

Ensaio de História de Administração

M. PIO CORRÊA JR.

II — COMO NASCEU O SERVIÇO PÚBLICO EM FRANÇA

A ECLOSÃO, em França, do Estado no sentido moderno da palavra foi retardada por empecilhos que a Inglaterra não conheceu e, principalmente, pela falta de coincidência entre a autoridade política da Coroa e a sua autoridade administrativa.

Na Inglaterra, o Rei normando fôra o Rei da conquista, chefe incontestado de um corpo expedicionário cuja disciplina fôra um fator essencial do sucesso; consumada a vitória, a coesão e a disciplina continuavam a ser imprescindíveis para a manutenção da autoridade de uma minoria sôbre a massa autóctone.

Além disso, vencedores e vencidos, normandos e saxões, estavam ainda muito próximos da barbárie ancestral, dos costumes germanos e escandinavos que concentravam fortemente a autoridade política nas mãos do Cabo de Guerra, e sôbre os quais o feudalismo ocidental não tivera ainda tempo de se enxertar sôlidamente. Guilherme, o Bastardo, se assenhoreara de um país ainda pouco evoluído desde os costumes tribais da invasão anterior, desde o socialismo primitivo do *clan* germânico, em que não havia propriedade senão pública, e essa nas mãos do Rei.

Não teve êle dificuldade, pois, em estabelecer um regime administrativo e fiscal fortemente centralizado e eficaz, e só muito mais tarde a vinculação do Reino insular com o Império continental angevino virá trazer à dinastia seguinte os problemas de um turbulento feudalismo e de reivindicações de autonomia local.

Em França, nada de parecido. Ao tempo em que o Coração-de-Leão ou mesmo o pusilânime João-Sem-Terra cobravam regularmente impostos e faziam figura de Chefes de Estado, um Filipe Augusto, que era no entanto uma rude figura de batalhador e um Rei autoritário se jamais houve, continuava a oferecer o aspecto de um simples Feudal cuja coroa mal o diferenciava dos grandes vassallos; contentando-se de perceber, de modo intermitente e esporádico, os subsídios feudais. Tôda a diferença aí está: o tributo feudal é uma contribuição *voluntária*, resultante de um contrato bilateral e não, como a tributação moderna (que nesse ponto, retorna à da antiguidade) *imposta* unilateralmente pelo Estado, no exercício do soberano *jus imperii*.

Na verdade, os Reis de França nunca perderam, dentro da estrutura feudal que pouco a pouco se elevava em tórno dêles, ameaçando englobar a Realeza, a noção da Soberania e a aspiração ao exercício dêsse mesmo *jus imperii*; mas será preciso aguardar os Valois e a renascença do Direito Romano para que aquêle direito se afirme incontestado.

Assim mesmo, e com os elementos de que se podem valer conforme as conjunturas políticas, vão os Reis pouco a pouco edificando um aparelho administrativo, criando instrumentos de Governo, um sistema tributário, uma organização judiciária. O ponto de partida será, como na Inglaterra, a velha *Curia Regis*, a "Côrte", núcleo e símbolo por excelência da autoridade Real, cuja recordação será conservada na nossa própria terra, e até neste século, como sinônimo da sede do Governo.

Vem de muito longe a "Côrte"; vem, sem dúvida, da *Curia Imperial* romana, mas através do *comitatum*, da comitiva de guerreiros e sacerdotes dos Reis francos e merovíngios; depois plasmada sob os carolíngios na recordação reavivada da instituição romana, mas nunca mais perdendo o sabor germânico da Assembléia dos principais do Reino. Os carolíngios, retomando ainda uma noção romana, criaram o *Palatium* como sede física e ambiente moral para a *Curia*, vinculando ao "Paço", à morada dos Reis, o exercício das funções deliberativas e judicativas que os antepassados germânicos haviam exercido freqüentemente, senão ordinariamente, em campo aberto, ao sabor da existência errante das hordas e como que em uma afirmação da natureza antes de tudo militar e coletivista do Estado franco. Em campo aberto era o Rei merovíngio admitido ao trono por eleição dos guerreiros, e pelo instrumento ritual da elevação sôbre o escudo a ombros de seus soldados; em campo aberto se procediam às deliberações e à partilha da prêsa de guerra, operações embrionárias das futuras funções legislativas e fiscais.

