

O Preparo dos Candidatos à Escola Nacional de Administração de Paris

(O Instituto de Estudos Políticos)

ARNOLD WALD

Secretário Geral Adjunto do Instituto Brasileiro de Direito Comparado

Relatório apresentado ao Professor Thiers Martins Moreira, Diretor de Pesquisas do Centro de Pesquisas da Casa de Rui Barbosa.

I — INTRODUÇÃO HISTÓRICA

MENOS do que uma escola superior, o Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Paris representa a formação de uma mentalidade nova com uma visão concreta dos problemas da atualidade. É uma reação construtiva contra o ensino clássico das faculdades de direito. Sem desprezar a teoria e a ciência pura, o Instituto dá um lugar amplo aos conhecimentos práticos, e, ao lado das conferências, reconhece a utilidade dos trabalhos de seminários em que o ensino se transforma de monólogo em diálogo. Os traços fundamentais da mentalidade assim idealizada datam da fundação da Escola livre de ciências políticas em 1871, pelo jovem publicista que era então EMILE BOUTMY.

No momento em que recrudescia o interesse pelos estudos de direito público, criava-se, em França, uma escola cujo fim primordial era formar homens que, além de uma vasta cultura geral, possuísem uma base de conhecimentos políticos e econômicos precisos e seguros e um espírito cívico apurado. Tal finalidade foi conseguida e a casa da Rue Saint Guillaume se desenvolveu rapidamente, elaborando nova técnica de estudo e dando assim à França e ao mundo estadistas cômicos de sua missão, funcionários, que uniam condições técnicas e requisitos morais, e homens de negócios empreendedores e impregnados pela idéia do interesse geral. Compreendeu-se que o governo dos homens e a administração da república não podiam continuar sendo o apálgio de autodidatas. Assim é que, em 1939, 1.800 alunos seguiam os cursos da Escola livre de ciências políticas, figurando, entre eles, 350 estudantes estrangeiros.

Pode-se dizer que, até a última guerra, foi a escola que preparou os candidatos aos cargos administrativos na França. Todavia, a extensão das atribuições do Estado e a importância crescente que este centro de estudos políticos vinha

tendo na vida nacional fizeram com que se multiplicassem as tentativas de integrá-la no ensino oficial.

Germinava então a idéia de criar uma faculdade de ciências sociais de tipo anglo-americano, manifestando-se neste sentido o eminente economista GAETAN PIROU. Caberia ao Ministro da Educação JEAN ZAY propor, em 1936, que se organizasse uma escola de administração pública, cuja existência somente concretizar-se-ia com as ordenanças e o decreto de 9 de outubro de 1945. A reforma que fêz surgir a *Fundação nacional de ciências políticas*, transformando a antiga escola livre em *Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Paris* teve um alcance muito maior, só tratando acessoriamente do ensino da ciência política. Efetivamente, tratava-se de uma modificação geral do "civil service" francês. As novas normas criavam a *Escola Nacional de Administração*, por intermédio da qual o governo queria assegurar o recrutamento e a formação dos seus futuros funcionários. Aos concursos vestibulares para esta escola admitiam-se os funcionários subalternos que aspirassem a uma promoção ou estudantes de curso superior que já tivessem alcançado o bacharelado ou possuísem diploma equivalente. A função essencial e pragmática atribuída na nova organização ao Instituto de estudos políticos era o preparo de candidatos aos cursos da Escola de Administração. Mas, embora tal fôsse o fim precípua do Instituto, conservou-se o espírito profundamente humanista da antiga escola livre. Sendo o diploma do Instituto equiparado ao bacharelado para fins de inscrição nos concursos da escola de administração, normal era que fôsse o Instituto o baluarte onde se preparassem os futuros funcionários, sem prejuízo, todavia, do significado cultural mais amplo que teve sempre o ensino da escola.

Em interessante ensaio sobre a reforma da função pública, MICHEL DEBRÉ assinala que seria um erro considerar o ensino ministrado no Instituto de Estudos Políticos como exclusivamente destinado aos futuros funcionários visto que os jovens que se destinam ao trabalho em empresas particulares, ao estudo das questões internacio-

nais e ao jornalismo necessitam de conhecimentos econômicos e jurídicos que não são tão diferentes daqueles hauridos no Instituto pelos futuros servidores do Estado. (1) Assim a renovação da antiga escola livre e a sua integração nas universidades francesas teve a sua origem histórica e legislativa em normas jurídicas gerais, que revolucionaram o sistema administrativo francês, mas, superando este fim básico, contribuíram para incentivar o desenvolvimento do estudo da ciência política na França.

