

O Ensino da Ciência Administrativa na Turquia ()*

YAVUZ ABDAN
E
NERMIN ABDAN

1. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO ENSINO

A Introdução de reformas na administração turca, promovida pela Lei de 1839 «Tanzimat Fermani», já traduzia a preocupação de se adaptar a administração às novas necessidades e exigências e de se pôr em prática um sistema de formação e de aperfeiçoamento de funcionários.

Após essa lei, criou-se em 1859 uma escola especial de ensino das ciências administrativas que tomou o nome de «Mülkye Mektebi» ou Escola de Administração. Essa escola organizou um ensino de nível secundário, de dois anos, análogo ao proporcionado pelos liceus. A partir de 1877 entretanto, o programa foi substancialmente transformado, incluindo, durante os três primeiros anos, estudos secundários, seguidos de dois anos de curso superior. Em 1913, ocorreram novas modificações no programa; foram criadas três seções diferentes, a saber: a seção diplomática, a seção administrativa e a seção financeira, sob a inspiração da organização da Escola de Ciências Políticas de Paris. Em 1935, a Escola de Administração se transferiu para Ankara. KEMAL ATATURK rebatizou-a com o nome de Escola de Ciências Políticas, tendo sido, finalmente, em 1950, incorporada à universidade de Ankara, como a oitava faculdade.

No início, a finalidade do ensino ministrado na Escola de Administração era o aperfeiçoamento de funcionários em exercício e a preparação de candidatos para as funções superiores da administração. Este objetivo ainda hoje se mantém, se bem que o conteúdo e os métodos do ensino tenham evoluído no decorrer dos anos, sobretudo após a reforma de 1913. Nesta época, na realidade, a escola, que até então estava ligada à formação de subprefeitos, teve suas atividades grandemente ampliadas.

Ao lado da Faculdade de Ciências Políticas, as faculdades de direito de Istambul e de Ankara desempenharam e continuam a desempenhar importante papel na formação administrativa. Não se pode contestar que os problemas administrativos são encarados primordialmente em seus aspectos jurídicos.

Deve-se mencionar, por fim, a atividade do Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio, subvencionado pela Assistência

(*) Revista Internacional de Ciências Administrativas, nº 4 — 1959.

Técnica das Nações Unidas e pelo Governo Turco. (1) Este Instituto, ligado à Faculdade de Ciências Políticas (2) tem por finalidade proporcionar aos funcionários a formação técnica necessária à administração racional e eficiente, bem como promover pesquisas científicas. (3)

2. ORGANIZAÇÃO DO ENSINO

a) *Estrutura intelectual:*

A escola de pensamento dominante em matéria de estrutura do ensino superior das Ciências Administrativas defende a supremacia do Direito Administrativo. Nota-se, entretanto, a existência de uma forte corrente de opinião contrária a essa orientação. A faculdade de Ciências Políticas da Universidade de Ankara, por exemplo, combina um programa de natureza econômica, administrativa e jurídica no qual se estabelece uma nítida distinção entre os dois primeiros anos, consagrados à formação geral superior, e os dos últimos, durante os quais se fornecem elementos para uma formação especializada. As principais matérias incluídas no programa dessa faculdade são, além de Direito Público e Administrativo, a Sociologia, a Economia, a Ciência das Finanças, as Relações Internacionais, bem como diferentes aspectos das ciências políticas, propriamente ditas, como sejam a Introdução à Ciência Política, os Sistemas Políticos Comparados, a Opinião Pública e as Teorias Políticas. (4) Por outro lado, as faculdades de direito confinam-se, estritamente, às disciplinas jurídicas propriamente ditas. (5)

Presta-se certa atenção na Turquia ao estudo comparado da administração, tanto nas faculdades de direito como na de ciências políticas, onde se verifica, ainda, uma considerável interpretação entre os programas das três seções a que já nos referimos.

De maneira geral, o ensino superior das ciências administrativas procura, onde ele é ministrado, atingir um duplo objetivo: o estudo científico desinteressado da administração e a preparação propriamente dita (direta ou indireta) para a função pública, ocupando este último, lugar preponderante.

(1) Atualmente o Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio é subvencionado apenas pelo Governo turco. As Nações Unidas limitam-se ao envio de técnicos.

