

## RSP Revisitada

# Desenvolvimento da teoria de administração democrática

*Dwight Waldo (Tradução de Thomaz Newlands Neto)*

*Texto publicado na RSP, vol. I, nºs 2 e 3, fevereiro/março de 1953*

Dwight Waldo (1913-2000) foi um dos principais pensadores da moderna administração pública. Sua carreira foi dirigida contra o retrato técnico-científico da burocracia e da gestão pública, sendo considerado um dos mais importantes cientistas políticos do último século. Seu mais famoso trabalho é considerado um clássico da administração pública, *The Administrative State* (publicado em 1948).

Ante a importância histórica e teórica do debate para melhor compreensão da formação da Administração Pública como se entende hoje, a RSP republica o clássico texto de Dwight Waldo, *Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática*. Publicado em março de 1952, na *American Political Science Review*, e no ano seguinte, na RSP – período máximo em que se davam as acaloradas disputas intelectuais com Herbert Simon –, o artigo tem profunda relevância para o estudo da administração pública contemporânea, pois busca destacar as diversas linhas de pensamento sobre a democracia e a administração que surgiam e que poderiam ter continuidade no período da década de 1950, quando o texto foi escrito, e também para além dela.

O artigo será publicado em duas partes, sendo a primeira nesta edição e a segunda na seguinte. A segunda parte traz a continuação do artigo que não foi publicada originalmente na edição da RSP de 1953. Assim, a RSP Revisitada trará a íntegra de um documento datado de meio século, mas que demonstra ter atualidade e vigor ímpares.

Várias teorias sobre a “administração democrática” têm sido elaboradas nos últimos anos. Diferem entre si quanto às origens, motivos determinantes e grau de artificialismo. Umas foram imperfeitamente forjadas ao calor da administração, ao passo que outras representam o produto bem acabado dos eruditos. Algumas dizem respeito, de modo especial, à administração privada, e outras conseguem transpor êsses limites convencionais.

As teorias da administração democrática representam significativo progresso do pensamento político. Embora entre elas se contem as que são de certo modo grosseiras e limitadas, constituem, em conjunto, novos caminhos a explorar na evolução das doutrinas democráticas. E quaisquer que sejam suas limitações, são um esforço construtivo no sentido de adaptar-se ao mundo contemporâneo uma ética em que acreditamos. Se, de fato, é administração o centro do govêrno moderno, a teorias democráticas do século XX devem compreender a administração. Pretendemos esboçar as bases do pensamento e da história administrativos, diante das quais as teorias da administração democrática poderão ser vistas em relêvo; desejo mos, ainda, passar em breve revista algumas dessas teorias, e comentar as perspectivas e problemas do futuro desenvolvimento da teoria da administração democrática.

## I

Torna-se necessário, primeiro, encarar o problema do significado da palavra democracia. Que é democracia? Definição e significado são importantes porque as novas teorias rejeitam velhas acepções e propõem outras tantas. As novas teorias, outrossim, embora reclamem, em sua totalidade, o título de “democráticas”, são por fôrça heterogêneas e, provàvelmente, até certo ponto, inconciliáveis.

Os estudiosos das instituições políticas se dividem em partidários da interpretação estrita e partidários da interpretação lata do conceito democracia. O falecido Professor E. M. Sait, em seu estudo sôbre a democracia, publicado no livro *Political Institutions: A Preface*, oferece excelente tratamento da concepção estrita. Democracia, a seu ver, significa simplesmente o conjunto

de instituições tais como as assembléias representativas, que, no passado, eram associadas a essa palavra. Não se poderá considerar errôneo o seu modo de pensar. Assegura, sem dúvida, maior precisão de terminologia, num certo nível dos debates, e oferece valioso instrumento legalístico.

O presente ensaio, entretanto, pressupõe a validade de uma interpretação ampla da democracia. Parte do princípio de que o seu significado essencial reside numa ética, num conjunto de valores. É bem verdade que se poderia advogar a causa de que a tríade, liberdade, igualdade e fraternidade proporciona, histórica e lógicamente, a maior parte do conteúdo “real” da democracia; e que, sem êsses conceitos, as assembléias representativas, os direitos civis, o sufrágio universal, a independência do judiciário e todos os demais aspectos da democracia contemporânea não teriam sentido.

Não se afirma, neste trabalho, que todas as “teorias da administração democrática”, adiante resumidas, poderiam tornar efetivos, se aplicadas, os objetivos da democracia. São elas apresentadas como os tijolos e o cômlo com que as pessoas, atendo-se aos valores democráticos e mediante o uso da razão e as luzes da experiência, encontrariam os possíveis meios de organizar melhores instituições democráticas.

Ainda uma palavra no intuito de evitar incompreensões. Poder-se-ia presumir que um ensaio sôbre a teoria da administração democrática fôsse tratar de problemas tais como o contrôle legislativo das repartições públicas e os contratos coletivos de trabalho no serviço público. Êsses assuntos constituem as atuais fronteiras da realização da democracia. O ponto central do presente ensaio, no entanto, não é o presente, o existente, mas o futuro e o potencial. O que se procura discernir é onde poderão situar-se

as fronteiras de amanhã, e que orientação há de ser tomada no sentido de chegaras a essas fronteiras.

## II

Embora seja impossível datar com precisão o início da administração pública ou privada como esferas autônomas do pensamento, é certo que suas bases foram lançadas em fina do século XIX e que surgiram, uma e outra, como estruturas distintas, embora similares, nos começos do século XX. Conformadas numa cultura particular, aceitaram como próprias muitas idéias e valores centrais dessa cultura. É manifesto que assim aconteceu, embora não seja isso freqüentemente reconhecido e permanença, ainda, imperfeitamente compreendidos. Cumpre notar, porém, que a administração privada e pública “aceitaram”, por exemplo, o culto norte-americano da ciência e das revoluções urbana e industrial do século XIX, não só para o efeito de balizarem o passado como também para compreenderem o presente e afeiçoarem o futuro.

É particularmente importante o fato de a teoria da administração privada haver crescido lado a lado com a civilização industrial e comercial e até mesmo a seu serviço, numa época em que esta, em seus melhores aspectos era vigorosa e cheia de confiança em si mesma e, em suas falhas, grosseira e ávida. A teoria e a prática de administração privada, em resumo, foram elaboradas num contexto que, sob muitos e importantes aspectos, nada tinha de democrático. Os direitos de propriedade e o poder de dirigir eram esmagadores. Em todos os assuntos capitais, tratavam-se os empregados como meios e não como fins, naquelas estruturas que emergiram das grandes organizações industriais e comer-

ciais. Essa rudeza e impiedade do sistema foram, sem dúvida, sob múltiplos aspectos mitigadas por atos de bondade e generosidade, baseados em sentimentos humanitários e religiosos. Mas êsses atos situavam-se, de certo modo, à margem do sistema: eram expressões da Graça, provindos do alto, e não o reconhecimento normal de direitos ou reivindicações morais.

