

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

THE ADMINISTRATIVE THEORIES OF HAMILTON AND JEFFERSON: THEIR CONTRIBUTIONS TO THOUGHT ON PUBLIC ADMINISTRATION — LYNTON K. CALDWELL — University of Chicago Press — 1944 — 244 págs. — \$3.50.

(Comentário de J. DONALD KINGSLEY, do Antioch College)

A administração pública, observa o Professor Caldwell no capítulo inicial deste interessante livro, “é, na realidade, um ramo da política, e as teorias administrativas dos grandes administradores públicos não podem ser compreendidas com exclusão de seus objetivos políticos, seus incitamentos emocionais, e da medida de seus valores”.

A questão é importante e oportuna. Seu abandono é responsável em grande parte pela esterilidade de muitos escritos norte-americanos em matéria da administração e por uma perigosa e generalizada confusão de fins e meios. Sua negação conduziu à elaboração de uma ciência administrativa sintética em que acidentes históricos assumiram caráter universal e em que os esquemas de organização apropriados a um exército ou a uma corporação predatória têm sido insistentemente recomendados como modelos para um ministério de cultura.

Se o fato de separar fins de meios constitui ou não um índice de decadência numa sociedade é questão que podemos, talvez, deixar a critério dos moralistas. Mas em assuntos sociais, pelo menos, não podemos vantajosamente excluir valores ou objetivos fundamentais, e qualquer tentativa nesse sentido estará condenada ao fracasso. Todos nós temos as nossas “premissas maiores inarticuladas”, mesmo quando elas nos passam inteiramente despercebidas; e o grande administrador é também um grande político que improvisa meios tendo em vista os fins que procura atingir.

Em parte alguma da literatura norte-americana tal conclusão se acha mais amplamente documentada do que na análise das idéias administrativas de Hamilton e Jefferson, feita pelo Professor Caldwell. O sistema governamental norte-americano forjou-se numa época de expectativa e agitações na qual os interesses estabelecidos estavam por toda a parte empreendendo contra uma classe capitalista florescente, uma luta improfícua para contrôlo do estado. Essa luta, como tôdas as grandes lutas para conquista do poder, afetou tôdas as premissas políticas e coloriu tôdas as decisões administrativas.

Os supremos interesses que estavam em jôgo deram à política do período uma significação peculiar à época, a qual não encontrou rival até os nossos dias. Mas a aguda divergência de interesse afetou igualmente a administração, e a primeira fase da história da República faz ressaltar o fato de que os homens só podem concordar a res-

peito de meios se estiverem unidos na busca de objetivos comuns.

O que estou sugerindo, e a tese que, segundo creio, está defendida pelo livro do Professor CALDWELL (embora eu desejasse que êle a tivesse desenvolvido mais explicitamente), é que uma “ciência” de meios é um empreendimento somente possível num ambiente social estável no qual os elementos políticos efetivos aceitem uma ideologia comum e adiram a uma escala comum de valores. Numa sociedade assim unificada através de uma classe dominante incontestada, um conjunto de importantes princípios e preceitos administrativos pode ser desenvolvido e ganhar larga aceitação. Mas tais princípios e preceitos são inteiramente relativos, e sua validade é determinada, em última análise, não só em função da estrutura social do estado, como dos fins mais ardentemente colimados pelos grupos que dominam politicamente.

Esta tese é importante para qualquer compreensão acêrca das opostas teorias administrativas de Hamilton e Jefferson, pois o balanço exato dos interesses divergentes da nova República veio pôr em foco a disparidade dos meios adequados aos diferentes fins. A Sra. F. S. OLIVER disse de Hamilton que sua idéa sôbre a missão do estadista era “a fiel mordomia dos bens públicos”. Êle considerava a humanidade do mesmo modo que considerava os recursos naturais, “como material a ser usado com o máximo possível de energia e o mínimo possível de desperdício, para a consecução da independência nacional, do poder e da permanência”. (1)

Êstes são os ideais do administrador de negócios com a sua vigilante atenção na fôlha do balanço financeiro. Sob várias aparências êsses ideais formaram, segundo demonstrou o Professor TAWNEY, uma doutrina central do Puritanismo, isto é, a primeira filosofia coerente das classes médias. Nossa civilização industrial acha-se penetrada de semelhantes postulados de valor, e foi o triunfo final das classes burguesas sôbre os grupos para os quais Jefferson pregara que deu às idéias de Hamilton um ar de modernismo.

