

O monarca republicano e o regime híbrido de governo: a experiência francesa

JOÃO PAULO M. PEIXOTO

O essencial não é a forma de governo, senão o seu limite. (Benjamin Constant)

A França passou por uma longa série de transformações constitucionais depois de sua Revolução. Várias versões do Republicanismo, o Consulado Napoleônico e o Império, a restauração da dinastia dos Bourbons, Monarquia militar de Luís Felipe, a Segunda República, o Segundo Império sob Luís Napoleão, a Terceira República, o regime de Vichy, governo provisório após a ocupação alemã durante a II Guerra Mundial, a Quarta República (1946-1958) e a atual Quinta República instaurada em 1958.

É oportuno observar que desde 1789, a forma republicana de governo não foi totalmente absorvida pelos franceses. Para alguns cientistas políticos subsistem ainda duas França – a democrática e a autoritária – e mais recentemente emergiu, ainda, a França socialista.

A cultura política francesa caracteriza-se por estas três vertentes, haja vista a recente disputa eleitoral naquele país.

Outro aspecto merecedor de destaque é aquele que demonstra a incapacidade do Governo de Gabinete, nos moldes que vigorava durante a IV República, em trazer a desejada estabilidade política, condição essencial de governabilidade.

Nos últimos doze anos desse regime, havia pelo menos onze partidos políticos com assento na Assembléia Nacional. Esses partidos, de ideologias díspares, e em grande número, constituiram-se em fator permanente de instabilidade política.

Não bastasse a confusão político-partidária, dizia-se ainda, comparando o presidente da República com outros chefes de Estado: "o presidente

João Paulo M. Peixoto é mestre em Governo Comparado pela The London School of Economics and Political Science, professor de Mestrado em Administração Pública da UnB.

dos Estados Unidos da América governa mas não reina; a rainha da Inglaterra reina mas não governa e nosso presidente, não reina e não governa."

Some-se a tudo isto uma forte crise militar, provocada pela situação vivida na Argélia e chega-se ao ponto de ruptura que somente pode ser evitado através da adoção de mudanças radicais no sistema político. Não foi outra a solução encontrada pela França para manter-se na sua trajetória democrática. Como resultado de um arranjo institucional surgia uma nova Constituição e um novo regime político: a V República.

O principal ideólogo do novo regime e mais importante formulador da nova Constituição foi Michel Debré, cujas ligações íntimas com o novo presidente francês, o General De Gaulle, foi decisiva para que a nova Carta nascesse impregnada pela personalidade do Chefe de Estado. Ao conceber o regime semiparlamentarista, Debré levou em consideração os seguintes fatores: 1) A necessidade de conciliação das diversas culturas políticas. 2) A inadequação do novo presidente ao modelo do regime de gabinete vivido anteriormente. 3) A necessidade premente de um regime que viabilizasse, dentro da normalidade institucional, as urgentes reformas que a França necessitava, sob pena de quebra da prática democrática. 4) A vontade de inovar politicamente.

O próprio Michel Debré explica: "em primeiro lugar, para garantir a estabilidade e autoridade do Executivo, usei a idéia do monarca republicano; em segundo lugar, percebi que era preciso um sistema parlamentar genuíno, isto é, um Gabinete que dirigisse as atividades do governo e do Parlamento, cujas atribuições devem ser organizadas sem que ele seja o todo-poderoso". Nem parlamentarismo, nem presidencialismo. A França optou pela fusão dos dois sistemas, originando-se a *forma híbrida de governo*. Juntado a tradição parlamentarista a uma boa dose de presidencialismo, necessária para enfrentar as graves dificuldades políticas por que passava, a França encontrou o caminho da estabilidade, essencial para que pudesse consolidar-se como potência econômica e política.

Debré defende esta Constituição argumentando que a atual Carta é consequência da história política da França; estando ela diretamente ligada à fraqueza dos regimes anteriores, e à necessidade de estabelecimento de uma nova ordem política. Os dois principais fatores que deram origem ao novo modelo foram a incapacidade do governo em solucionar os problemas políticos e a ilegitimidade, associada à falta de autoridade.

A derrota do Império e a revolta comunista, uma tragédia breve mas terrível, resultou em uma República; cujas leis constitucionais foram esboçadas sem entusiasmo republicano ou fervor democrático.

As instituições da IV República, disse Debré, não foram capazes de estabelecer um regime legítimo porque fracassaram na imposição da autoridade do Estado. A Constituição de 1958 nasceu sob o signo das "razões de Estado".

Os argumentos de Debré em favor da Constituição da V República podem ser sintetizados da seguinte forma: a) em resposta a uma forte crise institucional; b) da necessidade de fomentar um Estado composto por instituições modernas, que refletissem uma nova ordem política consoante com a realidade econômico-social; c) e da demanda por um instrumento que combinasse as tradições políticas francesas com o desejo de um novo sistema político, duradouro e legítimo.