As instituições palatinas vão modificar tudo isso ainda na Alta Idade Média; afirmando o caráter sedentário do Governo (embora ainda sujeito êste a deslocamentos periódicos), e a fixação do poder político dentro dos limites territoriais permanentes...

A *Curia* palatina vai, como na Inglaterra, proliferar abundantemente em ramificações diversas, mais tardiamente do que no Reino vizinho, mas com maior riqueza e complexidade de órgãos derivados; sob o impulso de um pensamento central

quase sempre mais forte, mais esclarecido, mais bem servido e, sobretudo, mais *nacional*.

Enquanto um Coração-de-Leão malbaratava o seu reinado batalhando ao longe, indiferente a uma terra cuja língua nem sequer falava, enquanto um Príncipe Negro consumia a flor e a esperança de sua dinastia em correrias de rapina e guerras de golpe de mão, sem sentido construtivo nem plano político, em França, Filipe Augusto e São Luiz já tinham uma noção bem desenvolvida da identidade essencial entre a Coroa e a unidade nacional e a própria vida do país como individualidade política. De tôdas essas noções, no seu papel histórico inegável de idéias-fôrças, a *Curia* foi o primeiro instrumento.

Para começar, ela vai diferenciar o aspecto palatino do aspecto palaciano, desvencilhar-se da aglomeração amorfa e ociosa dos cortesãos para envolver espontâneamente métodos e órgãos de trabalho. E, paralelamente (operação mais delicada e mais grave), ela vai dissociar-se aos poucos, não da pessoa, mas da presença do Rei.

A seleção elementar, a primeira triagem, o rompimento original com o padrão feudal vai ser o "Grande Conselho", *Magnum Consilium*. Segundo a doutrina feudal, todo vassalo direto pode, e deve, auxiliar de suas luzes o Rei seu Senhor, mas êsse auxílio os Reis de França o dispensarão sempre que possam, por perigoso da parte dos Grandes Vassalos, por inútil da parte dos pequenos. Êles vão criar, portanto, como primeiro germe, de um aparelhamento administrativo, um órgão deliberativo, composto de homens à sua devoção, e capazes, por sua competência, de partilhar as tarefas do Govêrno.

Essa evolução vai afirmar-se de modo muito positivo sob a regência da Rainha Branca de Castela, mãe de São Luiz; e a tal ponto que, sob o reinado dêste, já vemos a *Curia*, no seu novo sentido restrito, se substituir ao Rei, nos impedimentos dêste, para atos de Govêrno (*).

Teòricamente, o *Consilium regis* não é outra coisa senão uma feição, um aspecto da Côte: *Curia in consilio*, como o Parlamento será o seu aspecto judiciário — *Curia in parlamento*, e o Tribunal de Contas o seu aspecto financeiro — *Curia in comptis*. Na prática, o Conselho manifestará uma individualidade bem marcada, que êle deverá a dois fatores, ambos significativos de uma revolução na vida pública e do nascimento de um Serviço Público pròpriamente dito: primeiramente, o pessoal do Conselho não é recrutado dentro do quadro feudal da *Curia*, não são cortesãos no sentido palaciano, e sim clérigos, simples cavaleiros, ou mesmo burgueses; em segundo lugar, e é êsse ponto capital, êsse pessoal é remunerado pelo Estado. Onde o vassalo vem ao Conselho por dever, mas munido em compensação do direito de dar a sua opinião

ainda que contrária à política do Suzerano, os novos Conselheiros são pagos para trabalhar, para despachar o expediente do Reino dentro das diretrizes da política da Coroa. Êles já são, eminentemente, servidores do Estado no sentido moderno.

