

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O Ensino do Direito e das Ciências Administrativas no Reino Unido

HENRY STREET,

(Professor de Direito — Universidade de Manchester)

W. J. M. MACKENZIE

(Professor de Administração — Universidade de Manchester)

(Tradução de Gerda Mathilde Schwätzer)

Em janeiro do corrente iniciou a "Revista do Serviço Público", sob os auspícios do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, a divulgação, em português, de uma série de depoimentos sobre os processos e métodos de ensino do direito administrativo em vários países do mundo. Cumprindo esse programa, publicamos já os trabalhos de T. HEISE, J. GASCON Y MARIN, E. STEINER e NIKOLA STJEPANOVIC. A preocupação pelo setor do conhecimento jurídico que afeta o serviço civil em todos os seus aspectos estruturais e funcionais, não atingiu porém o Reino Unido com a mesma força que, há mais de um século, atingira a elite política e cultural francesa e, posteriormente, a alemã e a italiana. Antes de Dicey, só o direito constitucional despertava interesse na comunidade britânica e, até hoje, ainda é ele que representa o ponto alto dos planos curriculares das faculdades do país, muito embora já se considere o direito administrativo como matéria distinta cujo estudo é, porém, de índole facultativa. A tendência inglesa é, no entanto, a de só ministrar noções do direito administrativo no âmbito do direito constitucional.

De 1930 em diante, dispensaram, porém, os britânicos maior atenção à matéria, devido aliás aos esforços de Lord HEWART que agitou o meio político governamental e universitário com seu livro "New Despotism". Em consequência do movimento então iniciado, foi criada a cadeira de direito administrativo nas Universidades de Manchester, Cambridge e Londres. Desde essa época, cresce sensivelmente entre os ingleses o interesse

pelos questões administrativas do ponto de vista jurídico, aumentando muito o número dos que as estudam em todo o Império.

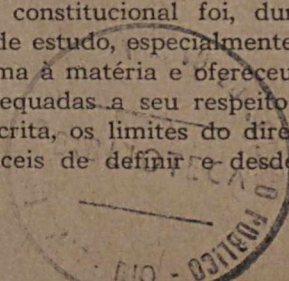
Quanto às ciências da administração, seu estudo no Reino Unido, segundo o Professor J. MACKENZIE, só atrai reduziu minoria de estudiosos e pesquisadores. Entre os verdadeiros luminares nesse setor, evidencia-se a figura exponencial de Bentham, seguida de Beatrice e Sidney Webb. Da atividade desses líderes, resultou a criação de uma escola de ciência política e administração no ano de 1818, em Londres. Em 1922, representou o Instituto de Administração Pública mais um passo na senda do progresso científico nesse particular campo de investigações e experiências e, em 1946, com a instituição do British Institute of Management e com a inauguração do Administrative Staff College, em 1948, consolidou-se a posição das ciências administrativas no Reino Unido.

Na parte referente ao treinamento para o serviço civil propriamente dito — organização e métodos — o elemento de realce foi a criação do Directorate of Organization and Methods, no Tesouro, em 1943, e do Directorate of Training, em 1946. A leitura, pois, dos trabalhos dos Professores Street e MacKenzie é útil como subsídio ao exame do problema da evolução do direito na British Commonwealth. Publicando-os, coopera a R.S.P. com o Instituto Internacional de Bruxelas e oferece aos seus leitores excelentes informações a respeito da evolução das ciências administrativas no mundo moderno.

1. DIREITO ADMINISTRATIVO

PARA compreender a atual posição do ensino do direito administrativo no Reino Unido, é necessário um ligeiro exame preliminar.

O direito constitucional foi, durante muito tempo, objeto de estudo, especialmente depois que DICEY deu forma à matéria e ofereceu aos professores obras adequadas a seu respeito. Sem uma constituição escrita, os limites do direito constitucional são difíceis de definir e desde Dicey até



hoje tanto as escolas como os livros sôbre o assunto tratam do que é normalmente conhecido por direito administrativo. Certa obra, de 1950, sôbre direito constitucional, por exemplo, diz que "o direito administrativo é parte integrante do vasto campo do direito constitucional".