A administração privada absorveu a frialdade científica do espírito de cálculo e de boa vontade condescendente para com o empregado. Evidenciam-se claramente essas duas qualidades na aurora do movimento, na ação de Frederick W. Taylor, em Midvale Steel. Não seria exagerado afirmar que Taylor considerava seus empregados, em essência, como animais de tiro. Proclamou piedosamente, no entanto, e repetidas vêzes, que o seu sistema de direção visava a beneficiar tanto o empregado (ao menos o “empregado de primeira qualidade”) quanto à própria direção. E não há motivos para duvidar-se de sua sinceridade.

A expressão que melhor descreve o espírito da administração privada nos fins do século é “paternalismo rude”. Nestes cinquenta anos já transcorridos, os homens de negócios norte-americanos, nos bons e maus momentos, transformaram-se de maneira significativa.

É indubitável que o aparelhamento industrial, comercial e financeiro cresceu muito, tendo-se pro-cessado uma concentração paralela de contrôle, senão de riqueza. Mas, simultâneamente, sobreveio um espírito de pureza e de brandura. Pode-se discutir o caráter da mudança, e alguns diriam que jamais o mundo dos negócios foi tão exigente e arrogante como neste meio de século. Todos, porém, serão forçados a admitir que êle modificou o seu tom e as suas táticas, e talvez as suas próprias convicções.

Quaisquer que tenham sido os motivos, modificaram-se também o clima e o espírito da administração. A mudança processou-se no sentido do paternalismo rude para o paternalismo benevolente ou tutelar. O elemento paternalístico permanece significativo. No mais importante conglomerado de administração privada dos nossos dias, por exemplo, o associado ao nome de Elton Mayo, o paternalismo é vigoroso e manifesto. Não há razões para pôr em dúvida a solicitude de Mayo, com os empregados, freqüentemente expressa por êle próprio, bem como o seu profundo interesse pelo que considera os males da sociedade moderna.

O abrandamento da teoria da administração privada não pode, sem dúvida, ser identificado com o desenvolvimento da “teoria administrativa democrática”. Existe significativa distinção entre o mais benevolente paternalismo e um sistema democrático sadio e operante. É indiscutível que certos aspectos do “abrandamento” decorreram de razões que não têm a menor relação com a democracia ou, até mesmo, com os sentimentos humanitários, pois que nasceram do propósito de obter-se maior produção ou de antecipar uma possível ação corretiva, de ordem política. Descontados totalmente, entretanto, quaisquer motivos de natureza democrática, da parte da administração privada, os movimentos em favor do paternalismo esclarecido poderão, não obstante, haver criado condições em que uma administração democrática possa medrar – desenvolvendo-se, pelo menos, com mais facilidade do que seria de supor há uma ou duas gerações. As conseqüências da ação devem ser distinguidas dos seus motivos; aquelas, porém, exercem influência sôbre motivos futuros e ulteriores conseqüências. Cumpre admitir que um dos possíveis resultados

dos recentes progressos da administração privada, seria o desenvolvimento de um Despotismo Superior. Mas, outro possível resultado, se exploradas certas tendências e oportunidades, seria uma Nova Democracia.

Em qualquer hipótese, o amadurecimento da administração dos negócios fornece apenas uma parte da explicação do desenvolvimento da teoria democrática, na esfera particular. Grande parte do impulso em favor da teoria democrática proveio de pessoas movidas principalmente por sentimentos religiosos ou éticos, embora tenham podido empregar outra linguagem, em suas explicações do assunto. Ordway Tead, que advogou largamente a causa da democracia na administração, possui claros e declarados sentimentos religiosos. E pode-se argüir, ainda, que Mary Parker Follet foi ao mesmo tempo teóloga e filósofa.

Em sua atitude para com a democracia, a história do movimento da administração pública revela significativo contraste com a do desenvolvimento da administração privada. Nas raízes dessas diferentes atitudes está um importante fato de ordem ideológica e outro, de natureza administrativa. O fato ideológico é que embora os Fundadores da Pátria não tenham tido o menor propósito de criar uma democracia, no moderno e pleno sentido do termo, achavam-se os Estados Unidos, não obstante, comprometidos com a democracia como ideal político, por ocasião do período de formação da administração pública consciente de sua existência. Na verdade, aqueles que lançaram as bases da disciplina da administração pública, nos decênios posteriores à Guerra Civil, falavam tanto em “instituições republicanas” como em ideais democráticos; mas as tendências eram claras. O resultado foi que os primeiros interessados em administração pública, Woodrow

Wilson, Frank Goodnow e Charles Beard, para citar apenas alguns – consideravam a democracia como o sentido capital e o princípio básico do sistema político norte-americano. As preocupações desses homens não eram, certamente, a administração pública na sua acepção restrita; ao contrário, de todo o complexo das instituições públicas fizeram deles sua província. Entretanto, e de modo curioso, esses primeiros estudiosos lançaram as bases de certos critérios de pensamento segundo os quais a democracia, durante uma geração inteira, viria a ser princípio político extrínseco ao campo dos interesses profissionais, na administração pública. De fato, os estudiosos que vieram mais tarde não só passaram a ver a democracia como estranha ao setor de seus interesses profissionais, como também, e frequentemente, chegaram a considerá-la hostil ao princípio central da eficiência. Tornaram-se eles ambivalentes, esquizóides, e procuraram com ardor fazer progredir a democracia pela negação do seu relevo no “processo administrativo”.

A razão dessa estranha ambivalência deve ser procurada no “importante fato administrativo” acima referido. Esse fato, com o qual teve de defrontar-se a administração pública no seu período de formação, foi o estado de extrema desorganização, ausência de sistema, amadorismo e desonestidade que caracterizou a administração norte-americana.

