

ADMINISTRAÇÃO-GERAL

ESTUDOS GERAIS

“*A Administração Pública como Ciência ou Arte*” (*)

GEORGES ALEXANDRIS

Diretor do Pessoal do Escritório Nacional de
Estatística da Grécia. (Ministério da Coordenação). CDU 00.8: 35.06

A rápida evolução que se processa em nossa época, e o desenvolvimento que atinge todos os campos de atividade humana — consequência do progresso da ciência — criaram problemas sociais inteiramente novos.

No que se refere à administração pública ou à administração em geral, êsses problemas estão a exigir uma adaptação ou uma reformulação de meios e de fins, e, ao mesmo tempo, modificações até certo ponto revolucionárias, visando a realizações objetivas e eficazes da administração no seu conjunto.

Para a consecução desses resultados, cumpre promover a formação de quadros administrativos, capazes de fazer face aos problemas que terão de resolver.

Grandes esforços são despendidos hoje pelos técnicos especializados e pelos organismos internacionais, a fim de determinar, se possível, o sentido da Administração e sua natureza exata. O livro (1) de ANDRÉ MOLITOR, professor da Universidade de Louvain, contém dentro desse esquema interessante análise da administração em geral.

I — O sentido e a definição da administração pública. Ciência ou arte?

Não obstante a dificuldade de se definir, exatamente, o que seja administração pública, pode-se dizer que representa, nas suas grandes linhas, todo o esforço empreendido pela máquina do Es-

(*) Colaboração do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas.

(1) L'enseignement supérieur des Sciences sociales: Administration publique. Paris, UNESCO, 1958.

tado, para a consecução de seus objetivos. E' a arte de pôr em ação tôdas as unidades e os meios de que dispõe o Estado para atingir suas metas. E' a atividade múltipla desenvolvida pelos órgãos estatais, com vistas ao cumprimento de finalidades concretas, e geralmente isoladas, cujo resultado constitui o que chamamos de objetivos do Estado. O professor grego, de direito administrativo, STASSINOPOULOS considera que "administração pública é a ação viva que completa a vida do Estado e constitui seu elemento essencial". (2) O professor, também de direito administrativo, ELI KYRIACOPOULOS, observando a dificuldade existente para uma definição precisa de administração pública, dada sua forma variada e complexa, conclui que ela é constituída por tôdas as atividades do Estado e por qualquer outra atividade integrada no Estado, afora legislar ou fazer justiça, e que tem por finalidade obter um resultado útil à prosperidade comum e à salvaguarda do interêsse geral. (3)

A administração pública, nesse sentido, cumpre sua missão, utilizando métodos de organização rigorosamente controlados e diretrizes válidas a todos os seus órgãos, quer se refiram a coisas, quer a pessoas. Essas diretrizes só podem ser eficientes quando aplicam métodos científicos ou métodos derivados da técnica ou da experiência. Daí surge a questão: a administração é uma ciência ou uma arte, e seu método varia segundo as circunstâncias?

Não há concordância de opiniões a êsse respeito. Certos autores acabam por concluir que a administração pública é uma ciência; outros julgam que se trata simplesmente de uma arte; e a maioria admite que ela é a um tempo ciência e arte. Êstes últimos separam ambos os conceitos e estabelecem limites ou esquemas, nos quais a ciência ou a arte possam mover-se. Quer isto dizer que a administração como ciência tem, segundo êles, um campo de ação completamente diferente daquele que tem como arte.

Talvez não valha a pena dizer, a êsse respeito, que a definição exata de administração pública, como ciência ou arte, não é de grande importância, para que os estudiosos de seus problemas cheguem a resultados concretos dentro da complexidade que caracteriza os Estados atuais. Em compensação, o esforço feito para se definirem os métodos científicos, de um lado, e, de outro, os métodos técnicos correspondentes a cada uma das necessidades do funcionamento da administração pública seria de inestimável valor.

(2) Direito dos atos administrativos (em grego, 1951), pág. 21.

(3) Direito administrativo helênico (em grego, 1958), págs. 142-143.

A opinião do professor L. D. WHITE, (4) ao considerar o problema da definição de administração pública como ciência ou arte, é de que a mesma constitui uma arte, e não uma ciência.

A arte da administração, escreve êle, é uma das aquisições essenciais do homem. E' a diretriz, a coordenação e o contrôlo da atividade de um grande número de indivíduos para a consecução de um objetivo determinado. E' uma arte dinâmica que movimenta todos os meios de que se dispõe quando se deseja atingir um fim, e que cria as necessárias condições prévias para a colaboração das diversas unidades.