(2) Desde a promulgação da lei orgânica de 25/6/1958, n.º 7.163, esse Instituto funciona independentemente.

(3) Deve-se indicar a recente criação da universidade técnica da Turquia e de Oriente Médio. Dotada de grande flexibilidade pela lei orgânica que a criou, 4/6/1959, n.º 10.222, ministrando ensino em língua inglesa, essa universidade se compõe de quatro faculdades principais: Arquitetura, Politécnica, Educação e Ciências Administrativas. Esta última faculdade é dividida em 4 departamentos: Administração Pública, Administração Comercial, («business administration»), Administração Industrial, Econômica e Estatística.

(4) Essa faculdade organiza, outrissim, há dois anos, cursos de doutorados, que conferem, graus de doutor em economia e doutor em ciências políticas.

(5) Não obstante, a Faculdade de Direito de Ankara pretende introduzir em seu programa um curso de administração pública.

b) Quadros institucionais:

O ensino superior é exclusivamente ministrado nas universidades e no Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio. Voltaremos a este assunto mais tarde.

Nas universidades, a forma institucional clássica é a da faculdade à qual podem, estar subordinados institutos especializados que se consagram à pesquisa científica e a estudos práticos. Esta universidade e estes institutos são organizados pelo Estado, do qual dependem financeiramente. O ensino nesses estabelecimentos é ministrado a estudantes comuns nas faculdades, a estudantes e funcionários nos institutos anexos.

No que se refere ao corpo docente, compõe-se o mesmo, em sua grande maioria, de professores de tempo integral. Entretanto, pode-se fazer um apelo a auxiliares que conheçam o aspecto prático do ensino, não podendo, o número destes ultrapassar a quarta parte do número de professores catedráticos. A lei orgânica das universidades, promulgada em 1946, estipula as condições de admissão ao magistério: os professores de tempo integral devem possuir diploma universitário, e são obrigados, após três anos de ensino na qualidade de professores-assistentes, a se submeterem a um certo número de provas, cuja aprovação lhes confere o doutorado, obrigatório para obtenção do título de responsável pelos cursos. O conhecimento de dois idiomas estrangeiros, a publicação de trabalhos originais e cinco anos de exercício na função de responsável pelos cursos são exigidos para a obtenção do título de professor. A experiência prática, se bem que não seja exigida, é sempre bem aceita.

O sistema de se exigir do professor tempo integral apresenta a grande vantagem de assegurar aos estudantes formação científica e metódica. Não obstante, implica também no risco de se generalizarem, demasiadamente, os problemas, de não se estimular os alunos para o estudo de casos práticos.

O Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio, possui um programa de estudos destinado exclusivamente a funcionários. Do ponto de vista estrutural, compõe-se de um Diretor Geral, de um Co-diretor, de um Conselho Acadêmico, de uma Comissão Executiva e de uma Secretaria Geral.

Cumprе salientar, ainda, a iniciativa do Ministério do Exterior, em matéria de aperfeiçoamento de funcionários. Este ministério organiza, atualmente, em colaboração com outros ministérios e com a Faculdade de Ciências Políticas, cursos com uma duração de 4 a 6 meses, destinados aos candidatos a subprefeito, que possuam, pelo menos, 2 anos de serviço e sejam licenciados em Direito ou em Ciência Política ou, ainda, que possuam um diploma equivalente, obtido no estrangeiro.

c) Estudantes

Para serem admitidos na universidade, os estudantes devem possuir diploma de ensino secundário, ter menos de 30 anos, ou, então, já haver prestado serviço militar. Na Faculdade de Ciências Políticas o limite de idade é de 25 anos, com exceção dos estudantes estrangeiros. Esta faculdade é, além

do mais, a única que organiza um exame vestibular e que fixa anualmente o limite de vagas, entre 100 e 200.