Esse estado resultou das forças que moldaram a história norte-americana no século XIX, agindo sobre a Constituição do século XVIII e, também, em larga medida, existentes dentro dela própria. Os fundadores da nacionalidade haviam procurado criar um governo de poderes restritos, dividido e equilibrado em seus órgãos; e as forças do século XIX, ao mesmo passo que hostis, a esse critério, até

certo ponto, deram, por outro lado, novo impulso aos princípios que aqueles haviam estabelecido. Assim a sociedade de fronteira e a “democracia jacksoniana” inverteram, de algum modo, os princípios de 1787, mas também os ampliaram. A “democracia jacksoniana”, embora revelasse ocasionalmente tendência para o governo forte e a “tirania da maioria”, verificou, quase sempre, que o governo dividido e dispersivo condizia com o seu modo de sentir. Tomou, por conseguinte, a filosofia política de Jefferson, enquadrou-a nos seus propósitos e forçou o poder político para baixo e para a periferia. O tribunal de condado, o distrito escolar independente, o juiz eletivo e as eleições, eis os seus símbolos e criações.

Os fundadores da administração pública foram reformadores. Procuraram corrigir condições gerais de grossa desonestidade pública e ineficiência. Se a filosofia básica do governo – a democracia, não seria responsável pelos flagrantes males do desgoverno, então as razões deles deveriam ser buscadas na interpretação e institucionalização dessa filosofia. Ao mesmo passo, uma reiterada e condenatória acusação era dirigida à democracia “centrífuga”. Evolveu-se, então, a nova filosofia do conceito de democracia para uma sociedade que trocava suas bases rurais por outras urbanas, e ingressava na era da ciência e da tecnologia.

Essa nova filosofia era centrípeta, pelo menos com respeito à administração. Reverteu-se, em todos os seus aspectos fundamentais, a crença dominante no século XIX, de que a democracia só seria possível com a subdivisão do poder e das funções de governo entre o povo.

A pedra angular da nova filosofia foi o princípio de que a administração é separável da política, e o deve ser – considerada

esta como o conjunto de atividades dos partidos políticos, e elaboração de diretrizes e rumos. Em 1887, publicou Woodrow Wilson um vigoroso e profético enunciado da nova filosofia, no ensaio sob o título “*The Study of Administration*”. “O autogoverno”, dizia, “não consiste em participar de tudo, assim como o bom governo da casa não significa, necessariamente, cozer o jantar com as próprias mãos”. Verificou que a democracia está realmente em perigo quando existe uma excessiva dispersão de poderes: “Não há perigo algum no poder, desde que não seja irresponsável. Se dividido em parcelas entre muitos, tornar-se-á indistinto e, se indistinto, tornar-se-á irresponsável”.

Frank Goodnow, em seu livro de 1900, *Politics and Administration*, defendeu a ideologia administrativa em marcha, que advoga a separação, o isolamento e a centralização de funções, embora não visasse, em sua teoria, a demonstrar a dicotomia estrita entre política e administração, como freqüentemente se argüi. Os princípios e técnicas tomados de empréstimo à experiência administrativa estrangeira, à esfera militar e ao mundo dos negócios deram, outrossim, impulso à teoria administrativa que favorece o racionalismo, a hierarquia e a formação profissional dos quadros. Ao iniciar-se a Primeira Guerra Mundial, completou-se a síntese: livros e jornais confiantemente proclamavam a nova filosofia, e uma alteração revolucionária seria processada no conceito de democracia aplicado à administração.

No decurso da maior parte de uma geração mal se fizeram ouvir dissensões, na literatura especializada, aos “dogmas de centralização” e aos “cânones da integração”. Alcançada a verdade, voltavam-se as atenções para a sua aplicação, revendo-se regulamentos, realizando-se estudos

de reorganização, reformas de orçamentos e de pessoal. Acreditava-se e proclamava-se vigorosamente que os meios e critérios de eficiência eram os mesmos em qualquer administração: a democracia, se quisesse sobreviver, não poderia deixar de lado as lições da centralização, da hierarquia e da disciplina. Era o império franco da máxima de que “a autocracia durante o serviço é o preço da democracia depois dêle”.

O preceito exprime, sem dúvida, a filosofia prática do mundo dos negócios norte-americanos, durante êsse período; em verdade, dêle mais do que qualquer outra fonte é que a administração pública retirou suas idéias. Nem os porta-vozes daquele nem os reformadores desta manifestaram a mais leve dúvida ou a menor insinceridade ao proclamarem sua devoção à democracia, ao passo que insistiam, com o mesmo ânimo, ser a democracia maléfica e perturbadora dos empreendimentos centrais humanos, governar o povo e produzir a riqueza.

Concedamos a essa filosofia e aos seus propugnadores o que merecem. Se os nossos critérios de medida forem empíricos e comparativos, e não imaginativos ou idealizados, o mundo dos negócios, nos Estados Unidos da América, não agiu mal com respeito à democracia. Seria temeridade e ingratidão afirmar que os “cânones da integração” foram uma resposta completamente falsa à necessidade flagrante de modificar as instituições, num país em mudança, ou que, postos em prática, tenham sido os seus resultados principalmente nocivos.

O que importa, entretanto, é fato decisivo e permanece de pé. A administração privada e pública foram, em certo sentido de largo alcance, desleais ao ideal democrático, pela insistência de que a

democracia, boa e desejável embora, é algo de situado na periferia da administração. Deve-se a muitos fatores a relativa ausência de calor nas tradições democráticas ocidentais, em face da crise do nosso tempo. Mas, sem dúvida, uma parcela de inércia, indecisão e confucionismo reinantes neste país é a consequência inevitável de se haver por longo tempo sustentado o ponto de vista de que o ideal aqui professado não tem relevância durante a metade das horas de vigília do homem.

Afortunadamente, o “processo” verificado nestes últimos anos preparou o caminho e firmou as bases de certos aspectos essenciais do desenvolvimento da teoria administrativa democrática, desde que fôr decidido marchar para a frente. Em primeiro lugar, observa-se a rejeição completa do dogma geralmente aceito a menos de uma geração, segundo o qual “política” e “administração” constituem categorias que se excluem, mutuamente ou quase isso. Essa evolução está escrita em ponto grande nas páginas dos dez primeiros anos de publicação da *Public Administration Review*. Em segundo, critérios cada vez mais críticos do conceito de eficiência como idéia central dos estudos de administração têm surgido, chegando, por vezes, até mesmo à eventual negação desse conceito. Este fato, entretanto, não é tão nítido e inequívoco como a separação entre política e administração (à qual, no entanto, está ligado, lógica e historicamente). É bem verdade que Herbert Símon, em sua recente obra, *Administrative Behaviour*, apresenta uma defesa vigorosamente raciocinada da noção de uma ciência abstrata da administração, construída em torno do conceito de eficiência. É claro, entretanto, o sentido geral dar menos realce, tornar menos estrito, “socializar” e, até mesmo, rejeitar o conceito de eficiência.

