

EN-00003766-1

*O Ensino Superior das Ciências Administrativas  
na Polônia*

**MAURICY JAROSZINSKI**

Professor da Universidade de Varsóvia

I

SEM levar em conta divergências secundárias, a ciência socialista considera a administração pública uma atividade dos órgãos estatais, que consiste em organizar a execução imediata e prática das funções essenciais ao Estado. Esta definição geral também poderia ser aplicada ao Estado capitalista. A diferença fundamental decorre, entretanto, do conteúdo desta atividade, isto é, da oposição entre as funções essenciais dos Estados. Enquanto o Estado capitalista, cujo regime se baseia na propriedade privada dos meios de produção, limita-se, pelo menos em princípio, ao regulamento das relações sociais (e é este regulamento que constitui o conteúdo essencial da administração capitalista), o Estado socialista que se fundamenta sobre a socialização dos meios de produção não apenas rege, mas também organiza diretamente os processos da produção, as operações econômicas, as relações culturais, sociais, etc. No regime socialista, o Estado constitui um instrumento principal da realização dos objetivos socialistas.

Por conseguinte, a administração socialista do Estado é não apenas muito mais ampla do que a administração capitalista, mas apresenta, igualmente, uma qualidade diferente. Em outras palavras, o termo «administração do Estado», empregado para designar, ao mesmo tempo, a administração socialista e a administração capitalista relaciona-se a dois fenômenos totalmente diversos e de impossível comparação.

São evidentes as conseqüências desses princípios diversos. Por exemplo, no regime socialista não se pode considerar a administração privada nem as relações entre administração do Estado e a administração particular, que tanto interessam à ciência da administração nos países capitalistas. Por outro lado, um país capitalista poder-se-ia falar, pelo menos até certo ponto, sobre administração social realizada pelas organizações sociais não estatais (exemplos típicos; sindicatos operários e cooperativas de produção) que colaboram com o Estado na construção do regime socialista. Não existe, no regime capitalista, fenômeno análogo.

A administração socialista desconhece a noção do serviço público ou da função pública, porquanto esta noção implica na existência da administração privada. Se introduzíssemos estas noções, elas teriam uma significação totalmente diversa da que possuem na administração capitalista.

Com tôdas essas reservas, poderemos fazer referências às ciências administrativas. A classificação de ciências, aceita na Polônia Popular e, tanto quanto se saiba, nos outros Estados socialistas, não contém grupo de ciências ditas administrativas. Mas, se incluirmos neste termo tôdas as ciências que fornecem o fundamento científico da atividade prática da administração, vemo-nos forçados a dizer que na Polônia as ciências administrativas constituem um complexo muito vasto de diferentes disciplinas ensinadas nas escolas superiores. O gênero e conteúdo das disciplinas que formam o complexo das ciências administrativas, no sentido acima mencionado, é diverso, claro está, das ciências administrativas nos países capitalistas, porquanto os domínios e os conteúdos das duas administrações são absolutamente opostos.

## II

No período entre as duas guerras, isto é, na Polônia capitalista, o problema do caráter que distingue as ciências administrativas, ou melhor dito, ciência administrativa (no singular) foi discutido em várias oportunidades. Discutimos também o caráter distinto do grupo das ciências comunais ligadas à administração e à economia das organizações autônomas territoriais (administração local). O motivo prático de tôdas essas discussões teóricas foi o problema da preparação de candidatos para serviços superiores da administração. As opiniões se dividem, mas prevaleceu o ponto-de-vista de que não havia ciências administrativas diversas e, ainda mais que, não havendo ciências comunais, a preparação aos serviços administrativos dever-se-ia basear sobre o ensino do direito, de economia política e de sociologia. A opinião segundo a qual os estudos jurídicos constituem a melhor preparação ao serviço de administração geral foi bastante difundida sem que se pudesse pretender ter sido ela dominante. Teve esta opinião suas origens nas tradições dos Estados que haviam partilhado a Polônia, sobretudo a Prússia e a Áustria, onde os estudos jurídicos e estágio prático constituíram, em princípio, o único meio de formação de candidatos aos serviços administrativos superiores.

Após a lei do serviço civil em vigor na Polônia entre as duas guerras, o acesso a cargos superiores da administração-geral não dependia de uma preparação científica especial. A lei exigia estudos superiores mas ela não precisava quais deveriam ser. Na prática isto favorecia os estudos jurídicos e aceitavam-se também candidatos voluntários que tivessem seguido cursos de economia e de política. Não obstante, êsses últimos eram em número inferior. Deve-se mencionar ainda que, sobretudo ao findar êste período, aproveitava-se muitas vêzes de um dispositivo legal que permitia dispensa de estudos superiores, em geral.