Por outro lado, uma tese de ORDWAY TEAD tem o título: "Administração, uma das belas-artes", (5) o que dá ao leitor a impressão de que as idéias desenvolvidas naquele livro apresentam a administração somente como arte. Entretanto, nessa mesma obra, encontram-se opiniões de CHARLES BEARD, a sustentar a idéia de que a administração pública é uma ciência.

LUTHER GULICK, referindo-se à estrutura da administração, escreve que ela é hoje muito mais uma arte do que uma ciência e que muitos acreditam seriamente não poder a administração ser outra coisa a não ser arte. (6)

O professor A. MOLITOR declara não estar ainda convencido de que haja uma ciência administrativa autônoma, e utiliza, indiferentemente, as expressões "administração pública" e "ciências administrativas". Inclui êle, ainda, nas ciências administrativas o direito administrativo, apesar de ter sido, recentemente, considerado como independente delas. (7) Como já dizia VIVIEN em seus "Estudos Administrativos" (1845), a ciência administrativa é mais geral e mais livre em suas decisões. Como pesquisa os fenômenos sociais, em um campo mais vasto, busca em tôdas as outras ciências os meios úteis para a consecução do seu objetivo. Assim, tira seus princípios da filosofia; da moral, suas regras de conduta e, da história, sua origem. Por outro lado, esforça-se, através da economia política, por resolver seus problemas de um modo geral. (8)

(4) "Introduction to the Study of Public Administration" (1958).

(5) "Administration — A Fine Art, in Waldo, D. (Ed.) Ideas and Issues in Public Administration, a Book of Readings" (1953).

(6) Science, Values and Public Administration (Papers on the Science of Administration, "Institute of Public Administration", New York, 1937), página 191.

(7) *Op. cit.*, pág. 24.

(8) *Idem*, pág. 31.

II — O método científico na administração pública

No livro de PFIFFNER e PRESTHUS, (9) acha-se expressa a idéia de que uma ciência, como ciência, deve necessariamente apresentar certos elementos de exatidão e de *previsão*. Dever-se-ia, assim, indagar se a administração, considerada como ciência, pode fazer parte da categoria das ciências que apresentam aquelas características. Antes mesmo de se dar uma opinião definitiva sobre esse assunto, seria útil proceder-se à análise geral do método científico tal como o julgamos aplicável às ciências naturais e, em seguida, procurar o meio de aplicá-lo às ciências sociais, entre as quais se poderia colocar a administração pública, no caso de considerá-la ciência e não arte. Sobre esse ponto, seguiremos o raciocínio desenvolvido pelos dois autores supracitados, porquanto acreditamos terem dado a definição mais completa do método científico.

Afirmam que, apesar das recentes inovações, tais como a modificação apresentada por EINSTEIN à teoria da gravidade de NEWTON, o que faz supor que mesmo os axiomas teóricos das ciências naturais são menos instáveis do que se crê comumente, se poderia considerar como incontestável o fato de as ciências naturais apresentarem um grau de verossimilhança relativamente elevado. Isto significa, simplesmente, que os teoremas geométricos podem ser demonstrados ou que certos elementos químicos combinados em proporções exatamente iguais devem dar sempre o mesmo resultado. Vale dizer que as características de exatidão e de previsão se apresentam mais estáveis e mais seguras nessas ciências.

Em outras palavras, na "ordem científica", é preciso, em geral, que certas leis ou princípios, objetivamente demonstrados, acarretem uma consequência determinada. Esse gênero de previsão, isto é, de determinação do resultado, assegura a estabilidade das relações, o que permite a existência de uma harmonia em grau superior.

Assim, graças ao resultado previsto, a constância das relações permite a criação de fenômenos que se podem prever com uma clareza e uma exatidão que resultam dessa mesma constância. Quando, por exemplo, se segue um método concreto relativamente à síntese de um elemento, obter-se-á sempre como consequência o mesmo resultado, sem que haja possibilidade de modificação, exceto se, no decorrer do processo, houver erro, o que, então, certamente acarretará um desvio da ordem científica, da ordem

(9) "Public Administration" (1953), pág. 8.

prefixada para a realização das diversas operações, o que influirá na obtenção do próprio resultado. (10)

Os fenômenos das ciências naturais apresentam êsse grau superior de certeza, independentemente do tempo e do espaço, ou das preferências subjetivas do observador. Conseqüentemente, pode-se considerar como ordem científica aquela em que existam certos "princípios gerais" de valor constante e universal.

