

Princípios da emergente ciência da administração democrática

HUGH M. SHAFER

Da Escola de Educação da Universidade de Oregon
(Tradução de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS)

(In "Advanced Management", vol. IX, n.º 3, julho-setembro de 1944)

DIZEM que a administração é tão antiga quanto o próprio govêrno. Entretanto, nos países democráticos como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, ela constitui, predominantemente, um desenvolvimento realizado nas três últimas décadas e meia. Não é fato reconhecido que os primeiros patriotas norte-americanos temiam o poder executivo, ou, pelo menos, dêle suspeitavam? Pois bem, êsses mesmos patriarcas coloniais e seus descendentes se preocuparam tanto com o aspecto da constitucionalização governamental que mal lhes sobrou tempo para meditar sôbre os problemas administrativos. Agora que uma quantidade crescente de indivíduos está começando a reconhecer, em definitivo, a importância cada vez maior assumida pela administração, como fase distinta da vida moderna, necessário se torna, ainda mais, que os profissionais do assunto dediquem meticulosa atenção ao desenvolvimento imaturo da administração democrática, observando-lhe bem as características a fim de que, em seu seio, não se formem hábitos ditatoriais.

Que significa (bem poderiam perguntar os leigos) a expressão "administração democrática"? Antes de se formular uma resposta, fique entendido claramente que, embora de natureza novel e imatura, a embrionária ciência de administração democrática já possui certas características bem estabelecidas. À medida que se forem realizando novos desenvolvimentos no campo da administração, como no conceito da própria democracia, tais características devem ser claramente identificadas e entendidas pelo público em geral, para que possam ser não só sistematizadas, senão ainda corretamente apreciadas e utilizadas nas atividades diárias da vida social.

Buscando uma definição das características existentes, nossa atenção se volta para a seguinte declaração formal que o diretor de *Advanced Management* fez muito recentemente, ao tratar de outro aspecto do assunto :

"Podemos definir satisfatoriamente administração democrática como sendo a direção geral de uma organização capaz de garantir que todos participem da determinação de objetivos e da elaboração de políticas, que os métodos sejam conhecidos e aceitos, que as potencialidades individuais sejam incentivadas, que os objetivos de classe ou grupo sejam realizados com a máxima participação da capacidade criadora da maioria, e com o mínimo de atritos humanos. Significa também exame periódico da execução total, do qual participem, na mais perfeita ordem, todos os interessados, ou seja uma liderança em ação, que vise acompanhar, a cada passo, a eficiência dos métodos aplicados. Compreende, ainda, a colaboração como fenômeno voluntário, a coordenação como processo informado e ininterrupto, e o aperfeiçoamento da personalidade como potencial efetivo" (1).

Aí está, evidentemente, uma definição que inclui ação, porém não uma ação sem desígnio, ou não dirigida. Apresenta-se-nos, conseqüentemente, uma segunda tarefa, muito mais ampla, qual a de identificar e enunciar as leis ou os princípios que constituem a razão fundamental da ação administrativa democrática. Realizá-la se torna o objetivo principal do presente artigo.

Durante o passado lustro, o autor consagrou considerável atenção à teoria de administração democrática e às práticas que lhe concernem, prin-

(1) ORDWAY TEAD, *Democracy in Administration* (Manuscrito inédito).

principalmente aquelas que dizem respeito aos fatores humanos ou às relações de pessoal no trabalho (2). Acredita-se que este é o único ponto de partida lógico, quando se procura estudar a administração democrática. Além disso, acredita-se que é chegado o momento propício para que os administradores que militam nos vários setores do agrupamento humano, investiguem, à luz de suas próprias experiências recentes, as leis ou princípios que regulam as relações democráticas do pessoal na administração — relações, por exemplo, entre patrão e seus empregados, diretor de escola e professores, e entre o diretor de departamento e seus auxiliares. Acredita-se, em suma, que sendo verdadeiramente identificados e entendidos, essas leis ou princípios serão universalmente aplicáveis a tôdas as organizações democraticamente administradas. Isso não quer dizer que, à medida que o nosso conceito de democracia continuar a desenvolver-se, diexam de surgir princípios correspondentes, como, aliás, já ficou subentendido.

