

Ensaio de História da Administração

M. PIO CORRÊA JR.

VI — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FRANÇA DURANTE A REVOLUÇÃO

EM estudos anteriores, procuramos retratar o extraordinário desenvolvimento das instituições administrativas em França no fim do século XVII e na primeira metade do século XVIII, desenvolvimento êsse que vai, às vésperas da Revolução, oferecer o aspecto de uma estrutura administrativa extremamente complexa, demasiado centralizada, sem dúvida, mas compensando até certo ponto êsse defeito (que derivava inevitavelmente do caráter das instituições políticas) pela multiplicidade e sensibilidade das ramificações locais.

A decadência das instituições políticas servidas pela Administração devia acarretar nesta última algum entorpecimento, e assim sucedeu efetivamente; mas assim mesmo, nos anos de transição, na era turbulenta que vai desde os fenômenos de terror contagioso de agosto de 1789 até o estabelecimento do governo autoritário, capaz e enérgico do Comité de Salvação Pública, a máquina administrativa jamais perdeu de todo a impulsão, funcionou por assim dizer sòzinha, assegurando a continuidade da vida pública mesmo na ausência virtual de qualquer Governo, como foi o caso, por exemplo, desde a fuga de Varennes até a promulgação da Constituição de 1791. O Decreto de 12 de Germinal do ano II, que extinguiu o Conselho Executivo e com êle os Ministros, vai abolir funções políticas já privadas de qualquer expressão; mas êle deixará vivos e intactos quadros administrativos altamente competentes, sôbre os quais se esteará a ação da extraordinária ditadura legislativa que foi a do "*Comité de Salut Public*"

A bem dizer, o que o Decreto de 12 de Germinal extinguiu, não foram os Ministérios; e tanto assim é, que o Decreto de 14 de Frimário do mesmo ano, que foi a verdadeira Lei orgânica do Governo Revolucionário, os restabeleceu por assim dizer insensivelmente, embora com esta particularidade interessante (e sôbre a qual os tempos modernos bem poderiam refletir) que os novos "Mi-

nistros" perdem todo caráter político, e são definidos expressamente como "Chefes de Serviços".

Aquilo que o Decreto de Germinal aboliu efetivamente, foi a proliferação dos órgãos consultivos e judicativos no ápice da pirâmide administrativa, que nos últimos anos da Monarquia constituiu um dos traços marcantes do regime, reconstituindo de certo modo a "polisinódia" da Regência, sem melhor resultado do que esta. O caráter hesitante, timorato e desconfiado do último monarca acomodava-se bem de um regime de divisão de jurisdição e de responsabilidade que, deixando intacta a autoridade eminente da Coroa, evitava que o exercício dessa autoridade fôsse, de fato, acaparado por um ou vários ministros, diluindo-se, ao contrário, e "despersonalizando-se" em múltiplos Conselhos onde só a figura do Rei era fator constante e tinha consistência própria.

Praticamente até 20 de setembro de 1792, legalmente até o Decreto de Germinal, isto é, até 1.º de abril de 1794, a Administração francesa dividia-se entre nada menos de doze Conselhos, a saber:

- 1.º Conselho de Estado;
- 2.º Conselho dos Despachos;
- 3.º Conselho Privado;
- 4.º Conselho da Diretoria-Mor;
- 5.º Conselho da Chancelaria;
- 6.º Conselho *Real* das Finanças;
- 7.º Conselho *Real* do Comércio;
- 8.º Conselho das Finanças;
- 9.º Conselho do Comércio;
- 10.º Tribunal dos Feitos do Paço;
- 11.º Tribunal dos Marechais de França;
- 12.º As Comissões do Conselho *Real*, julgando em última instância na alçada administrativa.

O conjunto dêstes órgãos constituía o Conselho de Sua Majestade, órgão através do qual o Rei, Chefe da Nação, exercia as funções de Chefe do Estado, isto é, administrava o país; pois alguém demonstrará ainda, com mais competência do que

nós, que, às vésperas da Revolução, vinha-se esboçando nitidamente em França a noção do instituto constitucional já então plenamente desenvolvido na Inglaterra sob o nome de "*King-in-Council*" em que a presença do Rei no Conselho, e a do Conselho junto ao Rei, são reciprocamente indispensáveis para revestir de validade os atos do Poder Executivo agindo exclusivamente em sua esfera própria, isto é, diversos dos atos em que o Executivo sanciona ou completa a ação do Legislativo.

