

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**A SALA ONDE ACONTECE:**

**Debate sobre o sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 e  
suas consequências**

**JOÃO PEDRO CONCEIÇÃO E SILVA SELEME ZANDONÁ**

**Rio de Janeiro**

**2021**

**JOÃO PEDRO CONCEIÇÃO E SILVA SELEME ZANDONÁ**

**A SALA ONDE ACONTECE:**

**Debate sobre o sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 e  
suas consequências**

Projeto de Monografia de final de curso, elaborado no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Daniel Capecchi Nunes

**Rio de Janeiro**

**2021**

## FICHA CATALOGRÁFICA BIBLIOTECA DA FND/UFRJ

### CIP - Catalogação na Publicação

227s Zandoná, João Pedro Conceição e Silva Seleme  
A SALA ONDE ACONTECE: Debate sobre o sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e suas consequências / João Pedro Conceição e Silva Seleme Zandoná. -- Rio de Janeiro, 2021. 82 f.

Orientador: Daniel Capecchi Nunes.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Direito Constitucional. 2. Assembleia Nacional Constituinte . 3. Sistema de Governo. 4. Presidencialismo de Coalizão. I. Nunes, Daniel Capecchi, orient. II. Título.

**A SALA ONDE ACONTECE:**  
**Debate sobre o sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 e**  
**suas consequências**

Monografia de final de curso, elaborado no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Daniel Capecchi Nunes.

Data da Aprovação: 18/02/2022.

Banca Examinadora:

---

DANIEL CAPECCHI NUNES - Orientador

---

JOÃO GABRIEL MADEIRA PONTES - Membro da Banca

---

CARLOS ALBERTO PEREIRA DAS NEVES BOLONHA - Membro da Banca

**Rio de Janeiro**  
**2021**

Trabalho dedicado à minha querida avó  
Barjuth, queria que você ainda estivesse aqui.

## AGRADECIMENTOS

Esta monografia representa o fim de um ciclo, o encerramento de minha trajetória acadêmica enquanto estudante de Direito. Com isso, aproveitarei este espaço para agradecer algumas pessoas que foram fundamentais nesse processo. Primeiramente gostaria de agradecer toda a minha família, mas principalmente meu pai, Cássio, minha mãe, Cristiane e minha irmã, Mariana, por todo carinho e todo apoio no dia-a-dia. Sou o que sou hoje por conta de vocês.

Também gostaria de agradecer alguns professores que foram de grande importância nessa minha caminhada, mestres cujos ensinamentos carregarei comigo para o resto da vida. Aos professores Renato Moraes, Carolina Cyrillo, Guilherme Almeida, Carolina Zambonato, e Carlos Bolonha ficam meus mais sinceros agradecimentos. Faço questão de agradecer singularmente ao professor Daniel Capecchi, tanto pelas aulas ministradas em Direito Constitucional III, que ajudaram a formular o presente trabalho, quanto pela orientação ao longo deste.

Agora, gostaria de agradecer aos amigos. Aos da Escola Parque, Beatriz, Dafne, Dharana, Duda Coelho, Enzo, Giovana, Guilherme, Peres, Júlia Crivellari, Luísa, Maria Antonia, Mariana, Marina, e Rodrigo, vocês sabem o que significam para mim. Poder conviver com essa família por mais de uma década é um verdadeiro privilégio, muito obrigado por tudo. Aos da FND, Adriel, Duda Penna, Igor, Isabela, João Vitor, Krauss, Libório, Pimentel, Júlia Farias, Mendes, Soprani, Fraifeld, Paula, Rayan, Wesley e tantos outros que pude conhecer nesse caminho, sou muito grato por poder ter dividido esses anos tão importantes com vocês, obrigado pelo companheirismo, pelas idas e vindas no metrô, e pela experiência universitária como um todo.

Por fim gostaria de destacar e agradecer a enorme paciência e generosidade de Daniel Bahiense, Danilo Sardinha, Gayá Laratore, Giullia Pontual, Larissa Biscaia, Pamella Rothstein e Pedro Cavalcanti, vocês foram cruciais na elaboração deste trabalho, espero não ter incomodado muito.

## **RESUMO:**

Este trabalho trata do processo de escolha do sistema de governo durante a Assembleia Nacional Constituinte, e suas consequências para o desenho institucional inaugurado com a Constituição de 1988. Em primeiro lugar, são resgatados os antecedentes históricos da ANC, para, a partir deles, explorar o fenômeno constituinte. Estuda-se o processo constituinte, e o seu complexo jogo de poder, para estabelecer uma base sobre qual é o atual sistema de governo brasileiro. Por fim, confronta-se essa base com a teoria clássica de Sérgio Abranches sobre o “Presidencialismo de Coalizão”. Nas considerações finais conclui-se pela inexistência de um mecanismo adequado para resolução de conflitos entre Executivo e Legislativo, em função de uma lacuna no presidencialismo adotado pela Constituição de 88.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Constitucional, Assembleia Nacional Constituinte, Sistema de Governo, Presidencialismo de Coalizão.

## **ABSTRACT:**

The following research seeks to examine the process of choosing the system of government during the Brazilian National Constituent Assembly of 1987-1988, and its consequences for the institutional design inaugurated with the resulting Constitution. Firstly, the historical circumstances of the Assembly are brought to light, in order to better explore the constituent phenomenon. The constituent process, and its complex power struggle, are then studied in order to establish a basis on what the current Brazilian government system is. Finally, this basis is confronted with the classic theory of Sérgio Abranches on "Coalition Presidentialism". In the final considerations, it's concluded that, in the current Brazilian system, there is no adequate mechanism for resolving conflicts between the Executive and the Legislative branches, due to a "missing link" in the form of presidentialism adopted by the Brazilian Constitution of 1988.

**KEY WORDS:** Constitutional Law, National Constitutional Assembly, Systems of Government, Coalition Presidentialism.

## **RESUMÉ:**

La suivante recherche vise à examiner le processus de choix du système de gouvernement lors de l'Assemblée Nationale Constituante brésilienne de 1987-1988, et ses conséquences pour la conception institutionnelle inaugurée avec la Constitution qui en a résulté. Dans un premier temps, les circonstances historiques de l'Assemblée sont mises au jour, afin de mieux explorer le phénomène constituant. Le processus constituant, et sa lutte de pouvoir complexe, sont ensuite étudiés afin d'établir une base sur ce qu'est le système de gouvernement brésilien actuel. Enfin, cette base est confrontée à la théorie classique de Sérgio Abranches sur le « présidentielisme de coalition ». Dans les considérations finales, il est conclu que, dans le système brésilien actuel, il n'y a pas de mécanisme adéquat pour résoudre les conflits entre l'Exécutif et le Législatif, en raison d'un "chaînon manquant" sous la forme du présidentielisme adopté par la Constitution brésilienne de 1988.

**MOTS-CLÉS:** Droit Constitutionnel, Assemblée Nationale Constituante, Système de gouvernement, Présidentielisme de coalition.

## **LISTA DE ABREVIATURAS, TABELAS, SÍMBOLOS ETC.**

ANC - Assembleia Nacional Constituinte

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

EC - Emenda Constitucional

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PDC - Partido Democrático Cristão

PDS - Partido Democrático Social

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PL - Partido Liberal

PMB - Partido Municipalista Brasileiro

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: ANTECEDENTES</b>	<b>15</b>
1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	16
1.2. A TRANSIÇÃO NEGOCIADA .....	19
1.3. A CONVOCAÇÃO E A COMISSÃO AFONSO ARINOS .....	24
<b>CAPÍTULO 2 - A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: ESTRUTURA .....</b>	<b>32</b>
2.1. O INÍCIO DOS TRABALHOS CONSTITUINTE.....	32
2.2. DISCUSSÃO DO REGIMENTO INTERNO E A ESTRUTURA ADOTADA .....	34
<b>CAPÍTULO 3 - A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: JOGADORES, DEBATES E BASTIDORES .....</b>	<b>40</b>
3.1. OS JOGADORES: A ALA PROGRESSISTA, O “CENTRÃO” E O GOVERNO .....	42
3.2. O PROCESSO CONSTITUINTE .....	45
<b>3.2.1. A Liderança Progressista no início dos trabalhos na Subcomissão III-B e na Comissão III.....</b>	<b>47</b>
<b>3.2.2. Embates na Comissão de Sistematização .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2.3. A Constituição negociada .....</b>	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO 4 - O MODELO INSTITUCIONAL INAUGURADO .....</b>	<b>66</b>
4.1. O CONCEITO CLÁSSICO .....	66
4.2. O “ELO PERDIDO” .....	73
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>78</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>80</b>

## INTRODUÇÃO

Sabe-se que as origens das dúvidas que compõem objetos de pesquisa podem ser bastante diversas, e no meu caso essa origem não deixa de ser inusitada. O questionamento inicial veio do musical “*Hamilton*”<sup>1</sup>, mais especificamente da música “*The room where it happens*” ou “A sala onde acontece” em tradução livre. A música trata das negociações políticas que aconteciam nos bastidores do pós-independência estadunidense, envolvendo importantes personagens como Thomas Jefferson e Alexander Hamilton, respectivamente Secretário de Estado e Secretário do Tesouro, e que culminaram nos acordos e arranjos de poder que estabeleceram a ordem do dia da nascente república. Trata-se de uma provocação inquietante. Ora, esses acordos são feitos longe do olhar público e definem grande parte do funcionamento das instituições que governam o dia a dia da população. Tal como Aaron Burr, o Senador por Nova Iorque que interpreta a música, quem não gostaria de estar na sala onde acontece?

É justamente isso que proponho fazer no presente trabalho. Se considerarmos o atual cenário brasileiro, foi trabalho da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988 traçar e moldar as instituições de Estado da Nova República. Mas afinal, o que é uma Assembleia Constituinte? E o que são sistemas de governo? Segundo Luís Roberto Barroso: “*Onde quer que exista um grupo social e poder político efetivo, haverá uma força ou energia inicial que funda esse poder, dando-lhe forma e substância, normas e instituições*”<sup>2</sup>. Esta força ou energia inicial é denominada pela doutrina constitucionalista de Poder Constituinte Originário, que pode ser exteriorizado de inúmeras formas, sendo as Assembleias Nacionais Constituintes uma dessas formas, criada pela Revolução Francesa e exportada para o mundo junto com o Iluminismo<sup>3</sup>.

Por sua vez, os sistemas de governo dizem respeito à interação entre o Poder Executivo e Legislativo, sendo que a doutrina aponta para três tipos distintos, quais sejam: parlamentarismo, presidencialismo, e semipresidencialismo. Afonso Arinos define o

---

<sup>1</sup> MIRANDA, Lin-Manuel. *Hamilton: An American Musical*. Em *Hamilton: The Revolution*. Editado por Jeremy McCarter. New York: Grand Central Publishing, 2016.

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Livro digital. p. 77

<sup>3</sup> *Idem*.

parlamentarismo como sendo o “*Executivo emanado do Legislativo*”<sup>4</sup>, no sentido de que o chefe do executivo é escolhido dentre os membros do Parlamento e, na maioria das vezes, extrai a sua legitimidade a partir da consolidação de um governo majoritário. No parlamentarismo, o primeiro-ministro é chefe de governo, com um monarca (Reino Unido) ou um presidente (Alemanha) servindo como chefe de estado; no entanto, são apenas figuras acessórias, sem poder *de facto*. Situação que diverge do presidencialismo, no qual a chefia de Estado e de governo concentram-se na figura do presidente, que extrai sua legitimidade não do Parlamento, mas do voto direto do povo para exercer mandato delimitado<sup>5</sup>.

Contemporaneamente, tem-se ainda o sistema semipresidencialista, que combina os dois anteriores por meio de cinco características principais, delineadas por Sartori: (i) chefe de Estado eleito pelo povo; (ii) compartilhamento de poder com um primeiro ministro, estabelecendo estrutura dual no Executivo; (iii) o presidente não depende do Parlamento, mas deve canalizar sua vontade por meio do Governo; (iv) o Governo está sujeito à confiança do Parlamento; e (v) flexibilidade de exercício do poder<sup>6</sup>. Vê-se que é um sistema autenticamente distinto, em que há *compartilhamento* de poder entre dois chefes do executivo, um proeminentemente chefe de Estado e o outro, chefe de governo.

É na conjunção dessas definições que estruturei a pesquisa aqui desenvolvida. O que proponho é analisar o debate acerca do sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, e suas consequências para o quadro institucional inaugurado com a “Constituição Cidadã”. Tradicionalmente, esse debate é tratado como sendo entre presidencialismo e parlamentarismo, já que é esta a terminologia que os próprios constituintes utilizaram ao longo da ANC, e também a que foi utilizada no plebiscito de 1993.

De plano, aviso que sou contra esse pensamento: endosso a linha de raciocínio do professor Virgílio Afonso da Silva, segundo o qual o debate é, na verdade, entre presidencialismo e semipresidencialismo. Contudo, como todas as fontes utilizam o termo

---

<sup>4</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* p.26. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1055/596555.pdf>; Acesso em: 09/01/2022.

<sup>5</sup> SARTORI, Giovanni. *Nem presidencialismo, nem parlamentarismo*. Novos Estudos CEBRAP N° 35, março 1993 pp. 3 Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5161>; Acesso em: 10/01/2022.

<sup>6</sup> SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Cidade do México: FCE, 2005. In: TAVARES, Marcelo Leonardo. *Semipresidencialismo francês: A relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”*. Revista de Informação Legislativa (RIL) Brasília n° 217 jan./mar. 2018 p. 79.

parlamentarismo, optei por colocá-lo em destaque ao longo do texto, seja utilizando aspas ou itálico, nos momentos em que entendo ser mais correto o termo semipresidencialismo.

Levando tudo isso em consideração, estabeleci este trabalho com uma divisão em 4 capítulos. No primeiro, tratarei das circunstâncias históricas e da conjuntura política que levaram à convocação da ANC, valendo-me de pesquisa bibliográfica dos historiadores Elio Gaspari, Boris Fausto e Thomas Skidmore, e também dos jornais da época para remontar, com a maior quantidade de detalhes possíveis, os seus antecedentes.

No segundo capítulo, busco estabelecer as bases dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, descrevendo sua estruturação e seus procedimentos. Para isso, além de pesquisa bibliográfica de Adriano Pilatti e Marcus Vinicius Fernandes Bastos, também empreendi pesquisa documental, analisando os anais e atas da ANC, suas subcomissões e comissões.

O terceiro capítulo continua a partir das considerações do segundo, constituindo-se na mesma base bibliográfica-documental, e trazendo mais propriamente a discussão acerca do sistema de governo na Constituinte, tanto em plenário quanto nos bastidores. Busco, ainda, apontar atuações individuais de personagens-chave - como Mário Covas, Nelson Jobim, José Sarney - dentro da ANC, e o papel que tiveram na elaboração e nas alterações de dispositivos constitucionais que versavam sobre essa temática; neste ponto, acrescenta-se o trabalho de Luiz Maklouf Carvalho como fonte.

Por fim, o quarto capítulo será um confronto entre os dispositivos observados e debatidos na terceira parte e o arcabouço teórico consolidado sobre o Presidencialismo de Coalizão, criado e desenvolvido por Sérgio Abranches, e também sobre o semipresidencialismo francês, a partir das análises de Marcelo Tavares. Em última instância, procuro responder a pergunta: teria a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, por meio das múltiplas alterações dos dispositivos constitucionais do sistema de governo, inaugurado um modelo político inédito?

## CAPÍTULO 1 - A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: ANTECEDENTES

Compreender que a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) encerrou-se definitivamente em 5 de outubro de 1988 com a promulgação da “Constituição Cidadã” é uma tarefa fácil. Entender quando ela começou, entretanto, não é tão simples. Uma explicação óbvia parece ser a data em que ela foi instaurada, em 1º de fevereiro de 1987, momento a partir do qual os trabalhos constituintes puderam iniciar-se, desde a eleição do presidente da ANC, realizada no dia seguinte, até a promulgação final do texto constitucional, quase dois anos depois. Explicação óbvia, porém, insuficiente.

Outra explicação pode ser encontrada na Emenda Constitucional nº 26 de 1985, que convocou a referida Assembleia. Explicação mais correta, porém, ainda insuficiente. Isso porque, esta emenda deve ser entendida como a culminação de um processo político-social que visava a redemocratização do Brasil, envolvendo desde sua expressão popular, encabeçada pela “Campanha pelas Diretas”, até sua faceta institucional de “transição lenta, gradual e segura” defendida pelos militares.

A ANC não pode ser entendida sem antes observar o seu contexto global. Como bem aponta Adriano Pilatti: *“A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC) foi palco de grandes conflitos de interesse e opinião que haviam permanecido latentes, irresolutos ou agravados, durante os anos de repressão”*<sup>7</sup>. Neste sentido, para a realização de uma análise completa da ANC, é necessário entender os motivos que ocasionaram sua convocação.

O motivo principal, como já explicitado, remonta ao fim da Ditadura militar-empresarial no Brasil, ao grande pacto político pela transição democrática. Por não configurar objeto principal do presente trabalho, a contextualização deste processo será limitada à explicação de duas circunstâncias, quais sejam: i) a dinâmica político-institucional que alçou ao poder a chapa Tancredo Neves-José Sarney; e, ii) o rearranjo partidário que estabeleceu as balanças do poder na ANC.

---

<sup>7</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020; p. 1

Explica-se: o foco na eleição da chapa Tancredo-Sarney é definido por dois motivos, tanto por representar a vitória de um candidato civil de oposição, quanto pelo compromisso assumido, ainda no momento da criação da “Aliança Democrática”<sup>8</sup>, de convocação de uma nova Constituinte<sup>9</sup>. Já quanto ao rearranjo partidário, demonstra-se crucial para o entendimento de como os partidos políticos chegaram à ANC, no tocante a força de suas bancadas e seus posicionamentos ideológicos. Feitas as devidas considerações iniciais, parte-se para as discussões.

## 1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O processo de “Abertura Política” no Brasil foi timidamente iniciado com a volta dos castelistas<sup>10</sup> à Presidência da República, na figura do General Ernesto Geisel, “eleito” em janeiro de 1974 e empossado em março do mesmo ano. Geisel e o general Golbery do Couto e Silva, seu chefe do Gabinete Civil, foram os arquitetos da chamada transição “lenta, gradual e segura”<sup>11</sup>.

À primeira vista, tal afirmação pode parecer paradoxal: afinal, os primeiros anos do Governo Geisel foram marcados por um reforço no autoritarismo do regime, como franca resposta ao bom desempenho da oposição nas eleições legislativas de 1974. O motivo para o crescimento da oposição, e a conseqüente resposta do governo, pode ser encontrado na mudança de percepção do regime pela sociedade civil.

---

<sup>8</sup> Nome pelo qual ficou conhecida a coligação PMDB-PFL no Colégio Eleitoral

<sup>9</sup> Ver “Compromisso com a Nação”, plano de governo da Aliança Democrática.

<sup>10</sup> Os castelistas eram uma facção dentro das Forças Armadas ligada ao General Castelo Branco. Thomas Skidmore os definiu assim: “Este grupo, mais moderado do que a linha dura, defendia a livre iniciativa (embora considerando também necessária a existência de um governo forte), uma política externa anticomunista, a adoção preferencialmente de soluções técnicas e fidelidade à democracia, achando, no entanto, que a curto prazo o governo arbitrário se impunha como uma necessidade.” SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Edição Digital. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994; p. 41

<sup>11</sup> “Erram — e erram gravemente, porém — os que pensam poder apressar esse processo pelo jogo de pressões manipuladas sobre a opinião pública e, através desta, contra o Governo. Tais pressões servirão, apenas, para provocar contrapressões de igual ou maior intensidade, invertendo-se o processo da lenta, gradativa e segura distensão, tal como se requer, para chegar-se a um clima de crescente polarização e radicalização intransigente, com apelo à irracionalidade emocional e à violência destruidora. E isso, eu lhes asseguro, o Governo não o permitirá.” Discurso de Ernesto Geisel feito aos dirigentes da ARENA em 29 de agosto de 1974, o primeiro em que menciona-se a “distensão” política. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1974/17.pdf/view>; Acesso em: 26/09/2021.

Mais de 10 anos depois da “Marcha da família com Deus pela liberdade”, crescia o descontentamento popular com a Ditadura. Críticas e embates entre o governo e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a União Nacional dos Estudantes (UNE) tornaram-se cada vez mais frequentes e minavam o apoio popular do regime, catalisados pelo assassinato de Vladimir Herzog em 1975, conjuntamente com a estagflação<sup>12</sup> gerada pela 1ª Crise do Petróleo e o apenas parcial sucesso do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento.

Como aponta Boris Fausto, o endurecimento do regime serviu um duplo propósito<sup>13</sup>. No plano interno das forças armadas, visava aplacar a chamada “linha dura”, contrária à reabertura até o fim do processo. No plano político-partidário, por outro lado, Geisel tinha por objetivo assegurar o controle do processo de redemocratização, lançando mão de dispositivos para frear a oposição na arena política, notadamente a Lei Falcão e o Pacote de Abril.

A Lei Falcão, batizada com o nome do Ministro da Justiça Armando Falcão, trouxe algumas determinações que alteravam a propaganda eleitoral na rádio e na TV para os pleitos municipais de 1976. Quando antes era possível tratar das propostas dos candidatos, após a promulgação da Lei as propagandas foram severamente reduzidas. Um locutor ficava à cargo de apresentar somente o nome, o partido, o número e o currículo dos candidatos; nas propagandas televisivas, era permitida uma foto<sup>14</sup>.

O Pacote de Abril foi o último suspiro autoritário do regime militar, tratando-se de um conjunto de medidas que alterou profundamente o cenário político do final do regime, bem como sua transição. Seu primeiro ato foi o fechamento do Congresso, por meio do uso do AI-5, o que garantiu a Geisel plenos poderes para legislar. Elio Gaspari<sup>15</sup> aponta 6 medidas determinantes do Pacote, ao que nos interessa, destacam-se: i) criação dos Senadores “biônicos”<sup>16</sup>; ii) extensão para seis anos de mandato presidencial de seus sucessores; e, iii) Alteração no cálculo eleitoral que definia o tamanho das bancadas por estado na Câmara dos

---

<sup>12</sup> Termo econômico que denota a incomum junção de estagnação econômica e altas taxas de inflação

<sup>13</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 1995; p. 492-494.

