada significa integração ou não, “certamente é uma questão política”. Então

em cada uma dessas questões há uma dupla face. E uma dessas faces não deve estar sujeita ao debate [...] a questão política é que essas pessoas amam o seu bairro e não querem se mover, mesmo que você lhes dê mais um banheiro. Esta é, de fato, inteiramente uma questão discutível, e uma questão pública, e deve ser decidida publicamente e não de cima para baixo. Mas se é uma questão de quantos metros quadrados cada ser humano precisa para poder respirar e viver uma vida digna, isso é algo que realmente podemos descobrir (ARENDRT, 1979, p. 318-319).

Em circunstâncias como essa, os atores políticos reagem às políticas de renovação urbana com o argumento de “amor pelo bairro”, forçando a administração substituir a decisão instrumental de obrigar-lhes a mudarem de local. Assim, esses atores tornam-se parceiros envolvidos nas questões político-administrativas. Essa garantia [aos atores políticos] de “seu devido lugar na esfera pública” é, na visão de Arendt (2011b, p. 349), a “tarefa do bom governo e sinal de uma república bem ordenada”. Na medida em que a administração não se reduz a identificar e aplicar regras formais, mas envolver diferentes opiniões do mundo, ela acaba desempenhando “um papel significativo na entrega de um bom governo aos cidadãos” (RODRIGUEZ, 2008, p. 507).

Um aspecto importante nessa ideia de “bom governo” é que a administração difere daquilo que Arendt (2013, p. 34) caracteriza como mera “administração doméstica coletiva”. Conforme observa Rodriguez (2008, p. 497), os administradores envolvidos no “bom governo” se esforçam para “manter o mundo” e não contam com conhecimento objetivo sobre o que fazer e como fazê-lo. Ao invés disso, eles olham para o mundo em si, e para os indivíduos que nele habitam visando obter informações sobre o que fazer. “Nesta perspectiva, os dois lados do bom governo – administração e política – se movem uma ao lado da outra e estão entrelaçadas, mas não reconciliadas”.

Expandindo um pouco mais essa ideia de “bom governo”, Camilla Stivers (1996) apresenta uma visão de administração que se preocupa principalmente com o bem-estar humano, mantendo-se devidamente informada pelos pontos de vista dos atores políticos. Conforme observa Rodriguez (2008), a autora sugere que os administradores assumam um papel de advocacia e não sejam apenas competentes em questões metodológicas sobre implementação de políticas, mas empreendam em pesquisas que lhes digam o que defender com base naquilo que pode melhorar o mundo. Assim,

apenas em diálogo com os cidadãos os administradores podem construir uma ‘perspectiva de agência’ que represente um entendimento defensável do interesse público. São nas relações com os cidadãos ativos que a administração pública se

torna legitimamente política: não através da obtenção de consenso, o que quase nunca é possível, ou através da luta pela intimidade mais adequada à amizade do que a cidadania; mas sim através da manutenção do diálogo público em curso (STIVERS, 1996, p. 274).

Para Stivers (1996), “governar bem” é ação no espaço público (social) comprometendo-se com a “construção contínua do mundo”. Mas como proporcionar essa ação no sentido arendtiano se a configuração atual nos apresenta uma sociedade como inibidora da ação? Afinal,

um fator decisivo é que a sociedade, em todos os seus níveis, exclui a possibilidade de ação, que outrora era excluída do lar doméstico. Ao invés de ação, a sociedade espera de cada um dos seus membros certo tipo de comportamento impondo inúmeras e variadas regras, todas elas tendentes a ‘normalizar’ os seus membros, a fazê-los comportarem-se, a excluir a ação espontânea ou a façanha extraordinária (ARENDR, 2013, p. 49).

O “fio condutor” sugerido por Stivers (1996) é a crença de Hannah Arendt de que a abertura é a condição *sine qua non* da política. Assim, a viabilidade da ação no espaço público depende da abertura de novas alternativas, para novos começos, aquilo que Arendt chamou de “aumento”. Essa ideia de abertura deriva da análise de Arendt sobre a natureza política da autoridade. Segundo ela, a autêntica autoridade política é equivalente ao entendimento Romano de “augere”⁷⁹ ou a habilidade para continuar aumentando a fundação.

Essa abertura, portanto, deve ser tarefa da administração. Na visão de Stivers (1996, p. 270), a administração é quem educa (ou deveria educar) os indivíduos para que se tornem cidadãos (ativamente engajados na política). Educar, “significa ajudar os cidadãos a entender as dificuldades e os compromissos inerentes aos complexos desafios que a nossa sociedade enfrenta” (BARTH, 1996, P. 175). Numa perspectiva processual, a administração facilita o contato autêntico e a integração entre governo e cidadania. Então, cabe a ela “promover processos que envolvam os cidadãos na governança como forma de aproximá-los dos políticos e da política” (BARTH, 1996, P. 179).

Cabe ressaltar que esse resgate da ideia de “bom governo”, aqui simbolizando a administração no modo de vida prática, está em sintonia com o pensamento de Woodrow Wilson no que diz respeito a sua identificação com a proposta de **integração nacional** do Estado Americano. Conforme mencionei em minha análise do pensamento de Wilson, tendo ele a consciência do caráter generalizado da relação entre cidadãos e governo na era

⁷⁹ A palavra *auctoritas* é derivada do verbo *augere*, “aumentar”, e aquilo que a autoridade ou os de posse dela constantemente aumentam é a fundação. Aqueles que eram dotados de autoridade eram os anciãos, o Senado ou os *patres* os quais a obtinham por descendência e transmissão (tradição) daqueles que haviam lançado as fundações de todas as coisas futuras, os antepassados chamados pelos romanos de maiores (ARENDR, 2011a, p. 163-164).

industrial, sua expectativa era de que a sociedade moderna mantivesse um equilíbrio entre o indivíduo e a comunidade com uma liderança política assegurando, nas palavras de Cook (2007, p. 5), uma “boa administração”. Portanto, segundo pensava Wilson, a administração deveria assumir a função (política) de principal e mais frequente ponto de contato entre a sociedade e o estado democrático moderno.

