

A "CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA" NO PENSAMENTO DE ALEXIS DE TOCQUEVILLE

MARCIA MANSOR D'ALESSIO
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RESUMO

O artigo investiga a construção do Estado Nacional Francês baseando-se a autora no pensamento de Alexis de Tocqueville sobre a centralização administrativa, que segundo este, é obra da monarquia absoluta e não da Revolução Francesa, que é responsável pela sua consolidação e pelo fundamento da "nação burguesa".

ADMINISTRATIVE CENTRALIZATION IN THE THOUGHT ALEXIS TOCQUEVILLE

ABSTRACT

This article deals with the formation of the French national state. It analyzes the thought of Alexis de Tocqueville with regard to political centralization and the impact exercised by the absolute Monarchy and the French Revolution upon the process of state - building in France.

Historiador e homem político que atuou no desdobramento do processo revolucionário francês iniciado em 1789, Alexis de Tocqueville, na obra "O Antigo Regime e a Revolução", elabora uma análise sistematizada da França revolucionária, com a objetividade própria de um pesquisador crítico, e expressa uma determinada visão dos acontecimentos, com a subjetividade de alguém que os vivenciou intensamente, o que torna a obra em questão um importante documento de época, capaz de fornecer pistas para a observação dos múltiplos fenômenos que compuseram o processo revolucionário francês.

Esta reflexão pretende investigar no "O Antigo Regime e a Revolução" elementos para a compreensão da construção do Estado Nacional Francês, tendo como questão norteadora, a análise do autor sobre a centralização administrativa, fato fundante, no meu entender, da moderna nação burguesa entendida como fenômeno político, ou seja, como Estado-nacional. De imediato, é importante ressaltar que Tocqueville considera a centralização administrativa obra da monarquia absoluta e não da Revolução de 1789 que, certamente, a consolida mas não a origina. Portanto é para o Antigo Regime que dirige suas atenções.

Centralização administrativa pode parecer, à primeira vista, uma reformulação funcional do poder. Na realidade, o que aconteceu - pelo que se depreende da análise de Tocqueville - foi muito mais uma situação de disputa política entre poderes locais - composto por nobres e enobrecidos - e poder central. Houve um deslocamento do poder da sociedade para o monarca. Vejamos as reflexões do autor que apontam nesta direção.

Tocqueville vê a Idade Média como um período histórico no qual o funcionamento da sociedade era democrático. Isto porque a administração era descentralizada e seu exercício estava nas mãos da nobreza local ajudada pela população, ou seja, a localidade - município ou província - era assunto dos que a habitavam. Por outro lado, a sociedade tinha uma organização e um funcionamento que alocava todos os indivíduos e definia papéis muito claramente. A relação entre a elite dirigente - senhores - e seus subordinados estava assentada sobre deveres e obrigações recíprocas, dentre eles o compromisso, por parte dos senhores, de oferecer proteção aos pobres, "indigentes no interior de suas terras" (1).

No século XVIII, estas instituições estavam deterioradas; ao explicar as mudanças ocorridas, Tocqueville coloca uma de suas teses fundamentais nesta obra: o fim das instituições políticas feudais é o fim da atividade política dos nobres e é também a concentração da administração no Poder Central, ou seja, os poderes dos grupos vão se deslocando para um só lugar de poder: o Príncipe, o Estado, em suma o Poder Central: "É a administração do Estado estendendo-se por toda a parte sobre os escombros dos poderes locais". (2)

E Tocqueville descreve o processo de centralização:

"No centro do reino e perto do trono formou-se um corpo administrativo com um poder singular, em cujo seio todos os poderes se juntam de uma maneira nova: é o conselho do rei. (. . .)

(. . .) Tudo acaba chegando a ele e é dele que parte o movimento que se comunica a tudo. Não tem entretanto uma jurisdição própria. É o rei e só o rei quem decide, (. . .)". (3)

Nesta descrição do processo de perda de poder pelos nobres e transferência do exercício do poder que constrói o Estado-moderno, aparece um agente social muito enfatizado por Tocqueville: o intendente, diretamente ligado ao rei, socialmente inferior ao nobre e que, além de substituir este último nas funções públicas, expressa uma mudança na natureza do Estado e nas relações deste com seus governados. Isto porque o intendente não é um membro de uma comunidade que administra os negócios de sua comunidade mas, um elemento estranho que obedece ordens do Centro, em suma, um funcionário que não tem vinculação orgânica com a comunidade que dirige. Os nobres reagem a esta intromissão em suas funções. No fundo, o que está acontecendo, é uma disputa de poder que aparece na obra de Tocqueville assim sugerida:

"Ao mesmo tempo que toda a administração do país é dirigida por um corpo único, quase todo o manejo dos negócios interiores depende de um só agente, o controlador geral. (. . .) Do mesmo modo que a administração central só tem, na realidade, um agente em Paris, só tem um agente em cada província. Ainda encontramos, no século dezoito, grandes senhores com o nome de governadores de província. São os antigos representantes, muitas vezes hereditários, da realeza feudal. Ainda recebem honrarias mas não têm mais poder algum. O intendente assume toda a realidade do governo" (4).