Os princípios seguintes são, portanto, apresentados por um colaborador do campo de administração educacional, na esperança de que possam contribuir para o progresso e coordenação adequada da administração democrática, em fábricas, escolas, bancos, igrejas, repartições governamentais, etc.

PRINCÍPIO N.º 1

PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS

Todos os membros de uma sociedade ou agrupamento, que estejam ou possam ser afetados por qualquer política, devem poder participar de sua elaboração, diretamente ou através de um corpo de representantes de sua livre e espontânea escolha, ao mesmo tempo que devem assumir a responsabilidade pelo acêrto ou desacêrto da política assim recomendada.

O debate e a deliberação conducentes à elaboração de políticas devem ser acessíveis a tôdas as pessoas da sociedade para a qual estiver sendo formulada a política, isto é, a tôdas as pessoas interessadas na política ou que por ela sejam afetadas — quer a sociedade seja o Estado, uma organização industrial, um grupo cívico, ou uma comunidade escolar. A fôrça, sòmente, não determina

nem deve determinar o direito. O presidente de um órgão deliberativo deve acompanhar, com lucidez e compreensão, os debates bem como os elementos apresentados, a fim de decidir com acêrto se uma deliberação deve ser tomada e qual o momento propício para fazê-lo. Não é bom critério tomar-se uma deliberação final sôbre um assunto quando debates ulteriores, ou a apresentação de elementos rejeitados anteriormente, contribuírem para aumentar o número de votos, os quais, entretanto, não perfazem necessariamente a unanimidade de opinião. As decisões baseadas na votação de uma maioria simplesmente aritmética podem ser assaz insuficientes para representar, de fato, a democracia. Sòmente quando usada como último recurso é que, talvez, se justifique uma simples votação sôbre questões de política em uma democracia. Após a devida deliberação e os necessários debates em tôrno dos prós e contras, os elementos totais contribuem muitas vêzes para aperfeiçoar a maioria e também a minoria, cujos pontos de vista se tornam menos dogmáticos com a troca de suas respectivas interpretações. A votação da maioria, se prevalecer, representa mais do que simples maioria aritmética, porquanto foi moldada para exprimir, com maior exatidão, a vontade comum.

Depois de recomendada, e imediatamente aprovada pelas autoridades competentes a política desejada, meios duplamente representativos deveriam ser oferecidos e mantidos acessíveis não só à audiência das alegações dos prejuízos individuais que poderiam advir com a execução da política, como também à troca de informações do centro para a periferia da estrutura organizacional, e vice-versa. Por ser notório que os supervisores, inspetores e assistentes de administração costumam interpretar mal ou aplicar sem êxito a política aprovada junto ao pessoal subalterno, ao longo dos raios do círculo de responsabilidade, deve-se assegurar o fornecimento copioso de informações corretas, através de um relato fiel e ininterrupto das aplicações e interpretações da política recomendada. A prática de associar, ao processo de autoridade, pessoas que serão afetadas pelas modificações de política, ou de obter o seu acôrdo ou consentimento prévio em assuntos que conduzem à ação, cria o respeito mútuo, o qual, além de ser extremamente importante, oferece aos métodos pacíficos, superiores aos métodos de guerra, uma oportunidade para funcionar.

(2) HUGH M. SHAFER, *Democratic Personnel Relationships in School Administration, A Study of Principles* (inédito). Dissertação para o grau de Ph. D., Universidade de Minnesota, Minneapolis, Minn., 1943.

A participação através do uso de juntas, comissões e comités que representam todos os interesses, em uma dada situação, ocupa um lugar destacado entre os métodos que têm sido aplicados, com êxito, em muitos casos. Comitês consultivos, ou juntas de leigos, cujos membros não são obrigados a apresentar planos, nem chamar a atenção para certos fatos, devem ser diferenciados dos comités de natureza quase-judiciária; por exemplo, de comités que dão audiência a alegações de prejuízos e proferem sentenças, ou de comités especiais de investigação e pesquisa. Devem também ser diferenciados os clubes sociais destinados aos membros de uma organização. As organizações trabalhistas podem desempenhar papel importante na realização deste princípio se possuírem finalidades adequadas, pois poderão obter mais facilmente a opinião individual e coletiva.