Finalmente, criticam-se cada vez mais os “cânones da integração”, notando-se a tendência para sua modificação ou abandono, embora tenham sido eles, durante mais de uma geração, a fórmula de alcançar-se a eficiência e, simultaneamente, a democracia. São os cânones da integração, em verdade, a base teórica geral das mais modernas reformas administrativas e assim, ainda lhes resta, provavelmente, validade e força histórica (por analogia, a centralização do poder sob os Tudors teve de proceder à constitucionalização desse poder, ao tempo dos Stuarts). Mas, parece clara e inelutável a marcha no sentido do recuo das doutrinas da centralização, hierarquia, unidade e simplicidade, outrora aceitas como axiomas. O ensaio de Francis W. Cooker, de 1922, “*Dogmas of Administrative Reform*” representa, no consenso geral, o início de sua contestação, no campo teórico e profissional. O movimento de recusa e abandono dos dogmas da centralização, em grande parte resultante da influência de Cooker, avultou na década dos trinta, atingindo o seu auge no humor sardônico que se observa no ensaio de Charles S. Hyneman sobre a “teologia” da administração pública. O argumento contra a centralização e a concentração não é puramente negativo, simples réplica em meio aos debates. Tem variado de tom e se apresentado, por vezes, de forma sutil e construtiva. Os trabalhos que encarecem e defendem a descentralização, em seus vários aspectos, ligam-se ao assunto, embora a defesa da descentralização se faça, provavelmente, em nome de uma superior eficiência tanto quanto em nome de mais democracia.

Na administração privada, o preparo para a recepção e desenvolvimento das idéias democráticas não foi tão completo como na administração pública; ainda assim, é significativo em sua amplitude e

conteúdo implícito. Uma parcela desse preparo resultou do crescimento e aceitação cada vez maior das organizações trabalhistas (labour unions); outra, decorreu do choque e do fermento da Grande Crise; outra, ainda, da influência das idéias religiosas no mundo dos negócios. A mais importante contribuição adveio, porém, do Movimento de Administração Científica, resultante das experiências de Hawthorne.

Apreso-me em explicar esta última observação, para que não seja mal compreendida. Sob certos aspectos, o Movimento de Administração Científica foi altamente antidemocrático. Um dos seus conceitos básicos, o da “revisão da responsabilidade de baixo para cima” dificilmente poderia ser mais contrário à democracia. Ao mesmo passo, continha o movimento, porém, importantes elementos democráticos. A idéia da autoridade da função, contrapondo-se à autoridade sob quaisquer outros fundamentos, foi colocada peio próprio Taylor ao centro do movimento, e jamais êle deixou de louvar o “funcionalismo” contrastando-o com o sistema “militar” de organização. A idéia da autoridade da função, a seu turno, é plenamente democrática, sob todos os aspectos. Mas pode assumir muitos sentidos democráticos. Relaciona-se, claramente, ao princípio das “carreiras abertas ao talento”, da democracia da classe média e, por certo, acha-se mais próxima do núcleo ideológico de várias escolas de pensamento socialista.

Não se poderia jamais exagerar a influência das experiências de Hawthorne, na administração privada. De um lado, desenvolveu-se um paternalismo muito mais sutil e artificial (e, por conseguinte, virtualmente mais vicioso). Proclamam os fatos, em sua realidade, que, segundo o ponto de vista de Mayo e sua escola, existem Dirigentes e Dirigidos: assim é e assim deve

ser. Mas, do outro lado, sentimentos humanitários movem os partidários de Mayo, que procuram soluções para os males da sociedade industrial. Eles espalharam a levedura e, se o fermento for manipulado com habilidade, será possível dêle destilar democracia. A redescoberta do ser humano total, ou pelo menos mais completo, nas salas de montagem em série, em Hawthorne, foi importante acontecimento na história intelectual americana (O fato de as “descobertas” de Hawthorne terem sido feitas como o foram, e proclamadas como revelações, quando anunciadas, é comentário eloqüente à nossa civilização). É possível que o paternalismo dos partidários de Mayo seja capaz de transmutar-se em fraternalismo. A fraternidade, a secularização do amor cristão, da caridade, estêve ligada à liberdade e à igualdade, no início da era democrática. Certos males da democracia decorrem, sem dúvida, do esquecimento da fraternidade, do que resultou o exagerado realce da liberdade e da igualdade.

No propósito de passar em revista alguns escritos que se relacionam diretamente com a teoria da administração democrática, consideremos, em primeiro lugar, a administração pública.<sup>1</sup> Nesse setor, dois autores, vão, provavelmente, mais longe que os demais ao discutirem a relatividade dos meios administrativos diante dos fins políticos, e ao demonstrarem quanto se acha adiantada, pelo menos em certos setores, a revolução contemporânea no estudo da administração pública.

Um dos autores é David M. Levitan, que, numa série de ensaios, advoga o abandono da distinção convencional entre política e administração, para que se possa trazer a democracia à administração. Em seu estudo, *A Neutralidade do Serviço Público* (The Neutrality of the Public Service) propõe que se despreze a noção da

neutralidade do servidor público democrático em face das grandes questões sociais, econômicas e políticas. Isso não quer dizer que os funcionários públicos devam participar da política partidária ou empenhar-se em cruzadas: “Concorda inteiramente o autor em que o funcionalismo público civil deva abster-se de “fazer política”, sendo obrigado a executar com lealdade e dedicação as diretrizes de qualquer partido que estiver no poder – para que se torne efetiva a vontade da maioria”.<sup>2</sup> Observa-se hoje em dia, entretanto, que existe uma “positiva e urgente necessidade de modificar-se essa insistência” em favor de um “programa de educação ideológica dos empregados do governo... O servidor público, numa democracia, não poderá devidamente desobrigar-se de seus deveres e responsabilidades a menos que possa apreciar com segurança a significação da democracia, o sentido da dignidade do cidadão, e o conceito de que ele próprio é um servidor do povo”.<sup>3</sup> Na realidade, em todos os graus do “processo” da administração pública, arguiu o autor, formulam-se diretrizes, e todos os níveis do pessoal necessitam da compreensão planejada e consciente da ideologia democrática, assegurando-se, assim, que tôdas as decisões porventura tomadas, o são no interesse da democracia.