Dessa forma, um "princípio", no sentido científico, tal como o que analisamos acima, independe de julgamentos feitos sobre seu valor. Cumpre acrescentar, naturalmente, que em tal caso, não se trata de valores morais, como por exemplo, acreditar que a Democracia é a melhor forma de governo. E' possível que isso seja verdade, mas não há meios científicos de demonstrá-lo, pela carência de elementos objetivos indispensáveis a uma tal análise e a uma demonstração exata. A democracia pressupõe a existência de uma fé, ao passo que princípios científicos exigem provas tangíveis.

O método científico, por outro lado, envolve essencialmente um conjunto de processos e um dinamismo intelectual, compreendendo duas fases de ação.

1ª) A escolha de um ou vários dados que constituirão o quadro ou o campo de provas da ação, para que se possa proceder à pesquisa relativa.

2ª) A reunião e a verificação dos dados em questão, isto é, a seleção do dado a ser utilizado, por ser o mais indicado ao esclarecimento de uma teoria ou de um ponto.

Nas ciências sociais, em geral, e na administração pública, em particular, onde as avaliações são incontestavelmente numerosas, é extremamente difícil a manutenção de tal quadro e, nisso, precisamente, reside a diferença entre a administração pública, como ciência social, e as ciências naturais, definidas como ciências absolutas.

A dificuldade, que no caso da administração é atingir idéias de aplicação universal e comumente admissíveis, decorre do fato de ser variado o fator humano que ela encerra. As oposições de natureza afetiva são mais intensas em matéria de opiniões políticas do que, por exemplo, no domínio das matemáticas.

Esses elementos subjetivos adquirem uma importância particular sempre que se procura aplicar o método científico ao estudo da administração pública e de sua técnica.

(10) Cf. COHEN, "An Introduction to Logic and Scientific Method", pág. 392.

Por conseguinte, à primeira vista, e segundo o que se expôs mais acima, parece que a própria finalidade fundamental da administração pública torna inútil a utilização do método científico. Como se poderá, por exemplo, medir e avaliar as curiosas e insustentáveis manifestações do comportamento humano?

A despeito disto, há sérios indícios que nos permitem fazer crer que as ciências sociais, em geral, e a administração pública, em particular, podem utilizar vantajosamente o método científico, não adotando "princípios" constantes, naturalmente, mas pelo exame crítico de cada uma das experiências obtidas.

III — Relação entre administração pública e direito administrativo

Antes de procedermos ao exame da administração pública, como ciência ou arte, deveríamos examinar sua relação com o direito administrativo. A esse respeito, o professor STASSINOPOULOS descreve de modo muito nítido os limites do direito administrativo e da ciência chamada da administração, e estabelece bases racionais de distinção entre êsses dois conceitos. Além disso, pensamos que o ponto de partida que êle adota justifica a opinião segundo a qual a administração pública é, como mostraremos posteriormente, mais um arte do que uma ciência. A atividade da administração, diz êle, é regida por leis controladas pelo direito administrativo. Essas leis são puramente jurídicas e criam compromissos, isto é, direitos e obrigações tanto para a administração como para os administrados. O direito administrativo analisa as leis jurídicas em vigor e procede ao exame do direito já estabelecido, enquanto que a ciência direta da administração tem regras relativas à sua organização, que não são regras jurídicas, mas puramente técnicas, que decorrem da experiência e dos conhecimentos especiais de organização e que determinam a melhor maneira de regular as relações no seio da administração.

Podemos dizer, pois, que a administração examina, em cada caso determinado, a solução mais hábil e a mais conveniente relativamente a sua missão, e as modificações necessárias a fim de se evitar qualquer ação nociva e assegurar-se o resultado desejado.

O direito administrativo abrange as leis jurídicas que regem a organização e o funcionamento da administração, constituindo a base de que emana todo o esforço feito para dar forma à administração e para fixar o quadro jurídico, dentro do qual procurará atingir seu objetivo. Esse quadro constitui, de certo modo, sua substância e sua manifestação jurídica, enquanto o movimento que lhe é inerente, perpétuo e variado, e sempre

dependente de condições imprevisíveis, é o que dá à administração seu segundo aspecto, o da arte, e que lhe confere assim, sua natureza e seu caráter.

Por conseguinte, quando se faz a distinção entre direito administrativo e ciência da administração, é válido dizer que o método científico pode ser parcialmente aplicado à administração pública; essa diferença, entretanto, é o que impede que tal método seja aplicado da mesma forma que nas ciências exatas.