<sup>14</sup> GASPARI, Elio. *Coleção Ditadura: A ditadura encurralada*. Edição Digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016. Capítulo “Abaixo a Ditadura”; p. 2885

<sup>15</sup> *Idem*. p. 2953-2954.

<sup>16</sup> Como ficaram conhecidos os Senadores eleitos indiretamente para dar base de sustentação ao regime no Senado.

Deputados<sup>17</sup>, estabelecendo um mínimo de 6 deputados e um máximo de 55, que voltaria a ser alterado antes da ANC.

Em paralelo ao agravamento do autoritarismo, o Governo Geisel também se ocupou de construir pontes com a sociedade civil, especialmente a partir de 1978. Uma explicação pode ser apontada no fato de que as pressões internas se somaram a pressões externas. Com a eleição do democrata Jimmy Carter ao posto de presidente dos Estados Unidos da América, o regime brasileiro perdeu seu mais importante aliado internacional. No lugar da plena cumplicidade do Tio Sam, ancorada na política do ex-Secretário de Estado Henry Kissinger, passaram a surgir frequentes críticas à Ditadura brasileira no cenário internacional<sup>18</sup>. Independente da causa, no ano seguinte à imposição do Pacote de Abril, o governo<sup>19</sup> sentou-se à mesa com a oposição, com líderes da CNBB, da OAB e da ABI para discutir sobre o retorno das liberdades públicas, em específico, discutiam a revogação do AI-5 e a anistia.

Ficou à cargo do Congresso Nacional aprovar a Emenda Constitucional nº11 em outubro de 1978, que representava o fim do Ato Institucional nº5. A partir de então o *habeas corpus* foi restabelecido, não seria mais possível fechar o Congresso ou cassar mandatos e nem privar a sociedade civil de seus direitos políticos. Quase um ano depois, em 28 de agosto de 1979, já na administração Figueiredo, seria sancionada a Lei de Anistia. Boris Fausto nos conta:

Criou-se a partir de 1979 uma situação em que os cidadãos podiam voltar a manifestar-se com relativa liberdade e em que os controles à imprensa haviam desaparecido. A oposição tinha também campo de manobra, mas não podia lograr seu objetivo lógico de chegar ao poder.<sup>20</sup>

A questão da sucessão de Geisel foi assunto de amplo debate no meio militar, que expôs a latente racha entre os castelistas e a “linha dura”. O general-presidente e seu braço direito (Golbery) tinham um nome certo, João Baptista Figueiredo, à época general de três estrelas e diretor do Serviço Nacional de Inteligência. A “linha dura”, por sua vez, juntava seus esforços

---

<sup>17</sup> Essa manobra - e as duas que a sucederam - garantiram uma sobrerepresentação de estados do Norte e Nordeste (nos quais a ARENA tinha melhor desempenho) em face dos estados mais populosos (em média, mais favoráveis ao MDB). Na mesma linha, também dividiu o estado do Mato Grosso em outros 2 estados (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul).

<sup>18</sup> GASPARI, Elio. *Coleção Ditadura: A ditadura acabada*. Edição Digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016. Capítulo “O fator Jimmy Carter”; p. 3756-3760.

<sup>19</sup> Para além do Executivo, foi fundamental nesse processo a articulação do presidente do Senado, Petrônio Portela, especialmente sua parceria com o presidente da OAB, Raymundo Faoro. *Idem*. p. 3785-3790.

<sup>20</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 1995, p. 494.

em torno da figura do ministro do Exército, general Sylvio Frota. Apesar da ampla resistência interna e da possibilidade real de um novo endurecimento do regime<sup>21</sup>, Geisel fez seu sucessor.

## 1.2. A TRANSIÇÃO NEGOCIADA

A eleição em si não ocorreu sem surpresas: a chapa Figueiredo-Chaves<sup>22</sup> foi desafiada no Colégio Eleitoral por uma chapa de oposição do MDB, que incluía o General-de-Exército Euler Bentes Monteiro e Paulo Brossard, à época Senador pelo Rio Grande do Sul. Apesar da chapa Monteiro-Brossard não possuir reais chances de obter sucesso no pleito eleitoral, a aproximação entre a oposição e um general que chegou a figurar como potencial sucessor de Geisel<sup>23</sup> foi algo inédito nas sucessões militares. Confirmando o que todos já sabiam, João Baptista Figueiredo foi “eleito” pelo colégio eleitoral em 14 de outubro de 1978, com o mandamento claro de continuar a transição democrática. Figueiredo viria a dizer o mesmo no seu discurso de posse, em março de 1979:

Reafirmo: é meu propósito inabalável - dentro daqueles princípios - fazer deste País uma democracia. As reformas do eminente presidente Ernesto Geisel prosseguirão até que possam expressar-se as muitas facetas da opinião pública brasileira, purificado o processo das influências desfigurantes e comprometedoras de sua representatividade. (...) Reafirmo o meu gesto: a mão estendida em conciliação. Para que os brasileiros convivam pacificamente. Para que as divergências se discutam e resolvam na harmonia e na boa vontade, tão da índole de nossa gente.<sup>24</sup>

Como nos conta Thomas Skidmore<sup>25</sup>, a ordem do dia em todo o Brasil pautava-se pela palavra “negociação”. Quer dizer, em *quase* todo o Brasil. Apesar da derrota de Sylvio Frota, os setores mais radicais das forças armadas permaneceram com amplo controle do aparato repressivo do Estado, e recorreram a ele com frequência na sua tentativa de impedir a redemocratização do país.

---

<sup>21</sup> Sobre os embates entre Geisel e Frota, ver: GASPARI, Elio. *Coleção Ditadura: A ditadura encurralada*. Edição Digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016. Capítulos “Um dos dois vai ter que sair” e “Um saiu”; p. 3061-3085.

<sup>22</sup> Figueiredo concorreu em uma chapa junto de Aureliano Chaves, ex-governador de Minas Gerais.

<sup>23</sup> Elio Gaspari aponta que Geisel considerou três nomes para sucedê-lo: Euler Bentes Monteiro, Reynaldo Mello de Almeida e João Baptista Figueiredo. GASPARI, Elio. *Coleção Ditadura: A ditadura encurralada*. Edição Digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016. Capítulo “Figa mostra um rosto”; p. 3039.

<sup>24</sup> Discurso de posse de João Baptista Figueiredo. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse/view>; Acesso em: 28/09/2021

<sup>25</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Edição Digital. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994; p. 358.

A “linha dura” não estava sozinha nessa empreitada. Desde a formalização da “Operação Condor”<sup>26</sup>, em novembro de 1975, eram rotineiras as trocas de informação entre os serviços de inteligência das ditaduras do Cone Sul, e assim mantiveram-se no Governo Figueiredo. Para além do auxílio às ditaduras irmãs, tanto no tocante a informações quanto à captura de “subversivos” estrangeiros em solo brasileiro, a “linha dura” passou a praticar atos de terrorismo. Elio Gaspari aponta que, apenas em 1979, foram praticados ao menos 12 atentados<sup>27</sup>. Era o prenúncio do que aconteceria, tomando suas proporções mais drásticas anos depois, no atentado ao Riocentro em 1981.

À contragosto dos membros do aparato repressivo, a reabertura política permanecia firme - tutelada pela dupla Golbery do Couto e Silva, que permaneceu no cargo de chefe do Gabinete Civil, e Petrônio Portela, ainda presidente do Senado - mas com um grande ponto de interrogação: as eleições de 1982<sup>28</sup>. Fora o medo de um bom desempenho da oposição nas eleições de 1978 que levou Geisel a impor o Pacote de Abril, e o mesmo medo sondava as eleições seguintes. A saída dessa vez, contudo, foi outra.

No bipartidarismo vigente, em que existiam apenas situação e oposição, o MDB tinha se tornado a válvula de escape para todo descontentamento popular com o regime. Os quadros do partido englobavam grupos ideológicos diversos, que iam desde conservadores até socialistas. Para além disso, o partido do governo também passou a buscar distanciar-se da imagem antidemocrática assumida pela ARENA. A solução para ambas as questões passava pela volta do pluripartidarismo. Em 22 de novembro de 1979, a reforma partidária foi aprovada pelo Congresso<sup>29</sup>.

A oposição, que em 1980 era composta apenas pelo MDB, passou a ter 5 partidos: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Popular (PP), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). No lado do governo, a ARENA foi substituída pelo Partido Democrático Social (PDS). A estratégia do governo aparentava bem-sucedida: de um lado pulverizou o voto

---

<sup>26</sup> Como ficou conhecido o sistema de troca de informações e prisioneiros entre a CIA e as ditaduras militares da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

<sup>27</sup> GASPARI, Elio. *Coleção Ditadura: A ditadura encurralada Edição Digital*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016; p. 3932

<sup>28</sup> Eleições para todos os cargos políticos, exceto para presidente.

<sup>29</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 1995, p. 506.

de oposição e, de outro, maquiou a situação. Para além das mudanças partidárias, o governo também estabeleceu o chamado “voto vinculado”. Em síntese, os eleitores só poderiam escolher candidatos de um mesmo partido. Com isso, o governo esperava que a força do PDS no nível municipal irradiasse pelos demais cargos políticos. Como consequência direta do voto vinculado, o PP reincorporou-se ao PMDB.

Após o atentado ao Riocentro e as tentativas da “linha dura” de encobrir o envolvimento militar no caso<sup>30</sup>, Golbery do Couto e Silva renunciou ao cargo de chefe do Gabinete Civil. Com a perda de seu principal arquiteto político, o governo não conseguiu formular uma boa estratégia para as eleições de 1982. Apesar de assegurar a maioria no Senado, o PDS não conseguiu o mesmo feito na Câmara dos Deputados<sup>31</sup>. Além disso, as legendas da oposição levaram importantes governos estaduais como São Paulo (Franco Montoro do PMDB), Rio de Janeiro (Leonel Brizola do PDT) e Minas Gerais (Tancredo Neves do PMDB). Como último ponto, a liderança do governo no Colégio Eleitoral - a quem caberia escolher o próximo presidente - também sofreu um abalo, ficando com uma leve liderança: 356 cadeiras do PDS e 330 dos opositores. O resultado prático das maquinações eleitorais do governo foi uma vitória de Pirro.

Tal como a bomba que explodiu no colo do sargento Guilherme Pereira do Rosário na tentativa de atentado ao Riocentro, outra bomba viria a explodir em colo militar, as “Diretas Já!”. A revogação do AI-5, a diminuição da repressão policial e a continuação - e agravamento - da crise econômica criaram um ambiente mais favorável para a reivindicação de pautas sociais. A rua seria, novamente, palco de grandes mobilizações.

De um início tímido, com atuação decisiva apenas do PT, a Campanha pelas Diretas foi ganhando fôlego entre 1983 e 1984. Já em novembro de 1983, um comício realizado em São Paulo conseguiu reunir PT, PDT, PMDB e CUT<sup>32</sup>, mesmo que com alcance limitado. A

---

<sup>30</sup> Sobre o caso, Skidmore conta: “Ninguém tinha maior interesse na continuação do processo de liberalização do que Golbery. Imediatamente ele providenciou (por trás das cortinas como costumava trabalhar) no sentido de que o inquérito sobre o incidente do Riocentro fosse conduzido abertamente com toda a honestidade. Quando a dissimulação se tornou óbvia, ele se viu cada vez mais isolado no palácio presidencial. Renunciou em agosto de 1981.” SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Edição Digital. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994; p. 377

<sup>31</sup> Fausto traz as seguintes figuras: No Senado, 46 cadeiras do PDS e 23 dos partidos opositores (sendo 21 do PMDB, 1 do PDT e 1 do PTB); Na Câmara: 235 cadeiras do PDS e 240 dos partidos opositores (sendo 200 do PMDB, 24 do PDT, 13 do PTB e 8 do PT). FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 1995, p. 508.

<sup>32</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 1995, p. 509.

mudança definitiva viria com a adesão plena do PMDB no início de 1984, momento a partir do qual as manifestações ganharam corpo em todo Brasil. Com a votação da emenda marcada para 25 de abril daquele ano, o barulho começou a crescer. Sobre o momento, Skidmore nos conta:

Ao se aproximar a data da votação, o número de comícios aumentou. No início de abril mais de 500.000 pessoas se reuniram no centro do Rio de Janeiro, aplaudindo os oradores que exigiam o direito de eleger o presidente diretamente. Mais uma vez celebridades dos esportes e das artes eram as grandes atrações, juntamente com governadores da oposição e líderes partidários. Foi o maior comício político jamais realizado no Rio, ultrapassando mesmo as concentrações recordes nas vésperas da Revolução de 1964. Em seguida realizaram-se comícios em Goiânia e em Porto Alegre, ambos com um comparecimento de cerca de 200.000. Em 16 de abril foi a vez de São Paulo, onde uma multidão de mais de um milhão, a maior de todas, marcou o clímax da campanha.<sup>33</sup>

Ao contrário das ruas, a situação no Congresso não era favorável à aprovação da Emenda Dante de Oliveira<sup>34</sup>. Por se tratar de uma Proposta de Emenda à Constituição, o *quórum* para aprovação na Câmara seria de 320 votos, ou - dito de outra forma - 80 votos a mais do que a oposição possuía. Apesar do amplo apoio popular e de alguns votos dissidentes do PDS<sup>35</sup>, a Emenda não foi aprovada. O caminho para o próximo presidente ainda passava pelo voto indireto do Colégio Eleitoral. As chapas que disputariam a presidência, entretanto, ainda estavam longe de ser conhecidas.

A votação da emenda do voto direto expôs uma severa divisão entre os integrantes do PDS, divisão essa que se estendia à questão sucessória. A luta pela nomeação entre os pedessistas girava entre três nomes: Aureliano Chaves, vice-presidente da República; Paulo Maluf, ex-governador de São Paulo e o então deputado federal mais votado do país; e, Mário Andreazza, coronel do Exército que ocupava o cargo de Ministro do Interior na administração Figueiredo. Na tentativa de manter alguma unidade dentro do PDS, o presidente do partido José Sarney propôs uma prévia para definir o candidato à presidência. Quando essa tentativa foi boicotada por Figueiredo<sup>36</sup>, Sarney e seu vice, Jorge Bornhausen, renunciaram. Maluf foi o escolhido na convenção do partido realizada em agosto de 1984.

---

<sup>33</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Edição Digital. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p 395

<sup>34</sup> Como ficou conhecida a Proposta de Emenda Constitucional nº 05/1983, em menção ao Deputado Federal que foi o seu autor.

<sup>35</sup> Ao todo, 298 deputados votaram favoravelmente à proposta, dos quais 54 eram do PDS.

<sup>36</sup> Elio Gaspari conta que a reticência de Figueiredo em apoiar algum dos três candidatos vinha da vontade de querer ser reeleito pelo Colégio Eleitoral. “Ele queria ser a crise e seu remédio. Para isso não tinha a rua, que pedira a eleição direta, como não tinha a convenção do PDS, controlada por Maluf. Também não tinha a máquina. ‘Se tivéssemos um pouco de governo, ainda faríamos alguma coisa. Mas está a zero’, dizia Delfim Netto.”

A vitória de Maluf levou a uma cisão incontornável no PDS, porque parcela significativa do partido não o apoiaria - dentre os quais Aureliano, Bornhausen e Antônio Carlos Magalhães. Aureliano fundou o Partido da Frente Liberal (PFL) para onde foram os antimalufistas do PDS. Aos derrotados por Maluf restavam apenas os candidatos da oposição, dentre os quais só as candidaturas do PMDB seriam viáveis, e o partido já tinha um nome: Tancredo Neves. Elio Gaspari nos conta:

Tancredo tinha a rua e o PMDB. Seis dos sete governadores do PDS já haviam anunciado que não apoiariam Maluf. Nos cálculos de Aureliano, o partido do governo tinha sessenta dissidentes. Haviam se fechado duas contas. Maluf mostrava-se imbatível na convenção do PDS e Tancredo tornara-se imbatível no Colégio Eleitoral. Em poucos meses, sem sair do lugar, o governador de Minas tornara-se o candidato de todos. Quando Aureliano encontrou-se com Geisel, tinha no bolso uma carta de Tancredo comprometendo-se a formar um governo com representação de todas as forças que o apoiassem. O ex-presidente foi a Brasília, numa derradeira tentativa para conseguir uma definição de Figueiredo. Conversaram por três horas, e nada. Informado por Leitão de Abreu que Maluf não desistiria, Aureliano telefonou para Tancredo: 'Nossa aliança está selada. O vice em sua chapa será o Sarney'.<sup>37</sup>

Assim foi criada a “Aliança Democrática”, formada pela coligação entre PMDB e PFL, com Tancredo Neves e José Sarney como chapa à Presidência e Vice-presidência da República. Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo foi eleito presidente, derrotando Maluf de maneira definitiva, por 480 votos contra 180. Seria o primeiro civil a ocupar o cargo desde João Goulart, mais de 20 anos antes; entretanto, apesar das festas que sucederam sua eleição, a situação do país que governaria não tinha muito a comemorar. Tancredo herdou uma grave crise econômica, com inflação acima dos 200%, e a dívida externa do país já passava de 90 bilhões de dólares<sup>38</sup>.

No dia 14 de março de 1985, um dia antes de sua posse, Tancredo Neves foi internado no Hospital de Base, em Brasília, e submetido a uma cirurgia de emergência para retirada de um tumor abdominal benigno<sup>39</sup>. No dia seguinte, quem tomaria posse como presidente da República seria José Sarney. O que ninguém podia saber naquele momento é que Tancredo sequer viria a ostentar a faixa presidencial: O veterano político mineiro morreu em 21 de abril de 1985, dia de Tiradentes. Quis o destino que fosse assim.

---

GASPARI, Elio. *Coleção Ditadura: A ditadura encurralada* Edição Digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016; p. 4036.

<sup>37</sup> GASPARI, Elio. *Coleção Ditadura: A ditadura encurralada*. Edição Digital. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016; p. 4041.

<sup>38</sup> *Idem*. p. 4006.

<sup>39</sup> O boletim médico oficial utilizou o falso termo "Divertículo de Merkel", para evitar falar em tumor. *Idem*. p. 4065.

### 1.3. A CONVOCAÇÃO E A COMISSÃO AFONSO ARINOS

“Muitos deram a vida pelo país, Tancredo deu a morte.” – Afonso Arinos.

Como o próprio Sarney admitiria anos depois<sup>40</sup>, o mandato presidencial não era dele, era do PMDB. Em resumo, ele era um presidente sem legitimidade e suas primeiras ações devem ser entendidas como uma tentativa de legitimar-se. Primeiro, tem-se o discurso de José Sarney ao anunciar a morte de Tancredo Neves, sua inauguração como presidente *de facto*. De plano, sedimentou alguns de seus compromissos, dentre os quais o mais era a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Era um compromisso necessário, afinal, uma Constituinte era o meio mais democrático e próprio para pôr fim ao autoritarismo da “Constituição” de 1969. Nas palavras do próprio:

“Vamos construir a democracia, capaz de liberar as energias criadoras da juventude e assegurar a liberdade política. O objetivo maior do nosso projeto nós o atingiremos com a realização da Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, aspiração legítima de toda a sociedade.”<sup>41</sup>

Na sequência, em maio de 1985, houve a aprovação da Emenda Constitucional nº 25/1985, que entre suas previsões: estabeleceu o direito de voto dos analfabetos; permitiu o retorno à legalidade do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do Partido Comunista do Brasil (PC do B)<sup>42</sup>; estabeleceu eleições diretas para Prefeito - a serem realizadas em novembro do mesmo ano; alterou o tamanho das representações por Estado na Câmara, estabelecendo um mínimo de 8 deputados e um máximo de 60, com territórios podendo eleger 4 representantes; e estabeleceu a representação política do Distrito Federal, com direito a 8 deputados e 3 senadores.

Mais novidades seguiriam. No fim de junho, Sarney enviou ao Congresso a mensagem nº 330, que encaminhou a proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Na

---

<sup>40</sup> Entrevista para Luiz Maklouf Carvalho. CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: *Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 47.

<sup>41</sup> Discurso de José Sarney no dia 21/04/1985. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1985/06.pdf/view>; Acesso em: 10/10/2021

<sup>42</sup> Sarney chegou a receber no Palácio do Planalto João Amazonas, do PC do B, e Giocondo Dias, do PCB. CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: *Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 47.

Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães (PMDB), na função de presidente da casa, apontou Flávio Bierrenbach (PMDB) como relator da Comissão Mista do Congresso Nacional que trabalharia no que viria a ser a Emenda Constitucional nº 26. O debate passou a ser o de como e quando seria feita essa Constituinte.

Eram duas as possibilidades: a primeira, apoiada pelos progressistas, girava em torno da ideia de uma Constituinte exclusiva, a ser convocada o quanto antes; a segunda, apoiada por setores de centro e pelos mais conservadores - incluindo o presidente Sarney - era pautada pela noção de um Congresso Constituinte, combinado com as eleições legislativas de 1986.

Skidmore<sup>43</sup> nos conta que os progressistas, formados por integrantes do PT, PDT e pela esquerda do PMDB, eram da opinião de que o “entulho autoritário”<sup>44</sup> da Constituição de 1969 deveria ser expurgada de imediato na Nova República, e por isso defendiam a realização da Constituinte ainda em 1985, se fosse possível. Quanto à forma, argumentavam que a arquitetura da Assembleia deveria ser a de uma Constituinte exclusiva, nas quais os parlamentares eleitos preocupariam-se apenas em elaborar a nova constituição, sem amarras de uma conjuntura de governo.

Os moderados e os conservadores não viam essa necessidade de um expurgo “a qualquer custo”, preferindo adiar a convocação de uma Constituinte até um momento mais oportuno. Esse momento seria a eleição legislativa que ocorreria em 1986, e a ideia era transformá-la em uma eleição para um Congresso Constituinte, isto é, os parlamentares eleitos teriam a função de deputado ou senador, e também a de constituinte, sendo mais suscetíveis ao jogo político tradicional.

A decisão inicial caberia a Flávio Bierrenbach. O deputado tinha uma visão um pouco diferente dos seus colegas, e passou seu tempo como relator escutando os desejos de diversos segmentos da sociedade civil<sup>45</sup>. Ele pretendia deixar a decisão na mão de quem legitimou o

---

<sup>43</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Edição Digital. Rio de Janeiro: *Paz e Terra*, 1994. p 428

<sup>44</sup> Denominação utilizada por Fernando Lyra, à época Ministro da Justiça de Sarney, para se referir ao conjunto de leis e decretos impostos pela ditadura empresarial-militar.

