

Fronteiras da Administração Pública

II — O Significado dos Princípios em Administração Pública

LEONARD D. WHITE

(Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)

NENHUM administrador consciencioso deverá deixar de insistir em que em suas decisões oficiais obedecem a princípios. Ao contrário do político, cujas convicções podem ser dosadas conforme as variações das correntes de opinião, o administrador precisa manter um padrão de coerência. A administração, a exemplo da lei, tem sido descrita como um princípio, estendendo-se de premissas a conclusões. Ela é coerente e não arbitrária; e o administrador, como se diz, tem os olhos nos interesses permanentes do Estado. O funcionário público consciente sabe que não lhe é bastante seguir os princípios morais de elevada conduta, em seus atos funcionais ou em sua vida privada. Ele tem a convicção de que é guiado por uma concepção geral, pela tradição e pelo conhecimento dos métodos apropriados às operações administrativas.

De certo, nenhum estudioso da administração desprezará os princípios relativos ao objeto da mesma. A palavra mágica enche as páginas da moderna literatura do ramo, e com o seu poder oculto de não significar, por um lado, senão o resultado de uma mera observação, de um acaso ou uma esperança, e por outro, a generalização baseada numa considerável margem de evidência, faz que ela empreste sabor picante a muitas páginas insípidas.

Uma autoridade muito conhecida, o Doutor W. F. Willoughby, começa seu admirável "Principles of Public Administration" com esta judiciosa observação:

"A posição aqui assumida é a de que, em administração, existem certos princípios de aplicação geral análogos aos que caracterizam toda ciência, os quais não de ser observados para que a finalidade da administração, a eficiência, seja alcançada; e a de que esses princípios devem ser estabelecidos e seu significado definido somente pela rígida aplicação do método científico de investigação".

Isso seguramente leva a abrir pausa para tornar mais fácil o conceito de princípio, vocábulo que é muitas vezes invocado para disfarçar ou obscurecer a incapacidade de penetrar nos aspectos

fundamentais da verdade administrativa que o Dr. Willoughby proclama no trecho transcrito.

Evidentemente esse autor cogita de alguma coisa mais do que leis, no sentido de normas jurídicas como supõem algumas pessoas e dão a entender alguns administradores que dizem que são governados por princípios. O que a lei dispõe é, necessariamente, sua regra de conduta, porém a administração é mais do que lei — pois não é senão a aplicação discricionária do conteúdo da lei aos casos submetidos à apreciação do administrador. Então surge a possibilidade e talvez mesmo a necessidade de formular e aplicar princípios, num sentido diferente e mais sutil. Ademais a lei é, na melhor das hipóteses, uma trama cujos interstícios devem ser preenchidos pela ação administrativa desta ou daquela espécie: — uma decisão em conselho, uma regulamentação da administração pública, um mandato, uma ordem de aplicação individual, uma decisão administrativa. Aqui princípio não significa prescrição legal, sadia moralidade pessoal, ou coerência. Insistimos, porém, que a administração deve operar em torno de princípios, e nos livros em que a matéria é tratada sistematicamente encontramos repetidas referências a esses princípios. Que significado, se é que existe algum, possui esse termo em administração?

A resposta a uma tal pergunta pode possivelmente ser encontrada no uso do termo pelas autoridades contemporâneas. Se verificarmos que há uma maneira uniforme, inteligente e harmoniosa de empregar o vocábulo "princípio", então nossa pergunta encontrará, sem maiores delongas, a sua solução. Deixemos, pois, que falem os doutores.

O atilado secretário da *International City Managers Association* — ousamos dizer com a crença secreta de poupar seus confrades a futuros sermões a propósito de "princípio", graças à quantidade de luz com que contribuiu para o esclarecimento de alguns casos — equacionou pela primeira vez para discussão pública, na recente convenção da Associação, os princípios da Administração Pública. Honras são devidas à Associação e

ao Dr. Riddley por essa iniciativa, que devíamos antes esperar da Academia de Ciência Política, do Conselho de Pesquisa de Ciências Sociais, ou da Seção K da A.A.A.S.

Mas na mesa redonda sobre "Princípios de Administração Pública", o Dr. Luther Gulick, seu presidente, lançou uma proposição preliminar ao seu grupo:

"Durante os anos passados houve uma enorme discussão a propósito de princípios no campo da administração pública. Todo jornalista, todo professor, todo político, todo secretário de agremiação cívica teve ocasião de, quando coagido a defender um programa, safar-se com a alusão a "princípios fundamentais", exatamente do mesmo modo por que, nesse tempo, o político se deixava levar na onda".