II — ESTATUTO E POSIÇÃO DO INSTITUTO

Sem ter a amplitude de uma faculdade, o Instituto é um órgão de grande maleabilidade, sendo autônomo do ponto de vista pedagógico e administrativo embora integrado na Universidade. Destina-se ao estudo de disciplinas novas ou à realização de sínteses de ensinamentos arbitrariamente separados. Era, pois, o instrumento adequado para a divulgação e a pesquisa em matéria de ciência política. Criaram-se em França, de 1945 a 1949, sete institutos de estudos políticos sucessivamente em *Paris, Estrasburgo, Bordéus, Grenoble, Lião, Tolosa e Alger*. A importância dos vários institutos varia muito não só em relação ao número de alunos e de cursos, como também quanto aos haveres materiais de que dispõem e a colaboração de pessoal com a qual contam.

O fim destes institutos é, nos termos da própria lei, “*coordenar e completar os ensinamentos das faculdades de direito e de letras em matéria econômica, administrativa e social*” e o que os caracteriza não são tanto as matérias ensinadas do que o modo, o ângulo especial pelo qual as focalizam.

Uma estatística realizada pela *Revue Française de Science Politique* estabelecia que, dos 115 cursos dados no Instituto de Paris, 25 seriam inerentes ao ensino jurídico, 40 pertenceriam ao ensino das faculdades de ciências econômicas e 50 se situavam no domínio dos estudos de letras e filosofia.

O método do instituto é, todavia, diverso do das referidas faculdades. Há uma preocupação especial de atualidade no ensino, uma vontade de dar ao aluno um papel, ativo no estudo por meio das chamadas *conferências de método* que são os nossos seminários já dominantes nas faculdades norte-americanas e ainda não introduzidos em nossas escolas de direito, não obstante textos regulamentares específicos (2) e esforços dignos de louvor de Professores, como HAROLDO VALLADÃO e SAN TIAGO DANTAS, tendentes a implantá-los

de fato em nosso sistema educacional. (3) E' nos seminários, que datam da fundação da escola e já foram organizados por BOUTMY, que o ensino real se concretiza pelo contato dos mestres com turmas de 15 a 25 alunos em que se realiza o trabalho pessoal e se adquirem métodos de exposição, observação e pesquisa.

III — ORGANIZAÇÃO DO CURSO

O curso compreende três anos, sendo o primeiro preparatório e somente obrigatório para os estudantes que já não tenham outro diploma superior. E' um ano de propedêutica em que os cursos versam sobre temas de cultura geral histórica, política e econômica.

Já a partir do 2.º ano, divide-se o curso em quatro seções: serviço público, seção econômica, relações internacionais e seção geral.

A seção de serviço público que reúne 50% dos alunos prepara diretamente para o concurso da Escola de Administração ou seja para o ingresso no funcionalismo público. A seção econômica (25% dos estudantes) procura dar uma cultura geral com cursos mais concretos em matéria de economia, destinando-se a formar os futuros homens de negócios. A seção de relações internacionais tem como finalidade o preparo de diplomatas e funcionários de entidades internacionais, enquanto a seção geral oferece um quadro mais diverso e menos sistematizado de matérias.

O número de alunos que freqüentam o Instituto é de cerca de 2.000 sendo 400 os estudantes estrangeiros. Há 400 moças. Os alunos que fizeram ou fazem simultaneamente estudos superiores em outras faculdades representam 80%, a maioria dos quais tem formação jurídica. E' interessante notar que 200 bolsas são atribuídas anualmente a candidatos que queiram cursar o Instituto a fim de preparar o concurso da Escola Nacional de Administração.

IV — PROGRAMA DE ENSINO

O programa de ensino do Instituto é o mais amplo possível. Encontramos cursos de história e geografia, cursos sobre os Estados contemporâneos, as relações internacionais, as ciências políticas e administrativas, sociais e econômicas. Já assinalamos a diferença existente entre o modo de estudo, o mecanismo do ensino no Instituto e nas Faculdades de Direito. No tocante às instituições políticas por exemplo, não se procura o sentido estrito das normas, a sua interpretação abstrata mas tão-somente a descrição concreta do funcionamento das instituições e do meio em que se desenvolvem. Analisa-se matérias que até ago-

(1) DEBRÉ, ap. *Revue Française de Science Politique*, janvier-mars 1952, p. 195.

