

INTUITIO

PPGFI/UFFS | e-ISSN 1983-4012

DOI: <https://doi.org/10.36661/1983-4012.2024v17n1.14129>

SEÇÃO: DOSSIÊ MATRIZES DO REPUBLICANISMO

A SOBERANIA POPULAR CONTRA O ESTADO (1789-1804)¹

Popular sovereignty against the State (1789-1804)

Yannick Bosc²

orcid.org/0000-0002-4578-5038

yannick.bosc@univ-rouen.fr

Tradução: Vital Alves³

orcid.org/0000-0001-9072-5002

vitalalves1@gmail.com

Resumo: O presente artigo analisa o tema “A Soberania popular contra o Estado”, oferecendo um panorama da Revolução Francesa compreendendo o período de 1789-1804. A análise se divide basicamente em quatro momentos. Primeiro, busca examinar como um modelo de “governo representativo” absoluto foi sendo edificado “contra a soberania popular”. Segundo, examina o fundamento de que “a soberania da nação reside nas comunas”, dando destaque às figuras de Robespierre e Saint-Just. Terceiro, investiga

¹ O texto que se apresenta consiste em uma tradução da conferência de encerramento do “III Colóquio Matrizes do Republicanismo - Soberania e Representação Política”, ocorrida em São Paulo, 21 de março de 2023, apresentada pelo Prof. Dr. Yannick Bosc – Université de Rouen. Foi acrescentado na tradução um resumo, o título “Introdução” na primeira parte do texto, assim como uma minibiografia do Autor e do Tradutor, respectivamente notas de rodapé 2 e 3.

² Professor da Université de Rouen, França. Doutor em História moderna pela Université d’Aix-Marseille, França. Pesquisa sobretudo, os seguintes temas: Revolução Francesa, Republicanismo e questões do direito natural, economias políticas republicanas, propriedade e bens comuns. É autor de livros, como: *Culture des républicanismes. Pratiques, représentations, concepts de la Révolution anglaise à aujourd’hui*, Paris Kimé, 2015; e, *Hannah Arendt, la révolution et les Droits de l’Homme*, Paris, Éditions Kimé, 2019, (com Emmanuel Faye), também publicou diversos artigos, incluindo “Paine et Condorcet pour refonder la solidarité? Pour en finir avec les riches (et les pauvres)”, nº 64, 2010, que ganhou uma versão traduzida - pelo mesmo tradutor do texto que se segue -, para o português, publicada na revista *Latin American Human Rights Studies*, v. 1, 2021. Além disso, o Prof. Bosc Yannick é o coordenador do grupo de pesquisa *Révolution Française – L’Esprit des Lumières et de la Révolution*. Site: <https://revolution-francaise.net/>.

³ Doutor em Filosofia (UFG), vinculado ao Grupo Interdisciplinar de Pesquisa Jean-Jacques Rousseau, ao GT Filosofia e Direito/ANPOF, ao Grupo de Pesquisa Matrizes do republicanismo USP/CNPq e à ABES18 – Associação Brasileira de Estudos do Século XVIII. Foi Professor substituto/assistente nos Departamentos de Filosofia da UFG (2013-2015) e da UnB (2018) e no Departamento de Teoria e Fundamentos FE/UnB (2022). Tem experiência na área de Filosofia, com ênfase em Ética, Filosofia Política e História da Filosofia Moderna. É autor do livro *Corrupção política e republicanismo – a perda da liberdade segundo Jean-Jacques Rousseau* (2020), é Pós-doutorando no Departamento de Filosofia da FFLCH-USP e Bolsista de Pós-doutorado júnior do CNPq.

como foi engendrada uma associação entre uma suposta “anarquia do povo” ao conceito de “soberania popular”. Quarto, demonstra a maneira como o sistema representativo substituiu os cidadãos por constituintes, reduzindo o vigor da soberania popular e fortalecendo o governo.

Palavras-chave: Soberania popular. Estado. Revolução Francesa. Governo representativo.

Abstract: This article analyzes the theme “Popular Sovereignty against the State”, offering an overview of the French Revolution covering the period 1789-1804. The analysis is basically divided into four moments. First, it seeks to examine how a model absolute “representative government” was being built “against popular sovereignty”. Second, it examines the basis that “the sovereignty of the nation resides in the communes”, highlighting the figures of Robespierre and Saint-Just. Third, it investigates how an association was created between a supposed “anarchy of the people” and the concept of “popular sovereignty”. Fourth, it demonstrates the way in which the representative system replaced citizens with constituents, reducing the strength of popular sovereignty and strengthening government.

Keywords: Popular sovereignty. State. French Revolution. Representative government.

Introdução

É comum pensar que durante a Revolução Francesa a implementação da soberania popular acompanharia a construção do que costumamos chamar de “O Estado jacobino centralizado”, um estado encarnado por Robespierre e do qual Bonaparte seria o herdeiro, completando o que o primeiro teria iniciado. Esta é a tese, agora clássica, desenvolvida por Tocqueville em *L’Ancien Régime et la Révolution* (1856), segundo a qual democracia e centralização andam de mãos dadas. Tocqueville identifica os dois fenômenos a partir do final do Antigo Regime – no momento em que a monarquia buscava se reformar – e sublinha a continuidade que existiria com a Revolução.

Entretanto, ao contrário dessa narrativa, que permeia nossas representações, observamos que a implementação da soberania popular entre 1789 e 1795 é acompanhada por uma “descentralização” do poder executivo. Pode-se constatar que essa tendência é reforçada entre 1793 e 1794 sob o Governo revolucionário, ou seja, na época em que os supostos “jacobinos centralizadores” governavam. Assim, o “jacobinismo” é fundamentalmente “descentralizador”, não centralizador, como aprendemos⁴.

⁴ Para uma crítica a este lugar comum, ver Florence Gauthier, “Centralismo jacobino, realmente?” *Utopia crítica*, Paris, 2005, n. 32, p. 75-86, online em *Révolution française.net*, 2 mars 2006, <https://revolution-francaise.net/2006/03/02/29-centralisme-jacobin-vraiment>.

Na realidade, a construção do Estado centralizado, que Bonaparte acentua, não começou em 1789 ou em 1793, mas a partir de 1795, após a eliminação dos *Montagnards* e a repressão do movimento popular. A centralização então iniciada foi concebida como uma resposta ao que os “*thermidoriens*” chamavam de “anarquia”, ou seja, o investimento do espaço público pelo povo soberano, uma “anarquia” que, segundo eles, tinha caracterizado o processo revolucionário desde 1789, e cujo paroxismo teria sido alcançado durante o que eles chamam de “Terror” encarnado por Robespierre. A principal função do Estado centralizado era a de substituir a soberania popular, considerada naquela época invasiva, ou seja, cabia ao Estado assumir a maior parte de suas prerrogativas. A partir de 1799, com Bonaparte, o Estado completou o processo de retirada do poder dos cidadãos, transformando-os em governados, isto é, eles se tornaram súditos de uma administração.

