

Na França, o regime é o “semipresidencial”

Prof. Jean Luc Parodi



“É tão difícil falar claramente, pensar claramente os problemas constitucionais e mais ainda os problemas constitucionais franceses. Espero que os senhores me perdoem por ter

que fazer isso em francês. Nos antigos guias turísticos, existe uma frase que diz: “vale o passeio, vale a visita.”

Eu gostaria de mostrar que vale perder um pouco de tempo com o sistema francês de governo, pois ele apresenta algumas características que, hoje em dia, são únicas no mundo democrático. Somente no sistema político francês o Presidente da República, o chefe do Executivo, é eleito para um período de 7 anos; somente no sistema político francês se conhece, quase uma curiosidade etnológica, um escrutínio com duas partes. Só no sistema executivo francês se pratica essa mistura excepcional de uma eleição presidencial com sufrágio universal e a prática do direito de dissolução.

Somente o sistema político francês conhece essa situação excepcional que suscita a curiosidade de ver o Presidente da República, verdadeiro líder do Executivo, governar durante 5 anos com a plenitude dos poderes e, depois, nos dois últimos anos, ter um primeiro-ministro que pratica uma política que em muitas áreas é contrária àquela que se seguiu nos 5 anos antecedentes. Eu penso que, numa reflexão, num seminário sobre presidencialismo ou parlamentarismo, não será completamente inconseqüente começar com um pequeno percurso geográfico-político para poder observar um país que não é nem presidencialista mas elege o seu presidente através de sufrágio universal, nem é parlamentarista porque normalmente o poder pertence ao presidente eleito. A fa-



Diretor do Instituto de Ciência Política da França, Conferencista no 1º Dia do Seminário Internacional.

IDÉIAS

cidade de vocabulário fez com que o chamássemos "regime semi-presidencial". Devo lembrar, portanto, os sistemas constitutivos. Eu farei isso rapidamente. Devo lembrar algumas lógicas de funcionamento. Posso deter, por exemplo, um instante sobre o período excepcional e único na história e na vida política francesa e, na minha opinião, momento único na história das democracias ocidentais, que é essa fase de coabitação que nós estamos vivendo já faz um ano e onde coexiste no cume, no topo do Estado, o Presidente da República. Isso eu estava dizendo agora há pouco: o presidente que governou durante 5 anos e que, pelo sufrágio universal, perdeu em uma maioria parlamentar, e os que foram minoritários durante 5 anos se tornaram majoritários no ano passado.

Nessa palestra, eu gostaria de examinar rapidamente quais são os elementos que poderiam nos ajudar a colocar melhor o problema que está me interessando para resumir um jogo que tem seis atores e possui dois discursos eleitorais:

1) Sufrágio universal, de onde emana todo e qualquer tipo de poder;

2) O Presidente da República, eleito por voto universal por um período de 7 anos. Algumas vezes esse período de 7 anos pode ser um elemento de enfraquecimento. No começo mesmo da V República, o primeiro Presidente, o General de Gaulle, foi obrigado a inventar procedimentos de substituição e uso repetido do referendun para poder confirmar que ele era o legítimo presidente pela vontade popular.

O Presidente da República tem um certo número de poderes dos quais ele pode se utilizar sozinho mas, a partir do momento em que nomeou o primeiro-ministro, ele perde uma parte de seus poderes. Estes só podem ser exercidos através de um acordo entre o Presidente e o seu Governo;

3) A Câmara dos Deputados e o Senado. O Senado não tem os poderes que tem no Brasil, e a Câmara dos Deputados ou Assembléia Nacional é o segundo ator que domina o nosso jogo político.

Entre o Presidente e a Assembléia — um governo — há o primeiro-ministro nomeado pelo Presidente da República, mas precisando, para sobreviver, de uma maioria na Câmara dos Deputados ou Assembléia Nacional.

Nós temos um Conselho Constitucional, cujo desenvolvimento é uma das maiores inovações da V República. Nesse jogo de seis atores, a grande novidade

na tradição política francesa é a coexistência de 2 circuitos eleitorais ligando tanto o Presidente da República, que foi eleito para um período de 7 anos, quanto a Assembléia Nacional, que foi eleita para 5 anos também pelo processo do sufrágio universal.

Como funciona, em tempo normal, esse jogo de seis atores? Eu gostaria de evidenciar duas grandes regras do funcionamento que são necessárias para se entender o sistema político francês e, logo após, eu vou citar um certo número de leis não escritas e raciocínios lógicos que não estão escritos na Constituição, mas que representam a estrutura do jogo institucional francês.