Também está em sintonia com as preocupações de Weber que denunciou a tendência expansiva da burocracia de se apropriar do terreno da ação política. Segundo ele, a ação da burocracia, que é racional quando limitada a sua esfera, torna-se irracional quando atinge outras esferas. Então, a ideia de “bom governo” intenta diminuir essa tendência preservando os “espaços existenciais” da política e da administração.

Defender a tese de que a administração é política no modo de vida prática, significa dizer que há elementos políticos na administração, mas nem por isso a administração é política “por excelência”. Não se trata da “política pura”, da política enquanto liberdade no sentido arendtiano, afinal, a administração também possui uma natureza racional-instrumental que, no limite, deforma-se em “burocracia pura” ou, nas palavras de Arendt (2013, p. 55), num “governo de ninguém”. Nessa circunstância não há administração nem política, pois prevalece o coincidente na posição aparente uma da outra.

Por fim, defender a tese de que a administração é política no modo de vida prática, também implica declarar que, embora seja difícil saber exatamente onde está (se é que existe) a linha divisória entre administração e política, há espaços que lhes são próprios e devem ser preservados para que, tanto a administração como a política exerçam a excelência. Em verdade, há um movimento contínuo, uma correlação tensional entre administração e política. Trata-se de uma relação com característica essencialmente dialética, no sentido gurvitchiano, pois há situações em que elas se recobrem, enquanto em outros momentos permanecem distintas; que ora convergem em seus processos internos, ora divergem; que, às vezes, se misturam e outras, se opõem.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese se configura como mais um estudo no âmbito do tema da relação entre administração e política. Tendo firmada a posição em defesa da natureza política da administração, reafirmando que ela é política no modo de vida prática, minha ambição foi expandir o debate, um pouco mais talvez do que já foi feito, especialmente por Santos (2009) e Azevedo e Grave (2014). Assim, o caminho que tomou foi, em seus marcos gerais, o mesmo tomado pelos autores que sinalizam em seus estudos a afirmativa de que a administração é política.

Cabe destacar que essa afirmativa não é novidade, pois a natureza política da administração já fora demonstrada indiretamente pelos clássicos aqui interpretados. Pioneiramente Wilson (1887) afirmou que a administração seria “o próprio governo em ação”. Situação semelhante foi proclamada por Goodnow (2000 [1900]) ao dizer que a função da administração é “executar a vontade do estado”. E ainda Weber clamava por uma liderança política capaz de impor sobre a administração um controle porque toda tomada de decisão política estaria nas mãos dos burocratas. Assim, para esses clássicos, a administração era vista como uma atividade politicamente instruída.

A natureza política da administração também está presente nos debates contemporâneos. Na abordagem da complementaridade, James Svara afirma haver entrelaçamento, interdependência, influência recíproca e ampla interação entre administração e política, de modo que é difícil, especialmente no plano empírico, delimitar-se onde termina uma e começa a outra. Quanto à abordagem dicotômica, embora num primeiro momento pareça “retirar” a política da administração, seu maior defensor, Patrick Overeem, afirma que “uma separação completa e definitiva entre política e administração nunca vai ser estabelecida”.

Defender a natureza política da administração não significa dizer em termos de lógica aristotélica (A é B) que administração é igual a política. A administração é aqui entendida como preconizam Azevedo e Grave (2014, p. 699), ou seja, uma ação (*práxis*) que se manifesta com maior intensidade “no âmbito das organizações, como formas sociais modernas que produzem bens úteis” e, para além dos fins organizacionais, “está teleologicamente comprometida com a existência humana; não uma existência qualquer, ressalve-se mas aquela em que o homem vive bem (*eudaimonon*)”. Assim, a administração é política no âmbito da vida prática sob os diversos aspectos já mencionados na introdução

desta tese. Nesses termos, a administração configura-se “como uma questão tendentemente política, no modo de vida prática” (AZEVEDO e GRAVE, 2014, p.709), não se confundindo, portanto, com a política por excelência que se situa no modo de vida política. A política por excelência, segundo Arendt (2013, p.21), “baseia-se na pluralidade dos homens” e “trata da convivência entre diferentes”. Seu espaço é um espaço de liberdade e espontaneidade humanas. Conforme aponta Sontheimer (2013, p.9), este espaço “está muito acima da compreensão usual e mais burocrática da coisa política, que realça apenas a organização e a garantia da vida dos homens”. Portanto, no espaço existencial da política por excelência, a administração não pode se fazer presente, pois sua natureza racional-instrumental é refratária da política.

Cabe ainda registrar quatro implicações desse modo de pensar a natureza política da administração. A primeira implicação diz respeito à formação de administradores. No Brasil, historicamente, a formação em administração tem sido influenciada pelo gerencialismo (*management*). Isso tem obscurecido ou deixado de lado a questão política da administração. Como bem apontou Fernando Coelho (2006) em sua tese de doutorado, que visou a reconstrução da trajetória do ensino de graduação em administração pública no país, a dicotomia política-administração tem sido um dos principais obstáculos⁸⁰ no ensino de graduação. Segundo ele,

a dicotomia política-administração subsiste ante as controvérsias entre a perspectiva substantiva de política públicas e a perspectiva instrumental de gerência pública – que rivalizam politicismo e tecnicismo, governança e gerencialismo, concepção e execução, know-what e know-how (COELHO, 2006, p. 126).

Ao prevalecer a dicotomia, o autor argumenta que o fato de as áreas de política e administração não dialogarem entre si põe em risco os cursos de graduação em administração pública, pois tornam-se uma “justaposição de disciplinas” que pouco contribui para a formação dos administradores. Nessa forma de pensar dicotomicamente, a administração é compreendida de maneira tecnicista, mecânica e executora de ações julgadas e decididas *a priori*. A administração é vista como o escravo aristotélico⁸¹ mencionado por Long (1952, p.

⁸⁰ Os obstáculos apontados por Coelho (2006, p. 115) são os seguintes: falta de identidade do ensino, mimetismo de administração de empresas, dicotomia política-administração, escassez de material didático, carência de corpo docente e falhas na interface teoria-prática.

