

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O Estudo das Ciências Administrativas nos Países Baixos

Relatório Nacional dos Países Baixos, Apresentado pelo
Instituto Neerlandês das Ciências Administrativas

(Trad. de Cecília Lopes da Rocha Bastos)

PRELIMINARES

O TRABALHO que o Instituto Internacional das Ciências Administrativas houve por bem confiar-nos, tinha por objetivo organizar um relatório sobre o ensino do direito administrativo. Como nos Países Baixos, tem o Direito Administrativo sentido mais restrito do que o que se entende, geralmente, por “ciências administrativas”, julgamos necessário considerar este trabalho segundo uma fórmula amplamente concebida.

Em segundo lugar, pareceu-nos útil não limitar nosso exame ao ensino propriamente dito, mas considerar como objeto de nosso relatório o estudo em geral, sendo esse procedimento o único que permite estabelecer como e até que ponto se manifesta o interesse que se tem atualmente pelas ciências administrativas.

Um e outro levaram-nos a ligar importância toda particular à formação dos agentes dos serviços administrativos públicos. Tendo em vista os rápidos progressos realizados em matéria de ensino nos serviços administrativos comunais, são, sobretudo, esses últimos que merecerão nossa atenção.

Entretanto, para não estender o assunto além de certos limites, absteremo-nos de dar sobre o mesmo exposição completa, ou seja, de estudá-lo sob todos os aspectos.

O relatório foi dividido como se segue :

I — Resumo histórico — Ensino superior.

II — Estudos e formação para os serviços administrativos comunais.

III — Estudos não preparatórios para os exames.

I — RESUMO HISTÓRICO — ENSINO SUPERIOR

O estudo das ciências administrativas seguiu uma evolução que marcha a par de ingerência, cada vez mais sensível, das autoridades no setor

social e que se acentua proporcionalmente à extensão e ao desenvolvimento do direito administrativo nos Países Baixos.

Antes do advento do Reino dos Países Baixos, em 1814, o direito, geralmente designado em nossos dias sob o nome de direito administrativo, não era considerado, em ciências, como matéria de direito distinto, mas como parte essencial do direito público. Assim, também, no decreto real de 1815 que trata da organização do ensino superior, não se faz absolutamente menção ao direito administrativo. O direito público, particularmente, figurava como ramo importante, quando não de suma importância para aqueles que pretendiam uma carreira de futuro nas classes superiores dos serviços administrativos públicos e que para tal se preparavam, freqüentando, nas Universidades, cursos de ciências políticas e administrativas (direito público). Esses estudos limitavam-se, por assim dizer, inteiramente, ao ensino da jurisprudência que se professava como matéria científica, evitando-se, sistematicamente, orientá-lo para o preparo dos candidatos a uma ou outra função determinada. De resto, esta concepção dos fins visados pelo ensino superior não devia encontrar senão uma fraca oposição, já que a necessidade de formar agentes superiores especializados, não se fizera, absolutamente, sentir, até então, pelo menos em regra geral. A explicação desse estado de coisas deve ser procurada, em grande parte, na história e na instituição política da antiga república das VII Províncias Unidas. A república era dotada de um regime administrativo descentralizado e tinha, por isso, estrutura totalmente diferente daquela do estado dinástico, investido de poderes mais ou menos absolutos, encontrados nos outros países. Ao contrário desses últimos, a república procedia, freqüentemente, a mudanças de atribuições entre os mais altos depositários da autoridade.

Por isso, não se sentia nenhuma necessidade de organizar um curso como o que se professava

na Alemanha sob o nome de "Kameralwissenschaft (ciência cameral)" e que consistia em inculzir nos servidores do soberano a arte de administrar um estado dinástico. Seria, todavia, prematuro concluir que o estudo dos conhecimentos administrativos — que tinha adquirido na Alemanha certo desenvolvimento na cameralística — era absolutamente inexistente nos Países Baixos, mas é verdade que se limitava a algumas tentativas e ações empreendidas esporadicamente. Nos termos do citado decreto real de 1815, os conhecimentos administrativos não eram considerados matéria de ensino universitário.

