

38º Encontro Anual da ANPOCS

O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a Escolha do Sistema de Governo

Grupo de Trabalho 13 - Elites e
Espaços de Poder

Autor: Rodrigo Martins (DCP/USP)

Caxambu, MG
27 a 31 de Outubro de 2014

O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a Escolha do Sistema de Governo

Rodrigo Martins*

Resumo

O presente trabalho analisa a Assembleia Nacional Constituinte brasileira de 1987-1988, no que diz respeito à escolha do sistema de governo, questão central do debate institucional na época. O objetivo é explicitar quais as linhas de força que, ao longo do processo constituinte, manifestaram-se a esse respeito. Para isso, torna-se necessário identificar e analisar os partidos relevantes, a natureza de suas preferências políticas, suas argumentações e características, em meio a um processo deliberativo de tipo especial, aquele que geralmente marca as assembleias constituintes.

Através da análise empreendida por meio dos discursos dos constituintes em plenário, da votação da emenda Humberto Lucena e de outras características comportamentais e ideológicas, identificamos agrupamentos partidários que corresponderiam a três hipóteses frequentemente utilizadas pela literatura para explicar mudanças constitucionais: o legado histórico, a imparcialidade, o cálculo estratégico.

Palavras-chave: Assembleia Nacional Constituinte, sistema de governo, escolha institucional.

* Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP).

E-mail: rodrigomartinsdasilva@gmail.com

Introdução

No livro “Democracia e Mercado”, Adam Przeworski definiu a democracia como “um sistema de incerteza organizada” (1994). A democracia seria um sistema de incerteza porque, sob regras democráticas, os resultados da disputa política não são conhecidos previamente por nenhuma das forças em disputa. E é justamente por sua aparência de incerteza que a democracia confere a todos uma oportunidade de lutar por seus interesses, pois, se os resultados fossem pré-determinados, não haveria razão para que os atores participassem do jogo democrático.

Esse sistema de incerteza tem, no entanto, outra característica fundamental: trata-se de um sistema organizado no qual a interação entre os atores políticos é mediada por uma estrutura institucional, composta de regras e procedimentos estabelecidos e conhecidos. Segundo Przeworski, “o passo decisivo em direção à democracia é dado pela transferência do poder de um grupo de pessoas para um conjunto de regras” (1994, p. 31). A organização da incerteza em regimes democráticos tem na Constituição sua referência maior. Trata-se da lei fundamental, que alicerça e que delimita todo o conjunto de normas e de práticas jurídicas do País.

O processo de elaboração de uma Constituição pode ser entendido como um momento fundacional que se torna uma referência para a sociedade. Nele se busca um compromisso entre as elites, os cidadãos e os grupos sociais em torno de soluções para os dissensos previamente existentes, por meio da construção de regras comuns e compartilhadas. A deliberação constituinte é chamada para fixar os princípios básicos do funcionamento das instituições e da sociedade, orientando a política ordinária e o desempenho econômico de longo prazo (Elster, 1994). Nesse momento, os atores políticos, sem abandonar suas posições político-ideológicas peculiares, expressam uma visão de futuro para sua sociedade, estipulando, por meio de mecanismos legais, caminhos a serem percorridos e metas a serem alcançadas.

No campo acadêmico discute-se, há algum tempo, se momentos constituintes seriam marcados por maior neutralidade dos atores políticos, os quais estariam empenhados na definição de objetivos de mais longo prazo (Elster, 1993) ou se a elaboração da Constituição seria caracterizada por um forte conflito de interesses no qual cada ator saberia, não sem algum grau de incerteza, quais arranjos institucionais seriam os mais adequados à consecução de seus objetivos e mais coerentes com seus interesses (Przeworski, 1994).

Dada a natureza do texto constitucional, caracterizado pela generalidade e pela orientação para um futuro indefinido, é comum advogar o uso da razão pelos constituintes que deveriam deliberar com a maior imparcialidade e independência aos interesses contingentes. No entanto, a deliberação pode ser influenciada por condi-

ções empiricamente não favoráveis, como a polarização das partes ou um andamento do processo deliberativo caracterizado pela radicalização dos comportamentos. Elster (1998) expõe sete proposições que caracterizariam um processo constituinte ideal. Em termos gerais, o desenho ótimo de constituinte proposto por Elster visa equilibrar os elementos do interesse, da paixão e da razão no processo de elaboração constitucional. Sem descartar completamente os dois primeiros, mas procurando minimizar sua influência, a proposta global de Elster tem em mente maximizar o que ele chama de “epistemic quality of decisions” na medida em que fosse capaz de reduzir “the scope of fear, anger, malice, vanity and other emotions that may interfere with the quality of the arguments” (2008, p. 5).