⁸¹ Aristóteles trata do tema *Escravidão Natural* no Livro I da Política. Segundo ele, alguns homens nasciam para ser senhores e outros para ser escravos; os primeiros mandavam, os segundos obedeciam: “Há também, por natureza, visando a conservação das espécies, um ser que comanda e outro que obedece: aquele que é capaz de providência, por sua inteligência, é por natureza o senhor; e aquele que é capaz pelo vigor de seu corpo, de pôr em ação aquilo que o senhor prevê, é um súdito e, por natureza, um escravo; por conseguinte, senhor e escravo tem o mesmo interesse” (ARISTÓTELES, 2001, p. 54).

808), ou seja, “um instrumento de ação para a vontade de outro, capaz de recuperar os comandos da razão, mas incapaz de raciocínio”. “Um instrumento ao invés de um cérebro” (LONG, 1954, p. 22). Pensar dicotomicamente, portanto, é pensar a administração parcialmente. Pensá-la a partir da proposta defendida nesta tese implica o que Joao Ubaldo já clamava nos anos 60, ou seja, formar o administrador “não como um técnico, mas como uma categoria especial de cientista: o humanista, praticante da ciência social, interprete da realidade e agente de mudança, dentro de campo de atividades específicas” (RIBEIRO, 2006 [1968], p. 172).

A segunda implicação também é de cunho formativo, mais especificamente, a formação em administração pública. Pensar a administração como política implica reconhecer a correlação tensional que existe entre burocracia e democracia. Assim, o servidor público precisa de uma formação que lhe possibilite, “realizar uma autoconsciência de sua índole e submeter as suas elaborações a uma crítica sociológica permanente”; em suma, receber forte “preparação técnica” além da aprendizagem de “conhecimentos sociológicos” de seu campo de atuação (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 104-105). Acrescenta-se ainda a importância do administrador público em compreender a política não apenas no âmbito do modo de vida prática no qual ele estará inserido, mas também a política preconizada por Hannah Arendt. Assim o administrador público tornar-se-ia um facilitador dos processos de liberdade para discurso e ação política. Nesse papel de facilitador, estaria habilitado a instruir, dialogar, interpretar as demandas do cidadão para converter em políticas públicas que possam atender às necessidades de bem-estar dos indivíduos.

A terceira implicação é direcionada para as discussões da Nova Administração Pública (NAP). Diferentemente do viés gerencialista, em que essas discussões gravitam em torno da dicotomia política-administração (PAULA, 2003; GOMES, 2009), pensar a Nova Administração Pública a partir da natureza política da administração, combinando ação (*práxis*), política e técnica, pode contribuir com a construção de uma visão compartilhada em torno da política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade. Pensar a administração no âmbito da vida prática como um agente de interlocução entre governo e sociedade é avançar na questão da inserção dos indivíduos no engajamento político, muito comum na lógica presente nos Fóruns Temáticos, nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. Aqui a ideia de “bom governo” é uma alternativa à estrutura atual de funcionamento da dinâmica organizacional da administração pública que geralmente está condicionada a uma cultura política autoritária e patrimonial.

Por fim, a quarta implicação está relacionada ao apoliticismo da classe política⁸². Nas últimas eleições para prefeitos do Brasil, o mote de campanha “**Não Sou Político, Sou Gestor**”, foi comum em várias cidades⁸³. Ora, esse apoliticismo administrativo só faz sentido a partir do pensamento dicotômico. O dia a dia dos prefeitos que adotaram esse tipo de discurso tem revelado como são infundados os argumentos daqueles que assim acreditam. Pensar em “*mais gestão e menos política*” – para preservar os valores administrativos – ou “*mais controle político sobre a administração*” – para preservar os valores políticos, será sempre um duplo dilema: 1) a administração é, ao mesmo tempo, ameaçadora (quando pensada “fora de seu espaço existencial”) e indispensável; 2) a democracia exige que a administração seja tanto subordinada (estar sob a supervisão política) como independente (ser profissional e eficiente). O resultado é uma *correlação tensional* entre administração e política. Assim, esse tipo de discurso proferido pelos políticos dificilmente se realiza em sua plenitude porque uma separação completa e definitiva entre administração e política nunca será estabelecida, pois a administração é política.

⁸² Recentemente Azevedo e Albernaz (2017, p. 4) escreveram um texto intitulado “A falácia da administração apolítica” que retrata essa questão.

⁸³ João Doria (PSDB) – eleito prefeito da cidade de São Paulo; Daniel Guerra (PRB) – eleito em Caxias do Sul-RS; Marcelo Crivella (PRB) – eleito no Rio de Janeiro; Alexandre Kalil (PHS) – eleito em Belo Horizonte; são alguns dos candidatos que adotaram discursos semelhantes a esse mote de campanha.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

AGAMBEN, G. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

_____. **Infância e história: destruição da experiência e origem da história**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

_____. **Meios sem fim: notas sobre a política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

AMATO, P. M. **Introdução à administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

APPLEBY, P. H. **Policy and administration**. Alabama: University of Alabama Press, 1949.

APSA – American Political Science Association. Disponível em: <http://www.apsanet.org/ABOUT/Leadership-Governance/APSA-Presidents-1903-to-Present>. Acesso em: 04 abr. 2017.

ARENDT, H. On Hannah Arendt. In: HILL, M. A. (Ed.) **Hannah Arendt: the recovery of the public world**. New York: St. Martin's Press, 1979, p.301-339.

_____. Reflexões sobre Little Rock. In: ARENDT, H. **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: CIA das Letras, p.160-281, 2004.

_____. **Entre o Passado e o Futuro**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011a.

_____. **Sobre a Revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011b.

_____. **A Condição Humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

_____. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: EDIPRO, 2014.

AZEVEDO, A.; GRAVE, P. S. Administração – O que é isto? Primeiro: o modo de vida que lhe é peculiar. In: Encontro Anual da ANGRAD, 15, 2004. Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: 2004.

_____. Prolegômenos a toda a Administrologia possível: Administração. O que é isto? **Organizações & Sociedade (Online)**, v. 21, p. 695-712, 2014.