<sup>45</sup> Foram ouvidos na comissão: Raymundo Faoro e Hermann Assis Baeta, ex-presidente e presidente da OAB; Fábio Konder Comparato, Maria Vitória Benevides, Afonso Arinos, entre outros professores de Direito; Jair Meneguelli, presidente da CUT; O empresário Antônio Ermírio de Moraes; entre outras figuras. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 137.

retorno da democracia: o povo. A Emenda Bierrenbach, se aprovada, autorizaria a realização de um plebiscito para definir a forma da Constituinte.

No Congresso, a proposta do deputado não tinha muito apoio para além dos partidos de esquerda, sendo que a maioria do próprio PMDB não era favorável à ideia do plebiscito. Quando ficou claro que Bierrenbach não abriria mão da participação direta do povo - já na véspera da votação do relatório - Ulysses o substituiu na relatoria, colocando em seu lugar Valmor Giavarina (PMDB), que tinha uma proposta alinhada ao Governo e aos conservadores<sup>46</sup>.

A Emenda Constitucional nº 26 de 1985 foi aprovada em 27 de novembro de 1985 nos moldes das vontades dos moderados e conservadores. Os Deputados e os senadores que fossem eleitos nas eleições legislativas de novembro de 1986, reunir-se-iam, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte no dia 1º de fevereiro de 1987.

Voltemos um pouco no tempo. Em julho, Sarney cumpriu com um dos compromissos mais afetos à Tancredo e instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que ficou conhecida por outros nomes, como Comissão Afonso Arinos, em homenagem ao seu presidente, ou Comissão dos Notáveis, em alusão ao status de seus 50 integrantes<sup>47</sup>. O objetivo da comissão seria a elaboração de um anteprojeto de Constituição que serviria como ponto de partida para os trabalhos da futura Constituinte.

Marcus Vinicius Bastos<sup>48</sup> aponta que, historicamente, o Brasil recorria à Comissões e anteprojetos para a elaboração de suas Constituições. Em 1891, houve a “Comissão dos 5” que elaborou um anteprojeto encaminhado ao Congresso Constituinte. Em 1934, a encarregada fora a “Comissão do Itamaraty”. Em 1946, embora não tenha havido anteprojeto, os constituintes utilizaram-se da Constituição de 1934 como base. Até mesmo em 1967 os militares lançaram mão de uma comissão de juristas para a modificação da Constituição vigente. Considerando essa tendência, Bastos argumenta que não era surpreendente que a ideia viesse à Tancredo.

---

<sup>46</sup> CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: *Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 137-138.

<sup>47</sup> Nomes como Bolívar Lamounier, Cândido Mendes, Celso Furtado, Gilberto Freyre, Jorge Amado, Miguel Reale e Paulo Brossard foram indicados por José Sarney para compor a Comissão.

<sup>48</sup> BASTOS, Marcus Vinicius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 14 e 15

Sarney, entretanto, não era Tancredo. A ele faltavam duas coisas que o falecido presidente tinha: apoio popular e o PMDB. Se com Tancredo Neves o trabalho da comissão já seria alvo de críticas, sem ele o caminho seria bem mais tortuoso.

As críticas<sup>49</sup> giravam em torno da limitação naturalmente derivada de um anteprojeto, e que tal fato seria uma violação da soberania da Constituinte. No mais, também existia grande ceticismo por parte dos progressistas em torno das predileções ideológicas dos membros da Comissão, que seriam indicados pelo presidente e poderiam pender para o conservadorismo. Neste sentido, temiam que o resultado fosse um anteprojeto reacionário.

Considerando o cenário, a saída de Sarney foi relativizar a importância da Comissão. O decreto que a instalou definiu que, ao invés de um anteprojeto, seus esforços seriam centrados em “*pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação Brasileira, para futura colaboração aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte*”<sup>50</sup>. A palavra-chave era colaboração, e retirava qualquer obrigatoriedade da Constituinte se ater ao texto preparado pela Comissão.

Mesmo com essa restrição no escopo dos trabalhos, Bastos nos conta que os setores de esquerda do PMDB não estavam plenamente satisfeitos. Eles viam com suspeita o nome de Afonso Arinos, por ser ex-udenista e possuir ligações com grupos tidos como “ultraconservadores”, e pretendiam esvaziar ainda mais a Comissão que levava seu nome. O grupo pressionava Ulysses Guimarães para que instalasse uma comissão paralela, que teria os mesmos objetivos, mas que tramitaria com participação de todos os partidos na Câmara dos Deputados, e foram bem-sucedidos na empreitada<sup>51</sup>.

Apesar de todas essas questões, a Comissão dos Notáveis foi instalada e iniciou seus trabalhos em 3 de setembro de 1985. Ao longo dos 12 meses seguintes construiu um anteprojeto de Constituição a partir de duas etapas - uma de discussão ampla e outra de formalização em comitês temáticos -, dialogou com a sociedade civil e, enfim, entregou um anteprojeto

---

<sup>49</sup> Elaboradas, por exemplo, por Raymundo Faoro, Hermann Assis Baeta e Nilo Batista. BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 19

<sup>50</sup> Decreto nº 91.450/1985, Art. 2º *in fine*.

<sup>51</sup> BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 20

constitucional com 436 artigos, e mais outros 32 artigos de Disposições Gerais e Transitórias, ao presidente Sarney em 18 de setembro de 1986.

Os prognósticos de que a comissão produziria um texto conservador mostraram-se equivocados. Isso porque, apesar do receio inicial, a sua composição acabou bem dividida em termos ideológicos. Levantamento da Folha de São Paulo<sup>52</sup>, de 19 de setembro de 1986, indicou uma presença de 5 membros de direita, 8 de centro-direita, 15 de centro, 14 de centro-esquerda e 7 de esquerda. O resultado final foi um texto que - sob protestos dos membros conservadores<sup>53</sup> - carregava pautas progressistas importantes, como a função social da propriedade rural, o direito de greve e a intervenção do Estado na economia, para citar alguns<sup>54</sup>. O embate entre os dois grupos na Comissão Afonso Arinos já telegrafava o que ocorreria na Assembleia Nacional Constituinte. Ao que interessa ao presente trabalho, passa-se a analisar o sistema de governo escolhido. O capítulo IX traz a estrutura e as atribuições do Poder Executivo, estendendo-se do artigo 218 até 246.

As atribuições do presidente da República ficaram elencadas nos vinte e oito incisos do artigo 229, e incluíam funções típicas de chefe de Estado, como o exercício do comando supremo das Forças Armadas e a representação do país no exterior, em conjunto com a possibilidade de firmar tratados, convenções e atos internacionais. No âmbito interno, caberia a ele, entre outras tarefas, nomear o presidente do Conselho e os Ministros de Estado, bem como os Ministros do STF, STJ e outros Tribunais Superiores, além do Procurador-Geral da República, dos chefes de missão diplomática de caráter permanente e dos diretores do Banco Central do Brasil. Por fim, também se destaca a capacidade de dissolução da Câmara dos Deputados, seguida da convocação de novas eleições<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> O perfil dos quarenta e nove (49) membros da comissão. *Folha de São Paulo*. 19 de setembro de 1986. Acervo digital da Folha de São Paulo. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=Comissao&anchor=4300210&origem=busca&riginURL=&pd=96ee704a03011c0ffadd1475c685451>; Acesso em: 20/10/2021

<sup>53</sup> BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 40 e 41.

<sup>54</sup> Respectivamente: artigos 331; 345; e, 319 e 320. anteprojeto de Constituição da Comissão Afonso Arinos. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>; Acesso em: 21/10/2021

<sup>55</sup> Incisos I, IV, VIII, XIV, XV e XIX do artigo 229. anteprojeto de Constituição da Comissão Afonso Arinos. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>; Acesso em: 21/10/2021

As competências do presidente do Conselho de Ministros - uma espécie de primeiro-ministro - ficaram elencadas nos dezessete incisos do artigo 239 e traziam atribuições de chefe de Governo, como exercer a direção superior da administração federal, elaborar planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento, expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, e enviar a proposta do orçamento ao Congresso Nacional. Destaca-se também o poder de influir no processo legislativo, como no acompanhamento de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e na capacidade de propor ao presidente da República a edição de projetos de lei<sup>56</sup>.

No todo, vê-se um conjunto de atribuições robustas para ambos os cargos e com clara divisão de competências entre um chefe de Estado e um chefe de Governo. Como explicado anteriormente, o meu entendimento é o de que esse arranjo reflete uma opção pelo semipresidencialismo.

No período de 12 meses em que a Comissão Afonso Arinos realizou seus trabalhos, o jogo político do Brasil passou a girar em torno de dois pontos interligados: a economia e a ANC. Desde o retorno ao pluripartidarismo, a criação de novas siglas tornou-se frequente: para a disputa das “duplas” eleições de 1986 juntaram-se aos partidos já estabelecidos em 1984 (PMDB, PDS, PDT, PT e PTB) os recém-legalizados PCB e PC do B, o agora oficializado Partido da Frente Liberal (PFL) e os novos Partido Democrático Cristão (PDC), Partido Liberal (PL), Partido Municipalista Brasileiro (PMB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Social Cristão (PSC)<sup>57</sup>.

Sabendo que se conseguisse controlar a grave crise econômica, a vitória nas urnas seria consequência, Sarney iniciou 1986 com um ambicioso plano de estabilização que ficou conhecido como “Plano Cruzado”, lançado no dia 28 de fevereiro do mesmo ano. Com ele, houve a substituição da moeda nacional, com o cruzeiro sendo substituído pelo cruzado (na proporção de 1000 para 1), a indexação foi abolida, os preços foram congelados por prazo indeterminado, houve um reajuste do salário-mínimo e criou-se o seguro-desemprego, entre outras providências<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Incisos I, II, V, VI, X e XII do artigo 239. *Idem*.

<sup>57</sup> Tomou-se por base o quadro 1.1.1 de Adriano Pilatti. PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 24

<sup>58</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 1995, p. 522-523.

O principal objetivo do plano era controlar a inflação, e a princípio tinha sido bem sucedido. O “choque heterodoxo” do Ministro da Fazenda Dilson Funaro apresentou resultados expressivos já nos seus primeiros meses de vigência. Houve uma queda no desemprego que de 10,5% caiu para 2,5%; a inflação manteve-se na taxa média de 3,38% entre março e maio; o aumento do poder de compra do trabalhador fez com que a popularidade de Sarney e Funaro saltasse vertiginosamente. O outro lado da moeda, entretanto, mostrava-se perverso. Jorge Ferreira nos conta:

O congelamento de preços, pedra de toque do plano, não poderia durar muito. O próprio Dilson Funaro pensou em suspendê-lo em, no máximo, noventa dias, período em que faria desaparecer a inflação inercial. Além disso, reformas econômicas tinham que ser feitas. O déficit público aumentava: de 11,22% em 1985, para 31,89% em 1986. A balança comercial apresentava déficits crescentes com a liberação das importações e a redução das exportações, naquele momento voltadas para o mercado interno. O congelamento pegou preços de algumas mercadorias defasados, inviabilizando sua produção. O aumento real do salário mínimo, o abono salarial, a queda da inflação e a oferta de crédito insuflaram o consumo. O resultado era o ágio e o desabastecimento. Os preços estavam congelados, mas não havia mercadorias nas prateleiras dos mercados. Podiam-se encontrar somente com ágio. Enquanto alguns economistas denunciavam os perigos da continuidade do congelamento dos preços, outros se mostravam otimistas. Sarney aproveitou a divisão para dar continuidade ao Plano Cruzado e fazer uso de sua popularidade.<sup>59</sup>

A continuidade do Plano tinha um objetivo: manter as altas taxas de popularidade do governo para assegurar votos em massa para a dupla PMDB-PFL, e assim garantir um cenário favorável na Constituinte. Se do ponto de vista econômico essa continuidade transformou-se em um desastre que levou à edição do impopular Plano Cruzado II meros dias após as eleições de 1986, do ponto de vista político foi extremamente bem-sucedida.

Os partidos do Governo foram os dois mais votados nas eleições legislativas. O PMDB foi o mais votado, assegurando - sozinho - maioria em ambas as casas legislativas, e, por consequência, na Assembleia Nacional Constituinte. De 559 constituintes, o partido poderia contar com 306, sendo 260 deputados e 46 senadores. O PFL, por sua vez, contava com 132 constituintes, dos quais 118 eram deputados e 14 eram senadores.

---

<sup>59</sup> DELGADO, Lucilia de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge. O Brasil Republicano: O tempo da Nova República - vol. 5: Da transição democrática à crise política de 2016. Vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. p 46.

Em terceiro lugar vinha o PDS, com 38 constituintes, divididos entre 33 deputados e 5 senadores. Em quarto, era a vez do PDT, com 26 constituintes, sendo 24 deputados e 2 senadores. Na sequência vinham PTB (18 constituintes, 17 deputados e 1 senador), PT (16 constituintes, todos deputados), PL (7 constituintes, 6 deputados e 1 senador), PDC (6 constituintes, 5 deputados e 1 senador), PC do B e PCB (com 3 deputados constituintes cada), PSB (com 2, 1 senador e 1 deputado), PSC (1 deputado constituinte) e por fim o PMB (1 senador constituinte)<sup>60</sup>.

Uma divisão a partir de preferências ideológicas é possível, se excetuarmos o PMDB. O partido, apesar de sua fama e prestígio por ter sido oposição durante a ditadura, ainda reunia setores ideologicamente distantes entre si, possuindo em seu meio progressistas, moderados e conservadores. Esta questão será devidamente aprofundada no terceiro capítulo deste trabalho, mas, por enquanto, já é possível uma delimitação inicial.

Neste sentido, temos os seguintes blocos: PT, PDT, PSB, PCB e PC do B podem ser agrupados em um bloco de esquerda e centro-esquerda e reuniam-se na maioria das votações em coalizões progressistas; PSC, PDC, PL, PDS, PTB, PMB e PFL, por sua vez, podem ser agrupados em um bloco de direita e centro-direita, na maioria das vezes formando coalizões conservadoras<sup>61</sup>. No todo, este era o cenário posto para o início das discussões constituintes. Montemos, agora, o palco.

---

<sup>60</sup> Tomou-se por base o quadro 1.1.1 de Adriano Pilatti. PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 24

<sup>61</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 13.

## CAPÍTULO 2 - A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: ESTRUTURA

*“Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar.” - Ulysses Guimarães.*

Assentado o contexto histórico-político, passa-se a ter como foco a estrutura adotada pela Assembleia Nacional Constituinte. O que se busca é a realização de uma análise acerca do começo do processo constituinte, mais precisamente sobre o período em que foi definido como e de que forma seriam elaborados seus dispositivos, as chamadas “regras do jogo”.

Trata-se de um trabalho importante, ainda mais considerando a “*peculiar estrutura da instituição e dos procedimentos constituintes*”<sup>62</sup> adotados pela ANC, como aponta Adriano Pilatti. Sem mais delongas, comecemos.

### 2.1. O INÍCIO DOS TRABALHOS CONSTITUINTES

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte ocorreu em 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional, da forma prevista na EC nº 26/85. O presidente encarregado de iniciar os trabalhos seria o Ministro-presidente do Supremo Tribunal Federal, o Sr. José Carlos Moreira Alves.

Eram duas as definições que precisavam ser feitas neste primeiro momento: a primeira dizia respeito à participação dos senadores eleitos em 1982; a segunda seria a eleição do presidente da ANC. As duas primeiras questões seriam resolvidas já no dia seguinte. Iniciada a sessão do dia 2 de fevereiro de 1987 - e após questão de ordem levantada pelo deputado Aécio Neves (PMDB) requisitando um minuto de silêncio em homenagem à Tancredo - outra questão de ordem foi levantada por Plínio de Arruda Sampaio (PT)<sup>63</sup>.

O constituinte petista argumentou contra a participação dos 23 senadores eleitos em 1982, aduzindo que, por não terem sido eleitos na vigência da EC nº 26/85, não teriam a competência expressa para integrar os quadros da constituinte. Foi apoiado pelo constituinte do PCB, Roberto

---

<sup>62</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 5

<sup>63</sup> *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Edição de 03/02/1987. p. 4

Freire, que ainda defendeu que a matéria fosse decidida pelo plenário<sup>64</sup>. Buscando equilíbrio sobre o tema, o presidente Moreira Alves permitiu a contra-argumentação de dois constituintes, Fábio Lucena (PMDB) e Gastone Righi (PTB). Os contrários à proposta defenderam que a referida emenda constitucional não previa tal limitação, e que os poderes constituintes dos Senadores seriam os mesmos da ANC.

Na sequência, antes da decisão, o constituinte Zé Lourenço (PFL) pediu a palavra como líder da bancada do seu partido, ao que foi atendido e argumentou a favor da participação dos senadores eleitos em 1982. Como bem aponta Adriano Pilatti:

Com isso reconheceu a existência de líderes partidários no processo constituinte, o que assegurou às pequenas bancadas a mesma capacidade de expressão das demais, ao incorporar aos trabalhos constituintes prática universal nos legislativos.<sup>65</sup>

Pronunciaram-se como líderes contra a participação, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Haroldo Lima (PC do B); o outro líder favorável foi Fernando Henrique Cardoso (PMDB). Após decisão da presidência de permitir a participação dos Senadores contestados, Plínio Sampaio recorreu da decisão, pedindo que fosse remetida ao Plenário para votação nominal, no que foi atendido. O resultado final confirmou a participação dos Senadores, sendo que de 537 votos, 394 foram favoráveis e 124 contrários, com 17 abstenções<sup>66</sup>.

Passada essa votação inicial e definido que todos os membros do Congresso participariam da ANC, o foco voltou-se para a eleição do presidente da constituinte. O favorito para o pleito era Ulysses Guimarães, que também era presidente do PMDB e da Câmara dos Deputados. O outro concorrente foi Lysâneas Maciel do PDT. Confirmando o favoritismo, Ulysses foi eleito com 425 votos, enquanto Maciel teve 69 votos, houve ainda 28 votos em branco, totalizando 522 votantes. Com isso, encerrou-se a segunda sessão.

Os próximos dias seriam utilizados para a definição sobre as normas provisórias que regulariam o procedimento e o funcionamento da ANC até a elaboração do Regimento Interno. Ulysses designou FHC como relator do Projeto de Resolução (PR) 1/87, que trataria da questão. Após ampla negociação das lideranças - fato que se tornaria uma constante nos trabalhos

---

<sup>64</sup> *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Edição de 03/02/1987. p 4.

<sup>65</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 25

<sup>66</sup> *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Edição de 03/02/1987. p 8

constituintes<sup>67</sup> - e a apresentação de 72 emendas, o PR-1/87 foi aprovado por votação simbólica na sessão de 5 de fevereiro, e promulgado pela Mesa na sessão do dia seguinte<sup>68</sup>.

Com normas próprias, ainda que preliminares, Ulysses pôde iniciar os trabalhos. Para a relatoria da futura proposta de Regimento Interno, apontou novamente Fernando Henrique. Também solicitou que as bancadas partidárias indicassem de maneira formal os seus líderes no âmbito da Constituinte, no intuito de facilitar a elaboração e a votação do referido projeto<sup>69</sup>. Neste momento, para além dos partidos, também surgiu informalmente um “líder do Governo na Constituinte” na figura de Carlos Sant’Anna (PMDB). Era a primeira movimentação de Sarney na tentativa de influenciar os trabalhos constituintes, e não seria a última.

## 2.2. DISCUSSÃO DO REGIMENTO INTERNO E A ESTRUTURA ADOTADA

A história constitucional do Brasil até então apontava para a existência de dois modelos de Assembleias Constituintes<sup>70</sup>. O primeiro e já mencionado modelo é aquele em que os trabalhos foram desenvolvidos a partir de um anteprojeto elaborado por uma Comissão prévia e externa, posteriormente apresentado pelo Executivo à Assembleia. O segundo modelo era pautado a partir do estabelecimento de uma comissão dentro da própria Constituinte, encarregada de produzir o anteprojeto, que seria levado ao Plenário para mudanças e votação. Neste segundo modelo encontra-se, por exemplo, a Assembleia de 1946, que desenvolveu seus trabalhos de maneira interna, a partir da Comissão Nereu Ramos. Sobre estes dois modelos anteriores, Fernando Henrique Cardoso nos conta:

(...) A constituinte não tinha ponto de partida, era uma loucura. Não queriam o modelo da Constituição de 1946 - que criou uma comissão para fazer um anteprojeto - e também não queriam o projeto feito pela Comissão dos Notáveis. (...) Nós tínhamos

---

<sup>67</sup> Sobre isso, ver: Entrevista de Nelson Jobim para Luiz Maklouf Carvalho. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 218 e 219; PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 54

<sup>68</sup> *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Edição de 05/02/1987. p 7 e 15; *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Edição de 06/02/1987. p 5.

<sup>69</sup> “A Mesa encarece junto aos Partidos o encaminhamento da indicação da liderança, porque isso facilitará, sem dúvida nenhuma, com a posterior indicação, pelos líderes, dos vice-líderes, os trabalhos nesta fase que vamos ter da votação do Regimento que norteará os nossos trabalhos.” Solicitação de Ulysses aos Partidos. *Idem*. Edição de 06/02/1987. p 5.

<sup>70</sup> BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 14 e 15

saído de um regime autoritário. Então tinham horror a qualquer coisa que limitasse. Cada um queria a sua parte na história. Todos. (...) <sup>71</sup>

Conforme explorado anteriormente, o presidente não tinha o capital político ou o apoio popular para bancar o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Do outro lado, a questão da “grande comissão” também não encontrava muitos adeptos entre os constituintes, muitos dos quais ficavam receosos com o prospecto de uma divisão entre constituintes de “alto e baixo clero”. Como pontua FHC, a nova Carta Magna teria que começar do zero, e com um arranjo novo.