Os membros da mesa-redonda foram então convidados a formular, em réplica, tão concisamente quanto possível, um princípio de administração pública. O que vai a seguir transcrito fala melhor por si mesmo.

EMORY E. OLSON (diretor da Escola de Cidadania e Administração Pública da Universidade de Califórnia do Sul) — Penso que o sistema que confere autoridade a um ato administrativo só é seguro quando a lei, os princípios econômicos e as teorias políticas conseguem harmonizar-se.

WILLIAM E. MOSHER (diretor da Escola de Cidadania e Negócios Públicos, da Universidade de Syracuse) — Parece-me que é importante definir a administração... Com respeito à administração da cidade o primeiro princípio consiste em determinar o objeto ou coisa a que se visa. Vem a seguir o planejamento, a departamentalização e o problema da coordenação através de conferências, comissões e processos semelhantes. Finalmente há a tarefa de registrar as etapas vencidas, para informar continuamente ao administrador se os objetivos ou planos estão sendo cumpridos.

WALTHER MATSCHK (diretor do Instituto de Pesquisa Civil, de Kansas City) — Não é um elementar e fundamental princípio de administração que deve haver um único chefe administrativo?

J. CATRON JONES (secretário da Liga Municipal de Kentucky) — Creio que o princípio de coordenação é o mais fundamental, pois, de fato, é ele o ponto de partida.

S. GALE LÖWRIE (professor de ciência política, da Universidade de Cincinnati) — Não devemos perder de vista a importância de manter o público informado a respeito da administração, com vista a sustentar o interesse dos cidadãos pelo governo. Se os problemas administrativos não forem conduzidos de modo tal que o público possa acompanhá-los inteligentemente e conhecer o que o administrador está empenhado em fazer e quais os obstáculos que se lhe deparam, receio que a administração, por melhor que seja, cedo ou tarde parecerá divorciada do sentimento público na comunidade.

Essas observações, extraídas um tanto grosseiramente de seu contexto, não devem ser tomadas como algo mais do que uma tentativa feita por homens experientes em administração pública, no sentido de estabelecer um princípio. Suas discrepâncias revelam que os opinadores não chegaram a um denominador comum quanto ao significado de "princípio"; e que seria de certo proveito explorar êsse terreno.

Semelhante confusão verbal não se limita ao nosso lado do Atlântico. Referências a princípios de administração pública acham-se disseminadas na literatura inglesa contemporânea. O mais destacado periódico do ramo, *Public Administration*,

ofereceu a seus leitores, poucos anos atrás, uma "Note on Administrative Principles" a qual, segundo as palavras de seu autor, constituía um esforço visando a discernir o que venha a ser princípio administrativo. O autor, eventualmente, foi levado a admitir que "não podemos... dizer de modo completamente claro o que os princípios administrativos são (ou) ... o que eles não são", e aceitou uma definição de método como o melhor tipo da definição que se deseja alcançar. Concluiu, entretanto, que os princípios, sejam eles quais forem, que governam o giro dos negócios, se aplicam a todos êstes, administrativos ou de outra espécie, não reconhecem quaisquer fronteiras, possuem uma identidade definida e a mais ampla aplicação, pois que negócio é negócio, seja êle realizado na Cidade, na Casa Branca, em Johannesburg ou em Pretoria. Aqui encontramos ao menos uma profissão de fé.

Num de seus mais recentes livros o Professor Carl J. Friedrich salientou que "é quase uma tarefa sem esperança despojar certas palavras essenciais ao nosso trabalho do revestimento que hábeis oradores amontoaram sobre elas". A palavra "princípio" está precisando de uma escovadela.

A pesquisa da adequada significação do termo deve começar pela observação de que, ao contrário do que sucede com as ciências sociais, as ciências físicas não o empregam correntemente. Os químicos não se referem a princípios de química, nem os físicos a princípios de física. Nos primórdios da história das ciências naturais, o termo "princípio" servia para designar um elemento original. Assim Tales considerava a água como o princípio da matéria. A ciência moderna, porém, quase que abandonou o uso do termo; as ciências ainda o empregam freqüentemente nessa acepção.