AZEVEDO, A.; ALBERNAZ, R. O. **A falácia da administração apolítica**. *Jornal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, ano XX, n. 205, p.4, p.4, setembro, 2017.*

BACHARACH, S. B.; LAWLER, E. J. **Power and politics in organizations**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1980.

BARRETO, S. S. A construção da “Administração Política” e suas contribuições para a ciência da administração. **Revista de Administração Política**, v. 4, n.2, p. 77-97, 2011.

BARTH, T. J. Administering in the Public Interest. In: WAMSLEY, G. L.; WOLF, J. F. (Eds.) **Refounding Democratic Public Administration**. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 1996. p. 168-197.

BEETHAM, D. **Max Weber and the theory of modern politics**. 2nd ed. London: George Allen & Unwin Ltd., 1985.

BÉNATOUÏL, T.; BONAZZI, M. From The Presocratics to The End of Antiquity: An Overview. In: BÉNATOUÏL, T.; BONAZZI, M. (Eds.) **Theoria, Praxis and the Contemplative Life after Plato and Aristotle**. Brill: Leiden – Boston, 2012.

BERLIN, I. **The Power of Ideas**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

BIANCHI, A. O conceito de Estado em Max Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 92, p.79-104, 2014.

BINI, E. T. Tradução, textos adicionais e notas. In ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: EDIPRO, 2014.

BLUNTSCHLI, J. C. **Lehre vom Modern Stat: Politik als Wissenschaft**. Stuttgart: Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung, 1876.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política** – Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13.ed, 2010.

BOYNE, G. A.; JAMES O.; PETER, J.; PETROVSKY, N. Does political change affect senior management turnover? An empirical analysis of top-tier local authorities in England. **Public Administration**, v. 88, n. 1, p.36–153, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Tecnocracia e Contestação**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1972.

_____. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

_____. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

BUSTAMANTE, M. T. **As organizações como sistemas políticos: uma leitura à luz do pensamento político de Hannah Arendt**. 2011. 108 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Positivo, Curitiba.

CALVINO, I. **Por que ler os clássicos?** 5 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

CAMPBELL, C. S. J.; PETERS, B. G. The politics/administration dichotomy: Death or merely change? **Governance**, v.1, n. 1, p. 79-99, 1988.

CANOVAN, M. **The Political Thought of Hannah Arendt**. Methuen & Co Ltd, London, 1977.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1975a.

_____. **Prefácio**. In: A tecnocracia na história. Editado por Carlos Estevam Martins. São Paulo: Alfa Ômega, 1975b.

CAVALCANTI, T.B. Política e Tecnocracia. **Revista de Ciência Política**, v. 3, n. 2, p.3-20, abr/jun, 1969.

COELHO, F. S. **Educação Superior, Formação de Administradores e Setor Público: um estudo sobre o ensino de Administração – em nível de graduação – no Brasil**. 2006. 151 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo.

COHN, G. Introdução. In: WEBER, M. **Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Weber, M. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COKER, F. W. **Organismic Theories of the State: nineteenth century interpretations of the state as organism or as person**. New York: Columbia University, 1910.

_____. Dogmas of Administrative Reform: As Exemplified in the Recent Reorganization in Ohio. **American Political Science Review**, v.16, n.3, p. 399–411, 1922.

COOK, B. J. **Bureaucracy and self-government**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996.

_____. **Democracy and Administration: Woodrow Wilson's Ideas and the Challenges of Public Management**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2007.

CRAIDE et al. Administração política versus administração profissional: analisando o campo de conhecimento do ensino superior de administração. **Revista Brasileira de Administração Política**. v. 2, n. 1, p.77-99, 2009.

CUFF, R. D. Wilson and Weber: Bourgeois critics in an organized age. **Public Administration Review**, v. 38, n. 3, p. 240–244, 1978.

DAHL, R. A. The Science of Public Administration: Three Problems. **Public Administration Review**, v. 7, n. 1 (Winter, 1947), p. 1-11, 1947.

DALLARI, A. A. Controle político das empresas públicas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 87-98, jul/set, 1979.

DAVIDSON, J. F. Political science and political fiction. **The American Political Science Review**, v. 55, (December), p. 851-860, 1961.

D'ENTRÈVES, M. P. **The political philosophy of Hannah Arendt**. Londres: Routledge, 1994.

DEMIR, T. The complementarity view: Exploring a continuum in political-administrative relations. **Public Administration Review**, v. 69, n. 5, p.876-888, 2009.

DEMIR, T.; NYHAN, R.C. The politics-administration dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice. **Public Administration Review**, v. 68, n. 1, p. 81-96, 2008.

DENHARDT, R. B. **The Pursuit of significance**: Strategies for managerial success in public organization. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co., 1993.

_____. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, R. B.; BAKER, D. L. Five great issues in organizational theory. In RABIN, J; BARTLEY, H.W.; MILLER, G. J. (Eds.) **Handbook of Public Administration**, Boca Raton, FL: Taylor & Francis, 121-147, 2007.

DIAS, F. C. Presença de Max Weber na Sociologia Brasileira Contemporânea. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 14, n. 4, jul/ago, 1974.

DIMOCK, M. E. The Study of administration. **American Political Science Review**, v. 31, n. 1, p. 28-40, 1937.

_____. **Public administration**. 5th ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1983.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 37, p. 75-92, 2010.

DURHAM, G., Politics and administration in intergovernmental relations, **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 207, p.1-6, 1940.

FAORO, R. Tecnocracia e Política. **Revista de Ciência Política**, v. 7, n. 3, p.149-163 jul/set, 1973.

_____. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed., Volumes 1 e 2, Porto Alegre: Globo, 1979.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p.813-36, maio/jun, 2011.

_____. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p.959-979, nov/dez, 2016.

FERREIRA, V. R. S., MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, Artigo 7, Rio de Janeiro, jul/set, 2016.

FILIPPIN, M.; AZEVEDO, A. A relação entre Administração e Política: revisão dos debates e proposição preliminar. In: Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, 4, 2016. Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: 2016.

