

## CRÍTICA

### A experiência Britânica

A EXPERIÊNCIA política e administrativa da Comunidade Britânica é uma fonte inesgotável de ensinamentos. Além de sua antiguidade histórica e da extensão de sua base geográfica, ela tem, ainda, por si uma capacidade de auto-renovação verdadeiramente milagrosa, o que lhe garante uma atualidade em todos os tempos e uma adequação a todas as circunstâncias. Haja vista a recente transformação da Inglaterra em "monarquia socialista".

Da profundidade e variedade dessa experiência, são exemplificativos alguns livros de hoje e de ontem, que nos foram enviados pelo Conselho Britânico (\*), e cujo breve "compte-rendu" tentamos a seguir. Ver-se-á que, na variedade dos assuntos, essas obras guardam, entre si, como mosaicos de um quadro vivo, o nexo de partes de um mesmo todo: o conjunto multiforme e harmonioso do patrimônio cultural britânico.

Iniciando esse *tour d'horizon* bibliográfico, deparamos, inicialmente, com *The Governments of the British Empire* (London Macmillan, 1936) e *The Dominions as Sovereign States* (London, Macmillan, 1938), ambos da autoria do famoso constitucionalista Prof. Arthur B. Keith, os quais nos dão em perspectiva a visão majestosa e instrutiva da organização do Império Britânico, o *imperium et libertas*, a maior criação política do gênio humano. O primeiro, um sólido tratado, em que são examinados os aspectos constitucionais de cada membro constituinte do Império, desdobra-se em duas partes: numa o autor descreve o modo por que a soberania é agora distribuída entre os governos da "Commonwealth"; a outra contém uma descrição desses governos. Ao tempo do reinado de George V, como se sabe, foi efetuada uma completa alteração no exercício dos poderes soberanos do Império. A unidade que havia, de direito e, quanto às relações exteriores, de fato, foi

então substituída por um sistema no qual a soberania é partilhada entre o Reino Unido e os Domínios. Essa distribuição de poderes e competências, da forma harmônica e equilibrada como se efetuou, o que constitui até hoje uma admirável lição de sabedoria política e um tema fascinante de direito constitucional e internacional, é o objeto do segundo estudo do Prof. Keith.

Dois outros livros, mais recentes, encaram o mesmo assunto, sob ângulos específicos. Em *The Statute of Westminster and Dominion Status* (2.<sup>a</sup> ed. Oxford. University Press, 1942), K. C. Wheare estuda os efeitos do Estatuto de Westminster sobre o *status* dos Domínios, questão essa, bastante controversa. Somente os aspectos constitucionais do *status* são examinados: propoitalmente o autor omite as questões de suas origens e efeitos políticos e econômicos. As conclusões deste estudo, apresentadas como "proposições de ciência política", são admiráveis como exemplo de síntese e lucidez. Por outro lado, *The Constitutional Law of the British Empire* (Oxford, University Press, 1943), de W. Ivor Jennings e C.M. Young, dá ao tema geral um tratamento completamente diferente daquele a que estamos familiarizados pela tradição latina. É este um "case-book" em que são compendiados pareceres e decisões, ligados por comentários elucidativos, além de trechos selecionados das mais importantes Constituições dos Domínios. Dado o interesse que os estudantes de ciência política têm pelas Constituições dos três maiores Domínios (Canadá, Irlanda e União Sul-Africana) e da Índia, nas quais vêem importantes exemplos de técnica constitucional, a obra, só por isso, quanto mais não fosse, é de leitura proveitosa.

O espírito eminentemente anglo-saxônico de "self-government", de que as obras acima ilustram os seus efeitos no plano internacional, é mais sensível ainda no próprio estudo do governo local. A esse respeito, *The Local Government in Scotland* (London, William Hodgé, 1936), de Sir William

(\*) Estes livros se encontram na biblioteca do DASP, à disposição dos interessados.