A Turquia, conta com um sistema de bolsas de estudo, organizado da seguinte maneira: os ministérios da Defesa Nacional e da Justiça financiam os estudos de alguns alunos das faculdades de direito, que se comprometem, voluntariamente, a servir o Estado na qualidade de juizes, durante um período que varia entre vez e meia e duas vezes a extensão dos estudos; por outro lado, a Faculdade de Ciências Políticas concede, anualmente, 40 bolsas, de acordo com os resultados dos exames de admissão, mediante o compromisso de os candidatos trabalharem para o Estado, nos setores correspondentes a uma das três seções de estudos escolhidas, ou de reembolsarem a instituição das despesas efetuadas.

De acordo com o método tradicional, os exames se realizam ao término de cada ano acadêmico (cada semestre para o Instituto de Administração Pública). Exige-se, nas faculdades de direito, que o aluno seja aprovado em dois exames escritos, cujas matérias são escolhidas anualmente, a fim de poder prestar exames orais. O sistema de exames orais é preferido nas universidades, mas, o Instituto de Administração Pública organiza, apenas exames escritos.

Os diplomas obtidos pelo estudantes (licença nas universidades, diploma e certificado no Instituto de Administração Pública) constituem documento comprobatório da aptidão e da capacidade dos candidatos, permitindo-lhes, ao mesmo tempo, acesso a determinados cargos públicos. A licenciatura em direito ou em ciência política, por exemplo, permite a admissão aos postos superiores da subprefeitura, da contabilidade pública, da fiscalização fazendária e da magistratura.

3. MÉTODOS DE ENSINO

O método de ensino utilizado continua a ser o de cursos *ex-cathedra*, a despeito de todos os inconvenientes por ele apresentado. A utilização deste método decorre da carência de material de ensino e do elevado número de alunos. Não obstante, a Faculdade de Ciências Políticas procura ir abandonando aos poucos esse método, a fim de o substituir por outro que permita aos estudantes uma participação mais ativa nos cursos. Ademais, essa faculdade tem registrado uma percentagem de aprovação nos exames bastante mais elevada do que a que se verifica nas faculdades de direito. Estas últimas procuram, todavia, modernizar as técnicas empregadas e apelam para cursos de ordem prática e para seminários, durante os quais, após a exposição feita pelo professor, discute-se um trabalho elaborado por um dos estudantes.

Outros métodos, como por exemplo, o do estudo de casos, de visitas aos locais de trabalho, de cursos dados por especialistas ou o intercâmbio de estudantes são ainda limitados, quanto à sua utilização. A Faculdade de Ciências Políticas e o Instituto de Administração Pública já organizaram algumas discussões do tipo painel («panel-discussions») e «mesas-redondas», nas quais tomaram parte professores, altos funcionários e estudantes. Este método obteve grande êxito e deu resultados deveras estimulantes.

De qualquer forma, não me parece possível adotar, exclusivamente, apenas um dos métodos de ensino acima citados. Cada um deles apresenta vantagens, mesmo o mais criticado de todos ou seja o tradicional método *ex-cathedra*. A melhor forma de se proceder parece-me ser a de se pôr em prática uma dosagem equilibrada das diversas técnicas, de acordo com as necessidades e a natureza das matérias a serem ensinadas, procurando-se fazer com que os estudantes participem mais ativamente das lições recebidas.

a) *Instrumentos de trabalho:*

Os principais instrumentos de trabalho de que dispõe as faculdades de direito e de ciências políticas não os manuais e as apostilas, editadas pelo professor. A maioria dos manuais é constituída de tratados de direito administrativo, porquanto a administração pública somente, agora, começa a se interessar por pesquisas mais pormenorizadas. Entretanto, existem traduções de trabalhos especializados, como os de MARSHALL DIMOCK, L.D. WHITE, SIMON, DOVEY, etc. Os tratados de direito administrativo concedem, na forma clássica, lugar de destaque à noção de administração em geral, à noção do ato administrativo, aos recursos contenciosos, às relações entre Estado e indivíduo, às liberdades civis e suas limitações, às empresas estatais e à função pública. Não se publicou, até o presente momento, na Turquia, nenhum trabalho com estudo de casos. Este método, porém, já foi utilizado algumas vezes e a colaboração das repartições públicas pode sempre ser obtida sem dificuldades. A Faculdade de Ciências Políticas, assim como o Instituto de Administração Pública empreenderam, em ocasião diversas, investigações pormenorizadas, entrevistas de maior profundidade e pesquisas sobre organização do trabalho, e sobre problemas ligados às eleições municipais e nacionais. Os membros do corpo docente têm sido recebidos nas repartições públicas com boa vontade e compreensão. O conceito do signo administrativo não constitui, via de regra, obstáculo de maior importância. Publicaram-se alguns resultados dessas pesquisas, utilizadas como material didático.