Ê claro e insofismável que Hamilton colocava os valores humanos em nível inferior de sua escala pessoal. Na sua opinião, e na dos grupos cujas aspirações êle soube tão bem representar, os homens eram simples objetos de administração: eram instrumentos a serem manobrados ou dirigidos para algum propósito que lhes fôsse estranho, quer se tratasse de potência material, ou de sobrevivência institucional. As massas humanas não eram consideradas conjuntos de indivíduos mas — para usar, em suma, uma linguagem que se tornou grandemente popular — fatores de produção, potencial de trabalho.

(1) FREDERICK SCOTT OLIVER, *Alexander Hamilton* (Archibald Constable & Co., 1905), pág. 450.

Tal esquema de valores, e os grandes objetivos aos quais estava relacionado, determinaram inevitavelmente os meios administrativos a serem empregados: centralização, integração, coerção, e a declaração de diretrizes pelos administradores principais. Hamilton foi, de fato, o primeiro grande expoente norte-americano daquilo que o Senhor BURNHAM chamou de "revolução gerencial", e é, talvez, desnecessário assinalar que tanto as características políticas quanto administrativas do estado hamiltoniano são idênticas à organização e aos objetivos da moderna corporação industrial. As idéias de Hamilton são modernas porque por mais de cem anos a história tem sido formada pela classe de que êle foi apologista.

Esta questão nem sempre é claramente exposta na obra, aliás excelente, do Professor CALDWELL, e sua imersão nas profundas águas de nossa ideologia contemporânea o leva ocasionalmente a conclusões contestáveis. Afirma, por exemplo, que o "pensamento de Jefferson em administração foi definido com maior precisão como ideologia política do que o correspondente pensamento de Hamilton". Duvido que tal conclusão possa ser apoiada, embora de uma forma ou de outra tenha sido defendida pelos que aceitam a ideologia de Hamilton. Parece-me, entretanto, que em parte alguma de toda a extensão da literatura política — inclusive as próprias obras de Lenin — se descobrirá uma estrutura ideológica mais sistemática do que aquela que foi desenvolvida por Hamilton. Se o impacto de suas idéias políticas e sociais sobre o seu pensamento administrativo é menos evidente do que no caso de Jefferson (o que não me parece verdadeiro), tal fato resulta da aceitação contemporânea das idéias de Hamilton.

De qualquer modo, porém, se eu fôsse fazer qualquer crítica ao estudo esclarecedor do Professor CALDWELL, seria de que êle não aprofundou bastante sua análise a respeito do impacto da política social sobre as idéias administrativas. Foi isso, segundo creio, que o levou a concluir que a administração de Jefferson era caprichosa e contraditória. Uma interpretação mais ampla e fundamental da política da época (em termos da emergente estrutura de classe da sociedade) poderia induzi-lo, como aconteceu com o finado Professor PARRINGTON, a concluir que Jefferson agiu tão coerentemente quanto Hamilton, à luz de seus principais objetivos e dos interesses básicos que defendia.

Se fôr verdade, como penso que o seja, que a administração é um ramo da política, segue-se que nossas tentativas para a descoberta de princípios administrativos devem-se basear no fator histórico. Não podemos, com proveito, excluir as idéias administrativas de Hamilton ou de Jefferson, de seu conteúdo político, sob pena de não as compreendermos, e, além disso, sua aplicação acarretaria a inclusão de idéias, ainda não analisadas, em nosso sistema administrativo. Isto, segundo creio, é o que torna o livro do Professor CALDWELL uma obra de máxima importância. Temos tido, no campo da administração, uma filosofia demasiado sintética, disfarçada em ciência, e nenhuma análise suficiente das relações existentes, entre esquemas e técnicas administrativos e os objetivos políticos. Precisamos, mais do que nunca, reconhecer a rela-

tividade entre meios e fins, e fugir da concepção estéril de que a administração constitui um fim em si mesma ou de que a eficiência e a economia são objetivos superiores a quaisquer outros que sejam almejados. Isto pode obter-se mediante a aquisição de perspectiva e pela cuidadosa análise dos esquemas e técnicas administrativos em relação aos amplos objetivos a que se destinam a servir de instrumentos.