Veremos que durante a Revolução Francesa, os defensores da soberania popular e aqueles que queriam limitá-la entraram em conflito. Essas lutas decorrem de concepções antagônicas de Estado e soberania, com alguns estigmatizando “o despotismo da multidão” (ou a “anarquia”) que engendraria uma soberania popular “absoluta” (segundo a expressão de Sieyès), e outros denunciando o “despotismo” da representação nacional e do poder executivo que buscava capturar a soberania (uma constante no discurso de Robespierre). Para o primeiro – ao lado direito – trata-se de fortalecer o Estado executivo e a representação nacional em detrimento da soberania popular, para o segundo – ao lado esquerdo – trata-se de promover a soberania popular a fim de controlar o Estado executivo e a representação nacional. Para o lado esquerdo, a república é, portanto, entendida como um dispositivo no qual o povo soberano controla o que hoje se tornou o “aparelho do Estado”.

Primeiramente me concentrarei neste último (ao lado esquerdo), baseado na concepção de soberania defendida por Robespierre e implementada no Ano II, em seguida, no que foi levado a cabo após o *thermidor*, em particular por Sieyès, para finalmente tratar do sistema político estabelecido pelo Consulado: um sistema no qual o constituinte substituiu o cidadão. O que até agora chamei de “Estado” corresponde ao aparelho executivo, ou aparelho do Estado, tal como pensamos hoje em dia. Entretanto, o que os contemporâneos da Revolução chamavam de “Estado” ou “estado” não corresponde ao que hoje chamamos de Estado. Esta noção se refere então ao estado da sociedade (ou estado social) em oposição ao estado de natureza (quando os seres humanos não são constituídos como sociedade). A

“Estado” não se refere ao aparelho administrativo nas mãos do executivo, nem ao “governo” (executivo e legislativo) do estado social. Paradoxalmente, naquela época, o “estado” significava “sociedade civil”, uma expressão que hoje é empregada, ao contrário, para caracterizar o que não é o Estado. Assim, no artigo “Estado” da *Encyclopédie* de Diderot e d’Alembert, Jaucourt o define como “uma sociedade civil na qual uma multidão de homens encontra-se unida sob a dependência de um soberano”.

Veremos que esta concepção de Estado/estado é o horizonte político, asperamente disputado, da Revolução até 1795, o de uma nação soberana que administra a si mesma⁵. É preciso distingui-la do Estado executivo tal como foi moldado a partir de 1795 e que mais se assemelha à nossa representação do Estado por ser seu embrião.

Usarei indistintamente as noções de “soberania popular” e “soberania nacional” porque não são distinguidas pelos contemporâneos. Foi Carré de Malberg⁶ (no início do século XX) quem construiu a imagem de Sieyès como origem desta distinção entre uma soberania “má” – a do povo – e uma soberania “boa” – a da Nação⁷. Em contrapartida, em 1789, o próprio Sieyès lembrou que povo e Nação são sinônimos: “todos os poderes públicos sem distinção são uma emanção da vontade geral, todos vêm do povo, ou seja, da Nação”. Esses dois termos são sinônimos⁸.

O “governo representativo absoluto” contra a soberania popular

Se, por um lado, todos aqueles que aprovaram a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* compartilhavam deste princípio enunciado por Sieyès: “todos os poderes públicos vêm do povo”. Por outro lado, as modalidades concretas de aplicação desse princípio, isto é, a questão do exercício do poder soberano, está longe de ser aprovada por unanimidade. É, inclusive, uma das principais fontes de divisão dentro da representação nacional. Para a maioria da Assembleia Constituinte (aquela que redigiu a primeira Constituição da Revolução entre 1789 e 1791), a soberania popular ou nacional era compatível com a distinção que ela estabelecia entre cidadãos ativos (que tinham direitos

⁵ Gaid Andro, *Une génération au service de l’État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830)*, Paris, SER, 2015.

⁶ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l’État*, Paris 1920 et 1922, 2 vol.

⁷ Guillaume Bacot, *Carré de Malberg et la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris 1985.

⁸ Sieyès, *Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l’homme et du citoyen*, Paris, Baudouin, 1789, p. 38-39.

políticos) e cidadãos passivos (que eram privados deles). Assim, em 1789, em sua *Exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, Sieyès afirma que “todos os poderes públicos sem distinção (...) vêm do povo”, enquanto teoriza no mesmo texto a noção de “cidadão passivo”. Em outras palavras, para Sieyès e para a maioria da Assembleia Constituinte, todos os poderes políticos vêm do povo, mas nem todo o povo exerce o poder político. Os cidadãos passivos, explica Sieyès, “podem desfrutar dos benefícios da sociedade”, mas não têm “o direito de participar ativamente na formação dos poderes públicos”, um direito que só os cidadãos ativos possuem. Todos os habitantes do país gozam, portanto, dos direitos dos cidadãos passivos, “todos têm direito à proteção de sua pessoa, seus bens, sua liberdade”, mas somente aqueles que “contribuem para o estabelecimento público são como verdadeiros acionistas da grande empresa social”: “somente eles são verdadeiros cidadãos ativos, os verdadeiros membros da associação”. “Mulheres, crianças, estrangeiros e aqueles que não contribuem com riqueza não devem influenciar ativamente os assuntos públicos⁹”. Os direitos políticos, incluindo o voto e elegibilidade para cargos públicos, estão assim condicionados à contribuição, no sentido material, para a riqueza da sociedade. O sufrágio é censitário (é preciso pagar um imposto mínimo para se ter direitos políticos), não é universal. Essa é a política defendida pela ala direita da Assembleia Constituinte. Robespierre e o “lado esquerdo” da Assembleia Constituinte, por outro lado, consideram que a nação não poderia ser soberana quando “o maior número dos indivíduos que compõem é privado dos direitos políticos que constituem a soberania” (VII, 162)¹⁰. Para esta minoria de constituintes contrários às medidas censitárias, a cidadania consiste no exercício dos direitos políticos e não pode admitir um “cidadão passivo”, expressão que é aos seus olhos um paradoxo. Além disso, esta cidadania necessariamente “ativa” é constitutiva da soberania popular. Não pode, portanto, dissociar-se dela, como tenta fazer a Constituinte. Para Robespierre, a soberania “reside (...) nas Assembleias Primárias (VII, 126), onde o soberano elege seus representantes. Não é uma abstração, mas consiste em um dispositivo concreto. Robespierre também especifica que a soberania é encontrada “em todos os indivíduos do povo” o que implica que “cada cidadão tem (...) o direito de contribuir para a lei pela qual está vinculado, e para a

⁹ Ibid., p. 36-37.

¹⁰ Todas as citações de Robespierre referem-se aos doze volumes des *OEuvres de Maximilien Robespierre*, Paris Société des Études robespierristes, 1910-2022. O primeiro número indica o número do volume, o segundo o número da página.

administração da coisa pública que é sua” (VI, 131). Se alguns alienam a soberania em benefício próprio – por exemplo, monopolizando os direitos políticos – “não existe mais um povo”, “não existe mais uma associação política” (VI, 588) – não existe mais um Estado no sentido do estado da sociedade – apenas uma “porção privilegiada (é) livre e soberana; os demais (são) escravos” (VI, 622). O povo em questão aqui não é a soma dos habitantes de um país. Trata-se do povo no sentido político do termo.

