

# Ensaaios de História da Administração

M. PIO CORRÊA J.

## I — Como nasceu o Serviço Público na Inglaterra

O Serviço Público, em nossa época, acha-se a tal ponto entretido com a vida de todos os dias, êle penetra e permeia por assim dizer a tal ponto a existência de cada particular em seus atos mais corriqueiros, desde o nascimento até a morte, a Administração é tão onipresente, ela intervém tão intimamente em todos os aspectos da atividade nacional, que resulta difícil imaginar que momento houve em que o vasto aparelhamento que hoje nos envolve, protege, dirige e mesmo governa (pois cada vez mais governar é administrar) ensaiou-se tímidamente em toscos esboços, partiu de um embrião apenas reconhecível, para lançar pouco a pouco as ramificações que vieram a se transformar com o correr dos tempos na complexa estrutura burocrática dos Estados modernos.

Pareceu, pois, interessante à "Revista do Serviço Público" historiar a gênese e a evolução do sistema do qual ela é em nosso país um aspecto e até o próprio espelho, iniciando êsse estudo por um dos países que ofereceram ao mundo maior contribuição no que se refere ao desenvolvimento dos institutos de Direito Administrativo, e nos quais o Serviço Público adquiriu maior perfeição.

Vamos, portanto, estudar em rápidos traços como a Administração Pública, na Inglaterra, cresceu em importância *pari passu* com o poder político central, para logo se diferenciar nitidamente dêste e se fazer do mesmo um instrumento aperfeiçoado e fiel, sem dúvida, mas servido por um pessoal e animado por uma mentalidade totalmente diversos dos que caracterizavam os círculos propriamente políticos.

Bem cedo, com efeito, distinguiremos na Inglaterra os traços marcantes do seu Serviço Público: essa continuidade imperturbável de diretrizes através das vicissitudes políticas, essa fidelidade inabalável antes ao Estado do que aos Governantes, antes à Coroa do que ao Rei ou aos Ministros.

Mais cedo que em qualquer outro país, a noção de Serviço Público, de órgãos permanentes da Administração Pública, se delineou e consolidou na Inglaterra. Existem motivos para isso: a própria exiguidade do território sôbre o qual a Coroa exercia originariamente a sua autoridade favoreceu a ação dos órgãos de Governo, e a homogeneidade do regime administrativo. Por outra parte, antiqüíssimos costumes, impostos pela fôrça da necessidade, haviam temperado o particularis-

mo local característico do sistema feudal, de modo a fazer passar nos hábitos nacionais a noção de um direito da Coroa a uma contribuição comum de todos os habitantes.

E' êsse um ponto de importância absolutamente capital, pois um dos grandes empecilhos que se opuseram, no Continente, ao desenvolvimento de um Poder Central administrativamente organizado, foi a teoria ortodoxa feudal, segundo a qual o Rei não era senão o primeiro dos Barões, Príncipe mas não Soberano único e exclusivo. Philippe de Beaumanoir — que foi no entanto um dos grandes doutrinários do poder Real em França — reconhecia ainda em fins do século XIII que "chaque Baron est souverain en sa baronnie".

Na Inglaterra, ao contrário, as vicissitudes dos tempos, e principalmente a constante ameaça das invasões escandinavas, conservando ao Rei as funções efetivas de cabo de guerra, haviam congregado a Nação em tórno dêle, e feito admitir, sob a forma do *Danegeld*, ou contribuição regular para a defesa nacional, o princípio da tributação permanente, base de toda Administração. Em França, cumpre não esquecer-lo, na mesma época êsse princípio era ainda resistido, não se concebendo a tributação sob outra forma senão a feudal, isto é, esporádica e limitada a casos bem determinados: o velho *auxilium*, circunscrito, conforme o costume local, a três ou quatro "casos", a saber: resgate do suzerano se feito prisioneiro, recebimento de seu filho mais velho na ordem de Cavalaria, casamento de sua filha mais velha — êsses os três casos universalmente reconhecidos; e, no quarto caso, onde aplicável, partida do suzerano para a Cruzada. Êsses quatro casos eram válidos para qualquer vassalo, relativamente a seu suzerano imediato, fôsse êste o Rei ou não; fora dêles, argüia-se que não havia direito a contribuição.

