

O objeto da Ciência da Administração

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração

DENTRO do Estado, a administração pública é o mecanismo encarregado de executar os planos concebidos pelos órgãos do governo.

O governo fixa a diretriz, traça os rumos que a nacionalidade deve seguir; a administração assegura a realização dos fins traçados, mantendo a caminho a nau do Estado.

Consoante os fins para que se constituiu, cria o Estado uma estrutura política, social, econômica, mais ou menos orgânica, diretamente ligada a seu próprio caráter jurídico. Entretanto, para a realização desses fins, precisa ainda dum conjunto de órgãos que, articulados em sistema, constituem a Administração Pública. Os problemas que esse sistema de órgãos tem de resolver pertencem à Ciência da Administração.

Ora, toda ciência tem um objeto, todas elas tendem para um fim que é sua própria razão de ser; mas na Ciência da Administração, esse objeto não parece muito nítido, resulta mesmo algo indistinto, fazendo com que certas pessoas lhe neguem a existência. Negada a existência do objeto, estaria, *ipso facto*, negada a própria ciência, uma vez que sua condição essencial de vida reside no que lhe fôra negado.

E' verdade que às vezes se torna difícil distinguir entre o Direito Administrativo, a Política, as diversas técnicas de que se valem os servidores do Estado, e aquilo que propriamente constitui o objeto da Ciência da Administração. Não obstante, esse objeto existe e não deve ser confundido com os objetos peculiares a outras ciências.

Só quando uma estrutura de conhecimentos corresponde a dado aspecto, a dado ponto de vista, segundo o qual certa categoria de fatos apresentam peculiaridades especiais, próprias e uniformes, é que se constitui uma ciência, por nítida e fácil caracterização.

Para chegar a esse resultado, necessário se torna definir o objeto, a finalidade desse sistema de conhecimentos. E' preciso considerar os fatos por

critério diferente daquele já adotado em outras ciências, i.é, por um novo ponto de vista.

Isso significa que não basta delimitar os fatos para caracterizar uma ciência; é necessário, sobretudo, determinar o novo critério pelo qual os fatos deverão ser considerados.

Por exemplo, todas as ciências ditas morais estudam as mesmas categorias de fatos; cada qual o faz, porém, sob aspecto diferente, sob diferente critério, sem o que não seriam ciências autônomas: história, lingüística, direito...

Quando se procura encontrar um ponto de vista especial, um novo critério segundo o qual devam ser estudados certos fatos, cumpre evitar a observação de casos muito particulares, porquanto, sem esse cuidado, impossível seria apreender nos fenômenos suas características gerais e uniformes.

Por falta de observância desse princípio, o caráter jurídico do Direito Administrativo e o caráter técnico da Pedagogia poderiam, por exemplo, confundir-se com o caráter meramente administrativo da Ciência da Administração.

Em verdade, nunca se encontra fenômeno jurídico puro, fenômeno técnico puro, ou puro fenômeno administrativo; mas, por abstração, admite-se que existam, e é justamente essa abstração que permite distinguir uma ciência de outra.

Só depois de haver isolado, por abstração, o fenômeno jurídico, o fenômeno técnico e o fenômeno administrativo, é que se torna possível conhecer o ponto de vista de cada uma das disciplinas que os estudam, i.é, qual o objeto do Direito, qual o da Técnica, qual o da Ciência da Administração.

Um fato educativo, por exemplo, pode ser estudado quanto ao processo pedagógico a que fica sujeito, quanto à *técnica* de educar e de instruir; pode ser estudado quanto às relações entre alunos e professores, quanto às normas que regulam o processo de educar, quanto ao caráter *jurídico* da instrução; e pode ser estudado ainda quanto à ma-

neira pela qual deve proceder a Administração Pública para difundir o ensino, para saber o que mais convém em dado caso, se ensino gratuito, se facultativo, se diurno, etc., o que constitui o aspecto *administrativo* do fato.

O ponto de vista técnico, o ponto de vista jurídico e o ponto de vista administrativo são assim perfeitamente distintos.