O Conselho de Sua Majestade, nos primeiros anos da Revolução, que são os últimos da Monarquia, confunde-se portanto efetivamente com a direção suprema da Administração Pública, acima e além dos Ministros, pelo simples fato que estes se englobam necessariamente no Conselho, só têm existência legal dentro deste, e são Secretários de Estado porque são Conselheiros de Estado.

A competência, a composição e a presidência desses diversos Conselhos variava profundamente. Nem todos eram presididos pelo Rei: este só presidia efetivamente o Conselho de Estado, que tratava dos negócios estrangeiros, o Conselho dos Despachos, que conhecia dos negócios interiores, o Conselho Real das Finanças e o Conselho Real do Comércio, estes dois últimos se diferenciando por aí dos simples Conselhos do Comércio e das Finanças, presididos pelo Ministro das Finanças. O Conselho Privado, o Conselho da Diretoria-Mor, e o Conselho da Chancelaria eram presididos pelo Chanceler de França, ou, quando o cargo não estivesse provido, pelo Guarda dos Selos, Ministro da Justiça.

De alguns desses Conselhos já nos ocupamos em outras ocasiões; vemos aqui, porém, recém-vindos, que procuraremos definir rapidamente. Para isso, muito nos ajudará um curioso depoimento, o de Bernard-François Balzac, cujo filho mais velho, Honoré de Balzac, devia se tornar uma das grandes celebridades literárias do século XIX. O pai do autor da "*Comédie Humaine*" era com efeito, um sobrevivente da velha Administração Real, e o tipo acabado desses funcionários de carreira, alheios a tudo quanto não é burocrático, que ainda hoje povoam as repartições francesas, e que atravessaram impávidos as povoações da ocupação inimiga e as lutas da libertação, assim como o velho Balzac serviu sucessivamente, com igual indiferença aos regimes políticos, a Monarquia absoluta, a Monarquia constitucional, a Convenção, o Diretório, os dois Consulados, o Império, e a Monarquia restaurada, ao

tudo quarenta e três anos de serviço público, desde 1776 até sua aposentadoria em 1819.

A essa aposentadoria devemos uma curiosíssima documentação sobre os Conselhos Reais, pois, para obtê-la, o velho funcionário do Ministério da Guerra viu-se na obrigação de fazer a prova de seu tempo de serviço, e das funções que exercera anteriormente ao seu ingresso nos quadros daquele Ministério. Verificamos, assim, que se achava então perfeitamente definida, pelo menos, a delimitação das alçadas de competência dos vários Conselhos, questão que ainda nos deixava perplexos ao estudarmos a organização do Governo cem anos antes. Sem dúvida, o conjunto inteiro continua a fundir-se, constitucionalmente falando, no conceito comum e na origem única do *Consilium Regis* medieval do qual fluíram, por processos diversos, todos esses órgãos; mas cada um já encontrou a sua esfera exata e atividades, acantonou-se em seu setor particular. Alguns surgiram em época recente, obedecendo evidentemente a uma preocupação de especialização, que atinge também os órgãos preexistentes. Entre eles está o "*Conseil de la Grande Direction*", que funciona nitidamente como um Tribunal dos Feitos da Real Fazenda. O Conselho Real do Comércio e o simples Conselho do Comércio não se diferenciavam entre si unicamente pela composição: o primeiro era propriamente um Tribunal de Comércio, conhecendo de toda sorte de causas comerciais em que a Coroa fôsse parte, inclusive de falência, como a do banqueiro Baudard de Vaudésis, Barão de Saint-James, Tesoureiro Geral da Marinha, cujo nome ainda se prende a um recanto do "Bois de Boulogne", frente ao qual se ergue ainda hoje sua suntuosa casa de campo, que devia abrigar mais tarde Luciano Bonaparte. Já o simples Conselho do Comércio era antes qualquer coisa como o nosso Conselho Nacional de Economia, órgão consultivo e técnico, incumbido de elaborar diretrizes para a política geral do Governo em matéria econômica, cumulando aliás essas funções com as de um verdadeiro Conselho de Tarifas.