O Instituto de Administração Pública possui um modesto centro de documentação, enquanto que a Faculdade de Ciências Políticas, graças à colaboração da Universidade de New York, criou uma seção de administração pública em sua biblioteca. Esses centros e biblioteca estão à disposição dos alunos, dos professores, das instituições citadas e mesmo dos visitantes estrangeiros, mediante permissão especial. (6)

Cumpre salientar aqui que uma colaboração internacional, cuja finalidade seja obter o intercâmbio de certos instrumentos de trabalho, bem como a tradução e a adaptação de importantes obras, se apresentam como uma necessidade vital ao desenvolvimento futuro das ciências administrativas. Tivemos ocasião, não apenas de defender calorosamente esta causa, mas ainda

(6) No que se refere à documentação sobre a administração pública, assinalamos que o Instituto de Ciências Políticas, sob a jurisdição da Faculdade de Ciências Políticas, publicou, na primavera de 1959, uma bibliografia bastante pormenorizada em turco e inglês. Esta obra, escrita por A. Sturm e pelo Dr. C. Mihçioğlu, refere-se a todas as obras de administração pública e direito administrativo turco, publicadas em turco, inglês, francês e alemão.

de observar o êxito patente da colaboração internacional. Todos os organismos internacionais devem ser estimulados a intensificar seus esforços nesse sentido.

b) Ligação entre o ensino da administração pública e da administração de empresas particulares:

Anteriormente, a diferença entre os setores público e privado constitui um obstáculo à passagem normal das carreiras de administração pública para as carreiras privadas. Hoje em dia, a modificação radical das condições econômicas e dos conceitos sociais acelerou a mobilidade social.

Além disso, a remuneração mais alta, proporcionada pelos setores privados, constantemente provoca um afluxo para este domínio, se bem que, no passado, somente os altos cargos da administração gozassem de grande prestígio social. Atualmente, a evolução econômica atribuiu o mesmo grau de prestígio a setores privados.

Esta situação, sem diminuir a importância do ensino superior das ciências administrativas propriamente ditas, aumentou a da administração comercial («business administration»). Eis porque a Federação Ford subvencionou a Faculdade de Ciências Políticas de Istambul para a criação de um Instituto de Administração Comercial, equivalente a um Instituto de Administração de Ankara. Entretanto, a divergência que se verifica entre esses dois tipos de ensino sempre foi acentuada, visto que as bases intelectual são muito diversas. Algumas instituições, como as Universidades de Istambul, de Ankara e de Izmir podem ser consideradas, graças às suas escolas superiores de comércio, com o aptas a ministrar um ensino comum para os futuros candidatos aos dois setores. Podem falar de interpenetração dos programas em matérias como Direito Comercial, Contabilidade Pública e Economia Política. Todavia, não há praticamente nenhum contato entre os estudantes das duas disciplinas.

4. FUNÇÃO SOCIAL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

A Faculdade de Ciências Políticas, tendo ocupado durante longos anos lugar absoluto no campo da preparação para a função pública, exerce ainda uma influência muito forte sobre a atitude de seus antigos alunos. Revela-se essa influência, sobretudo, nos cargos de responsabilidade administrativa, onde os antigos estudantes da faculdade demonstraram uma iniciativa e uma habilidade executivas mais acentuadas, bem como se mostravam de um formalismo menos agressivo. Por outro lado, os estudantes das faculdades de direito afetam-se, por vezes, de um conformismo jurídico que se traduz em um papelório inútil.

A Faculdade de Ciências Políticas, com uma tradição de mais de 100 anos, desenvolveu um espírito de grupo que, por vezes, chegou até à resistência ativa. Assim é que um grupo de parlamentares, antigos alunos desta faculdade, opôs-se, com êxito, a um projeto de fusão entre a Faculdade de Direito e a de Ciências Políticas da Universidade de Ankara. A solidariedade que se verifica entre os antigos alunos da Faculdade de Ciências Políticas é tão acentuada, que se chega mesmo a insinuar pertencerem eles a uma

classe especial. À parte, porém, essas observações, não encontramos outros efeitos negativos nesse espírito de grupo.

