

Ensaaios de História da Administração

M. PIO CORRÊA JR.

V — ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO EM FRANÇA ÀS VÉSPERAS DA REVOLUÇÃO

ESBOÇAMOS, em ensaios anteriores, o estado geral da Administração em França às vésperas da Revolução: estudando o desenvolvimento e o apogeu da administração monárquica em meados do século XVII, com a proliferação extremamente ativa de suas ramificações locais, acompanhada, porém, de um entorpecimento já perceptível da impulsão oriunda dos órgãos centrais. Esse fenômeno ir-se-á acentuando cada vez mais até a catástrofe final em que vai perecer o regime, e nas primeiras fases da qual o sistema administrativo, decapitado pela queda do poder político central, viverá uma curiosa existência acéfala, até encontrar de novo, e com que impetuosa e feliz vocação, o seu lugar e o seu ritmo de funcionamento na estrutura improvisada e imperfeita, mas dinâmica, lógica, racional e bem moderna, da Administração revolucionária, da qual emergirá sem transição perceptível a forte Administração imperial que, escassamente modificada, perdura até os nossos dias.

Em meados do século XVIII a manumissão Real sobre os negócios provinciais se fizera completa, e absoluta enfim essa centralização administrativa que a Coroa desde tantos séculos vinha pacientemente tentando implantar. Abolidas as últimas resistências, o absolutismo se erguia afinal em dogma inflexível e única lei do Reino, e a autoridade da Coroa campeava irrestrita em todos os setores da administração. Por um breve instante histórico, os órgãos locais do Governo central iam dar à Monarquia um prestígio e um poder nunca vistos, sólidamente esteados em uma rede coletora fiscal de eficácia e perfeição sem paralelo no mundo de então.

O centro, porém, o cérebro e as células motoras do tentacular sistema já acusavam sintomas inequívocos de paralisação e como que de uma debilidade irremediável e mortal. Nas Províncias, magníficos administradores, Intendentes Reais da classe de Turgot, rivalizavam de zelo e competência, não poupavam esforços para multiplicar os recursos econômicos e militares do Reino; ao centro, monarcas medíocres cercados de ministros incapazes deixavam periclitar os negócios públicos, e malbaratavam criminosamente rendas colossais, que faziam da Coroa de França a mais rica da Europa.

Nas suas respectivas circunscrições, os 34 Intendentes Reais desenvolviam sua incessante e profícua atividade, arrecadando impostos, abrindo e conservando estradas, policiando as cidades e os campos, zelando pela saúde pública, fomentando a lavoura e a pecuária, encorajando as indústrias, levando, em uma palavra, a todos os setores da vida pública a ação vigilante e benfazeja do Estado; mas essa ativa e esclarecida administração local dependia estreitamente do poder central, no qual uma suspicácia herdada de épocas menos tranqüilas conservava uma incurável desconfiança dos subordinados, impedindo a descentralização reclamada pelo alargamento do raio de ação do Governo.

O Governo é, cada vez mais, o Rei, ou quem age sobre o Rei: o dogma do absolutismo, enfim vitorioso após dez séculos de luta, criou raízes e dá inesperados frutos. Mais ainda que seu bisavô, Luiz XV entende reinar por conta própria, paradoxalmente, porque ninguém mais indolente, mais enfadado pela profissão de Governante. Mas ele entende que, em tudo, a decisão seja sua: seus Ministros serão apenas o instrumento de suas vontades. Logo, a inércia do Rei alastra-se ao Governo inteiro... A conduta dos negócios estrangeiros, a da defesa nacional, vão refletir realmente as disposições ou as predileções do monarca. O Governo, no sentido de administração, vai cada vez mais se resumir à pasta das Finanças.

Esse assunto árido e penoso não atrai a Sua Majestade: o titular das Finanças gozará até o fim do reinado de certa autonomia, e terá de morlo exclusivo o encargo esmagador de orientar em tudo — finanças, viação, agricultura, saúde pública, polícia — as administrações locais. Ora, para esse cargo, a escolha d'El-Rei nem sempre é feliz.

A partir de 1750, o Rei vai manter ao seu lado, como uma espécie de Primeiro Ministro sem o título, o Duque de Choiseul; medíocre estadista, mas administrador consciencioso, que, reservando para si as pastas das Relações Exteriores e da Guerra (onde a palavra do Rei era o critério decisivo), não deixou de exercer, durante doze anos, influência salutar sobre a Administração em geral. Para a pasta crucial, a das Finanças, ele escolhe, mesmo, um homem realmente notável e de alta competência, Etienne de Silhouette, sob cuja impulsão inteligente e enérgica uma grande reforma administrativa e fiscal já se estava esboçando; mas Silhouette não pôde resistir por muito tempo à

hostilidade dos validos do Paço. A administração Choiseul ia, aliás, ceder o lugar ao nefasto Ministério do Duque d'Aiguillon, que levaria à pasta das Finanças o Padre Terray, desastrosa escolha, que conduziu o Estado às portas da ruína.

