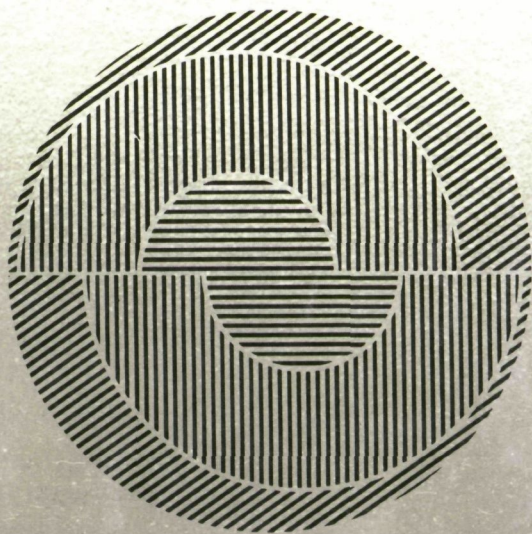


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
OUTUBRO A DEZEMBRO — 1989
ANO 26 • NÚMERO 104

A Revolução Francesa e o princípio da responsabilidade

ROBERTO DE ALBUQUERQUE

Estudante de Direito

A Revolução Francesa rompeu com tradições que impediam o surgimento de uma sociedade de homens livres e iguais. Utilizando-se de ideais de caráter universal que propagaram a soberania do povo, ela principiou um movimento histórico que iria construir o conceito moderno de cidadania. Buscas dos fundamentos da natureza das liberdades individuais do homem e dos seus direitos políticos ocuparam as atenções de uma nação que tinha tomado consciência de si mesma, transformando indivíduos em cidadãos, e levando-os a repudiar não somente a figura do opressor, mas a própria opressão. A sociedade francesa, como disse Tocqueville, em *O Antigo Regime e a Revolução*, encontrara um novo princípio unificador: o da liberdade e da igualdade em oposição àquele do arbítrio e do privilégio.

O espírito dos homens havia sido possuído aos poucos por idéias abstratas que concebiam um tipo ideal de organização política, onde a fonte de todo poder se originaria não mais da figura de um rei, mas do conjunto da população.

Sob este aspecto, o ideário da Revolução Francesa foi o resultado do trabalho de vários ideólogos, que puderam construir os fundamentos sobre os quais ela iria montar o seu modelo político. Montesquieu, no seu *Espírito das Leis*, estabeleceu que a desigualdade era a fonte do ódio social e que na democracia o povo seria monarca e súdito de si mesmo. O conceito de privilégio e o princípio da soberania do povo tinham sido esboçados por ele, sendo retomados, de uma forma ainda mais apaixonada, por Sieyès, em *O que é o Terceiro Estado?*, que acrescentaria que toda nação seria composta por indivíduos iguais e governados por uma lei comum instituída por seus representantes.

Partindo deste princípio, os conceitos relativos à natureza do homem, da nação e do Estado foram definidos de um modo mais claro, de forma

a excluir do poder aqueles que se diferenciavam do resto da população por seus direitos exclusivos: a aristocracia e a realeza.

O homem, enquanto cidadão, teve a sua existência vinculada à idéia de igualdade de condições e de oportunidades. Todos deveriam ter os mesmos direitos e deveres perante a lei; os direitos exclusivos, fontes dos privilégios, foram repudiados. Valores de ordem comum levariam estes cidadãos a formar a coletividade à qual chamou-se de nação, que, depositária da vontade geral, teve sua existência vinculada à soberania.

Ao conceito de pátria, utilizado em relação ao que era estrangeiro, sobrepôs-se este, de nação, estimulando o cidadão a mobilizar-se para a construção dos princípios legais e morais do seu país.

O Estado foi concebido como a conseqüência natural da necessidade da nação organizar um corpo de delegados, que seria encarregado de estruturar e gerir os negócios públicos.