(2) Regulamento da Faculdade Nacional de Direito, art. 18 e seg.

(3) Há a respeito excelente monografia do Professor LOURENÇO FILHO, *A discussão nos trabalhos de seminário*, separata da *Revista do Serviço Público*, novembro de 1941.

ra não foram objeto de estudo nas faculdades jurídicas, como sejam os partidos políticos, as funções econômicas e sociais do Estado, a história das idéias políticas etc. . . E apela-se para os técnicos nas diversas matérias, que nem sempre são universitários mas também funcionários, homens de negócios, práticos que trazem para a escola a experiência da vida real a completar o quadro teórico e doutrinário das realidades jurídicas. Em oposição ao direito público, que, para empregar a terminologia kelseniana, pertence à esfera do *Sollen*, a ciência política, realidade viva, é ensinada pela observação e descrição dos fatos concretos pertencentes ao domínio do *Sein*.

Não há cátedras no Instituto de Estudos Políticos no sentido universitário da palavra. Há personalidades que são convidadas a lecionar durante um certo período no Instituto. Entre elas, seja-nos permitido citar o presidente do Banco de França, diretores do Tesouro e da Segurança Social, membros do Conselho de Estado e outros. Assim, o ensino consegue ter um caráter essencialmente atual e prático, permitindo-se que os alunos penetram no fundo dos problemas concretos. A renovação contínua dos cursos e do pessoal evita a esclerose do estabelecimento, obrigando-o a estar constantemente em dia com novas questões e com os institutos que estão surgindo e se transformando. O diretor do Instituto, Professor JACQUES CHAPSAL considerou, aliás, muito justamente que uma das constantes e das particularidades mais importantes que caracteriza a casa da Rue Saint-Guillaume é esse esforço contínuo de renovação e de criação. (4)

Vale a pena passar uma vista d'olhos sobre os programas do Instituto para 1953 e 1954-1955. A história geral é analisada, entre outros, por JEAN JACQUES CHEVALLIER, que descreve o desenrolar das idéias políticas enquanto CHARLES MORAZÉ, autor de afamado livro sobre o declínio do ocidente, se detém sobre a história econômica e social e PRELOT, o conhecido constitucionalista, aponta as transformações sofridas pelas instituições políticas francesas. A geografia humana é abrilhantada pelos cursos de ANDRÉ SIEGFRIED que ocupa também o cargo de presidente da *Fundação Nacional de Ciências Políticas*. Os Estados contemporâneos são estudados por MORAZÉ, SIEGFRIED, LACOMBE e ESCARRA. No domínio das relações internacionais, destacam-se os cursos de Mme. BASTIDE e de CHARLES ROUSSEAU respectivamente sobre o direito das gentes e as relações internacionais. No campo das ciências políticas e administrativas, é que, todavia, os cursos apresentam a maior originalidade. Se JACQUES DONNEDIEU DE VABRES se aprofunda nos traços básicos da estrutura do Estado a que dedica interessante monografia na coleção "Que sais-je", é ao especialista em direito público GEORGES VEDEL

que cabe fazer a introdução à ciência política, enquanto RAYMOND ARON, o autor da *Era das tiranias*, ensina a sociologia política comparada e MAURICE DUVERGER dissecou os partidos políticos. O conselheiro PUGET aborda as instituições políticas e administrativas estrangeiras e RENÉ DAVID explica os grandes sistemas de direito comparado, SOLUS as instituições de direito civil, CHENOT o direito público econômico, HAMEL o direito comercial. A simples enumeração dos nomes permite aquilatar o nível particularmente alto do ensino que pode ser ministrado no Instituto de Estudos Políticos. O recrutamento dos mestres não obedeceu a critérios rígidos. Apelou-se para aqueles que pudessem ensinar no espírito da escola ou seja formando certos hábitos de pensar, oferecendo menos uma cultura do que uma técnica de reflexão e de construção, uma certa independência na apreciação dos fatos, uma sistematização das observações feitas e a possibilidade de, partindo delas, deduzir conclusões de importância prática. É este o aspecto mais fecundo do Instituto de Estudos Políticos de Paris e tal é a técnica de ensino, pelo contato contínuo entre professores e alunos, que devemos transplantar para o Brasil para criar uma nova mentalidade e operar assim uma revolução cultural que se torna indispensável no Brasil hodierno.