Minha sugestão é a de que o método mais adequado para o estudo da administração é aquêle que foi seguido pelo Professor CALDWELL; e isso é extremamente importante em nossos dias. Estamos hoje vivendo numa outra era de agitações e expectativa, na qual novos grupos sociais com novas aspirações estão exigindo uma participação no poder. Em tais circunstâncias, os homens sensatos se voltam para as idéias daqueles dois pensadores políticos.

Consideremos, por exemplo, as conseqüências do despertar político das massas trabalhistas. Tanto quanto seja possível averiguar hoje em dia, as idéias administrativas dos representantes do trabalho norte-americano se aproximam muito mais das idéias de Jefferson do que das de Hamilton. Jefferson, com o seu empenho pelo desenvolvimento do indivíduo, achava-se menos interessado na administração ou na eficiência do que na participação das massas no sistema administrativo. Êste interesse é, de fato, a chave de toda a sua teoria administrativa. Levou-o às suas idéias sobre descentralização, pois, de acôrdo com as condições que prevaleciam em sua época, a mais ampla participação só poderia ser obtida se houvesse dispersão de funções governamentais. Hoje, sem dúvida, podemos ter uma administração descentralizada de funções nacionais — como acontece, por exemplo, com a administração de nossos contrôles de potencial humano em tempo de guerra. Pode-se, portanto, pelo menos conjecturar que Jefferson, se vivesse nos dias atuais, insistiria menos nos direitos dos Estados, pois o seu principal objetivo pode ser alcançado mediante a integração de grupos funcionais representativos na estrutura administrativa nacional. Seja como fôr, é claro que a hodierna política trabalhista vestiu o manto da participação *jeffersoniana*; e esta ênfase está transformando, a olhos vistos, a administração norte-americana. Tais transformações não se limitam apenas ao setor público da economia. Na indústria, também, as juntas de administração trabalhista estão vagarosamente alterando as estruturas administrativas centralizadas, coercitivas e integradas, tão ao gosto de Hamilton, e substituindo-as por sistemas menos formais, porém organizados mais democraticamente.

Tais modificações, igualmente, vêm apoiar a tese que o Professor CALDWELL tão hábilmente apresenta, bem como vêm pôr em relêvo a necessidade de serem desenvolvidos, à luz das condições sociais rapidamente mutáveis, novas teorias administrativas e novos planos administrativos. Não se pode descobrir melhor método de tratamento para semelhante tarefa do que o estudo da história administrativa, com base na política social. É de se esperar que a iniciativa do Professor CALDWELL a êsse respeito seja seguida por outros estudiosos do problema e que tenhamos, em breve, uma literatura admi-

nistrativa através de cujas páginas se perceba o sópro da própria vida.

INDICAÇÕES

DISPERSAL — An inquiry made by *The National Council of Social Service* — Oxford University Press — 1944 — 96 págs. — 3 sh 6 d.

Este importante estudo trata de uma das questões fundamentais do planejamento de após-guerra — isto é, a melhor distribuição da população das ilhas britânicas. Seu objetivo principal é estudar se é possível e como pode ser feita a distribuição das repartições públicas e do pessoal administrativo fora de Londres e de outros grandes centros urbanos. Baseia-se numa investigação das opiniões de chefes e empregados de diversos órgãos, e nas experiências derivadas da evacuação em tempo de guerra. Demonstra que nenhum plano terá probabilidade de êxito se não tomar plenamente em consideração os fatores sociais. Muitas das questões levantadas, embora fundamentalmente relacionadas com o problema dos empregados burocráticos, têm pontos de ligação com os resultados gerais expostos no Relatório Barlow sobre a Distribuição da População Industrial.

SOCIOLOGY AND EDUCATION — Palestras realizadas no Curso de Inverno de Sociologia e Instrução Cívica organizado pelo Instituto de Sociologia — Le Play House Press — Malvern — Inglaterra — 1944 — 96 págs.