Foi em 1846 que o professor J. R. THORBE-CHE DE LEYDE professou, pela primeira vez, o direito administrativo como matéria distinta de direito. Dez anos mais tarde, um de seus alunos publicou um "manual do direito administrativo nos Países Baixos", obra em 3 volumes que é uma iniciação ao estudo geral e distinto desse direito. Se outros manuais publicados anteriormente já haviam tratado do direito administrativo, todos, entretanto, o tinham apresentado, até então, como ramo do direito público ou como matéria inerente a esse último. Desde 1863, e graças à introdução da Lei sobre o ensino médio, várias partes especiais do direito administrativo são incluídas no programa de exame da *Escola Técnica de Delft*, situação que não sofrerá nenhuma alteração quando esse estabelecimento for transformado em Escola Superior em 1905. Em 1876, a nova Lei sobre o ensino superior adota o direito administrativo como matéria de ensino da faculdade de direito nas Universidades. Só muito mais tarde (1922) as provas versando sobre esse ramo seriam organizadas em base legal e bem depois (logo após a segunda guerra mundial) seriam nomeados para as Universidades professores especialmente aceitos para o ensino do direito administrativo.

Mesmo depois de 1876 o ensino universitário da jurisprudência limita-se ainda a estudo puramente teórico. Por outro lado, entretanto, manifesta-se, gradualmente, o desejo de ver organizar um curso de formação preparatória ao exercício das funções públicas. No que concerne às instâncias públicas, foi, sobretudo, na esfera comunal que essa necessidade, primeiro, se fez sentir. As intervenções cada vez mais numerosas das administrações comunais são a explicação disso. Essa ingerência sempre crescente das comunas foi favorecida por maior autonomia após a vigência da lei comunal, em 1851, e deveu-se, também, ao fato de que a participação das administrações locais na execução das leis do Estado pelos poderes centrais generalizou-se proporcionalmente a sua extensão às escalas inferiores dessas administrações. Assim, o desejo de organizar uma formação preparatória para os serviços administrativos comunais alcançou sua finalidade em 1883, com a criação do exame de administração comunal. Mais tarde, esse exame devia servir de base ao estabelecimento de um sistema de ingresso nos serviços administrativos comunais. Em 1916 assiste-se à organização de um exame profissional superior,

atendendo às necessidades das administrações comunais, e à instituição de um exame de finanças comunais, enquanto que a próxima realização, notadamente a criação de um exame de ensino médio para as administrações comunais, data de 1938 (ver parte II — adiante).

Entretanto, adotava-se, igualmente, o ponto de vista de que o ensino superior devia, por seu turno, ser orientado no sentido da iniciação dos estudantes nas funções públicas, ainda que essa opinião repercutisse, a princípio, fora dos meios universitários. Justificou-se pelas necessidades da prática, tanto no que concerne às administrações públicas quanto à economia, e deu lugar, entre outras, à criação das escolas superiores de economia de Rotterdam e de Tilburg. Foi essa mesma idéia que deu origem à fundação, em 1922, do "Stichting noor het onderwijs in de bestuurswetenschappen (Instituto para o ensino das ciências administrativas)" que foi o precursor do Instituto das Ciências Administrativas, de criação mais recente. Tinha por objetivo promover o ensino superior das ciências administrativas, formação que não devia limitar-se, exclusivamente, a estudos puramente jurídicos.

Se suas próprias atividades não lhe permitiram atingir essa finalidade, pode-se, entretanto, dizer que a ação do Instituto teve como resultado concitar a "Nederlandse Economische Hoogeschool (Escola Superior de Economia dos Países Baixos)" de Rotterdam a tomar providências sobre o assunto. Desde a promoção, 1928-1929, essa Escola anexou a seu programa de estudos políticos e econômicos um curso de ciências administrativas, confiando seu ensino a Mr. G. A. van Poelje, nomeado a título de professor extraordinário daquele setor.

