

Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática

DWIGHT WALDO

(Tradução de Thomaz Newlands Neto)

(Continuação)

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. (1) 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 desses 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". (2) 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". (3) Na realidade, em todos os graus do "processo" da administração pública, argúi 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. E' de suprema importância que a maquinaria administrativa, estabelecida para o cumprimento das leis, seja impregnada do espírito e da ideologia democráticos..." (4)

Acredita Levitan que os estudiosos da administração são "miópes" 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." (5) E, afirma adiante:

Temos tido, até agora, no campo da administração, um excesso de filosofia sintética, sob o disfarce de ciência, de

(1) 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 esses autores, porém, pessoas interessadas nos dois problemas, e que julgam deve a administração democrática preocupar-se com um e outro.

(2) *Public Administration Review*, Vol. 2, págs. 317-23, esp. p. 313 (outono de 1942).

(3) *Ibid.*, págs. 318-19.

(4) *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).

(5) "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).

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 é 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. (6)

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 sobre 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, sobre 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 sobre 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." (7) 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 — essa possibilidade será transformada em realidade cada vez maior e mais rica. (8)

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?" (9) Responde

(7) "Liberty and Science", *Public Administration Review*, Vol. 3, págs. 268-73, esp. p. 272 (Verão de 1943).

(8) *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); "Scientific 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.

(9) 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. McCormick, *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 sugiram maior relevo da 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),

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

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-se-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. (10)

Ao nome de Ordway Tead segue-se longo rol de trabalhos que tratam direta ou indiretamente da administração democrática. (11) 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. (12) 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

de 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 enêrgicamente 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 governo... 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... (13) 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-nos 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..." (14) 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." (15) 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." (16) Ainda aqui, não existe qualquer originalidade nesses princípios, afirma-

e *Group Social Work: Principles and Practices* (Nova York, 1949) são bons exemplos e revelam, claramente, a influência de Follet e Tead, procurando ampliar e aplicar suas idéias.

(10) 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).

(11) 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 resolvível. 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.

(12) *New Adventures*, p. 130.

(13) *Ibid.* p. 103.

(14) *Loc. cit.*

(15) Êsses "princípios" são expostos e explicados em *New Adventures*, págs. 5-6.

(16) *Democratic Administration*, p. 61.

dos puramente como tais. Mas, na interpretação do autor, e na aplicação deles 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 esses setores existir, onde a "libertação" da pessoa ocorrer, onde a responsabilidade de atingir esses alvos for dividida por igual — existe *democracia*. E os processos pelos quais eventualmente se realiza tudo isso com êxito são democráticos. (17)

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. (18) 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. (19) 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 empresa 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 se realiza através da organização coletiva. Dizem-nos, por vezes, que a democracia é uma atitude, e que deve abrolhar dos corações dos homens. 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. (20)

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." (21)

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*). (22) A

(17) Registra-se que ela "impressionou profundamente" Lord Haldane e Harold Laski, o que não é façanha desprezível.

(18) A introdução à 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."

(19) *Ibid.* págs. 159-60.

(20) *Ibid.* p. 5.

(21) 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*.

(22) 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

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 êle influenciada. Dois conceitos dêsse movimento ela os considerou especialmente afins às suas idéias: um dêles, 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." Êsses 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 (23) 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". Êsse 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 dêsses 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 contro-

vérsias 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 dêles. (24)

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 sôbre 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 recuzar 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. (25) 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. (26)

(24) Há um curioso "sentimento de reunião", de sabor *quaker*, nesse ponto de vista.

(25) Eu também não discuto, no presente ensaio, o acervo de escritos sôbre 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 sôbre 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.

(26) Refiro-me às seguintes qualidades, na literatura: 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 (primavera de 1947) e *Policy and Administration*, (University of Alabama, 1949); C.S. Hyneman em sua busca da proporção áurea, em *Bureaucracy in a Democracy* (Nova York, 1950); a combinação peculiar de tradicionalismo e visão, que se encontra em A.C. Millspaugh, 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".

coletiva, possuiu lugar de relêvo na ideologia fascista e, na melhor das hipóteses, deveria ser cuidadosamente encarada, a fim de serem evitados abusos.

(23) Em seu comentário sôbre "The perspectives 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 a condição necessária de uma sociedade livre e, salvo se fôr aceita a hipótese radical de que liberdade e civilização são incompatíveis, aquela acusação não poderá ser aceita (p. 315).