Em ensaio posterior sobre “Fins Políticos e Meios Administrativos” (*Political Ends and Administrative Means*), Levitan prossegue em sua argumentação, com maior insistência. A seu ver, “A natureza dos órgãos executivos é... tão importante como a dos princípios filosóficos de governo, senão mais relevante do que eles. Governo democrático quer dizer democracia na administração tanto quanto nas leis. É de suprema importância que a

maquinaria administrativa, estabelecida para o cumprimento das leis, seja impregnada do espírito e de ideologia democráticos...”<sup>4</sup>

Acredita Levitan que os estudiosos da administração são “míopes” e não enxergam a conexão inevitável que existe entre meios e fins, entre “técnicas administrativas e ambiente social e político” e conclui pelo postulado de que o valor neutro atribuído a tais técnicas de administração e organização é precisamente o contrário da verdade.

Os trabalhos de J. Donald Kingsley revestem-se de tom análogo ao que se observa nos de Levitan, e rejeitam qualquer separação entre política e administração, negando a possibilidade da eficiência e, mesmo, a de existir uma ciência da administração divorciada dos fins a que serve. Em sua opinião, “Ciência de meios é aventura possível somente num ambiente social estável, no qual os elementos políticos reais aceitam ideologia comum e aderem a escala de valores também comum.”<sup>5</sup> E, afirma adiante:

Temos tido, até agora, no campo da administração, um excesso de filosofia sintética, sob o disfarce de ciência, de par com o insuficiente exame das relações entre os processos e técnicas administrativos e os grandes objetivos políticos. Precisamos reconhecer, muito mais do que o fizemos no passado, a relação que existe entre meios e fins, e fugir da concepção estéril de que a administração á um fim em si mesma, ou de que a eficiência e a economia são objetivos superiores a quaisquer outros que possam ser procurados. Tal se poderá melhor conseguir pela aquisição de perspectiva e através de cuidadosa análise dos processos e técnicas administrativos em

referência aos largos fins que devem êles servir.<sup>6</sup>

O que não se patenteia diante dêsses breves excertos, embora se trate de questão de certa importância, é a base filosófica na qual apoia Kingsley essas convicções. Tal base é marxista ou quase-marxista. Para os marxistas, os órgãos governamentais refletem a perspectiva dos interesses da classe dominante da sociedade e propugnam pelo menos. Segundo Kingsley, “a administração pública” não é uma ciência mas, simplesmente, um aspecto a mais da ideologia da classe média. Documenta êle êsse ponto de vista à sociedade, no estudo sôbre o serviço público britânico. Pode-se, entretanto, concordar com Kingsley com respeito à relação existente entre meios e fins, sem que se assuma compromisso com todos os dogmas do marxismo. Os processos da administração relacionam-se com a estrutura econômica e social e com as características ideológicas das sociedades em que existem. Não só o desenvolvimento da teoria administrativa democrática como também a sobrevivência da própria democracia dependem do reconhecimento dêsse fato.

Horace S. Fries, partindo de fundamentos filosóficos totalmente diversos, e, em verdade, escrevendo para refutar o conteúdo “marxista” que existe na confiante predição de James Burnham, sôbre o advento da Revolução Administrativa (Managerial Revolution), advoga, igualmente, o desenvolvimento da administração democrática. Fries é discípulo de John Dewey e defende a convicção de Dewey sôbre a congruência entre o método científico e os valores e processos democráticos. O propósito da ciência, escreve Fries, não é a predição mas o controle das “transformações concretas.”

Evita-se, dêsse modo, a rigidez da noção marxista da inevitabilidade do processo histórico mediante a idéia de “experimentação”: a ciência é um processo de autocorreção, que progride através da experimentação. Em consequência, o que necessitamos é de ciência social experimental (não apenas ciência de observação), praticada por partícipes-observadores.

A metodologia adequada às ciências sociais relaciona-se, com felicidade, aos processos adequados à democracia: “O propósito geral de uma democracia experimental seria o de resolver conflitos de interesses do modo menos custoso e mais satisfatório. À medida que o processo de autocorreção se desenvolve, aperfeiçoam-se os planos e hipóteses específicos; e, com êsse aperfeiçoamento, advém maior controle científico.”<sup>7</sup> E prossegue o autor:

Os processos políticos e legislativos, por si sós, não conseguem assegurar a democracia num mundo de natureza tecnológica. Isso não significa, entretanto, ser impossível progredir no sentido de uma democracia administrativa que possa tornar o autogoverno mais significativo do que nunca. Mas, somente quando os responsáveis pela administração pública chegarem a perceber claramente essa nova alternativa da auto-administração “participativa” – isto é, a democracia experimental, dotada de autogoverno – em possibilidade será transformada em realidade cada vez maior e mais rica.<sup>8</sup>

Assim, pois, o ponto de chegada de Fries, não o de partida, acha-se próximo do de Kingsley.

Outros caminhos filosóficos podem conduzir à administração democrática. A

opinião de David Lilienthal é, sob certos aspectos, pragmática; mas o núcleo de sua filosofia política, profundamente sentida e eloqüentemente expressa, será, talvez, a idéia da própria democracia. Em seus trabalhos sobre a T. V. A., desenvolveu uma teoria da administração democrática que é, provavelmente, mais conhecida do que qualquer outra que possa receber tal denominação. A chave para entender-se a posição de Lilienthal é o fato de que aceita como desejável o governo de grandes proporções (*big government*), ou, pelo menos, como inevitável: rejeita, porém, muitas das idéias a respeito da maquinaria governamental – principalmente as fórmulas clássicas da administração pública – às quais a aceitação do governo de grandes proporções está historicamente associado.

Na opinião de Lilienthal é a seguinte a questão do dia: “Como poderá a democracia usufruir as vantagens de um forte governo central e escapar dos males de uma administração central remota e que pese de cima para baixo?”<sup>9</sup> Responde êle a pergunta com o emprêgo da linguagem da administração pública profissional, mediante argumentação exaustiva em favor da descentralização: delegação de autoridade às administrações locais, coordenação entre os representantes dessa administração, e assim por diante. Mas os seus argumentos vão além dessa linguagem. Argúi, em primeiro lugar, e com grande força emocional, que a descentralização é antes de mais nada defendida em nome da democracia; e que para chegar-se à democracia, os grupos de cidadãos de toda espécie hão de ser chamados a participar do “processo” administrativo, dando-lhes a oportunidade de declarar quais os seus interesses e ajudando-se-lhes a tomar decisões que afetam suas próprias vidas, e a pô-las em execução.