Uma nova faculdade e seção das ciências políticas e sociais é criada em 1946 na Universidade Municipal de Amsterdam, depois, em 1948, na Universidade Católica de Nimègue. De acordo com seu projeto de criação, a faculdade compreende uma seção de estudos gerais, visando a formação de agentes diplomáticos e consulares e de outros funcionários superiores das administrações municipais e comunais (entre as matérias de exame para o doutorado figuram as ciências políticas, os conhecimentos administrativos, o direito público e administrativo, a economia política). Embora ainda seja difícil fazer-se uma idéia exata da importância que essas possibilidades de ensino possam adquirir para nossas administrações públicas, considerados sobretudo, seu estado de desenvolvimento atual e sua criação muito recente, podem-se, entretanto, esperar resultados satisfatórios.

Conclui-se do que precede que o ensino superior, se bem que vise igualmente ao preparo para as funções exercidas, nas administrações públicas, oferece, atualmente, aos futuros agentes do Estado as possibilidades de uma formação geral e, por outro lado, os meios para uma especialização mais rápida. Se essas mudanças puderam ser realiza-

das, não foi unicamente em decorrência de evolução das ciências, mas também porque se compreendeu que uma formação puramente jurídica e econômica, sob o ponto de vista prático, não pode oferecer aos futuros funcionários dirigentes todos os meios que devem permitir-lhes cumprir escrupulosamente a tarefa importante que o Estado ou a sociedade lhes confia.

Mais tarde, novos planos de interesse para o ensino superior foram estudados. Em 1946, um decreto real instituiu uma comissão encarregada de estudar as modificações que se julgara necessário introduzir no ensino das universidades e outras escolas superiores dos Países Baixos. Após o relatório apresentado por essa comissão, uma comissão de três professores de Universidade, agindo por ordem do ministro competente, elaborou um anteprojeto de nova lei sobre o ensino superior. Afirma-se que o relatório apresentado por essa comissão dá, entre outras, nova definição às finalidades visadas pelo ensino superior. Estabelece, como princípio, que o ensino superior não deve ter como único objetivo formar o espírito de maneira unilateral e atender apenas às necessidades de ordem prática, mas que deve também promover a educação intelectual e moral dos estudantes e aprimorar seu senso das responsabilidades sociais.

Para perfeita compreensão do que precede e das circunstâncias que prevalecem atualmente nos Países Baixos, seria útil chamar-se a atenção para os pontos seguintes.

E' preciso constatar em primeiro lugar que os limites que definem o domínio do direito administrativo nos Países Baixos não são aqueles que se adotam na França. Assim, há partes consideradas, ao contrário do direito francês, como matérias de direito civil (por exemplo, os problemas relativos ao setor público), enquanto o direito provincial e comunal, que é de importância primordial nos Países Baixos e faz parte do estudo do direito público, trata de questões que se encontram nos manuais e tratados de direito administrativo francês. Segue-se daí que o direito civil e o direito público figuram igualmente como matérias de suma importância no programa de estudos dos funcionários do setor administrativo.

Em seguida, é oportuno assinalar que as questões gerais de direito administrativo neerlandês, até o presente, quase não foram objeto de estudo científico sintético. Essa lacuna deve ser atribuída, em grande parte, ao fato de que a jurisprudência administrativa é regulada para casos específicos, e não de modo geral, como acontece na França, por exemplo, e exercida por órgãos dessemelhantes. Evidentemente, essa disparidade não poderia facilitar a eclosão de literatura geral de alguma importância, e foi, precisamente, essa falta de literatura que colocou o ensino superior na impossibilidade de proceder a uma síntese. Por conseguinte, é o exame de "capita selecta" e o estudo fragmentário de certos problemas de ordem geral

facilitado pela existência de obras científicas, que constituem os principais assuntos de interesse.