Visando definir o conteúdo de uma palavra que nos livros de administração pública às vezes parece não significar coisa alguma, podemos começar fixando suas acepções típicas. Isso nos permitirá conhecer as origens da palavra bem como três, acepções distintas. O termo é empregado para indicar 1) uma origem, fonte ou ponto de partida da ação; 2) uma verdade fundamental, lei, ou força motivadora; 3) um rudimento ou elemento. Em administração pública, os autores empregam, claramente, a segunda dessas acepções; e a confusão que denotam e, em parte, justificada pelos dois sentidos em que pode ser tomada a acepção geral. Por outro lado, o "New English Dictionary" apresenta a respeito de princípio a seguinte definição: "uma verdade fundamental ou proposição; uma verdade principal, compreendendo várias outras subordinadas; uma afirmação ou dogma constituindo o (ou um) alicerce de um sistema de idéias; um conceito fundamental servindo de base ao encadeamento do raciocínio." Aqui predomina a idéia de verdade, generalidade, primazia, extensão. Mas o aludido dicionário apresenta, ainda, um outro significado concebido nos seguintes termos: "Uma lei geral ou regra adotada ou profes-

sada como norma de ação; uma base estabelecida para conduta ou para prática; um motivo fundamental ou causa para ação". Aqui a idéia predominante não é a de verdade ou primazia, mas a de ação, a de padrão adotado como norma de conduta. Obviamente, êsses dois significados não são sinônimos e é admissível que possam divergir até ao ponto da contradição.

No momento os estudantes americanos de administração pública têm sido excelentes paladinos da ação, mais do que pesquisadores de verdades ou proposições fundamentais. A necessidade de reformar o sistema de administração pública americana é de tal modo urgente que a maioria das pessoas empenhadas no assunto pensam que o essencial é tratarem de escorar a estrutura abalada aqui ou acolá, enquanto ansiosamente esperam que outras vigas se desprendam ou a cornija desabe, ao invés de se preocuparem no exame das fundações sôbre as quais poderia ser levantada uma estrutura mais forte.

Os princípios converteram-se, por conseqüência, em normas de ação; e tão urgentes têm sido as situações por remediar que essas normas são muitas vêzes aprovadas sem que se apure seu valor essencial e as conseqüências que elas podem acarretar. A título de ilustração, basta citar que o governo municipal do tipo comissão, um plano que tinha mérito do ponto de vista do contrôle do sistema pelo público, mas que criava uma organização administrativa indefensável, foi proclamado em todo o país, nos dias que antecederam a Guerra Mundial, como uma solução para o problema da administração das cidades. Ainda também como ilustração, vale mencionar que o programa a favor de um orçamento discriminativo e de dotações estanques foi, durante anos, defendido pelos líderes da campanha do orçamento, indo ao ponto de destruir a responsabilidade da ação dos funcionários administrativos e produzir a confusão entre dotações gerais e particulares.

Princípio no sentido de norma de ação pode significar muito ou pouco. Cada pessoa possui sua norma de ação, mais ou menos explícita, cada funcionário toma suas decisões tendo em vista algum objeto e êste é, no momento, sua norma de ação. Pode ser que seja inspirado por um palpite, por um equívoco, por alguma peculiaridade do comportamento pessoal, pela associação ou aversão a outros indivíduos ou grupos. Qualquer observador concordará que essas coisas constituem verdadeiras normas de ação, ainda que não sejam princípios na acepção de verdade fundamental ou proposição, ou mesmo no sentido de regra de conduta.

Não será possível, para orientação dos pensadores, autores e militantes da administração pública, a fusão dos dois sentidos da palavra "princípios"? Não seria útil e de desejar que se restringisse o uso do termo para designar uma hipótese ou proposição verificada pela observação ou experiência, tão adequadamente que fôsse possível adotá-la como norma de conduta ou meio de enten-

dimento? Sem pretender chegar, como condição *sine qua non*, a uma verificação experimental ou de laboratório, não seria desejável assentar-se que um princípio implica: 1) uma hipótese original, 2) uma adequada verificação, e 3), em conseqüência, o estabelecimento de uma proposição geral e, enfim, conforme à verdade pelo menos no sentido pragmático? Assim entendido, um princípio poderia constituir uma segura norma de conduta para os estudiosos e orientadores da administração pública.

Concebendo-se o princípio em têrminos de hipótese e verificação, seu emprêgo será grandemente limitado, mas tornar-se-á altamente definido. Uma intuição será chamada uma intuição e como tal reconhecida: — alguma coisa pessoal, o produto de uma única experiência mas que poderá talvez conduzir à verdade e ao conhecimento.