A influência social desta instituição foi muito além da administração pública, na medida em que os antigos alunos ocupam postos importantes nas empresas privadas.

5. A PESQUISA CIENTÍFICA NO DOMÍNIO DAS CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O fato de haver ensino em nível superior das ciências administrativas muito tem contribuído para o desenvolvimento da pesquisa científica na Turquia. Os principais centros de pesquisa são o Instituto de Ciências Administrativas e Políticas da Faculdade de Ciências Políticas de Ankara, o Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio, o Instituto de Ciências Administrativas de Istambul, o Instituto de Direito Comparado de Istambul e o Instituto de Sociologia Jurídica da Faculdade de Direito de Ankara. O grau de autonomia desses centros de estudo varia de um para outro. Alguns, dentre eles, são dotados de personalidade jurídica e possuem orçamento independente, podendo ser considerados como inteiramente autônomos, a despeito dos laços que os prendem a suas respectivas faculdades. Entretanto, todos os Institutos são criados mediante decisão da maioria do Conselho Universitário, e possuem estatuto especial.

A administração pública, de seu lado, também vem tomando parte na pesquisa científica porquanto, há dois altos funcionários do Estado entre os cinco membros da comissão executiva do Instituto de Ciências Administrativas. Tal como sucede ao ensino, o objetivo da pesquisa científica varia de acordo com o caráter das instituições. Assim é que o Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio se dedica aos aspectos técnicos da administração, enquanto que os outros centros estudam a aplicação das diversas ciências sociais no domínio da administração pública. O Instituto de Ciências Administrativas por exemplo, efetuou um inquérito de natureza sociológica, com o auxílio de um jovem americano, T. J. Matthews, sobre o comportamento social dos estudantes das faculdades de direito e de ciências políticas, bem como sobre os funcionários. Este estudo foi iniciado em inglês e turco. (7) A Faculdade de Ciências Políticas, por outro lado, com o auxílio financeiro da FAO, realizou, em 1953/1954, o estudo da mecanização rural na Turquia.

A pesquisa influencia, incontestavelmente, o ensino, na medida em que focaliza, com o objetivo de estudá-los, os elementos vitais da administração (prefeitos e governadores, por exemplo) relevando certos fatos importantes que podem levar seja um aprofundamento do ensino ou, em casos extremos, à sua reforma.

(7) Um segundo inquérito de proporção considerável, efetuado dentro dos quadros administrativos teve por finalidade esclarecer diversos problemas de natureza jurídica, econômica, administrativa, social e política, relativamente aos prefeitos e sub-prefeitos da Turquia. Esta pesquisa constitui um trabalho coletivo, efetuado por uma equipe de jovens do corpo docente da Faculdade de Ciências Políticas.

Por outro lado, a própria pesquisa pode ser influenciada por elementos externos, tais como projetos de reforma, planos políticos, etc. Dentro desta ordem de idéias, podemos citar o estudo feito pelo Instituto de Administração Pública, relativamente ao conteúdo e à natureza dos recursos contenciosos, perante o Conselho de Estado ou o relacionado com a reorganização eventual do porto de Istambul.

Finalmente, (não sei se poderemos falar de pesquisa neste caso, mas o fato merece destaque), ocorre muitas vezes, que o Governo consulta os institutos de pesquisa sobre questões específicas, como por exemplo, a reforma da função pública.

Os resultados da pesquisa são publicados em revistas trimestrais das faculdades, ou sob a forma de brochuras e monografias pelos Institutos acima citados.

A pesquisa científica vem apresentando, no momento, um desenvolvimento bastante rápido. O interesse e a assistência de diversas organizações, como a Fundação Carnegie, a Fundação Ford, a UNESCO, a Assistência Técnica das Nações Unidas e o I. C. A., que financiam diversos projetos, têm contribuído, sensivelmente, para despertar viva atenção e promover grande atividade neste domínio.