Não havia escolas superiores especiais de administração, exceção feita à Alta Escola Comercial de Varsóvia (escola não estatal) onde os alunos podiam especializar-se em administração comunal e financeira (estas disciplinas não tinham qualquer relação com o comércio). Uma outra exceção foi a Escola da Ciências Políticas, igualmente de caráter particular na qual havia uma faculdade de administração.

No que se refere às faculdades de direito, encontrava-se entre as disciplinas lecionadas «o direito administrativo e a ciência administrativa», formando, em conjunto, um objeto de ensino. Na prática, o ensino desta matéria se concentrava sobre o direito administrativo.

### III

Para bem compreender o problema do preparo dos quadros administrativos do Estado da Polônia, é preciso levar em consideração o seguinte:

a) a estrutura da administração polonesa é um elemento essencial da estrutura política, característica das democracias populares;

b) a socialização dos meios de produção é feita através da administração do Estado;

c) o sistema de economia planificada constitui um dos princípios fundamentais da prática administrativa.

O regime político da Polônia Popular baseia-se nos conselhos populares os quais, sendo os órgãos territoriais do Estado, são eleitos diretamente pela população de determinadas unidades territoriais. O órgão que dirige a administração do Estado em cada unidade territorial é o comitê executivo do conselho popular, composto de membros eleitos e demissíveis pelo conselho. Esses comitês executivos não se podem comparar aos órgãos da administração comunal no Estado capitalista, porquanto são os órgãos gerais da administração do Estado nas unidades territoriais. As competências dos comitês executivos se estendem a toda a administração, exceto às empresas do Estado nas indústrias-chaves e em alguns domínios especiais da administração, tendo, na maioria, um caráter técnico (por exemplo os correios, as estradas de ferro, a administração das minas, etc.). Não obstante, mesmo nesses domínios os conselhos populares e seus comitês executivos possuem competência de coordenação. Existe, na realidade, uma tendência para ampliar ainda mais a vantagem decorrente da competência de seus conselhos.

Daí resulta que a administração-geral, cujo campo de ação é bastante mais vasto nos países capitalistas, é realizada na Polônia principalmente não por funcionários de carreira (como por exemplo os prefeitos da França), mas por grupos colegiados compostos de homens que têm a confiança da população. Os comitês executivos dos conselhos dirigem os serviços especializados compostos de funcionários de carreira.

No nível central, aos comitês executivos dos conselhos populares correspondem o Conselho dos Ministros, na qualidade de órgão supremo de

tôda administração do Estado, e os ministros particulares, na qualidade de órgão supremo da administração em seus respectivos domínios. Todos os ministros são eleitos e exonerados pela Dieta que constitui o conselho popular superior para todo o país. Os ministros dirigem, no escalão central, os serviços compostos de especialistas, isto é, funcionários de carreira, que fazem parte do pessoal dos ministérios.

A socialização dos meios de produção e o sistema de economia planificada exige, por um lado, uma especialização muito grande da administração e por outro exige o domínio dos elementos econômicos da administração.

Êsses aspectos característicos da administração polonesa decorrem de princípios fundamentais do regime social e político e têm influência decisiva no que diz respeito à formação dos quadros.

A administração que poderíamos denominar de geral é realizada, principalmente, por membros do Governo escolhidos mediante eleição e pelos comitês executivos dos conselhos populares, igualmente eleitos, e não por funcionários de carreira. Torna-se evidente que, no que diz respeito a êstes indivíduos, não se pode falar de uma preparação regulamentar para suas tarefas.

Diga-se de passagem que os estudos jurídicos não preparam o estudante para os trabalhos de administração-geral, mas preparam juristas-especializados que preenchem as funções jurídicas e, entre outras, também as da administração.

Em segundo lugar, a formação profissional básica que cada especialista adquire no curso de seus estudos superiores e que lhe permite trabalhar na profissão escolhida, prepara, ao mesmo tempo, para o trabalho na administração do Estado, isto é, para os serviços especiais dessa administração. Com a administração do Estado na Polônia estende-se a todos os domínios da vida social, em princípio tôdas as escolas superiores preparam os alunos também, para o trabalho da administração.

#### IV

O ensino superior foi grandemente desenvolvido na Polônia Popular. Possuímos atualmente 76 escolas superiores (entre as quais 7 universidades com 6 faculdades de direito, 10 escolas politécnicas, 7 escolas superiores de agricultura, 8 escolas superiores de economia, etc.). Não há escolas especiais de administração, exceto talvez a Escola Superior de Assuntos Estrangeiros que prepara elementos para o trabalho na administração das relações exteriores. Aliás, há dúvida quanto à oportunidade dêsse tipo de formação profissional (1).