A morte de Luiz XV vai permitir ao seu sucessor um ensaio de reforma, o último do regime. Com o Conde de Maurepas como Ministro sem pasta e responsável geral pela organização do Gabinete, as Relações Exteriores vão ao Conde de Vergennes — e a partir desse dia passarão a refletir a opinião inequívoca dos serviços do Departamento, a viver uma vida autônoma que não as abandonará mais; para a Guerra vai o Conde de Mury, um militar de carreira como Vergennes era diplomata de carreira; para a Marinha deslocando nessa pasta, Jacques Turgot, Barão de l'Aulne. E logo vem a recomposição decisiva: para a Justiça ainda um homem de carreira, o magistrado Mirosmesnil, e para a Fazenda, no lugar de Terray demitido enfim, Turgot, que será substituído na Marinha por Gabriel de Sartines, Conde de Alby.

Turgot: o nome era todo um programa. Economista da escola fisiocrata, alto funcionário de longa experiência, estadista de envergadura excepcional, o novo Ministro das Finanças representava, no Governo, teorias novas e promissoras de uma vasta reforma administrativa.

Assim foi, efetivamente. A escolha de Turgot representava a consagração do sistema administrativo que então conhecia o seu apogeu, pois a reputação do novo Ministro repousava essencialmente em sua fé de ofício como alto funcionário da Coroa, perfeitamente alheio que era aos partidos e combinações políticas do momento. Fiel ao seu passado, advertido pelos ensinamentos colhidos em treze anos de administração provincial, Turgot vai tentar uma reforma de largo alcance que, se aplicada, teria talvez conseguido salvar a Monarquia. Reforma financeira, baseada na consolidação do crédito público, evitada a majoração dos impostos; reforma econômico-social tendo por princípio a liberdade do trabalho e do comércio; reforma, também, político-administrativa, assentando em uma alteração radical do traçado das circunscrições administrativas, bem como da estrutura hierárquica das respectivas alçadas. Desaparecidas as subdivisões provinciais então existentes, nas quais se superpunham, em inextricável emaranhado, as 39 Províncias, de estatutos diversos entre si, e as 34 Generalidades uniformes, umas e outras recobrando o mesmo território, a França passaria a subdividir-se, administrativamente, em três categorias hierárquicas de jurisdições locais, a saber, paróquias, distritos e Províncias, cada uma delas provida, em seu grau respectivo, de órgãos executivos harmoniosamente justapostos, a estrutura inteira gravitando, em três círculos concêntricos, em torno da autoridade central da Coroa.

Saltam aos olhos as vantagens que semelhante dispositivo teria oferecido, em tempo de perturbação política, do ponto de vista de uma se-

gura e uniforme aplicação, em todo o país, das diretrizes do Governo, fornecendo à autoridade deste último sérias garantias, bem como permitindo-lhe auscultar com segurança o sentimento popular em todos os rincões do Reino. Mas o grande Administrador mal teria tempo de esboçar os seus planos: em dois anos, contingências políticas deviam forçar a sua demissão, e privar o país de um dos raros pilotos que haveriam talvez podido conduzir a milenar monarquia através dos recifes. Ainda um esforço seria tentado, uma última possibilidade de salvação seria dada ao regime: a pasta das Finanças vai ser transitóriamente ocupada por obscuros personagens, Cluguy de Nuys, também funcionário de carreira mas burocrata sem imaginação, depois Taboureaux; mas, sob a administração deste, o cargo de Diretor-Geral do Tesouro vai ser ocupado por um homem de singular projeção.

Esse Diretor-Geral não era, fato curioso, funcionário de carreira da Secretaria das Finanças: o Governo havia ido buscá-lo, não somente fora dos quadros da Administração, mas ainda fora do país: era um suíço, riquíssimo banqueiro, protestante ademais, e chamava-se Jacques Necker. Durante cinco anos esse estrangeiro vai exercer, na realidade, as funções de Ministro das Finanças: homem de larga experiência do comércio e das finanças, a sua nomeação, feita com menosprezo de todos os precedentes, representa um apelo a um "Técnico", diríamos nós hoje em dia, a aplicação de um princípio de que os nossos tempos e o nosso país verão ocasionalmente a vitoriosa consagração, qual seja o da entrega dos interesses administrativos do país a técnicos antes que a políticos. Essa administração fracassará também; mas não antes de haver introduzido consideráveis inovações e melhoramentos naquele ramo do Serviço Público, das quais a mais marcante terá sido a organização e publicação, pela primeira vez no país e no mundo, de um "Balanço Geral do Reino", para o exercício financeiro de 1780.

