

O princípio fundamental da ciência da administração

CELSO DE MAGALHÃES

O autor do presente trabalho, salientando a natural falta de sincronismo entre as variações dos elementos dos problemas administrativos e as variações das respectivas soluções, situa neste fenômeno a possibilidade da existência de uma estrutura especial de princípios e de leis a que se pode denominar — *Ciência da Administração*.

E, à maneira de um Schaeffle, elege para princípio basilar da *Ciência da Administração* um princípio hedonístico que decorre da biologia: a lei do mínimo esforço.

Em consequência, diferencia a *Administração em geral e especial*, salientando que, por ser mais estável, só aquela primeira parte tem sido pesquisada convenientemente, finalizando por investir contra o erro em que redundava, na maioria dos países, a aplicação desordenada de princípios e leis de *Administração Geral aos problemas de Administração Especial*. (N.R.)

A *Ciência da Administração* tem, como não poderia deixar de ter, um objeto próprio. Ela considera o problema administrativo no que esse problema tem de especial e característico, projetado fora do âmbito de outras ciências, tais como o *Direito Administrativo* e as *Técnicas diversas*.

O princípio fundamental da *Ciência da Administração* é a velha e conhecidíssima regra hedonística: *obter o máximo resultado com o mínimo de esforço*.

E' todavia, impossível dar uma demonstração lógica, apriorística, de que esse princípio é de veras o fundamento da *Ciência da Administração*.

Ocorre aqui o mesmo que se dá em *Econômica*, pois, o princípio hedonístico só é demonstrável na medida em que também o são as verdades primárias da lógica formal, e é, imperfeitamente.

E' que esse princípio depende mais da intuição que da própria indução; entretanto, a veracidade de que ele é mesmo a regra fundamental da *Ciência da Administração* prova-se facilmente por uma série de observações a *posteriori*.

A impossibilidade lógica de demonstrar, por vezes, o princípio básico duma ciência provém da contradição psicológica que em tôdas as pesquisas científicas, prende, por assim dizer, o espírito humano num verdadeiro círculo vicioso.

Com efeito, não é possível indagar a lei dum fenômeno sem um fio condutor que sirva de guia nas observações preliminares da indução; não é, portanto, a indução que fornece esse fio condutor, uma vez que seria impossível obtê-la sem tal elemento de orientação. Isso obriga a que, logicamente, se recorra à intuição, para conseguir o guia indispensável às pesquisas científicas.

Ora, uma vez adotado um guia qualquer, cumpre verificar a verdade, o acerto da orientação seguida, o que só se torna possível por meio da observação, da experimentação e da própria indução das leis do fenômeno estudado. Assim, o princípio serve de guia para observações, experimentações e indução; por sua vez, observações, experimentações e indução afirmam ou negam a verdade ou a inconsistência do princípio fornecido pela intuição.

E' esse o círculo vicioso que leva os partidários de Hume à negação da própria ciência.

Este o motivo porque se torna logicamente impossível demonstrar que o princípio hedonístico é mesmo o fundamento da *Ciência da Administração*.

Poder-se-á dizer que esse princípio já é o fundamento da *Econômica* e que, assim sendo, não se deveria considerar a *Ciência da Administração* uma disciplina autônoma, pois seu fundamento é

a mesma pedra angular de outra estrutura de conhecimentos.

Não procede a objeção. A lei do mínimo esforço, resumida no princípio hedonístico é, antes de tudo, uma lei biológica; ela não se limita, pois, aos fenômenos econômicos; sua aplicação é de tal forma generalizada que nenhuma das chamadas Ciências Sociais, ou Morais, lhe pode escapar.

Absurdo seria admitir que se teriam de reduzir a uma única ciência as noções relativas a todos os fenômenos que fossem regidos pela lei do mínimo esforço, sem nenhuma consideração pela dissemelhança entre êles; isso seria negar o próprio conceito de Ciência.

Se o princípio hedonístico é o fundamento da Ciência da Administração, pode parecer, à primeira vista, logicamente impossível deduzir dêle as normas gerais de aplicação a cada categoria de casos; e que, para cada qual dessas categorias pudessem tais normas indicar a solução mais adequada. Essa pretensa impossibilidade lógica resulta de que os elementos do problema administrativo são, duma parte, os vários objetivos que a Política impõe ao Estado e, doutra parte, as diversas atividades que as Técnicas aconselham como necessária à consecução desses mesmos objetivos.

Ora, o complexo e a rapidez da evolução social obrigam a Política a fazer variar, incessantemente, as finalidades do Estado; por sua vez, o progresso vertiginoso das Técnicas faz variar também as atividades necessárias à realização desses mesmos fins; logo, não admira que, variando os dados do problema, variem também as soluções administrativas baseadas no princípio fundamental do mínimo esforço.

Entretanto, ao contrário do que parece, a despeito das variações de tais elementos fundamentais, as soluções do problema administrativo não variam com a mesma frequência. E é justamente isso que dá à Ciência da Administração a estabilidade sem a qual suas conclusões jamais se elevariam à categoria de leis. E' essa falta de sincronismo entre a variação dos elementos e a variação das soluções, que possibilita a existência duma estrutura especial de princípios e de leis a que se pôde denominar — Ciência da Administração.