A composição do Conselho variará em quantidade e em qualidade no decurso dos séculos. Momento houve, sob o reinado de Luiz X, em que a alta nobreza vai tentar apoderar-se do Conselho e confundir com êle a Casa Real, o *Hospitium regis*: mas já Filipe V, apenas se transforma de Conde de Poitiers em Rei de França, varre do Conselho os "Príncipes da Flor-de-lis", infantes de França, e os Grandes Oficiais da Casa Real, para instalar novamente em seu lugar os velhos e fiéis Conselheiros de seu avô Filipe IV, o Belo, e que se chamavam simplesmente, prosaicamente, Gui Florent, Guillaume Durand, ou Martin des Essarts.

O processo começa tarde, se compararmos com a Inglaterra: em 1286 acharemos menção de treze "amanuenses de Conselho", mas ainda estamos em um estágio muito primitivo, em que o Conselho não acabou de se definir, ainda não tem alçada bem delimitada, nem sessões regulares. Será preciso esperar Filipe V e a Ordenação de Pontoise, de 18 de julho de 1318, para têrmos um princípio de regulamentação do Conselho; em todo o caso, a Ordenação de 28 de julho de 1406, um século mais tarde, que fixa para os Conselheiros o número de 51, já encontra um órgão perfeitamente definido para os contemporâneos, se bem que para nós um fator o torne de difícil reconstituição histórica: o caráter secreto de suas sessões até o fim do século XV, salvo um breve período sob Filipe V.

Em 1497, enfim, após dois séculos, pelo menos, de fecundo labor administrativo, o Conselho Real vai dividir-se em duas seções, pela Ordenação de 2 de agôsto do citado ano. Essa reforma, decisiva para a história do Direito Administrativo francês, não faz aliás senão consagrar um estado de coisas já existente de fato: a divisão do Conselho em duas câmaras, das quais uma julga o contencioso do Reino e a outra despacha o expediente administrativo. Em linha reta, virá da primeira o Conselho de Estado atual (*Conseil d'Etat*), e de outra o Conselho de Ministros, com as suas várias pastas que irradiarão do tronco ancestral comum.

A *Curia*, já o sabemos, desenvolve dois outros ramos, de modo mais ou menos paralelo ao Conselho: um ramo judiciário e outro financeiro, *Curia in parlamento* e *Curia in comptis*, Parlamento e Tribunal de Contas. Do primeiro não precisamos ocupar-nos longamente, já que o nosso estudo é de ordem mais precisamente administrativa; mas ainda assim valerá a pena considerá-lo de relance, para observar a surpreendente complexidade e perfeição que bem cedo assume a organização judiciária do Reino. O que se explica, aliás; um dos esteios, e das razões de ser, da autoridade preeminente do Rei, é o seu papel de

(*) Em 1245, "a Côte permite" (*concessum fuit a Curia*) que a nova Condessa de Flandres receba a homenagem feudal de seus vassalos antes de prestá-la ela própria ao Rei, por se achar êste doente.

justiceiro. Ele tem que dispensar justiça pronta e eficaz, para justificar a sua própria existência no ápice da pirâmide feudal.

Em vida de Luiz IX, a justiça do Rei ainda é algo de mais ou menos patriarcal, que a legenda fixou no símbolo do carvalho de Vincennes; no entanto, oito anos apenas depois da morte do santo Rei, o Regulamento de 1278 nos faz ver um aparelhamento de uma surpreendente complexidade, e tão perfeito que se poderá conservar sem maiores modificações até a era moderna.

O núcleo, a alma do Parlamento é e será sempre a "Grand-Chambre", a Câmara-Mor. Em 1454, ela conta 3 Presidentes e 30 Conselheiros; mas ela se completa pela Câmara de Inqueritos (organizada em 1308) com seus 40 Conselheiros, pela Câmara de Petição (criada em 1296), com 8, e mais tarde ela se ramificará em Câmara Criminal, a *Chambre de la Tournelle*. Desde muito cedo também, o Parlamento assumirá uma importantíssima função de registro, as Ordenações e Cartas-Régias só se tornando executórias depois de registradas por êle.