Sem dúvida, essa situação vai se inverter com o tempo: a França marchará cada vez mais para o absolutismo fiscal, enquanto que na Inglaterra o voto do Orçamento pelas Câmaras cedo se erigirá em dogma constitucional. Mas subsiste o fato que, na origem, a monarquia francesa teve que lutar duramente para quebrar o molde feudal do Estado, ao passo que na Inglaterra a centralização administrativa foi coeva da Realeza, e favorecida ainda pela ausência de grandes Barões cujo poder fôsse capaz de contrabalançar o do Rei.

Na verdade, êste último deve muito de seus poderes aos vestígios do rude governo de seus predecessores dinamarqueses, e a começar pelo *Danegeld*, originariamente tributo ao invasor de-

pois transformado em verba militar para conter as invasões, mas principalmente importante como símbolo de um direito que não mais seria contestado, mesmo depois da abolição do Danegeld em 1165. A Magna Carta submete a *cifra* da tributação à apreciação dos contribuintes, mas não contesta o princípio da mesma, contanto que o seu produto sirva "ao bem comum do Reino inteiro".

O Programa de Wallingford, em 1153, demonstra que, mesmo sob o débil Estevam de Blois, a Nação esperava do Rei o desempenho de funções administrativas extensas e complexas; como fôsem policiar o Reino, manter a ordem pública, fomentar o comércio e a agricultura, saquear a moeda, e nomear autoridades locais idôneas. Mas o advento dos Plantagenets é que vai consagrar o impulso do aparelhamento administrativo inglês: Henrique II de Anjou será, como Luiz XI em França mas três séculos antes dêste, o fundador do Estado no sentido moderno, isto é, na antítese do sentido feudal.

Na alvorada do Império Angevino, os instrumentos de Governo eram ainda, teoricamente, os do Conquistador e os dos Reis saxões seus antecessores; e, mesmo, Henrique II tomará por modelo em muitas coisas o seu homônimo, Henrique I "Beauclerc". Mas os tempos eram outros: e se em princípio o Governo se confundia com o quadro da "Côrte Real", *Curia Regis*, na prática vemos já se esboçar uma especialização e até, embora ainda imprecisos, os contornos de institutos nossos contemporâneos. A terminologia é tenaz, na Inglaterra: essa *Curia Regis*, nós ainda a conhecemos, é a Côrte de Saint-James de nossos dias; mas outros termos surgem, que irão pouco a pouco se revestindo dos próprios atributos que nós hoje lhes reconhecemos. Outros, porém, mais antigos, definirão e morrerão.

A *Curia*, a Côrte, tem por sede e núcleo o Paço, *Domus Regis*, a Casa do Rei; e esta por sua vez gravitava originariamente em torno da Câmara e do Gabinete Real, centro e cabeça do Governo porque continham a pessoa do Rei. Oficialmente, toda a Côrte é órgão de Governo: em direito feudal, a Cúria é o conjunto dos vassallos que vem prestar junto ao Rei o serviço feudal do *consilium*, ajudá-lo com suas luzes: direito quase tanto como dever do vassallo. Na prática, de há muito os Reis da Inglaterra vêm desencorajando, entre os seus vassallos, o costume de meter o bedelho em assuntos de Estado. A Côrte vai assumindo o seu aspecto moderno, apolítico e todo mundano. O Governo vai se fechando no círculo mais limitado do Paço, e mais especialmente da Câmara e do Gabinete, entre validos e familiares. Mas, sobretudo, êle vai necessitando, e pela necessidade criando, novos órgãos, especificamente administrativos, onde vamos distinguir nitidamente o serviço da pessoa do Rei — que fica afeto aos dignitários da Casa Real — e o serviço do Estado, o Serviço Público tal como o entendemos.

Desde muito cedo, a Cúria se condensara, para suas funções consultivas, em um Conselho, *consilium*; e, fato significativo, os Reis sempre ha-

viam mostrado tendência a afastar dêsse Conselho os Grandes Oficiais hereditários, para se cercar de letrados, clérigos ou legistas: esboçava-se a especialização, e teremos aí, positivamente, o embrião do Conselho Privado de nossos dias. Mas o primeiro órgão que surge como repartição administrativa, incumbida da execução das decisões governamentais, é a Chancelaria.