Demitido em 1781, Necker ainda havia de voltar ao poder; mas, no intervalo, as cifras do seu Balanço iam sofrer notáveis alterações.

Sucedem-se à frente das Finanças do Reino dois magistrados: Joly de Fleury, Le Févre d'Ormesson d'Amboise. Este tentará ainda uma reforma interessante: a supressão do sistema de arrendamento da coleta dos impostos mediante concessão pública, que vinha sendo aplicado desde a administração Chamillart em 1697. Sistema esmagador para as populações, e de ilusória vantagem para o Estado, que, a trôco de quantia fixa, entregava as próprias fontes da riqueza nacional a uma exploração desalmada e destruidora. Essa quantia fixa fora estipulada, em 1697, em 37 milhões de francos por ano, transação ruinosa, mas forçada pela falência iminente do Estado, confrontado com dívida interna consolidada de um bilhão e 500 milhões, cifra gigantesca para a época, além

de uma dívida flutuante de 250 milhões. Poderosos trustes financeiros, primeiramente um sindicato constituído sob a razão social Tempier e Companhia, depois os famosos irmãos Law, depois os irmãos Pâris — haviam sido exploradores do sistema, os termos da concessão elevando-se gradualmente, de 37 milhões a 64 em 1743, depois a 90 em 1763, finalmente a 116 em 1786.

Le Fèvre d'Ormesson concebeu, portanto, a idéia de retornar ao sistema da arrecadação direta pelo Estado, que, segundo calculava, devia render aos cofres públicos mais do dobro, com menores sacrifícios para o contribuinte; planejou, portanto, um novo órgão administrativo, a Administração-Geral das Rendas da Coroa, o equivalente de uma Diretoria da Receita. Mas os interesses financeiros em jogo já eram então senhores do Estado, e o Ministro não lhes pôde resistir. Legava ao seu sucessor, Charles Alexandre de Calonne, um deficit orçamentário líquido de 80 milhões, fora dívidas de caixa e de Tesouraria no valor de 546 milhões, mais 345 milhões de dívida consolidada, seja um passivo total de cerca de um bilhão. Calonne era, também ele, um antigo administrador provincial, Intendente em Metz durante vários anos; e, fracassado o seu propósito de consolidar o crédito público, recorreu ao método preconizado por seu colega Turgot, isto é, uma revisão radical das bases de lançamento dos impostos. Mas o deficit orçamentário sobe rapidamente a 112 milhões, a dívida pública a 1.250 milhões: Calonne sucumbe sob o peso esmagador dessas cifras.

Por essa altura, morto o velho Maurepas, morto Vergennes, impunha-se uma recomposição ministerial. Ela vai se fazer em torno do decano do Conselho de Ministros, Luiz Augusto Le Tonnellier, Barão de Breteuil, Secretário de Estado da

Casa Real. Para as Relações Exteriores vai o Marquês de Montmorin, antigo Embaixador em Madrid; mais uma vez, um homem com experiência dos negócios de sua pasta. Na Justiça, a Mironesmil sucede um magistrado de carreira, Lamoignon; e pelas Finanças transitam o velho Conselheiro de Estado Bouvard de Fourqueux, o seu colega Villedeuil, logo substituídos pelo Arcebispo de Toulouse, Loménie de Brienne. Este vai recorrer, para sanear as finanças do Reino, a um "plano quinquenal" — o primeiro "plano quinquenal" a ser registrado pela História! — que devia escalonar-se de 1788 até 1792; mas, até 1792, muita água haveria de correr sob as pontes de Paris, e por essa altura já não existirá mais o plano, nem o regime que ele procurava salvar.

As portas da Revolução, vai ser tentada — e fracassará — outra grande reforma: a da organização judiciária do Reino, com a abolição de todas as velhas e confusas alçadas provinciais, substituídas por 47 Tribunais de Apelação em todo o Reino, e uma Corte Suprema em Paris. Lamoignon não consegue impor a sua reforma; e fracassa igualmente o Arcebispo, forçado a declarar uma moratória de seis meses para os pagamentos do Estado. E' quase a bancarrota; cai o Ministro, e, em desespero de causa, faz-se de novo apelo ao "técnico": volta Necker ao seu antigo cargo, mas demasiado tarde para salvar a situação. Uma dívida pública que absorvia anualmente para seu serviço 300 milhões de francos, fôsse mais de metade da receita orçada, o crédito do Estado abalado, o país a braços com terrível crise econômica: a Monarquia falira, em França, como regime político e administrativo; só restava descer o pano sobre ela, para levantá-lo de novo sobre a Revolução cujos rumorosos prenúncios já se faziam ouvir nos bastidores da História.