

Do Espírito Filosófico nos Estudos dos Problemas Administrativos

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

OS que estudam os problemas da administração pública se afoam em procurar métodos e sistemas de trabalho que a tornem eficiente a exemplo das organizações privadas, sempre citadas como modelos a serem imitados. Willoughby não deixou à margem esta tese no seu conhecido livro sobre administração pública mas é de parecer que não se deve aceitar a proposição de que seria impossível o Governo ser tão eficiente quanto uma sociedade particular do tipo de corporação, ou textualmente: "there is no inherent reason why the administration of public affairs cannot be made closely to approximately, if no to equal in efficiency that of private undertakings. (1)

O que se deseja aqui acentuar é que as instituições do Governo e privadas, em geral, só têm em mira cumprir as respectivas finalidades, com a maior eficiência, palavra hoje que resume todo o espírito científico que anima a moderna organização do trabalho.

A eficiência se tornou o "leit-motiv" de qualquer organização a ponto de ser reverenciada como o evangelho dos tempos modernos e a palavra marcante e característica do século atual. Todas as épocas, como ponderou Dwight Waldo, se singularizam por termos sínteses de sentido universal e que indicam balizas ou padrões que servem de ponto de aferição ou comparação; na Idade Média, havia as palavras fé, graças e Deus; no século XVIII, prevaleceram as palavras razão, natureza e direito; hoje, vigem as palavras causa, reação, ciência, pesquisa, técnica, progresso e eficiência. Daí concluir Waldo: (2)

"Efficiency is a natural ideal for a relatively immature and extrovert culture but presumably its high development and wide acceptance are due to the fact that ours has been, par excellence, a machine civilization".

O espírito científico é universal, corolário que é do espírito positivista que atualmente dirige a mentalidade dos homens. Não há mais lugar para fatos que não sejam objetivos e colhidos dentro da relação de causa e efeito, apreensíveis, conseqüentemente, pelos sentidos humanos. Portanto, a evolução foi transcendental; antigamente

o homem era o centro de tudo, hoje o homem apenas observa e especula; "in the past the man — afirmou Waldo — has been the first; in the future the system must be the first." (3)

A administração pública certamente não podia permanecer imune a este movimento de idéias o qual motivou sistemas mais variados que condensam princípios e postulados aplicáveis à organização da máquina administrativa e à formação do servidor público; anda-se atrás não só do melhor método — "one best way" — mas do melhor homem — "one best man".

Sistemas mais variados, desde o "scientific management", conhecido como taylorismo, aplicável aos aspectos técnicos e rotineiros da administração em geral, partindo de baixo, isto é, do operário, ao fayolismo denominado administração científica a qual, partindo do alto, isto é, dos dirigentes, classifica e sistematiza as funções executivas. Ao lado destes dois de maior evidência, há outros como o de Ford e Dill Scott, todos, enfim, a demonstrar o pendor científico do homem moderno em busca de soluções práticas e eficazes para atingir a eficiência e economia nos seus trabalhos.

Na América do Norte, por exemplo, o fetichismo decorrente das idéias implantadas pelo "scientific management" é atestado por todos que estudam este capítulo da civilização daquele grande país; a introdução dos métodos da administração científica, nos fins do século passado, a pouco e pouco ganhou ênfase tal que constituiu o fundamento de uma Nova Ordem, concorrendo como fator decisivo para a produção em massa e tornando-se praticamente a filosofia internacional do capitalismo moderno.

Por volta de 1910 (4), as idéias da administração científica penetraram os umbrais do serviço público da América do Norte; hodiernamente, os seus princípios se difundem e o novo espírito não encontra obstáculo e tudo se faz para que os métodos e processos burocráticos se amoldem às lições e experiências provenientes da eficiência de que dão prova as organizações privadas.

Não há mais ensejo para métodos *a priori*, tudo deve ser planejado, medido, ponderado,

(1) W. F. Willoughby — *Principles of Public Administration* — The Brookling Institution, Washington, 1937, pág. 6.

(2) DWIGHT WALDO — *The Administrative State*, the Ronald Press Co., pág. 19.

(3) DWIGHT WALDO — ob. cit., pág. 51.

(4) DWIGHT WALDO — ob. cit., págs. 8-9.

coordenado e controlado dentro dos quadros científicos de causa e efeito; a improvisação tende a desaparecer, os profissionais e os técnicos comandam tudo, instituem-se debates apenas com propósito de discutir a melhor eficiência, isto é, os métodos e processos que concorram ainda mais para aperfeiçoar o trabalho mecânico com o mínimo de despesa, de acordo com a fórmula mágica de economia e eficiência. É o século por excelência do pragmatismo e dos resultados práticos.

E quando se diz pragmatismo entende-se a reação contra a filosofia e idéias do racionalismo puro, contra os processos *a priori* do pensamento; a prova da verdade repousa principalmente no seu utilitarismo, uma idéia é verdade se ela funciona ou, como dizem os americanos, "an idea is true if it works". (5)

"Nós os americanos — escreveu Dimock — temos sido enamorados da máquina; ao invés de dirigi-la, temo-la adorado". (6)

E não se prevê, em consequência, a era do bem-estar social, a utopia dos criadores de sistemas onde tudo será felicidade?