Robespierre define a soberania como uma sociedade “de homens livres que, regulando com um poder soberano tanto seus interesses quanto suas ações, se associam, se aliam e se identificam somente por convenções recíprocas, por consentimento mútuo” (VI, 589). Os “sofismas deploráveis” e outras “sutilezas laboriosas” (VII, 163) de Sieyès (a distinção entre cidadão “passivo” e “ativo”) levam assim a dissolução do povo, anulam o contrato social, ou seja, a Declaração dos direitos, isto é, o acordo que nos permite formar uma sociedade, um estado social e, portanto, um povo: “Qual seria sua Declaração de Direitos se estes decretos pudessem permanecer, pergunta Robespierre? Uma fórmula vã”. Esta Declaração, cabe lembrar, diz respeito aos direitos do homem e do cidadão. O fato de agir como cidadão me permite ter a garantia de que meus direitos naturais serão respeitados, direitos para a preservação dos quais me associei a outros seres humanos. O confisco da cidadania em benefício dos “cidadãos ativos” cria o que Robespierre chama de ‘aristocracia dos ricos’: “Qual seria a sua Constituição? Uma verdadeira aristocracia. Pois a aristocracia é o Estado onde uma parte dos cidadãos é soberana e os demais são súditos, e que aristocracia! A mais insuportável de todas, a dos ricos” (VII, 162).

Em contrapartida, Robespierre caracteriza a democracia como o estado em que o povo é o soberano, ou seja, o estado em que o povo faz as leis. Neste regime, o povo “faz por si mesmo tudo o que pode fazer bem, e pelos delegados tudo o que não pode fazer por si mesmo” (X, 352), uma formulação que ele toma emprestado de Montesquieu (*Espirit des Lois*, XI-6). Em particular, o povo não legisla diretamente, mas por meio dos representantes que se deram, daí a importância do exercício dos direitos políticos e do controle dos poderes delegados. Robespierre considera que a “democracia não é um estado onde o povo, continuamente reunido, regula todos os assuntos públicos por si mesmo” (X, 353). Ele pensa, portanto, na democracia no âmbito de um sistema representativo, mas contesta a opinião de que o povo soberano só poderia exercer seu poder por delegação (como estipulado no artigo

2 do Título III da Constituição de 1791). Para ele, isto constitui uma alienação da soberania do povo em favor de seus representantes. Robespierre se opõe assim à ala direita que procura estabelecer o que ele chama de “governo representativo absoluto”, ou “despotismo representativo” (VIII, 416), aquele em que a Nação “delega em massa” sua soberania (VII, 615) e não tem “nenhum meio constitucional de expressar sua vontade sobre o que seus mandatários e delegados fizeram em seu nome” (VII, 612). Na véspera de 10 de agosto de 1792 e da tomada das Tuileries, Robespierre julgou que uma “tirania legal parecia ter sucedido ao velho despotismo: A fonte de todos os nossos males é a independência absoluta, onde os representantes se colocaram em relação à nação sem tê-la consultado. Eles reconheceram a soberania da nação, e aniquilaram-na. Eles eram, por sua própria admissão, apenas procuradores do povo, e se tornaram soberanos, isto é, déspotas. Pois o despotismo nada mais é do que a usurpação do poder soberano” (VIII, 416).

O risco de despotismo naturalmente diz respeito ao poder executivo, em particular quando esteve nas mãos de Luís XVI. Desde 1789, a esquerda tem se oposto sistematicamente a tomada do poder soberano pelo monarca, seus ministros ou seus administradores. O que a liberdade “deve temer acima de tudo”, diz Robespierre em 1790, “é o Poder executivo, porque ele tem mais meios, e naturalmente o maior desejo de assenhorar a soberania da Nação, da qual é apenas o instrumento, e da qual sempre quis ser o proprietário” (VI, 559). Robespierre denuncia, por exemplo, o fato de que a Constituição de 1791 designa o rei como representante da Nação, da mesma forma que os membros do corpo legislativo. O rei, ele assinala, não é um representante porque “a ideia de um representante pressupõe necessariamente uma escolha do povo”, e o rei está lá por acaso e não porque o povo o tenha escolhido (VII, 613). Ele demanda, portanto, que “o rei seja chamado de primeiro funcionário público, o chefe do poder executivo, mas não representante da Nação” (VII, 614), título pelo qual, ele poderia, como os outros representantes, tomar o poder soberano que teria por delegação. Segundo a ala da esquerda, a maioria da Assembleia Constituinte tentou manter nas mãos do rei uma parte do poder soberano do qual havia lhe sido retirado, compartilhando-o com a Assembleia, sendo a perspectiva uma soberania de duas cabeças que se sobreporia a uma soberania popular, que era apenas formal e associaria o rei e seu parlamento à imagem da Inglaterra que era então um modelo político. Esta é a questão do famoso direito de veto que é atribuído a Luís

XVI – permite que ele não promulgue leis com as quais discorda – e o torna um co-legislador.

O risco de um desvio de soberania para o executivo não diz respeito apenas à pessoa do rei, mas também à administração da qual ele é, de acordo com a Constituição de 1791, o “chefe supremo”. No entanto, existem garantias importantes, já que todos os administradores dos departamentos e distritos (entre a comuna e o departamento) são eleitos, assim como todos os representantes locais do executivo: estes são os procuradores-sindicatos gerais dos departamentos, os procuradores-sindicatos dos distritos¹¹ e os procuradores das comunas¹². Entre 1789 e 1795, a administração estava, portanto, sob o controle direto do povo soberano (menos os cidadãos passivos até 1792), assim como todas as funções públicas: juízes, promotores públicos, sacerdotes, etc. O Estado no sentido de Estado social (o Estado da sociedade) é constituído por um povo que se administra, uma organização do executivo que hoje descreveríamos como “descentralizada” (utilizo esse termo na falta de um melhor). A noção de “descentralização” administrativa pressupõe que anteriormente havia uma centralização administrativa suficientemente maciça para gerar uma política descentralizadora em resposta, o que não era o caso em 1789. Esta expressão (“poder executivo ou administração descentralizada”, ou no sentido de “não centralizada”) significa aqui que não existia um estado executivo como entendemos hoje. A lei era a mesma para todos, mas a sua execução pela administração local estava nas mãos de administradores eleitos localmente, assim como representantes locais do poder executivo. Estes não foram nomeados pelo poder central, assim como os prefeitos, figuras emblemáticas da centralização Bonapartista, bem como os funcionários públicos a partir de 1799. Em outras palavras, o princípio democrático englobava uma ação administrativa que não estava concentrada nos ministérios parisienses. Apesar das leis aprovadas pela Assembleia Constituinte, que já permitiam um forte controle da administração pelos cidadãos, Robespierre interveio em inúmeras ocasiões na Assembleia para denunciar o que ele chamou de “caminhos oblíquos, pelos quais se lutava incessantemente para trazer todo o poder nacional de volta às mãos do Rei todos os dias” (VII, 28). Em particular, segundo Robespierre, isso foi conseguido por meio das tentativas de atribuir aos administradores o poder de nomear funcionários públicos, enquanto que este é um direito que pertence

¹¹ Lei de 22 de dezembro de 1789 relativa a constituição das assembleias primárias e das assembleias administrativas.