Agora que o estudo do direito administrativo pode fazer-se independentemente do estudo do direito público, tem-se o direito de esperar que a criação de centros especiais para o ensino do direito administrativo, de que se trata acima, será um esforço precioso para o estudo científico do direito administrativo. As possibilidades de se encarar melhor iniciação dos alunos nas questões de prática, pela criação de seminários ou de colégios de adaptação prática serão igualmente aumentadas. Enfim, assim que tais realizações tenham permitido estabelecer aproximação mais estreita entre o ensino superior e os funcionários públicos, teremos como resultado imediato aperfeiçoamento da administração pública e melhor adaptação do ensino, nesse setor. Várias tentativas de criar contato permanente entre a Universidade e a prática administrativa já têm dado resultados satisfatórios.

Quase não se tratou, até o presente, senão da formação geral, visando um emprêgo num serviço administrativo. Ora, o Estado se preocupa igualmente em dar a certos agentes formação profissional, mais especializada, que merece ser examinada. Citemos, para começar, a "rijksbelastingacademie (escola superior dos impostos do Estado)", criada em 1939. Sob a égide do Estado, tem por finalidade formar os candidatos para as funções superiores dos serviços das contribuições do Estado.

O direito e a técnica fiscal, o direito público, o direito administrativo e a economia figuram entre os ramos desse ensino.

Além disso, o Estado organiza, há muitos anos, cursos destinados ao pessoal de postos subalternos e médios dos serviços de contribuições. As provas versam sobre a formação geral e a aquisição de conhecimentos de ordem profissional (direito fiscal). São obrigatórias para o pessoal subalterno e organizadas, para os postos médios, sob a forma de concursos facultativos. A técnica especial da percepção dos impostos e da administração das contribuições motivou a organização desses exames muito cedo. Os primeiros passos do ensino destinado ao pessoal subalterno remontam a 1824, data da organização de um exame de "commis-jaugeurs", enquanto a primeira prova reservada aos candidatos a funções médias realizou-se em 1856 para serviços de registro e de patrimônio. Um exame de extranumerários das contribuições diretas seguiu-se em 1859. A organização dessas provas era regulamentada por decreto real.

Vários planos, dos quais alguns já se encontram em período avançado de realização foram estudados com o fim de estabelecer bases para formação geral dos agentes do Estado. Assim, o Instituto das Ciências Administrativas foi encarregado de organizar um curso destinado aos agentes do Estado que exercem funções médias (departa-

mentos de administração-geral). Este ensino, cujo programa não se limitará apenas às matérias jurídicas, deve ser inaugurado ainda este ano. Enfim, para um futuro mais remoto, cogita-se da regulamentação dos estudos e da instituição de ensino destinado aos futuros agentes do Estado, de postos superiores, que não tenham recebido formação universitária.

II — ESTUDOS E FORMAÇÃO PARA OS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS COMUNAIS

As razões que levaram as administrações comunais a cogitarem de certas medidas que permitissem a seus agentes a aquisição de diplomas profissionais e as iniciativas tomadas nesse sentido, já foram assunto de uma exposição no capítulo I. Contentar-nos-emos, portanto, com oferecer um relatório da situação tal como se apresenta no momento atual.

O exame de administração comunal é, ordinariamente, a prova que marca o início dos estudos profissionais de um jovem empregado comunal. E' um exame geral de ordem essencialmente prática, que tem por objetivo estabelecer se o candidato conhece os princípios fundamentais das instituições políticas, a lei comunal, certo número de leis administrativas e modalidades de execução, assim como os pontos essenciais do direito civil e penal. O exame se faz tanto oralmente como por escrito. A lei não torna obrigatória a posse desse diploma para o acesso a certas funções determinadas mas é indispensável para os postos inferiores, o que, de resto, várias comunas previram em seu regulamento de organização interna. A duração normal desses estudos é, aproximadamente, de dois e meio anos.