* * *

O terceiro ramo é o das Finanças. O dinheiro é, naturalmente, a preocupação precípua da Côrte; para reinar, para conservar a própria Coroa, é preciso pagar juizes e soldados, subvencionar alianças políticas, custear fortificações e obras públicas. Tudo isso custa caro, e o Rei de França não tem, como o da Inglaterra, o recurso de obter das três Ordens do Reino a votação de impostos. Ele só pode contar com duas espécies de receita: a receita *ordinária*, que não é outra coisa senão o rendimento anual dos bens da Coroa, isto é, do seu patrimônio pessoal, e a receita *extraordinária*, fruto da percepção eventual de contribuições feudais cobradas dos vassallos diretos. A receita ordinária entra regularmente, graças a um sistema de cobrança que não peca pela suavidade; mas afinal são rendas do domínio, rendas de proprietário privado, e se o Rei é rico, não pode assim mesmo, como particular, arcar com tôdas as despesas de Governo, sobretudo em caso de guerra.

E' preciso recorrer então à receita extraordinária; mas esta é oriunda dos costumes feudais, e limitada, portanto, à ocorrência de fatos determinados, ocorrência essa que se verifica com frequência irregular, ou pode mesmo não se verificar de todo. O vassallo deve a seu Senhor (seja êste o Rei ou outro), essencialmente, *auxílio* e *conselho*: conselhos não faltam geralmente ao Rei, mas o auxílio é relativo.

Esse auxílio pode ser militar ou pecuniário; o militar de pouco vale, pois é limitado quanto ao tempo (40 dias por ano de um modo geral, dito *service d'ost*), e quanto à distância (*chevauchée*); além do que, tende a tornar-se puramente simbó-

lico, quando não irrisório: exemplo o caso do Conde de Flandres, que em caso de guerra entre a França e a Inglaterra servia pessoalmente, com vinte cavaleiros apenas, o Rei de França seu Senhor feudal, mas enviava ao mesmo tempo mil lanças para reforçar o exército inglês.

O auxílio pecuniário era esporádico e hipotético; teòricamente era devido nos "quatro casos", a saber: a) ao se armar cavaleiro o suzerano ou seu filho mais velho; b) para o dote da filha mais velha; c) para o resgate do suzerano, em havendo sido êste feito prisioneiro; d) partindo o suzerano para a Cruzada. O Rei tinha direito a êsse auxílio de seus vassallos, como qualquer outro suzerano; mas nem sempre era fácil arrancar as contribuições devidas, que eram aliás dependentes de ocorrência dos "casos" previstos. Assim, num espaço de quarenta anos, de 1280 a 1320, a Realeza consegue extirpar aos seus fiéis vassallos apenas *quatro* "auxílios": um em 1284, ao ser armado cavaleiro o Príncipe herdeiro; outro em 1308, por ocasião do casamento de uma Infanta de França com o Rei de Inglaterra Eduardo II; e as duas outras, em casos idênticos, em 1313 e em 1319. Ainda assim, em 1308, a cobrança foi violentamente resistida; como violentamente resistida será, noutra ocasião, a cobrança do "auxílio" para o resgate do Rei Jean, prisioneiro dos ingleses.

Os recursos feudais da receita extraordinária eram, portanto, e cada vez mais, manifestamente insuficientes para arcar com as despesas de um Estado cujo desenvolvimento político se adiantara sensivelmente sôbre o crescimento de seu aparelhamento financeiro. Era indispensável assentar o orçamento do país na base de contribuições regulares, previsíveis anualmente, e fundadas na aceitação do princípio da autoridade eminente e soberana do Estado para arrecadar fundos destinados a financiar os gastos de interêsse da comunidade.

Uma emergência nacional de gravidade excepcional — a Guerra de Cem Anos — permitiu à Realeza, como um imperativo para a salvação geral, habituar aos poucos a Nação ao pagamento de contribuições estranhas ao quadro dos tributos feudais. Foi Carlos V o primeiro Rei de França a promover com regularidade e firmeza a cobrança de tais contribuições, usando largamente dos impostos indiretos, sôbre o consumo de gêneros, bem como dos primeiros impostos diretos, e também de monopólios de Estado, como o do sal.