¹² Lei de 14 de dezembro de 1789 sobre a constituição dos municípios.

exclusivamente ao povo soberano: “Não se pode transferi-lo aos administradores que são eles mesmos funcionários públicos nomeados pelo povo sem confundir os poderes, ou melhor, sem minar a soberania do povo que é a sua fonte” (VI, 398). Assim, os jurados dos tribunais, que “são funcionários públicos”, não podem ser nomeados pelos sindicatos (VII, 64), nem os bispos pelo clero, como proposto por uma Constituinte (VI, 398).

“A soberania da nação reside nas comunas” – Saint-Just

Na primavera de 1793, durante um novo debate constitucional (a constituição monárquica de 1791 havia sido derrubada com o rei), Robespierre reiterou o julgamento que havia feito da representação nacional desde 1789: “Vejam aqueles mesmos legisladores que os progressos das luzes públicas parece ter forçado a prestar alguma homenagem aos princípios! (...) Proclamaram generosamente a soberania do povo e os acorrentaram; embora reconhecendo que os magistrados são seus agentes, trataram-nos como seus dominadores e ídolos: todos concordaram em supor que o povo fosse tolo e rebelde, e que os funcionários públicos fossem essencialmente sábios e virtuosos” (IX, 495-497). Deve-se notar que o termo “funcionário público” se refere então àqueles que desempenham uma função pública em geral, e não aos funcionários públicos no sentido do Estado executivo, o que se tornará o caso a partir de 1799. O republicanismo de Robespierre se inscreve na tradição democrática do republicanismo – distinta da aristocrática – que surgiu pela primeira vez na Inglaterra revolucionária do século XVII e está intimamente ligada à tradição do direito natural. Reconhece-se, em particular, no fato de que o povo soberano é considerado como o único capaz de julgar o exercício do poder de seus agentes ou funcionários, sejam eles “o príncipe” ou “o poder legislativo”: “Quem”, escreve Locke, “deve julgar se o príncipe, ou o poder legislativo deve passar a extensão de seu poder e autoridade? (...). Eu respondo que é o povo que deve julgar isso”. De fato, quem pode julgar melhor se uma comissão foi devidamente executada do que aquele que a deu, e a quem, pela mesma autoridade pela qual ele deu a comissão, pode desaprovar o que a pessoa que a recebeu fez, e não mais fazer o uso dele quando não cumpre o que foi prescrito?¹³ Esta relação que Locke descreve entre o povo e seus funcionários é a de confiança. As pessoas – isto é, a associação de cidadãos livres e iguais – são “o principal” ou administrador judicial ou mandatário, e a pessoa encarregada da

¹³ John Locke, *Deuxième traité du gouvernement*, 1690, XIX-240

comissão é o “agente”, o administrador judicial ou mandatário¹⁴. A comissão fiduciária se baseia numa relação assimétrica a favor do principal, que pode se separar unilateralmente de seu escriturário sempre que ele desejar. Isto está resumido no Artigo 14 da minuta da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de Robespierre (24 de abril de 1793): “o povo é soberano: o governo é seu trabalho e sua propriedade, os funcionários públicos são seus escriturários. O povo pode, quando quiser, mudar seu governo e demitir seus agentes” (IX, 466).

Embora comumente usada – e praticada pelo próprio Robespierre – “a palavra representante” é abusiva e inadequada para descrever os membros da legislatura, uma vez que “a vontade soberana não é representada”¹⁵. Os legisladores são mandatários, não representantes. A lei se torna lei somente quando o povo soberano aceita e expressa sua própria vontade, não quando seus representantes eleitos votam sobre ela (IX, 569). É o que está previsto na Constituição de 1793: “Artigo 58. – O projeto é impresso e enviado a todas as comunas da República, sob este título: proposta de lei; Artigo 59. – Quarenta dias após o envio da proposta de lei, se, na metade dos departamentos, mais um, a décima das Assembleias primárias de cada um deles, regularmente formadas, não contestaram, o projeto é aceito e se torna lei. O povo soberano não é despojado de seu poder legislativo uma vez que tenha votado em seus representantes.

A fim de evitar o despotismo dos agentes e funcionários do povo – um problema que a abolição da realeza não havia resolvido – Robespierre propôs a implementação de uma “economia política popular”. O que consistia em colocar “na virtude do povo e na autoridade do soberano o contrapeso necessário às paixões do magistrado e à tendência do governo à tirania” (IX, 507). Como Montesquieu, Robespierre considerava a virtude política, isto é, o amor à igualdade (preferir o bem comum ao invés do interesse particular), como a mola mestra da república. Como o povo soberano exerce parte de seu poder por intermédio de seus representantes, isto significa que estes últimos devem representar a vontade de seus constituintes o melhor que puderem. Por conta disso, eles devem ser virtuosos.

Porém, se, por um lado, Robespierre considera que o povo é “naturalmente virtuoso”

¹⁴ Antoni Domènech, “Droit, droit naturel et tradition républicainne moderne”, *Républicanismes et droit naturel. Des humanistes aux révolutions des droits de l’homme et du citoyen*, Marc Belissa, Yannick Bosc et Florence Gauthier (dir.), Paris, Kimér, 2009, p. 19.

¹⁵ Robespierre toma emprestado aqui os termos de Rousseau, em *Du Contrat social*, III-15.

– já que acaba de romper com “as correntes do despotismo, para torná-lo troféu da liberdade” (X, 355) – pensa, por outro lado, que é preciso obrigar seus mandatários a serem virtuosos, uma vez que sempre correm o risco de preferir seu interesse particular ao invés do interesse geral: “A lei deve falar sobretudo com império àquele que é seu órgão” (X, 356). Os funcionários públicos devem temer o povo soberano e sua justiça. Quando Robespierre emprega o termo “terror” em seu sentido positivo e político, isto é, raramente¹⁶, ele lhe dá o significado que Montesquieu atribui ao “medo”. Segundo o autor d’*O espírito das leis*, o medo é a mola principal do despotismo, assim como a virtude é a mola principal da república e a honra é mola principal da monarquia. Robespierre transforma o medo contra o despotismo, propondo o que ele denomina de “despotismo da liberdade contra a tirania”. Ele define o terror como uma “justiça pronta, severa e inflexível” e especifica que é uma consequência geral do princípio da democracia” (X 357), ou seja, como vimos, o regime em que o povo “faz por si mesmo tudo o que bem pode fazer, e pelos delegados tudo o que eles mesmos não podem fazer” (X, 352). Como a democracia se baseia parcialmente na delegação, os poderes delegados devem ser estritamente controlados e os funcionários eleitos devem temer o soberano. De fato, no Ano II, aqueles que ocupavam cargos públicos eram julgados muito mais severamente do que os cidadãos comuns (a menos que fossem pegos armados).