Também as obrigações dos nobres para com a população pobre dos seus domínios foram sendo transferidas para o governo central que, além de pretender protegê-la, pretende obrigá-la a enriquecer, assim como interfere, de forma dirigista, na atividade econômica dos artesãos. Tocqueville analisa es-

ta questão com um tom indignado: *"A lei não obrigava mais ninguém a cuidar dos pobres do campo. O governo central teve a ousadia de atender sozinho às suas necessidades"*(5).

Assim, o que vemos delineado é um poder que se despersonaliza ao mesmo tempo que se impõe ao cotidiano das pessoas. A efetivação dessa imposição se faz através do corpo de funcionários que a presença do Intendente anuncia.

"O ministro faz questão de conhecer todos os negócios com todos os seus detalhes e resolver tudo de Paris. (. . .)

(. . .)O controlador geral não pede apenas relatórios sobre os negócios, também quer informações sobre as pessoas. (. . .)

(. . .) Para conseguir dirigir tudo de Paris e tudo saber, tiveram de inventar mil meios de controle. O volume da papelada é enorme e a lentidão do procedimento administrativo é tamanha que nunca observei um prazo inferior a um ano para resolver casos tão simples como a obtenção de licença para o conserto do campanário ou do presbitério de uma paróquia. O pedido só costuma ser atendido após nada menos que dois ou três anos" (6).

Tocqueville está mostrando a construção da burocracia que acompanhou a formação do Estado Moderno e que é colocada como o oposto da democracia na medida em que a sorte dos municípios não é mais decidida por seus habitantes mas por funcionários reais que não permitem qualquer participação, na administração, de elementos que não parte do corpo de funcionários, retirando assim a possibilidade de controle do poder por parte da sociedade.

Esta democracia perdida é colocada na Idade Média quando "a vida municipal é pública", vale dizer, quando existia uma situação de participação política. Assim, parece que para Tocqueville, a centralização, o Estado Moderno, a vida política moderna, acabam com o caráter público da política, situação reforçada pela ausência de controle do Poder pela sociedade e cuja decorrência é a "privatização" das leis:

"As cartas dos controladores gerais e dos intendentes mostram que o governo sempre permite exceções. Raramente desobedece a lei, mas dobra-a em todos os sentidos conforme casos particulares e para maior facilidade dos negócios" (7).

Dentro deste quadro desenhado por Tocqueville, no qual vão aparecendo, com muita nitidez, vários elementos que compõem a natureza da forma institucional de Poder inaugurada pelo universo burguês, um fenômeno chama a atenção, inclusive por sua permanência ou continuidade na história das sociedades modernas. Trata-se da **uniformização** que acompanha a construção da nação burguesa na França desde a centralização realizada pela Monarquia Absoluta até sua consolidação na revolução de 1789. Vale a pena extrairmos da reflexão de Tocqueville os elementos que nos ajudam a pensar o referido fenômeno da uniformização do Poder e da sociedade.

Para Tocqueville, a Revolução de 1789 teve uma **aparência** anarquizante quando se apresentou como destruidora de tudo que existia. Trata-se, no entanto, de uma aparência pois, na realidade, o que a Revolução coloca a cena histórica é, antes, a tensão entre diversidade e uniformidade. Ou seja, a revolução quer destruir tudo que existe para construir um **Uno**, uma coisa só. Esta reflexão está tratando da centralização do Poder mas está também mostrando uma nova forma de organização desse Poder, de montagem de sua estrutura e, no limite, de organização política da sociedade já que esta nova forma que toma o exercício do poder é dada também pelo comportamento político dos agentes sociais.

Do processo de uniformização, faz parte a burocracia que a efetiva - na medida em que cabe a ela aplicar as resoluções unitárias do Poder Central - e a reforça - já que abafa a multiplicidade da ação política, a diversidade na gestão das coisas públicas:

"Amalgamam as posições, igualam as condições; a aristocracia é substituída por funcionários, os privilégios locais por uma uniformidade nas regras, a diversidade dos poderes pela unidade do governo" (8).