Com exceção de Oxford e Cambridge, as faculdades de direito das universidades inglêsas revelam notável tendência ao sentido de incluir em seu currículo disciplinas que são objeto dos exames do curso profissional. O direito constitucional é uma delas mas o direito administrativo jamais o foi. O primeiro desdobramento do direito constitucional ocorreu com o direito municipal. Os escrivães eram, em geral, advogados, motivo por que a sua associação de classe impôs o direito municipal como matéria de exame facultativo e muitas das universidades locais seguiram o critério. Não se prestou, porém, nenhuma atenção substancial ao direito administrativo no Reino Unido se não depois da tempestade política provocada, no decênio iniciado em 1930 pelo "New Despotism" de Lord HEWART. Depois disso, graças a DICEY, só se lhe prestou atenção com sarcasmo. O livro de Lord HEWART, seguido de um relatório governamental, trouxe à baila a questão. O resultado disso é que êsse direito administrativo se tornou matéria facultativa em três universidades — Cambridge, Londres e Manchester — mas em nenhuma outra. Devido ao fato de outras matérias facultativas serem objeto de exame para fins profissionais, talvez apenas dez por cento escolhem um ramo do direito para estudo.

Outras dificuldades complicaram a questão. A idéia de que êle diz respeito apenas ao poder legislativo delegado e à "justiça administrativa" é difícil de combater. Não há obras de direito administrativo. Estas são de índole polêmica e são influenciadas pelo partidário político de seus autores. Nenhuma pesquisa analítica dos órgãos administrativos como as dos trabalhos de DODD, HENDERSON e outros, nos Estados Unidos, foi feita ou publicada. A investigação é prejudicada em virtude de ser difícil a obtenção de material dos órgãos públicos e também porque pouco se divulga a respeito das suas atividades. As exposições sistemáticas do assunto são, também, difíceis porque os tribunais tratam dos assuntos do direito administrativo do ponto de vista conceitual e não funcional e suas premissas não são objeto de documentação.

O futuro nesse terreno não é, porém, tão obscuro como pode parecer à primeira vista. O número dos que estudam o direito administrativo está aumentando. Maior quantidade de professores especializam-se na matéria, sobretudo os jovens mestres. Hoje, êsse ramo do direito provoca menos agitação política do que antigamente e já se verifica uma crescente compreensão de que o direito administrativo é o que trata da organização, competência, deveres e funções das autoridades administrativas. Nesse particular, o número dos planos de pesquisas em fase de execução está aumentando

do e já são hoje publicados muitos artigos a seu respeito. Há, além disso, sinais de que o corpo docente das escolas conhece a questão, mas não há sinais de que êle a incluirá em seus exames.

2. CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O estudo acadêmico da administração pública progrediu vagarosa e irregularmente no Reino Unido. No princípio do século XIX, BENTHAM formulou, pela primeira vez, os problemas da administração na base dos princípios gerais de economia, psicologia e ciência política, contendo suas obras, principalmente o código constitucional, contém a matéria indispensável a um exame dedutivo dos princípios de administração. Semelhante interesse pela teoria administrativa não foi compartilhado por nenhum dos que lhe seguiram, apesar de serem, muitos deles, administradores de experiência. Por conseguinte, a tradição acadêmica no campo da ciência política na Inglaterra dispensou pouco interesse pela administração. Os problemas do serviço civil do governo britânico e das suas unidades locais mereceram pouca consideração, salvo no que diziam respeito às questões políticas que afetavam o regime democrático representativo. A falta de interesse, nas universidades, foi acompanhada de igual desinteresse, nos serviços públicos locais, nas empresas e particulares. Em todos êsses, predominou a idéia de que a aprendizagem era a única forma possível de preparar o indivíduo para o exercício de funções administrativas, pressupondo-se, também, que êsse treinamento prático era inteiramente adequado.