IV — *Administração como ciência ou arte e a teoria da adaptação*

Desejamos acentuar aqui o ponto-de-vista formulado por OLIVER SHELDON, (11) a respeito da definição de administração pública como ciência ou arte. Nesse autor encontra-se, segundo nos parece, a resposta mais adequada à nossa pergunta, resposta que, durante muito tempo ainda, será o eixo em torno do qual deverá girar tudo que se relaciona com o estudo da administração. Para SHELDON, em tudo que disser respeito a coisas, a administração pode ser considerada como ciência e pode seguir um método baseado em "princípios científicos". Por outro lado, quando se tratar do fator humano, não lhe podemos aplicar o método científico, a não ser na medida em que essa matéria viva possa subordinar-se a métodos e princípios científicos, de vez que a ciência da administração pode perfeitamente chegar a conclusões sobre cada elemento do trabalho humano, mas que a arte é indispensável à criação de condições favoráveis para a aplicação das decisões já tomadas. Em suma, poder-se-ia dizer que o termo ciência é aplicável à administração pública sempre que alguns de seus métodos possam seguir princípios científicos, tais como métodos de controle contábil, de organização de planos etc., enquanto que poderemos defini-la como arte, quando seus métodos apresentarem o resultado esperado através, apenas, da utilização de uma técnica ou de uma experiência já adquirida. Este é o caso, por exemplo, da necessidade que se impõe de manter a colaboração e a compreensão recíproca entre as unidades da administração. Com efeito, em tal caso, nenhum método científico pode ser aplicado, porquanto seria incapaz de proporcionar equilíbrio às desavenças entre os homens, e de assegurar a colaboração harmoniosa entre as pessoas. E' inegável que, na administração pública, ao se considerarem tais problemas, só a técnica e a experiência dos dirigentes poderão ter alguma eficácia e assegurar o resultado esperado.

(11) "The Philosophy of Management" (1924).

Se levarmos em conta, também, o conceito de administração pública, tal como é formulado pelo professor grego, de direito público, G. DASKALAKIS, (12) igualmente aceito pelo professor WHITE, e, segundo o qual administração pública é "a direção de matéria humana e material para a consecução dos objetivos do Estado", poder-se-ia dizer que administração pública, na medida em que se relaciona à "direção" de matéria humana, constitui mais ou menos uma arte, enquanto que, à medida em que se relaciona com matéria inanimada, constitui uma ciência. Conseqüentemente, pode-se considerar errônea a opinião que consiste em apresentar a administração quer meramente como arte, quer puramente como ciência. Não há qualquer unidade administrativa em que esta definição de administração pública possa ser considerada como absolutamente exata.

E' bem verdade que, muitas vêzes, a própria estrutura da unidade em questão, como tal, exige uma aplicação mais ampla do método científico, a ponto de, por vêzes, fazer passar despercebida a aplicação da técnica ou da experiência adquirida e vice-versa.

Isto talvez explique o fato de certos autores, ao tratarem do conceito de administração pública, chegarem, a nosso ver, ao erro de definir administração, como um todo, quer como ciência quer como arte.

Em todo caso, os "princípios", isto é, as regras universais que constituem o método científico, aplicadas à administração pública, não bastam para sustentá-la, se não estiverem acompanhadas, apoiadas e corroboradas, na sua aplicação, pela arte particular e "sui generis" da utilização prática, que tem sua origem na experiência e no saber.

Poder-se-ia dizer a êsse respeito que essa arte é a "fôrça criadora" que da melhor maneira poderá "erigir" o edifício da administração, dando-lhe a forma soberana que lhe convém.

Quando, logo de início, a administração conhece seus mais reais e profundos objetivos, que brotam do interior, isto é, da experiência, e formam uma unidade e uma expressão integral; quando sua manifestação se relaciona apenas àqueles únicos atos ou atividades que devam ocorrer; quando o que se deve empreender fôr corretamente interpretado e na medida em que se tornar necessário, sem outra ação suplementar, inútil ou excessiva e contra-producente; quando nenhuma das manifestações é supérflua e cada uma delas é caracterizada pela necessidade de aparecer;

(12) A organização e a coordenação como axiomas da administração pública, e princípios diretores da atividade do administrador. (Conferência feita no I Congresso de administradores).

quando toda ação tem um sentido e uma missão concreta; quando cada ato é inspirado e encerra um elemento de verdade e de realidade; quando cada plano, cada solicitação e cada manifestação constitui uma exigência lógica e verdadeira e se encontra em correlação ativa para criar a administração e fazer dela um todo, somente então obtém-se uma unidade perfeita sem vazios nem defeitos. E' esta unidade que estabelece a forma ideal da administração, feita de verdade e solidez, o que, por sua vez, assegurará seu rendimento integral.