FILIPPIN, M. Administração e Política: Uma Relação Dialética. In: Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, 6, 2017. Florianópolis, *Anais...* Florianópolis, 2017a.

_____. Woodrow Wilson e a relação entre política e administração: para além do ensaio *The Study of Administration*. In: XLI Encontro da ANPAD – EnANPAD-2017, 16, 2017. São Paulo, *Anais...* São Paulo, 2017b.

FINER, H. Better Government Personnel. **Political Science Quarterly**, v. 51, n. 4, p. 569–99, 1936.

_____. Administrative responsibility in democratic government. **Public Administration Review**, v. 1, p. 335-350, 1941.

FISHER, T. Administração Pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 278-288, out/dez. 1984.

FREDERICKSON, H. G. **The spirit of public administration**. São Francisco, CA: Josey-Bass, 1997.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K.B. **The Public Administration Theory Primer**. Boulder CO: Westviews Press, 2003.

FREUND, J. **Sociologia de Max Weber**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, junho, 2000.

FRIEDRICH, C. J. Public policy and the nature of administrative responsibility. In: FRIEDRICH, C. J.; MASON, E. S. (Eds.) **Public Policy**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940.

FRIES, S. D. Staatstheorie and the new American science of politics. **Journal of the History of Ideas**, v. 34, n. 3, p.391–404, 1973.

FUSS, P. Hannah Arendt's conception of political community. In: HILL, M. A. (Ed.) **Hannah Arendt: the recovery of the public world**. New York: St. Martin's Press, 1979. p.157-176.

GAETANI, F. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. **Revista do Serviço Público**, v. 50 n. 4, p.92-115, out/dez, 1999.

GALE, S. A.; HUMMEL, R. P. A Debt Unpaid – Reinterpreting Max weber On Bureaucracy. **Administrative Theory & Praxis**, v. 25, n. 3, p.409–418, 2003.

GANDZ, J.; MURRAY, V. V. The Experience of Workplace Politics. **The Academy of Management Journal**, v. 23, n. 2 (Jun), pp. 237-251, 1980.

GARCIA, S. F. Burocracia e controle político: **Estudo de caso da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE)**. 2016. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

GAWTHROP, L. C. **Public service and democracy**: Ethical imperatives for the 21st century. New York: Chatham House, 1998.

GEORGIU, I. Seeing the Forest for the Trees: An Atlas of the Politics–Administration Dichotomy. **Public Administration Review**, v. 74, n. 2, p.156-175, March-April, 2014.

GOLEMBIEWSKI, R. T. **Public administration as a developing discipline**. New York: Marcel Dekker, 1977.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas) - EAESP/FGV, São Paulo.

GOMES, F. G. O jovem percurso da administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.7-24, jan./fev., 2012.

GOODNOW, F. J. **Comparative Administrative Law**: an analysis of the administrative systems national and local of the United States, England, France and Germany. G.P. Putnam's Sons, New York and London: The Knickerbocker Press, 1893.

_____. **Social Reform and the Constitution**. New York: Macmillan, 1911

_____. **Politics and Administration**: A Study in Government. 3. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003 [1900].

GOUVÊA, G.F.P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil: poder e lógica de ação**. 1994. 264 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

GRAY, B; ARISS, S. S. Politics and strategic change across organizational life cycles. **Academy of Management Review**, v.10, n.4, p.707-723, 1985.

GUERREIRO RAMOS, A. **Mito e verdade da revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

_____. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da Administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983 [1966].

_____. **A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

_____. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996 [1958].

_____. Administração e política à luz da sociologia. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 63, n.1, p.99-110 jan/mar, 2012 [1946].

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

_____. Next steps in public administration. **Public Administration Review**, v. 15, p.73-76, 1955.

GURVITCH, G. (Org.) **Industrialisation et Technocratie**. Semaine Sociologique. Paris: A. Colin, 1949.

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

HABERMAS, J. O conceito de poder em Hannah Arendt. In: FREITAG, B.; ROUANET, P. S. **Habermas**. São Paulo: Ática, 1993.

HANSEN, K. M., N. EJERSBO. The relationship between politicians and administrators: A logic of disharmony. **Public Administration**, v. 80, n. 4, p.733–750, 2002.

HARMON, M. M. **Public Administration’s Final Exam: A Pragmatist Restructuring of the Profession and the Discipline**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2006.

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

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HEIDENHEIMER, A.J. Politics, Policy and Policey as Concepts in English and Continental Languages: An Attempt to Explain Divergences. **The Review of Politics**, v. 48, n. 1 (Winter, 1986), pp. 3-30, 1986.

HENRY, N. Paradigms of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 35, n. 4, p. 378-386, 1975.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26^a. ed., 38^a. Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HYNEMAN, C. S. Administrative Reorganization: An Adventure into Science and Theology. **Journal of Politics**, v.1, n.1, p. 62–75, 1939.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, maio/jun. 1994.

KLÜGER, E. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 55, p. 75-96, set., 2015.

KNAPP, P. Hegel's Universal in Marx, Durkheim and Weber: The Role of Hegelian Ideas in the Origin of Sociology. **Sociological Forum**, v. 1, n. 4, p.586-609, 1986.

KNILL, C.; TOSUN, J. *Public Policy: a new introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

KROLL, M. Hypotheses and designs for the study of public policies in the United States. **Midwest Journal of Political Science**, v. 6, p.363-383, 1962.

LABRA, M. E. Proposições para o Estudo da Relação entre Política, Burocracia e Administração no Setor Saúde Brasileiro. **Cadernos de Saúde Pública**, RJ, v.1, n.4, p. 33-48, jan/mar, 1988.

LEPAWSKY, A. **Administration: The art and science of organization and management**. 3.ed. New York: Knopf, 1955.

LEVITAN, D. M. Political ends and administrative means. **Public Administration Review**, v. 3, p.353-357, 1943.

LIMA, L. L., D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n.1, p.46-63, jan/fev, 2017.

LINK, A. S. (ed.). **The Papers of Woodrow Wilson**, v. 5, 1885-1888. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1968.