Em seu projeto de Constituição (10 de maio de 1793), Robespierre sublinha que “o primeiro objeto de qualquer Constituição deve ser a defesa da liberdade pública e individual contra o governo (no sentido amplo daqueles que governam, legislativo e executivo)” (IX, 496), portanto, é uma questão de garantir que “o governo nunca possa violar os direitos dos cidadãos” (IX, 495). Assim, a garantia dos direitos não depende da força do governo, mas da força do soberano. Dessa forma, Robespierre propõe reduzir o poder dos magistrados “a limites justos”, proibindo a acumulação de mandatos e reduzindo sua duração (IX, 500). Ele também insiste na necessária publicidade das reuniões da Assembleia (IX, 502-503).

Como o poder executivo é o mais perigoso para a liberdade, ele deve ser “descentralizado” até o nível das comunas, assim como devem ser “descentralizadas” as finanças cujo controle também é fundamental: “Deixar nos departamentos, e nas mãos do

¹⁶ Sobre o uso da palavra “terror” por Robespierre, ver Cesare Vetter, Marco Marin, Elisabetta Gon, *Dictionnaire Robespierre. Lexicométrie et usages langagiers. Outils pour une histoire du lexique de l’Incorruptible*, Triste, EUT, 2015, t. 1, p. 476-489.

povo, aquela porção dos tributos públicos, que não será necessário pagar para o fundo geral; e deixar as despesas serem pagas no local, na medida do possível. (...) Fuja da velha mania dos governos de quererem governar demais; deixe aos indivíduos, deixe às famílias o direito de fazer o que não é prejudicial aos outros; deixe às comunas o poder de regular seus próprios assuntos em tudo o que não diz respeito essencialmente à administração geral da República; em uma palavra, devolva à liberdade individual tudo o que não pertence naturalmente à autoridade pública, e você terá deixado muito menos espaço para a ambição e arbitrariedade” (IX, 501). Da mesma forma, Saint-Just considera que a “soberania da nação reside nas comunas”¹⁷ e que “quanto mais os funcionários se colocam no lugar do povo, menos democracia existe”¹⁸. Para “o lado esquerdo” – que passou a ser cada vez mais designada como “*Montagne*” a partir de 1792 – a administração do Estado, entendido como um estado da sociedade, implicava um alto grau de “descentralização” do poder executivo, no nível das comunas e, portanto, o mais próximo possível da população. Em outras palavras, a administração do bem comum constituído por uma sociedade de seres humanos livres e iguais em direitos não pode ser deixada a um Estado executivo e deve estar nas mãos dos cidadãos. Da mesma forma, a proteção deste bem comum (desta república) implica em um rigoroso controle por parte dos legisladores. O povo soberano, é, portanto, aqueles que governam e administram a si mesmos, dentro da estrutura de um sistema representativo. A alternativa não é, como frequentemente se escreve, entre uma “democracia direta” e uma “democracia representativa” (categorias que não são as dos atores da época), mas entre diferentes concepções de representação.

Esses princípios não permaneceram na fase de rascunho, pois foram implementados pela lei do 14º primeiro ano II (4 de dezembro de 1793), que estabeleceu o Governo Revolucionário e atribuiu o poder executivo das leis revolucionárias aos municípios e aos comitês de vigilância (eleitos localmente), quer se tratasse de prender suspeitos ou de controlar a economia. Isto diz respeito em particular à chamada lei “máxima”, que estabelece um preço para alimentos e bens de primeira necessidade e congela os salários. Outro exemplo é a lei Bouquier sobre a educação pública do 29º primeiro Ano II (19 de dezembro de 1793), que coloca as escolas sob total responsabilidade dos municípios. Qualquer cidadão poderia se tornar um professor e os professores tinham total liberdade

¹⁷ Saint-Just, *Projet de Constitution*, 24 avril 1793, *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, 2004, p. 553.

¹⁸ Saint-Just, *Rapport du 8 ventôse na II*, *Ibid.*, p. 668.

para ensinar. Da mesma forma, longe da suposta “centralização jacobina”, a lei de 10 junho de 1793 deu às comunidades aldeãs a possibilidade de compartilhar, se assim o desejassem, as terras comunitárias que lhe haviam sido devolvidas. A decisão foi deixada às assembleias de habitantes, ou seja, homens e mulheres com mais de 21 anos de idade tinham direito a voto. Caberia assim à comunidade de habitantes (homens e mulheres) estabelecer os termos e condições de gestão dos bens que permanecessem em comum. Tendo, portanto, competências regulamentares nesta área.

Em 1901, Alphonse Aulard (o primeiro titular da cadeira de História da Revolução Francesa na Sorbonne) escreveu que no Ano II “toda a vida política e administrativa estava concentrada nos únicos grupos verdadeiramente vivos, naquelas comunas que haviam feito a Revolução, que a haviam mantido, que a haviam desenvolvido”. Foi por meio das comunas que surgiu o governo revolucionário na França e que a ideia de uma república democrática se tornou popular¹⁹. Os estudos mais recentes, que se concentraram especialmente nas comunas rurais (a grande maioria das comunas francesas), confirmam esta observação. Entre 1793 e 1794, os arquivos mostram uma verdadeira explosão das deliberações municipais, fora de toda proporção para os anos seguintes (o período pós-*Termidor* é marcado por uma forte queda) ou mesmo para os anos anteriores (quando já estão vivos), uma atividade intensa que diz respeito tanto a questões locais (principalmente) quanto a questões nacionais. Estes estudos também indicam que as instituições locais não são dóceis retransmissores das decisões impostas por um “Estado central” supostamente autoritário, o que então reforçaria suas prerrogativas, como se tem pensado. Pelo contrário, os historiadores concordam que havia uma vitalidade democrática e até mesmo o apogeu das assembleias comunitárias da aldeia. Estamos, portanto, no extremo oposto da leitura ideológica apoiada por Hannah Arendt²⁰ em particular – e que muitas vezes persiste em nossas representações – segundo a qual a democracia popular foi confiscada sob o governo revolucionário, como os *soviets* na Rússia bolchevique.

A anarquia do povo em “constante deliberação”

¹⁹ Alphonse Aulard, *Historie politique de la Révolution française*, Paris, Armand Colin, 1901, p. 349.

²⁰ Hannah Arendt, *On Revolution politique de la Révolution française*, New York, 1963. Para uma crítica as teses desenvolvidas nessa obra ver *Hannah Arendt, la révolution et les droits de l’homme*, Yannick Bosc et Emmanuel Faye (dir.), Paris, Kimé, 2019.