A consolidação dêsses institutos fiscais criou, bem entendido, a necessidade de um aparelhamento administrativo para a respectiva aplicação: e vamos ver surgir um funcionalismo público numeroso e já complexo, incumbido do lançamento, coleta, guarda e escrituração das rendas do Estado. E, no ápice da hierarquia cujo primeiro escalão é constituído pelos coletores locais, vamos encontrar já um órgão central contabilizador e auditor: o Tribunal de Contas, *Curia in comptis*.

Ele é mais do que um tribunal: é, também, e sobretudo, um verdadeiro Ministério da Fazenda.

Anteriormente, quando o Rei vivia sobretudo de sua fortuna pessoal, existia já um órgão administrador de seus bens; não na *Curia* propriamente dita, mas na Casa Real, no *Hospitium*. Esse órgão era a "*Chambre aux Deniers*", contadoria muito rudimentar, regida por um dos Camareiros do Rei. Essa Câmara acabou, como era natural, por funcionar como uma espécie de Delegação permanente da *Curia* para os assuntos financeiros.

Mas a "*Chambre aux Deniers*" (já provida, note-se bem, de um corpo de escriturários estável e permanente) carecia de uma condição importante para poder gerir realmente, por conta própria ou por delegação da *Curia*, as finanças do Reino: ela era uma contadoria, mas não uma tesouraria.

É que não havia, propriamente, uma tesouraria: O Tesouro Real achava-se, desde o século XII, depositado entre as mãos da poderosa Ordem dos Templários, e guardado na Torre do Templo sob a custódia do Irmão Tesoureiro da Ordem, que, assistido por um auxiliar designado pelo Rei, procedia aos encaixes e pagamentos, prestando contas anualmente. Em outros termos, os Templários agiam como banqueiros do Rei. Eles agiam assim, aliás, por conta de inúmeros particulares, pois sabemos que esses monges-guerreiros, esses "pobres soldados de Cristo", *pauperes commilitones Christi*, haviam transformado a sua Ordem na mais poderosa empresa bancária internacional que a Europa havia de conhecer até o advento da dinastia dos Rothschild.

O desenvolvimento, e a crescente complexidade das finanças do Reino, através da consolidação de um sistema de tributação regular, vieram tornar inadequado o sistema de depósito bancário, em simples conta-corrente. Aliás, em princípios do século XII, a anexação da Normândia veio tornar conhecidos os métodos britânicos de administração financeira, que imperavam na província anexada, sugerindo a criação de um órgão administrativo apropriado. A evolução, sem dúvida, será lenta; mas o reinado de São Luiz já oferece um sensível aperfeiçoamento dos métodos de contabilidade, e, 25 anos após a morte desse Rei, veremos surgir enfim três "Tesoureiros Reais", que assistidos, cada um, de um escriturário *ad hoc*, vão se substituir ao Irmão Tesoureiro do Templo na gestão dos dinheiros da Coroa. O alvorecer do século XIV verá um passo decisivo: a criação em 1303, da Câmara ou Tribunal de Contas, "*Camera Compotorum*", distinta da "*Chambre aux Deniers*" e portanto do *Hospitium*. Enfim, está adquirida a noção essencial da diferenciação entre o patrimônio pessoal do Rei — que continua administrado pelo *Hospitium* — e o patrimônio do Estado.

Está esboçando-se, assim, qualquer coisa como uma Secretaria de Estado das Finanças:

mas para dar consistência e solidez a esse ramo distinto do Governo, seria preciso dar-lhe uma centralização de impulso e orientação que exigiria um chefe único, e não a autoridade impessoal e variável dos membros da nova Câmara. Essa condição seria preenchida, ainda que transitória, no fim do reinado de Filipe IV, o Belo, quando o favorito Enguerrand de Marigny conseguiu enfiar em suas mãos, com a Presidência do Conselho e o posto de Castelão do Louvre, as atribuições de Superintendente das Finanças, "soberano das Contas". Sem dúvida, essa delegação específica de poderes do Rei a um súdito não deveria durar muito, e o início do reinado seguinte veria o favorito enforcado a esse patíbulo de Montfaucon, por ele próprio construído; mas uma grande reforma estava em marcha, e não se deteria mais.