Adiando o exame das graves objeções feitas às idéias de Lilienthal e à experiência concreta da T. V. A., observemos os trabalhos de dois outros autores, cujos escritos se têm revelado influentes e característicos. São êles Ordway Tead e Mary Parker Follett. De nenhum dos dois se poderá afirmar que tenham escrito nos campos da “administração pública” ou “da administração privada”, pois que ambos trataram de administração, de modo geral. Suas idéias, todavia, revelavam maior influência no setor da administração privada.<sup>10</sup>

Ao nome de Ordway Tead segue-se longo rol de trabalhos que tratam direta ou indiretamente da administração democrática.<sup>11</sup> As idéias expressas nesses livros são um amálgama, tipicamente norte-americano, de filosofia pragmática, Cristianismo secularizado, psicologia profissional, e traços da ideologia “administrativa” – tudo unificado num todo *sui-generis*, graças ao fervor da cruzada pessoal de Tead em prol da democracia na administração. Talvez não seja possível conseguir a quadratura de alguns dos círculos filosóficos e psicológicos que Tead julga haver obtido.<sup>12</sup> Empenha-se a fundo, no entanto, numa urgente tarefa, aplicando ao seu trabalho uma opulenta experiência de ordem prática e larga visão.

Tead atingiu a maturidade durante um período e num setor não muito notável pela sensibilidade aos problemas e à ética da democracia. Seu primeiro trabalho tratou de questões de psicologia industrial e administração científica; seu primeiro livro, *Os Instintos na Indústria* (*Instincts in Industry*) apareceu em 1918, numa época em que era ainda corrente a expressão “a nova arte de administrar homens”. Sua evolução como pensador deve ser encarada com a devida compreensão, em contraste com o pano de

fundo de uma geração que assistiu serem publicados centenas de livros com os títulos de *Como Chegar ao Alto: Técnicas para Uso do Homem que Ambiciona Subir Acima dos Companheiros*. Por volta de 1929, data da publicação do seu segundo livro, Tead esforçava-se enérgicamente para conciliar as necessidades dos empreendimentos cooperativos aos valores democráticos. Já nesse livro acham-se presentes o fervor característico de sua obra, bem como o postulado central de que “a idéia democrática marcha porque se harmoniza com as forças primordiais da natureza humana”.

As idéias amadurecidas de Tead sobre a democracia na administração poderão ser melhor indicadas se nos concentrarmos em dois dos seus trabalhos posteriores, *Novas Aventuras em Democracia* (New Adventures in Democracy) e *Administração Democrática* (Democratic Administration). A tese central de *Novas Aventuras* é a de que “autogoverno e bom govêrno... são aspectos da mesma realidade.” Esse modo de sentir dificilmente poderia ser tido por original. O que lhe dá significação é a insistência de que dentro da administração a democracia tem de ser considerada como filosofia positiva, de luta, e como programa prático...<sup>13</sup> Sua preocupação não é o restrito interesse pela economia e a eficiência. A satisfação do empregado, o enriquecimento da personalidade, a participação do pessoal na administração, o desenvolvimento de idéias pensadas em comum, tais os seus conceitos básicos. Numa sociedade democrática, devemos empenhar não só em realizar como também em “realizar mediante condições nas quais exista plena consideração pelo desenvolvimento harmonioso, produtivo e satisfatório da personalidade das pessoas que trabalham...”<sup>14</sup> Numa democracia, administração deve significar “direção de

uma organização no propósito de realizar objetivos específicos, e de tal modo que suas diretrizes, métodos e funcionamento total tornem efetivos êsses objetivos de maneira econômica, harmoniosa e satisfatória para as pessoas em causa.”<sup>15</sup> Propõe, no intuito de contribuir para a consecução da administração democrática, dois princípios de trabalho: o “princípio da representação de interesses” e o “princípio da coordenação.”<sup>16</sup> Ainda aqui, não existe qualquer originalidade nesses princípios, afirmados puramente como tais. Mas, na interpretação do autor, e na aplicação dêles a setores específicos da administração pública e privada, pode-se criteriosamente afirmar que existe originalidade. Tais expressões, escritas por Tead, não significam certamente o que querem dizer nos contextos em que mais freqüentemente se encontram.

A essência e o atual ponto de chegada do pensamento de Tead estão indicados nas seguintes passagens de *Administração Democrática*.

O que estamos, pois, em vias de alcançar, é uma necessária, prudente e produtiva participação no poder, nos conhecimentos e no respeito. E pondo de parte os métodos convencionalmente considerados “democráticos”, tais como o voto e outros semelhantes, onde quer que a participação em todos êsses setores existir, onde a “libertação” da pessoa ocorrer, onde a responsabilidade de atingir êsses alvos fôr dividida por igual – existe democracia. E os processos pelos quais eventualmente se realiza tudo isso com êxito são democráticos.<sup>17</sup>

Parece-me que Tead contornou e não atacou de frente alguns dos problemas

centrais da teoria da administração democrática. Parece-me também, no entanto, que levou suas teorias para a periferia do seu meio cultural.

Mary Parker Follet foi, por todos os títulos, uma notável mulher.<sup>18</sup> É certo que o seu livro mais conhecido, *O Estado Novo: A Organização coletiva como Solução para o Governo Popular* (*The New State: Group Organization, the Solution of Popular Government*) é um livro de valor pela conjugação de influências intelectuais que revela e pela intensidade na apresentação de idéias. Em essência, *O Estado Novo* é um apêlo ardente, quase gritante em favor da reconstrução das instituições e idéias democráticas, na qual o idealismo filosófico se casa ao pluralismo ou funcionalismo, através da nova psicologia social. O fato de o idealismo ser um dos componentes do seu pensamento poderia ser deduzido de quase todas as páginas desse livro, ainda que isso não tivesse sido claramente declarado; Miss Follet foi grandemente influenciada por Thomas Hill Green e Bernard Bosanquet.<sup>19</sup> É curioso, no entanto, que também se tenha mostrado profundamente impressionada com os vários debates do pluralismo, então no auge da aceitação. Com esses dois ingredientes dessemelhantes, elaborou uma síntese bastante plausível. O segredo do seu êxito em tal empreza reside na utilização do que ela própria denominou “a nova psicologia”. Tomando as teorias e resultados do alvorecente estudo de psicologia, segundo conviessem ao seu objeto, conseguiu reconciliar o irreconciliável. Reescreveu o idealismo, efetivamente, em linguagem do século XX.