A série de cursos de inverno para o estudo de Sociologia e Instrução Cívica, organizados pelo Instituto de Sociologia (Le Play House), foi interrompida pelo advento da guerra em 1939.

Em 1942, julgou-se necessário prosseguir com as aulas, a fim de se atender a uma urgente necessidade. Alguns diretores e mestres das Escolas de Treinamento de Professores dirigiram ao Instituto solicitações de auxílio e conselho sobre a melhor maneira de se incluir uma base sociológica nos programas das referidas Escolas. Quando o assunto foi trazido perante o Conselho do Instituto, ficou deliberado que uma discussão de Sociologia com especial referência aos trabalhos das Escolas de Treinamento de Professores seria o melhor meio de se atender a tais solicitações. Ficou, portanto, resolvido realizar em Oxford um curso de inverno de Sociologia e Instrução Cívica, expressamente destinado aos interessados no assunto.

O objetivo do Curso era obter uma discussão imparcial do papel desempenhado pelo método e pela teoria sociológica no treinamento de professores. A questão a ser debatida era a de se incluir ou não cursos de Sociologia nos programas das Escolas de Treinamento. Desde o início, entretanto, admitia-se que nenhuma parte do sistema educacional pode separar-se do sistema social em que se desenvolve e funciona. As palestras oferecidas no Curso visaram

apresentar, de modo sumário, os métodos atualmente usados no estudo da sociedade e algumas das principais conclusões que deles se derivam. Foi também possível fazer-se uma ampla exposição dos métodos experimentais atualmente usados em muitas Escolas de Treinamento de Professores, a fim de se proporcionar ao estudante um conhecimento mais amplo da vida social e seus problemas. A relação da Sociologia com certos assuntos que fazem parte do programa das Escolas de Treinamento foi também estudada.

As palestras do referido Curso estiveram a cargo de eminentes sociólogos e educadores e foram reunidas no presente volume por Miss D. M. E. Dymes, que também se encarregou de organizar um resumo das conclusões resultantes das diversas contribuições apresentadas.

*
* *

Os dois livros acima indicados foram remetidos a esta Revista pelo Sr. representante do Conselho Britânico nesta capital, a quem agradecemos a gentileza da oferta.

DICTIONARY OF SOCIOLOGY — HENRY PRATT FAIRCHILD — New York — 1944 — 342 págs. — \$ 6.00.

(Comentário de JOHN A. FITCH, da *New York School of Social Work, Columbia University*).

Este *Dicionário de Sociologia* contém mais de 35.000 definições de vocábulos e conceitos, começando com "abandoned child" e terminando por "zygote". O objetivo é fornecer um conjunto de definições exatas dos termos que se usam em literatura sociológica. A sociologia sendo o que é, muita coisa se incluiu que pertence igualmente ao vocabulário de um economista, de um antropologista, de um estatístico, de um psicólogo, ou de um leigo razoavelmente culto. Tal característica contribui, de modo assaz decisivo, para aumentar o valor da publicação, pois que amplia o seu alcance. Além disso, no caso de referências a acontecimentos de grande importância social, essa característica freqüentemente proporciona uma quantidade limitada de fundamentos históricos, ou, no caso de conceitos mais obscuros, conduz a explicações relativamente detalhadas.

Duas espécies de dificuldades surgem inevitavelmente. Desde que as definições oferecidas se referem a conceitos e idéias, bem como a vocábulos, e as explicações são, em sua maioria, necessariamente breves, haverá divergência entre os cientistas sociais no tocante à interpretação de termos específicos. Haverá dúvidas, também, quanto ao que foi omitido, bem como ao que foi incluído, porquanto uma obra desta natureza deve necessariamente abranger uma área que não possui limites predeterminados e geralmente aceitos.

Apesar destas dificuldades inevitáveis, o livro será de grande utilidade para estudantes e leigos e, sem dúvida,

nistrativa através de cujas páginas se perceba o sópro da própria vida.

INDICAÇÕES

DISPERSAL — An inquiry made by *The National Council of Social Service* — Oxford University Press — 1944 — 96 págs. — 3 sh 6 d.