_____. **The Papers of Woodrow Wilson**, v. 6, 1888-1890. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1969a.

_____. **The Papers of Woodrow Wilson**, v. 7, 1890-1892. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1969b.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LONG, N. Bureaucracy and constitutionalism. **American Political Science Review**, v. 46, n. 3, p.808-818, 1952.

_____. Public Policy and Administration: The Goals of Rationality and Responsibility. **Public Administration Review**, v. 14, n. 1 (Winter, 1954), pp. 22-31, 1954.

LOTTA, G. S., PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p.109-125, 2010.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**.

2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo.

LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L. **Burocracia e política na nova ordem Democrática brasileira:** o provimento de cargos no alto escalão do governo Federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, Relatório de Pesquisa nº 9,1998.

LOUREIRO, M. R. Controle Político da Burocracia no Presidencialismo Americano: uma Perspectiva Comparada com o Brasil. *EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações*, Relatório de Pesquisa nº 7, 2003.

LOVERIDGE, R. The city manager in legislative politics: A collision of role conceptions. *Polity*, v. 1, (Winter), p. 213-236, 1968.

LUKES, S. **O poder:** uma visão radical. Brasília, Editora UnB, 1980.

_____. **Power.** New York: New York University, 1986.

MARCH, J. G. The Business Firm as a Political Coalition. *Journal of Politics*, v.24, p.662-678, 1962.

MARTINS, C. E. **Tecnocracia e Capitalismo:** a política dos técnicos no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, Edições CEBRAP, 1974.

_____. **A tecnocracia na história.** São Paulo: Alfa Ômega, 1975.

_____. Governabilidade e Controles. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n.1, p.5-20, 1989.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-1964.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e Administração. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, jan/abr, 1997.

MEIER, K. J.; O'TOOLE Jr., L. J. **Bureaucracy in a democratic state:** a governance perspective. Johns Hopkins University Press. Baltimore, 2006.

MEIRELLES, F.; OLIVA, R. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 545-564, 2006.

MELO, R. P. de; PENEDO, E. S. R.; MOURA, R. P. Política *Versus* Administração: Em Busca de um Equilíbrio Possível Através da Gestão Pública Estratégica. In: Encontro da ANPAD, 33, 2009, São Paulo. *Anais...*, Rio de Janeiro: ANPAD, 2009.

MENEGHETTI, F. K.; GUARIDO FILHO, E. R.; AZEVÊDO, A. Por que Ler os Clássicos no Ensino e na Pesquisa em Administração? *RAC*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, pp. 695-709, Set./Out. 2014.

MEYNAUD, J. Qu'est-ce que la technocratie? **Revue économique**, v. 11, n. 4, p. 497-526, 1960.

MEZZOMO, T. M.; LAPORTA, C. B. A RAP e a Evolução do Campo de Administração Pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n.1, jan/mar, 1994.

MIEWALD, R. The Origins of Wilson's Thought: The German Tradition and the Organic State. In: RABIN, J.; BOWMAN, J. (Eds.) **Politics and Administration: Woodrow Wilson and the American Public Administration**, New York and Basel: Marcel Dekker, 1984. p.17-30.

MILLER, G. Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n.2, p. 289-327, 2000.

MINTZBERG, H. **Power in and around organizations**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.

MOMMSEN, W.J. **Max Weber and German politics, 1890-1920**. The University of Chicago Press, 1984.

MONTJOY, R.S.; WATSON. A case for reinterpreted dichotomy of politics and administration as a professional standard in council-manager government. **Public Administration Review**, v. 55, n. 3, p.231-239, 1995.

MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 2007.

MORSTEIN MARX, F. **Elements of public administration**. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1959.

MOSHER, F.C. **Democracy and the Public Service**. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 1982.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, 1997.

OLIVIERI, C.; LOUREIRO, M. R. Controles políticos da burocracia: análise comparada em democracias presidencialistas. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 30, 2006, Caxambu. *Anais...*, São Paulo, ANPOCS, 2006.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

OSLAK, O. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. **Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 1, p. 17-60, jan/mar, 1982.

O'TOOLE, L. J. Doctrines and developments: Separation of powers, the politics-administration dichotomy, and the rise of the administrative state. **Public Administration Review**, v. 47, n. 1, p.17-25, 1987.

OVEREEM, P. The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. **Administrative Theory and Praxis**, v. 27, p.311-329, 2005.

_____. In defense of the dichotomy: A response to James H. Svara. **Administrative Theory and Praxis**, v. 28, n. 1, p.140-147, 2006.

_____. Beyond heterodoxy: Dwight Waldo and the politics-administration dichotomy. **Public Administration Review**, v. 68, n. 1, p.36-45, 2008.

_____. **The Politics-administration dichotomy: toward a constitutional perspective**. CR Press. Taylor & Francis Group, 2012.

OVEREEM, P.; RUTGERS, M. R. Three roads to politics and administration: ideational foundations of the politics/administration dichotomy. In: RUTGERS, M. R. (Ed.) **Retracing Public Administration**. Amsterdam: Elsevier, 2003, p. 161-184.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 523-543, 2006.

PATTERSON, S.C. Remembering Frank J. Goodnow. **Political Science & Politics**, v. 34, n. 4, p.875-879, 2001.

PAULA, A. P. P. **Entre a Administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. 2003. 281 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade de Campinas (UNICAMP): Campinas.

PESTRITTO, R. J. The Progressive origins of the administrative state: Wilson, Goodnow, and Landis. **Social Philosophy and Policy**, v. 24, n. 1, p.16-54, 2007.

PETTIGREW, A. M. **The politics of organizational decision-making**. London: Tavistock, 1973.

PFEFFER, J. **Managing with power: Politics and influence in organizations**. Boston: Harvard Business School Press, 1992.

PIERUCCI, A. F. **O desencantamento do mundo: todos os passos do conceito em Max Weber**. 2.ed São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2005.

_____. “Economia e sociedade: últimos achados sobre a ‘grande obra’ de Max Weber”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, pp.41-51, 2008.

PIMENTEL, A. F. Política e Administração. **Revista do Serviço Público – RSP Revisitada**, Brasília, v. 67, n. 2, p.269-278 abr/jun, 2016 [1970].