Procedeu-se, em 1938, à instituição de um exame de administração comunal II, cuja revisão em 1950 pode, em suma, ser considerada como continuação do exame profissional superior criado em 1916 e anulado em seguida. E' um exame de ordem geral mais minucioso.

O programa de estudos é consequência do programa do exame de administração comunal I, mas visa, principalmente, melhor compreensão e conhecimento mais vasto da matéria. A prova compreende duas partes. Uma, exclusivamente oral, versa sobre as seguintes matérias: iniciação a jurisprudência, direito público e provincial, direito civil e comercial, processo civil, economia e estatística. A segunda parte comporta exame oral e escrito sobre direito comunal, direito administrativo, conhecimento de algumas leis administrativas, direito penal e processo penal, e pode, igualmente, compreender uma pergunta sobre questões de política e de prática administrativa. Os candidatos devem, além disso, assimilar certas noções da evolução das conjunturas sociais. O exame tem por objetivo formar altos funcionários e é reservado aos agentes dos postos inferiores e médios das grandes comunas.

Numerosos agentes comunais que desejam especializar-se em matéria financeira, após terem obtido o diploma de administração comunal, orientam seus estudos no sentido da aquisição de um diploma de finanças comunais. Além dos ramos financeiros o programa de estudos prevê igualmente, direito público, direito civil, economia geral e economia industrial, assim como direito administrativo, dentro da importância que esse último apresenta para a gestão financeira da comuna.

Os diversos exames citados são organizados por pessoas que agem a título particular, isto é, por uma associação de funcionários dirigentes e outros agentes que se ocupam, especialmente, com a preparação dos exames profissionais nas administrações comunais e com as provas. Embora não tendo recebido nenhuma aprovação formal de parte das autoridades que, também, não se fazem representar por ocasião das provas anuais, esses exames puderam, entretanto, ganhar o favor geral e obter sua adoção de fato.

Além disso, a formação está inteiramente — quase sem exceção — nas mãos de pessoas que agem em seu próprio nome. E' confiada, por um lado, a burgomestres, secretários e funcionários superiores e, por, outro, a organizações de empregados, mesmo em alguns institutos particulares, fazendo esses últimos apenas cursos por correspondência.

No que concerne, mais especialmente, ao exame de administração comunal I, nova situação foi recentemente criada com a reunião de todos os cursos orais em uma nova "Formação central", na qual o Instituto das Ciências Administrativas participa de forma ativa.

Além dos exames mencionados há muitos outros de ordem especializada que têm dado provas de utilidade e merecem atenção. Citemo-los: exame de auxiliar social, destinado aos agentes que exercem uma ou outra atividade social, nos serviços públicos; exames de arquivista, reservados aos que desejam familiarizar-se com a organização dos arquivos públicos segundo o sistema decimal (Classificação Decimal Universal) e exame de organização dos livros da população, destinado aos agentes prepostos à manutenção dos registros da população (serviços comunais).

Como projeto de futuro em matéria de ensino preparatório para os serviços administrativos comunais, o Instituto das Ciências Administrativas pretende aperfeiçoar os cursos que visam aos exames profissionais atuais, principalmente pelo ajustamento de planos de estudos uniformes e, eventualmente, pelo reconhecimento dos estabelecimentos que adotaram esses programas de estudos.

III — ESTUDOS NÃO PREPARATÓRIOS PARA OS EXAMES

A prática das ciências administrativas, de acordo com um método organizado mas sem qualquer preparo para os exames, desenvolve-se progressivamente.

A. Convém citar, em primeiro lugar, a "Vereeniging voor Administratief Recht (Associação do Direito Administrativo) criada em 1939. Tem por finalidade desenvolver e encorajar a prática científica do direito administrativo. Para isso organiza reuniões anuais onde relatórios sobre questões de direito administrativo são discutidos. Esses relatórios assim como a ata dos debates são objeto de publicação. Essa associação procede, além disso, a pesquisas e a estudos no setor de suas próprias atividades. Vários relatórios com os resultados dessas pesquisas e estudos já foram postos em circulação.