Submisso à vontade da maioria, ele teria sua competência estritamente ligada à lei, que seria estabelecida pelos representantes eleitos pelo povo através do seu direito de sufrágio, como já preconizara Montesquieu, que defendera ainda a divisão tradicional das competências governamentais em três poderes — Executivo, Judiciário e Legislativo — para que melhor pudessem ser controladas suas atividades, o que seria inviável caso houvesse um poder unitário.

Durante todo o período revolucionário, graças à liberdade de imprensa assegurada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a população foi mantida informada sobre o que acontecia no panorama político francês, exercendo um forte controle sobre o exercício das funções públicas, que eram justificáveis perante os seus olhos caso se destinassem a patrocinar a justiça a todos os homens, dando-lhes o que mereciam segundo os seus méritos e suas capacidades. A imprensa transformava assuntos que antes eram de conhecimento exclusivo de uma elite dirigente em questões que suscitavam grandes debates nacionais. A publicidade dos atos do aparato estatal permitiu o surgimento de uma opinião pública informada, que assumiu o posto de inspetora do espírito público dos governantes. A vontade da nação encontrara, então, um meio de afirmação dinâmico e contínuo que levava ao enfraquecimento das disposições despóticas do governo.

A Revolução Francesa criou a dinâmica política, tal como a conhecemos, com um Estado democrático que passou a estabelecer sua base de sustentação e legitimação na virtude de seus agentes, e que, desprovido de meios autoritários para se impor, necessitava do apoio da população para sua própria sobrevivência.

Assegurar a eficácia contínua deste procedimento continua a ser um trabalho árduo, que requer um grau razoável de abstração por parte dos

ideólogos e outro grau, ainda mais acentuado, de mobilização dos maiores interessados pela funcionalidade da democracia, os cidadãos. É ponto pacífico que o poder de controle dos indivíduos sobre o Estado depende de uma fiscalização ininterrupta do exercício das atribuições dos cargos públicos, e que isto só pode acontecer se eles, cidadãos, estiverem informados sobre o que está acontecendo.

A liberdade de imprensa e o conceito de soberania do povo, consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, formam o sustentáculo deste ideário, permitindo o reconhecimento de que o poder origina-se da população e de que, informada, ela pode exercer o controle das atividades do Estado em momentos diversos, que podem ser chamados de preventivo e repressivo. O povo deve inspecionar o andamento dos atos públicos, passo a passo, controlando as etapas que antecedem a definitiva realização de certo objetivo. Caso seja bem realizado este tipo de fiscalização, poucas seriam as irregularidades que escapariam e viriam a necessitar de medidas de caráter repressivo àqueles que arquitetaram o ato que feriu o interesse comum.

Para evitar que, à semelhança dos momentos mais apaixonados do período revolucionário, sejam tomadas decisões baseadas em emoções momentâneas produzidas pela manipulação da opinião pública, seria preciso que este controle dos negócios públicos fosse feito segundo regras legais estabelecidas anteriormente, e que ele tivesse como objeto atos que houvessem ferido os fundamentos da legislação vigente. A supervisão dos negócios públicos não pode ser feita a esmo, a nação tem o direito de compelir à observância do que já foi estabelecido.

Caso a sociedade passe a produzir novos entendimentos a respeito de determinados assuntos, seria necessário esperar-se que disposições legais maturassem este sentimento. Esta diferenciação oportuna pode evitar uma permanente desestabilização da ordem social e permitir que o povo exerça a sua soberania sob limites que tenham sido instituídos através dos seus representantes. Polêmicas como as que surgiram durante a Revolução Francesa em torno de questões que fugiam da análise do espírito público dos políticos, patrocinadas por homens como Marat, Hébert e Camille Desmoulins, seriam afastadas e a imprensa poderia assumir o posto de inspetora da legitimidade do poder e não de manipuladora das paixões públicas.

O respeito dos agentes públicos e políticos à vontade geral deve ser medido pela observância dispensada ao que é vinculado pela legislação, por ser ela a materialização do interesse comum.