Em 1320, com efeito, o Rei Filipe V, o Longo, expedirá a Ordenação de Vivier-en-Brie, que permanecerá como a carta básica do Tribunal de Contas e do sistema das Finanças. Doravante, o Tribunal e Tesouro formarão dois órgãos bem distintos, mas subordinados a um chefe comum, que será ao mesmo tempo o Presidente do Tribunal de Contas ("*Souverain établi de la Chambre des Comptes*") e o diretor da Tesouraria ("*Souverain établi audessus des trésoriers*"), com assento *ex-officio* no Conselho Real e percebendo os vencimentos, fabulosos para a época, de 6.000 francos — o triplo do que percebia o Chanceler de França.

Seria, aliás, errôneo ver nessa *Camera Compotorum* um simples Tribunal de Contas, no sentido em que o conhece o nosso Direito Administrativo; pois, se ela verifica efetivamente as contas de todos os funcionários do Governo, e mesmo julga o contencioso das Finanças, ela age ao mesmo tempo como repartição lançadora e arrecadadora da Receita, e ordenadora da Despesa.

A Câmara se compõe de 3 "Soberanos" e de 7 Conselheiros, dos quais 3 são leigos e 4 eclesiásticos. Pelas suas numerosas e vastas atribuições, entre as quais está a de promulgar e fazer executar tôdas as decisões do Governo que direta ou indiretamente envolvem matéria financeira, ela nos oferece já os elementos constitutivos de um Ministério das Finanças.

Ao lado dela, o Tesouro faz também grandes progressos: possui agora um quadro fixo, com três tesoureiros, um Secretário do Tesouro ("*Clerc du Trésor*"), um auxiliar para cada Tesoureiro, e até um "cambista", incumbido das operações com o exterior. A contabilidade é rigorosa: além do livro-diário, numerosos registros cuidadosamente mantidos em dia permitem, no fim do ano fiscal, proceder ao balanço ("*Comptus Thesauri*"), que deve ser submetido ao Tribunal de Contas e julgado por ele.

O reinado desse sábio e sensato monarca que foi Carlos V legará à França uma administração das Finanças, cuja organização durará século e

meio e chegará sem maiores modificações até Francisco I, já em plena Renascença. Até o fim da Idade Média, teremos quatro circunscrições fazendárias no Reino, quatro Tesoureiros de França, um em Paris, outro em Montpellier, outro em Rouen, outro em Tours; e, com jurisdições de área idêntica às dos Tesoureiros, quatro Coletores Gerais, incumbidos de arrecadar êsses impostos que, sobretudo sob a forma de contribuições indiretas, o reinado em questão conseguiu fazer entrar nos costumes administrativos do país. No ápice da hierarquia tomam assento os "*Conseillers Généraux des Aides*", formando um Conselho supremo que dirige todo o sistema tributário da Nação; na base, pululam os agentes locais, "*élus*" ou Delegados fiscais que procedem ao lançamento, recebedores contadores que arrecadam os impostos fiscais, "*contrôleurs*" que verificam a arrecadação, e até Comissários-reformadores incumbidos de reprimir os abusos dos agentes da Coroa.

Ao findar o século XIV, em plena Guerra de Cem Anos, a França possui já, portanto, uma administração financeira perfeitamente organizada, e cuja estrutura não variará essencialmente até os Tempos Modernos. E essa administração é servida por um pessoal que evoluiu completamente desde os velhos moldes do "*clericus*" feudal, até constituir um funcionalismo bem moderno, neste sentido de que era leigo (progresso capital desde o monopólio eclesiástico das funções administrativas), remunerado (e não prestando gratuitamente o serviço pessoal ao suzerano à maneira feuda), e imbuído cada vez mais da noção de lealdade ao Estado, sem laços pessoais de ordem feudal com quem quer que fôsse, nem mesmo com o próprio Rei.

