



Análises e reflexões

# Os princípios da Constituição francesa

Por Guy Carcassonne\*

**A** República francesa tem explicitamente um princípio e um só, enunciado no quarto parágrafo do artigo 2 da Constituição e tomado de empréstimo a Lincoln: "Governo do povo, pelo povo e para o povo". Por mais claramente expresso e entusiasmante que seja, no entanto, trata-se de um princípio escolhido pela República, que por sinal nem sempre se empenha com a mesma eficiência em pô-lo em prática. Mas o princípio da República não é o da Constituição. Esta, sabiamente, trata afinal de evitar resumir-se numa única formulação. São assim princípios, no plural, que ela exprime, ora ostensivamente, ora discretamente, que ela consagra explicitamente ou que dela se deduzem implicitamente.

Esses princípios são no fim das contas bastante simples, e é precisamente esta simplicidade que os aproxima das melhores tradições democráticas europeias.

## Uma constituição deve assegurar a garantia dos direitos

Para começar, os direitos fundamentais, que se não forem respeitados nenhuma Constituição é seria digna deste nome. Enquanto muitos países optaram por estabelecer uma lista completa, atual, a França preferiu inspirar-se em seu passado. O preâmbulo da Constituição de 4 de outubro de 1958, com efeito, remete explicitamente a dois textos anteriores, aos quais o povo francês proclama solenemente sua fidelidade. Trata-se da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e do preâmbulo da Constituição de 1946.

O primeiro desses dois textos atravessou o tempo. Como é uma autêntica carta da liberdade individual, é ao mesmo tempo imperecível e incompleto. Imperecível porque nada que não seja baseado nos direitos imprescritíveis de todo ser humano pode durar. Incompleto porque lhe falta a dimensão dos direitos coletivos, precisamente aqueles

que vamos encontrar, um século e meio depois de 1789, no preâmbulo da Constituição de 1946, elevado ao mesmo nível.

A liberdade e a igualdade são consagradas, tanto em suas afirmações gerais quanto em certas aplicações particulares e são enriquecidas, pela experiência, com o princípio da dignidade humana, traduzido e consolidado por direitos de caráter econômico e social, e de uso tanto coletivo quanto individual.

Assim, com dezessete artigos de um lado (1789) e dezoito parágrafos de outro (1946), o jogo está feito. Temos a França e os franceses dotados de direitos e liberdades fundamentais, definidos de forma suficientemente precisa para ser protetora, suficientemente aberta para prestar-se às evoluções da consciência coletiva ou, mais prosaicamente, do progresso técnico: apesar da metamorfose fenomenal dos meios de comunicação, os termos nos quais foi consagrada a liberdade de expressão, já em 1789, em nada envelheceram.

Ficava faltando apenas garantir esses direitos em qualquer circunstância, ou quase. É o que existe desde 1971, quando o Conselho Constitucional passou a controlar o respeito desses textos de valor constitucional pelas leis adotadas no Parlamento.

## Deve também assegurar a separação dos poderes

Mas se uma Constituição deve promover a garantia dos direitos, como lembra o artigo 16 da Declaração de 1789, deve também, fiel a Montesquieu, organizar a separação dos poderes. Para distingui-los, no entanto, é preciso antes formá-los.

O poder executivo tem duas cabeças. Este bicefalismo parece estranho ao observador estrangeiro, como às vezes para o próprio cidadão francês, que nem sempre

compreende a lógica das relações entre o presidente da República e o primeiro-ministro.

O presidente da República, chefe do Estado, encarna a Nação, sua história, sua unidade e sua integridade. Tem poderes importantes, como o de nomear o primeiro-ministro e em seguida, por proposta deste, os outros membros do Governo, de convocar referendos, dissolver a Assembléia Nacional, negociar e ratificar tratados ou ainda tomar a iniciativa de uma revisão da Constituição. Mas o mais importante não é isto: é o modo de sua eleição, por sufrágio universal direto. Se um candidato obtém maioria absoluta (mais da metade dos sufrágios expressos), é imediatamente eleito. Caso contrário, promove-se um segundo turno, do qual só participam os dois candidatos mais bem colocados no primeiro turno. Aritmeticamente, um dos dois alcançará necessariamente a maioria absoluta.