Partindo deste princípio, de que todo ato da administração deve respeitar a lei em si mesma e o próprio espírito do direito, que nunca apontará para a proteção dos interesses individuais ou grupais, podemos ver com clareza que ao direito de governar corresponde o dever de observar

o que é legal. A fiscalização desta obrigação só pode ser alcançada, como foi salientado, com a publicidade dos atos do Estado, o que assegura o pleno conhecimento por parte do cidadão do que é feito por seus agentes, dotando-os de argumentos para que se pronunciem acerca das irregularidades que vierem a ocorrer.

Estas anomalias aconteceriam, de forma menos abstrata, quando seus representantes não legissem em favor do interesse comum, ou quando aqueles que são encarregados de executar a vontade da maioria se dedicassem a utilizar suas atribuições para lesar a nação.

A medida que a coletividade fosse prejudicada, haveria a concessão imediata de um privilégio a determinado grupo ou indivíduo. Esta exceção, especialmente a de cunho corporativista, deve ser combatida com especial ardor no cerne do Estado, pois nenhum grupo pode fazer uso de qualquer instrumento para a obtenção de direitos que não forem aqueles assegurados a todos.

Estas especulações de pouco adiantariam caso só fosse permitido à população tomar conhecimento das irregularidades e a elas demonstrar os seus dissabores, através de revoltas ou do silêncio. A França sofreu bastante com manifestações violentas de repúdio ao governo durante a Revolução. Não havia procedimentos institucionais por meio dos quais a população pudesse se manifestar. Isto teria sido pedir muito... os homens daquela época tinham consagrado os princípios da soberania do povo, ficaria a cargo dos homens que viessem depois conservarem-se fiéis àqueles ideais, concebendo-lhes os meios legais que efetivassem a sua materialização numa ordem institucionalmente organizada.

A concepção da maneira eficaz de compelir os servidores da nação a obedecer a vontade soberana do povo é essencial à sobrevivência do modelo democrático. Um ponto de partida para a construção deste conceito pode ser a lembrança de que, em qualquer relação empregado-empregador, é facultado a este não apenas tomar conhecimento do que é feito por seus subordinados, mas ainda tomar medidas no sentido de repreendê-lo, sendo a demissão a punição máxima. De maneira análoga, podemos imaginar a necessidade que a população tem de possuir um procedimento legal que possa lhe facultar a possibilidade de se desembaraçar dos seus agentes que não estiverem cumprindo com as suas atribuições. Nenhum cargo público é soberano. Soberana é a nação, e nenhum indivíduo pode fazer uso da competência e dos poderes, que lhe foram atribuídos, para lesar à nação.

A destituição do agente político seria a medida exata àquele que gerir a coisa pública em seu benefício ou de outrem. A lei é clara e não permite que se tente elaborar normas, julgar ou executar quaisquer disposições com

vistas a ir contra o interesse geral. Os abusos do agente público devem ser pagos com a mesma moeda: a sua dispensa do serviço seja por inoperância ou amoralidade no exercício das suas funções. Uma rotatividade de funcionários, acarretada pela falta de espírito público de alguns, seria algo de salutar e benéfico à nação, estimulando o exercício do senso de justiça da população, que passaria a analisar os atos da administração pública sob um prisma legalista, que implicaria a concessão aos governados e aos governantes daquilo que lhes é de direito.

A eleição dos agentes políticos e a nomeação dos agentes públicos não pode ser uma outorga de um mandato potestativo, o que equivaleria à obtenção de um privilégio. Todo funcionário deve conduzir-se de acordo com o que a lei estabelecer em relação às suas atribuições. Estas considerações nunca surgiram nem surgirão espontaneamente no cerne de nenhuma administração pública. É preciso que os indivíduos reconheçam que o espírito público será sempre um resultado da inspeção das atividades do Estado realizada por uma população informada e articulada, que saiba pressionar, compelindo seus agentes a observarem o que é justo.

Nenhum Estado de Direito concebe a presença de direitos exclusivos, a submissão de todos perante a lei deve ser caracterizada pela mais estrita igualdade, e deve ser facultada ao povo a legítima destituição ou dispensa daqueles que não lhe são úteis na forma da lei.