Edward Whyte, autor também de *The Local Government (Scotland) Act, 1929* e de *Town and Country Planning in Scotland*, serve de *background* ao conhecimento da tradição escocesa mais autêntica, tão fecunda em ensinamentos. Estudo introdutório, de maior amplitude, porém, é *An Introduction to the Law of Local Government and Administration* (London, Bottenworth, 1938), de Sir William E. Hart e William O. Hart, embora restrinja-se aos aspectos legais do governo local. Neste mesmo sentido, são os *Principles of Local Government Law* (London, University Press, 1939), de W. Ivor Jennings, co-autor, como vimos de *The Constitutional Law of the British Empire*. Trata-se, também, neste caso, de um estudo de anatomia legal, embora se estenda à descrição do *processus* governamental e administrativo. Uma visão geral mais completa da matéria está em *Outlines of Local Government* (London, Sir Isaac Pitman, 1939), de John J. Clarke, agora em 14.<sup>a</sup> edição e que vem servindo há muitos anos aos estudiosos e interessados em municipalismo. Acompanha este volume uma extensa bibliografia, selecionada e anotada, o que lhe acresce, ainda mais, a utilidade prática. Dois exemplares de um periódico — *Municipal Journal* (agora em seu 54.<sup>o</sup> ano), levam-nos à prática da administração municipal, através de informações e comentários sobre os seus problemas de todo o dia.

O estudo da administração britânica não se restringe, logicamente, ao de sua organização estrutural: é mesmo incompleto sem o de seus servidores, os componentes do admirável *Civil Service* (\*\*). Daí a importância e a oportunidade, no caso, de um livro como o de N.E. Mustoe, *The Law and Organization of the Civil Service* (London, Pitman, 1932), que é um balanço geral sobre o assunto — métodos de recrutamento, condições de trabalho, promoções, direitos e deveres dos servidores civis. Por sua vez, histórica e teoricamente o estudo do *Civil Service* inglês é também incompleto sem o dos servidores do Império Colonial. Além disso, a experiência destes é, por razão de ofício, de maior amplitude e variedade, dada a diversidade de povos e problemas com que se confrontam no decorrer de uma vida profissional

que inclui postos em todos os Continentes. *The Colonial Empire & Its Civil Service* (Cambridge, Univ. Press, 1938), de Charles J. Jeffries, estuda-o em sua evolução às condições atuais, baseando-se em documentos oficiais e em informações obtidas no curso de seu trabalho no *Colonial Office*. O seu objetivo, alcançado, aliás, com pleno sucesso, parece ter sido o de destacar as importantes e radicais transformações dos últimos anos, interpretando-as à luz das circunstâncias históricas e geográficas, demonstrando as suas causas e efeitos. Sobre as linhas gerais da maquinaria administrativa das Colônias, Protetorados e Territórios sob Mandato, há ainda um livro de Sir Anton Bertram — *The Colonial Service* (Cambridge, University Press, 1930), que consiste num curso de conferências dado na *London School of Economics* em 1928-29. “A mais perfeita e eficiente burocracia do mundo” é estudada, magistralmente, em *The I.C.S. — The Indian Civil Service* (London, Faber & Faber, 1937), por Sir Edward Blunt. O livro começa com um relato da evolução histórica do I.C.S., a partir de 1600, seguindo-se uma descrição dos diferentes departamentos, como surgiram e funcionam; os demais capítulos dizem respeito a vários aspectos da vida funcional na Índia e o último antecipa algumas conclusões sobre o futuro; em apêndice, há, além de uma boa bibliografia, um glossário de termos indus, muito elucidativo e curioso: (*Zazr*, por exemplo, significa um presente que se dá a um superior....). No *Report of the Committee on The Training of Civil Servants* (London, H.M. Stationery Office, 1944), apresentado ao Parlamento pelo Chanceler do Exchequer, há algumas recomendações que, não obstante referir-se somente ao *Home Civil Service*, revelam a crescente universalidade dos modernos métodos de treinamento, que se aproximam da prática norte-americana. Assim, recomenda-se, entre outras medidas um tanto curiais mas de inegável cunho prático, que: cada ministério deve ter seu plano de treinamento e funcionários encarregados exclusivamente de executá-lo; a seleção de professores e instrutores deve ser cercada de cuidados especiais; o meio ambiente deve ser analisado e melhorado; o estágio probatório deve ser tornado mais real; as transferências, pelo menos nos primeiros anos da vida funcional, devem ocorrer com frequência e sistematicamente; deve ser incrementado o estudo fora das horas de expe-

(\*\*) Leia-se, também, a respeito, o trabalho de Stanislaw Fichlowitz, “A Administração Inglesa vista de perto”, que publicamos no presente número da Revista.