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 satisfaz apenas dois destes sete pontos propostos por Elster (eleições proporcionais para a constituição da assembleia e elementos de segredo e publicidade no processo deliberativo). De fato, veremos nesse trabalho como as demais características de nossa Assembleia conferiram grande permeabilidade a interesses de diversas origens e pressão constante sobre os trabalhos constituintes. Se o modelo de Elster previa na verdade duas grandes fases - uma na qual os constituintes trabalhariam mais reservadamente, longe das pressões externas, e outra na qual o resultado de seus esforços seria submetido a referendun popular - a experiência brasileira não contou com um espaço protegido de deliberação na primeira fase tampouco submeteu o resultado final ao escrutínio popular. De qualquer maneira, o mundo real dos processos constituintes dista fortemente da idealização proposta por Elster. Levantamento feito por Ginsburg, Elkins and Blount (2009) revelou uma grande diversidade de fórmulas e modos de elaboração constitucional, sendo a Assembleia Constituinte exclusiva apenas a terceira delas, responsável apenas por 13% dentre os 460 casos examinados. A fórmula adotada no Brasil de 1987-88 (Congresso Constituinte) é de fato a modal, mas essa representa apenas 19% do total analisado pelos autores (Ginsburg, Elkins and Blount, 2009).

A Assembleia Nacional Constituinte pode ser compreendida como um evento de fundamental importância pois por meio dela o país se abriu à possibilidade de uma refundação institucional. Contextos como esse, que levam à rediscussão sobre nossas instituições políticas, e se mostram abertos a quaisquer reformas, constituem um interessante caso para fazer análises diversas utilizando-se as teorias de mudança institucional. Hoje, pode-se dizer que o grau de sucesso de tais teorias depende de sua habilidade em integrar a teoria da escolha racional e o neoinstitucionalismo.

Quatro hipóteses derivadas do neoinstitucionalismo e da teoria da escolha racional são frequentemente utilizadas pela literatura para explicar mudanças constitucionais: o legado histórico, a imparcialidade, o cálculo estratégico e a difusão (Negretto, 2009, p. 121). Apenas a quarta hipótese não será abordada para o caso estudado. A pri-

meira delas postula que os elaboradores da nova Constituição são influenciados por forças precedentes. Instituições estruturariam o processo de mudança de tal forma que apenas mudanças marginais ocorreriam, enquanto as regras básicas permaneceriam inalteradas. Essa hipótese seria consistente com o fato de que o Brasil sempre manteve o presidencialismo em seus diversos regimes pós-Império, mesmo tendo diversas oportunidades para fazer alterações.

Outra hipótese seria a da imparcialidade, pela qual os atores políticos escolheriam regras constitucionais baseados em benefícios coletivos, como governabilidade e legitimidade. Esta interpretação se baseia empiricamente no fato de que os atores políticos que participam do processo de elaboração constitucional manifestam suas preferências institucionais em termos imparciais, usando argumentos normativos. No entanto algumas críticas podem ser dirigidas a essa vertente no sentido de que atores políticos frequentemente usam argumentos imparciais estrategicamente para defenderem interesses particulares ou partidários.

A terceira hipótese é baseada no interesse próprio e partidário. Nesta perspectiva, os atores políticos defenderiam certo desenho institucional orientados em cálculos estratégicos de como as regras elaboradas afetarão sua capacidade de vitória política no futuro, através de vitória eleitoral ou influência política. O foco estaria em descrever as motivações individuais ou partidárias para a adoção de certas escolhas constitucionais. Alguns autores mostram evidências de como a influência partidária possui papel fundamental em explicar a escolha de regras eleitorais (Benoit, 2004, 2007; Negretto, 2006), uma vez que tais regras determinam a competição política no período posterior. A mesma lógica pode servir para explicar a escolha do sistema de governo, uma vez que a competição eleitoral e a alocação de poder estariam em jogo na definição deste desenho institucional.