Uma hipótese deverá ser aceita como a formal declaração de uma relação possível, jamais como a demonstração disso. Uma opinião ou assertiva, ainda que expressa em têrmos positivos mas como uma opinião, cujo pêso variará com a e persuasivamente fundamentada, deverá ser to-categoria do seu autor, e ser empregada para aquilo que ela realmente serve, ao invés de utilizada como um princípio. Um dogma ou doutrina deve ser encarado com um conjunto de opiniões, que seus proponentes consideram verdadeiras e como tal os professôres transmitem a seus discípulos, nunca, porém, como verdade comprovada.

Dentro dessa ordem de idéias, também, um único evento ou uma única observação do mesmo não é suficiente para que se proclame um princípio. Ao atributo da generalidade deve ser dado o devido valor. Da proposição de que o sistema do mérito fracassou na cidade A é fácil deduzir, sem a evidência da prova, que o aludido sistema não poderá ser imposto a nenhuma grande municipalidade americana. Como hipótese — afirmação a ser demonstrada — a assertiva é admissível; como princípio, ela precisará passar por severa verificação.

Êsse entendimento do significado de princípio, é em larga medida, o defendido pelo Dr. Herman Finer na mesa-redonda a que aludimos em página anterior. O Dr. Finer emitiu a opinião de que "um princípio é exatamente a afirmação de uma relação causal: ocorrendo *a*, seguir-se-á *b*." Mais tarde, no curso do debate, manifestou-se de acôrdo com o comentário feito pelo Dr. Arnold B. Hall: "O cientista afirma que *a* segue *b*; não diz se é bom ou não para *a* seguir *b*." Ele salientou, ainda, que nenhum dêsses princípios pode ser completo e acabado". Qualquer tentativa no sentido de formular um princípio de administração pública rigorosa e matematicamente exato está desde logo condenada ao fracasso". Concordamos com essas observações, mas relatamos em ir ao ponto de sugerir com o Dr. Finer o emprêgo sinônimo dos têrmos "princípio" e "lei", no sentido científico, por isso que para a maioria das pessoas lei ainda designa certeza e precisão de relação cau-

sal, coisa que princípio necessariamente não designa.

Quando então pode uma hipótese em administração pública ser verificada tão adequadamente que justifique recomendá-la como um princípio? De certo a observação esclarecida das pessoas experientes ou dos estudiosos de administração que, durante substancial lapso de tempo e num campo vasto, lidaram com um apropriado número de casos, pode constituir meio de verificação idônea, desde que apurada através da discussão e da crítica judiciosa. Se, por exemplo, em casos sucessivos, aqui, acolá e em qualquer parte, se repetir frequentemente o fracasso do executivo municipal em dirigir mais do que um determinado número de funcionários, podemos concluir que uma hipótese original relativamente ao efetivo alcance da supervisão de um chefe sobre seus subordinados atingiu, por meio da demonstração, o *status* de um princípio. A vista disso não se proclama a existência de uma lei, apenas se anuncia uma norma de conduta de tal modo verificada que se faz merecedora de séria atenção. Quanto mais ampla a observação e mais uniformes os resultados obtidos, maior o grau de confiança a ser atribuído ao princípio.

A esta altura pode ser levantada a objeção de que é impossível estabelecer qual o grau de verificação obtido através da observação suficiente para autorizar que se dê a uma proposição a categoria de princípio. Não é possível estabelecer um grau matemático de verificação para separar o princípio do não-princípio. Tudo quando desejamos acentuar aqui é que muitas esperanças, assertivas e opiniões têm sido chamadas de princípios, e que na elaboração dos mesmos poucas hipóteses têm sido objeto de verificação judiciosa.

As observações do homem prático não são o único caminho para verificação da hipótese. Em muitos casos a investigação e a experimentação podem conduzir a êsse efeito; um caso extremamente ilustrativo é a experiência controlada quanto ao incentivo da votação relatado pelo Dr. F. Gosnell, sob o título "Getting Out the Vote". Outro exemplo é encontrado na verificação de certas hipóteses a respeito do prestígio do emprego público. Falando a grosso modo, transferir para a descoberta de hipóteses significativas o realce que hoje se empresta aos estudos de administração meramente descritivos, e então proceder à verificação de tais hipóteses, importaria em descobrir rapidamente novos meios de investigação. Para maior clareza repetimos que, segundo nosso ponto de vista, princípio deve ser entendido como uma hipótese tão adequadamente comprovada pela observação ou pela experimentação, que pode ser inteligentemente adotada como norma de ação ou meio de entendimento. As hipóteses podem ser concebidas por qualquer pessoa dotada de imagi-

