

# Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática

DWIGHT WALDO

(Tradução de Thomaz Newlands Neto)

## I PARTE

VARIAS teorias sobre a "administração democrática" têm sido elaboradas nos últimos anos. Diferem entre si quanto às origens, motivos determinantes e grau de artificialismo. Umhas 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 a administração o centro do governo moderno, as 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; desejamos, 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 força heterogêneas e, provavelmente, até certo ponto, inconciliáveis.

Os estudiosos das instituições políticas se dividem em partidários da interpretação estrita e partidários da interpretação lata do conceito de democracia. O falecido Professor E.M. Sait, em

seu estudo sobre 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 assembleias 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. E' bem verdade que se poderia advogar a causa de que a tríade, liberdade, igualdade e fraternidade proporciona, histórica e logicamente, a maior parte do conteúdo "real" da democracia; e que, sem êsses conceitos, as assembleias 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 tôdas 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 sobre a teoria da administração democrática fôsse tratar de problemas tais como o controle 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 chegar-se 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 fins 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. E' manifesto que assim aconteceu, embora não seja isso freqüentemente reconhecido e permaneça, ainda, imperfeitamente compreendido. 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 da 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 comerciais. 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. Evidenciavam-se claramente essas duas qualidades na auro-ra 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 contrôlo, senão de riqueza. Mas, simultaneamente, 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, entretantô, 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 arguir, 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 êles sua província. Entretanto, e de modo curioso, êsses 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 êles ambivalentes, esquizóides, e procuraram com ardor fazer progredir a democracia pela negação do seu relêvo no "processo administrativo".

A razão dessa estranha ambivalência deve ser procurada no "importante fato administrativo" acima referido. Êsse 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.

Êsse 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 êsse 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 condia 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 dêles deveriam ser buscadas na interpretação e institucionalização dessa filosofia. Ao mesmo passo, uma reiterada e condenatória acusação era dirigida à democracia "centrifuga". 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 frequentemente 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 es-



pecializada, aos “dogmas da centralização” e aos “cânones da integração”. Alcançada a verdade, voltavam-se as atenções para a sua aplicação, re- vendo-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 da inércia, indecisão e confusão reinantes neste país é a consequência inevitável de se haver por largo 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 con-

ceito de eficiência como idéia central dos estudos de administração têm surgido, chegando, por vèzes, até mesmo à eventual negação dêsse conceito. Êste fato, entretanto, não é tão nítido e inequívoco como a separação entre política e administração (à qual, no entanto, está ligado, lógica e historicamente). E’ bem verdade que Herbert Simon, em sua recente obra, *Administrative Behaviour*, apresenta uma defesa vigorosamente raciocinada da noção de uma ciência abstrata da administração, construída em tórno 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 êles, 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 dêsse 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 sôbre 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 vèzes, 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 dêsse 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.

Apresso-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 pelo 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 fôr 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). E' 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.

(continua)