O Direito regula exteriormente as relações entre vários sujeitos, recorrendo, para isso, à coação; é êle que delimita a atividade de cada um, mas não é êle que diz qual deverá ser a atividade para conseguir certo objetivo.

Êle dirá, por exemplo, como pode o estudante matricular-se na escola, como deverá provar sua habilitação, que prerrogativas lhe serão conferidas pela terminação do curso, quais as vantagens e as obrigações dos professores, etc.. Mas não lhe cabe dizer como deverá o professor ensinar dada disciplina, nem como deverá colocar-se o aluno para melhor apreensão da matéria lecionada; isso compete à *técnica*, à Pedagogia.

Ainda que reunidos, Direito e Técnica são incapazes de dizer quais os fins do Estado, quais os meios que deverão ser empregados para a respectiva efetivação.

E' verdade que Direito e Técnica apresentam ao Estado os meios utilizáveis na consecução do fim em vista. Mas, como êsses meios são inúmeros, terá o Estado de recorrer a outras fontes para escolher, dentre muitos, o mais conveniente.

Nessa escolha, deve o Estado orientar-se pelo velho princípio hedonístico do máximo de rendimento, com o menor dispêndio de energia.

Essa é a norma geral, o princípio básico, donde, por dedução, se passará a outras normas, de âmbitos cada vez menores, que irão indicando, com precisão crescente, os meios a serem empregados na consecução dos fins.

Disso tudo resulta um complexo de normas, de métodos e de princípios para efetivação da vontade do Estado quando êste procura resolver os problemas da prestação dos serviços públicos.

A êsse complexo de normas, de métodos e de princípios, é que se dá o nome de Ciência da Administração.

*
* *

O Direito Administrativo ensina que a Administração Pública é regulada por normas jurídicas; que ela tem por objeto o patrimônio coletivo e os

serviços públicos; que as relações jurídicas entre a Administração e quaisquer indivíduos surgem por ato jurídico lícito ou ilícito; que essas relações jurídicas são tuteladas por sanções civis ou penais, com responsabilidades dos agentes do Estado, e que se torna necessário um complexo de ações e de jurisdição para efetivá-las.

Mas, quando surge um caso concreto, não é ao Direito Administrativo que caberá dizer quais os meios idôneos de solução, se basta, por exemplo, uma atividade meramente lícita que não faça surgir relação jurídica, ou se, pelo contrário, deve surgir essa relação, e se ela deverá ser ainda de direito público ou de direito privado.

O Direito Administrativo não diz a que instituto jurídico se deverá recorrer para realizar o objetivo da Administração; também não é êle que irá dizer quais as alterações a introduzir no instituto aconselhado.

Segundo FERRARIS, na sua obra — *Saggi di Economia Statistica e Scienza dell'Amministrazione*, o âmbito do Direito Administrativo fica limitado às *personas* e às *ações* da antiga divisão românica, excluindo-se de sua autoridade as *coisas* da Administração Pública: *personae et actiones, sed non res*.

E' o trato das *coisas* que dá nascimento a uma disciplina autônoma, independente de qualquer vínculo com o Direito Administrativo, a qual, valendo-se da Política, da Estatística, da Economia, etc., investiga os meios de que o Estado pode dispor para tornar-se instrumento de ação coletiva e assim prestar ao povo os serviços necessários ao seu bem-estar e progresso: é a Ciência da Administração.

Por sua vez, a Técnica não indica os meios mais idôneos para atingir os objetivos em vista; ela nada mais faz que enumerar todos os modos possíveis para atingir aquêle fim, sem preocupar-se com as razões da escolha. A Técnica é capaz de dizer a atividade necessária à realização de dado objetivo, mas não poderá dizer *como* nem *em que condições* essa atividade deve ser exercida.

Portanto, é a Ciência da Administração que se encarrega de indicar a melhor solução para o problema administrativo; o Direito e a Técnica só lhe podem fornecer os elementos para tal solução.

*
* *

E' preciso também não confundir Ciência da Administração com Ciência Política. Indiscutivelmente, a Ciência da Administração é *uma* ciência política, mas não é a Ciência Política.