"A adoção generalizada da administração científica poderá, no futuro — aduziu Taylor — prontamente dobrar a produtividade do homem médio, empregado no trabalho industrial. Avalie-se o que isso significa para todos: aumento das coisas necessárias e de luxo, seu uso em todo o país, encurtamento do período do trabalho, quando isto fôr desejável, crescentes oportunidades de educação, cultura e recreação que tal movimento implica." (7)

Onde, pois, diante de tal complexo de idéias e princípios, o lugar da filosofia?

Para o autor, a consequência desta orientação mental é que hoje nos debatemos sem rumo; a instabilidade das idéias espirituais e religiosas e sua substituição por idéias científicas constituem a tragédia do homem que pensa. A vida dentro das coordenadas científicas é insuficiente e o espírito humano não vê onde se apoiar para encontrar soluções satisfatórias aos seus anseios mais íntimos.

O mais insignificante ato da nossa vida tem sentido filosófico; por isso, a filosofia não podia estar ausente dos livros que cuidam da administração pública e dos que tratam dos sistemas que hoje constituem o fundamento da racionalização do trabalho.

Não obstante, importa distinguir porque a filosofia que tem entrada nos templos das idéias técnicas modernas não é filosofia entendida no sentido clássico e popular.

"Scientia rerum per altissimas causas" a definiu S. Tomaz de Aquino ou "a ciência dos pri-

meiros princípios e das primeiras causas" segundo Aristóteles, ambos citados pelo Padre Ludgero Jasper; a filosofia, como se vê, era integral, não parcial, compreendia tudo, desde o homem a Deus ou melhor "Dois polos da ciência humana — a pessoa — eu donde tudo parte — e a pessoa — Deus em que tudo termina". (8)

Se é verdade que os cientistas de modo geral proclamam a desnecessidade da filosofia, que os homens pragmáticos e imediatistas consideram os filósofos homens visionários, é verdade também que todos, sem exceção, têm uma filosofia na vida, mesmo aqueles que a julgam desprezível para merecer atenção. Todos nós — segundo Henry Alpern — "deal with certain ends, with purposes in view, we tend towards a certain goal. Our opinions and beliefs about things here come to our aid in selecting one plan as against another. This is philosophy in the popular sense of term". (9)

É possível dizer que a filosofia aplicada à ciência não é a que se conhece no sentido clássico ou popular; não é, por um lado, a "ciência universal" dos primeiros filósofos, nem ainda o guia prático da vida dos homens. A filosofia do cientista ou técnico cuida de conhecer as interrelações dos princípios gerais do seu setor específico de conhecimento com os princípios gerais do saber humano. Esta função primordial da filosofia é seu traço característico e estabelece o meio pelo qual as ciências particulares se intercomunicam em um todo orgânico.

"This is where philosophy fulfills a necessary function. It is general, comprehensive, universal — it is not limited to a particular realm of existence, which is true of particular sciences — but that is exactly what makes it so important. It is the source of the sciences showing their interrelation and connectedness". (10)

A missão da filosofia — transcendental sempre — não termina nunca para o espírito humano cuja tendência para o saber é inata e jamais deixará de penetrar além do sensível, procurando abstrair para compreender a realidade subjacente dos ideais e princípios gerais. Missão esta que hoje se restringe, já não é mais a ciência dos antigos que abrangia tudo, pois procura apenas dar ao técnico ou cientista uma visão geral das coisas para melhor compreender a sua técnica ou ciência.

Por isto, é conclusiva a ilação de que se o filósofo não é um técnico este, para ser completo, precisa ser filósofo de seu setor específico de conhecimentos humanos e, desta maneira, alcançar as raízes profundas das coisas que explicam o progresso da civilização hodierna.

"Hay que pensar también en la inmensa complicación de la cultura moderna, que está a punto de disolverse — como prevía y temía Augusto Conte — en una serie de culturas especiales y técnicas, cada una de las cuales

(5) DWIGHT WALDO — ob. cit. pág. 83.

(6) MARSHALL E. DIMOCK — *The criteria and objectives of public administration, in The frontiers of public administration* — pág. 124.

(7) FREDERICO WINSLOW TAYLOR — *Princípios da administração científica* — tradução de Arlindo Vieira Ramos, D.A.S.P., 1948 — pág. 122.

(8) D. LUDGERO JASPER — *Manual de Filosofia* — págs. 6-8.

(9) HENRY ALPERN — "The march of philosophy" — *The Dial Press* — 1934; pág. XIV (introdução).