O último retoque ao edifício será dado mediante o restabelecimento e a manutenção, a partir do século XVI, de um verdadeiro Secretário de Estado da Fazenda, na pessoa do Superintendente Geral das Finanças, ressuscitando o cargo do desventurado Enguerrand de Marigny, enforcado em 1315. Um dos seus sucessores quinhentistas devia, aliás, ter a mesma sorte, no mesmo patíbulo de Montfaucon: Jacques de Beaune, Barão de Semblançay, supliciado em 1527. Depois dêle, veremos o cargo ocupado pelos maiores nomes de França: o Cardeal de Lorena, irmão do Duque de Guise; um membro da ilustre casa de Cossé-Brissac; François d'O, de raça não menos ilustre; Nicolas de Harlay; e o próprio Duque de Sully.

O cargo poderá mudar de título: o Superintendente Geral passará a chamar-se "*Contrôleur Général*" em 1666, "Ministro das Contribuições Públicas" em 1791, mas êle já é, no fundo e na forma, o "Ministro das Finanças", como vai passar a se chamar a partir de 1795, e sem interrupção até hoje.

* * *

Como vimos, no fim da Idade Média, e particularmente durante a Guerra de Cem Anos (que,

por uma ironia da História, devia ser o grande fator da unidade política e administrativa dessa terra de França que ela assolou e despovoou), a administração do Reino atinge a um grau de complexidade e de adiantamento notável, especialmente no que se refere à justiça e às Finanças. A Guerra e a Marinha começam, também, a fazer figura de Secretarias de Estado autônomas, com orçamento próprio, a cargo de dois "Tesoureiros das Guerras", com uma justiça própria, tendo como órgão supremo o Tribunal dito da "Mesa de Mármore", e uma hierarquia rigidamente estruturada, que culmina no cargo de Condestável do Reino, chefe incontestado das forças armadas, inclusive e especialmente no sentido administrativo, como a Marinha é administrada pelo "Almirante de França".

A isso se acrescenta a administração local, o cargo dos bailios e senescais, funcionários de carreira, agentes zelosos do poder central, cercados por um pessoal cada vez mais numeroso de juizes, escrivães, vogais, prebostes, etc. etc. Está-se a ver que a direção de tôda esta já enorme máquina administrativa ultrapassava as possibilidades do Rei, mesmo assistido de seu Conselho, e reclamava a criação de um órgão centralizador e orientador, uma Secretaria Geral de Governo. A Chancelaria de França ia desempenhar êsse papel.

A Chancelaria era uma instituição muito antiga, e que havia conhecido fortunas diversas. Originalmente pertencente ao *Hospitium*, à Casa Real no sentido mais estrito, o seu titular era apenas o dignitário incumbido de autenticar os atos do Rei, mediante a aposição do Grande Sêlo do Reino; o cargo tendendo, cada vez mais, a se tornar puramente decorativo, com a delegação a subalternos das funções materiais respectivas. Ocorreu, porém, que falecido em 1227 o então Chanceler de França, o cargo ficará vago durante quase um século, até 1314. No longo intervalo, a Chancelaria será chefiada por um simples funcionário, o "*garde des sceaux*", guardião dos Selos do Reino; e êsse (fato capital) vai passar a ser leigo, rompendo com a tradição que queria que estivesse sempre um prelado à frente da Chancelaria. Restabelecido o título de Chanceler em 1314, a tradição não é reatada, e o Chanceler de França haverá deixado para sempre de ser um cortesão e um prelado para ser um administrador e o primeiro dos servidores do Estado.

Em uma rápida evolução ascendente, o Chanceler vai tornar-se qualquer coisa como um Primeiro Ministro, Chefe do Conselho, Chefe do Parlamento, Chefe da Chancelaria, êle é verdadeiramente o braço direito do Rei. Pela Chancelaria passam absolutamente todos os atos do Governo; é lá que êles são redigidos, registrados, expedidos às partes interessadas. Desde princípios do século XIV, a Chancelaria se completará por um Arquivo admiravelmente organizado, disposto, diz um ato de 1307, "da maneira mais conveniente à segu-

rança das peças bem como à facilidade das pesquisas, das análises e dos registros". Nascia, assim, o atual "*Trésor des Chartes*". admirável presciência de um século recuado, que ia facilitar através dos tempos tôdas as tarefas de Governo.