nação fértil, mas seu mérito varia com o senso de realidade de quem as concebe. A comprovação de hipóteses é tarefa complicada e, às vezes, difícil, envolvendo o penoso trabalho de coleta, classificação e análise de dados, e o estabelecimento dos princípios gerais que daí possam resultar. O processo em seu conjunto pertence mais ao domínio do laboratório e do "bureau" de pesquisa, do que ao agitado mundo dos fatos; por outro lado, porém, a agudeza de vistas na formulação das hipóteses e a compreensão dos dados revelantes desempenham papel mais importante que o da mera observação. Daí o aparecimento, nas pesquisas sociais modernas, da figura do "participante-observador".

A história do governo revela uma série constante de grandes figuras que, baseadas na experiência, formularam hipóteses e chegaram a convicções pessoais quanto a princípios. Richelieu, Burke, Hamilton, John Stuart Mill, Charles Francis Adams, Lord Haldane, Graham Wallas, Henri Fayol — contam-se entre os grandes nomes que no seu tempo desenvolveram programas de administração pública. O que eles possuíam, entretanto, era, essencialmente, um dom divino, uma intuição que nem todo mundo possui e muitas pessoas não compreendem. Aquela demonstração de validade e generalidade capaz de levar a convicção a outrem estava ausente. Isso não obstante, a importância da opulenta contribuição dos estadistas deve ser reconhecida, ainda que em face da complexa administração aos tempos modernos ela já não seja suficiente.

O grande progresso que o século vinte está em vias de realizar reside na institucionalização, na despersonalização, da atarização das hipóteses no estabelecimento de princípios. A declaração pessoal da convicção acerca de princípios, oriunda da experiência pessoal e da reflexão essencialmente introspectiva, está cedendo lugar à demonstração de princípios baseada em grande quantidade de fatos tratados em condições aptas a neutralizar a influência da personalidade de quem com êles lida.

Isso não se aplica, entretanto, à formulação de hipóteses. Esta é essencialmente pessoal, ainda que aparentemente derive da concordância ou intuito, bem como do recolhimento do estudo. Que se não daria por certo conhecimento da emaranhada teia de circunstâncias das quais surgiu a concepção de Graham Wallas ou Lord Haldane a respeito da administração?

Entretanto, a verificação, a comprovação, pode ser institucionalizada em proveito do princípio; e o está sendo em larga escala no mundo inteiro.

Falando através do "Machinery of Government Committee of Reconstruction Ministry", na Grã-Bretanha, em 1918, Lord Haldane, em bri-

lhante sugestão, delineou um ministério nacional de pesquisa, ao qual competiria, essencialmente, o desempenho da função que é objeto de exame. O Ministério poderia ser, em princípio, um órgão de coordenação e orientação, mas deveria ocupar uma posição que lhe permitisse realizar pesquisas administrativas de caráter fundamental, e aferir as hipóteses concernentes ao sistema de administração britânico. Infelizmente este novo órgão de governo morreu no nascedouro, vítima da preocupação de economia.

A necessidade de uma tal instituição, que continuou a fazer-se sentir grandemente, foi em parte satisfeita pela admirável iniciativa da "Society of Civil Servants", a qual, em 1920, fundou o "Institute of Public Administration" e, mais tarde, lançou o "Journal of Public Administration". Através do Instituto, os conhecimentos hauridos na experiência administrativa das mais altas esferas do serviço público encontraram expressão durante mais de uma década, e, nas discussões de suas conferências de verão, votaram-se ao estudo dos problemas e princípios da administração pública os mais entusiastas e esclarecidos pensamentos.

Ainda aqui, entretanto, a necessidade essencial da verificação e da comprovação foi urgentemente sentida, reconhecendo-se, por outro lado, que a convicção pessoal não era digna de confiança. Recentemente, o Instituto começou a institucionalizar suas pesquisas em torno dos princípios, criando um fundo de pesquisas e pondo em prática um programa formal no sentido da comprovação de hipóteses.

Em Genebra o "The International Scientific Management Institute", organizado com o objetivo precípuo de difundir a doutrina da administração científica na indústria, estava a ponto de lançar um programa de pesquisas sobre administração pública quando foi (em 1934) vencido pelo corte das contribuições americanas que lhe eram destinadas. Os inquéritos realizados por seu diretor, Major L. Urwick, no domínio da teoria pura da organização, constituem brilhante amostra do trabalho por ser realizado de futuro.