A partir dos últimos anos do século XIX verificou-se um movimento gradual e persistente de opinião em que podem ser distinguidos quatro elementos principais.

a) *Eficiência nacional*

O primeiro desses elementos foi o aumento geral, em 1890, da ansiedade com respeito à "eficiência" governamental em muitos setores. Um aspecto desse movimento está ligado aos nomes de SIDNEY WEBB, BEATRICE WEBB e da *Fabian Society*. Seu principal objetivo de interesse era a eficiência do governo no trato dos problemas sociais e da indústria, constituindo suas investigações a melhor obra realizada na Inglaterra sôbre a administração pública desde BENTHAM. O resultado desse trabalho foi a criação de uma escola de ciência política e administração em Londres, em 1898 com o intuito de promover o treinamento das pessoas para preencherem os vagos do serviço público. Indiretamente, o Instituto de Administração Pública, fundado em 1922, foi consequência desse movimento. Muitos dos eminentes administradores que com êle se associaram, não viam com simpatia o socialismo fabiano, mas compartilharam dos pontos de vista de Fabian quanto à importância do administrador na estrutura da sociedade moderna.

O mesmo movimento de idéias de 1890 levou, também, independentemente dos fabianos, a des-

pertar um interesse geral pela eficiência dos negócios privados, ao aumento do interesse pela tecnologia e à instituição de faculdades ou departamentos de comércio em várias universidades, assim como à grande ampliação dos institutos e colégios de tecnologia.

O ensino de administração pública e de administração privada levado em conta nesse período foi de caráter geral, visando pôr à disposição do estudioso os elementos do conhecimento que fôsem de utilidade imediata para êle em sua carreira: ciência política, economia, direito público, direito comercial, geografia econômica, línguas modernas. Não havia instrução ou esta era sumária com respeito aos princípios e às práticas da administração.

b) *Treinamento para administração*

A tentativa no sentido de criar um currículo especialmente administrativo foi provavelmente feita no setor dos negócios privados. O programa da administração científica nos anos imediatamente anteriores a 1914, levou, em 1920, à criação do Instituto de Administração Industrial e, em 1936, à do *British Management Council*. Presentemente, nenhuma universidade oferece oportunidades de diplomar-se alguém numa especialidade técnica. Algumas, criaram cursos facultativos, mas o treinamento sistemático ainda é, em grande parte, realizado nas escolas técnicas ou por correspondência. Desde 1945, no entanto, ocorreram dois progressos que muito contribuíram para aumentar o prestígio desse campo de estudos. Em 1946 foi criado o *British Institute of Management* com o auxílio financeiro do erário e em conseqüência de um relatório feito por um comité, organizado pela Câmara do Comércio, sob a presidência de Sir CLIVE BAILLIEN. Em 1945, um grupo de homens de negócios se formou para fundar o *Administrative Staff College* que iniciou suas atividades em 1948 sob a direção de NOEL HALL e que se fêz merecedor do apoio do governo central, assim como das indústrias nacionalizadas e das empresas particulares. Os alunos desse colégio são pessoas de considerável experiência em administração. Eles vivem sob um regime de internato por um período de cerca de três meses e são agrupados em "sindicatos", cada um dos quais segue um plano para fim de exame e discussão da experiência individual de seus membros e posterior apresentação de um relatório conjunto sobre alguma questão específica. O objetivo do colégio não é, pois, o de ministrar instrução formal mas, sim, facilitar o intercâmbio de experiências entre os administradores de diversos campos de atividades e talvez formular, desse modo, os princípios gerais.

c) *Diplomação e Graduação em Administração Pública*

Em administração pública, o grande impulso no sentido da promoção de um treinamento mais sistemático, veio, principalmente, dos serviços públicos locais e em particular daqueles de seus integrantes que não eram profissional ou tecnicamente

qualificados. Entre 1925 e 1938, a maioria das universidades criou, com diversas denominações, diplomas que poderiam ser conquistados por integrantes dos quadros do serviço público com frequência de tempo parcial. Esse título era conhecido como "diploma em administração pública" (D.P.A.). Em Manchester um curso mais longo dava direito ao grau B.A. em administração. Nesse caso, a referência à administração pode levar a enganos. Os cursos ministrados eram essencialmente "básicos" como os primitivos cursos de comércio e destinavam-se a treinar o indivíduo não em administração, mas em assuntos relevantes para a carreira de administrador. Ressentiam-se, por isso, da falta de uma integração ou mesmo de uma supervisão exercida por uma pessoa de experiência em matéria de responsabilidade administrativa. Não obstante, representaram um importante passo à frente porque pela primeira vez as universidades aceitaram a responsabilidade pelo preparo de administradores e nomearam membros de sua equipe especialmente para ministrar os cursos e iniciar as pesquisas, nesse setor. Alguns resultados desse progresso começaram a evidenciar-se antes de 1939 com o aumento das obras relativas à pesquisa, que foram publicadas, e dos debates sobre questões de administração. A guerra e suas conseqüências prejudicaram esse progresso durante um período de mais de seis anos, mas a atividade foi reiniciada a partir de 1946 e pode hoje servir de base para um importante campo de estudos.