Durante muito tempo, a historiografia confundiu a centralização administrativa (que diz respeito ao poder executivo) com o que Billaud-Varenne chama de “centralidade legislativa”²¹, que é exercida pela Convenção: ela elabora a lei com exclusão de qualquer outra instituição e esta lei se aplica igualmente a todo território nacional. Da mesma forma, a historiografia confundiu a “descentralização” com o “federalismo” denunciado pela *Montagne*, ou seja, a usurpação do poder legislativo. O termo “federalismo” se refere às administrações que se rebelaram contra a Convenção depois de 2 de junho de 1793 (a retirada dos Girondinos), as mais comprometidas com a Gironda, chegando ao ponto de levantar tropas contra os “opressores da Convenção” e mandar prender representantes em missão. Assim, se o poder executivo é “descentralizado” no Ano II – ampliando uma lógica em ação desde o início da Revolução – o poder legislativo é, ao contrário, centralizado e supervisiona a execução das leis, seguindo a tradição lockeana dos princípios do direito natural (e além dessa tradição republicana), que considera que o poder legislativo é o poder supremo do estado social (o estado da sociedade) ao qual “todos os outros devem ser subordinados”²². Esta vigilância é pontualmente uma das atribuições dos representantes em missão - que é sempre temporária – e especialmente dos distritos, a instância administrativa (novamente composto de representantes eleitos) situada logo acima das comunas²³.

A referência usual a um “jacobinismo centralizador” como entendemos hoje está, portanto, errada. Ela se baseia em uma confusão entre os poderes executivo e legislativo. Os representantes em missão não são agentes do poder executivo, mas enviados da Convenção nos departamentos ou nos exércitos; eles não substituem os pretendentes e não se antecipam aos prefeitos. Os Comitês de salvação pública e segurança geral não são ministérios. Quando certos membros dessa Convenção consideraram essa possibilidade, sua proposta foi imediatamente contestada e derrotada. Foi o caso, por exemplo, de Merlin de Thionville que no 9º primeiro ano II (29 de novembro de 1793)²⁴ exigiu “que o Comitê de Segurança Pública fosse chamado de Comitê de Governo”. Billaud-Varenne (membro do

²¹ Billaud-Varenne, “Rapport au nom du Comité de salut public sur un mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire”, 28 brumaire na II, *Archives parlementaires*, t. 79, p. 455.

²² John Locke, op. cit., XIII-149.

²³ Lei do 14º primeiro ano II, Seção II, art. VI: “A supervisão da execução das leis revolucionárias e das medidas de governo, segurança geral e salvação pública nos departamentos, é destinada exclusivamente aos distritos, com a carga de informar exatadamente, a cada dez dias, ao comitê de salvação pública, para as medidas de governo e salvação pública, e ao comitê de supervisão da Convenção, para o que se refere à força policial geral e interior, assim como os indivíduos”.

²⁴ *Archives parlementaires*, t. 80, p. 360.

comitê de Segurança Pública) lhe responde: “o centro do governo está na Convenção e eu declaro que no dia em que a Convenção transferir essa autoridade para qualquer outra mão, ela decretará a inversão da liberdade”. Barère (também membro do Comitê de Segurança Pública) lembra que “só a Convenção governa, e só ela deve governar”, e que adotar a proposta de Merlin seria colocar o Comitê de Segurança Pública “na classe dos agentes executivos”. Mas, ele conclui, “somos o braço que ela (a Convenção) faz agir, mas não somos o governo”. O chamado período do “Terror” – uma designação política forjada após o *thermidor* antes de tornar-se cronônimo²⁵ - não se caracteriza, portanto, pelo desenvolvimento de um poder estatal centralizado, mas, ao contrário, por uma “descentralização” do exercício do poder executivo, e isto de acordo com a ideia de soberania que apresentada pela *Montagne*, que é confirmada pelos *thermidoriens* que a combatem. Em 1795, foi de fato esta “descentralização” que estes *thermidoriens* descreveram como “anarquia”, denunciando um sistema político (o “Terror” e a Constituição de 1793, que segundo eles era o produto) pelo qual o povo estava “deliberando constantemente” e o poder executivo “um fantasma”, a turbulenta e anárquica “jurisdição das assembleias primárias” e o corpo legislativo exercendo um “perfeito despotismo” com o qual trata-se de romper²⁶. Além disso, seu objetivo consiste em deter um processo revolucionário durante o qual os representantes do povo, desde 1789, “cederam mais ao impulso popular” do que o “dirigiram”²⁷. A Constituição do Diretório (1795 – ano III), então elaborada, foi concebida como solução. Restabeleceu o censitário de sufrágio e fortaleceu o poder executivo em detrimento da legislatura dividida em duas câmaras. Também limitou o princípio eletivo aplicado às funções administrativas. Trata-se de acabar com o poder dos municípios e fortalecer os níveis intermediários de administração, colocando-os nas mãos dos notáveis. A Constituição de 1795 atribui à soberania a “universalidade dos cidadãos”, sendo esta última reduzida aos contribuintes (é preciso pagar um imposto para se ter o título

²⁵ O “Terror”, no sentido de um dispositivo que teria constituído um “sistema” político, é um conceito *thermidorien*. No 11º fructidor (28 de agosto de 1794), um mês após a eliminação dos “robepierristas” (outro termo para Thermidorien), Tallien estigmatizou um “sistema de terror” alegadamente orquestrado por Robespierre e seus cúmplices (os “terroristas”), com o objetivo de justificar sua eliminação e fazê-los arcar com a responsabilidade pela repressão. Ver Cesare Vetter, “ Sistema de terror’ e ‘sistema do terror’ no léxico da Revolução Francesa”, *Révolution française.net*, Octobre 2014, <https://revolution-francaise.net/2014/10/23/594-systeme-de-terreur-et-systeme-de-la-terreur-dans-le-lexique-de-la-revolution-francaise>.

²⁶ Boissy d’Anglas, “Discours préliminaire au projet de constitution pour la republique française”, 5 messidor na III, *Le Moniteur universel*, réimpr., t. 25, p. 91.

²⁷ *Ibid.*, p.81. Voir Marc Belissa et Yannick Bosc, *Le Directoire. La republique sans la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2018.

de cidadão). Os cidadãos escolhem eleitores entre os proprietários de propriedades cujo valor é pelo menos igual a duzentos dias de trabalho, e esses eleitores, por sua vez, designam os representantes do povo: “Um país governado por proprietários”, resumiu Boissy d’Anglas, “está na ordem social; um país no qual os não proprietários governam está no estado de natureza²⁸”. Thomas Paine denunciou então uma Constituição que desapossou o povo soberano e minou os princípios da Carta de Direitos²⁹.