PRINCÍPIO N.º 2

OBJETIVOS DOMINANTES

Os objetivos dominantes que surgirem com os processos de participação recomendados no primeiro princípio, e que costumam, portanto, ser desenvolvidos e interpretados de acordo com a capacidade e os interesses especiais de cada pessoa associada a um determinado empreendimento, devem ser estabelecidos e mantidos.

A fé, o ânimo, a filosofia e os valores, ou as atitudes, relativos à posição ocupada pelo indivíduo num agrupamento ou numa sociedade assim como os fatos que a essa posição estejam relacionados, são fundamentais aos objetivos de uma democracia, além de lhes servirem, em parte, de condição.

Os métodos de participação, anteriormente descritos, são também necessários, porque favorecem o estabelecimento de princípios éticos.

Se a sociedade for "positivamente orgânica" e se existirem relações recíprocas entre o homem e a sociedade, êsses objetivos dominantes devem desenvolver-se gradualmente, manifestando afinidade específica para com a sociedade — através de uma sensibilidade que lhes permita adaptarem-se, facilmente, às transformações operadas nos fatores condicionantes acima mencionados. Admitindo-se, então, que uma transformação dessa natureza possa vir a realizar-se, nesse caso, o planejamento, e não o *laissez-faire*, deve ser adotado antes da aplicação

da política. Isso se refere tanto ao planejamento a longo prazo, como ao planejamento a curto prazo.

Os organogramas administrativos, embora úteis, parecem insuficientes para manter o pessoal num estado de vigilância constante não só quanto à sua posição especial na empresa em funcionamento, como também quanto à sua contribuição para realizar os objetivos fixados. Cada indivíduo deve ser incentivado no sentido de se familiarizar não só com sua parte, grande ou pequena, de contribuição ao empreendimento comum, mas também com as tarefas situadas imediata e sucessivamente acima da sua, até atingir a tarefa ou objetivo final, tanto quanto o permitir a sua capacidade. Pode, por vezes tornar-se necessário apresentar de novo, por meio de processos especiais e mais compreensíveis, informações e instruções exatas quanto às necessidades, desejos, atividades, bem como aos objetivos da organização, do centro para a periferia e vice-versa. Esse sistema é, às vezes, denominado "técnica de convergência para um determinado objetivo ou problema" e sugere a necessidade de um funcionamento suave da organização e do mecanismo interno.

PRINCÍPIO N.º 3

CONTRÔLE DOS FATOS

Os instrumentos existentes de ciência e pesquisa devem ser utilizados, a fim de se atingir à etapa mais avançada da verdade em todas as situações.

A isso se chama algumas vezes contrôle dos fatos, e deve ser limitado somente até onde não seja mais possível obter o conhecimento. As decisões que são tomadas hábilmente e por necessidade, quando há falta de dados científicos suficientes para solucionar um conflito de opinião, devem ser consideradas como decisões temporárias ou de emergência e sujeitas a modificar-se à medida que a própria organização começa a tentar obter os dados necessários. Os fatos que podem ser registrados como "dados" podem não representar toda a evidência essencial de um determinado caso. Numa organização democrática todo indivíduo deve possuir o direito de pesquisar cientificamente os fatos relativos a qualquer situação que possa afetar seu próprio bem-estar, ou o do grupo a que pertence. Além disso a pesquisa dos fatos deve ser considerada como obrigação individual e

como oportunidade igualmente acessível a todos os indivíduos, de acôrdo com suas capacidades.