Está bem de ver que essa extraordinária complexidade de órgãos intervencionalizados, todos teoricamente consultivos, alguns propriamente judicativos, inclusive no cível e no crime como o Tribunal Soberano dos Pleitos do Paço Real (que conhecia de recursos extraordinários, julgando em última instância, como no famoso caso Calas) criava sérios problemas de Governo, pois o sistema, concebido talvez para limitar os abusos do

poder, cerceava na realidade o seu legítimo uso, submetendo a marcha dos assuntos administrativos, já prejudicada por uma excessiva centralização, às delongas e trâmites da passagem em pauta de julgamento, já que a grande maioria dos negócios públicos era despachada, quer com prévia audição do Conselho competente, quer pelo próprio Conselho em grau de recurso da decisão do órgão executivo competente. A crise revolucionária fará sentir justamente a necessidade de um Governo mais nervoso, mais vivo, mais capaz de ação imediata e de reflexos rápidos. Na verdade, a prática antecipou-se à lei, e o Decreto de Germinal extinguirá órgãos praticamente defuntos desde o início da sessão da Assembléia Legislativa e semi-paralisados já desde a Constituinte. A prova é que o velho Balzac tendo desempenhado, em comissão, as funções de Tesoureiro da Repartição Central de Forragens do Exército do Norte, de 1.º de maio a 1.º de setembro de 1791, deporá mais tarde que o seu substituto interino teve nesse espaço de tempo "muito pouco que fazer". De regresso a Paris, êle reassume as funções de Secretário do Conselho, mas é nomeado, cumulativamente, tesoureiro militar, depois Diretor da Contabilidade no Ministério da Guerra, cargo que conserva até 16 de outubro de 1793: até êsse momento, em plena República, às portas do Terror, os velhos conselhos existiam ainda teoricamente, reuniam-se às vezes, embora "raramente", e a respectiva Secretaria trabalhava ainda, registrava, publicava, passava certidões, tudo, dirá Balzac pai vinte e cinco anos depois, "com tanta ordem e exatidão", que nunca, mais tarde, formulou alguém qualquer reclamação.

Balzac está em Paris em 20 de junho, em 10 de agosto de 1792, em 21 de janeiro de 1793; através de arruaças, combates, assaltos, execuções capitais, êle e seus colegas trabalham metódicamente e silenciosamente; mas os tempos exigem uma nova Administração e, muito antes do Decreto de Germinal que varre de suas repartições os zelosos funcionários dos Conselhos, ela já vem se fazendo como que espontaneamente, criando os vigorosos órgãos de Governo que permitirão ao Comitê sôbre-humano a sua ação salvadora, desde o fato, por si só quase milagroso, de conservar efetivamente a autoridade do Governo central sôbre um território convulsionado pela guerra civil, atacado através de tôdas as suas fronteiras externas, bloqueado ao longo de tôdas as suas costas.

A crise política de 1789 — 1791, paralisando pouco a pouco o Poder Central, às vêzes por vontade própria dêste último, empenhado que estava

o Governo em "sabotar", diríamos nós hoje, as novas instituições, deixou o campo livre, ou melhor, conduziu necessariamente, a um extraordinário movimento de descentralização, que cvitou efetivamente que se propagasse à periferia viva do país a inércia que aos poucos paralisava a cabeça pensante do Governo e seus centros motores. A transação parece brusca e quase que absurda, entre a extrema centralização da administração antes da Revolução, e a absoluta descentralização que aparece desde 1790; mas, na realidade, ocorreu simplesmente que os órgãos locais e ainda ativos da velha Administração foram englobados e recolhidos dentro de uma estrutura nova, em um ambiente mais propício e uma atmosfera vivificante, passando sem transição e sem solução de continuidade a atuar dentro do quadro geral do novo Governo, e em benefício, ou melhor, sob a forma, de seus novos órgãos locais, que são essencialmente os órgãos municipais.

Com efeito, a mais ampla autonomia municipal sucedera ao caráter unitário do antigo regime, sem prejuízo, porém, da unidade nacional, mas antes sobrepondo-se aos velhos particularismos provinciais. E essa autonomia é não só política, mas também administrativa, já que a autoridade Departamental lançava e arrecadava as contribuições diretas, recolhia a sua própria cota das mesmas e com ela custeava o ensino, a magistratura, a política, as obras públicas, a assistência social, o fomento agrícola, e a saúde pública; substituindo-se, em uma palavra, ao antigo Intendente Real em tôdas as suas funções.