Seria o trabalho do Regimento Interno estabelecer esse arranjo novo e, de imediato, percebeu-se que não seria uma tarefa fácil. Entre 6 e 12 de fevereiro o Projeto de Resolução que tratava do Regimento recebeu 949 emendas dos constituintes, de tal forma que até o parecer do relator foi favorável à apreciação de Substitutivo, apresentado na sessão de 21 de fevereiro <sup>72</sup>. Esse 1º Substitutivo estava aquém do que queriam as lideranças conservadoras, e após novas negociações e a apresentação de outras 693 emendas, o 2º Substitutivo foi à plenário no dia 24 de fevereiro, ainda padecendo dos mesmos problemas do seu predecessor <sup>73</sup>.

No dia seguinte, quando seria a votação, houve boicote por parte do bloco conservador, que esvaziou o plenário. Quando a falta de *quórum* foi confirmada, Zé Lourenço pediu a palavra ressaltando a necessidade de um “entendimento” entre os blocos divergentes sobre o Regimento Interno <sup>74</sup>. O entendimento viria com as reuniões entre as lideranças que ocorreram entre as sessões do dia 25 de fevereiro e a que se instalaria em 10 de março. Aqui já é possível verificar a influência decisiva dos bastidores políticos para a resolução de questões controversas na ANC. Longe dos microfones e dos holofotes do Plenário, os líderes da constituinte poderiam mais livremente engajar-se em negociações, como veremos adiante.

Colocado no plenário, o 2º Substitutivo foi aprovado em votação simbólica no dia 19 de março. O Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) foi promulgado na

---

<sup>71</sup> Entrevista de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Maklouf Carvalho. CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: *Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 112

<sup>72</sup> *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Edição de 22/02/1987. p 19 e 45.

<sup>73</sup> *Idem*. Edição de 25/02/1987. p 24.

<sup>74</sup> *Idem*. Edição de 26/02/1987. p 26.

sessão de 24 de março de 1987<sup>75</sup>. Com ele e seus 86 artigos, ficava definida uma estrutura descentralizadora no tocante a criação dos dispositivos constitucionais, com a ANC se dividindo em comissões e subcomissões temáticas.

Para além do âmbito institucional, o Regimento também consagrou a participação popular na elaboração das normas constitucionais. Eram dois os dispositivos do RIANC que a previam, o artigo 13, §11, e o artigo 14. O âmbito de aplicação dessas disposições seriam as comissões e subcomissões temáticas. Nas subcomissões, o artigo 14 estabelecia que deveriam ser destinadas de cinco a oito reuniões para a realização de audiências de entidades representativas de segmentos da sociedade civil, enquanto o artigo 13, §11, previa que estes mesmos atores também poderiam encaminhar sugestões à Mesa ou à Comissão.

No âmbito institucional, o processo de elaboração da Constituição começaria em 24 subcomissões temáticas compostas por 21 constituintes cada, dentre os quais um presidente, um relator e dois vice-presidentes<sup>76</sup>. As funções destes presidentes seriam análogas às do presidente da ANC, e envolviam: presidir as sessões, indicar o relator, decidir a ordem do dia e as questões de ordem<sup>77</sup>. Em relação ao relator, destaca-se a sua importância no âmbito da criação dos dispositivos constitucionais, ficando a seu cargo a elaboração do texto-base que seria votado no fim dos trabalhos das subcomissões<sup>78</sup>.

Após o momento inicial, decorreria um processo de sucessiva centralização decisória e criativa. Os trabalhos das subcomissões seriam reunidos em 8 comissões temáticas, compostas pelos mesmos membros das subcomissões, e também com um presidente, um relator e dois vice-presidentes, totalizando 63 votantes.

Na sequência das comissões, a próxima etapa seria a Comissão de Sistematização, cujo trabalho seria adequar todos os textos aprovados e formalizar o anteprojeto que seria levado ao Plenário para discussão. Esta fase, inicialmente, seria formada por 89 constituintes, sendo 49 titulares, somados os 8 presidentes das Comissões temáticas e os 32 relatores das comissões e subcomissões<sup>79</sup>. Apesar do risco da Comissão de Sistematização criar divisões de poder entre

---

<sup>75</sup> *Idem*. Edição de 25/03/1987. p. 1 a 14.

<sup>76</sup> RIANC, artigo 15.

<sup>77</sup> RIANC, artigo 5.

<sup>78</sup> RIANC, artigo 17.

<sup>79</sup> RIANC, artigo 13, §1º.

os constituintes, e possivelmente estabelecer “um alto e baixo clero”, o fato de que cada membro da ANC seria titular de uma subcomissão e suplente de outra pareceu retirar as dúvidas acerca da visibilidade que os congressistas teriam para o seu eleitorado<sup>80</sup>.

Os trabalhos que são tema do presente trabalho foram desenvolvidos na Comissão Temática III (Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), Subcomissão B (Subcomissão do Poder Executivo). Contudo, as deliberações que delas saíram sofreram profundas alterações na Comissão de Sistematização, que também serão analisadas no devido momento.

Cada uma dessas fases teria a maioria absoluta de seus membros como *quórum* para aprovação das normas constitucionais<sup>81</sup>. Essa formatação criava um profundo desequilíbrio no âmbito decisório, porque, a arquitetura do Regimento conduziria os trabalhos de tal forma que passadas as deliberações das subcomissões e comissões, o texto ficaria progressivamente mais “engessado” quanto mais avançasse nas instâncias criativas, ficando extremamente difícil alterá-lo no plenário. Nelson Jobim - deputado que teve grande influência na estruturação da Constituinte de 87-88 - assim resume:

Vamos supor que o Nelson Jobim apresentava uma proposta na subcomissão A, e que essa proposta fosse aprovada por onze votos, a maioria absoluta dos membros. Somada às outras, ela entrava no texto final das três subcomissões - que seguia para a comissão de 63 membros, com maioria absoluta de 32. Alguém que fosse contra a minha proposta podia oferecer destaque supressivo - que precisava de 32 votos para ser retirado. Então aconteceu ‘n’ vezes de dar 31 votos - e o texto ficava. Significava dizer que onze, a maioria absoluta na subcomissão, era maior que 31.<sup>82</sup>

Esta mesma lógica seguia nos momentos posteriores. Na Comissão de Sistematização, a maioria absoluta seria de 45 votos para mudar o que 11 votos aprovaram. No plenário seriam necessários 280 votos; portanto, era crucial garantir os votos nas subcomissões, visto que nelas os rumos da Constituinte seriam definidos.

Sobre isso, o parágrafo segundo do artigo 13 do RIANC previa que os quadros das subcomissões seriam formados a partir da indicação das lideranças, observando-se o critério de

---

<sup>80</sup> Sobre isso, ver: PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 44-45.

<sup>81</sup> RIANC, artigo 20, §2º.

<sup>82</sup> Entrevista de Nelson Jobim para Luiz Maklouf Carvalho. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 206.

proporcionalidade das bancadas partidárias. Uma vez indicados, os membros de cada subcomissão elegeriam um presidente, que indicaria o relator, e dois vice-presidentes, sendo que estes cargos também deveriam seguir a proporcionalidade partidária. Com isso, as duas figuras mais importantes da constituinte - além do presidente Ulysses - passavam a ser os líderes do PMDB e do PFL, que - como visto - possuíam as duas maiores bancadas.

Em relação a nomeação desta figura do “líder na constituinte”, a grande maioria dos partidos acabou escolhendo nomes que já tinham desempenhado esta função no decurso da constituinte. Assim, o colégio de líderes foi composto por: Adolfo Oliveira (PL), Amaral Netto (PDS), Antônio Farias (PMB), Brandão Monteiro (PDT), Gastone Righi (PTB), Haroldo Lima (PC do B), Jamil Haddad (PSB), José Lourenço (PFL), Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Mauro Borges (PDC) e Roberto Freire (PCB)<sup>83</sup>.

A grande exceção ficou por conta do PMDB, e neste ponto também é possível verificar a influência dos bastidores nos rumos da ANC. Como já visto, o partido dividia-se em setores progressistas, moderados e conservadores, e dentre estes, ainda era perceptível uma subdivisão entre “Sarneístas” e “Ulyssistas”. Esta subdivisão dizia respeito ao alinhamento dos parlamentares face aos comandantes do Executivo e do Legislativo e teria profundo impacto na eleição do líder do PMDB na constituinte.

A liderança do partido no período de elaboração das normas provisórias tinha sido exercida por Luiz Henrique da Silveira, que era o líder do PMDB na Câmara e seria o candidato declarado de Ulysses Guimarães. Contra ele concorreria o Senador Mário Covas, à época o político mais votado na história do país, com mais de 7 milhões de votos em São Paulo. No intuito de enfraquecer seu principal adversário político, Sarney instruiu seus aliados para que votassem em Covas, de forma a garantir que o “tri-presidente”<sup>84</sup> Ulysses não obtivesse também o controle indireto das nomeações para as comissões e subcomissões<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Edição de 19/03/1987, p. 21.

<sup>84</sup> Apelido de Ulysses Guimarães que faz referência ao fato dele ser, naquele momento, presidente do PMDB, da Câmara dos Deputados e da Constituinte.

<sup>85</sup> Sobre isso, ver: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Maklouf Carvalho. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 112, 113 e 114.

A estratégia funcionou e Covas foi eleito líder com 143 votos da bancada do PMDB, contra 107 votos de Luiz Henrique, e após sua eleição - e a consequente finalização do quadro de líderes - iniciou-se um processo de negociações intra e interpartidárias para a composição das instâncias criativas, bem como suas mesas diretoras. Com o amplo poder de barganha que tinham, PMDB e PFL formaram um “grande acordo” para a distribuição dos cargos nas comissões e subcomissões, dividindo a quase totalidade das presidências e das relatorias entre si. Nas Comissões, o acordo previa que 7 das 8 presidências seriam do PFL com a restante sendo do PDS, e todas as relatorias seriam do PMDB. A Comissão de Sistematização seguiria a mesma partilha, com presidência do PFL e relatoria do PMDB<sup>86</sup>.

Nas subcomissões a partilha foi mais diluída, com o PMDB ocupando a maioria das relatorias (13 de 24) e das presidências (15 de 24), seguido do PFL com 5 presidências e 5 relatorias. Para fechar as mesas, o PDS teria 1 presidência e 2 relatorias, o PDT teria 2 presidências e 1 relatoria, o PTB teria 1 presidência e 1 relatoria, e PT e PDC teriam 1 relatoria cada<sup>87</sup>.

No todo, percebe-se uma atenção especial de Mário Covas no sentido de assegurar a grande maioria das *relatorias* (22 de 33), cargos nos quais ele poderia escalar aliados para moldar a elaboração das normas constitucionais, e que também garantiriam votos na Comissão de Sistematização.

Apesar da resistência de alguns constituintes, que passaram a denunciar o “acordão” e defenderam a realização de eleição para o cargo de relator - como Renato Jonhson na Comissão VI, a título de exemplo - fato é que os acordos foram cumpridos, e o cenário acima descrito foi consolidado<sup>88</sup>. Com o palco montado, apresentemos os atores e os bastidores.

---

<sup>86</sup> Tomou-se por base o quadro 2.2.1 de Adriano Pilatti. PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 24.

<sup>87</sup> *Idem.*

<sup>88</sup> *Idem.* p. 64-76.

### **CAPÍTULO 3 - A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: JOGADORES, DEBATES E BASTIDORES**

*“A verdade é que quem fez a Constituição foram os acordos das lideranças. Por isso é que demorou tanto.” – Nelson Jobim.*

Tendo estabelecido os antecedentes históricos e as questões estruturais da Assembleia Nacional Constituinte, torna-se possível iniciar a discussão acerca de seu conteúdo. O presente capítulo será dedicado ao estudo dos dispositivos constitucionais elaborados nas três instâncias criativas da Constituinte, tendo como foco a questão do Sistema de Governo. As diferenças do presente estudo, quando comparado a outros já feitos sobre a mesma temática<sup>89</sup>, gira em torno de duas questões principais.

A primeira das quais decorre da lógica já utilizada quando tratamos do Sistema de Governo no subcapítulo dedicado aos trabalhos da Comissão Afonso Arinos. Em resumo, buscarei tratar do debate em torno do Sistema de Governo em conjunto com os debates acerca das competências e atribuições do Executivo e também da duração do mandato presidencial. Este último ponto, como se verá, tornou-se a questão principal a qual juntava-se como acessória a discussão sobre “parlamentarismo” ou presidencialismo.

A segunda diferença é a utilização como “prisma” - ou, “lente” - do estudo a já mencionada divisão entre grupos progressistas, moderados e conservadores, buscando-se, em específico, examinar a influência de alguns personagens nos bastidores, que possibilitaram as manobras e mudanças que ocorreram no curso do processo constituinte.

De plano, é preciso sedimentar alguns pontos: sendo evidente a impossibilidade de analisar a conduta individual dos 559 constituintes, torna-se necessário estabelecer quais os personagens que serão objeto de estudo. Nesse sentido, considerando os relatos dos Constituintes à Luiz Maklouf<sup>90</sup> - bem sintetizados pela supracitada frase de Nelson Jobim - tem-

---

<sup>89</sup> Como, por exemplo: MARTINS, Rodrigo. *O processo decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a escolha do sistema de governo*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. p. 60. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11042014-101746/publico/2013\\_RodrigoMartins.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11042014-101746/publico/2013_RodrigoMartins.pdf) ; Acesso em: 10/11/2021.

<sup>90</sup> CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017.

se que as lideranças, tanto partidárias como não-partidárias (como Carlos Sant’Anna, e mesmo José Sarney), serão objetos do presente capítulo.

Ademais, também é necessário refinar um pouco mais a delimitação ideológica supramencionada. Ao pesquisar a história da ANC, torna-se nítida a sua divisão em dois momentos que podem - grosso modo - ser divididos entre os anos de 1987 e 1988. Explica-se. O primeiro ano dos trabalhos constituintes, sob a vigência do Regimento Interno estabelecido na Resolução nº 2, possui liderança dos setores progressistas, com vitórias importantes nas comissões e subcomissões, destacando-se: a definição de empresa nacional e de função social da terra; o monopólio estatal de petróleo, derivados e gás; o controle sobre concessões de rádio e TV, entre outros<sup>91</sup>.

Estas vitórias, somadas ao crescente engessamento dos projetos, dão causa à revolta e reação por parte do “Centrão” - apesar do nome, grupo conservador - que passa a trabalhar para alterar o Regimento Interno, visando promover alterações ao funcionamento da ANC, com o intuito de facilitar a aprovação de textos mais conservadores, fato que será analisado no devido momento.

No todo, embora seja verificável a existência e a atuação de grupos propriamente de Centro na elaboração da Constituinte, a minha opinião converge com a de Adriano Pilatti<sup>92</sup>, ao considerar que o debate constituinte em geral girou em torno da autêntica dialética estabelecida entre os grupos progressistas e conservadores, com grupos moderados juntando-se e fundindo-se àqueles. Sendo assim, neste primeiro momento da abordagem serão retomadas as discussões do final do segundo capítulo, no intuito de aprofundar e detalhar as posições e os interesses conflitantes, retomando seus líderes e atores importantes, e apresentando outros nomes.

Após, discutirei o processo constituinte propriamente dito, por meio dos anteprojetos elaborados pela Subcomissão III-B, pela Comissão III e pela Comissão de Sistematização. Como já mencionado, para além das discussões oficiais no plenário, também será dado enfoque aos acordos estabelecidos nos bastidores, por meio do trabalho dos líderes e do relator. Feitas as considerações iniciais, passa-se ao estudo dos personagens.

---

<sup>91</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 117 e 144.

<sup>92</sup> *Idem*. p. 13 e 14.

### 3.1. OS JOGADORES: A ALA PROGRESSISTA, O “CENTRÃO” E O GOVERNO

O conteúdo deste subcapítulo foi, em parte, adiantado nos capítulos anteriores deste trabalho, de tal forma que constitui a sua base algumas informações repetidas, mas que serão retomadas em contextualização mais profunda, a fim de devidamente introduzir todos os personagens que serão cruciais no desenrolar dos subcapítulos seguintes.

De toda forma, como abordado anteriormente, é possível dizer que a ANC ficou marcada pela existência de blocos políticos, com PT, PDT, PSB, PCB e PC do B agrupados em um bloco de progressistas, e PSC, PDC, PL, PDS, PTB, PMB e PFL, por sua vez, agrupados em um bloco conservador. Entretanto, como demonstrado por Rodrigo Martins, a questão do sistema de governo não foi ponto de consenso do ponto de vista ideológico<sup>93</sup>.

O autor, valendo-se de pesquisas realizadas pelo Datafolha ao longo de 1987 e 1988, observa a existência de 4 grupos<sup>94</sup>. Os progressistas “parlamentaristas”, compostos por PC do B, PCB e PSB, que, na ausência de nomes de ampla projeção, tinham por foco suas atuações parlamentares. Os progressistas presidencialistas, integrados por PDT e PT, que tinham em Leonel Brizola e Lula nomes fortes de ampla popularidade e capilaridade social, prontos para uma futura disputa à Presidência. Os conservadores presidencialistas do PFL, que tinham interesse na manutenção institucional de um Executivo forte, capaz de lidar com as agitações sociais que se alastravam pelo país. Existia também um quarto grupo formado por partidos divididos em torno da questão, quais sejam, PDS, PTB e o PMDB.

No tocante à duração do mandato presidencial, o entendimento é mais direto. Congressistas governistas tendiam a apoiar o mandato de 5 anos, por querer controlar ao máximo o fim do processo de reabertura, “adiando” as primeiras eleições diretas para presidente desde 1960 face o cenário de insatisfação popular que poderia justamente eleger Lula ou Brizola. Congressistas de oposição, por sua vez, tendiam a defender o mandato de 4 anos, apoiados na ideia de que essa era a vontade emanada pelo povo nas “Diretas já!”.

---

<sup>93</sup> MARTINS, Rodrigo. *O processo decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a escolha do sistema de governo*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. p. 60. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11042014-101746/publico/2013\\_RodrigoMartins.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11042014-101746/publico/2013_RodrigoMartins.pdf) ; Acesso em: 10/11/2021.

<sup>94</sup> *Idem*. p. 87 e 88.

Em relação ao PMDB, dizer que este era um partido dividido na Constituinte era um verdadeiro eufemismo. Como vimos, a principal divisão era ideológica, e remontava à posição da sigla como uma oposição “guarda-chuva” à ditadura militar, reunindo diversos atores que, mesmo distantes no espectro político, visavam um mesmo objetivo: o fim do regime ditatorial. Este quadro ainda foi agravado com a reincorporação do PP em 1984 e com a entrada de José Sarney no partido para a viabilização de sua chapa com Tancredo, dois fatos que trouxeram números significativos de conservadores para dentro do PMDB. Quando o objetivo em comum destes grupos antagônicos foi alcançado e a Constituinte apresentava a oportunidade para o rearranjo do Estado brasileiro, nada mais natural que cada um destes buscasse criar e efetivar na nova Constituição a sua visão de país. O Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas tem a seguinte passagem sobre o partido:

Paradoxalmente, foi após a eleição de 1986, que elegeu os constituintes, e precisamente quando de seu maior sucesso eleitoral, que ocorreu a sua primeira grande perda. Ao longo dos trabalhos de elaboração da nova Constituição um destacado e numeroso grupo de congressistas começou a divergir da orientação central do partido, então dominado pelo “quercismo”, do governador Orestes Quécia, de São Paulo. Divergiu também esse grupo em várias questões substantivas, inclusive no que se refere à escolha do sistema de governo. O grupo dissidente era *parlamentarista* e tendia a constituir-se em um núcleo de esquerda, dada a posição que a maioria do PMDB assumia. O grupo afinal abandonou o partido e fundou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).<sup>95</sup>

Ao que nos interessa, este último ponto levantado é crucial. É possível considerar que a esquerda e a centro-esquerda do PMDB - que mais tarde fundaria o PSDB - era “parlamentarista”, e o restante do partido pendia para o presidencialismo. Para além da questão ideológica, o partido também era dividido quanto à sua liderança. Eram quatro as figuras-chaves do partido que exerciam profunda influência nos seus respectivos círculos: Mário Covas, José Sarney, Orestes Quécia e Ulysses Guimarães. Refletindo a escolha do presente capítulo, de ter como foco a dialética entre progressistas e conservadores, apenas Covas e Sarney serão objeto de um estudo mais aprofundado.

Adriano Pilatti resume assim a posição do Senador Mário Covas na Constituinte: “(Covas) fora o último líder do velho MDB na Câmara antes do AI-5, e chegava à Constituinte

---

<sup>95</sup> Acervo digital CPDOC-FGV sobre o PMDB: Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-do-movimento-democratico-brasileiro-pmdb>; Acesso em: 15/11/2021

*identificado com a agenda progressista da esquerda do PMDB e dos partidos de esquerda, capacitando-os para coordenar a atuação do bloco progressista em formação*”<sup>96</sup>. Covas era de longe a figura progressista mais importante da ANC, já que sem ele e o restante da bancada de esquerda do PMDB, os votos progressistas mal passavam de 40 em um universo de 559 votantes. Tal fato pode ser verificado observando os resultados finais de algumas votações em que o PMDB orientou voto diverso dos partidos de esquerda, como na votação que permitiu emendas aos Substitutivos do PR-2/87, com resultado final de 317 votos contra 41. No tocante à organização do Executivo, as pautas mais importantes para o Senador eram o “parlamentarismo” e o mandato de 4 anos.

Além desta capacidade de coordenação, Covas - enquanto líder do PMDB - foi o responsável por indicar 21 relatores, e Pilatti aponta que suas indicações refletiram suas predisposições ideológicas: ao todo 16 dos relatores por ele indicados eram progressistas, incluídos o relator da Subcomissão III-B (José Fogaça) e da Comissão III (Egídio Ferreira Lima); 3 eram conservadores; e, 2 eram moderados<sup>97</sup>. Lembrando que estes, além de serem responsáveis por elaborar os anteprojetos de suas respectivas comissões ou subcomissões, também teriam direito a voto na Comissão de Sistematização. Juntavam-se à Covas como influências progressistas marcantes do PMDB na Constituinte, Fernando Henrique Cardoso, José Serra e Nelson Jobim.