Podem e devem ser oferecidos meios capazes de apressar e encorajar a pesquisa dos fatos, por parte de empregados, instrutores e funcionários de categoria, não devendo, entretanto, ser excluída a contribuição do técnico. Os técnicos são geralmente mais versados na arte da pesquisa e podem contribuir com valiosas informações. O resultado de tôda essa pesquisa deve fazer com que os interessados tenham mais confiança nas conclusões derivadas de fatos adequados, do que naquelas que se baseiam nos frutos de uma experiência limitada ou de mero palpite, mesmo quando êsse palpite é dado por um administrador. Os administradores e os trabalhadores devem ajudar-se mutuamente no contrôle dos fatos. Deve haver também uma auto-crítica contínua das relações do pessoal nos moldes do processo científico da pesquisa dos fatos.

PRINCÍPIO N.º 4

ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS

Depois de formuladas as políticas, por meio de decisão conjunta, e depois de tomadas as providências para sua atualização, através de ação adicional também conjunta, a responsabilidade por sua execução pode, para melhor êxito, centralizar-se na pessoa de um só administrador ou chefe. Na execução de uma política ou detalhe administrativo, geralmente aceitos, ninguém deve ser responsável, simultaneamente, perante dois ou mais chefes de categoria equivalente.

Êsses dois enunciados compreendem a essência da tese da unidade de comando. As atividades que caem sob a jurisdição de um administrador-chefe devem, portanto, ser aconselhadas em termos gerais pelo órgão legislativo ou deliberativo. Ao preencher os requisitos operacionais da política geral e ao desenvolver normas e regulamentos para o pessoal, os administradores democráticos devem adotar medidas semelhantes àquelas que foram usadas para obter o entendimento e consentimento prévios, quando se tratava de elaborar recomendações para a própria política geral; contudo, há uma diferença marcante entre a elaboração e a execução de políticas. Nesta última, a ação se faz seguir, em geral, logo depois que sejam estabelecidos detalhes para a realização da política. Se a

política tiver sido determinada democraticamente, conservando-se ao nível das transformações, todos os membros do grupo devem apoiá-la embora as novas condições venham favorecer um ponto de vista da minoria, sustentado anteriormente, durante debates que precederam a elaboração da política.

Nesse sentido, torna-se evidente que uma das funções mais importantes de um diretor é a de desdobrar problemas em sub-problemas e tarefas em tarefas componentes, bem como a de associar os problemas ou tarefas às pessoas, de sorte que através de tôda a organização exista uma responsabilidade perfeitamente definida. Muitas vezes, indivíduos capazes se apresentam voluntariamente para assumir certas responsabilidades. Essa prática deve ser encorajada. Há, entretanto, o perigo de que pessoas incapazes, que não podem arcar com a necessária responsabilidade, escolham tarefas impossíveis no caso de se entregar tudo a uma decisão voluntária e pessoal. Aqui, de novo, surge o conceito do bem-estar geral.

Cumpra, também, distinguir entre autoridade e poder. Êsse último é mais um atributo físico e psicológico. As pessoas diferem pela quantidade de poder que possuem. Uma parte da investidura de autoridade final do chefe resulta, portanto, de sua função de fixar as responsabilidades mínimas sôbre os indivíduos menos capazes, conforme os poderes de realização dêstes últimos. Os indivíduos menos poderosos, os menos capazes em termos de produção, são assim encarregados de responsabilidades mínimas. Essas responsabilidades são por exemplo, as seguintes: a restrição da irresponsabilidade individual e a promoção de medidas que visem a liberdade comum através do auto-domínio individual. Evidentemente, a organização ainda é necessária, e um sistema do tipo solar ou cíclico parece ser mais conducente à democracia do que um sistema de vários níveis, de alto a baixo.

Numa situação de emergência, as pessoas que dispõem do maior número de fatos estão em posição mais satisfatória para recomendar a ação, as outras causas permanecendo iguais. Os administradores, freqüentemente, possuem o maior número de fatos e estão, portanto, numa posição mais adequada para agirem rapidamente, e, muitas vezes, sem auxílio alheio, durante uma situação de emergência. Em tais casos, mesmo quando exis-

tem relações democráticas entre o pessoal administrativo, os servidores ou indivíduos que ocupam posição subalterna podem concitar o seu chefe a agir por êles, baseando-se no acervo de fatos que o mesmo chefe haja adquirido. Isso, entretanto, não lhes pode servir de pretexto para que deixem de continuar a pesquisar fatos durante a situação de emergência ou, principalmente, depois de passada a emergência.