Tocqueville verticaliza sua análise chegando ao funcionamento da vida política das cidades e mostrando como a uniformização administrativa - as leis gerais - torna estas cidades semelhantes. Não é supérfluo repetir que esta uniformização não é técnica mas política na medida em que significa concentração de poder que tem como decorrência o abandono, pela

população, da participação na gestão da vida coletiva e o desinteresse pela coisa pública. Fica assim desenhado, um quadro de poder totalizante e autoritário que desconhece as especificidades. Vejamos como é descrito o processo de uniformização da administração no seu interior.

Na maioria das cidades o governo é exercido por duas assembleias. Uma primeira, chamada "corpo da cidade", formada por funcionários municipais, exerce o poder executivo da comuna. Seus membros têm poder temporário e são eleitos quando o rei determina que haverá eleições ou quando a cidade comprou seus ofícios (o direito de se governarem). Mas os ofícios, cada vez mais não encontram compradores e isto ocorre na medida em que aprofunda-se o processo de subordinação do município ao poder central. Isto parece óbvio pois a população compra o ofício para administrar a cidade. Se a centralização está concentrando cada vez mais o poder, esta compra vai perdendo sua função.

A segunda assembleia das cidades é a assembleia geral que elege o "corpo da cidade" e participa dos principais negócios. O autor descreve o processo de elitização das eleições para esta assembleia que tem, como decorrência, sua privatização.

"A medida que o século (XVIII) avança o número de notáveis de direito multiplica-se nesta assembleia; (. . .) O povo que não se deixa enganar, tão facilmente como o imaginam, pelas vãs aparências de liberdade, deixa, então, por toda parte, de interessar-se nos negócios da comuna e vive dentro de seus próprios muros como estrangeiro.

(. . .) No século XVIII, o governo municipal das cidades tinha portanto degenerado por toda parte numa pequena oligarquia. Algumas famílias conduziam todos os negócios com vistas particulares, longe do olho público e sem serem responsáveis perante ele. É uma doença que atinge a administração da França inteira. Todos os intendentos a assinalam, mas o único remédio que imaginam é sujeitar mais e mais os poderes locais ao governo central" (9).

O fim da diversidade não fica restrito aos poderes institucionais. Ele vai deixando de ser algo imposto pelo governo para ser absorvido pela sociedade.

"Não são exclusivamente os governantes, são também os governados que concebem a idéia de uma legislação tão geral e uniforme, igual por toda parte e igual para todos, e esta idéia aparece em todos os projetos de reforma que se sucedem durante os trinta anos que antecedem a Revolução" (10).

Com a uniformização das leis e a administração passando para as mãos dos funcionários do Poder Central, os grupos vão perdendo o contato que mantinham entre si para gerir a vida comunitária. As classes vão se distanciando, os interesses comuns, desaparecendo. Desprovidos de poder, já que este deriva da gestão dos negócios da comunidade, os nobres buscam privilégios individuais e deixam de ser uma aristocracia para se transformarem em casta.

"Tem-se a impressão de que os membros enriquecem com os despojos do corpo. A nobreza tem menos e menos o direito de comandar, mas os nobres têm mais e mais a prerrogativa exclusiva de serem os primeiros servidores do dono" (11).

Além da descrição de uma quase perversão da vida política, fica sugerido também um deslocamento do sentimento de identidade, do grupo para o Estado, o que - podemos acrescentar - preparou a identificação futura da população com a nação, tanto simbólica quanto concreta, tanto material quanto espiritual.

Na indignação com relação ao fim das diferenças, parece estar presente o questionamento do conceito de igualdade que estava sendo construído na França. Para Tocqueville, a **semelhança** que passa a existir entre os franceses, acabando com as desigualdades entre as classes, nos costumes, nas opiniões, etc, leva ao fim da liberdade política. Ou seja, a igualdade não tem o sentido que lhe é dado pela cultura política jacobina. Pelo contrário, é bem o seu oposto:

"... a liberdade política que tem o admirável poder de criar entre todos os cidadãos as relações necessárias e os laços mútuos de dependência, nem sempre, por isso, iguala todos; é o governo de um só que com o correr do tempo sempre tem o inevitável efeito de tornar os homens semelhantes entre eles e indiferentes pelos seus destinos comuns" (12).

Assim, só com a manutenção das diferenças fica garantida a liberdade política; a igualdade, esta traz consigo o perigo da uniformização, da semelhança determinada pelo governo de um só que, por seu lado, retira da sociedade o impulso à ação, acabando com a vida pública, isolando os indivíduos, acantonando-os nos seus interesses privados.