A determinação dos fins específicos do Estado e da atividade necessária à sua realização — quando essa atividade exclui a prestação de serviços — constitui um vasto campo de pesquisas que se situa inteiramente dentro da Ciência Política.

E' a Ciência Política que deve estudar as forças sociais, determinando-lhes as respectivas leis de evolução, as condições em que surgem, a forma que apresentam, o modo como agem, o grau de intensidade, o interesse que as anima. Só assim pode o Estado decidir o melhor modo de as satisfazer e aproveitar no interesse coletivo.

Mas quando a energia duma força social, controlada pelos princípios da Ciência Política, obriga o Estado a propor-se a realização de fim específico, surge o problema administrativo; a atribuição se desloca para outro setor que não o privativo da Política.

Ora, tais problemas exigem solução científica e não empírica; logo, deve existir uma ciência para equacioná-los e resolver.

Como já foi dito, a Ciência da Administração não cogita dos fins específicos do Estado, não determina, nem estuda todos os meios para atingir a êsses fins; mas é ela que identifica os casos de prestação de serviços e que escolhe, entre os vários meios oferecidos, qual o então preferível.

A Ciência Política é essencialmente o estudo da dinâmica e da estrutura do Estado, em face de outros Estados, acrescido do estudo das forças sociais e individuais que sôbre êle influem. A Ciência da Administração, pelo contrário, estuda quais são os fins para cuja realização se faz necessário intervir a Administração Pública, distinguindo ainda a natureza e os limites dessa intervenção.

Por isso, a Ciência da Administração é *uma* ciência política, mas não é a Ciência Política; ela estuda o emprêgo de forças importantes para realização dos fins do Estado, mas não estuda quais são êsses fins, nem o emprêgo de tôdas as forças postas à disposição do Estado para conseguí-los.

G. MEYER, no *Manuale dello Schönberg* (trad. italiana), bem como SABBATINI, na *Scienza dell'Amministrazione e Diritto Amministrativo*, concebem a Ciência da Administração principalmente como "política da administração". Acham êles que há uma doutrina da administração que con-

siste na exposição de princípios científicos referentes à Administração Pública. Êsses princípios, por sua vez, se dividiriam em dois ramos: o Direito Administrativo e a Política da Administração. O primeiro teria por objeto os princípios de uso privativo da Administração; o outro trataria das considerações de conveniência dos vários meios de aplicação.

Alguns autores, como VIVIEN, nos *Études administratives*, e MACRI, em *Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione* — concebem a Ciência da Administração de forma a que, contrapondo-se ainda ao Direito Administrativo, ficaria o objeto dêste último limitado à legislação administrativa do Estado, num certo tempo, enquanto que aquela, a Ciência da Administração, teria por objeto o direito racional anterior a essa legislação administrativa.

Os adversários dessa conceituação alegam que o direito positivo não tem por objeto construir institutos fundamentais, nem teorias jurídicas; a êle cabe, apenas, regular as relações mais compatíveis com as necessidades sentidas em dado momento pelas populações. Ora, a ciência jurídica e o direito racional são incapazes de identificar essas necessidades e, conseqüentemente, também o são para determinar os institutos jurídicos e as respectivas modalidades de aplicação.

Em suma, o Direito Administrativo estuda a atividade da Administração, os institutos típicos, as normas que podem ser coordenadas num único princípio geral, sem preocupações de indicar o mais conveniente dêsses institutos nas aplicações aos casos ocorrentes. A Ciência da Administração, valendo-se tanto do Direito Administrativo, como da Técnica, encarrega-se de indicar, entre vários meios possíveis, aquêle que, *no momento dado e no caso em aprêço*, satisfaz melhor ao princípio geral: o máximo de rendimento, com o menor dispêndio de energia.

Pois bem, dos vários fins propostos à Administração Pública, dos caracteres comuns a êsses fins, dos vários modos de os realizar, das dificuldades encontradas e das diversas maneiras de superá-las, deriva um acervo bastante grande para ser confrontado, discutido, analisado e de cuja comparação com ações diferentes podem resultar leis a serem aplicadas na solução de quaisquer problemas administrativos.

A formulação dessas leis é que constitui o objeto da Ciência da Administração.