As três hipóteses descritas acima fazem sentido no caso brasileiro da escolha do sistema de governo na Assembleia Constituinte de 1987-88. Veremos nesse trabalho como forças precedentes influenciaram decisivamente o processo de escolha institucional, mas também tiveram peso os argumentos normativos elaborados de lado a lado, bem como a força dos interesses mais imediatos e organizados. O que torna o caso brasileiro interessante é justamente essa combinação de elementos no processo de decisão constituinte, mas que podem ser individualizados e identificados, seja em termos de atores, ideias, preferências e contexto. É o que pretendemos demonstrar nas próximas seções.

Estudos sobre a constituinte e a escolha do sistema de governo

Apesar de alguns trabalhos evidenciarem a importância e centralidade do debate entre presidencialismo e parlamentarismo na Constituinte, nenhum deles se aprofunda no assunto, evidenciando como se deu o processo decisório em torno do tema, quais grupos defendiam quais posições, quais eram seus interesses, quais propostas foram feitas, etc. Mesmo após completar 25 anos, foram poucos os trabalhos acadêmicos de fôlego, na área da Ciência Política, que trataram da Constituinte de 1988, em relação à sua construção teórica e ao processo de mobilização, discussão e negociação que ocorreu até sua fase final de elaboração. É recorrente a afirmação de que existem poucos estudos sobre a Assembleia Nacional Constituinte e que, apesar de muito material disponível, há muito estudo ainda a ser feito (Araújo, 2009; Marcelino, Braga and Costa, 2010; Pilatti, 2008; Praça and Diniz, 2008). As justificativas para essa carência de pesquisas são diversas: a extensão temporal da Constituinte (foram 20 meses de trabalho deliberativo), a extensão do espaço decisório (que foi dividido em 34 foros), durante algum tempo o fato de ser um evento relativamente recente, que dificultaria uma observação distanciada do momento histórico, e até mesmo o excesso de material primário produzido que seria difícil de ser totalmente “digerido”. Ao apenas diagnosticarem uma lacuna existente nos estudos da área, e não se aprofundarem no tema, deixam sem resposta a maioria das questões relevantes discutidas à época.

Desde o início dos trabalhos da Constituinte houve um processo de reavaliação da trajetória político-institucional brasileira a fim de se verificar quais elementos seriam responsáveis por causar instabilidade política. Ao longo dos debates, diversos pontos foram levantados como passíveis de reformas imediatas e urgentes, dentre eles o sistema de governo, que se tornou a grande questão da Assembleia Nacional Constituinte.

Essa questão já era polêmica antes mesmo de se iniciarem os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. A Comissão Afonso Arinos foi criada por Sarney, a seu contragosto, para cumprir uma promessa feita por Tancredo. Seu objetivo era a elaboração de um anteprojeto de Constituição para servir de subsídio aos trabalhos constituintes. Tal comissão foi composta por convidados políticos, pesquisadores, juristas, e outras personalidades da sociedade civil. Seu projeto final não fora apresentado à Assembleia Nacional Constituinte, pois, influenciado pelo clima democratizante e participativo, recebeu duras críticas dos conservadores, que o desqualificam como ponto de partida para a elaboração constituinte. Um dos motivos para Sarney repudiar o anteprojeto foi o fato de a Comissão ter proposto um sistema de governo

parlamentarista, ainda que misto (Silva, 1990).

Alguns trabalhos chegam a tratar superficialmente do tema. Porém, por não terem como objeto de estudo a escolha do sistema de governo, nenhum desenvolve uma revisão detalhada do processo decisório, deixando várias “pontas soltas” e até mesmo contradições ¹. No entanto é com o trabalho de Argelina Figueiredo (1993) que podemos elaborar algumas hipóteses ao fazer uma comparação entre o período de 1961/63 com o 1987/88, e verificar se fatores que influenciaram a decisão no regime anterior também teriam influenciado no processo de redefinição das instituições brasileiras durante nossa redemocratização. Os interesses políticos envolvidos na definição do sistema de governo no período de 1961/63 identificados pela autora podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

- Presidente da República interessado no presidencialismo devido às prerrogativas de exercer maior poder efetivo.
- Esquerda reformista interessada no presidencialismo para conseguir por em prática suas propostas de maneira mais rápida.
- Candidatos fortes à presidência na próxima eleição seriam favoráveis ao presidencialismo, devido à perspectiva de assumirem o cargo com poderes mais amplos.
- Conservadores interessados no presidencialismo para manter fontes de clientelismo e fisiologismo.
- Conservadores interessados no parlamentarismo para impedir que reformas aceleradas fossem feitas, e devido à tendência de ter maior influência no âmbito parlamentar do que no eleitoral.