“Precisamos viver a democracia” é a pedra de toque de *O Estado Novo*. Condena a autora, quase sem abrir exceção, as instituições políticas historicamente associadas à democracia, como sendo, na melhor das

hipóteses, artifícios pesados, mecânicos e, na pior, fraudes e ilusões. Os partidos, o federalismo, o *referendum* popular, os direitos naturais, o voto universal – e muitas outras instituições, são severamente castigadas. A essência da democracia não está nessas contrafações mecânicas, mas no desenvolvimento de propósitos comuns num regime de co-participação, em organizações de que todos sejam membros integrantes. Em suas palavras:

“A essência da democracia não está nas instituições, nem mesmo na “fraternidade”; está em organizarem-se os homens de tal modo que fique assegurado ao máximo, de modo o mais perfeito possível, que as idéias comuns sejam levadas adiante. Possui a democracia uma só tarefa – libertar o espírito criador do homem. Isso, porém, não é o bastante. A democracia é um método, uma técnica científica de desenvolver a vontade do povo. Por essa razão, o estudo da psicologia coletiva é uma preliminar necessária ao estudo da democracia. Nenhum chefe de partido, nenhum capitalista inescrupuloso, é responsável pela nossa ruína, mas, sim, a nossa ignorância de como agir em comum.”<sup>20</sup>

Prossegue Miss Follet, firme e cuidadosamente como é capaz de o fazer, e estabelece a criação de um Estado Novo nos termos de um plano segundo o qual o indivíduo não se perde, mas, ao contrário, “acha-se” e cresce através da sua identificação à complexa embora ascendente hierarquia de grupos, que culmina no grupo mundial. Em cada um deles, consegue a pessoa impregnar sua individualidade de significação, contribuindo para as decisões e ações. E estas são o que são unicamente

em virtude do que contribui cada indivíduo, mas, ainda assim são diferentes da soma de contribuições individuais. “A democracia não é uma adição... é a união genuína de verdadeiros indivíduos.”<sup>21</sup>

Indicou-se a natureza de o *Estado Novo* porquanto embora não trate de administração como tal, constitui as bases necessárias à compreensão dos trabalhos posteriores de Miss Follet sobre o assunto. Tais escritos, produto de anos ulteriores, publicados em órgãos esparsos à guisa de ensaios, foram reunidos por H. C. Metcalf e Lyndall Urwick e impressos sob o título de *Administração Dinâmica* (Dynamic Administration).<sup>22</sup> A maior parte dos ensaios versam problemas de administração privada, principalmente financeira; e, conforme se observou acima, sua influência exerceu-se notadamente no campo da administração privada. Voltando sua atenção cada vez mais para a administração financeira, Miss Follet tomou-se de crescente interesse pelo Movimento da Administração Científica (Scientific Management Movement) sendo por ele influenciada. Dois conceitos desse movimento ela os considerou especialmente afins às suas idéias: um deles, relativo ao realce especial conferido ao “funcionalismo e à autoridade da função, o outro, referente a de como evitar ou resolver controvérsias pela completa e objetiva pesquisa dos “fatos”. Esses dois conceitos revelaram-se complementos lógicos, quase a realização necessária de sua filosofia geral, e ela abraçou-os ardentemente.

Embora a palavra democracia não caia da pena de Miss Follet com tanta freqüência nesses últimos ensaios, julgo ser claro – aceito o princípio de que o emprêgo inicial do termo não foi uma fraudulenta apropriação<sup>23</sup> que ela não poderia estar, hoje em dia, menos

preocupada com a democracia. Suas cogitações fundamentais dizem respeito ao fato de que tôdas as virtualidades e recursos de qualquer ser humano encontrem “realização”. Esse empenho, na verdade, é antigo. Mas o efeito da aplicação de suas idéias à teoria administrativa consiste em introduzir linhas horizontais e processos circulares num setor anteriormente dominado por linhas verticais e processos lineares. Existe em sua obra, grande destaque, talvez excessivo – quanto ao modo de evitar e resolver conflitos e, também, muitas palavras a respeito de “unidade integrada”, “responsabilidade descentralizada”, “liderança das funções” e de “poder compartilhado e não poder sobre terceiros” (Power with not power over).

A fusão, efetuada por Miss Follet, da filosofia própria desses dois ramos da Administração Científica merece especial destaque. A antinomia lógica entre a “autoridade da função” e a autoridade foi acima observada. Às mãos de Miss Follet, a “autoridade da função” é tomada *per se*, como princípio modificador do princípio da cadeia de comando. A outra idéia, a de dirimir controvérsias pela pesquisa dos fatos, é pela autora erigida em lei, a “lei da situação”. Inerente a qualquer situação que origine confusão ou controvérsia existe, acredita ela, uma “lei”; essa lei da situação será reconhecida e aceita se tôdas as partes interessadas abordarem a questão animadas do devido espírito, e se utilizarem as técnicas apropriadas de pesquisa dos fatos e co-participação deles.<sup>24</sup>

A evolução de Mary Parker Follet levou-a, naturalmente, além das principais correntes da ciência política norte-americana. O objeto do presente ensaio, todavia, é o de destacar as novas e diversas linhas que o pensamento sobre a democracia e a administração vêm seguindo e

que poderá êle, talvez, continuar a seguir com proveito. Existe, sem dúvida, considerável literatura a cruzar e recruzar as velhas divisas entre política e administração, e a procurar uma adaptação entre a administração e as necessidades da democracia, nestes meados do século XX. Essa literatura, sendo mais convencional

do que a discutida neste trabalho, será apenas citada e não analisada.<sup>25</sup> É, porém, convencional apenas com referência ao ponto de vista do presente ensaio. Na realidade, conforme se observou acima, situa-se na atual “fronteira operante” da administração pública e se caracteriza por maturidade, visão e sabedoria.<sup>26</sup>

## Notas

<sup>1</sup> Não fiz distinção, no presente ensaio, entre “democracia” na administração e “democracia” quanto às relações externas de um sistema de administração. Alguns dos autores adiante citados mostram-se interessados primordialmente num só desses aspectos. Há entre êsses autores, porém, pessoas interessadas nos dois problemas, e que julgam deve a administração democrática preocupar-se com um e outro.

<sup>2</sup> *Public Administration Review*, Vol. 2, págs. 317-23, esp. p. 313, outono de 1942).

<sup>3</sup> *Ibid.*, págs. 318-19.

<sup>4</sup> *Ibid.* Vol. 3, págs. 353-59, esp. págs. 356-57 (outono de 1943). Vide igualmente “The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society”, *Political Science Quarterly*, Vol. 61, págs. 562-98 (dez. de 1946).

<sup>5</sup> “Political Ends and Administrative Means: The Administrative Principles of Hamilton and Jefferson”, *Public Administration Review*, Vol. 5, págs. 87-9, esp. p. 88 (inverno de 1945).

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 89. Vide igualmente *Representative Bureacracy: An Interpretation of the British Civil Service* (Yellow Springs, Ohio, 1944), esp. os capítulos introdutório e final.

<sup>7</sup> “Liberty and Science”, *Public Administration Review*, Vol. 3, págs. 268-73, esp. p. 272 (Verão de 1943).