PSQ – Political Science Quarterly. *History*. Disponível em: <http://www.psqonline.org/History.cfm>. Acesso em: 04 mar. 2017.

RABELO, F. L. De experts a “bodes expiatórios”: A elite técnica do DASP e a reforma do funcionalismo federal no Estado Novo (1938-1945). **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 22, jul./dez., p. 78-91, 2012.

RANNEY, J.A. Goodnow's Theory of Politics. **The Southwestern Social Science Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 268-276, March.1950.

RIBEIRO, J. U. Administração e Política. **Revista Organizações & Sociedade**. v. 13, n.37, p.165-193, 2006 [1968].

_____. **Política**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

RIGGS, F. W. Relearning Old Lessons: The Political Context of Development Administration, **Public Administration Review**, v. 25, p.70-79, March. 1965.

_____. The Interdependence of Politics and Administration. **Philippine Journal of Public Administration**, v. 31, n. 4, p.418-438, October, 1987.

RODRIGUEZ, M. The Challenges of Keeping a World: Hannah Arendt on Administration. **Polity**, v. 40, n. 4, October, 2008.

ROHR, J.A. **To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State**. Lawrence: University Press of Kansas, 1986.

_____. **Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values**. 2nd, revised and expanded ed. New York: Marcel Dekker, 1989.

_____. Transaction Introduction. In: GOODNOW, F. J. (Ed.) **Politics and Administration: A Study in Government**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003. p. xiii-xxx.

ROSENBLOOM, D. H. Reconsidering the Politics-Administration Dichotomy: The Supreme Court and Public Personnel Management. In: RABIN, J.; BOWMAN, J. (Eds.) **Politics and Administration: Woodrow Wilson and the American Public Administration**, New York and Basel: Marcel Dekker, 1984. p.103-118.

_____. Editorial: Have an administrative Rx? Don't forget the politics. **Public Administration Review**, ABI/Inform Global; v. 53, n. 6; p. 503-507, Nov/Dec,1993.

ROSKIN, M. G. **Political Science**. Encyclopedia Britannica, 2016. Disponível em: www.britannica.com/topic/political-science. Acesso em: 10 abr. 2017.

ROSSER, C. Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory, **Public Administration Review**, July-August 2010, p.547-556, 2010.

_____. Examining Frank J. Goodnow's Hegelian Heritage: A Contribution to Understanding Progressive Administrative Theory. **Administration & Society**, v. 45, n. 9, p.1063– 1094, 2012.

ROUBAN, L. A politização da administração pública. In: PETERS, G. & PIERRE, J. (Orgs.) **Administração Pública**. São Paulo, Unesp/ENAP, 2010.

RUA, M. G. das. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, set/dez, p.133-152, 1997.

RUGGE, F. Administrative traditions in Western Europe. In: PETERS, B.G; PIERRE, J. (Eds.) **Handbook of Public Administration**. London: Sage, 2003. p. 177-191.

RUTGERS, M. R. Splitting the universe: On the relevance of dichotomies for the study of public administration. **Administration and Society**, v. 32, n. 2, p.3-20, 2001.

SAGER, F.; ROSSER, C. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of modern bureaucracy. **Public Administration Review**, v. 69, n. 6, p.1136–1147, 2009.

SAKLI, A.R. The German and Bluntschli Influence on the Establishment of Public Administration. **Journal of Public Administration and Governance**, v. 3, n. 1, p.153-167, 2013.

SANTOS, dos W. G. Teoria Política e Prospectos Democráticos. **Revista Dados**, n. 6, 1969.

SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 49-77, set/out. 2001.

SANTOS, R. S. (Org.) **A Administração Política como Campo do Conhecimento**. 2.ed. Salvador: FEAUFBA; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. Administração Política Brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, out/dez. 1993.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 919-941, jul/ago. 2009.

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

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, B. Introdução à edição brasileira. In: AMATO, P. M. (Ed.) **Introdução à administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971. p. v-xxix.

SILVA, R. Estado autoritário e tecnocracia. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, n. 29, abril, 2001.

_____. Liberalismo e democracia na Sociologia Política de Oliveira Vianna. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 10, n. 20, jul/dez, p. 238-269, 2008.

SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade (Online)**, v. 9, n. 24, mai/ago, p. 115-137, 2002.

SIMON, H. A. **Administrative behavior**: a study of decision-making process in administrative organization. New York: The Macmillan, 1947.

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

SKINNER, Q. **Visões da política**: sobre os métodos históricos. Algés: Difel, 2005.

SONTHEIMER, K. Prefácio. In: ARENDT, H. (Ed.) **O que é Política?** 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p. 7-13.

SOUZA, N. M. Tecocracia e Nacionalismo. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 2, p. 71-112, 1967.

SOUZA, M. C. C. C. de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil - 1930 a 1964**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

SPICER, M. W. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement. **Public Administration Review**, v. 64, n. 3, p. 353-362, 2004.

_____. **In Defense of Politics in Public Administration: A Value Pluralist Perspective**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2010.

STEIGERWALD, D. The Synthetic Politics of Woodrow Wilson. **Journal of the History of Ideas**, v. 50, n. 3, p. 465-484, Jul.-Sep. 1989.

STEIN, L. v. **Die Verwaltungslehre**. (V.1/P.1): Die vollziehende Gewalt. Stuttgart: Verlag der J.G. Cotta'schen Buchhandlung, 1869.

_____. **Handbuch der Verwaltungslehre**. 2nd ed. Stuttgart: Verlag der J.G. Cotta'schen Buchhandlung, 1876.

STENE, E. O. The politics-administration dichotomy. **Midwest Review of Public Administration**, v. 9 (april-july), p. 83-89, 1975.

STIVERS, C. Refusing to Get It Right: Citizenship, Difference, and the Refounding Project. In: WAMSLEY, G. L.; WOLF, J. F. (Eds.) **Refounding Democratic Public Administration**. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 1996. p. 260-278.

STORING, H. J. Leonard D. White and the study of public administration. **Public Administration Review**, v. 25, n. 1, p.38-51, 1965.