Com isto seria dado um passo definitivo em direção à associação do papel da administração pública com a sua sujeição aos interesses comuns. O desligamento dos agentes, que se mostrarem indignos da confiança que a população lhes dispensou ao empregá-los, é o meio da sociedade proteger-se do arbítrio de uma máquina estatal que pode lesar os interesses dos cidadãos não apenas por ações positivas, como por ações negativas, por meio do descaso e ineficiência, sendo portanto justa e merecida a sanção legal que seria dirigida a todo aquele que se conduzisse contra o que for legitimamente esperado deles.

Todos os poderes, como aqueles encarregados de efetivar suas atribuições, devem buscar esta legitimidade no bem que proporcionam à comunidade. Nenhum poder é soberano, soberana é a cidadania. É a população que deve moldar o Estado e não o contrário. A eficiência e a produtividade no exercício das funções públicas atribuídas aos agentes pelo povo deve ser a medida da atividade de todo funcionário, e a luta pelo império do interesse comum o seu único objetivo.

Nenhum cargo ou função é patrimônio de determinado indivíduo ou grupo; estes postos sobrevivem às pessoas que os ocupam, sendo portanto incumbências que a nação conferiu a certos indivíduos em observância aos

seus méritos, para que pudessem melhor realizar o bem de todos. Caso a habilidade destes cidadãos for usada com o intento de fraudar a lei, deverão ser punidos e afastados do exercício dos negócios públicos, para que estes não sejam prejudicados ainda mais.

Tocqueville advertiu para a possibilidade dos altos funcionários da administração pública se tornarem uma nova casta. Isto aconteceria caso a competência de cada um não possa ser associada a um dever, e este dever a uma obrigação legal passível de acarretar a imposição de uma pena, caso não seja observada. A liberdade e a segurança de um povo residem na servidão da administração à lei que for emanada da soberania popular.

Devendo ser o Estado o instrumento de toda nação para a promoção da justiça geral, e estando ela consubstanciada em lei que seja igual para todos, então o ato político ou administrativo que tenha ferido o interesse geral deverá acarretar punição imediata de quem o praticou, não por tribunais de exceção, salvo nos casos de ruptura revolucionária em defesa do bem comum, e sim por tribunais ordinários. A administração pública não pode ser dominada por uma oligarquia corporativista que se apodere do aparelho de Estado para defender seus interesses e ocultar suas mazelas, julgando aqueles que dela fazem parte por princípios que não sejam comuns a todos. Um controle mais acentuado das funções públicas só pode ser alcançado por supervisão e julgamento da nação através de meios previstos legalmente e que sejam do conhecimento de todos.

Esta verdadeira mística da soberania do povo e da sujeição do Estado à vontade da lei, ensaiada na Revolução Francesa, deve servir como base e inspiração para um civismo ativo que se dedique a fortalecer a sujeição da administração pública a um processo de legitimação de seus atos. De nada adiantaria possuir um Estado empreendedor que negligencie o domínio e a preponderância da lei sobre os seus negócios. É a vontade e o espírito da legislação de um povo que devem regular suas atividades e dizer sob que termos deve agir. As metas devem e precisam ser constituídas pelos membros da administração, mas elas precisam se encontrar sujeitas à observância dos mecanismos legais que neutralizarão tendências que possam favorecer o interesse individual ou grupal em detrimento do geral. É o procedimento legal que legitima os atos do governo. A Revolução Francesa utilizou a idéia concreta da soberania do povo sobre o Estado, ela deve ser aperfeiçoada e adaptada à atualidade sem o afastamento do seu objetivo inicial: assegurar aos particulares a sua proteção contra o arbítrio do Estado. A nação deve se firmar como protagonista no jogo do poder e isto poderá ser verificado à proporção que a idéia de cidadania seja incorporada ao consciente coletivo e o poder central seja encarado apenas como um instrumento para a realização dos fins da comunidade, e não como um fim em si mesmo.