Desse modo, o simples fato de ter atraído para seu nome os votos de mais da metade dos eleitores dá ao chefe de Estado uma força política incomparável. Chefe indiscutido em suas atribuições, ele é ativamente coadjuvado pelo Governo que nomeia e pela maioria parlamentar que o apóia. Em consequência, pode não só usar seus poderes próprios como recorrer aos do Governo e do Parlamento, que, por solidariedade política, colocam-nos a sua disposição.

Mas se o presidente é o inspirador da maioria parlamentar, é o primeiro-ministro que a chefia quotidianamente. O regime, com efeito, mantém-se formalmente parlamentar, na medida em que o Governo é responsável ante a Assembléia Nacional, que tem em princípio o poder de derrubá-lo a qualquer momento, como no Reino Unido, na Alemanha ou na Espanha, por exemplo.

Nessas condições, quando a maioria pertence ao mesmo campo político que o presidente da República, o primeiro-ministro é um traço de união entre os dois. É ele que dirige a ação do Governo, orienta a do Parlamento, mas é o chefe de Estado que na prática traça as grandes linhas da política a seguir, pelo menos nos temas mais importantes. É portanto o presidente que detém o essencial do poder executivo e tem o essencial do poder legislativo a sua disposição, mesmo indiretamente.

Tudo muda, naturalmente, quando o presidente perde o apoio da maioria parlamentar.

Essa situação \_ verificada na França de 1986 a 1988, de 1993 a 1995 e desde 1997 \_ é denominada coabitação, por forçar um presidente e um primeiro-ministro opostos um ao outro a coabitarem na chefia do executivo, para em seguida com freqüência candidatarem-se um contra o outro nas eleições seguintes. Nessa situação, o presidente fica confinado ao exercício de seus poderes próprios, dos quais não pode, politicamente, fazer grande uso, logo depois de ter sido pessoalmente desautorizado pelos franceses nas eleições legislativas que levaram à vitória de seus opositores. É o primeiro-ministro, em compensação, que se torna neste caso o verdadeiro líder político do país.

Trata-se portanto de um sistema de geometria variável. Ele conduz em geral à primazia presidencial, mas esta primazia está ligada proporcionalmente ao apoio parlamentar. Se o presidente goza de apoio incondicional dessa maioria, sua primazia é incondicional. Se o apoio é condicional, a primazia também o é. E se o apoio deixa de existir, a primazia deixa de existir com ele.

Mas o mais importante, nesse arranjo estranho, é que as variações em questão são sempre decididas pelos próprios cidadãos, e só por eles. São eles que escolhem diretamente um presidente, e ainda eles que lhe concedem ou recusam uma maioria parlamentar nas eleições legislativas. Sabendo agora que o chefe de Estado será eleito para a mesma duração – cinco anos – que os deputados, é provável que os franceses sejam levados a exercer essas duas escolhas mais ou menos simultaneamente, o que tenderia a acalmar um ritmo eleitoral que até agora tem sido trepidante. Salvo acidente, o poder será atribuído de uma vez por todas e por cinco anos.

Se nos voltamos para o poder legislativo, constatamos que se divide desigualmente entre duas câmaras, a Assembléia Nacional e o Senado.

A Assembléia Nacional é eleita por sufrágio universal direto. O tipo de escrutínio, semelhante ao adotado na eleição presidencial, tem efeitos majoritários eficazes. Cada um dos 577 deputados é eleito em uma circunscrição, por escrutínio majoritário em

dois turnos. Este sistema obrigou as forças políticas a se unirem, a se aproximarem, originando afinal duas grandes coalizões, entre as quais os eleitores sempre podem escolher, o que em geral permite designar claramente um vencedor e um vencido após as eleições legislativas.