---

(1) Atualmente a escola se encontra em fase de liquidação. A opinião que prevalece é de que um candidato a serviços no exterior deve fazer seus estudos básicos na universidade (direito, economia, história, etc.) seguidos de estudos especializados e de um período de estágio prático.

Também não há faculdades de administração nas universidades.

O fato de que, em princípio, tôdas as escolas superiores preparam estudantes para o trabalho na administração do Estado, encontra sua expressão na composição da matéria ensinada.

Em todos os programas das escolas superiores há o princípio de filosofia e de economia política. E' opinião geral que em uma sociedade socialista a filosofia e a economia política constituem elementos necessários à formação intelectual. A economia política é, ao mesmo tempo, muito útil para os técnicos que trabalham na administração do Estado.

Nas faculdades de direito, além de filosofia e economia política, ensinam-se outras matérias particularmente interessantes para os juristas que desejarem dedicar-se à administração, como sejam direito administrativo, direito financeiro, direito agrícola e direito trabalhista. Cumpre salientar que se procura evitar o dogmatismo e o método «puramente jurídico» no ensino, apresentando-se as instituições jurídicas do ponto-de-vista das suas funções sociais e de sua ação prática. Poder-se-ia encontrar aí alguns elementos de «ciência administrativa».

As escolas superiores de economia possuem significativa importância no que se refere à formação dos quadros administrativos.

O programa de ensino das escolas é feito de maneira a proporcionar, de um lado, a todos os estudantes uma preparação básica no domínio econômico (economia política, história econômica, geografia econômica, finanças, contabilidade, planificação da economia nacional, noções elementares de direito), e de outro lado a formar, com bases neste ensino geral, especialistas nos domínios específicos da economia nacional e da administração (estas duas noções encontram-se estritamente ligadas no regime socialista). A especialização é organizada quer pela criação de faculdades no quadro das escolas superiores, quer pelo ensino de matéria especial que os estudantes podem escolher em determinada faculdade. À base dessas matérias especiais é, em geral, o estudo em profundidade, de um ramo particular da economia nacional e as noções técnicas essenciais a este mesmo ramo. Possuímos, portanto, especialistas em economia industrial geral, em economia da indústria de construção, em economia comunal e economia do comércio externo e interno, em comércio agrícola, em economia das finanças, em estatística, em economia geral do transporte, em economia do transporte provisório, em economia da indústria marítima de pesca, etc.

Os estudos politécnicos superiores são também de grande importância para a administração do Estado devido à socialização dos principais domínios da economia nacional. Um engenheiro pode trabalhar não apenas na produção de uma empresa do Estado, mas também em uma unidade administrativa dirigindo a indústria nacional. Por essa razão, os estudantes das escolas politécnicas recebem, além de uma formação técnica especial, noções de economia da indústria respectiva. As faculdades técnico-econômicas que dão maior amplitude às disciplinas técnicas e econômicas fundamentais do que as faculdades puramente técnicas, dedicam especial importância à administração.

Situação análoga existe nas escolas superiores de agricultura.

As escolas superiores não podem formar especialistas qualificados; fornecem somente aos estudantes as bases científicas para trabalho futuro. A tendência dominante que se tem observado ultimamente é a de apoiar o ensino, sobretudo nas matérias fundamentais, promovendo uma especialização prática restrita. Por isso, antes de se tornarem especialistas qualificados os diplomandos das escolas superiores devem passar por um período de estágio prático. Atualmente, apenas na magistratura existe na Polônia um estágio formal estritamente regulamentado. Na administração do Estado a fase prática é regulamentada apenas de maneira geral. Não obstante, cada vez mais verificamos a necessidade de estatuir um estágio obrigatório e regulamentado também na administração do Estado (2).

Realizou-se em grande escala o aperfeiçoamento dos quadros administrativos mediante cursos e conferências de níveis muito elevados. Todavia, não há no país um centro de aperfeiçoamento. Parece-me, além disso, que a criação de um único centro não seria possível em vista da amplitude das competências administrativas do Estado em um regime socialista e da necessidade de se levar em conta os diversos ramos de especialização. É esta a razão pela qual o aperfeiçoamento dos quadros administrativos é dirigido pelos ministérios em seus respectivos níveis, sem um esquema uniformizado de organização e de programa.

---

(2) Meu ponto-de-vista pessoal é de que um estágio prático, estritamente regulamentado e dirigido, é necessário para todos os funcionários especializados, não apenas no que diz respeito à formação de candidatos aos cargos superiores à administração do Estado. Sou a favor de estudos especializados complementares para os diplomandos das escolas superiores que se preparam aos diferentes setores da administração. Estudos dessa natureza ainda não existem na Polônia.