Sieyès que é considerado como o teórico da “soberania da nação” durante a Revolução Francesa, não utiliza o conceito de soberania até 1795. Antes disso, ele usou a noção de “nação inteira”³⁰. E quando ele mobilizou o conceito de soberania em 1795, foi para sublinhar seus excessos, os do “Terror”, que tiveram que ser terminados. Sieyès desafia as “ideias exageradas com as quais se tem tido o prazer de revestir o que se chama de soberania”, em particular o que ele chama de “soberania ilimitada” do povo, que ele pensa ser “igualmente prejudicial à liberdade, e nociva tanto para a esfera pública quanto para a esfera privada”³¹. Ele expressa assim o medo social que resultou do investimento do povo no espaço público, em outras palavras, na democracia tal como entendida pela esquerda, um investimento que vem crescendo desde 1789. Em 1795, Jean-Baptiste Say também associou o “Terror” (a pessoa de Robespierre, que supostamente o personificaria) e a anarquia popular ao conceito de “soberania”. Ele critica a presença de uma Declaração de Direitos à frente da nova Constituição, julgando que se “um usurpador encontrasse ali um freio (...), a experiência nos ensina que ele poderia muito facilmente se tornar um instrumento”. Robespierre não exortou, dirigindo-se aos tribunais jacobinos: “Povo, você está sendo traído, retome o exercício da soberania?”³² A ideia de que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão era um “instrumento” perigoso nas mãos de Robespierre e a principal fonte da anarquia era amplamente compartilhada. É por isso que a Declaração de 1795 foi esvaziada de tudo o que os idealizadores da Constituição diretiva consideravam subversivo (incluindo o

²⁸ Ibid., p. 92.

²⁹ Thomas Paine, Discours du 19 messidor an III à la Convention nationale (7 juillet 1795), *Le Moniteur universel*, réimpr., t. 25, p. 171-172. Voir Yannick Bosc, *La terreur des droits de l’homme. Le républicanisme de Thomas Paine et moment thermidorien*, Paris, Kimé, 2016, p. 19-68.

³⁰ Jacques Guilhaumou, “Nation, individu et société chez Sieyès”, *Genèses*, n° 26, avril 1997, p. 20 et *Sieyès et l’ordre de la langue*, Paris, Kimé, 2002, p. 83 et s.

³¹ Sieyès, Discours du 2 thermidor an III, *Le Moniteur*, réimpr., t. 25, p. 292.

³² *Décade philosophique*, 20 messidor an III, n. 44, T. 6, p. 81.

direito à insurreição e além de qualquer referência aos direitos naturais³³ e foi acompanhada por uma Declaração de Deveres. Além disso, contra Montesquieu e Robespierre, Sieyès denunciou o erro “muito prejudicial” segundo o qual, desde 1789, pensa-se “que o povo só deve delegar poderes que não pode exercer sozinho”, enquanto “que ser representado no maior número possível de coisas é aumentar a liberdade³⁴”. Para Sieyès, a representação política é deduzida da “divisão do trabalho” que, segundo ele, caracteriza o estado de associação que constitui a nação. Junto com a “classe de nutridora” e a “classe secundária” ou “industrial”, há o que ele chama de “classe política”, à qual pertencem as “obras de soberania”. É nesta “classe política” que encontramos os legisladores, distinguidos pela inteligência e educação, cujo papel consiste em estabelecer “os direitos relativos às novas relações que o estado da sociedade introduz entre os cidadãos³⁵”.

Os constituintes substituem os cidadãos

Na sequência ao golpe de Estado de 18 Brumário, que ele concebeu, e de acordo com estes princípios, Sieyès elaborou um plano para uma Constituição na qual a representação política disporia da soberania delegada a ela como desejasse, com o papel dos cidadãos reduzido ao de eleição: “A autoridade deve vir sempre de cima, ou seja, da representação nacional ou do povo representado. (...) o poder soberano reside essencialmente no povo representado”. Sieyès distingue o “simples cidadão” que se concentra em sua “coisa privada”, que só tem direito a “desfrutar dos benefícios da associação”, e a “elite representativa” que só ela pode falar e agir em nome do povo. Nesta concepção de representação, Sieyès conclui, “não há mais igualdade política” entre os representantes e os representados³⁶. Em 1799, a questão da representação do povo soberano e a do controle do “impulso popular” (segundo a expressão de Bossy d’Anglas) não é mais regulada pelo sufrágio censitário, Sieyès imaginando as “listas de confiança e notoriedade” que permitem filtrar o sufrágio universal e esvaziá-lo de seu sentido. Este mecanismo foi incorporado à Constituição de 1799 porque, como explicou Cabanis (membro da comissão do Conselho dos Quinhentos, encarregado de validar a nova Constituição), permitiu estabelecer o que ele chamou de “verdadeiro sistema

³³ Florence Gauthier, *Triomphe et mort du droit naturel em Révolution (1789 – 1795 – 1802)*, Paris, PUF, 1992.

³⁴ Sieyès, 2 thermidor an III, Id.

³⁵ Sieyès, *Perfectionner le travail para la division du travail*, note manuscrite citée par Jacques Guilhaumou, art.cit., p. 11-12.

³⁶ *Théorie constitutionnelle de Sieyès. Constitution de l’na VIII. Extraits des mémoires inédits de M. Boulay de la Meurthe*, Renouard, 1836, p. 6-10.

representativo”, no qual “tudo é feito em nome (...) do povo e para o povo; (mas onde) nada é feito diretamente pelo povo”: é a fonte sagrada de todos os poderes; mas não exerce nenhum (...); o povo é soberano, mas todos os poderes dos quais consiste sua soberania são delegados³⁷. Este “verdadeiro sistema representativo” institui o que Cabanis chama de “democracia purgada de todos os seus inconvenientes”, ou seja, um regime político em que “tudo é feito para o povo e em nome do povo; (mas onde) nada é feito por ele ou sob seus ditames”³⁸. Trinta em cinco anos depois, Thibaudeau – um brumariano que havia sido prefeito e membro do Conselho de Estado – julgou, ao contrário, que “o governo representativo estava sendo distorcido”, e que ao privar “o povo da nomeação de seus próprios representantes”, ele estava “negando-lhes o direito de voto”. “O povo da nomeação de seus representantes, se tornaram indiferentes ao governo de seus assuntos, o espírito nacional se extinguiu³⁹”. Esta soberania popular, reduzida à sua expressão mais simples, é acompanhada pelo fortalecimento do governo uma vez que, como aponta Cabanis, “todo bom governo deve ser forte, pois não pode sem isso proteger sempre efetivamente a liberdade dos indivíduos⁴⁰ (em contraste com Robespierre que se opôs à liberdade individual e à força dos governos). Esta ideia foi compartilhada por “brumarianos”, como Benjamin Constant e Germaine de Staël, que apoiaram o golpe de Estado – como disse Jean-Baptiste – antes de se afastar de Bonaparte e de seu poder pessoal. Eles desejavam modificar as instituições do Diretório e militavam em favor de um poder executivo reforçado e de uma redução da representação nacional. Para Germaine de Staël, “o poder executivo nunca deve poder ser forçado a executar uma lei da qual desaprova”⁴¹. O Diretório deve, portanto, estar armado com o direito de dissolução e um veto suspensivo. Na véspera do golpe de Estado, ela e outros apresentaram a ideia de uma ditadura dentro de um quadro legal: “Se é necessária uma ditadura, ou seja, uma suspensão do exercício da vontade de todos, como

³⁷ Cabanis, *Quelques considérations sur l'organisation sociale en general et particulièrement sur la nouvelle constitution*, Paris, Imprimeire nationale, Frimaire an VIII, p. 36.