Este importante estudo trata de uma das questões fundamentais do planejamento de após-guerra — isto é, a melhor distribuição da população das ilhas britânicas. Seu objetivo principal é estudar se é possível e como pode ser feita a distribuição das repartições públicas e do pessoal administrativo fora de Londres e de outros grandes centros urbanos. Baseia-se numa investigação das opiniões de chefes e empregados de diversos órgãos, e nas experiências derivadas da evacuação em tempo de guerra. Demonstra que nenhum plano terá probabilidade de êxito se não tomar plenamente em consideração os fatores sociais. Muitas das questões levantadas, embora fundamentalmente relacionadas com o problema dos empregados burocráticos, têm pontos de ligação com os resultados gerais expostos no Relatório Barlow sobre a Distribuição da População Industrial.

SOCIOLOGY AND EDUCATION — Palestras realizadas no Curso de Inverno de Sociologia e Instrução Cívica organizado pelo Instituto de Sociologia — Le Play House Press — Malvern — Inglaterra — 1944 — 96 págs.

A série de cursos de inverno para o estudo de Sociologia e Instrução Cívica, organizados pelo Instituto de Sociologia (Le Play House), foi interrompida pelo advento da guerra em 1939.

Em 1942, julgou-se necessário prosseguir com as aulas, a fim de se atender a uma urgente necessidade. Alguns diretores e mestres das Escolas de Treinamento de Professores dirigiram ao Instituto solicitações de auxílio e conselho sobre a melhor maneira de se incluir uma base sociológica nos programas das referidas Escolas. Quando o assunto foi trazido perante o Conselho do Instituto, ficou deliberado que uma discussão de Sociologia com especial referência aos trabalhos das Escolas de Treinamento de Professores seria o melhor meio de se atender a tais solicitações. Ficou, portanto, resolvido realizar em Oxford um curso de inverno de Sociologia e Instrução Cívica, expressamente destinado aos interessados no assunto.

O objetivo do Curso era obter uma discussão imparcial do papel desempenhado pelo método e pela teoria sociológica no treinamento de professores. A questão a ser debatida era a de se incluir ou não cursos de Sociologia nos programas das Escolas de Treinamento. Desde o início, entretanto, admitia-se que nenhuma parte do sistema educacional pode separar-se do sistema social em que se desenvolve e funciona. As palestras oferecidas no Curso visaram

apresentar, de modo sumário, os métodos atualmente usados no estudo da sociedade e algumas das principais conclusões que deles se derivam. Foi também possível fazer-se uma ampla exposição dos métodos experimentais atualmente usados em muitas Escolas de Treinamento de Professores, a fim de se proporcionar ao estudante um conhecimento mais amplo da vida social e seus problemas. A relação da Sociologia com certos assuntos que fazem parte do programa das Escolas de Treinamento foi também estudada.

As palestras do referido Curso estiveram a cargo de eminentes sociólogos e educadores e foram reunidas no presente volume por Miss D. M. E. Dymes, que também se encarregou de organizar um resumo das conclusões resultantes das diversas contribuições apresentadas.

*
* *

Os dois livros acima indicados foram remetidos a esta Revista pelo Sr. representante do Conselho Britânico nesta capital, a quem agradecemos a gentileza da oferta.

DICTIONARY OF SOCIOLOGY — HENRY PRATT FAIRCHILD — New York — 1944 — 342 págs. — \$ 6.00.

(Comentário de JOHN A. FITCH, da *New York School of Social Work, Columbia University*).

Este Dicionário de Sociologia contém mais de 35.000 definições de vocábulos e conceitos, começando com "abandoned child" e terminando por "zygote". O objetivo é fornecer um conjunto de definições exatas dos termos que se usam em literatura sociológica. A sociologia sendo o que é, muita coisa se incluiu que pertence igualmente ao vocabulário de um economista, de um antropologista, de um estatístico, de um psicólogo, ou de um leigo razoavelmente culto. Tal característica contribui, de modo assaz decisivo, para aumentar o valor da publicação, pois que amplia o seu alcance. Além disso, no caso de referências a acontecimentos de grande importância social, essa característica freqüentemente proporciona uma quantidade limitada de fundamentos históricos, ou, no caso de conceitos mais obscuros, conduz a explicações relativamente detalhadas.