diente e o contacto com a administração privada. Algumas publicações periódicas dão conta da atívisima vida associativa dos servidores públicos ingleses e dos problemas de interesse profissional a que se dedicam, com proficiência e entusiasmo. Entre estas, destaca-se a conhecida e justamente renomada revista *Public Administration*, órgão de divulgação do *Institute of Public Administration*, fundado, em 1922, como um centro de estudos e pesquisas. O presente número (*Winter Number*, 1945/1946) trata, em artigos e comentários, do "bem estar do pessoal nos Departamentos Governamentais", "o treinamento dos servidores civis", "seguro social", o plano de reconstrução de Londres, além de sumário dos principais periódicos congêneres ingleses e norte-americanos. *The Civil Service Argus*, publicado pela *Staff Association* do Ministério do Trabalho, trata, em seus números de dezembro de 1945 e janeiro do corrente ano, de planos de pagamento, desemprego, cursos de aperfeiçoamento, etc. Outro periódico — *Civil Service Opinion* (*The Society of Civil Servants*), comenta a criação de um *Administrative Staff College*, destinado a todos os tipos de administradores públicos e particulares. Os estudantes seriam recrutados entre as idades de 28 a 34, quando a sua mentalidade já está formada mas ainda não "cristalizada". Os objetivos do colégio seriam: primeiro, fecundar o espírito dos jovens administradores através da troca de idéias e experiências, e pela compreensão mútua de pontos de vista adquiridos em diferentes setores de atividade; e, segundo, pesquisar e explicar os princípios e técnicas de organização, administração e liderança profissional. A idéia fundamental, como se verifica, consiste em explorar o valor educacional de "misturar" servidores públicos, industriários e comerciários.

Ainda no terreno da Administração, duas outras obras merecem referência à parte, pela importância especial das lições que contêm. Uma é *The Public Corporation in Great Britain* (Oxford, University Press, 1938), na qual Lincoln Gordon analisa as origens, estrutura e problemas das principais empresas públicas, semi-autônomas, existentes na Inglaterra. Após breve introdução histórica, o autor trata, por sua vez, da Administração do Pôrto de Londres, da *British Broadcasting Corporation* (a famosa B.B.C.), do *Central Electricity Board* e do *London Passenger Transport Board*, examinando os aspectos peculiares a cada uma, bem

como os resultados até agora obtidos. No capítulo final discute os problemas comuns a todas as empresas públicas, ressaltando os fatos que devem ser considerados na aplicação dessa nova forma de organização industrial a outras áreas da vida econômica. O segundo trabalho é um estudo sobre os *Advisory Bodies* (London, George Allen & Unwin, 1940), em que contribuem, como co-autores, Sir Arthur Salter, R. V. Vernon, Dr. N. Mansergh, Dr. A. J. Brown, R. W. Baldwin e outros. Trata-se de uma pesquisa empreendida pelo *Politics Research Group* da Universidade de Oxford sobre "uma nova técnica administrativa em um sistema democrático de governo". Jamais tentada anteriormente, essa investigação tem agora uma significação muito prática, pois o uso dos conselhos técnico-consultivos talvez seja, de modo geral, um dos meios mais modernos e eficazes de aumentar a integridade e eficiência dos órgãos administrativos.

A integridade e eficiência administrativas não constituem, entretanto, a única, nem mesmo a mais importante preocupação dos teóricos e práticos da Administração Britânica. O respeito à liberdade individual dos administradores é algo mais antigo e importante. Ilustrativo dessa preocupação dominante, é o livro de C. K. Allen, *Law and Orders* (London, Stevens & Sons), sobre a natureza e o alcance "da legislação delegada e dos poderes executivos na Inglaterra". Significativamente, a epigrafe do livro é uma petição dirigida, há 335 anos, pela Casa dos Comuns a Jaime I, na qual já se colocava uma das questões cruciais da atualidade: a expansão do poder regulamentar do Governo, (imune, em certos casos, à jurisdição judiciária), sobre matérias que afetam direitos individuais, e que deveriam ser objeto de leis e não de regulamentos. Essa expansão, considerada por uns como o "novo despotismo", ou como instrumento indispensável do governo moderno e ainda, popularmente associada com "burocracia", é, sem dúvida, uma questão fundamental de nossa época, habilmente estudada, no caso, por uma autoridade no assunto.

A contribuição do pensamento e da experiência britânica se faz sentir, também, no estudo e solução de alguns problemas econômicos e sociais dos mais palpitantes da atualidade.