A primeira grande regra de funcionamento eu vou chamar de caráter binário do sistema eleitoral. Para a eleição dos de-

Somente o sistema político francês vê o Presidente da República, verdadeiro líder do Executivo, governar durante 5 anos com a plenitude dos poderes e, depois, nos últimos 2 anos, ter um Primeiro-Ministro que pratica uma política que em muitas áreas é contrária.

putados nós temos duas opções. Da segunda vez é eleito aquele que tiver maior número de votos. Para a eleição do Presidente temos um escrutínio de maioria por duas vezes. Na segunda vez nós nos limitamos aos dois concorrentes mais votados.

Volto a lembrar que, pelo menos no início da V República, o primeiro Presidente da República recorreu muitas vezes ao referendun, porque esse também é um procedimento binário. Há só duas opções, uma vez que todo o sistema da V República é estruturado por essa adição de restrições binárias majoritárias, apenas dois campos do conjunto do sistema político.

A segunda grande regra de funcionamento dentro da V República é aquilo que eu vou chamar da necessidade de uma dupla confiança presidencial e parlamentar,

para formar o governo. É claro que eu vou explicar em alguns instantes que podem haver situações excepcionais, e nós conhecemos esse tipo de situações excepcionais. Não existe poder governamental sem a nomeação jurídica do primeiro-ministro e dos ministros, pelo Presidente. Não existe também poder governamental sem a existência, na Assembléia Nacional, de uma maioria parlamentar favorável a esse governo. Ou pelo menos de uma ausência de maioria hostil a este governo.

Essa necessidade de um batismo duplo presidencial e legislativo para fabricar o governo é um dos elementos importantes da vida do sistema. O resultado, pois bem, é que, naturalmente, o Presidente deve procurar ter na Assembléia Nacional uma maioria parlamentar e ele recomenda então aos eleitores aquilo que nós chamamos algumas vezes de a boa escolha, e naturalmente a maioria parlamentar deve tentar possuir um presidente da mesma cor.

Existe uma tendência de reaproximar as duas consultas legislativas e presidencial, e, em período normal, o sistema não funciona senão através da homogeneidade, a identidade de orientação política do Presidente e da maioria parlamentar. E, naturalmente, a identidade do próprio governo nomeado, sustentado por um e nomeado pelo outro.

Dentro da estabilidade da V República, desde 1958 até os nossos dias tem-se estabelecido uma hierarquia do poder. Hierarquia na qual o Executivo, isto é, o Presidente da República, o seu governo, os seus ministros e, em primeiro lugar, o primeiro-ministro, é dominado pelo Presidente. É ele, Presidente, que foi eleito pelo voto universal, foi ele que em sua maioria parlamentar escolheu entre muitos outros aquele que será o seu primeiro-ministro e será com o acordo deste que ele vai nomear os ministros. Existe uma hierarquia muito clara do poder Executivo no período normal, mas ao mesmo tempo essa hierarquia não deve esconder que o Presidente só pode agir através do intermediário do governo e só dispõe de pouco poder que é dele mesmo. E, se houvesse um conflito com esse governo, rapidamente o Presidente perderia uma parte de seus poderes.

Dentro destas duas grandes regras do funcionamento da V República aparece um certo número de leis não escritas que não tinham sido previstas pelos constituintes, mas que explicam o funcionamento do sistema.

LEIS NÃO ESCRITAS

A verdadeira duração do poder governamental dentro da V República: se aceitamos a demonstração que eu acabei de dar até aqui, isto é, um poder governamental que só existe pela nomeação presidencial e a sustentação da maioria, a partir daí cada consulta eleitoral, presidencial e legislativa põe em causa, direta ou indiretamente, a duração do governo. Não mais de sete anos, como o mandato do Presidente, nem de 5, como o mandato da Assembléia Nacional. A duração do poder governamental vai, a partir da última eleição presidencial legislativa, até a próxima eleição legislativa ou presidencial.

O Sr. Giscard D'Estaing tinha sido eleito Presidente da República em 1974 e dispunha, na mesma época, na Assembléia Nacional, de uma maioria. O seu poder durou até 1978, pois, se ele tivesse perdido as eleições legislativas, a experiência de Valérie Giscard D'Estaing teria terminado. Como ele ganhou as eleições no Legislativo, ele teve um outro mandato de 3 anos até as próximas eleições presidenciais. Do mesmo modo, François Mitterrand foi Presidente Socialista da República eleita em 81. Ele recorreu de imediato à dissolução para tentar ter uma Câmara também com maioria de socialistas, que ele obteve. Mas a verdadeira duração do poder governamental também aí não foi da duração do mandato do presidente François Mitterrand, mas da duração que separava a eleição de 81 da próxima eleição que era a eleição legislativa que ocorreu em 86. Eis outra lei não escrita que resulta das propostas que eu acabei de demonstrar.