A influência de Sarney, ao menos até a “Revolta do Centrão”, era mais sentida por meio de intermediários, notadamente, Zé Lourenço (líder do PFL) e Carlos Sant’Anna (líder do Governo na Constituinte). Em contraposição à Covas, que teve seu mandato como deputado federal cassado em 1969, Sarney exerceu o cargo de Senador em dois mandatos pela ARENA entre 1971 e 1985. Definido muitas vezes durante a Constituinte, junto com os militares do seu governo, como sendo pertencente ao “partido da ordem”, em alusão à lógica de manutenção do *status quo*, o presidente era sem dúvidas identificado com pautas mais conservadoras, sendo naquele momento seus principais desejos expressos o presidencialismo, o mandato de 5 anos e a promulgação da Nova Constituição no seu Governo<sup>98</sup>. Juntavam-se à Sarney como influências

---

<sup>96</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 53.

<sup>97</sup> *Idem*. p. 65.

<sup>98</sup> Sobre isso, ver: CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 45-61.

conservadoras marcantes do PMDB na Constituinte Carlos Sant'Anna e José Richa, e fora do PMDB, Zé Lourenço, Antônio Carlos Magalhães, Gastone Righi e Roberto Cardoso Alves.

Como veremos, o evento catalisador para a formação do “Centrão” - que passou a receber apoio aberto de Sarney e do Governo Federal através da atuação do Ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães, por meio da concessão de rádios e TVs para cooptação de deputados<sup>99</sup> - foi a votação na Comissão de Sistematização do destaque sobre o mandato presidencial no dia 15/11/1987. Neste dia, formou-se uma maioria surpreendente (48 x 45) com parecer favorável do relator, que definiu o mandato presidencial em 4 anos no projeto que saiu da Comissão para o Plenário.

Estabelecidos os grupos antagônicos, apresentados seus líderes e evidenciadas suas contradições acerca do Sistema de Governo e do mandato presidencial, é possível adentrar nas discussões do Processo Constituinte.

### 3.2. O PROCESSO CONSTITUINTE

Como visto no capítulo anterior, ficou definida nos 86 artigos do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) uma estrutura descentralizada para os seus trabalhos, na lógica de criar a nova Constituição “de baixo para cima” por meio de comissões e subcomissões temáticas. Ao todo, seriam 24 Subcomissões temáticas compostas por 21 constituintes cada, e reunidas de três em três em 8 Comissões temáticas com 63 constituintes. Depois do trabalho das Comissões, todos os anteprojetos seriam reunidos na Comissão de Sistematização, para formatação pelo relator e votação. Uma vez aprovada, o projeto de Constituição iria a Plenário para alterações finais e votação em dois turnos.

Também foi dada atenção para as funções que os presidentes e os relatores exerceriam no âmbito destes foros criativos, com os primeiros tendo funções análogas às do presidente da ANC, e os últimos tendo importância atrelada a criação dos dispositivos constitucionais, ficando a seu cargo a elaboração dos anteprojetos. Ocorre que, entre a aprovação do RIANC e o fim dos trabalhos nas subcomissões, foram suscitadas duas questões de ordem que poderiam alterar

---

<sup>99</sup> Sobre isso, ver: MOTTER, Paulino. *A batalha invisível da constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil* – Rio de Janeiro: Fiocruz: Edições Livres, 2019.

sensivelmente a dinâmica entre presidentes e relatores. As duas questões foram levantadas por membros do bloco conservador e tinham por nítido objetivo minar a autoridade dos relatores progressistas.

A primeira questão de ordem foi levantada por Roberto Cardoso Alves na sessão do dia 14/05/1987 e dizia respeito ao §2º do artigo 23 do RIANC, que versava sobre a possibilidade - ou não - de apresentar-se Substitutivos ao anteprojeto dos relatores já nas Subcomissões. Nas palavras do Constituinte Cardoso Alves:

Se não se permite, Sr. presidente, a apresentação de um substitutivo ao parecer do relator, essa proibição reveste o parecer do relator de uma quase intangibilidade, protege a integridade do parecer do relator, resguarda o parecer do relator, impedindo que os outros Constituintes nele influem de maneira global, o que é antidemocrático.<sup>100</sup>

A resposta de Ulysses viria apenas na sessão do dia 19 do mesmo mês e foi no sentido de permitir o oferecimento das emendas substitutivas, o que representou um duro golpe para os progressistas. A outra questão de ordem foi levantada pelo líder do PDS, o Sr. Amaral Netto no dia seguinte, 20/05/1987. Desta vez, o dispositivo que sofria questionamento era o § 12º do artigo 49 do RIANC, cujo conteúdo era relativo à possibilidade - ou não - de destituição do relator que tivesse o seu anteprojeto reprovado. O referido parágrafo assim dispunha: "*§ 12. Se o voto do relator não for adotado pela Comissão, o presidente da Comissão designará outro relator, assim como seu substituto para a redação do parecer*".

Esta manobra, se aceita pela Mesa, representaria uma “virada de mesa” completa dos conservadores, que poderiam obstruir os trabalhos dos relatores progressistas, reprovar seus relatórios e enfim substituí-los na relatoria por constituintes conservadores, o que em última instância alteraria também a composição da Comissão de Sistematização. Após uma manobra do próprio Ulysses, que inicialmente remeteu a decisão à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, o assunto retornou à Mesa em outro recurso, que foi negado. Sobre estas manobras e contramanobras, Adriano Pilatti nos conta:

Assim, a estratégia conservadora só obteve sucesso parcial: se o caminho estava aberto para a apresentação de substitutivos aos anteprojetos dos relatores das Subcomissões, estes últimos não poderiam ser substituídos; preservavam, assim, tanto

---

<sup>100</sup> *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Edição de 15/05/1987. p 30

a prerrogativa de elaborar a redação final da matéria aprovada quanto as vagas na Comissão de Sistematização.<sup>101</sup>

Feitos os devidos esclarecimentos acerca das mudanças de interpretação sobre estes dispositivos que afetavam diretamente os trabalhos nas subcomissões, pode-se iniciar o estudo do processo constituinte propriamente dito.

### 3.2.1. A Liderança Progressista no início dos trabalhos na Subcomissão III-B e na Comissão III

Para tratar da totalidade dos acontecimentos na Subcomissão do Poder Executivo, é necessário retornar um pouco no tempo. A Subcomissão foi instalada no dia 07/04/1987, com a eleição do presidente e dos Vice-presidentes, os Constituintes Albérico Filho (PMDB), Vivaldo Barbosa (PDT) e César Cals Neto (PDS), respectivamente. O relator, como adiantado, era José Fogaça, pertencente a ala progressista do PMDB.

No total, foram realizadas no âmbito desta Subcomissão 18 reuniões entre os dias 09 de abril de 1987 e 25 de maio do mesmo ano, data em que foi encerrada. Além disso, também foram realizadas 6 audiências públicas, tratando de assuntos como a institucionalização do sistema político, o Poder Executivo, o Sistema Federativo, a Organização dos Poderes, entre outros. Por fim, o relator apresentou um anteprojeto e um Substitutivo que restou aprovado, tendo esse último chegado a um consenso a partir de 305 emendas<sup>102</sup>. Feita esta breve introdução, analisemos os dispositivos constantes dos dois projetos, lembrando sempre o foco em torno do Sistema de Governo, das competências legislativas do Executivo e também da duração do mandato presidencial.

O anteprojeto do relator foi entregue à Subcomissão no dia 11/05/1987, e contava com 52 artigos em seu corpo fixo e outros 9 artigos à título de disposições transitórias. Em relação ao Sistema de Governo, temos uma repetição do modelo adotado pela Comissão Afonso Arinos, com um Executivo dividido entre um presidente da República e um primeiro-ministro. Sobre esta escolha, a introdução elaborada por José Fogaça revela importantes motivos que

---

<sup>101</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 81

<sup>102</sup> Informações obtidas a partir da página sobre a Subcomissão do Poder Executivo do Portal Constituição Cidadã. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/copy\\_of\\_comissao-da-organizacao-dos-poderes-e-sistemas-de/subcomissao3b](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/copy_of_comissao-da-organizacao-dos-poderes-e-sistemas-de/subcomissao3b); Acesso em: 18/11/2021

impulsionavam os progressistas “parlamentaristas” a preferirem a adoção deste sistema, que o nobre constituinte intitulou de “Neoparlamentarismo”, mas que defendo ser o semipresidencialismo. Nas palavras do relator:

A História da República no Brasil, tem sido a História do Presidencialismo. Escassa e fugidia a experiência de governo parlamentar que pode ser contada em meses foi a que tivemos em quase 100 anos de República. E é forçoso reconhecer que, a cada nova fase, tivemos de enfrentar novas e constantes comoções. E o pior: após cada tumulto, não nascia dele um regime mais avançado. (...) O Presidencialismo, nos moldes e nas bases em que se desenvolveu no Brasil, está chegando ao seu fim. A concentração de força na mão de um homem só, a trágica Mística e o fascínio do poder unipessoal tem servido - ao longo de nossa história - para a armação inevitável das crises políticas e dos impasses institucionais.<sup>103</sup>

No tocante às atribuições legislativas do Executivo destaca-se o inciso VIII do artigo 11 do anteprojeto, que previa a possibilidade do presidente da República *“iniciar o processo legislativo na esfera de sua competência, ouvido o primeiro-ministro ou por proposta deste”*<sup>104</sup>. Observa-se aqui a restrição das competências legislativas do presidente, que ficam dependentes de uma forma de controle pelo primeiro-ministro, mais elaborado no inciso XI do artigo 31, que define que caberia ao PM: *“manifestar-se sobre os projetos de lei de iniciativa do presidente da República, bem como propor veto ou pedido de reconsideração aos que forem aprovados pelo Congresso Nacional”*<sup>105</sup>. Por fim, em relação ao mandato presidencial, o anteprojeto vai ao encontro do que defendiam os progressistas do PMDB, sendo fixado no artigo 6º o mandato presidencial de 4 anos, inclusive sendo vedada a reeleição.

Após a apresentação, foi aberto prazo para o recebimento e discussão de emendas. Estas foram propostas pelos membros da Subcomissão entre os dias 14 e 17 de maio, com a grande maioria versando sobre a redação de alguns dispositivos pontuais, inclusão de incisos em atribuições do Executivo, e, é claro, sobre a duração do mandato presidencial. O Substitutivo que restou aprovado foi apresentado no dia 25/05/1987, e não trouxe diferenças drásticas nas atribuições. De significativo, destaca-se a eliminação da figura do Vice-presidente, e a ampliação do mandato presidencial de 4 para 5 anos. Com essas modificações, o anteprojeto foi encaminhado para a Comissão III.

---

<sup>103</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 110. p 5 e 7. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-110.pdf>; Acesso em: 20/11/2021

<sup>104</sup> *Idem*. p 16.

<sup>105</sup> *Idem*. p. 25.

A Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, por sua vez, foi instalada no dia 01/04/1987, com a eleição do seu presidente e Vice-presidentes, os constituintes Oscar Corrêa (PFL), Maurício Corrêa (PDT) e Dalton Canabrava (PMDB), respectivamente. Como também adiantado, o relator escolhido por Covas era Egídio Ferreira Lima, pertencente a ala progressista do PMDB.

A Comissão em si teve pouco a fazer entre sua instalação e a aprovação dos anteprojetos das Subcomissões; ainda assim, foram realizadas duas audiências públicas em seu âmbito, com foco no Poder Judiciário e no Ministério Público. Após o recebimento dos anteprojetos, os trabalhos poderiam começar, e foram efetivamente desenvolvidos por meio de 7 reuniões ocorridas entre os dias 25 de maio e 15 de junho de 1987<sup>106</sup>.

Nesta instância foi adotado procedimento similar às Subcomissões, com diferenças no tocante a apreciação de emendas, tendo sido aberto prazo para sua apresentação também em relação aos anteprojetos das três subcomissões anteriores, para que os constituintes que não participaram das outras duas pudessem opinar sobre as respectivas matérias. No total, os titulares da comissão III em conjunto ofereceram 1363 emendas aos três anteprojetos<sup>107</sup>. Somente após a discussão e votação dessas emendas, o relator elaborou o Substitutivo da comissão, que contava com 109 artigos no corpo fixo e outros 18 nas disposições transitórias.

Sobre ele, alguns pontos merecem ser levantados: o mandato de 5 anos para presidente foi mantido - apesar da posição contrária do relator<sup>108</sup> - e o modelo semipresidencialista também, com nenhuma alteração substancial. As maiores diferenças ficam por conta da temática das competências legislativas do Executivo, extraídas da Seção VII do anteprojeto - que tratava do

---

<sup>106</sup> Informações obtidas a partir da página sobre a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo do Portal Constituição Cidadã. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/copy\\_of\\_comissao-da-organizacao-dos-poderes-e-sistemas-de/subcomissao3b](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/copy_of_comissao-da-organizacao-dos-poderes-e-sistemas-de/subcomissao3b); Acesso em: 22/11/2021

<sup>107</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 100. p 1. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-100.pdf>; Acesso em: 22/11/2021

<sup>108</sup> É o que se percebe na exposição de motivos realizada por Egídio Ferreira Lima ao apresentar o anteprojeto. Ele disse: “São fatos - a fixação de quatro anos, o compromisso solene, em momento de forte carga emocional, a legitimação dos mandatos nos demais níveis, e a legitimação das Instituições pela nova Constituição - que estão a indicar ser uma temeridade conferir ao atual presidente mandato superior a quatro anos. Esses fatores políticos, concretos e objetivos, têm uma força formidável e que, por isso mesmo, não podem ser desprezados.” *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 101. p 3. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-101.pdf>; Acesso em: 22/11/2021

processo legislativo - em específico os artigos 20, 22, 23, 24 e 30 onde encontrava-se a esfera de competência na qual o presidente e o primeiro-ministro poderiam atuar.

O artigo 20 tinha por objeto estabelecer limites ao Executivo, tendo a seguinte redação: “*O Executivo não poderá, sem delegação do Congresso Nacional, editar decreto que tenha valor de lei.*” Outra questão importante podia ser encontrada no §1º do mesmo dispositivo, que tratava do instituto da medida provisória. Ficava definido que, em caso de relevância e urgência, e mediante solicitação do primeiro-ministro, o presidente poderia editar medidas provisórias com força de lei, que seriam submetidas ao Congresso para conversão em lei no prazo de 5 dias<sup>109</sup>.

O artigo 22 trazia uma lista de legitimados que teriam iniciativa para elaborar projetos de lei, estando incluídos nesse rol qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o presidente da República, o primeiro-ministro e mesmo Tribunais Superiores. Os artigos 23 e 24 estabeleciam competências e controles recíprocos entre o presidente e o primeiro-ministro. Nessa lógica, caberia ao presidente da República, depois de ouvido o primeiro-ministro ou por sua solicitação, a iniciativa de lei que fixasse ou modificasse os efetivos das Forças Armadas. Do outro lado, caberia ao primeiro-ministro, depois de ouvido o presidente da República ou por sua solicitação, a iniciativa das leis que, por exemplo, dispusessem sobre planos nacionais ou regionais de desenvolvimento econômico e social, ou que criassem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentassem vencimentos e salários<sup>110</sup>.

Por fim, o artigo 30 versava sobre as leis Delegadas, que deveriam ser elaboradas pelo Conselho de Ministros, após a delegação ser por este solicitada ao Congresso Nacional. O objeto da lei não poderia incluir atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, tampouco os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Também não poderia versar sobre, entre outras coisas, nacionalidade, cidadania ou direitos individuais, políticos e eleitorais<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 101. p 5. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-101.pdf>; Acesso em: 23/11/2021

<sup>110</sup> *Idem*.

<sup>111</sup> *Idem*. p. 6.

Ao Substitutivo do relator foram apresentadas 1134 propostas de emenda<sup>112</sup> no curto espaço de tempo entre os dias 8 e 9 de junho, e no dia 15/06/1987 foi encaminhado ao presidente da Comissão o seu anteprojeto final, com 141 artigos no corpo fixo e 17 nas disposições transitórias. Em termos do seu conteúdo, temos que o tempo de mandato e o semipresidencialismo permaneceram intocados; entretanto, houve um significativo fortalecimento da figura do presidente, em detrimento do primeiro-ministro, no tocante à sua atuação enquanto chefe de Governo, e também sua competência legislativa.

Em relação ao primeiro ponto, destaca-se a alteração da expressão “*após aprovação do presidente da República*” nos incisos II, IV e VI do artigo que trata das competências privativas do primeiro-ministro (artigo 51 do Substitutivo e 74 do anteprojeto final) por “*sob supervisão do presidente da República*”. Essa mudança na redação sem dúvidas implicava em uma postura mais ativa e com mais ingerência do presidente sobre a elaboração do plano de governo (inciso II), de programas de desenvolvimento nacionais e regionais (inciso IV) e também sobre o Orçamento (inciso VI)<sup>113</sup>.

Em relação ao segundo ponto, houve a inclusão do presidente da República como um dos legitimados a propor emendas à Constituição, na forma do artigo 21 do anteprojeto<sup>114</sup>. No que concerne às medidas provisórias, operou-se uma mudança a respeito ao prazo para sua apreciação pelo Congresso Nacional, que de 5 dias passou para uma apreciação imediata. Para além disso, também houve uma fusão dos supramencionados artigos 23 e 24 do Substitutivo - que se transformaram em parágrafo único do artigo 24 do anteprojeto - que transferia todas as atribuições neles expressas para o presidente. Com a nova redação, houve deslocamento para o chefe de Estado de algumas competências típicas de um chefe da Administração Federal.

Nesta nova configuração, caberia ao presidente - depois de ouvido o chefe de Governo ou por sua solicitação - a iniciativa de leis que: i) criassem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentassem a sua remuneração; ii) dispusessem sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos

---

<sup>112</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 102. p 2. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-102.pdf>; Acesso em: 23/11/2021

<sup>113</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 104. p 33 e 34. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf> ; Acesso em: 23/11/2021

<sup>114</sup> *Idem*. p 16.

Territórios; iii) dispusessem sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; ou ainda, iv) dispusessem sobre propostas orçamentárias da União<sup>115</sup>.

No todo, este foi o texto que saiu da Comissão III em direção a Comissão de Sistematização, mas que sofreria inúmeras mudanças ao longo de meses de trabalho e 5 anteprojetos Constitucionais. É o que se verá a seguir.

### 3.2.2. Embates na Comissão de Sistematização

A Comissão de Sistematização, instância máxima da elaboração constituinte, foi instalada no dia 09/04/1987 com a eleição do seu presidente e vice-presidentes, os constituintes Afonso Arinos (PFL), Aluizio Campos (PMDB) e Brandão Monteiro (PDT), respectivamente. Conforme previsto no acordo das lideranças, a relatoria desta Comissão foi atribuída ao PMDB, embora algo de singular tenha ocorrido em relação a este posto.

Entre as lideranças do PMDB havia um certo entendimento de que o relator da Comissão de Sistematização seria Fernando Henrique Cardoso<sup>116</sup>. Entretanto, ao contrário do que fez em todas as Subcomissões e Comissões, Mário Covas não indicou ninguém para a relatoria, optando por deixar essa escolha na mão dos congressistas do PMDB. Covas fez uma manobra e convocou a bancada para votar sobre a questão.

Eram três os candidatos a relator: o próprio Fernando Henrique Cardoso, Bernardo Cabral e João Pimenta da Veiga. Posta a matéria em votação, o vencedor foi Bernardo Cabral. Sobre a candidatura de Cabral, FHC conta: “(...) *O Bernardo foi inventado pelo José Richa, muito ligado ao Sarney, e pelo Mário. Eu só não sabia que era para ser contra mim, daquela maneira. (...)*”<sup>117</sup>. Houve, à época, muita especulação sobre os motivos que levaram Covas a tirar a relatoria de FHC. Uma dessas especulações envolvia o fato de que ele era o favorito de Ulysses para o cargo, em um momento em que Covas e o “Senhor Diretas” rivalizavam pelo poder do

---

<sup>115</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 104. p 16 e 17. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>; Acesso em: 23/11/2021

<sup>116</sup> Sobre esse episódio, ver: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Maklouf Carvalho. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 115.

<sup>117</sup> *Idem*.

partido. Independente das motivações, fato é que o responsável pela elaboração dos projetos de constituição seria Bernardo Cabral.

A comissão reuniu-se por 54 vezes entre 24 de abril e 18 de novembro de 1987, sendo que a grande maioria dessas reuniões ocorreu após a entrega dos anteprojetos das comissões temáticas, em 15/06/1987. Sobre seu funcionamento, o RIANC começava a prever o procedimento a ser adotado a partir do seu artigo 19; este artigo previa que após o recebimento dos anteprojetos, ocorreria sua distribuição em avulso a todos os membros, momento a partir do qual os congressistas poderiam oferecer e discutir “emendas de adequação” no prazo de 5 dias. O art. 20 complementa afirmando que após a discussão, o relator teria 5 dias para emitir parecer sobre as emendas, concluindo por anteprojeto de Constituição que, uma vez aprovado, seria encaminhado à Mesa para deliberação. No conjunto, o relator ficava encarregado de apresentar relatório fundamentado concluindo por anteprojeto no prazo de 10 dias<sup>118</sup>.

O primeiro anteprojeto foi apresentado à Comissão de Sistematização em 26/06/1987 e contava com 501 artigos, tendo recebido o *carinhoso* apelido de “Frankenstein”. Sobre esse primeiro projeto, Adriano Pilatti nos conta: “*A extensão do texto, alguns pecadinhos de forma e outros conteúdos polêmicos, porém, despertaram apreensões, descontentamentos e críticas no campo conservador*”<sup>119</sup>. O autor pontua alguns destes descontentamentos, como a garantia de uma anistia ampla aos opositores que tinham sido punidos durante o regime militar, fato que irritava a alta cúpula das Forças Armadas. Além disso, Pilatti também afirma que setores da elite do país teriam ficado descontentes com a ampliação de direitos trabalhistas. No tocante aos trabalhos da Comissão III, o texto do seu anteprojeto final foi praticamente mantido em sua integralidade em relação ao Sistema de Governo, tempo de mandato presidencial e competências legislativas do Executivo.

A este primeiro anteprojeto foram apresentadas 5624 emendas de mérito e de adequação. Bernardo Cabral utilizou-se do RIANC e de decisão tomada por Ulysses para desconsiderar as emendas de mérito, entendidas enquanto possíveis somente após aprovação do anteprojeto. Sendo assim, cumprindo as formalidades necessárias o relator apresentou o primeiro projeto da nova Constituição elaborado no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte em 09/07/1987.

---

<sup>118</sup> RIANC arts. 19 e 20.

<sup>119</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 151.