(10) HENRY ALPERN — ob. cit. págs. XV-XVI.

absorbe la vida y posibilidades de un hombre. El filósofo limitándose, análogamente, a uno de los aspectos de esta cultura, es hoy lógico o epistemológico filósofo de las matemáticas o filósofo de la religión sin que haya clara correspondencia y, menos aun, unidad, entre uno y otro punto de vista. Se oscila entre una cultura general, que es superficial, y una cultura profunda, que es restringida". (11)

Para Will Durant, do ponto de vista técnico, a filosofia é o estudo da experiência como um todo, ou uma porção da experiência relacionada como o todo (12). E dentro desta concepção qualquer problema é assunto filosófico, desde que seja considerado em suas relações com toda a experiência do saber humano. Daí concluir êle que a marca do espírito filosófico está na amplitude da visão e na unidade do pensamento.

Esta a razão por que se vê que o "scientific management" é uma corrente filosófica; ao lado dos seus princípios de divisão de trabalho, especialização, cronometragem e estudo do movimento, há, como fundamento, uma estrutura mental filosófica a ponto de Waldo denominá-la "mental revolution" (13) e constituir a causa da segunda fase da revolução industrial operada nos fins do século passado. O mesmo se pode dizer, guardadas as proporções, do fayolismo. O "span of control", determinado por Graicunas, não é uma especulação filosófica, deduzido após observação variada e sucessiva de fatos concatenados, sistematizados e que permitiram, por força de operações analíticas e sintéticas, a existência de um princípio que hoje recebe consagração universal como um dos dados fundamentais de teoria da organização? (14)

O administrador ou o técnico, cômico de sua responsabilidade e da missão que exerce, deve ser dotado de espírito filosófico a fim de sempre relacionar os problemas que estuda e resolve a outros problemas ou princípios gerais, máxime os sociais e econômicos, e com isto obter um julgamento seguro das soluções que preconiza e dos efeitos que possam produzir.

Administração é sempre um processo de adaptação ou, como se expressou Morstein Marx (15), um processo por meio do qual se dá concisa adequação a determinada política em uma socie-

dade profundamente complexa. O administrador em sentido lato do termo para tanto goza de larga margem de discricção quando interpreta as leis e as aplica com vista aos interesses gerais da nação. Aí se apresenta o ensejo de demonstrar a sua cultura geral, portanto, a sua formação filosófica no trato de problemas técnicos científicos ou administrativos.

Administração não tem fim próprio, é sempre um instrumento de que usa o Governo para que o dinamismo de uma sociedade constituída de seres humanos se oriente para objetivos considerados os melhores econômica e socialmente falando. Para conduzir atividades tão complexas com êste propósito, o administrador precisa ter espírito filosófico a fim de conhecer os limites, oportunidades e conveniências dos seus atos e as repercussões que possam ter sobre a política geral.

"Even in the routine transactions, therefore, administrative procedure must be alert to the dynamic quality of economic and social life. It must ascertain fact without bias, appraise them astutely, bring policy to bear upon emergence picture, and shape its decisions in wakeful appreciation of the intent of policy and the results to be produced. In each of these phases, administration must aim coherence without becoming a helpless victim of precedent and operational convenience". (16)

A administração moderna implicitamente significa planejamento e isto pressupõe a idéia de selecionar fins diversos para se saber aquêle que melhor se adapta à política do Governo. Não há problema que tenha merecido maior atenção do que o relacionado com os fins do Estado e na discussão da melhor solução surge naturalmente a tendência filosófica do autor .

Há muito de teoria em tudo isto mas a verdade é que a administração pública também é teoria, logo, necessariamente tem sempre aberto um largo campo a debate geral ou filosófico, eis que nem todas as questões sociais e econômicas do Estado moderno se resolvem por meio de operações técnicas e princípios científicos.

"If the planning activity is as central, as indispensable, as important, as we say, then our administrators should be first of all philosophers". (17)

E o autor ora citado vai além nestas considerações porque acha que a administração pública deve possuir uma filosofia racional e progressista e que uma filosofia construtiva do Governo só pode alertar o espírito dos administradores, o que o levou a concluir que "the development of a consistent, rational and self-disciplining public service philosophy is a desirable objective of public administration". (18)

(11) EMILE BREHIER — "Historia de la filosofía", traducción de Demetrio Nuñez. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1942, 1.º vol., pág. 84.

(12) WILL DURANT — Filosofía da vida — tradução de Monteiro Lobato, 6.ª edição, pág. 11.

(13) DWIGHT WALDO — ob. cit., págs. 8 e 50.

(14) Consultar Leonard D. White — "The meaning of principles in public administration", in "The frontiers of public administration", pág. 20 e V. A. Graicunas, "Relationship in organization" in "Papers on the science of administration", 1937.

(15) Fritz Morstein Marx — "The social function of public administration", in "Elements of Public Administration", 3.ª edição, 1948, pág. 108.

(16) FRITZ MORSTEIN MARX — ob. cit. pág. 108.

(17) MARSHALL E. DIMOCK — ob. cit. pág. 129.

(18) MARSHALL E. DIMOCK — ob. cit. pág. 133.