Assim como em 1961/63, podemos afirmar que em 1987/88 atores defenderam seu ponto de vista, seja em defesa do presidencialismo ou do parlamentarismo, por razões e interesses diversos. Durante o processo constituinte houve uma fragmentação de grupos e partidos em torno da questão do sistema de governo. Havia partidos diferentes, inclusive distantes entre si no espectro ideológico, que votaram de forma semelhante, tanto na frente parlamentarista quanto na presidencialista. Para compreendermos as razões dessa combinação heterodoxa de forças partidárias teremos que

¹Os principais trabalhos que tocam no tema do sistema de governo tratam do fortalecimento do Poder Executivo e sua relação com o poder Legislativo (Limongi, 2008), das diferenças ideológicas entre Centrão, Comissão de Sistematização e Plenário (Freitas and Moura, 2009), das discussões em torno da definição do sistema eleitoral (Simoni Junior, Silva and Souza, 2009) e da influência dos militares no processo constituinte (Zarevucha, 1994)

associar as três hipóteses apontadas por Negretto, isto é, a do legado histórico, a da imparcialidade e a do cálculo estratégico. Enquanto essa última, isoladamente, talvez seja suficiente para explicar as escolhas de 1961/63, apenas a combinação das três será capaz de explicar os principais fatores que marcaram as escolhas em 1987/88.

A hipótese da influência de forças precedentes pode ser demonstrada a partir da influência do papel Sarney e dos militares no processo constituinte, como resultado de fortes elementos de continuidade na transição democrática. A hipótese da imparcialidade guarda relação direta com o *modus operandi* instituído por uma constituinte. Diferentemente do que ocorreu em 1961/63, o ambiente deliberativo de 1987/88 foi mais favorável à emergência e ao peso de argumentos normativos, graças à maior liberdade de discussão e aos incentivos para se fazer escolhas de longo prazo, projetando desenhos institucionais com base em ideias e valores. A última hipótese, relacionada ao interesse próprio e partidário também deve integrar a explicação. Testar essas hipóteses serão os objetivos das próximas seções.

O Posicionamento dos Constituintes em Relação ao Sistema de Governo

Com o argumento de que havia uma necessidade de se promover a participação de todos os parlamentares no processo constituinte (Souza, 2001; Pilatti, 2008), foi criado um regimento interno de formato descentralizado, pensado de forma que a Constituição fosse elaborada num processo “de baixo para cima”. A descentralidade se deu na formação de oito comissões temáticas, compostas de sessenta e três membros cada, sendo cada uma delas subdivididas em três subcomissões, cada uma com cerca de vinte e um membros. O relator de cada subcomissão preparava um anteprojeto baseado em propostas de constituintes, sociedade civil em reuniões e audiências públicas. As subcomissões encaminhavam os relatórios aprovados internamente às suas respectivas comissões temáticas, que passam por um processo semelhante e enviam seus relatórios à Comissão de Sistematização, que propunha um anteprojeto de constituição a ser encaminhado ao plenário para, então, se elaborar um projeto de constituição.

A Constituinte, ao adotar esse modelo descentralizado, formalizou um processo em que, no limite, artigos aprovados por apenas seis integrantes de determinada subcomissão poderiam entrar no anteprojeto, de modo que, para retirá-los do texto, em plenário, fazia-se necessário uma maioria de 280 constituintes. Essa formulação foi a raiz do descontentamento que resultou na formação do bloco suprapartidário

conhecido como Centrão², e na reforma do regimento interno da Constituinte após quase um ano de iniciados os trabalhos.