Finalmente, êsse princípio não negligencia o fato de que uma sociedade, ou um órgão legislativo, muitas vêzes estabelece objetivos e considera como responsáveis por sua realização os administradores prestes a serem empossados. Certamente, tais objetivos devem ser aceitos de boa fé quando se iniciar a aplicação dêsse princípio de administração.

PRINCÍPIO N.º 5

DIREÇÃO

Uma direção sábia como função, e não de caráter pessoal, é essencial à obtenção do alto grau de democracia que se busca para as relações de pessoal.

Os administradores não podem confiar somente na força de sua autoridade, mas na sua capacidade de treinar o pessoal para os trabalhos de pesquisa, de proporcionar auxílio e incentivo aos empregados no tocante à busca e interpretação de fatos significativos, de conduzir a discussão comum, de oferecer sugestões, de promover a deliberação entre os empregados, e, finalmente, de efetuar a coordenação necessária à unidade de ação. E' o plano final de ação que, em última análise, deve reconhecer os pontos de vista individuais amalgamados num plano comum e completo. Na maioria das vêzes, os trabalhadores necessitam de influências estimulantes que os encorajem a participar da ação comum. A capacidade para reconhecer os poderes latentes nos indivíduos constitui uma função do chefe. Portanto, a liderança deve ser promovida primeira por um e depois pelo outro indivíduo ou grupo. O direito de liderar deve ser disputado e ganho, e, como tal, sua tendência é a de ser reconhecido pelos participantes do grupo. Já que o processo é assim encarado como atividade dupla, a obediência é também importante.

As pessoas que ocupam postos administrativos acham-se, por sua própria posição na empresa, em

situação vantajosa para assumirem a direção. Os administradores podem, por meio de sábia direção, promover relações democráticas entre o pessoal, ou podem, pelo contrário, desvirtuar, desencorajar, e extinguir tais relações. Não só o antagonismo administrativo, mas também a negligência administrativa das responsabilidades de direção, são capazes de impedir o desenvolvimento de relações democráticas entre o pessoal. Uma empresa só pode ter um funcionamento perfeitamente democrático, quando os seus membros são educados nos moldes da democracia. Para muitos trabalhadores esta educação deve partir quase inteiramente da liderança administrativa. Os contactos pessoais entre os chefes e seus auxiliares constituem condição para liderança. Em primeiro lugar, além de saber manipular os instrumentos mecânicos que estejam sob sua observação, um chefe deve conhecer e aplicar a arte de trabalhar, em perfeita harmonia, com outras pessoas. Em segundo lugar, depois de satisfeitos os requisitos de treinamento suficiente e qualificações de experiência, por parte dos candidatos à chefia, os indivíduos para os quais está sendo procurada uma liderança adequada podem no interesse da democracia, ser ouvidos a respeito da escolha final de seus chefes imediatos, ou terem permissão para criticar livremente, e, ainda, o direito de pedir dispensa após a nomeação do novo chefe. Desde que o controle do funcionamento administrativo é bastante necessário, tal prática constitui um freio contra o uso da força autocrática por parte da administração.

PRINCÍPIO N.º 6

O DESENVOLVIMENTO DE PERSONALIDADES SADIAS

O respeito pela personalidade humana deve ser colocado acima de todas as outras considerações.

Devem ser tomadas medidas que assegurem o mais amplo e sadio desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo. Isso significa, entre outras coisas, a libertação da inteligência — liberdade para pensar, para agir e para desenvolver-se intelectualmente. Significa estímulo no uso da iniciativa individual, a promoção da experiência aliada à análise crítica, e a busca sistemática pela felicidade e versatilidade por parte de todos os indivíduos no melhor e mais sadio dos possíveis ambientes de trabalho. O trabalho e o lazer devem combinar-se na mesma pessoa para a qual é ga-

rantido um ambiente que seja favorável ao espírito social ou de "comunidade". O treinamento e a educação do pessoal acham-se aí subentendidos, não apenas para uma minoria de favorecidos, mas através de oportunidades iguais para todos, segundo suas respectivas capacidades, servindo isso para ilustrar a fé democrática no valor de todos os homens. Em consequência dessa fé e porque a democracia é incompatível com o privilégio especial de indivíduos ou grupos, a igualdade é fundamental para uma organização verdadeiramente democrática. Além disso, os ideais democráticos sancionam a garantia das liberdades civis de cada membro da comunidade.