Duas espécies de dificuldades surgem inevitavelmente. Desde que as definições oferecidas se referem a conceitos e idéias, bem como a vocábulos, e as explicações são, em sua maioria, necessariamente breves, haverá divergência entre os cientistas sociais no tocante à interpretação de termos específicos. Haverá dúvidas, também, quanto ao que foi omitido, bem como ao que foi incluído, porquanto uma obra desta natureza deve necessariamente abranger uma área que não possui limites predeterminados e geralmente aceitos.

Apesar destas dificuldades inevitáveis, o livro será de grande utilidade para estudantes e leigos e, sem dúvida,

será consultado freqüentemente e com proveito. Representa um esforço tremendo por parte de uma junta de eminentes sociólogos, auxiliados por quase cem autores bem conhecidos por suas contribuições à discussão científica.

COMO SE HACE UN EMPLEADO — F. J. ROETHLISBERGER — Editorial Guillermo Kraft Ltda. — Buenos Aires — 254 págs.

Por gentileza do Escritório do Coordenador dos Negócios Inter-americanos nesta Capital acabamos de receber o volume intitulado "*Como se hace un empleado*", de F. J. Roethlisberger, que não é senão a versão castelhana do original inglês "*Management and Morale*", do mesmo autor.

A edição castelhana contribuirá, sem dúvida, para vulgarizar ainda mais essa importante obra, cujo tema principal é a cooperação humana no ambiente de trabalho.

Para melhor apreciação do conteúdo do presente volume, reportamos os nossos leitores ao comentário de MORRIS S. VITELES, publicado nesta secção, no número de abril de 1943 desta Revista.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Engineering Experiment Station News — The Ohio State University — Vol. XVII, N.º 1 — February, 1945.

Stress Relief of Weldments for Machining Stability, por J. R. Stitt — Engineering Experiment Station, Bulletin n.º 121 — Ohio State University Studies, Engineering Series — Vol. XIII, N.º 6 — November, 1944.

A Catalogue of Books from University Presses — in The United States of America — Selected for their special interest to readers in Central and South America — Issued by The Association of American University Presses — 1945.

Revista Ecuatoriana de Higiene y Medicina Tropical — Organo Oficial del Instituto Nacional de Higiene — Ano I, n.º 2 — abril de 1944 — Guayaquil, Ecuador.

Revista de Agricultura y Ganaderia — Organo Oficial del Ministerio de Agricultura — N.º 6, fevereiro de 1945 — Assunción.

Cemento Portland — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino — N.º 4, fevereiro de 1945.

Serviço Social — Ano V — Março de 1945 — N.º 36 — São Paulo.

Jurisprudência — Órgãos da Administração — Vol. XV, 1945 — Rio — Imprensa Nacional.

Boletim Semanal da Associação Comercial de São Paulo — Ano III, n.º 97, abril, 1945 — São Paulo.

Revista Brasileira de Atuária — Órgão do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — Vol. 3 — N.º 2 — Julho de 1943 — Rio.

Verbum — Publicação Trimestral das Faculdades Católicas — Tomo II, fasc. 1 — Março de 1945 — Rio.

Revista do Conselho Nacional do Trabalho — M.T.I.C. — Janeiro e fevereiro de 1945, n.º 24 — Rio.

Revista de Educação Pública — Secretaria Geral de Educação e Cultura — Vol. 2, n.º 8, outubro-dezembro de 1944 — Rio.

D.S.P. — Suplemento de "Administração Pública" — Ano I, n.º 14, abril de 1945 — São Paulo.

Engenharia — Publicada sob os auspícios do Instituto de Engenharia — Ano III, vol. III, ns. 32 e 33, abril e maio de 1945 — São Paulo.

Inapiários — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 84, abril de 1945 — Rio.

Relatório sobre as atividades da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio no quinquênio 1938-1942 — Pôrto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul — 1945.

Revista do Comércio do Café do Rio de Janeiro — Ano IV, n.º 51, fevereiro de 1945 — Rio.

Hamann — Economia e Finanças — Ano VIII, abril de 1945 — Rio.

Boletim Trimensal do Departamento Nacional da Criança — M.E.S. — Ano IV, n.º 18, setembro de 1944 — Rio, 1945.

Brasil-Médico — Ano LIX — Ns. 11, 12 e 13 — Rio.