SVARA, J. H. The politics-administration dichotomy model as aberration. **Public Administration Review**, v. 58, n. 1, p.51-58, 1998.

_____. Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. **Administration & Society**, v. 30, n. 6, p.676-705, 1999.

_____. The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p.176-183, 2001.

_____. Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. **Administration Theory and Praxis**, v. 28, n. 1, p. 121-139, 2006.

SVARA, J. H.; BRUNET, J. Finding and refining complementarity in recent conceptual models of politics and administration. In: RUTGERS, M. R. (Ed.) **Retracing Public Administration**. Amsterdam: Elsevier, 2003. p. 185-208.

TAYLOR, F.W. **The principles of scientific management**. New York: Harper & Brothers, 1911.

TEIXEIRA, C. C. **A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1998.

TERRY, L. **Leadership of public bureaucracies: The administrator as conservator**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

THAYER, F. C. Woodrow Wilson and the ‘upstairs-downstairs’ problem: Is change possible? In: RABIN, J.; BOWMAN, J. (Eds.) **Politics and Administration: Woodrow Wilson and the American Public Administration**, New York and Basel: Marcel Dekker, 1984. p. 263-276.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

THORSEN, N. A. **Political Thought of Woodrow Wilson: 1875-1910**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Editora Ática, 1992.

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

_____. The politics-administration dichotomy: Concept or reality? In: RABIN, J.; BOWMAN, J. (Eds.) **Politics and Administration: Woodrow Wilson and the American Public Administration**, New York and Basel: Marcel Dekker, 1984. p. 203-218.

VIANNA, O. **Evolução do povo brasileiro**. 4.ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1956.

VIEG, J. A. The Growth of Public Administration. In: MORSTEIN MARX, F. (Ed.) **Elements of Public Administration**. New York: Prentice-Hall, 1946, p. 3-26.

VIEIRA, M. M. **Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão**. 2013. 138 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Universidade do Estado do Rio de Janeiro UERJ. Rio de Janeiro.

VIGODA-GADOT, E.; VINARSKI-PERETZ, H.; BEN-ZION, E. Politics and image in the organizational landscape: an empirical examination among public sector employees. **Journal of Managerial Psychology**, v.18, pp. 764-787, 2003.

VILE, M. J. C. **Constitutionalism and the Separation of Powers**. 2nd ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1998.

VINCENT, A. **The Nature of Political Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

WAGNER, E. S. **Hannah Arendt & Karl Marx: o mundo do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.

WALDO, D. **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration**. New York: Ronald Press, 1948.

_____. (Ed.). **Ideas and Issues in Public Administration**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1953.

_____. **The Enterprise of Public Administration: A Summary View**. 5th ed. Novato CA: Chandler & Scharp, 1980.

_____. The perdurability of the politics-administration dichotomy: Woodrow Wilson and the “identity crisis” of public administration. In: RABIN, J.; BOWMAN, J. (Eds.) **Politics and Administration: Woodrow Wilson and the American Public Administration**, New York and Basel: Marcel Dekker, 1984. p. 219-233.

_____. Politics and administration: On thinking about complex relationship. In: Chandler, R. C. (Ed.) **A Centennial History of the American Administrative State**. New York: Free Press, 1987. p. 89-112.

WAHRLICH, B. Controle político das empresas estatais federais no Brasil - uma contribuição ao seu estudo. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro, v. 14, n.2, p.5-37 abr/jun, 1980.

WAMSLEY, G. L. et al. **Refounding public administration**. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC - Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982.

_____. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993 [1918].

_____. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. V. 2 - trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. téc. de Gabriel Cohn, reimpressão – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

_____. **Ciência e política: duas vocações**. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011 [1919].

_____. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. V. 1 - trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. téc. de Gabriel Cohn, 4ª ed. 3ª reimpressão – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

_____. **Escritos Políticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes – (Clássicos Cambridge), 2014. Capítulo 1, O Estado-nação e a política econômica, p.3-36.

WELTY, G. A. **Hegel and Weber: From Transcendence to Rationalization**. Paper presented to CHEIRON: International Society for the History of the Social Sciences, Smithsonian Institution, May 29, Washington, DC, 1976.

WHITE, L. D. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York: Macmillan. [2nd ed., 1939; 3rd ed., 1948; 4th ed., 1955], 1926.

WILLOUGHBY, W.F. **An Introduction to the Study of the Government of Modern States**. New York, The Century CO, 1919.

_____. **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, p.197-222, 1887.

_____. O Estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 43-55, maio, 1946.

_____. O Estudo da Administração. **Cadernos de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.16, p. 3-35, dez, 1955.

_____. O Estudo da Administração. In: WALDO, DWIGHT (Ed.) **Problemas e Aspectos da Administração Pública**. São Paulo: Pioneira, 82-96, 1966.

_____. *Letter from Wilson to Edwin Robert Anderson Seligman*. In: LINK, A. S. (Ed.) **The Papers of Woodrow Wilson**. Vol. 5, 1885-1888. Princeton, NJ: Princeton University Press, [1886], 1968a, p. 387-388.

_____. *The Courtesy of the Senate; Notes on Administration; The Art of Governing*. In: LINK, A. S. (Ed.) **The Papers of Woodrow Wilson**. Vol. 5, 1885-1888. Princeton, NJ: Princeton University Press, [1887], 1968b, p.44-54.

_____. *Notes for Two Classroom Lectures at the John Hopkins*. In: LINK, A. S. (Ed.) **The Papers of Woodrow Wilson**. Vol. 5, 1885-1888. Princeton, NJ: Princeton University Press, [1888], 1968c, p. 669-690.

_____. Modern Democratic State. In: LINK, A. S. (Ed.) **The Papers of Woodrow Wilson**. Vol. 5, 1885-1888. Princeton, NJ: Princeton University Press, [1885], 1968d, p. 61-92.

_____. O Estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366, jul/set, 2005.

WOLIN, S. S. Hannah Arendt: democracy and the political. **Salmagundi**. n. 60, On Hannah Arendt (Spring-Summer 1983), pp. 3-19, 1983.