Assim, o periódico *Planning* (ns. 242, de 7-12-45, e 243, de 4-1-46), ao mesmo tempo que traz a



lume breves mas profundos comentários sôbre questões como a do decréscimo de natalidade, nos familiariza com as funções e objetivos da organização que o edita — P.E.P. (*Political and Economic Planning*): “uma associação de interessados no estudo objetivo dos problemas econômicos e sociais que nos confrontam, e que contribuem com os seus conhecimentos práticos para êsse fim. Êles pertencem à Indústria, ao Comércio, ao Parlamento, aos Serviços Governamentais, à Ciência, às Universidades e às profissões liberais, e aos Serviços Sociais. P.E.P. congrega pessoas de todos os partidos e de nenhum em particular. Seu objetivo não é o de propor uma determinada doutrina política como tal, mas acredita que devemos, como membros da comunidade, controlar conscienciosamente o nosso meio econômico e social, de modo mais completo agora no presente que no passado; que o planejamento e o uso de suas técnicas permanecerão. Daí o seu nome. P.E.P. sustenta que uma objetiva e adequada descoberta e estudo dos fatos é preliminar necessária a conclusões sãs sôbre diretrizes. O seu trabalho é realizado, principalmente, por meio de discussões em grupo e pesquisas documentadas a cargo de indivíduos especializados. As pesquisas em curso versam sôbre “Relações de Trabalho; Comércio Internacional; Serviço Médico Nacional; o Problema da População”. P.E.P. publica, além de *Planning* (3 vezes por semana), relatórios completos sôbre assuntos específicos”. (Uma relação das publicações poderá ser obtida através do Diretor de Planning — 16, Queen Anne’s Gate, S.W.I.). Ainda sôbre *planning*, mas não mais no sentido predominantemente econômico, e sim no de *planejamento físico*, mais amplo que o nosso urbanismo, H. A. Hill expõe e comenta, com muito proveito o *The Town and Country Planning Act, 1944* (London, Butterworth, 1945). Tal lei foi aprovada pelo Rei em 17 de novembro de 1944 e pertence a uma série de atos que serão baixados sôbre saneamento, aquisição de terras e assuntos conexos. Um dos objetivos dessa lei é o de conferir novos poderes às autoridades locais e a alguns ministérios, para que a reconstrução das áreas destruídas pela guerra se efetue rapidamente e de acôrdo com os princípios da boa técnica. Os comentários de Mr. Hill elucidam as complexas disposições legais e colocam a nova lei dentro do sistema vigente de legislação sôbre a matéria. A angustiante e quase universal questão

das *habitações* e de construções em geral está sendo encarada na Inglaterra de um modo a servir de exemplo para os outros países, conforme evidenciam os atos baixados pelo Govêrno e as obras que a respeito vêm sendo publicadas. Entre estas, há duas recentes, que dão um balanço completo na experiência inglesa e indicam, senão soluções para nós, pela diversidade de condições, ao menos métodos de estudo da questão, aplicáveis com facilidade e proveito. A mais importante das duas é a de G.D.H. Cole — *Building and Planning* (London, Cassel, 1945), dedicada à “re-planificação e reconstrução da Grã-Bretanha para adaptar sua estrutura democrática e industrial às exigências do mundo moderno”. Esgota praticamente o assunto, encarando-o, documentadamente, sob todos os aspectos, inclusive o do programa de preparação da mão de obra para a indústria de construções, controle dos preços dos materiais e uma infinidade de outros elementos. As medidas propostas, cuja exposição não cabe nesta resenha bibliográfica, são extremamente práticas e sugestivas, à altura da reputação internacional do autor, que o é, também, de outras famosas obras sôbre assuntos econômicos e sociais (*Studies in World Economics, Principles of Economic Planning, Practical Economics, The Intelligent Man’s Guide Through World Chaos*, etc.). A segunda obra sôbre esta magna questão é *Housing and the State* (London, George Allen, 1945), na qual a Dra. Marian Bowley descreve e analisa, admiravelmente, cada uma das principais fases da política de construções, entre 1919 e 1939, como experiências de ação conjunta de empresas estatais e particulares; na segunda parte, os resultados dessas experiências são discutidos em relação aos problemas do futuro. E’ esta, aliás, a única dentre as presentes obras, que não possui um índice analítico, o que é regra geral em nosso País, mas é falta imperdoável na bibliografia anglo-saxônica.