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 273. Vide igualmente “Some Democratic Implications of Science in Scientific Management”, *Advanced Management*, Vol. 4, págs. 147-52 (out.dez. de 1940); “On Managerial Responsibility” *Advanced Management*, Vol. 8, págs. 45-48 (abr.-jun. de 1943); “cientific Mediation-Tool of Democracy”, *Antioch Review*, Vol. 5, págs. 388-401 (outono de 1945); e *Social Planning* (mimeografado, s/d). Dentro da mesma orientação, vide igualmente o livro de Dewey, *The Public and Its Problems* (Chicago, 1946), e os trabalhos de Max C. Otto, colega de Fries.

<sup>9</sup> Existe um número considerável de trabalhos que insistem, com maior ou menor fervor, ou artificialismo, na extensão da democracia, nas administrações privadas. As idéias básicas dessas obras, praticamente sem exceção, foram retiradas de Follet, Tead ou algum escritor ligado à Harvard School of Business Administration. Os Livros de Charles P. McCornick, *Multiple Management* (Nova York, 1938) e *The Power of the People* (Nova York, 1949), poderão ser citados no setor da administração de negócios, embora os seus títulos surgiram maior relêvo de matéria objeto desta investigação, do que na realidade o seu conteúdo oferece. Os dois livros de Harleigh B Trecker, *Group Process in Administration* (Nova York, 1947), a *Group Social Work: Principlea and Practives* (Nova York, 1949) são bons exemplos e revelam, claramente, a influência de Follet e Tead, procurando ampliar e aplicar suas idéia.

<sup>10</sup> Entre os seus livros, talvez os seguintes sejam os mais importantes para esta nossa investigação: *Human Nature and Management* (Nova York, 1929); *Creative Management* (Nova York, 1935); *The Case for Democracy and Its Meaning for Modern Life* (Nova York, 1938); *New Adventures in Democracy* (Nova York, 1939); e *Democratic Administration* (Nova York, 1945).

<sup>11</sup> Repetidamente se defronta o leitor com uma afirmação que, na melhor das hipóteses, é apenas meia verdade, a glosa de um problema na realidade não resolvido. Assim, pois, lê-se “a essência da liderança democrática é a capacidade de influenciar pessoas a agir de maneira tal que elas próprias são levadas a julgar benéficas a si mesmas” (*New Adventures*, p. 137). Os “líderes” do livro 1984, de George Orwell, seguem exatamente essa fórmula.

<sup>12</sup> *New Adventures*, p. 130.

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 103.

<sup>14</sup> *Loc. cit.*

<sup>15</sup> Êsses “princípios” são expostos e explicados em *New Adventures*, págs. 5-6.

<sup>16</sup> *Democratic Administration*, p. 61.

<sup>17</sup> Registra-se que ela “impressionou profundamente” Lord Haldane e Harold Laski, o que não é façanha desprezível.

<sup>18</sup> A introdução á Terceira Reimpressão (Nova York, 1920 – a primeira edição é de 1918), que eu utilizei, foi escrita por Lord Haldane, que faz a seguinte afirmação: se Hegel tivesse vivido em Boston, em 1920, “não teria provavelmente... afirmado coisa muito diversa do que diz Miss Follet.”

<sup>19</sup> *Ibid.* págs. 159-60.

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 5.

<sup>21</sup> Com o subtítulo “The Collected Papers of Mary Parker Follet” (Londres, 1942). Seu livro, *Creative Experience*, de 1924, é uma extensão de alguns aspectos de *The New State*.

<sup>22</sup> Um de meus amigos afirmou, corajosamente, que *The New State* deveria levar a etiqueta de *The Old Medievalism*. A idéia de “encontrar” o próprio eu na ação coletiva, possuiu lugar da relêvo na ideologia fascista e, na melhor das hipóteses, deveria ser cuidadosamente encarada, a fim de serem evitados abusos.

<sup>23</sup> Em seu comentário sobre “The perspective of Elton Mayo, *Review of Economics*”, Vol. 31, págs. 312-21 (nov. de 1949), Reinhard Bendix e Lloyd H. Fisher, com inteira propriedade, pedem que explique sua repugnância quase patológica pelo “conflito” na sociedade: “Os conflitos políticos não causam, necessariamente, o declínio da civilização; poderão de igual modo ser e condição necessária de uma sociedade livre e, salvo se fôr aceita a hipótese radical de que liberdade e civilização do incompatíveis, aquela acusação não poderá ser aceita (p. 315).

<sup>24</sup> Há um curioso “sentimento de reunião”, de sabor *quaker*, nesse ponto de vista.

<sup>25</sup> Eu também não discuto, no presente ensaio, o acervo de escritos sobre a democracia “econômica” ou “industrial”, freqüentemente de orientação socialista. A omissão não se deve apenas a limitações de espaço; resulta, em parte, de uma opinião sobre a validade de suas idéias no campo “administrativo”. Qualquer que seja a validade ética do “socialismo” ou da “democracia econômica”, a parcela de tais escritos que trata de meios administrativos visando ao “Ideal” é de estrutura tão frouxa e ingênua, que se torna difícil tomar a sério a teoria nelas proposta.

<sup>26</sup> Refiro-me às seguintes qualidades, na litatura: a prospeção imaginosa de *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), bem como de outros trabalhos de seus três notáveis co-autores, J. M. Gaus, L. D. White e M. E. Dimock; o tratamento esparso de Charles Merriam, mas freqüentemente penetrante, a respeito do assunto, concentrado, de preferência em *The New Democracy and The New Despotism* (Nova York, 1939), *Public and Private Government* (New Haven, 1944), e *Systematic*

*Politics* (Chicago, 1945); a sabedoria em face das coisas do mundo, requintada e urbana, de Paul Appleby, em trabalhos tais como “Toward Better Public Administration” *Public Administration Review*, Vol. 7, págs. 93-9 (primavara de 1947) e *Policy and Administration*, (University of Alabama, 1949); C. S. Hyneman em sua busca de proporção áurea, em *Bureaucracy in a Democracy* (Nova York, 1950); a combinação peculiar de tradicionalismo e visão, que se encontra em A. C. Millsbaugh, em obras tais como *Democracy, Efficiency, Stability: an Appraisal of American Government* (Washington, 1942), e *Towards Efficient Democracy* (Washington, 1949). A lista é de crescimento indefinido. Talvez eu devesse acrescentar-lhe os nomes de Fritz Morstein Marx, Herman Finer e C. D. Friedrich, que escreveram com especial referência ao problema da “responsabilidade administrativa”.