Deve-se realçar, no entanto, que ainda há muito por fazer. Em muitas universidades são poucos os professores. Às vezes, um ou dois docentes apenas se encarregam de um grande número de disciplinas e, por isso, negligenciam as pesquisas. O problema da cooperação com as autoridades públicas num setor não foi ainda resolvido. Não foram tomadas providências pelas quais possam os professores de administração pública ter períodos de experiência prática nos serviços públicos de governo central e dos locais. Estas três dificuldades precisam, ainda, ser sanadas para que as universidades possam contribuir, eficientemente, para o estudo do sistema administrativo britânico e para o treinamento.

d) *Treinamento dentro do Serviço Civil*

Deve-se mencionar, finalmente, a mudança da atitude do Serviço Civil para com os treinamentos. Isto foi resultado das necessidades dos anos de guerra, quando dezenas de milhares de funcionários temporários tiveram que ser incluídos nos quadros do serviço público. Foi, também, conseqüência do relatório sobre treinamento de servidores civis feito pelo Assheton Committee em 1944 e de vários outros relatórios sobre a importância do desenvolvimento da Organização e Métodos dentro da estrutura central. Esse último progresso levou à constituição do *Directorate of Organisation and Methods* dentro do Tesouro, em 1943. Este diz respeito, principalmente, aos problemas

específicos de organização, mas, também, atua como centro de treinamento e doutrinação para as entidades ditas de "O.S.M." dos ministérios. O *Directorate of Training* que tem mais amplas responsabilidades pelo treinamento, foi criado em 1946. Ele ministra muitos cursos de aperfeiçoamento, estimula e dá conselhos a outros órgãos para que melhorem seus programas nesse campo. Estes se destinam, presentemente, aos iniciantes, são de natureza elementar quanto ao conteúdo e estritamente práticos quanto à forma. Não obstante, presta-se, agora, mais atenção do que antes da guerra ao treinamento de recrutados para as classes superiores do serviço civil, a classe administrativa. O sistema de "aprendizado" continua praticamente o mesmo. Mas a vida "pública" de um graduado pela universidade começa hoje com um curso geral de orientação, devendo-se tomar medidas eficazes para que êsse treinamento prático tenha uma supervisão centralizada e para que o período probatório seja uma realidade.

CONCLUSÃO

O resultado desses fatos é que o treinamento em matérias como a ciência política e econômica

— que formam uma base essencial para a moderna administração — estão agora bem implantadas nas universidades e o respectivo ensino é de alta qualidade. Mas o ensino da administração ou das "ciências administrativas" ainda é relativamente negligenciado e sem plano. Divide-se entre órgãos de três tipos: universidades, que se interessam principalmente pela graduação e pelos diplomas de administração pública; *Institute of Public Administration*; o *British Institute of Management*, as várias associações de administração e as escolas técnicas que são ainda as únicas instituições que oferecem oportunidade de qualificar-se o indivíduo em matéria de administração industrial; o Serviço Civil e as entidades públicas que estão começando a definir seus próprios propósitos a respeito do treinamento de seu pessoal de uma maneira estritamente prática. Em cada setor, está sendo feito excelente trabalho, havendo promessa de maiores aperfeiçoamentos a despeito dos vários obstáculos. Com exceção, porém, do *Administrative Staff College* nenhuma tentativa foi até hoje feita no sentido de estabelecer relações entre os órgãos interessados pelo treinamento. Cada um tem os seus próprios objetivos e sua história e é ainda impossível dizer que a "administração" seja uma matéria devidamente considerada no Reino Unido.