Os Tempos Modernos podem chegar para a França: a Idade Média lhes legará um aparelhamento administrativo que só a lucidez genial do espírito francês poderia conceber em era tão remota. Um Estado moderno está em marcha desde Carlos VII: êste legará ao filho ingrato, ao Rei tão de nossos tempos que foi Luiz XI, um Governo que sobressai singularmente, pela riqueza e flexibilidade de seus meios de ação, comparado aos já anacrônicos Estados feudais, Borgonha ou Bretanha, com que êle ia se defrontar e que êle ia absorver inexoravelmente no círculo da unidade política e administrativa da França. O grande Rei, unificador do país, que conseguiu encerrar a guerra secular e eliminar os Principados feudais encravados no Reino, já pôde, não só reinar, mas, também, governar; a seus sucessores não faltará mais quem governe em seu nome e proveito, fielmente, zelosamente: todo um vasto quadro de funcionários de importância diversa, mas unidos por uma comum dedicação à coisa pública, os precursores daqueles *grands commis* cuja competência e devotamento permitiram a Luiz XIV fazer da França a primeira Potência do mundo.

Instrumentos de Governo, mas também, uma tradição de Governo, haviam nascido: uma tradição baseada na continuidade administrativa, e na existência de uma classe e mesmo de uma casta de servidores do Estado, cujo recrutamento será feito, via de regra, em meio social modesto, mas que se poderão alçar às maiores dignidades do Reino. Já era a imagem dessa Administração Pública, essencialmente democrática por índole, autoritária por tradição, fechada, conservadora, solidária entre si, altamente imbuída da importância de suas atribuições, sempre lembrada de seus deveres para com o Estado, que existe ainda hoje em França, e que, permanecendo a seu posto através de tôdas as crises políticas internas e externas através de revoluções e de invasões, tem assegurado sempre a continuidade administrativa do país, e permitido, em última análise, que a Nação suportasse sem maior prejuízo a instabilidade governamental, os distúrbios políticos e sociais, e até a ocupação militar pelo inimigo. Georges Courteline, em uma sátira imortal, fêz a caricatura do "*rond-decuir*", do burocrata francês; mas se considerarmos que foi graças a êste que a máquina administrativa, através das maiores calamidades públicas, não chegou a paralisar-se uma vez sequer em trezentos anos, então será forçoso admitir-se que "*Messieurs les Ronds-de-Cuir*" têm merecido bem da Pátria.

* *
*

Nenhum estudioso dos assuntos da administração de pessoal ignora, todavia, o que representa de trabalho uma iniciativa dessa envergadura: a classificação e a padronização sistemáticas dos cargos públicos brasileiros. Em 1924, quando, nos Estados Unidos da América, a Comissão incumbida da reclassificação dos cargos públicos (Congressional Joint Commission on reclassification of Salaries) ao cabo de quase quatro anos de labor incansável terminou sua tarefa, nada menos de 1.762 cargos ou funções haviam sido enquadrados dentro de 44 "serviços". Os resultados foram, porém, dos mais compensadores. Tôda a administração de pessoal foi facilitada, desde o recrutamento e a seleção, até as condições de aposentação, passando por tôdas as etapas, inclusive — e muito especialmente — a das promoções. O que é preciso é pôr mãos à obra, sem desanimar diante das dificuldades. Uma vez realizada a classificação dos cargos, fácil seria o restabelecimento da hierarquia e, por conseguinte, o restabelecimento da promoção no seu verdadeiro sentido de prêmio e incentivo para o funcionário. — "R.S.P." — Agosto — 1949.

* *
*

Os fatores que geram a eficiência militar e que criam o moral elevado são os de *disciplina e técnica*. Êstes devem ser considerados em conjunto porque são, na realidade, dois aspectos de uma mesma coisa. Pensamos comumente que o general conhece a *técnica militar* e que os soldados são *bem disciplinados*; mas se invertemos a questão, mais próximos estaremos da verdade. Deve haver uma técnica para o soldado como deve haver uma disciplina para o comandante. O laço que une todos os elementos se define com a expressão *unidade de doutrina* sem a qual nenhum exército poderá vir a ser uma eficiente unidade de combate. — Mooney e Reiley. — "R.S.P." — Julho de 1949.