O projeto também recebeu um apelido *cortês*: “Bebê de Rosemary”. Até por não terem sido admitidas emendas de mérito, era de se esperar que o texto não trouxesse muitas inovações em relação ao seu predecessor; e assim de fato ocorreu, com uma leve redução dos 501 artigos para 496. Com os atores envolvidos percebendo que nada mais poderia ser feito neste momento inicial, houve acordo das lideranças para aprovar o projeto, o que ocorreu em 11 de julho de 1987.

O período que sucedeu entre a aprovação do primeiro projeto em 11/07/1987 e a apresentação do Substitutivo 1 do relator em 26/08/1987 foi marcado por inúmeras movimentações, nos holofotes e nos bastidores. Nos holofotes, aprovado o “Bebê de Rosemary”, e transferida sua discussão a totalidade da Comissão, tornou-se possível a apresentação de emendas de mérito. Ao todo, foram validamente apresentadas incríveis 20.770 emendas por parlamentares, e outras 86 emendas populares ao Projeto de Constituição<sup>120</sup>. Para além disso, também foi acordado que o relator poderia oferecer não um, mas dois substitutivos, sendo ampliado o prazo para apresentação de emendas ao 1º Substitutivo<sup>121</sup>.

Nos bastidores, diversos grupos interpartidários começaram a reunir-se longe da ANC. Alguns, frustrados por não estarem dentre os 93 titulares da Comissão de Sistematização e pelo conteúdo progressista que os primeiros projetos trouxeram, começaram a discutir maneiras de se mudar o RIANC. Outros, reuniam-se com o intuito de elaborar projetos próprios que buscassem consenso entre conservadores e progressistas. Foi o caso dos chamados Grupo dos 32 e Grupo do Consenso. Sobre eles, Adriano Pilatti aduz:

Tendo como figuras mais proeminentes José Richa (PMDB), Virgílio Távora (PDS), Adolfo de Oliveira (PL) e Sandra Cavalcanti (PFL), o *Grupo dos 32* reunia autodefinidos *moderados* do PMDB e *modernos* dos partidos conservadores com o propósito expresso de encontrar soluções de consenso para os temas polêmicos, além da óbvia intenção de partilhar influência com os líderes partidários, o relator e seus auxiliares. Com as mesmas motivações e integrado por progressistas do PMDB, *modernos* do PFL e membros dos partidos de esquerda, articulava-se também a *Comissão Interpartidária* ou *Grupo do Consenso*, cujo porta-voz mais constante era o progressista Euclides Scalco (PMDB) secundado por Lucio Alcântara (PFL). (...) <sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Aqui há certa contradição entre fontes. Marcus Vinícius Bastos traz a figura de 20.790 emendas parlamentares e 122 emendas populares, entretanto, o parecer do relator faz menção expressa a 20.770 emendas parlamentares e 86 emendas populares. O entendimento do presente autor é de que a contagem do relator é a que se faz correta, visto que as emendas desconsideradas eram aquelas que não cumpriam com os requisitos regimentais. BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 87.

<sup>121</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 159.

<sup>122</sup> *Idem*. p. 157

Para além de reuniões eventuais nos bastidores, o trabalho destes grupos rendeu frutos na forma do que ficou conhecido como “Projeto Hércules”, apresentado em 13/08/1987 e que continha 227 artigos no corpo fixo e 32 nas disposições transitórias. Ao longo dos próximos dois meses seriam elaborados 4 projetos (Hércules I, II, III e IV) que teriam influência nos trabalhos do relator.

Neste ínterim, Bernardo Cabral elaborou seu primeiro substitutivo, que herdou o nome de seu relator. Como vimos, o “Cabral 1” foi apresentado em 26/08/1987 e já era mais sintético, contando com 305 artigos no corpo fixo e 69 nas disposições transitórias. Em seu parecer, o relator aduziu:

Sabíamos que, em determinados pontos, com o sistema de governo, a duração do mandato presidencial, a reforma agrária e a anistia, não seria viável obter-se consenso. Mesmo assim, tais pontos foram objeto de exaustivas negociações políticas. Decidi incluir no Substitutivo a forma considerada adequada.<sup>123</sup>

O desenho institucional “considerado adequado” pelo relator consistia na manutenção do sistema semipresidencialista, com mandato presidencial de 5 anos. No tocante às atribuições e competências, nota-se um retorno a uma divisão bem definida entre um chefe de Estado e um chefe de governo, com esse retorno, sem dúvidas, fortalecendo a figura do primeiro-ministro quando comparado ao “Frankenstein” e ao “Bebê de Rosemary”.

O presidente seria o chefe de Estado, e teria foco maior na representação externa do País, incluídas as possibilidades de firmar tratados, convenções e atos internacionais. Entretanto, ainda conservava no âmbito interno o comando supremo das Forças Armadas, a capacidade de nomear os Ministros dos Tribunais Superiores, a possibilidade de oferecer emendas à Constituição, entre outras atribuições<sup>124</sup>.

O primeiro-ministro seria o chefe de Governo e retomava a competência para legislar - em geral - sobre a Administração federal direta e autárquica, sobre a organização do Judiciário e do Ministério Público e também sobre matérias tributárias e orçamentárias. Além disso, foi retirada por completo a expressão “*sob supervisão do presidente da República*”, garantindo

---

<sup>123</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 235. p 3. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>; Acesso em: 25/11/2021

<sup>124</sup> *Idem*. p. 28, artigo 92, II e artigo 93, §1º, I; p. 30 e 31, artigo 115.

ampla discricionariiedade na atuação do Premiê no tocante à promoção da unidade da ação governamental, e também, à elaboração de planos de governo, do plano plurianual de investimentos, do projeto da lei de diretrizes orçamentárias e das propostas do orçamento. Em relação à aprovação e controle dessa atuação do primeiro-ministro, também foi operada uma alteração, passando do presidente para o Congresso Nacional<sup>125</sup>. Sobre as demais competências legislativas observadas no presente capítulo, tem-se que o texto das medidas provisórias e das leis delegadas permaneceram inalterados.

O 1º Substitutivo foi recebido sob pesadas críticas conservadoras, sendo as mais repercutidas, por motivos óbvios, àquelas elaboradas pelo Ministro do Exército, o General Leônidas Pires Gonçalves. Jornais do dia 28/08/1987 noticiavam o conteúdo das declarações do General emitidas durante reunião ministerial do Governo Sarney<sup>126</sup>. Disse o General: *“A vontade política do povo e do Governo não está sendo sentida pela Constituinte: a maioria do povo brasileiro é moderada e a Constituinte está sendo manobrada por um pequeno grupo de esquerda radical”*. O objeto das críticas do General eram os já mencionados pontos sobre o papel das Forças Armadas e a anistia; esse discurso, como era de se imaginar, não foi bem aceito dentro da Constituinte, tendo tanto o relator Bernardo Cabral, quanto o seu presidente Ulysses Guimarães, contraditado o General na imprensa<sup>127</sup>. Cabe destacar ainda o trabalho nos bastidores de FHC, que agia para aliviar as tensões entre a Constituinte e o Governo, tendo papel decisivo em momentos de maior tensão, como este<sup>128</sup>.

Passado o momento turbulento externo à ANC, foram oferecidas ao “Cabral 1” mais 14.320 emendas parlamentares, e em 18 de setembro de 1987 foi apresentado o 2º Substitutivo. O autodenominado “Cabral 2” contava com 264 artigos no corpo fixo e 72 artigos a título de disposições transitórias. Em relação ao nosso objeto de estudo, teve-se a manutenção dos dispositivos do “Cabral 1” com uma exceção, a do tempo de mandato. A decisão foi uma surpresa para setores conservadores e progressistas; isso porque a duração prevista no 2º

---

<sup>125</sup> *Idem*. p. 28, artigo 93, §1º, III; p. 32, artigo 129.

<sup>126</sup> Sobre isso ver: Acervo digital do jornal O Estado de São Paulo. Edição do dia 28/08/1987. p. 1. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/>; Acervo digital do jornal O Globo. Edição do dia 28/08/1987. p. 1 Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/>; Acesso em: 26/11/2021

<sup>127</sup> Sobre isso ver: Acervo digital do jornal O Estado de São Paulo. Edição do dia 29/08/1987 e 30/08/1987. p. 1. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/>; Acesso em: 26/11/2021

<sup>128</sup> Sobre isso ver: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Maklouf Carvalho. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 117 e 118.

Substitutivo era de 6 anos<sup>129</sup>, tempo que não era defendido por nenhum dos dois lados, mas que era, a rigor, a duração prevista na legislação vigente à época, que remontava ao “Pacote de Abril”.

Apresentados os Projetos de Constituição, tornava-se possível iniciar as votações na Comissão de Sistematização, que começaram a ocorrer no dia 24/09/1987 com uma notável ausência, a do Senador Mário Covas. O Senador teve de ir a São Paulo para realização de cirurgia cardíaca para colocação de pontes de safena, sendo substituído na liderança do PMDB por Euclides Scalco, também da ala progressista do partido. Sobre o período das votações na Comissão de Sistematização, Adriano Pilatti nos conta:

Naquele momento, como veremos, agigantou-se o papel dos líderes e das Mesas da Comissão e da ANC. No bojo dessas articulações de gabinetes e bastidores, regras e exigências regimentais foram afastadas, parlamentares do *baixo clero* tiveram sua atuação reduzida na Comissão e paralisada fora dela, criando o caldo de cultura para o motim conservador que resultaria na reforma (formal, a informal já corria solta) do RIANC.<sup>130</sup>

Ainda no período das votações - e sem a presença de Covas - ocorre a que talvez tenha sido a mais importante das reuniões de bastidores envolvendo o sistema de governo e o mandato presidencial. Embora não seja possível apontar o exato momento em que ela ocorreu, alguns fatos incontestáveis são trazidos pelos seus participantes em entrevistas à Luiz Maklouf Carvalho<sup>131</sup>.

Sabe-se que ela ocorreu quando Euclides Scalco exercia a liderança do PMDB na Constituinte, datando o encontro entre os dias 14/09/1987 e 03/11/1987, datas em que Scalco assume e deixa a liderança do partido na ANC<sup>132</sup>. Sabe-se que participaram dela José Richa, negociando em nome do Governo Sarney, Ulysses Guimarães, Fernando Henrique Cardoso, Nelson Jobim, José Serra e Euclides Scalco. Sabe-se também o que foi discutido: um “entendimento” entre os conservadores e os progressistas que definiria o semipresidencialismo

---

<sup>129</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 242. p 49, artigo 89. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>; Acesso em: 27/11/2021

<sup>130</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 166.

<sup>131</sup> CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 53; 121 e 122; 163 e 164; 179 e 180; 216 e 217.

<sup>132</sup> Acervo digital do Senado Federal. Edição do dia 14/09/1987. p. 1. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/126411/Setembro%2087%20-%200421.pdf?sequence=1> Acervo digital do jornal Folha de São Paulo. Edição do dia 03/11/1987. p.1. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/index.do>; Acesso em: 27/11/2021.

como sistema de governo e o mandato presidencial de 5 anos. Por fim, sabe-se o porquê de a negociação não ter prosperado. Scalco foi à São Paulo falar com o acamado Mário Covas, para saber o que o Senador pensava sobre a proposta e “pedir sua bênção”, por assim dizer. Covas foi categórico, não aceitaria o mandato de 5 anos, já que segundo FHC: “*Havia um sentimento de que quatro anos era uma bandeira mobilizadora, um princípio, respaldado na campanha das Diretas Já. E cinco anos eram vistos como um conchavo*”<sup>133</sup>. E com isso, ficou sedimentado que, embora pudesse existir consenso entre os grupos sobre o sistema de governo, isso não seria possível em relação à duração do mandato presidencial.

Feita essa necessária digressão acerca dos debates nos bastidores, voltemos à ANC. Antes de adentrar nos meandros das votações que ocorreram na Comissão de Sistematização, é preciso analisar a sua correlação de forças do ponto de vista ideológico, e o que na prática isso significava. Como vimos, o RIANC foi arquitetado de tal forma que, quanto mais os anteprojetos avançassem nas subcomissões e comissões, mais votos seriam necessários para mudar os seus dispositivos - já que ficou definido que o quórum em todas as instâncias seria a maioria absoluta. No caso da Comissão de Sistematização, que inicialmente contaria com 89 membros, teve os números de sua composição alterados para 93 membros antes mesmo do início dos seus trabalhos; desta forma, o número mínimo para promover qualquer alteração no “Cabral 2” seria de 47 votos.

Nenhum dos dois lados teria esses 47 votos sozinhos. Adriano Pilatti traz os seguintes números: 36 membros titulares progressistas e 46 membros titulares conservadores. O autor atribui os demais 11 membros ao campo moderado<sup>134</sup>. Em termos partidários, as maiores bancadas eram as do PMDB e do PFL, com 49 e 24 titulares respectivamente. Na sequência tinha-se: 6 titulares do PDS; 3 do PDT; 3 do PTB; 2 do PT; e, 1 cada para PL, PDC, PC do B, PCB, PSB e PMB<sup>135</sup>.

Em relação às votações que nos interessam, têm-se algumas datas que se destacam, sendo a primeira delas o dia 28/10/1987. Nesta data foi votado o texto-base do título IV do “Cabral 2”, que versava sobre a organização dos três poderes e o sistema de governo, e que restou

---

<sup>133</sup> CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: *Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 122.

<sup>134</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 168.

<sup>135</sup> *Idem*. p. 167.

aprovado por 76 votos a favor e 7 contra. No dia seguinte, seriam votados os destaques, isto é, possíveis alterações ao texto, do que se salientam: uma emenda presidencialista - rejeitada por 57 X 36 votos; e duas emendas envolvendo o mandato presidencial, uma de 4 anos e a outra de 5 anos. Em uma manobra da presidência conservadora de Afonso Arinos, foi votado apenas o destaque dos 5 anos, que foi aprovado por 63 X 28, com uma abstenção<sup>136</sup>.

Após a consolidação desse cenário inicial, foi elaborado um substitutivo às emendas de Plenário aprovadas pela Comissão de Sistematização, trazendo todas as matérias que seriam alteradas no “Cabral 2”. No todo, manteve-se o esqueleto do sistema semipresidencialista já esboçado neste capítulo, com divisão de tarefas entre um chefe de Estado e um chefe de Governo, ambos com atribuições robustas - passíveis de delegação mútua - e com ampla discricionariedade em suas respectivas atuações<sup>137</sup>.

A atividade legiferante de ambos foi mantida, na forma dos incisos I e II do § 1º do artigo 75 do Substitutivo. Para além disso, o presidente também reteve a possibilidade de propor emendas à Constituição e de elaborar medidas provisórias, desde que solicitadas pelo primeiro-ministro. Por fim, o Conselho de Ministros também conservou sua capacidade de elaborar as leis delegadas<sup>138</sup>.

As próximas datas marcantes destacadas são os dias 10, 13 e 15 de novembro de 1987. Destaca-se a sessão do dia 10 em função de ter sido nela em que ocorreu a apresentação do Substitutivo do Centrão ao Regimento Interno, subscrito por 319 parlamentares. No dia 13, por sua vez, começava a ser noticiada uma mudança de postura por parte de Sarney, que passava a influenciar mais diretamente, ainda que de maneira tímida, os rumos da Comissão mediante a concessão de rádios e TV à 2 deputados “parlamentaristas”, agora, presidencialistas<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p.171-175.

<sup>137</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 246. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>; Acesso em: 29/11/2021

<sup>138</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 246. Art. 74, II; Art. 76 e parágrafo único; e, Art. 82. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>; Acesso em: 29/11/2021

<sup>139</sup> Acervo digital do Jornal do Brasil. Edição do dia 13/11/1987. p.1. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19871113&printsec=frontpage&hl=pt-BR>; Acesso em: 29/11/2021

A sessão do dia 15 de novembro foi singularizada, por sua vez, pela já mencionada votação acerca da duração do mandato presidencial de Sarney. Pilatti nos conta que a decisão ocorreu em um ambiente não muito favorável ao presidente, em função da repercussão negativa de uma fala do porta-voz da Presidência da República, que afirmava que aqueles que votassem favoravelmente aos 4 anos seriam considerados inimigos do presidente<sup>140</sup>. O resultado foi uma amarga derrota para Sarney, com o seu mandato sendo reduzido a 4 anos em apertadíssima votação: 48 votos favoráveis e 45 contrários<sup>141</sup>. O revés inesperado foi a gota d'água para Sarney, que passaria a atuar com força total na articulação do “Centrão”.

Pouco tempo depois, em 18 de novembro, foram encerradas as votações no âmbito da Comissão de Sistematização, tendo o seu trabalho sido consolidado no Projeto de Constituição A, recebido pelo Plenário da Constituinte em 24 de novembro de 1987. Contudo, a apresentação do Substitutivo do Centrão ao Regimento Interno acabou por obstruir completamente as votações referentes ao Projeto A. Nenhum dispositivo constitucional seria votado até a rediscussão do RIANC, que levaria cerca de dois meses, ocorrendo a partir do meio de novembro de 1987 até o início de janeiro do ano seguinte. Aqui também se verificou uma dura batalha entre progressistas e conservadores.

De um lado, como vimos, a centralização decisória na mão de poucos constituintes na Comissão de Sistematização em conjunto com o teor progressista dos dispositivos que eram votados foram importantes fatores que serviram para canalizar o “caldo de cultura” que levaria ao surgimento do Centrão. A lógica por trás do funcionamento do grupo era simples e envolvia o deslocamento do poder decisório da Comissão de Sistematização para o Plenário, onde teriam maiores números. Para além disso, também buscavam ampliar as possibilidades de apresentação de substitutivos ao Projeto de Constituição A, especificamente, almejaram a apresentação de substitutivos integrais ao que já fora aprovado nas comissões e subcomissões, o que na prática significava que os conservadores almejaram ignorar por completo as propostas progressistas.

Do outro lado, os progressistas organizavam-se para defender os procedimentos adotados, já que desde o início tudo havia sido definido com ampla participação dos líderes conservadores, mas que agora passavam a criticá-los. Outro argumento adotado partia da afirmação de que,

---

<sup>140</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p.190.

<sup>141</sup> *Idem*. p. 191.

apesar de minoritários na Constituinte, eram majoritários na sociedade. Importante neste entendimento foram as colunas de opinião de Jânio de Freitas, das quais destaca-se o seguinte trecho:

Mas, por força do artifício de maioria no plenário, segundo o qual os 2.372 eleitores de Marluce Pinto valem o mesmo que os 2.486.868 de Nelson Carneiro, a Constituinte que amanhã reabre - haja paciência - encaminha-se para brindar o Brasil com uma Constituição que não exprimirá as aspirações de nem um terço de seus eleitores.<sup>142</sup>

O Centrão conseguiu o que pretendia, e em 5 de janeiro de 1988 foi aprovada a reforma regimental, apresentada como a Resolução nº 3, destacando-se dentre suas previsões: i) a possibilidade de apresentação, pela maioria absoluta dos membros da ANC, de substitutivos a Subseções, Seções, Capítulos e Títulos e de emendas a dispositivos do Projeto de Constituição, com as votações ocorrendo nesta ordem; ii) com exceção das emendas populares, foram consideradas prejudicadas (arquivadas) todas as emendas e destaques oferecidos em fases anteriores do processo de elaboração constitucional; iii) criação do destaque para votação em separado (DVS)<sup>143</sup>; entre outras disposições<sup>144</sup>. Entretanto, a discórdia plantada ao longo de sua confecção modificaria por completo o procedimento no plenário.

### 3.2.3. A Constituição negociada

*“No plenário, o voto é definitivo. Não será permitida segunda época. Cada opção deve ser cuidadosamente formulada. Não se trata de um jogo, mas do destino de um povo e de um país. Ambos ainda tristemente pobres.” - Editorial do Jornal da Constituinte*

As votações em plenário duraram boa parte do ano de 1988, ocupando os constituintes a partir do dia 27 de janeiro até 22 de setembro. Ao projeto de Constituição A foram apresentadas 2.035 emendas parlamentares e outros 10 substitutivos integrais do “Centrão”, que incluíam toda a Constituição, desde o preâmbulo até as disposições transitórias. Contudo, apesar de ter

---

<sup>142</sup> FREITAS, Jânio de. A maioria que é minoria. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 de janeiro de 1988. Primeiro caderno, p.7. In: BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 92.

<sup>143</sup> Sobre o DVS, Nelson Jobim assim o definiu: “Significava a inversão da maioria. Para manter o meu artigo aprovado por 11 votos eu precisaria da maioria absoluta do Plenário, 280 votos. Uma diferença substancial.” In: CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 207.

<sup>144</sup> Resolução Nº 3, de 1988. Artigos 1º, 2º e 8º. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Edição de 06/01/1988. p 1. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/163anc06jan1988.pdf#page=:>; Acesso em: 30/11/2021.

atingido seu objetivo, reformado o RIANC e demonstrado bons números nas votações<sup>145</sup> dos Projetos de Resolução nº 20 (Projeto do Centrão ao RIANC) e nº 21 (Projeto da Mesa), sendo este último o que se tornou a Resolução nº 3, rapidamente pode-se perceber que manter os necessários 280 votos - a maioria absoluta no plenário - dentre os 319 constituintes que inicialmente assinaram a apresentação do Substitutivo do Centrão não seria uma tarefa fácil.

Alguns acontecimentos externos à ANC ajudam a explicar o caos inicial da última fase da Constituinte. Pilatti traz alguns pontos, dos quais destacam-se: i) editorial do jornal Folha de São Paulo que se posicionava contra o Centrão e denunciava o fisiologismo de seus membros; ii) Nota da CNBB que criticava a piora dos índices socioeconômicos do país, a corrupção do governo, a alteração do RIANC, entre outras colocações; iii) elaboração e divulgação, por parte da CUT e sindicatos vinculados, de lista contendo os “traidores do povo” que compunham o Centrão<sup>146</sup>.