O fato de a administração, exercendo-se em domínio mais ou menos vasto, segundo a estrutura de cada unidade administrativa, constituir parcialmente uma ciência, cremos tê-lo demonstrado. Para defini-la como arte, e em apoio do que já foi dito, daremos alguns exemplos tirados da realidade da administração pública, e que emanam da própria experiência pessoal dos dirigentes. Poderemos citar casos de simplificação do trabalho e dos processos utilizados para tal fim; êsses esforços tendem à melhor organização de uma unidade, quanto aos resultados a serem obtidos, referindo-se também à distribuição do trabalho em bases mais racionais, bem como à aplicação de um sistema mais eficaz na direção das atividades do setor privado. Tais esforços tendem, ainda, à melhor distribuição de responsabilidades, dizendo respeito, também, àqueles problemas de administração pública, para cuja solução só a experiência pode trazer auxilio eficaz. Êsses são exemplos clássicos de bons resultados, obtidos por uma administração fundada sobre a técnica e sobre a experiência, notadamente quando se trata do fator humano. Para dar outro exemplo, como seria possível, pela aplicação de um método científico concreto, fixar o limite máximo de simplificação de determinado trabalho sem desviar-se da legislação e dos regulamentos, assegurando, contudo, o melhor resultado possível, e com um esforço mínimo e os meios mais reduzidos, se o administrador não possui a experiência necessária e os conhecimentos do próprio trabalho, a fim de que dessa maneira esteja capacitado para se pronunciar sobre as situações particulares necessárias ou supérfluas? Como se poderia empreender a subdivisão de uma unidade, seguindo o mesmo método científico, e já se tendo procedido às provas necessárias, se não se conhece a estrutura interna desta unidade e de sua matéria viva, o fator humano? Como se pode distribuir, da maneira mais eficaz, o trabalho, as competências e as responsabilidades, se não se tem a experiência e o conhecimento do conjunto, se não se está a par dos meios e do conhecimento do estado d'alma dos indivíduos? Como de que a unidade dispõe e do estado d'alma dos indivíduos? Como se pode, enfim, submeter a uma "princípio" os elementos humanos da unidade, se êstes não estiverem predispostos a tal, e se os

que praticam a administração não têm a experiência do conjunto que lhes permite tentar e obter, com segurança, um resultado adequado às circunstâncias, seguindo o caminho mais justo e aplicando o método empírico mais conveniente a cada caso, e se terá dito tudo, afirmando que o método se deve adaptar ao material humano existente?

Incontestavelmente, nos casos mencionados, e em outros semelhantes, a ciência, por seus "princípios" constantes, parece ser, neste domínio apriorístico, incapaz de responder às necessidades da administração; neste campo, com efeito, não se pode negligenciar o estado d'alma de cada um.

E' nisto que reside, principalmente, a arte da administração, cujo êxito repousa, em grande parte, sobre a apreciação tão exata quanto possível das qualidades dos indivíduos e do seu estado d'alma, em geral e em particular. Somente então se assegura o máximo de probabilidades de êxito às tentativas feitas para descobrir-se a linha a ser seguida na administração. Ao mesmo tempo, chegar-se-á melhor a caracterizar o que é e o que não é administração.

No fundo, a experiência, não é senão a arte da adaptação, de uma adaptação criadora, que é a característica essencial, a nosso ver, do administrador. Seria possível definir, em geral, como "arte" a adaptação, a análise e a delimitação do domínio da atividade de uma unidade determinada da administração, mediante a pesquisa minuciosa e a definição de estrutura de suas subdivisões, que são a matéria humana. Partindo daí, poder-se-á precisar a qualidade do potencial intelectual de cada um, seu estado d'alma e, em consequência, conforme êsses dados, a linha a seguir que será função dos indivíduos aos quais nos vamos dirigir, para a obtenção do fim desejado, pela unidade e pelo conjunto.

A arte da adaptação é, pois, o que diferencia a administração da ciência, pôsto que a aplicação generalizada dos "princípios", tais como os descrevemos acima, torna-se impossível. Efetivamente, a diretriz estabelecida para a administração é sempre caracterizada pela alternância dos meios, por uma contínua adaptação às realidades cotidianas que se opõe à ordem científica, a qual, ao contrário, procura e consegue obter princípios constantes, próprios a resolver os problemas à medida que se apresentam.