Para poder conquistar verdadeiramente o poder na França é preciso ganhar duas eleições. A eleição presidencial e a eleição legislativa. Em 1981 nós precisamos de duas eleições para que o poder socialista pudesse conquistar de fato o poder. Uma eleição presidencial e uma eleição legislativa. E nós estamos vendo que, no próximo ano, quando nós tivermos a eleição presidencial, tudo deixa pensar que essa eleição será seguida de novas eleições legislativas. Isto faz o sistema francês muito curioso e único nas democracias ocidentais. É o único onde o poder só se conquista depois de uma dupla conquista eleitoral.

Eu vou passar rapidamente por outra regra que não está escrita em lugar nenhum, mas que indiretamente pode ser do

interesse de todos vocês. Nós temos que aceitar o conjunto do raciocínio que apresentei diante de vocês.

O resultado da duração do poder resulta da combinação do calendário presidencial, que é de 7 anos, e do calendário legislativo, que é de 5 anos. Quando as duas eleições acontecerem ao mesmo tempo existe um primeiro período de cinco anos durante o qual a França não conhece outras eleições, nem presidencial nem legislativa. É aquilo que nós conhecemos de 81 até 86.

Esta obrigação de ganhar ao mesmo tempo as eleições legislativas e presidenciais é um dos elementos muito importantes do nosso sistema político.

O último elemento que é preciso realçar, talvez pouco utilizado, mas um ele-

Existe a necessidade de dupla confiança presidencial e parlamentar para formar o Governo. Não existe poder governamental sem a nomeação jurídica do Primeiro-Ministro e dos Ministros, pelo Presidente, e sem a maioria parlamentar na Assembléia Nacional.

mento-chave do sistema francês, é o direito da dissolução. Entre as mãos do Presidente há a possibilidade de utilização desse direito na única extensão de utilização, porque, logo após uma dissolução, é normal na tradição parlamentar democrática que uma Assembléia que acabou de ser dissolvida seja indissolvida durante um certo tempo. Na França é de um ano esse tempo.

Esse direito da dissolução é que as coalisões eleitorais, que na tradição francesa, antes da V República, se dissolviam muito rapidamente logo que chegavam no parlamento, para constituir outras coalisões diferentes daquelas que teriam sido apresentadas para uma eleição, desapareceram do mapa. O direito da dissolução é passar para que a maioria parlamentar que aparece após as eleições possa, duran-

te todo um Legislativo, dar um poder estável, que é uma das inovações da V República.

A dissolução aparece algumas vezes como muito desagradável para os parlamentares, quando é para eles uma ameaça. Mas ela se constitui igualmente para eles em uma força, quando eles voltam no dia seguinte ao de uma dissolução e aí têm uma nova legitimidade, e logo possuem um novo poder e uma nova influência.

Esse funcionamento, sobre o qual eu não tenho tempo para entrar em detalhes devido ao pouco tempo que tenho para falar aqui, é um funcionamento normal da V República, é aquele que decorre da vontade dos eleitores, quando eles quiseram ao mesmo tempo um Presidente de uma cor política e uma maioria parlamentar da mesma cor política.

O problema é relativamente fácil de ser resumido, quando o possível conflito começa através de uma eleição presidencial. Já que o novo Presidente dispõe do direito de dissolução, ele pode no dia seguinte ao da eleição recorrer à dissolução da Assembléia e pedir aos eleitores que o egeram que lhe dêem uma Assembléia onde ele passa a ter uma maioria. Foi o que ocorreu em 1981.

François Mitterrand, o novo presidente socialista, imediatamente dissolveu a Assembléia e ganhou as novas Assembléias Legislativas, e ainda teve uma estabilidade fornecida pela nova maioria parlamentar.

O problema é bem mais difícil quando as coisas começam por uma nova eleição. E a situação que nós conhecemos hoje na França nós chamamos de situação coabitação, de convivência. E o que ocorre nessa situação de convivência? Nós temos passo a passo um Presidente da República que foi durante os 5 anos dotado de uma maioria parlamentar e que governou no sentido das suas idéias graças a essa maioria durante 5 anos. Ele seguiu suas próprias idéias. De repente ele deu aos eleitores a oportunidade de substituir essa maioria parlamentar, e essa maioria foi efetivamente substituída por uma maioria de cor oposta ao Presidente. Uma maioria conservadora, de direita. Eu não vou julgar os valores aqui, se é de direita, enfim, conservador.