Como se vê, a reflexão sobre a semelhança coloca a questão do isolamento que é visto como o abandono, pelos indivíduos, da prática de ação coletiva. Tocqueville vai usar o recurso da comparação com a Idade Média para analisar o século XVIII, momento histórico no qual segundo ele os homens, as classes, se distanciam como decorrência da perda das liberdades locais roubadas pela Monarquia Absoluta. Assim como os nobres se separam dos burgueses, estes últimos se separam do povo e a França fica fechada em corporações que não se tocam. A possibilidade de gestão das questões municipais se fecha. Os funcionários reais açambarcam-na, ocupando o espaço de ação que anteriormente era dos habitantes da região. Este isolamento cria uma sociedade intolerante na sua dinâmica interna já que os grupos não precisam uns dos outros para a gestão da vida comum. Em contrapartida, quando o poder não tem um só lugar, ou seja, quando não é absoluto, há necessidade do jogo político para seu exercício. Tocqueville mostra que na Inglaterra, para se manter no poder, os nobres negociaram com a sociedade, consideraram outros interesses que não exclusivamente os de sua classe, o que uniu a sociedade na sua diversidade. Na França, o poder concentrado, ao contrário, agiu com arbitrariedade, tornou-se absoluto e desuniu a sociedade ao unificá-la forçadamente.

Ainda no universo dessa reflexão, Tocqueville analisa o fenômeno do individualismo, chegando a sugerir a massificação que marcará a vida do homem contemporâneo. Seu recorte, para colocar essas questões, é político; seu lamento, a liberdade perdida.

"Nossos pais não possuíam a palavra 'individualismo', que inventamos para nosso uso porque no tempo deles não havia nenhum indivíduo que não pertencesse a um grupo e que pudesse considerar-se absolutamente só. Porém, cada um dos milhares de grupinhos compondo a sociedade francesa só pensava em si próprio.

Era, se assim posso exprimir-me uma espécie de individualismo coletivo que preparava as almas para o verdadeiro individualismo que conhecemos.

O que há de mais estranho é que todos os homens que permaneciam tão afastados uns dos outros tinham se tornado tão semelhantes que era difícil distingui-los uns dos outros. Mais do que isto, quem sondasse seus espíritos descobriria que eles mesmos achavam as pequenas barreiras que dividiam gente tão parecida, tão contrária ao interesse público quanto ao bom senso e que, em teoria, já adoravam a unidade" (13).

A construção dessa forma de organização do social expressa um tipo de relação entre Estado e Sociedade no qual o Poder Central vai aparecendo como o único **agente ativo** e a população aceitando-o nesse papel. Isto ocorre porque os poderes intermediários desapareceram, estabelecendo-se um vazio, entre eles e os indivíduos, que é preenchido politicamente pelo Centro. O poder de ação do Estado penetra o tecido social, a sociedade vai se tornando dependente do governo ao transferir para o Estado seus impulsos de participação. Nesse sentido, o Estado passa a ser realizador das necessidades dos indivíduos, o provedor da sociedade. A Revolução de 1789, que para Tocqueville é a continuação desse processo que já vinha acontecendo, recoloca e reforça essa centralização.

Se pensarmos que a "nação burguesa" tem como um de seus elementos constitutivos, a incorporação da população nos limites territoriais, econômicos, culturais, espirituais do Estado, podemos perceber que o que Tocqueville está descrevendo é o processo de construção do Estado-nação. Assim, o estudo do historiador e o depoimento do homem político mostram o "Absolutismo, estágio supremo do feudalismo" (14), na paródia feliz de Pierre Vilar, ou seja, aquele momento de transição entre uma sociedade explicitamente fragmentada em poderes, interesses, valores e a realidade tendencialmente homogeneizante que se constrói na combinatória das lutas políticas com as necessidades do capitalismo moderno e que tem na nação sua expressão máxima.

NOTAS

- (1) Tocqueville, A. **O Antigo Regime e a Revolução**, Ed. Hucitec, S. Paulo,, 1989, 3ª ed., pg. 81.
- (2) Idem, pg. 65
- (3) Idem, pg. 78
- (4) Idem, pg. 78
- (5) Idem, pg. 81
- (6) Idem, pg. 95
- (7) Idem, pg. 98
- (8) Idem, pg. 57
- (9) Idem, pg. 84-85
- (10) Idem, pg. 106
- (11) Idem, pg. 111
- (12) Idem, pg. 107
- (13) Idem, pg. 116
- (14) Vilar, P. **Hidalgos amotinados y guerrilheiro**, Barcelona, 1982, Editorial Crítica, pg. 290.