Graças a isso, uma maioria claramente identificada exerce o essencial do poder e apóia o Governo. Ela o faz sob o controle vigilante da oposição, que mesmo sem dispor de um estatuto formal tem direitos que se tornaram numerosos. Mais uma vez, entretanto, é sobretudo diante dos próprios franceses que a maioria será responsável, pois eles têm a possibilidade de julgá-la nas eleições seguintes, e se for o caso de sancioná-la com uma derrota, o que vêm podendo fazer há mais de vinte anos.

O Senado tem uma posição diferente. Se os deputados representam o povo, os 321 senadores representam o território, da metrópole e ultramar (assim como os franceses que residem no exterior). São eleitos, com efeito, pelos mandatários locais, por sufrágio universal indireto. O mandato é de nove anos, e o Senado, renovado em um terço de três em três anos, não pode ser dissolvido. Em contrapartida, o Governo não é responsável diante dele, nem pode ser por ele derrubado.

No exercício do poder legislativo, ele tem a *priori* os mesmos poderes que a Assembléia, mas este bicameralismo torna-se desigual na medida em que, persintindo um desacordo entre as duas câmaras, o Governo pode pedir aos deputados que procedam a uma votação definitiva. É portanto a Assembléia que tem a última palavra (exceto se tratar-se de uma reversão constitucional ou de uma lei orgânica sobre a qual o Senado tenha jurisdição). Em vista das peculiaridades de seu modo de eleição, a segunda câmara oferece posições inexpugnáveis à França conservadora e garante à coalizão correspondente a possibilidade de nela manter-se majoritária em todas as circunstâncias.

## Um parlamentarismo racionalizado

Nas relações entre o Governo e o Parlamento, o primeiro dispõe de muito mais meios de forçar a decisão do segundo. É o que tem sido chamado de "parlamentarismo racionalizado", graças ao qual o executivo está sempre em condições de cobrar ao legislativo suas

responsabilidades e, assim, impedi-lo de fugir a elas. A solidariedade política incumbe-se do resto, garantindo a existência de uma disciplina majoritária sem a qual nenhum país pode ser governado.

Por esse motivo os parlamentares sentem-se às vezes desconfortáveis, considerando-se abusivamente tolhidos por seu dever de lealdade ao Governo. Mas não se trata de um fenômeno próprio da França, pois uma queixa semelhante, variando apenas em intensidade, pode ser ouvida em todas as assembléias equivalentes.

A Constituição prevê uma outra assembléia, mas que não pertence ao Parlamento. Trata-se do Conselho Econômico e Social, composto pelos que costumam ser chamados de representantes das "forças vivas da Nação", ou seja, personalidades da sociedade civil, das associações, sindicatos, organizações patronais. Tem poderes apenas consultivos.

O terceiro poder, o judiciário, não chega a ser um poder, pois a Constituição batiza-o mais restritivamente como "autoridade judiciária". Tradicionalmente, a concepção francesa confina o juiz no papel de simples "porta-voz da lei". É ela que ele deve estritamente interpretar e aplicar, sem poder afastar-se dela nem ser ele próprio reconhecido como um verdadeiro criador de direito.

A Constituição assegura sua independência e um estatuto específico a formaliza, efetivamente oferecendo aos magistrados que desejem utilizá-lo a possibilidade de uma total independência.

Sempre por tradição, essa magistratura, na França, é de certa forma dupla, pois coexistem, separadas, a ordem judiciária, em cujo alto encontra-se a Corte de Cassação, e a ordem administrativa, composta das jurisdições competentes para julgar todos os litígios entre os poderes públicos e os particulares e dominada pelo Conselho de Estado. Soma-se a isto o Tribunal de Contas, que exerce responsabilidades eminentes em matéria orçamentária e financeira.