PRINCÍPIO N.º 7

MÉRITO E RECONHECIMENTO POR SERVIÇOS PRESTADOS

O talento e a capacidade de execução devem ser reconhecidos e adequadamente recompensados pelo grupo, sempre e onde quer que forem encontrados.

Numa democracia, a recompensa de maior valor não é dada pelo administrador, nem se concede sob a forma de prêmios pecuniários, mas sob a forma de reconhecimento público pelos serviços prestados. Além disso, o talento e a capacidade de execução são reconhecidos e assim recompensados pelo grupo. Torna-se, então, mais uma vez oportuna a necessidade de se manter uma pesquisa contínua e sistemática por parte dos componentes do grupo — necessidade essa que é focalizada pela coleta de fatos que comprovem as realizações de cada componente do grupo. A participação criadora de todos os membros numa causa comum de progresso auxilia o processo de julgamento e a concessão de recompensas, ao mesmo tempo que inspira confiança e promove a auto-disciplina. Os membros de uma associação democrática cansam-se, logo, de receber favores, porém progridem com um tratamento imparcial e consideração humana, principalmente no que diz respeito a um sistema adequado de provimento, promoções, rebaixamentos, transferências, etc. Indubitavelmente, todos os administradores, inclusive aqueles que se encarregam especialmente dos problemas de ajustamento do pessoal, necessitam de conhecer os seus companheiros de trabalho.

PRINCÍPIO N.º 8

SEGURANÇA RELATIVA

Devem ser mantidas a segurança e a continuidade do pessoal em serviços condizentes com suas aptidões e favoráveis à sua felicidade, e nos quais esse pessoal já esteja prestando satisfatórias contribuições individuais.

Torna-se, portanto, essencial a existência de um sentimento de união e camaradagem. Qualquer modo imposto pelos administradores que possa pesar sobre as vidas dos trabalhadores, especialmente se for associado ao medo do tipo aterrorizante, deve ser eliminado. Se houver temor, deve este ser do tipo reverencial e desenvolvido em consequência da própria escolha de quem dêle se achar possuído. Faz-se mister, portanto, a existência de planos de seguros, aposentadorias e salários, bem como o estabelecimento de normas satisfatórias de estabilidade no emprego, provimentos adequados, avaliações objetivas da eficiência e do espírito de cooperação, e, ainda, outros métodos adotados pelos modernos departamentos de pessoal.

PRINCÍPIO N.º 9

EFICIÊNCIA

A eficiência deve ser estabelecida e mantida, em primeiro lugar com referência aos fatores humanos e, em segundo lugar, com referência às coisas materiais ou inanimadas.

A eficiência compreende o desenvolvimento e uso adequado dos recursos humanos e materiais, quando medidos em função da espécie de propósitos e objetivos dominantes, etc., já descritos no segundo princípio. De extrema importância, neste sentido, são as medidas adequadas que assegurem satisfatórias condições de trabalho, físicas e psicológicas. O estímulo, e mais os instrumentos e equipamentos adequados, com os quais se possa trabalhar, e também a distribuição apropriada de tarefas às pessoas ou o ajustamento individual às tarefas existentes, — tudo isso se torna preciso para que se estabeleçam e cultivem relações democráticas entre o pessoal. A pressa não deve ser tomada por precipitação. Os méritos e deméritos da formação de hábitos, ligada às operações de rotina, devem ser cuidadosamente avaliados. Para sobreviver, a democracia deve tomar providências que facilitem a execução rápida e eficiente dos mandatos do povo.