Em meio a esse cenário, os conservadores tiveram de lidar com um choque; logo no primeiro dia de votações, o seu texto para o preâmbulo “caiu em um buraco negro”. Essa expressão tornou-se comum durante a Constituinte e significava que nenhuma proposta teria conseguido atingir os 280 votos necessários para sua aprovação. Era um presságio. Afinal, se nem o preâmbulo - parte meramente introdutória do texto constitucional - conseguiu angariar votos suficientes para ser aprovado, era de se imaginar que o caminho do texto constitucional em plenário seria longo e envolveria muitas negociações entre as lideranças. Foi de fato o que ocorreu com a maioria dos dispositivos que envolviam temas polêmicos, como a função social da propriedade, a definição de empresa nacional, entre outros. Sobre isso, Marcus Vinicius Bastos nos conta:

No particular, o caráter heterogêneo da frente parlamentar e a sua própria artificialidade como grupo impedia que os parlamentares agissem com unidade de desígnio. (...) Em verdade, o ‘Centrão’ em vários momentos encontrou dificuldades para obter a maioria absoluta de votos para emplacar suas emendas coletivas, sendo obrigado a transigir, de modo que a base acabou sendo ‘(...) o próprio projeto da sistematização em quase 70% dos conteúdos.’<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Sobre as votações do PR-20/87 e PR-21/87, ver: PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 210-224.

<sup>146</sup> *Idem*. p. 233-235.

<sup>147</sup> BASTOS, Marcus Vinicius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 92.

No tocante ao Título IV, o Substitutivo do Centrão foi assinado por 286 constituintes, mas curiosamente não continha quaisquer disposições acerca da duração do mandato presidencial ou da organização do Poder Executivo. Estes assuntos seriam alvo de emendas coletivas em separado, não atribuídas ao grupo, uma emenda de autoria de Matheus Iansen que buscava restabelecer o mandato de 5 anos de Sarney nas disposições transitórias, e contava com 316 assinaturas. A outra era a Emenda Humberto Lucena que defendia o presidencialismo e era assinada por 352 constituintes. A justificação acoplada à emenda presidencialista assim dizia:

Há uma exigência a que todos se curvam: o povo deve eleger o presidente. Há um significado para isso: o povo quer escolher quem vai tomar as decisões fundamentais que afetam sua vida. O presidente, então, há de responsabilizar-se pelas decisões de governo, especialmente nomear os ministros e demais autoridades nos cargos de confiança, e fazer o plano de governo.<sup>148</sup>

Em 22 de março de 1988 foi votada a emenda presidencialista. No caso específico da emenda Humberto Lucena, a divisão intrapartidária e intra-ideológica sobre o tema dificultava a realização de muitos entendimentos, já que uma posição mais endurecida das lideranças certamente resultaria em altas taxas de infidelidade partidária quando o assunto era o sistema de governo. Apesar deste quadro, houve acordo para que na sequência da votação do sistema de governo, ocorresse também a votação de um DVS sobre a duração do mandato presidencial.

No momento de encaminhar a votação, foram quatro as posições adotadas. Líderes de partidos com bancadas indecisas optaram por não fechar questão, deixando seus membros decidirem por si - sendo o caso de PMDB, PTB e PDC, cujos líderes afirmaram que iriam preferir voto a favor do “parlamentarismo” - e também de PDS e PL, a favor do presidencialismo. Líderes de partidos mais homogêneos, por sua vez, fecharam a posição de suas bancadas, com PCB, PC do B e PSB sendo parlamentaristas e PT, PDT e PFL sendo presidencialistas<sup>149</sup>. Posta em votação, a emenda presidencialista foi aprovada por 344 votos contra 212. A negociação do DVS significava que caso os conservadores não conseguissem 280 votos, o mandato de 5 anos cairia. Apesar do alto número, a votação final foi de 306 constituintes a favor e 223 contrários, com 3 abstenções (que funcionavam como votos contrários), sendo mantido os 5 anos da Emenda Humberto Lucena.

---

<sup>148</sup> *Documentos Avulsos da Assembleia Nacional Constituinte*. Volume 255. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/Constituicao20anos/vol-255\\_FaseSEmendas2P.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/Constituicao20anos/vol-255_FaseSEmendas2P.pdf); Acesso em: 30/11/2021.

<sup>149</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 251.

A emenda Matheus Iensen, por sua vez, foi votada em 2 de junho de 1988, um dia após a data de início das votações das disposições transitórias do Substitutivo do Centrão ao título IX do projeto A. Apesar dos apelos de Mário Covas, a emenda foi aprovada por 328 X 222 e 3 abstenções, inclusive com a maioria do PMDB votando contra o seu líder<sup>150</sup>. Se era verdade que em muitos assuntos o Centrão foi obrigado a negociar com os progressistas, era igualmente verdade que nas questões em que acreditava ter maioria, como o sistema de governo e o mandato de Sarney, o grupo funcionou como verdadeiro rolo compressor.

Ademais, se a votação no dia 15 de novembro de 1987 tinha representado a gota d'água para o presidente Sarney, o mesmo também pode ser dito em relação à votação da emenda Matheus Iensen e o que significou para Mário Covas. No dia seguinte à sua aprovação, o Senador anunciou que estava deixando a liderança do PMDB. Antes do fim de junho, seria oficialmente criado o PSDB, para onde Covas e a ala progressista do PMDB migraram.

O 1º turno em plenário representou uma grande vitória do Centrão e de Sarney, contemplando a concentração de poderes no Executivo, a definição do mandato de 5 anos para si e ainda o enfraquecimento do principal líder progressista. Ao buscar motivos para explicar a completa virada de mesa em relação ao que tinha ocorrido na Comissão de Sistematização, deve-se apontar o papel decisivo da atuação do Governo Sarney, mediante concessões de rádio e TV com o objetivo de aumentar a base governista na ANC. A única vitória progressista em relação ao tema foi a inclusão do artigo 2º do ADCT, que previu a realização de plebiscito no dia 7 de setembro de 1993, para a definição da forma, república ou monarquia constitucional, e do sistema de governo, “parlamentarismo” ou presidencialismo, que deveriam vigorar no país.

A consolidação de todas as votações do 1º turno tomou a forma do Projeto de Constituição B. Adriano Pilatti aponta que, após o fim da primeira etapa de votações em plenário, três fatores convergiram para que a maioria de suas disposições passassem praticamente intocadas no 2º turno, cujas votações culminaram no Projeto C. Foram elas a união dos constituintes em torno do trabalho da ANC em face de ataques do Governo a Constituinte, a firmeza nas decisões de Ulysses e o isolamento do PFL e do PDS em relação aos demais partidos de direita<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> *Idem.* p. 279.

<sup>151</sup> PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 310.

Deve-se mencionar ainda o ocorrido na Comissão de Redação: criada com o objetivo de consolidar todo o texto constitucional pela última e derradeira vez antes da votação final, esta comissão acabou tendo um papel mais decisivo. Composta majoritariamente por progressistas, a Comissão durante a elaboração do Projeto D chegou a alterar o sentido de alguns dispositivos, fato que não chegou ao conhecimento de muitos constituintes<sup>152</sup>.

Ao que nos interessa, para todos os efeitos, os textos do sistema de governo e do mandato de Sarney aprovados no 1º turno são os textos que ficaram na Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, e que mudariam sensivelmente o panorama do sistema de governo da nascente República Federativa do Brasil, que será explorado no próximo capítulo. Em resumo, a Emenda Humberto Lucena suprimiu a figura do primeiro-ministro, transferindo suas atribuições legislativas e de chefe de Governo ao presidente da República e sua atividade fiscalizadora ao Congresso Nacional. Esta mudança radical foi percebida pelos próprios constituintes, sendo que o próprio relator Bernardo Cabral já alertava:

Eu trabalhei pelo *parlamentarismo* na Comissão de Sistematização, nós aprovamos. Quando derrubaram, e ficou o presidencialismo por uma emenda do [senador] Humberto Lucena, eu disse a ele que precisava tirar o artigo da medida provisória, mas afeito ao *parlamentarismo*. (...) Eu chamei a atenção, para tirarem, porque iam dar ao presidente da República mais poder do que qualquer ditador da nossa revolução.<sup>153</sup>

Fernando Henrique Cardoso complementa:

É uma Constituição muito desigual. É boa na democracia, tem aspirações sociais positivas, mas não tem realismo, nem na economia, nem no funcionamento do Estado. Sem contar que foi planejada para um regime *parlamentarista*. Quando isso não vingou - e ficou o presidencialismo -, o resto não caiu. Se você olhar com cuidado, o Congresso tem poderes que nunca usou, como o de fiscalização e controle do Poder Executivo, atribuição típica de um regime *parlamentarista*.<sup>154</sup>

São justamente estas inconsistências e “hibridismos” que serão objeto do próximo capítulo, sendo trabalhadas sob a ótica do Presidencialismo de Coalizão.

---

<sup>152</sup> Sobre isso, ver: CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: *Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 126-127.

<sup>153</sup> CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: *Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 100

<sup>154</sup> *Idem*. p. 128.

## CAPÍTULO 4 - O MODELO INSTITUCIONAL INAUGURADO

Tendo feito as devidas considerações acerca dos antecedentes históricos da redemocratização, bem como analisado o processo de escolha não só da estrutura da ANC, mas também do sistema de governo - tanto nos holofotes da constituinte quanto em seus bastidores -, pode-se começar a discussão do paradigma institucional efetivamente inaugurado pela Constituição de 88.

O termo Presidencialismo de Coalizão foi inicialmente cunhado por Sérgio Abranches em um artigo escrito em 1987 e publicado em 1988, intitulado “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro” e revisitado recentemente no livro “Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro”, lançado em 2018. No todo, o autor trabalhou o conceito em duas frentes, um “velho” e um “novo” Presidencialismo de Coalizão, com o primeiro sendo o modelo político vigente na Segunda República (1945-1964) e o último sendo a versão atualizada do modelo, operante a partir de 1988. Esta diferenciação é crucial e servirá como base das discussões deste capítulo, que será dividido em duas partes.

A primeira será dedicada a explorar e consolidar o entendimento sobre o “velho” e o “novo” Presidencialismo de Coalizão, analisando as origens trazidas pelo autor e o funcionamento deste fenômeno. Em seguida, a segunda seção será dedicada a uma releitura do marco teórico, defendendo o “novo” Presidencialismo de Coalizão não como uma reformulação do modelo, mas como um modelo próprio, fruto do arranjo acordado na Constituinte de 1987-1988. Feitas as considerações iniciais, passa-se ao estudo proposto.

### 4.1. O CONCEITO CLÁSSICO

Sérgio Abranches é categórico ao afirmar que “o presidencialismo de coalizão nasceu em 1945”<sup>155</sup>. Este é o “velho” modelo, que delinea a espinha dorsal do presidencialismo de coalizão, fenômeno essencialmente brasileiro marcado por quatro características; nas palavras do próprio autor: “*o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes*

---

<sup>155</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do sistema político brasileiro*. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p.6.

*coalizões*”<sup>156</sup>. No seu artigo de 1988, o autor aponta que dentre 17 países estudados, o que mais aproximava-se desse modelo seria a Finlândia; contudo, com uma grande diferença: o fato de no país nórdico vigorar o chamado “presidencialismo de gabinete”, no qual o presidente sofre forte controle parlamentar, com o Congresso dispondo de prerrogativas para dissolver o Ministério<sup>157</sup>.

Tratemos de cada uma dessas características. Em relação ao regime político proporcional e multipartidário, Abranches o atribui às diferenças - sociais, regionais e político-ideológicas - da sociedade brasileira, das quais resultam uma pluralidade de interesses que exercem pressão nas instituições. Este arranjo institucional, para se manter legítimo, deve conciliar e agregar essas distintas visões, dentre outras formas, por meio de partidos políticos. Nessa tentativa conciliatória, imperam as negociações e trocas constantes entre os diversos atores políticos na busca por bases em comum. O autor assim resume:

A fragmentação eleitoral e a heterogeneidade do eleitorado tornam praticamente impossível a um presidente ter maioria no Congresso exclusivamente com seu partido. Um eleitorado diverso e desigual, em votação proporcional em lista aberta e com os estados funcionando como distritos eleitorais únicos, tende a eleger um Congresso mais fragmentado e heterogêneo. Daí a necessidade de coalizões.<sup>158</sup>

O presidencialismo no Brasil foi adotado em 1889 e reproduzido nas próximas constituições, seguindo a tendência do restante do continente americano<sup>159</sup>. Em relação a esse sistema, podemos observar que depois do momento inicial de descentralização praticada na República Velha por meio da “Política dos Governadores”, e a partir dos esforços de propaganda do populismo varguista, houve um crescente apego por parte do povo em relação à figura do presidente, que passou a ser visto como depositário das aspirações populares e grande propulsor de mudanças do país. Essa ideia persistiu mesmo com o fim do Estado Novo e, aliada à expansão do sufrágio, ao retorno das eleições e ao sistema majoritário de eleição de cunho nacional para presidente, passou a revestir a escolha do chefe do Executivo com uma

---

<sup>156</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Artigo. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>; p. 21; Acesso em: 05/12/2021

<sup>157</sup> *Idem*. p. 22.

<sup>158</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do sistema político brasileiro*. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 75

<sup>159</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1055/596555.pdf>; p. 49; Acesso em: 06/01/2022

legitimidade popular diferenciada. Já o Congresso, em contraponto, manteve sua composição presa à lógica das oligarquias estaduais<sup>160</sup>.

Estas características conjuntas geraram certa peculiaridade a partir da Segunda República, que Abranches observou ao analisar a composição dos governos deste período. Os presidentes da chamada “República Populista” sempre optaram por governar por meio de grandes coalizões, com apenas o 3º Ministério de João Goulart (de setembro de 1962 a janeiro de 1963) contando com o apoio de menos do que 60% do Congresso na Coalizão, com a maioria (nove em quinze ministérios) ostentando mais de 80% de apoio do Congresso Nacional.

Esta amplitude do governo tinha, para o autor, uma dupla motivação: angariar o máximo apoio regional nos diferentes Estados da Federação, e garantir a sustentação político-parlamentar do presidente<sup>161</sup>. Por outro lado, os partidos políticos beneficiavam-se das coalizões por meio da ocupação de cargos nos Ministérios, da distribuição de recursos aos seus redutos eleitorais e também da consolidação de políticas que refletiam suas predisposições ideológicas. Abranches assim resume este arranjo inicial:

O modelo do presidencialismo de coalizão nasceu dessa combinação de poderes republicanos — Presidência e Legislativo —, apoiados em bases sociais diferenciadas, e da necessidade de alianças multipartidárias de governo no Congresso como fiadoras do pacto da maioria parlamentar com o presidente. Dada a disparidade de agendas, toda política pública deveria ser negociada, e se tornava objeto de um compromisso parlamentar.<sup>162</sup>

Em que pese as altas taxas de apoio obtidas no Congresso Nacional pelos presidentes da Segunda República por meio das coalizões, fato é que essa “harmonia” institucional entre os Poderes não era refletida na realidade social do país. O período entre 1945 e 1964 foi um dos mais conturbados da história do Brasil, englobando, dentre outros acontecimentos políticos, tentativa de assassinato, suicídio, renúncia, golpes e contragolpes. Estava nítido que o modelo era altamente instável e carecia de soluções internas para crises envolvendo a ordem institucional vigente. Com a escolha da retomada desse sistema, seria trabalho da Constituição de 1988 sanar ambas as questões através do “novo” Presidencialismo de Coalizão.

---

<sup>160</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do sistema político brasileiro*. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 38.

<sup>161</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Artigo. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>; p. 22-24; Acesso em: 08/12/2021.

<sup>162</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do sistema político brasileiro*. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 38

No início de seu livro de 2018, Abranches já adiciona uma novidade no modelo pós-88, adicionando o federalismo como uma de suas características basilares, ao lado do presidencialismo e do multipartidarismo. Identifica também três diferenças principais entre o “velho” e o “novo” Presidencialismo de Coalizão, originadas nas soluções encontradas pelos constituintes na experiência autoritária do regime militar, em dispositivos da Carta de 1967, são elas: i) as atribuições legislativas do presidente; ii) o papel do Congresso no orçamento; e, iii) centralização federativa, com massiva concentração de recursos na União<sup>163</sup>. Para o autor, essas três inovações alteraram profundamente as estruturas de incentivos políticos para a formação das coalizões, então, tiremos um tempo para explorá-las.

A discussão acerca das atribuições legislativas do presidente já foi brevemente iniciada no capítulo anterior, cabe aqui continuá-la de maneira mais aprofundada. Como bem apontado por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, a Constituição de 88 inaugurou um *status quo* em que o presidente da República teria poderes jamais antes vistos na história do presidencialismo no Brasil, com ampla capacidade legiferante e ausência dos freios e contrapesos necessários. Os autores analisaram oito poderes legislativos atribuídos ao presidente, sendo que apenas um existia na Constituição de 1946 e anteriores, que dizia respeito à iniciativa de apresentar projetos de lei que versassem sobre a organização dos ministérios e da administração pública e seu funcionalismo. Cita-se como exemplo dos novos poderes: i) a iniciativa exclusiva sobre projetos de leis sobre temas administrativos, orçamentários, tributários; ii) a possibilidade de iniciar o processo de emendas à Constituição; iii) a possibilidade de editar decretos com força de lei, na forma das medidas provisórias; entre outras possibilidades<sup>164</sup>.

As questões do orçamento e da centralização de recursos na União são mais bem compreendidas quando analisadas em conjunto, que é o que passo a fazer. Apesar de em anos recentes o Congresso ter aumentado o percentual de gastos impositivos - obrigatórios - no orçamento, como no caso das emendas individuais de deputados estabelecidas na EC 86/2015, fato é que o orçamento federal ainda é quase totalmente autorizativo. Isto significa que o Congresso meramente autoriza os gastos que o presidente pode fazer - “carimba” os gastos -

---

<sup>163</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do sistema político brasileiro*. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 74.

<sup>164</sup> FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira*. Publicado como capítulo do livro: Carlos Ranulfo (org.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Editora da UFMG, 2007. p. 5.

com o Executivo tendo ampla discricionabilidade para gastá-los como e quando quiser, ou mesmo, não os gastar. Neste cenário, Figueiredo e Limongi<sup>165</sup> ainda demonstraram a preponderância do poder orçamentário do Executivo, argumentando que a hiperconcentração de recursos na esfera federal garante um poder de barganha ainda maior ao chefe do Executivo para a formação de coalizões; afinal, é ele quem em última instância detém a autoridade para liberar os repasses orçamentários federais para Estados e Municípios que necessitam desta verba.

Discutidas as estruturas de incentivo disponíveis, analisemos agora as questões do processo de formação das coalizões. De início, cabe trazer aquilo que classicamente é entendido como desejável neste processo. Segundo Abranches: “(...) *Em geral, a análise de estruturas políticas e sociais mais homogêneas e estáveis induz a uma ênfase maior em coalizões que minimizem o número de parceiros e maximizem as proximidades ideológicas entre eles*”<sup>166</sup>. A lógica é simples: quanto menor o número e maior a proximidade ideológica entre os atores políticos, menor será o custo - em cargos e verbas - para a formação da coalizão que também será mais fácil de ser manejada, em função dos objetivos comuns entre parceiros.

A realidade político-institucional brasileira contemporânea, entretanto, vai na contramão desta melhor configuração. De início temos que a história constitucional do Brasil demonstra um padrão de constituições analíticas e rígidas. Isto quer dizer que nossas constituições são extensas, contendo muitos artigos com amplo detalhamento que versam sobre diversas facetas da vida em sociedade, e também são difíceis de serem alteradas, em função do rigoroso processo, dependente de alto quórum, que deve ser empregado para promover mudanças nestes dispositivos constitucionais.

Isto é ainda agravado em função da alta fragmentação partidária e da organização bicameral do Congresso Nacional pós-88, no qual ambas as casas são ao mesmo tempo casas iniciadoras e revisoras de legislação<sup>167</sup>. Isto significa dizer que o Executivo é “forçado” a

---

<sup>165</sup> FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. “Processo orçamentário e comportamento legislativo: Emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo”, Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp. 737-76, 2005.

<sup>166</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Artigo. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>; p. 27-28; Acesso em: 12/12/2021.

<sup>167</sup> Sobre a alta fragmentação partidária ver, por exemplo: JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral; AMARAL, João Marcos. *Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão*. Revista de Estudos Constitucionais,

negociar apoio com um número maior de atores políticos para alcançar a supermaioria necessária para governar, e também que tem que negociar essas supermaiorias duas vezes, na Câmara dos Deputados e também no Senado Federal. Fica nítido que a combinação dessas características exige a formação de grandes coalizões que alcancem o quórum da maioria absoluta de três quintos necessário para aprovação de PECs, fator que aumenta o custo e a complexidade de sua formação.

A título de exemplo, a supermaioria se traduz nos votos de 49 Senadores e 309 Deputados, que devem se repetir em dois turnos em cada casa, para a aprovação de uma Emenda à Constituição. Considerando as bancadas partidárias do final de 2021 na Câmara e no Senado, tem-se que a mínima coalizão necessária envolveria as 8 maiores bancadas na Câmara, enquanto no Senado seriam necessárias as 5 maiores. Para chegar aos 80% de apoio experienciado pela maioria dos Ministérios de presidentes da Segunda República, seriam necessárias as 12 maiores bancadas da Câmara e as 8 maiores do Senado, isto sem sequer considerar as orientações ideológicas dos partidos.

Analisada a nova dinâmica do modelo quanto à formação da coalizão, é preciso que voltemos nossa atenção para a sua manutenção. Em um primeiro momento, a estabilidade da coalizão pode ser alcançada por meio do cumprimento dos acordos e compromissos firmados entre os atores políticos no momento eleitoral. Contudo, considerando o que vimos até aqui, tem-se que no Brasil pós-88 é extremamente improvável construir uma coalizão com poucos aliados de ideologias próximas. A consequência prática, segundo Abranches, é a retirada de pontos controvertidos ou polêmicos dos planos de governo com o intuito de viabilizar a formação da coalizão<sup>168</sup>.

A contrapartida desse tipo de formação, contudo, demonstra-se extremamente prejudicial. Compromissos reduzidos deslocam para a conjuntura de governo a solução de impasses e temas sensíveis<sup>169</sup> o que pode levar a crises - maiores ou menores - entre os parceiros da coalizão. Soma-se a isto o fato de que uma conjuntura de governo já é, em si, dinâmica, é possível

---

Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD); p. 355-365, setembro-dezembro 2017. Sobre o bicameralismo ver, por exemplo: ALBALA, Adrián, “Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival?”, *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 11, n. 2, 2017.

<sup>168</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Artigo. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>; p. 29. Acesso em: 13/12/2021.