Foi entretanto inversamente, rompendo com as tradições francesas, que a atual Constituição criou, em 1958, o Conselho Constitucional. Composto de nove membros, um terço dos quais nomeados pelo presidente da República, outro pelo presidente do Senado e outro pelo da Assembléia Nacional, esse conselho controla a regularidade da

eleição presidencial, o bom desenrolar dos referendos, e avalia as eleições parlamentares. Mas seu papel essencial, o mais inovador, é o controle da constitucionalidade, mediante o qual assegura o respeito da Constituição nas leis.

Ele não pode ser mobilizado por qualquer um, mas desde 1974 a oposição parlamentar dispõe do poder de submeter-lhe toda lei aprovada no Parlamento. É freqüente, em consequência, que ele seja mobilizado com esta finalidade, e também freqüente que anule, por contrárias à Constituição, disposições votadas pelo Parlamento. Impõe-se assim um limite estrito – o do respeito à Constituição – ao poder majoritário exercido conjuntamente pelo Governo e o Parlamento.

Embora *a priori* a maneira como são designados seus integrantes não ofereça garantias sérias de autonomia, a tal ponto que sua composição poderia ser considerada absurda, o estatuto dos membros - nomeados por nove anos, irrevogáveis e impossibilitados de serem renomeados - assegura sua independência, e a evolução da instituição os tem estimulado a valer-se dela, de tal modo que este Conselho veio progressivamente conquistar o respeito da opinião pública, graças ao qual está em condições de impor sua autoridade, afinal pacificadora de numerosos conflitos políticos e jurídicos.

Na ordem internacional, finalmente, a França reconhece formalmente as regras do direito público internacional, o que era de se esperar de um membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No plano europeu, sua Constituição comporta desde 1992 artigos (88-1 a 88-4) que validam a construção comunitária e as partilhas de soberania a que deu lugar, ao mesmo tempo em que a limita no futuro, pois toda nova transferência de elementos essenciais da soberania deve ser previamente autorizada por uma revisão da Constituição.

Essa revisão, como qualquer outra, só pode ser decidida, sejam quais forem as circunstâncias, se as duas assembleias consentirem separadamente. Uma vez vencida esta primeira etapa, pode ser feita uma escolha - para ratificar definitivamente uma reforma - entre a convocação dos franceses a um referendo e, mais simplificadamente, a adoção por maioria de três quintos, nas duas assembleias reunidas em Congresso.

Na forma, este texto é portanto dos mais breves, já que a Constituição contém apenas 88 artigos (aos quais se somam os de 1789 e 1946).

### Três características importantes

No fundo, ele garante afinal o funcionamento de um sistema que apresenta três características principais: os governados escolhem efetivamente os governantes, pois a decisão eleitoral traduz-se direta e instantaneamente em entrega do poder ao(s) vencedor(es) escolhido(s); os governantes têm efetivamente meios para governar, pois o parlamentarismo racionalizado garante a estabilidade e a força do bloco majoritário; os governantes são efetivamente responsáveis ante os governados, pois estes dispõem sempre de uma solução alternativa, nas eleições seguintes, se estiverem insatisfeitos com a maioria cujo mandato vem de expirar.

Assim resumidos, os princípios da Constituição aproximam-na muito mais do que se pensa dos sistemas que funcionam em países tão diferentes quanto Portugal e a Suécia, a Espanha e a Alemanha ou ainda a Grã-Bretanha. Para além das diferenças superficiais, estes elementos fundamentais estão presentes em todos os casos citados.

Resta apenas, então, lembrar a solidez do Estado de direito e a garantia efetiva das liberdades, para concluir que estamos efetivamente diante de uma democracia moderna.

---

\***Guy Carcassonne** é doutor e professor agregado de direito público.

As opiniões expressas neste artigo são da exclusiva responsabilidade do autor.