Efetivamente, todo ato do Governo devia ser autenticado pela Chancelaria e selado com o Grande Sêlo do Reino, e isso desde tempo imemorial. Ora, a complexidade crescente dos negócios públicos cedo fêz com que o Chanceler, personagem indispensável como guardião do Grande Sêlo, emergisse de sua pristina situação de simples serviçal do Paço para chefiar um verdadeiro Departamento e revestir-se de uma dignidade excepcional. Sob os primeiros Plantagenets, êle será salariado, e largamente, à razão de 500 marcos de prata anualmente, elevados para 500 libras esterlinas em fins do século XIII. E' desnecessário encarecer a importância dêsse fato: a percepção de um salário tornava o Chanceler estranho à esfera feudal, em que o serviço da Côrte era, ou um dever, ou uma recompensa em si; fazia-se agora do personagem um "empregado público".

E' que ao mesmo tempo a Chancelaria vai se alheando ao Paço e à Cúria, vai começando a viver uma vida autônoma. O seu pessoal administrativo, primitivamente recrutado entre os amanuenses do Paço, vai-se segregando aos poucos, constituindo um corpo à parte, que só responde perante o Chanceler e só faz o serviço dêsse. Mas, por outra parte, a Chancelaria, que nascera como uma espécie de Secretaria Geral do Governo, tende também, e rapidamente, a se especializar em assuntos de ordem judiciária, a assumir portanto a feição que hoje apresenta, testemunhando essa direta filiação pela manutenção ininterrupta dos mesmos "Rolls", ou registros judiciários, desde Ricardo Coração-de-Leão até a presente data.

Essa especialização patenteou a necessidade de outro órgão, menos aparatoso, e menos lento em seu funcionamento, para expedir os assuntos correntes. Ao Grande Sêlo do Reino, de difícil manuseio dado o cerimonial que o cercava, veio se justapor o Sêlo Privado — que ainda hoje sobrevive, como se sabe. Nos séculos transcorridos, muitos Departamentos foram criados, que despacham os assuntos outrora expedidos pelo Conselho Privado; mas êste de sua longínqua origem conservou bem reconhecidas as características essenciais e soberanas: a universalidade da alçada, quer no contencioso, quer no judiciário; como mais alto Tribunal do Reino e do Império, e o fato de não lavrar sentença em nome próprio, e sim "recomendar humildemente ao Rei" a adoção de um simples parecer. Em pleno século XX, ressurgiu assim através do Conselho Privado a figura dos velhos Reis Plantagenets, administradores e justiceiros, empunhando na destra o cetro do Governo e na sinistra a "mão de justiça" — não como representações simbólicas e sim como expressões de uma realidade.

Dir-se-á que o Lord Chanceler ao tempo de Ricardo Coração-de-Leão ou de João-sem-Terra,

ainda oferece um aspecto híbrido, metade magistrado, metade Ministro da Justiça: mas esse aspecto híbrido, êle continua a oferecê-lo ainda hoje, e nosso contemporâneo Lord Jowitt, exatamente como os seus longínquos antecessores Guilherme Longchamp ou Hubert Gautier, tem por assim dizer um pé no Poder Executivo e outro no Poder Judiciário, ora preside um Tribunal Superior de Justiça, ora administra, como agente da Coroa, as Justiças de Inglaterra. Em outras palavras: a Chancelaria, tal como a conhecemos, já está bem reconhecivelmente delineada desde o século XIII.

Ao passo que se notava uma concentração dos serviços judiciários — aliás necessariamente muito ativos nessa época de chicana e rabulices infundáveis — fazia-se necessária, e efetivamente se desenhava, uma especialização noutra domínio: o das Finanças.

Em época muito recuada, talvez sob Henrique I (rei letrado e progressista, muito pouco "feudal", significativamente apelidado "Beauclerc", "o ilustrado"), destaca-se da Cúria outro ramo, também fadado a uma longa história: o *Exchequer*, nome que ainda hoje usamos para o mesmo órgão. *Exchequer* vem do francês "*échiquier*", tabuleiro de xadrez: do pano enxaquetado, ou seja, quadriculado de branco e negro, que cobria originariamente a mesa perante a qual vinham os funcionários prestar contas do emprêgo dos dinheiros do Rei. Já em fins do século XII vemos o *Exchequer* assumir a dupla forma que não mais perderá: um Tribunal de Contas e uma Tesouraria. Sobre o seu funcionamento possuímos um depoimento preciso: o titular do cargo, Richard Fitz-Néel, deixou-nos no *Dialoguss de Scaccario* a descrição exata de como funcionava o *Exchequer* no ano da graça de 1177. Não era tão diferente de hoje. Como Tribunal de Contas, o *Exchequer* julga as contas de todos os funcionários incumbidos da gestão de dinheiros públicos; como Tesouraria, êle preside às operações da receita e da despesa. O Chanceler do *Exchequer* já existe; os atuais Lords do Tesouro chamam-se ainda Barões do *Exchequer*; mas já vai se constituindo em torno dêles um pessoal especializado de escriturários e contadores, que tenderá a permanecer nos cargos de modo vitalício, e que já é "funcionalismo público".