³⁸ Cabanis, *Quelques considérations sur l'organisation sociale en general et particulièrement sur la nouvelle constitution*, Paris, Imprimeire nationale, Frimaire an VIII, p. 27.

³⁹ Antonie Claire Thibaudeau, *Le Consulat et L'Empire ou histoire de la France et de Napoléon Bonaparte de 1799 à 1815*, Jules Renouard, 1834, p. 100.

⁴⁰ Cabanis, *op.cit.*, p. 9.

⁴¹ Germaine de Staël, *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la République en France*, (édition Viénot), Paris, Librairie Fischbacher, 1906, p. 179.

não a buscar nas instituições legais, em vez de abandoná-la à violência arbitrária?”⁴².

Colocando estas ideias em prática, a Constituição de 1799 fragmentou o poder legislativo para enfraquecê-lo e fez do poder executivo o principal poder. O primeiro Cônsul tem a iniciativa das leis, os ministros são seus agentes, ele dirige a diplomacia, nomeia e demite oficiais do exército de terra, do mar. Ele também nomeia todos os funcionários públicos. A Constituição de 1799 é a origem do corpo de funcionários públicos como entendemos hoje, sua nomeação administrativa substituindo os cidadãos. Os prefeitos também foram nomeados pelo executivo (ou pelos prefeitos ou diretamente pelo Primeiro Cônsul para as comunas mais importantes). Este também é o caso dos juízes, com exceção – inicialmente – dos juízes de paz (o nível local), mas que também são nomeados a partir de 1802. Bonaparte, escreve Thibaudeau, “queria um Órgão Legislativo sem patente, sem olhos, sem ouvidos”⁴³. A partir de agora as leis passam a serem preparadas pelo Conselho de Estado, composto por especialistas em administração, assuntos militares, finanças e educação, todos nomeados pelo Primeiro Cônsul e sem cargos eletivos. O Conselho de Estado também tem controle sobre as ordens consulares e regulamentos administrativos, aumentando assim o poder regulatório – nas mãos do executivo – em detrimento da lei e do legislativo. O Tribunato discute as leis (mas não as vota) apresentadas pelo Conselho de Estado, o Órgão Legislativo que se reúne quatro meses por ano para votá-las (mas não as discute). O confisco da soberania não foi em benefício do poder legislativo, como havia sido tentado pelos *thermidoriens* – e Sieyès em seu projeto, que foi distorcido por Bonaparte – mas em benefício de um poder executivo forte e fora de todo controle, encarnado pelo Primeiro Cônsul. As Constituições de 1802 e 1804 fortaleceram ainda mais o poder executivo e sua personificação, a primeira proclamando “Napoleão Bonaparte Primeiro Cônsul Vitalício” e a segunda “Imperador dos franceses”.

O Consulado deu considerável poder à administração, com o aparelho estatal confiscando o que, para os *Montagnards*, era o domínio dos cidadãos. A administração já havia tendido a se tornar um poder autônomo sob o Diretório quando a legislatura estava começando a ser enfraquecida e a soberania popular largamente minada. Foi nesta base que Bonaparte estabeleceu uma máquina administrativa baseada no modelo militar, hierárquica,

⁴² Germaine de Staël, *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la République en France*, (édition Viénot), Paris, Librairie Fischbacher, 1906, p. 177.

⁴³ Ibid. p.103.

uniforme e obediente, o que foi possível com a nomeação de todos os funcionários públicos pelo Primeiro Cônsul. Sob o Diretório, o questionamento do princípio de que os cargos públicos deveriam estar sob o controle direto dos cidadãos abriu caminho para a centralização de Bonaparte. O Diretório havia substituído os comissários centrais nomeados para os sindicatos eleitos. Os prefeitos eram herdeiros dos comissários centrais. Através deles, a administração local, que desde 1789 era o negócio dos habitantes, tornou-se exclusivamente a do poder central: O prefeito, “escreveu Chaptal (membro do Conselho de Estado e futuro Ministro do Interior), “essencialmente ocupado com a execução, transmite as ordens ao subprefeito; este último aos prefeitos da cidade, vilas e aldeias, para que a cadeia de execução desça sem interrupção do ministro para os administrados, e transmita a lei e as ordens do governo às últimas ramificações da ordem social com a rapidez do fluido elétrico⁴⁴. Não há continuidade entre os representantes da Convenção em missão e os prefeitos. Formados na escola da Revolução, os primeiros prefeitos muitas vezes tiveram dificuldade de se encaixar no papel que lhes era atribuído pelo novo poder: ser engrenagens em uma cadeia executiva. As circulares dos ministros do interior estavam lá para lembrá-los das regras que eles não conheciam, sendo a principal delas que eles deveriam se limitar à execução⁴⁵. Ao contrário de seus predecessores, em 1791, 1793 e 1795 a Constituição de 1799 não incluía uma Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, pois a apropriação da soberania por um homem era dificilmente compatível com princípios baseados na soberania popular. Em 1795, a transferência de soberania para os proprietários já havia envolvido o esvaziamento da Declaração de sua substância, em particular a eliminação de qualquer referência aos direitos naturais. Este processo de apropriação da soberania popular foi logicamente acompanhado pelo confisco da democracia, particularmente no nível local onde ela havia estado mais viva durante a Revolução. Esta lógica foi acentuada por Bonaparte. Tratava-se então de administrar um povo considerado incapaz de fazê-lo, sempre pronto a resvalar para a anarquia. As decisões tomadas estavam além de seu controle, embora supostamente fossem soberanas, e os especialistas escolhidos por Bonaparte foram considerados os únicos capazes de definir o interesse geral e as políticas que deviam

⁴⁴ Pierre-Louis Roederer, *Recueil de lois, règlements, rapports, mémoires et tableaux, concernant la division territoriale de la République, et la nouvelle organisation de l'administration d'après la Constitution de l'an VIII*, première livraison, Au bureau du Journal de Paris, an VIII, p. 108-109.

⁴⁵ Marc Belissa et Yannick Bosc, *Le Consulat de Bonaparte. La fabrique de l'État et la société propriétaire*, Paris, La Fabrique, 2021, p. 79 et s.

personificá-lo. Stendhal, que foi auditor no Conselho do Estado em 1810, comenta sobre estas escolhas nestes termos: "o primeiro negócio era rebaixar o cidadão e, sobretudo, impedi-lo de deliberar, hábito abominável que os franceses haviam contraído nos tempos do jacobinismo⁴⁶".

Recebido em: 04/12/2023.
Aprovado em: 20/05/2024.
Publicado em: 19/08/2024

⁴⁶ Stendhal, *Vie de Napoléon*, Paris, Payot, 1969, p. 124.