B. Os meios comunais não cessam de manifestar interesse crescente. Atividades, desenvolvidas há muitos anos, recomeçaram e multiplicaram-se após a guerra, incluindo-se entre elas a discussão de questões de direito e de política comunal por ocasião dos congressos e jornadas de estudos organizados pelos "comités" de funcionários e associações de conselheiros. Os grupos de estudos e de iniciativa, formados no seio das organizações profissionais com o fim de examinar e debater questões de ordem profissional, recomeçaram, igualmente, os trabalhos interrompidos durante a guerra.

Enfim, outras iniciativas surgiram após a reorganização do Instituto das Ciências Administrativas em 1946. Foi, com efeito, no decurso desse ano que o mencionado Instituto procedeu à criação dos primeiros círculos de estudos cuja finalidade é elevar o nível da formação dos agentes da classe administrativa, iniciando-os, principalmente, em certas questões práticas ou teóricas, concernentes à sua profissão (ou que apresentem um interesse qualquer para sua formação geral). No momento atual conta-se, aproximadamente, com 80 círculos e seções para o país todo. Uns se interessam pela administração comunal em geral, outros, pelas funções comunais, ou, ainda, pelo ensino, por habitações baratas, pela documentação dos serviços públicos. Cerca de 3.400 agentes são membros de um ou de vários círculos de estudos.

O Instituto organiza, igualmente, há vários anos, "Week-ends" de estudos, tanto para os jovens elementos que seguem cursos como para os agentes "avancés" e funcionários dirigentes; para uns, essas seções são consagradas ao exame de diversas questões relativas a seus estudos; para outros, são reservadas à análise científica de ques-

tões atuais de política ou de gestão administrativa.

C. As publicações periódicas que entram no domínio das Administrações comunais desempenham, igualmente, papel importante na prática das ciências administrativas. É preciso citar, como valor principal, a revista científica "Bestuurswetens-chappen" (Ciências Administrativas) publicada *bimestralmente* sob os auspícios da "Vereeniging van Nederlandse Gemeenten" (Associação das Comunas Neerlandesas), do Instituto das Ciências Administrativas e da "Vereeniging voor Administratief Recht" (Associação do Direito Administrativo).

Em regra geral, trata de tôdas as matérias que se relacionam com as ciências administrativas. Há igualmente certo número de fôlhas *hebdomadárias* e mensais que se especializam em questões de administração comunal (direito e gestão). Entre essas últimas, distinguem-se publicações de ordem geral (seja administrativa, jurídica ou financeira) e as que interessam, mais especialmente, a determinada seção ou subdivisão das administrações locais. Embora certos periódicos tratem também de assuntos que fogem à alçada do quadro das atividades comunais é, entretanto, o setor comunal que constitui seu principal assunto de interesses. Não há nos Países Baixos periódicos gerais que se interessem mais especialmente pela administração central do Estado.

Com exceção de algumas fôlhas independentes todos esses periódicos são editados por diversas associações ou instituições. (Tais como as organizações profissionais ou de empregados, a "Vereeniging van Nederlandse Gemeenten (Associação das Comunas Neerlandesas)". Além disso, os partidos políticos publicam órgãos destinados aos seus membros que fazem parte das administrações públicas. Essas fôlhas publicam, alternativamente, ensaios jurídicos e políticos e têm, conseqüentemente, tendência mais geral do que os periódicos administrativos propriamente ditos. A redação desses órgãos políticos é ordinariamente mista; homens políticos e agentes, dela participam em número igual. Acrescentemos, para completar, que os Países Baixos colaboram, igualmente, em duas revistas internacionais de ciências administrativas, notadamente "Openbare Financien (Finanças Públicas)" e o "Boletim da União Internacional das Cidades e Poderes locais."