Com uma vantagem, porém: é que, ao passo que os Intendentes contavam com um funcionalismo de carreira, competente e dedicado, mas extremamente escasso, a Administração revolucionária poderá, guardando êsses elementos preciosos, ampliar seus quadros quase que ao infinito, apelando para o zêlo benevolo dos cidadãos mais cultos, que a exaltação patriótica do momento impelirá a abraçar o serviço público civil sempre que, por inclinação ou por deficiências físicas, êste lhe pareça preferível ao serviço das armas. Veremos surgir assim, ao lado do burocrata pontual e meticuloso do Antigo Regime, que se conserva imperturbável em seu pôsto, um novo tipo de funcionário de igual competência, animado de um zêlo ardente pela causa pública, de uma dedicação fervorosa e sem limites, que Anatole France descreverá magistralmente no tipo de Fortuné Trubert, tuberculoso, escarrando sangue, e trabalhando doze a quatorze horas por dia pela Pátria ameaçada,

“sem ver a desproporção entre a enormidade da tarefa e a insignificância de seus meios, tanto se sentia unido a todos os patriotas no esforço comum, tanto fazia com a Nação um só corpo, tanto sua vida se confundia com a vida de um grande Povo”.

Estes funcionários improvisados são os combatentes voluntários da retaguarda no gigantesco esforço de guerra da Nação, e graças a eles será possível ganhar a batalha na frente interna. Eles estão presentes em todos os escalões desde a Secretaria da Convenção até as humildes comunas rurais. Porque a autonomia administrativa se estende às menores circunscrições, e a essas, mesmo, muito especialmente favorece. As comunas rurais, os distritos urbanos, têm atribuições extensas em todos os domínios da administração: e graças a isso, mesmo quando a Administração Central se acha ou acéfala ou acaparada por questões de vida ou de morte, a França é policiada — porque disso cuidam os Comitês de Polícia locais — e esforço de guerra é mantido uniforme — porque os recompletamentos em pessoal e as requisições de material e de animais são asseguradas localmente em milhares e milhares de comunas —, as vias de comunicação são conservadas, as escolas e os hospitais funcionam, as cidades são abastecidas, as matérias-primas chegam aos centros industriais. Quase tudo isso é esforço local, é obra de muitos e muitos milhares de administradores e de funcionários benévolos e anônimos, enquadrados, muitas vezes, por veteranos fiéis ao dever funcional, embora insensíveis às peripécias políti-

cas: como, entre muitos outros, êsse Gatien Boucher, deputado no fim do império, mas que desde 1780 até 1809 desempenhou sem interrupção o cargo de Engenheiro-Inspetor de Pontes e Calçadas, que seu pai já exercera antes dêle.

De mais a mais, a perfeita clareza e uniformidade da hierarquia político-administrativa vinha definir e harmonizar as relações entre alçadas diversas, e o próprio jôgo dos negócios do Governo. Comunas, cantões, distritos e departamentos, superpondo-se sem atrito apreciável, absolutamente uniformes dentro de cada escalão, agindo no exercício de atribuições bem definidas, asseguravam em todos os assuntos administrativos essa perfeita e paralela distribuição da autoridade e da responsabilidade na qual o Império Napoleônico vai se inspirar para dotar a França de uma estrutura administrativa suficientemente equilibrada e flexível para perdurar até os nossos dias.

Foi dentro dêsse quadro que o Comitê de Salvação Pública pôde desenvolver a sua ação titânica. A velha Administração Real desapareceu insensivelmente: mas uma nova Administração está viva e presente, saída do próprio seio da Nação e identificada com esta, capaz de todos os milagres para salvar a Pátria e a Revolução. E no ápice, êste extraordinário grupo de administradores: sete advogados provincianos, um fidalgo, dois capitães, um ator e um pastor protestante, que durante os doze meses decisivos vão governar dentro de um regime de “sangue, suor e lágrimas” — mas vão fazer brotar do chão os recursos necessários para vencer a lógica dos fatos, domar a rebelião, repelir a invasão, e cimentar imperecivelmente a sagrada unidade da Pátria.