Vincent Wright, no entanto, salienta que a questão central de qualquer Constituição (quem governa?) é *evitada*. É o Presidente da República, a quem são atribuídos poderes potencialmente importantes, inclusive o de indicar o primeiro-ministro? Ou é o primeiro-ministro responsável pelo governo, quem determina e conduz a política da nação (arts. 20 e 21), é também responsável perante o Parlamento? Na prática, o problema foi resolvido com o chefe de Governo aceitando a supremacia presidencial. Esta situação no entanto é sempre encarada com preocupação pelos políticos frente a persistente ameaça de crise, embora não tenha se concretizado nos últimos 34 anos. Se, por um lado, a Constituição da República não institui um regime presidencialista, por outro, indiscutivelmente estabelece novos poderes ao Gabinete presidencial.

A partir da emenda constitucional de outubro de 1962, o Presidente da República passou a ser eleito pelo voto direto. O significado político desta reforma não pode ser subestimado, uma vez que desequilibra, em favor do presidente, a balança desigual e ambígua estabelecida pela Constituição de 1958.

Além de fortalecer pelo voto popular a fonte de sua autoridade, a Magna Carta confere ao presidente poderes tradicionalmente exercidos pelo Gabinete.

Este regime (híbrido) vem resistindo a duros testes de sobrevivência sem demonstrar sinais de exaustão. Desde sua introdução, em França, resistiu a pelo menos quatro duros testes sem que tenha havido sinais de ingovernabilidade; ao contrário: o regime híbrido "assistiu" impassível à saída do próprio General De Gaulle do governo; à eleição, pela primeira vez, durante a V República, de um presidente socialista; sobreviveu à coabitação que, aliás, está acontecendo novamente e, finalmente, permitiu a condução normal do governo, mesmo sem que o presidente tivesse maioria na Assembléia, além de ter colocado a França em posição privilegiada, tanto política quanto economicamente, no contexto mundial.

Nossa história política guarda algumas semelhanças com a da França. O Brasil já vivenciou a Monarquia, a República, o parlamentarismo – por duas vezes – e o presidencialismo. Também foi um Estado unitário e hoje é uma Federação. Experimentou, para citar alguns, a ditadura do Estado Novo, a democracia liberal do pós-guerra, o regime de 1964, a "Nova República" e o governo Collor.

A instabilidade política, característica marcante em quase todos os períodos históricos da França pré-1958, continua a ser uma característica preocupante no Brasil de hoje.

O fato de recentemente termos realizado um plebiscito sobre a forma e o sistema de governo demonstra certa indefinição quanto ao melhor modo de organizar politicamente o Brasil. Ademais, outras questões continuam em aberto. Por exemplo, qual o melhor sistema eleitoral, o "tamanho" do Estado, o grau de abertura externa da economia, a privatização dos serviços públicos, o sistema educacional, o papel das Forças Armadas, etc.

A revisão constitucional, inicialmente marcada para 1993, será o *locus* onde estas questões serão debatidas e resolvidas.

No que diz respeito ao sistema de governo, o problema não se esgotou com o resultado do plebiscito que deu a vitória ao presidencialismo, pois os próprios presidencialistas desejam modificar o atual regime, como insiste o líder da Frente Presi-

dencialista, Senador Março Maciel, ao defender o "presidencialismo mitigado". Desta forma seriam introduzidas modificações inspiradas no modelo americano, entre as quais a que determinaria que os integrantes do Ministério sejam aprovados pelo Senado Federal e a possibilidade de reeleição do Presidente da República para um novo mandato.

A proposta da Frente Parlamentarista, por sua vez, não cogitava o modelo clássico, vigente na Inglaterra. O que se depreendia da proposta era um sistema inspirado nos regimes existentes em França e Portugal. Ambos os países, aliás, adeptos do regime híbrido de governo.

Outro aspecto relevante reside no fato de que a maioria dos parlamentares, em ambas as Casas do Congresso Nacional, é *favorável* ao sistema parlamentarista. Por esta razão, torna-se possível argumentar que a revisão constitucional poderá vir a consagrar no Brasil o sistema misto de governo, como solução conciliatória entre presidencialistas e parlamentaristas e nos moldes da nossa melhor tradição política.

Por fim, nunca é demais lembrar o sábio ensinamento de Ruy Barbosa, no tocante à discussão relativa à forma de governo: "Das idolatrias conhecidas na história da cegueira popular, nenhuma é menos sensata que a das formas de Governo. Acima destas está a felicidade da pátria. Mas, acima da pátria, ainda há alguma coisa - a liberdade"...

Bibliografia

- CALMON, Pedro. *Brasil e América*. Rio: José Olympio Editora, Rio: 1943.
- CHARLOT, Jean. *The Gaullist Phenomenon*. London: George Allen and Unwin Ltd., 1971.
- HAYWARD, J. E. S. *Governing France: The One and Indivisible Republic*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1983.
- LEDWIDGE, Bernard. *De Gaulle*. Rio: Zahar Ed., 1986.
- WRIGHT, Vincent. *The Government and Politics of France*. London: Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd., 1983.
- PEIXOTO, João Paulo M., & PORTO, Walter Costa (Orgs.), *Seis Constituições: Uma Visão Comparada*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.
- SULEIMAN N., Ezra and ROSE, Richard. (Eds.) *Presidents and Prime Ministers*. Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.