*Britain’s Way to Social Security* (London, Pilot Press, 1945), leva-nos ao setor social, através de uma série de publicações interessantíssimas. Seu autor, François Lafitte, uma grande autoridade em seguros sociais, contribuiu com algumas sugestões para o famoso Plano Beveridge, o qual êle resume e comenta com muita clareza e, naturalmente, autoridade. A publicação pertence a uma série sob o título significativo de *Target for Tomorrow Series*, cujos editores são, entre outros, Sir William Be-



veridge e o Dr. Julian Huxley. Em *the Social Servant in the Making* (London, George Allen & Unwin, 1945), Elizabeth Macdam examina os problemas de treinamento para os diferentes serviços sociais, tendo em vista as necessidades presentes e futuras. Em apêndice, há uma relação das universidades e colégios universitários que oferecem cursos sobre serviços sociais, pela qual se constata o desenvolvimento a que atingiram na Inglaterra. *Cloakrooms, Washing Facilities, Drinking Water and Sanitary Accommodation in Factories* (London, His Majesty's Stationery Office, 1945), ilustra a preocupação social com o bem-estar dos operários nas fábricas inglesas. Neste livreto, já em 5.<sup>a</sup> edição, publicado pelo Ministério do Trabalho, são sugeridas medidas práticas sobre conforto e higiene dos locais de trabalho, para uso dos empregadores e dos próprios empregados, tendo em vista as disposições do *Factories Act* de 1937. Em *Holidays* (Oxford, University Press, 1945), o National Council of Social Service, juntamente com entidades particulares interessadas, entre as quais a Associação Cristã de Moços, aborda a questão das "férias no campo", considerando-a, como de fato o é, essencial à saúde, educação e ao bem estar da comunidade moderna. Outro aspecto da questão versada em *Holidays*, é estudada num folheto intitulado *National Parks & the Countryside* (Cambridge, University Press, 1945), de Sir Norman Birkett. Essa preocupação, aliás, de caráter social, é perfeitamente compreensível e útil, principalmente quando se trata da mais urbana nação do mundo (onde a densidade da população é de 703 habitantes por milha quadrada, enquanto na França é de 197 e na América de 43). Sir Birkett defende, com muito entusiasmo e lógica, a idéia do melhor aproveitamento do campo e, principalmente, dos parques nacionais, como centros de recreação acessíveis ao público.

A admirável organização da polícia inglesa, tão famosa, aliás, também quanto à sua urbanidade, poderá ser entrevista em *Police Law* (London, Butterworth, 1945, 8.<sup>a</sup> ed.), uma compilação bem arranjada das leis, regulamentos e ordens de serviço, para ser usada como manual pelos policiais; seu autor é Cecil C.H. Moriarty. Também modelar é a administração das prisões, sobre a qual *Prisons and Borstals* (London, His Majesty's Stationery Office, 1945), resume as diretrizes e a prática inglesa e escocesa em vigor.

O sistema de educação na Inglaterra e Escócia, considerado do ponto de vista da organização e administração, difere, em alguns pontos essenciais do sistema adotado em outros países. Essas diferenças, que se prestam a um útil estudo comparativo, ainda mais se acentuaram com o *Education Act*, de 1944. *A Guide to the Educational System of England and Wales* (London, His Majesty's Stationery Office, 1945), publicado pelo Ministério da Educação, dá uma visão completa e simples da estrutura educacional imposta pela nova lei. Ainda sobre educação, *Selection for Secondary Education* (London, John Murray, 1945), de A. Sutcliffe e J.W. Canham, descreve uma contribuição interessantíssima para os estudiosos do assunto — um método novo de exame de admissão. Tal método, que já passou da fase experimental, e está em prática na cidade de Lincoln desde 1936, consiste, essencialmente, no uso dos registros escolares do curso primário em combinação com um teste padronizado de inteligência.

A assistência judiciária gratuita, por conta do Estado, é o tema do *Report of the Committee on Legal Aid and Legal Advice in England and Wales* (London, His Majesty's Stationery Office 1945), apresentado pelo *Lord High Chancellor* ao Parlamento. Este relatório, resultado do trabalho de uma Comissão de 21 membros, nomeada em maio de 1944, examina, depois de uma introdução histórica, o atual sistema de aconselhamento jurídico e assistência judiciária, tanto em matéria civil quanto penal, e recomenda as medidas necessárias ao seu aperfeiçoamento. O. S.

## INDICAÇÕES

### ADULT EDUCATION AFTER THE WAR

A REPORT OF AN ENQUIRY MADE FOR THE BRITISH INSTITUTE OF ADULT EDUCATION — LONDON, 1946

O Instituto Britânico de Educação do Adulto, fundado em 1921, foi formado para pesquisar de quando em quando a situação da educação do adulto, para conduzir as pesquisas através de seus problemas, para sugerir linhas de progresso, para promover novos desenvolvimentos e coordenar, tanto quanto possível, as várias atividades do movimento.

A mais importante contribuição do movimento foi a de insistir em que educação não é apenas uma disciplina para a juventude. Ela não cessa em nenhuma idade particular, mas é um processo que deve continuar até o último mo-