Dizia ALDOUS HUXLEY com certa ironia numa de suas últimas novelas que o mundo moderno tem a sua estabilidade assegurada não pelos filósofos mas pelos colecionadores de selos. Na realidade, todavia, o espírito de rotina é insuficiente para conservar e desenvolver a grandeza de um país, tanto mais quando se trata de um Estado cuja economia está em plena expansão e cuja sociedade sofre uma crise de transformação. A França, criando o Instituto de Estudos Políticos destinado à formação dos seus futuros funcionários ofereceu-nos o exemplo brilhante de uma cultura ao mesmo tempo humanista e especializada que se alia a um espírito cívico profundo e impregna uma elite de jovens capazes de raciocínio e iniciativa, coagidos pelos ensinamentos que receberam a pesar dos argumentos, a defender teses, a ocupar na vida um papel não apenas mecânico mas orgânico e eficiente de administrador, de estudioso consciente de sua missão e à altura das suas responsabilidades.

V. A FUNDAÇÃO NACIONAL DE CIÊNCIAS POLÍTICAS

Criada pela ordenança de 9 de outubro de 1945, a Fundação Nacional das Ciências Políticas incorporou o patrimônio da antiga escola livre fundada por BOUTMY e recebeu a missão de assegurar o progresso e a difusão, na França e no estrangeiro, das ciências políticas e sociais, encarregando-se de prover à organização material e à gestão administrativa e financeira do Instituto de Estudos Políticos e de contribuir para a instalação da Escola Nacional de Administração, tendo

(4) JACQUES CHAPSAL — *L'Institut d'études politiques de l'Université de Paris* in *Annales de l'Université de Paris*, n.º 1, 1950, p. 2.

ainda como funções essenciais o desenvolvimento de serviços de documentação, a publicação de revistas e trabalhos científicos, a organização de centros de pesquisas e a participação aos trabalhos de associações científicas.

O serviço de documentação compreende uma biblioteca geral com mais de 100.000 volumes, o departamento de periódicos que recebe mais de 600 revistas especializadas e com um fichário por artigos, uma sala reservada aos problemas das relações internacionais e um centro de documentação que mantém em dia uma bibliografia ampla sobre todos os assuntos de atualidade. Entre as principais publicações científicas, podemos citar um órgão bibliográfico — o *Bulletin Analytique de Documentation Politique, Économique et Sociale Contemporaine* — e um órgão trimestral de doutrina — a *Revue Française de Science Politique*.

Além destas publicações, temos os chamados *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques* em que encontramos importantes obras em matéria de sociologia eleitoral, de ciência política estrangeira etc... Sob o patrocínio da fundação estão sendo publicadas duas coleções: a de estudos políticos, econômicos e sociais, editada por Dalloz e a de ciências políticas de Armand Colin. Na primeira encontramos os trabalhos dos professores Barrere — *Théorie économique et impulsion keynesienne*, — Chenot — *Organisation économique de l'État*, — Chevallier — *Histoire des Institutions politiques de 1789 à nos jours*, etc... Na segunda, destacam-se os trabalhos de Duverger sobre partidos políticos, de Driencourt sobre propaganda política e outros. Diversas teses de valor foram publicadas com o concurso da fundação, entre as quais uma de Pierre Monbeig relativa ao Brasil — "*Marche du peuplement et zone pionnière de São Paulo*".

A fundação administra dois centros de pesquisa: o *service d'étude de l'activité économique et de la situation sociale* dirigido pelos professores JEANNENEY e MARCHAL e destinado a estudar a evolução das estruturas econômicas e sociais e o *centre d'étude des relations internationales* que organiza e coordena as pesquisas sobre diversos problemas internacionais. Por outro lado, colabora a fundação com certas instituições nacionais e internacionais. Assim, por exemplo, está em contato permanente com a Associação Francesa de ciência política a fim de realizar trabalhos de documentação e inquéritos científicos especialmente em matéria de estudo de partidos políticos. Relações estreitas estão também sendo mantidas entre a fundação e diversos centros de pesquisas como o *Centre d'études scientifiques de la politique intérieure*, o *centre de recherches administratives*, o *centre de recherches économiques*, o *Institut Français de Presse* e, no plano internacional, a Associação Internacional de Ciência Política e o comitê de coordenação para a documentação em matéria de ciências sociais, organismo criado pela UNESCO.