Os recursos com os quais conta essa administração financeira são, também, bastante modernos: o Rei de Inglaterra pouco se interessa pelos velhos tributos feudais, de aleatório rendimento, e cria fontes de receita que nos ficaram, a começar pelas Alfândegas, fundadas como serviço administrativo regular por volta de 1275. No mesmo ano, se regulariza e se começa a erigir em regra a tributação dos bens móveis. A coleta dêsses impostos exigia, evidentemente, um pessoal numeroso e algo instruído, que era remunerado pela Coroa e a ela prestava juramento: novo contingente de "funcionários públicos" bem modernos, que em plena Idade Média em nada mais se prendiam ao sistema feudal.

No fim do século XIII, a máquina administrativa essencial, já está montada, e em Westmins-

ter, no mesmo lugar que hoje: o Rei pode se ausentar, ir para a guerra ou para a caça, levando com êle a Côrte palaciana: não importa, os funcionários ficam, a Administração funciona sôzinha, recolhe as rendas, autoriza as despesas, assegura a polícia e a justiça: o Serviço Público Civil já nasceu.

Do mesmo passo, porém, outros serviços vão se estiolando pouco a pouco, e não sobreviverão: justamente aquêles que muitos Reis cercarão de mais carinhos, porque são ligados à sua pessoa, porque são os instrumentos naturais de seu poder pessoal. São êsses os serviços do Paço propriamente dito, como distinto da Côrte: a Câmara e o Gabinete, que têm desde sempre o seu próprio arquivo, a sua própria Tesouraria — que é a "Privy Purse", a caixa particular do Rei. Ali fica o Sêlo Privado; ali se formou um núcleo de funcionários da confiança pessoal do Rei, o equivalente a uma Casa Civil, uma Secretária Particular. Até fins do século XIII, os Reis poderão governar quase que só através dos serviços áulicos, e até recolher a receita pública diretamente para a caixa particular, sonogando-as ao Exchequer, ao Real Erário propriamente dito. O recrutamento dos chefes da Chancelaria e do Erário entre o pessoal do Gabinete e da Câmara assegurava o sucesso da manobra.

Mas já no século XIV o vigilante instinto nacional fará frente ao perigo encerrado nesse sistema. Nos primeiros anos do século, o Parlamento exige e obtém, que o Gabinete se limite à administração do Paço, e preste contas ao Exchequer; enquanto que o detentor do Sêlo Privado será responsável perante o Parlamento e pouco mais ou menos subordinado à Chancelaria.

Se, porém, tanto o "Privy Seal" como o "Privy Purse" conseguirem sobreviver até hoje, embora cerceadas as suas atribuições, uma outra série de funções será paulatinamente relegada às sombras do passado: são as dos Grandes Oficiais da Coroa, os dignitários do Reino, hereditários ou não, Mordomo-Mor ou Senescal (*dapifer*), Copeiro-Mor, Camareiro-Mor, Condestável, Marechal, etc. De todos êles, só subsiste o Camareiro-Mor, que guarda aliás, mesmo fora de suas funções em Palácio, atribuições administrativas consistindo na censura teatral e na administração de tudo o que diz respeito às casas de espetáculo. Com esta exceção, que é um curioso exemplo da pertinácia das instituições na Inglaterra, observamos que o luzido cortejo dos grandes dignitários feudais passou para o plano das curiosidades históricas; e, acotovelando para um lado êsses fortes Barões couraçados de ferro, êsses pomposos prelados de mitra e báculo, adiantou-se ao proscênio da História uma figura bem menos pitoresca, um clérigo de severo traje negro, com tinteiro e penas suspensas à cinta; é o antepassado direto do *Civil Servant* de hoje, que, de jaquetão negro e calça listada, com o guarda-chuva cuidadosamente enrolado que é como uma insígnia profissional, podemos hoje ver atravessar Whitehall a caminho de sua repartição, como o fizeram antes dêle gerações incontáveis de burocratas.