A tarefa de formular princípios de administração pública é também o objetivo do "Hungarian Institute of Public Administration", de Budapeste, que obedece à presidência de eminente funcionário público, Dr. Zoltan Magvarv. Em Berlim o "Deutsches Institut Für Wirtschaftliche Arbeit in Der Offentlichen Verwaltung" procurou um meio concreto de aplicar os princípios de organização às operações de rotina diária das repartições públicas. Nos domínios da administração nacional o "Institute International des Sciences Administratives", cujo estabelecimento central está situado em Bruxelas, deu início a um trabalho preliminar de investigação e debate, visando a uma fase ulte-

rior de pesquisa sobre princípios. Nos Estados Unidos o mais importante esforço, nesta matéria, é o da "Taylor Society", representante do movimento da organização científica. Substantial tem sido também o trabalho realizado pela "American Management Association" e por outros grupos de organizadores.

Paralelamente a êsses dois grupos concorrem dois outros tipos de organizações militantes: de um lado os "bureaus" de pesquisa municipais e governamentais, criação americana que se está, no momento, difundindo largamente, tanto no Japão como na Irlanda; de outro lado, as agências de serviços de informação, tais como a "International Union of Cities" e as suas longínquas uniões e ligas de cidades, a "Clearing House" de Administração Pública e a Livraria de Referência Legislativa Interstadual.

Sem exceção, essas e outras instituições similares são criações do século vinte. Em conjunto, representam elas um vasto movimento mundial visando fortalecer o esforço de coordenação na difícil tarefa de estabelecer hipóteses de trabalho no governo e na administração. Movimento idêntico pode ser observado nas universidades americanas, onde institutos de ciências sociais ou conselhos têm sido criados, desde 1920, com o objeto de planejar inquéritos coordenados a respeito dos vários aspectos de comportamento humano, incluindo os problemas de administração pública.

Encarado do ponto de vista mundial, tudo isso significa uma profunda modificação da técnica de identificar e usar os princípios em administração. A primeira análise sobre o serviço público nos tempos modernos passa por ser o livro "Teustcher Fürsten Stat" escrito por Ludwig Von Sec-kendorff, em 1665. Nenhuma análise sistemática do aparelhamento britânico de administração havia sido feita até então, e, somente nos últimos quinze anos, foram empreendidos esforços no sentido de estudos nos quais o sistema americano é apresentado como um todo. Novas fontes, numa escala sem exemplo na literatura, situaram os estudiosos e os militantes da administração pública numa posição propícia ao desenvolvimento da sua arte e da sua ciência.

Tôdas essas perspectivas se abriram num mundo que parecia a princípio não apenas indiferente, mas hostil. Por entre o choque das forças armadas, o tumulto da revolução e a competição econômica das nações, onde os princípios de administração pública encontrarão refúgio? E' certo que a livre pesquisa da verdade sofre sérias restrições em muitos quadrantes do globo; também é certo que todo Estado requer, imperativamente, uma administração pública organizada e, ainda que de origem revolucionária ou de propósitos radicais, necessita de uma administração tão forte e inteligente quanto possível.

É significativo lembrar que foi Lenine quem favoreceu a introdução da organização científica — criação de um engenheiro americano — nas empresas estatais da Rússia; que o símbolo de sucesso largamente invocado na Itália fascista é a rápida circulação dos trens; e que, a despeito da nazificação do serviço público germânico, o ditador nacional-socialista está montando uma burocracia nacional mais forte do que qualquer outra das que a Alemanha possuiu até agora. Também não é desprovida de significação a crença de que o êxito do New Deal, na América, repousa em larga medida na escolha de uma administração competente.

Um princípio, concebido como uma hipótese comprovada e aplicada à luz de seu apropriado con-

junto de referências, é uma proveitosa norma de conduta tanto na administração da Rússia como na da Grã-Bretanha, na do Iraque como na dos Estados Unidos. E' certo que nem sempre os administradores podem aguardar a formulação de princípios para então decidir quanto ao modo de agir; é certo, também, que mesmo quando a experiência ou a experimentação firme o princípio, a administração poderá fechar os olhos à verdade; mas no final de contas não é fácil evitar o reconhecimento prático dos princípios. Novos órgãos e novas técnicas para a descoberta e a disseminação de princípios na administração pública poderão assinalar o século vinte como sendo o primeiro em que essa concepção do governo saiu da penumbra e penetrou na consciência da sociedade.