Evidentemente, uma variação, tanto no resultado como no modo de obtê-lo, deve acompanhar quase sempre — mas não sempre — uma varia-

ção nos fins atribuídos às atividades da Administração Pública.

Ao contrário, uma variação nos dados fornecidos pelas Técnicas raramente importa em variação no modo de resolver o problema administrativo. Explicando melhor: a pedagogia, por exemplo, faz progressos constantes, obrigando os professores à revisão sistemática de seus conhecimentos; não obstante, o problema administrativo da educação da infância mantém-se inalterável.

Isso mostra que o essencial para resolver um problema administrativo não é o conhecimento das particularidades e minúcias da ação que, segundo as Técnicas, sejam indispensáveis à consecução de determinado fim; o indispensável é o conhecimento de algumas, apenas, de tais características.

Não obstante constituírem conseqüência necessária dos ensinamentos técnicos, essas características não têm, nas mesmas Técnicas, senão importância limitada; ao passo que constituem, pelo contrário, o verdadeiro elemento, o princípio básico na solução do problema administrativo.

Não são, pois, as Técnicas, mas a própria Ciência da Administração que determina as características fundamentais para resolver o caso administrativo concreto. Se tais características pertencem às Técnicas e vão surgindo através do progresso que essas mesmas Técnicas vão conseguindo, é, entretanto, à Ciência da Administração que cabe determinar, entre tôdas as características técnicas apresentadas, quais as que podem influir decisivamente, e na forma adequada, para a solução do problema a resolver.

Do exposto, verifica-se que somente por um exclusivo trabalho de indução é que se podem estabelecer:

- a) os caracteres da ação a ser empreendida pela Administração Pública, a fim de conseguir para o Estado determinado fim a que êle se propõe; e,
- b) tendo obtido êsses caracteres, quais, de acôrdo com êles, seriam as possíveis modalidades de intervenção.

E' claro que não se podendo conhecer todos os fins que a Política e o progresso das Técnicas podem impor às atividades do Estado, não se poderá também obter, perfeita, nem completa, a indução necessária ao estabelecimento das normas aplicáveis à solução dos problemas ocorrentes; to-

davia, podem ser conhecidas tôdas as modalidades de ação eficazes e úteis para que tais normas sejam obtidas.

A grande variedade de ação que o Estado vem executando para conseguir fins diversos, em tempos diferentes e em diferentes lugares, oferece extraordinário campo de observação, mais do que suficiente, ao descortínio das normas que têm servido de base à solução dos problemas administrativos.

Se, posteriormente, a Política impuser ao Estado nova finalidade, diferente das anteriores, ou se as Técnicas indicarem meios novos para conseguir determinado fim, bastará à Ciência da Administração fixar as características do caso concreto para, por intermédio da aplicação adequada da norma técnica, resolver o problema nas mesmas bases anteriormente estabelecidas.

Assim, deve-se distinguir na Ciência da Administração uma parte geral e uma parte especial. A parte geral conterà, por um lado, a configuração abstrata e a classificação dos casos possíveis em que a Administração Pública deve intervir; por outro lado, possibilitará também a identificação dos caracteres que, em cada um desses mesmos casos podem influir na solução do problema administrativo.

E' esta parte geral que conduz à fixação de normas precisas e invariáveis, capazes de permitir a solução dos casos administrativos concretos, qualquer que seja o respectivo conteúdo e quaisquer os meios técnicos indicados.

A parte especial é de mobilidade maior, é mais flexível, e está sempre pronta a sofrer alterações impostas por novas condições sociais e técnicas. Ela é constituída pelo estudo sistemático das diversas aplicações efetuadas pela Ciência da Administração, sob as determinantes exigidas pelas finalidades do Estado.

Nesse trabalho de aplicação das normas convenientes, é de necessidade lógica decompôr os casos concretos, os problemas administrativos, nos seus diversos elementos. E' preciso, em outras palavras, obter uma visão clara e exata dos vários fins que a Política tem imposto ao Estado e dos ensinamentos fornecidos pelas Técnicas.

Sem conhecer todos êsses elementos, impossível será compreender o porque da solução resultante da aplicação desta ou daquela norma.

Por outro lado, a aplicação dessas normas da Ciência da Administração aos problemas ocorrentes, conduzirá ao exame das modalidades particulares introduzidas nos institutos jurídicos, aos quais se teve de recorrer, quando a Administração Pública desenvolveu suas atividades no sentido de obter o máximo com o mínimo dispêndio.

E' isso que torna, por vezes, difícil a separação perfeita do Direito Administrativo da Ciência da Administração. O caráter construtivo da Ciência da Administração, que se revela na identificação e na classificação das ações multiformes para atender os fins do Estado, muda de aspecto, transformando-se em descritivo, como naquele Direito, quando se trata da aplicação das regras aos casos concretos e da verificação dos respectivos resultados.

A parte especial da Ciência da Administração é a mais conhecida, com o quase integral abandono da parte geral, e disto resulta que, ao invés da pesquisa de normas adequadas e gerais, para solução dos problemas, há uma tendência prejudicial à aplicação passiva, aos casos concretos ocorrentes, de métodos e processos que, em lugares diferentes e, quiçá, em épocas diversas, serviram para solucionar casos semelhantes.

Dêsse abandono injustificável muitos males hão decorrido para o Estado.