Vemos, pois, o papel central da fundação no renascimento dos estudos de ciência política que notamos na França de após-guerra. Órgão impulsor e coordenador dos trabalhos, é certamente a fundação responsável pelo brilhantismo e pela seriedade que passaram a ter os ensaios políticos franceses, muitos dos quais foram elaborados para o ensino no instituto ou no decorrer de pesquisas feitas sob a inspiração da fundação.

VI — CONCLUSÕES

Em 1949, a UNESCO publicava uma obra fecunda em que descrevia o estado dos estudos de ciência política nos diversos países do mundo. A parte brasileira revelava senão as lacunas da nossa cultura nesta matéria, ao menos a existência de alguns esforços dignos de louvor mas aos quais faltava uma coordenação. E' ainda um pouco a situação hoje imperante entre nós. No momento em que atravessamos uma fase de renovação cultural, quando o direito privado se rejuvenesce, passando-se de uma fase de exegese a um período em que predomina a dogmática, na palavra do Professor SAN TIAGO DANTAS, caracterizando-se essa evolução do direito pátrio pelo renascimento dos estudos romanísticos e pelo início dos estudos de direito comparado (5), é justo que o direito público, por um lado, e a ciência política, por outro, tenham afinal possibilidades de realizar uma sistematização e de receber o impulso que necessitam com a criação de um organismo central de estudos publicistas. O exemplo da França merece ser seguido. Um instituto de estudos políticos e uma fundação de ciências políticas não de ser fundados no Brasil para exercer a função primordial de incentivar os estudos desinteressados de ciência política, de criar um espírito cívico de que muito necessitamos e de preparar os candidatos à Escola de Administração Pública. Sem querer fazer apologias, pensamos que tal criação poderá ser da máxima utilidade para o nosso país. Já o governo federal fez um primeiro passo neste sentido ao criar o *Centro de Pesquisas da Casa de Rui Barbosa*, cuja seção jurídica é um núcleo de direito público em que já se elabora sob a direção do Professor FRANCISCO CAMPOS o nosso primeiro tratado de direito constitucional. A ampliação desta iniciativa que devemos ao Diretor da Casa de Rui Barbosa, Professor AMÉRICO LACOMBE e ao coordenador dos estudos do centro, Professor THIERS MOREIRA, parece responder a um imperativo cultural. Já temos o nosso instituto de direito comparado. Já se integraram na Universidade do Distrito Federal, institutos de criminologia e de direito internacional público. Necessitamos profundamente de um Instituto de Estudos Políticos. Não queremos dizer que o modelo francês seja o único ou o melhor. Outros há que também mereceriam estudos sérios e minu-

(5) SAN TIAGO DANTAS, Prefácio às *Instituições de direito romano* do Professor EBERT CHAMOUN.

ciosos em vista de uma realização análoga no Brasil. O certo, todavia, é que a criação de um centro de estudos políticos — Instituto ou Fundação — é imprescindível e que tal organismo já existe em estado embrionário no *Centro de Pesquisas da Casa de Rui Barbosa* impregnado pelo profundo espírito público que reinou e reina na velha casa da Rua São Clemente que abrange uma das nossas maiores bibliotecas em matéria de direito público e traz a recordação do meio em que viveu o nosso maior publicista. (6)

(6) Outro esforço digno de nota no mesmo campo foi feito pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política, órgão integrado na Fundação Getúlio Vargas que tem importantes atribuições no domínio do ensino e da pesquisa.

Esta é apenas uma contribuição que alguns meses na Europa em contato com a casa da Rue Saint Guillaume nos sugeriram. Pensamos que uma grande experiência que lá se realizou poderia nos servir para a ampliação da Casa de Rui que de museu histórico se vê transformada em museu vivo onde o culto do jurista se concretiza na continuação dos trabalhos que êle nos apontou. (7)

(7) Queremos agradecer ao ilustre secretário do *Institut d'Études Politiques*, Professor René Henry-Gréard, que nos prestou generosamente tôdas as informações que necessitavamos e aos Professores Américo Jacobina Lacombe e Thiers Moreira e ao Dr. Jorge de Carvalho e Silva, adido junto à nossa Embaixada em Paris, que facilitaram o nosso contato com a direção da grande escola francesa.