Existem dois meios de se considerar essa situação de exceção excepcional, mas já prevista de algum modo pela própria lógica das instituições francesas. Um é o de se perguntar se, mesmo relendo a Constituição, o que pode exatamente fazer um Presidente quando ele não tem maioria na

IDÉIAS

Assembléia Nacional, e o que pode fazer um governo quando ele não tem a sustentação da maioria.

Existe uma outra coisa que é fundamentada. Diz respeito ao sufrágio universal onde se considera, de um lado, um certo número de eleitores poder votar cinco anos antes, morrer e não poder mais votar, e os outros números de eleitores que eram jovens demais para votar naquela época agora e, devido à cidadania, podem exprimir a sua opinião e ter a sua opinião respeitada. E numa democracia nós temos também o direito de mudar de opinião. Depois de tentar algo, podemos tentar uma outra coisa nova. Então existe uma espécie de legitimidade na eleição do sufrágio universal e na eleição mais recente.

Uma releitura da Constituição nesta perspectiva demonstra que o Presidente, na realidade, só tem uma alternativa. Ou ele decide recorrer ele também ao sufrágio universal, ou, de algum modo, refazer esse sufrágio. Como é que ele faz isso? Ele se demite e se apresenta novamente, ou então recorre à dissolução. Se não fizer assim, ele está quase que obrigado ao que ocorreu em 86 na prática, ele tem que aceitar a nova vontade do sufrágio universal, que lhe retirou a maioria. Mas, a partir do momento em que ele começa a aceitar esse novo sufrágio universal, nomeou o novo Primeiro-Ministro, ele não pode, na Constituição, revogar essa nomeação. A partir do momento em que ele nomeou os ministros propostos pelo Primeiro-Ministro, ele não pode revogar sem um acordo do Primeiro-Ministro. Aí, no sistema francês, aparece o quê? Aparece uma transferência de poder, na qual ocorre uma transferência de modo provisório: o chefe do governo torna-se o verdadeiro líder do Executivo. Quando nós analisamos de perto o conjunto das decisões políticas que foram tomadas há um ano na França, percebemos que não há uma decisão só que o novo governo tenha querido assumir e que só pode assumir, e que é apenas a política externa. Justamente porque no início havia um acordo sobre os grandes desafios da política entre o Presidente e o Primeiro-Ministro. Isso pode parecer às vezes um poder compartilhado, distribuído, mas, ao mesmo tempo, que estranho sistema institucional é este no qual o Presidente, parcialmente desprovido dos poderes que tinha até aquele momento exercido, parece exercer com uma espécie de função de tribuno? Consiste simplesmente em dizer, em advertir, em fazer uma política simbólica. Esse é um estranho poder de um sistema



Cada eleição põe em causa, direta ou indiretamente, a duração do poder governamental. Para verdadeiramente se conquistar o poder na França é preciso ganhar duas eleições sucessivas: uma para o Parlamento e outra presidencial. A duração do poder depende disso.

no qual o verdadeiro responsável do Executivo, durante algum tempo chefe do Governo, não tem o controle do tempo, pois ele está sob a ameaça constante de uma volta antecipada diante dos eleitores, e isso fica nas mãos do próprio Presidente da República. Ele pode se demitir e tornar

a se apresentar na nova eleição. Esse sistema provisório, paradoxal, de convivência ou coabitação é um sistema que naturalmente não pode durar muito tempo, e tudo indica que a partir de 88 os franceses vão reencontrar o caminho da identidade da sua vontade, fazendo a eleição de um Presidente da República ou de esquerda, o qual terá uma maioria parlamentar de esquerda, ou vão eleger um Presidente da República de direita, ao qual eles vão dar uma maioria parlamentar de direita.

Eis porque eu dizia que a experiência francesa possuía uma característica muito curiosa, estranha, heterodoxa dentro das tipologias jurídicas de existência. Bem, que ensino nós vamos tirar da experiência francesa para a reflexão constitucional? Eu vou adiantar algumas propostas. Primeiramente, se nós quisermos compreender o funcionamento de um sistema institucional, é preciso exatamente pensá-lo, interpretá-lo como sistema.

O mais curioso, no nosso sistema institucional francês, é que nós introduzimos nele elementos de natureza diferente, mas é a combinação desses elementos que vai explicar o seu próprio funcionamento enquanto sistema.