<sup>169</sup> *Idem*.

perceber que a manutenção das coalizões demandará constantes cálculos e concessões políticas tanto entre executivo e legislativo, quanto entre os partidos da coalizão, e mesmo dentro de cada um desses partidos.

As características de formação e manutenção da coalizão somadas geram um paradigma em que o Legislativo e os congressistas necessitam do Executivo para liberar a agenda legislativa e executar o orçamento de maneira vantajosa ao seu eleitorado. Por outro lado, o Executivo e o presidente necessitam do apoio parlamentar para sustentar o governo e possibilitar a promulgação das leis e normas visadas, com o intuito de manter o bom andamento de sua agenda política, não frustrando as expectativas depositadas pelo povo em sua eleição. Considerando todo o retratado, o autor estabelece que o Presidencialismo de Coalizão:

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.<sup>170</sup>

Com este panorama, a principal preocupação do autor passou a ser como os atores políticos e as instituições agem neste modelo em momentos de crise, mais precisamente, em como agem nos casos em que o presidente é incapaz de recompor forças, perdendo a coalizão majoritária. Em seu artigo, Abranches trabalha com duas possibilidades, uma em que o presidente cede a sua autoridade e se submete aos partidos da coalizão e outra na qual o presidente busca reafirmar sua autoridade em detrimento do Congresso. Considera que ambos os casos são destrutivos e subvertem o regime democrático, afinal resultam em uma submissão institucional de um dos Poderes a outro<sup>171</sup>.

Uma análise contemporânea acerca dessas hipóteses demonstra que embora nenhuma delas tenha ocorrido, até agora, a preocupação do autor com a perda da coalizão foi acertada<sup>172</sup>. Nos dois casos em que presidentes foram incapazes de manter a coalizão, nos Governos Collor e Dilma, o resultado foi a convulsão institucional que levou a dois *impeachments*, com altos

---

<sup>170</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Artigo. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>; p. 27; Acesso em: 05/01/2022.

<sup>171</sup> *Idem* p. 31.

<sup>172</sup> O autor aponta no final do artigo a tendência brasileira de: “insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do “equilíbrio constitucional”. *Idem*. p. 32.

custos econômicos, políticos e sociais. É verdade nos dias de hoje, assim como o era em 1987, uma das conclusões a que o autor chega, qual seja, que o Presidencialismo de Coalizão:

(...) requer um mecanismo de arbitragem adicional àqueles já mencionados, de regulação de conflitos, que sirva de defesa institucional do regime assim como da autoridade presidencial e da autonomia legislativa -, evitando que as crises na coalizão levem a um conflito indirimível entre os dois pólos fundamentais da democracia presidencialista.<sup>173</sup>

Sobre a ausência desse mecanismo no Presidencialismo de Coalizão e a sua possível existência em um novo modelo é que tratará o próximo ponto.

#### 4.2. O “ELO PERDIDO”

Esta seção será dedicada a uma releitura do marco teórico, defendendo o “novo” Presidencialismo de Coalizão como um modelo desajustado para o arranjo institucional acordado em 1988 na ANC. A releitura será realizada partindo de duas características, quais sejam: as taxas de dominância e desempenho de agenda do poder executivo, como trabalhado por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi; e, a natureza político-parlamentar da confiança para manutenção da Coalizão conforme abordado por José Levi Mello do Amaral Júnior e João Marcos Amaral. Primeiramente, parece-me apropriado lidar diretamente com afirmações elaboradas por Abranches ao longo do seu livro de 2018. Diz o autor:

O Brasil não tem, hoje, esse modelo político, o presidencialismo de coalizão, porque a Constituição ficou parada a meio caminho, preparada para ser *parlamentarista*, e foi surpreendida pela vitória do presidencialismo. O fato de nosso presidencialismo ser de coalizão nasce da nossa diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias de nosso federalismo, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional.<sup>174</sup>

Embora concorde com o autor acerca da origem do modelo, creio que é equivocado colocar os debates acerca do sistema de governo na Constituinte em segundo plano. Nas idas e vindas exploradas no capítulo 3 deste trabalho, fica claro que grande parte da elaboração da Constituição de 88 deu-se segundo a premissa de que o semipresidencialismo seria o sistema de governo da Nova República. Fica igualmente claro, pelas falas de Bernardo Cabral e FHC,

---

<sup>173</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Artigo. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>; p. 32; Acesso em: 06/01/2022.

<sup>174</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do sistema político brasileiro*. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 11

que a partir do momento em que este cenário foi alterado com a aprovação da Emenda Humberto Lucena, não houve a necessária alteração dos dispositivos de cunho “parlamentarista”. Insisto que entender essa dinâmica é crucial, especialmente em relação à participação do presidente na produção legislativa do país.

Até a emenda presidencialista, todos os projetos de constituição previam que a elaboração das medidas provisórias ficava restrita a casos de "relevância e urgência", com controles adicionais na forma da solicitação inicial pelo primeiro-ministro e a posterior conversão em lei pelo Congresso Nacional. Com a derradeira opção pelo presidencialismo puro na ANC, o controle inicial do Premiê foi retirado, o que significou que a única barreira para a elaboração de normas com força de lei seriam os notoriamente vagos conceitos de relevância e urgência, situação que se consolidou apesar das restrições que o instituto da medida provisória passou a enfrentar a partir da Emenda Constitucional nº 32/2001.

Soma-se a isso a capacidade presidencial de pedir prioridade na tramitação de projetos de sua predileção e tem-se que a Constituição de 88 deu início a uma ordem institucional em que o chefe do Executivo daria as cartas na agenda legislativa do país. Isto significa que as características da produção legislativa brasileira são mais próximas de sistemas parlamentaristas, nos quais o Executivo conserva altas “taxas de dominância”, do que propriamente de sistemas presidencialistas. Como bem colocado por Figueiredo e Limongi: “*o Executivo controla a agenda legislativa do país. Cabe à Presidência da República propor alterações do status quo. Do ponto de vista legal, o que muda no país, muda por iniciativa do Executivo.*”<sup>175</sup>.

Entendo também não ser ideal considerar as inovações concernentes ao papel do Executivo no orçamento e a hiperconcentração de recursos na União como sendo “atualizações” do modelo. Se por um lado, garantem que o presidente terá amplos recursos para formar coalizões de governo, e assim evitar a estagnação da agenda pública federal, por outro, aumenta exageradamente a interdependência entre Executivo e Legislativo, sendo a meu ver, suficiente para descaracterizar a relação institucional entre esses dois poderes.

---

<sup>175</sup> FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira*. Publicado como capítulo do livro: Carlos Ranulfo (org.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Editora da UFMG, 2007, p. 10.

A afirmação acima não é algo que faço levemente, e considero que é bem visualizada ao tratarmos do instituto do *impeachment*. Classicamente, esse instituto é tratado como tendo dupla natureza, é ao mesmo tempo um julgamento político e jurídico do presidente da República. Jurídico porque pressupõe o cometimento de crime de responsabilidade pelo chefe do Executivo; político porque a análise do cometimento ou não do crime, e em última instância a emissão da “sentença”, ficam a cargo de um órgão político, o Congresso Nacional.

Entretanto, esse entendimento clássico passou por uma “prova de fogo” no *impeachment* de Dilma Rousseff. Uma das defesas da ex-presidente consistia na alegação de que as “pedaladas fiscais” não foram efetuadas apenas em seu governo, tendo presidentes anteriores utilizado o mesmo mecanismo sem qualquer reação do Congresso. Além disso, dias após Dilma ser impedida, seu substituto, Michel Temer, sancionou a Lei 13.332/2016, que efetivamente legalizou as “pedaladas”. Ademais, o fato de que Dilma não perdeu seus direitos políticos - a principal sanção jurídica do *impeachment* - começa a pintar um cenário no qual o instituto na Nova República sofreu um abalo em sua base jurídica, passando a ser preponderantemente um julgamento político do presidente.

Neste sentido, como bem apontam José Levi Mello do Amaral Júnior e João Marcos Amaral, é possível apontar que há elemento de confiança político-parlamentar para a manutenção ou interrupção do mandato presidencial. Segundo os autores: “(...) tendo o presidente da República uma maioria parlamentar a ampará-lo, o Congresso Nacional pode poupá-lo, implícita ou explicitamente, da condenação por crime de responsabilidade.”<sup>176</sup>.

Dito de outra forma, tanto a condenação sem crime, quanto a absolvição com crime tornam-se possíveis, dependendo tão somente da manutenção ou da ruptura da coalizão governamental. Se considerarmos que os dois *impeachments* da Nova República foram de presidentes que perderam a coalizão e temos que o instituto tem sido utilizado - frise-se, *inevitavelmente* - como um voto de não confiança parlamentar ao chefe do Executivo, o que não deveria jamais ocorrer em um presidencialismo puro, já que a legitimidade presidencial deriva do voto direto do povo e não do Parlamento.

---

<sup>176</sup> JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral; AMARAL, João Marcos. *Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão*. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), setembro-dezembro 2017. p. 361.

Com efeito, o Presidencialismo de Coalizão, o modelo brasileiro dos últimos 34 anos, segue sem um mecanismo eficiente de regulação de conflitos entre Executivo e Legislativo. Sustento que essa contínua necessidade deriva do fato de que o “novo” Presidencialismo de Coalizão descreve uma organização institucional incompleta, que tinha na figura do primeiro-ministro um elo crucial para a estabilidade institucional.

Evidente que não é possível concluir que a mera inclusão do Premiê na Constituição de 88 resolveria o problema da estabilidade da coalizão e dos conflitos entre Executivo e Legislativo. Sendo inexistente a experiência brasileira com o semipresidencialismo, minha argumentação reside na observação do funcionamento desse sistema no país que é mais associado a ele, a França. A doutrina constitucional francesa aponta uma convergência nas atribuições do Executivo, com presidente e primeiro-ministro tendo competências concorrentes<sup>177</sup>. Este cenário é parecido com o que vimos na ANC, em que era nítida a divisão de competências entre chefe de Estado e chefe de Governo, embora existissem possibilidades de delegação mútua.

Marcelo Leonardo Tavares define que “*o principal traço do semipresidencialismo é sua flexibilidade*”<sup>178</sup>, sendo isso especialmente claro no semipresidencialismo francês, e na maneira como esse modelo lida com as relações institucionais entre os poderes por meio dos conceitos de concordância e coabitação. Em apertada síntese, como presidente e primeiro-ministro dividem as mesmas funções, nos momentos em que o presidente consegue formar e manter uma coalizão majoritária, haverá ampla delegação de competências do primeiro-ministro para ele - esta é a concordância. Por outro lado, nos momentos em que o presidente não consegue formar ou mesmo quando perde a coalizão, há uma reestruturação do Ministério para acomodar a divisão clássica entre chefe de Estado e chefe de Governo - esta é a coabitação. Como bem colocado por Tavares:

Esse movimento pendular, entretanto, não leva o regime ao presidencialismo puro nos momentos de concordância, ou ao parlamentarismo puro nos momentos de coabitação em decorrência de contrapesos institucionais que o amortecem. Na concordância, o presidente terá que compartilhar poder com o primeiro-ministro, em especial nos atos

---

<sup>177</sup> FAVOREU, L. (coord.). 2000. *Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz. p 637; In: JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral; AMARAL, João Marcos. *Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão*. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), setembro-dezembro 2017. p. 361.

<sup>178</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Semipresidencialismo francês: A relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”*. Revista de Informação Legislativa (RIL) Brasília a.55 n° 217 jan./mar. 2018 p. 80.

que exigem ratificação. (...) Na coabitação, o freio também está baseado no compartilhamento de poder. O primeiro-ministro, que tem o apoio da maioria na Assembleia Nacional, deve respeitar o espaço institucional do presidente, em especial nas matérias em que possui proeminência constitucional.<sup>179</sup>.

No todo, o primeiro-ministro age como verdadeiro “fiel da balança” no semipresidencialismo francês. Enquanto o presidente mantiver a coalizão majoritária, o premiê sai de cena, delega suas atribuições e deixa-o governar com amplos poderes e protagonismo. Ao mesmo tempo, se há uma ruptura da coalizão, será possível que as forças parlamentares constituam um governo próprio ao redor de um outro primeiro-ministro, fato que garante algum nível de continuidade político-institucional. Dito de maneira direta, o premiê é o cargo que atua para que o rompimento da coalizão não redunde em um cenário de permanente conflito entre Executivo e Legislativo.

Se retomarmos as palavras de Abranches, segundo o qual o Presidencialismo de Coalizão necessita de um mecanismo de “*defesa institucional do regime assim como da autoridade presidencial e da autonomia legislativa*”<sup>180</sup> e defendo que esse mecanismo no caso brasileiro também poderia ter sido o primeiro-ministro, mecanismo esse que foi perdido no plenário da Assembleia Nacional Constituinte.

---

<sup>179</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Semipresidencialismo francês: A relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”*. Revista de Informação Legislativa (RIL) Brasília a.55 n° 217 jan./mar. 2018 p. 80.

<sup>180</sup> ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Artigo. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>; p. 32; Acesso em: 12/01/2022.

## CONCLUSÃO

Partindo da reconstrução do contexto histórico-político da redemocratização e dos trabalhos realizados ao longo dos quase dois anos em que funcionou a Assembleia Nacional Constituinte, o presente trabalho pretendeu analisar o processo de escolha do sistema de governo na ANC e suas consequências, sentidas até os dias atuais.

Analisando a conjuntura da transição democrática e a trajetória dos partidos políticos e suas lideranças no momento pré-constituente, foi possível compreender, em suas nuances, a balança de poder que se estabeleceu naquele dado momento histórico, e a motivação por trás de certas escolhas que foram tomadas, como a desconsideração do trabalho da comissão Afonso Arinos.

Esta compreensão permitiu um mergulho profundo no intrincado jogo político que tomou conta da Assembleia Nacional Constituinte. Pudemos entender a sua estrutura singular, a divisão entre progressistas e conservadores, bem como suas lideranças marcantes, e o porquê de cada um dos lados defender um sistema de governo e uma duração para o mandato presidencial. Indo mais a frente, observou-se a “dupla jornada” que os constituintes praticavam, com atuações decisivas tanto no ambiente da ANC quanto nos seus bastidores, e como as negociações influenciavam umas às outras. Pode-se perceber o impacto do aparato estatal nas atividades parlamentares, e como José Sarney foi peça chave para entender a “revolta do Centrão” e o processo desencadeado a partir desse acontecimento. Uma vez aprovada a emenda Humberto Lucena, ainda vimos que não se teve o devido cuidado em adaptar o texto constitucional ao novo sistema escolhido.

Então, procurou-se inserir esta discussão no sempre pertinente debate sobre o modelo político brasileiro, qual seja, o Presidencialismo de Coalizão. Foi realizada uma análise sobre os trabalhos de Sérgio Abranches, Argelina Figueiredo, Fernando Limongi, José Levi Mello do Amaral Júnior e João Marcos Amaral, delimitando as principais características e mecanismos do nosso desenho político-institucional. Por fim, defendi que a ausência de instrumentos que permitam soluções adequadas para conflitos entre Executivo e Legislativo no Presidencialismo de Coalizão decorre do fato de que o “novo” modelo é incompleto, trazendo a experiência do semipresidencialismo francês como argumento.

De uma maneira geral, tratar do semipresidencialismo como a solução para os problemas institucionais do Brasil tem sido cada vez mais frequente na discussão pública e acadêmica do país. Figuras de alto relevo político, como o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), e mesmo o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, são alguns dos que levantaram o tema em anos recentes<sup>181</sup>. No lado acadêmico, temos os já citados José Levi Mello do Amaral Júnior, João Marcos Amaral, e Marcelo Leonardo Tavares<sup>182</sup>. Não é precisamente esse o sentido do presente trabalho. Busquei, antes, apontar uma falha no desenho institucional definido pela ANC que, somada às mudanças nas estruturas de incentivo, aos amplos poderes do presidente e à tradição do multipartidarismo proporcional, demandam a criação de um modelo descritivo novo.

Defendo que hoje, no Brasil, não estamos diante de um sistema precisamente presidencialista puro, já que a interdependência entre Executivo e Legislativo não o permite, o que em si já impede a caracterização do Presidencialismo de Coalizão. Tampouco somos semipresidencialistas, mesmo que em anos recentes tenha ocorrido uma ascensão na importância da figura do presidente da Câmara, este cargo não se confunde com o do primeiro-ministro.

Respondendo à pergunta indagada na introdução, a conclusão a que chego é que sim, a ANC criou um sistema híbrido, nem presidencialista puro, nem semipresidencialista, mas algo incompleto que se encontra em algum lugar no meio, no qual o chefe do Executivo do país carrega uma certa confusão da figura do presidente e do primeiro-ministro.

De maneira alguma tive ou tenho a pretensão de que este trabalho seja uma pesquisa que exaure o tema, longe disso, tenho certeza que este é um assunto que exige maiores estudos. O que procurei fazer aqui é acrescentar ao debate acadêmico uma dimensão histórica, que acredito ser importante demais para ficar apenas nos anais da Assembleia Nacional Constituinte.

---

<sup>181</sup> ARBEX, Thais. CURY, Teo. “Lira defende discussão sobre mudança em sistema político do Brasil e aponta semipresidencialismo”. Reportagem, CNN. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lira-defende-discussao-sobre-mudanca-em-sistema-politico-do-brasil-e-aponta-semipresidencialismo/>; MARTINS, Luisa. “Gilmar defende mudança para semipresidencialismo ‘sem plebiscito’”. Reportagem, Revista Valor. <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/08/14/gilmar-defende-mudanca-para-semipresidencialismo-sem-plebiscito.ghtml>; Acesso em: 15/01/2022

<sup>182</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Semipresidencialismo francês: A relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”*. Revista de Informação Legislativa (RIL) Brasília a.55 n° 217 jan./mar. 2018 p. 65-83. E também: “*Semipresidencialismo no Brasil: Por que não?*”. Revista de Informação Legislativa (RIL), Brasília, a. 54 n. 215 jul./set. 2017 p. 59-78.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do sistema político brasileiro*. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Artigo. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>; Acesso em: 05/01/2022.
- ARBEX, Thais. CURY, Teo. “Lira defende discussão sobre mudança em sistema político do Brasil e aponta semipresidencialismo”. Reportagem, CNN. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lira-defende-discussao-sobre-mudanca-em-sistema-politico-do-brasil-e-aponta-semipresidencialismo/> Acesso em: 15/01/2022.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Livro digital.
- BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. *Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. *Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro*. Artigo. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122017000400528&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000400528&lng=pt&tlng=pt) Acesso em: 06/01/2022
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Arquivo histórico. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo> Acesso em: 20/09/2021
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Arquivo histórico. Disponível em: <https://arquivohistorico.camara.leg.br/> Acesso em: 20/09/2021
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A implantação do Parlamentarismo*. Artigo. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/70080/72726> Acesso em: 20/09/2021
- CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2017.
- DELGADO, Lucilia de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge. *O Brasil Republicano: O tempo da Nova República-vol. 5: Da transição democrática à crise política de 2016*. Vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 1995.

- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. *O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?* Artigo. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Limongi/publication/240143356\\_O\\_Congresso\\_e\\_as\\_Medidas\\_Provisoriais\\_Abdicao\\_ou\\_Delegao/links/566eef3308ae0e4446b40364/O-Congresso-e-as-Medidas-Provisoriais-Abdicao-ou-Delegao.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Limongi/publication/240143356_O_Congresso_e_as_Medidas_Provisoriais_Abdicao_ou_Delegao/links/566eef3308ae0e4446b40364/O-Congresso-e-as-Medidas-Provisoriais-Abdicao-ou-Delegao.pdf) Acesso em: 25/11/2021
- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira*. Publicado como capítulo do livro: Carlos Ranulfo (org.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Editora da UFMG, 2007, pp. 25-32.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1055/596555.pdf> Acesso: 06/01/2022
- GASPARI, Elio. *Coleção Ditadura*. Edição digital: 2016
- JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral; AMARAL, João Marcos. *Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão*. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2017.93.13/6438>; Acesso em: 05/01/2022.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Artigo. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000300002&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000300002&script=sci_arttext&tlng=pt) ; Acesso em: 25/11/2021.
- MARTINS, Luisa. “Gilmar defende mudança para semipresidencialismo ‘sem plebiscito’”. Reportagem, Revista Valor. <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/08/14/gilmar-defende-mudanca-para-semipresidencialismo-sem-plebiscito.ghtml>; Acesso em: 15/01/2022
- MARTINS, Rodrigo. *O processo decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a escolha do sistema de governo*. Tese de Mestrado; Universidade de São Paulo. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11042014-101746/publico/2013\\_RodrigoMartins.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11042014-101746/publico/2013_RodrigoMartins.pdf); Acesso em: 10/11/2021.
- PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, a ordem econômica e regras do jogo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. Novos Estudos CEBRAP N° 35, março 1993 pp. 3 Disponível em:

<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5161> ; Acesso em: 10/01/2022.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Semipresidencialismo francês: A relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”*. Revista de Informação Legislativa (RIL) Brasília n° 217 jan./mar. 2018 p. 65-83. Disponível em:

[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p65.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65.pdf) ; Acesso em: 10/01/2021

Acervo digital do jornal O Globo. No período de 1985-1988, foram pesquisadas as seguintes palavras: Assembleia Nacional Constituinte, Bernardo Cabral, Euclides Scalco, Fernando Henrique Cardoso, José Sarney, Mário Covas, Leônidas Pires Gonçalves, Presidencialismo, Parlamentarismo e Ulysses Guimarães. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/>; Acesso em 20/10/2021.

Acervo digital do jornal Folha de São Paulo. No período de 1985-1988, foram pesquisadas as seguintes palavras: Assembleia Nacional Constituinte, Bernardo Cabral, Euclides Scalco, Fernando Henrique Cardoso, José Sarney, Mário Covas, Leônidas Pires Gonçalves, Presidencialismo, Parlamentarismo e Ulysses Guimarães. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/index.do>; Acesso em 20/10/2021.

Acervo digital do jornal O Estado de São Paulo. No período de 1985-1988, foram pesquisadas as seguintes palavras: Assembleia Nacional Constituinte, Bernardo Cabral, Euclides Scalco, Fernando Henrique Cardoso, José Sarney, Mário Covas, Leônidas Pires Gonçalves, Presidencialismo, Parlamentarismo e Ulysses Guimarães. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/>; Acesso em 20/10/2021.