Segundo Gomes (2006), uma das hipóteses para a formação do Centrão é a possibilidade de que as regras internas da Assembleia Nacional Constituinte, que garantiam aos líderes partidários a seleção dos integrantes das comissões, terem sido utilizadas estrategicamente pela ala mais à esquerda do PMDB que, guiada por Mário Covas, garantiu para si uma sobre-representação na Comissão de Sistematização e a nomeação dos relatores em comissões estratégicas. Isso teria se refletido no conteúdo substantivo do primeiro projeto de constituição, que foi considerado inaceitável pelo plenário. Mas como afirmam Freitas, Moura e Medeiros (2009), se o arcabouço institucional foi a justificativa para o levante do Centrão contra o regimento interno, o bloco suprapartidário se formou por objetivos práticos e pontuais, aglutinando indivíduos que, ainda que unidos à direita do espectro ideológico, tinham as mais diversas preferências. Alguns autores afirmam que um desses objetivos práticos e pontuais decisivos foi a questão do sistema de governo.

De fato, até a alteração do regimento interno, o presidencialismo sofria derrotas consecutivas. Antes da fase de Plenário era a proposta parlamentarista, ou semi-presidencialistas, que predominava. Apesar da figura do presidente da república não se extinguir, justificado pela tradição da política nacional e pela vontade popular de ter eleições diretas, o parlamento escolheria um primeiro ministro pra dividir os poderes com o presidente. Em alguns momentos predominava um primeiro ministro mais forte nos projetos, em outros os poderes eram mais divididos entre chefe de governo e chefe de Estado. Foi apenas em plenário, após a alteração do regimento interno, que o presidencialismo prevaleceu.

No projeto da Comissão de Sistematização, o sistema de governo que iria para votação no plenário era parlamentarista. O Chefe de Estado seria o Presidente da República, eleito de forma direta, em dois turnos caso necessário, por meio de sufrágio universal para um mandato de cinco anos. A nomeação do Primeiro-Ministro seria feita pelo Presidente, através da escolha de um dos membros do Congresso Nacional após consulta aos partidos políticos que formassem maioria na Câmara dos Deputados. Os ministros também seria escolhidos pelo Presidente através das indicações feitas pelo Primeiro-Ministro. O governo teria um prazo de dez dias para apresen-

²Já no final dos trabalhos da Comissão de Sistematização, articula-se uma maioria dos constituintes que foi denominada de “Centrão”, um bloco suprapartidário de papel fundamental no processo constituinte. Seu objetivo foi mudar o regimento interno da Constituinte quando os pré-projetos de constituição apresentaram um viés progressista que não representaria as preferências do plenário, e também devido a dificuldade de alterá-los. O caráter progressista dos pré-projetos seria resultado do processo descentralizado da Constituinte e da falta de articulação inicial da direita, em contraste com a grande organização da esquerda. O governo acompanha e participa com simpatia da organização do grupo.

tar seu programa de governo para ser submetido à Câmara. Caso houvesse rejeição, o Presidente nomearia outro Primeiro-Ministro. Caso houvesse uma segunda rejeição, os deputados poderiam eleger o Primeiro-Ministro. Se ainda assim não fosse escolhido um Primeiro-Ministro, o Presidente poderia dissolver a Câmara e convocar novas eleições.

O Primeiro-Ministro exerceria seu governo respaldado pela confiança da Câmara dos Deputados. O voto de confiança do governo poderia ser solicitado pelo Primeiro-Ministro, dependendo da aprovação da maioria dos membros da Câmara. A Câmara poderia demonstrar sua falta de confiança no Primeiro-Ministro através de uma moção de censura de com apoio de um quinto dos deputados, que dependia da aprovação da maioria absoluta da Câmara. Tal medida poderia ser feita apenas seis meses após o estabelecimento do governo.

Com a alteração do regimento interno promovida pelo Centrão, a emenda Humberto Lucena, que propunha o presidencialismo, se tornou o status quo no qual os constituintes teriam que votar em plenário. Para sustentar o argumento de [Limongi \(2008\)](#) de que durante todo o processo constituinte a decisão sobre o sistema de governo estava aberta e incerta, apresentaremos os dados que o Datafolha divulgou na época, através de pesquisas de opinião com os próprios constituintes. Foram realizadas quatro pesquisas no total, entre fevereiro de 1987 e janeiro de 1988. A tabela 1 apresenta a proporção de apoiadores que os dois sistemas de governo tiveram nas

Tabela 1: Pesquisas de opinião - Datafolha

	fev/87	mai/87	nov/87	jan/88	EHL
Parlamentarismo	250 48,26%	174 36,55%	117 25,49%	205 40,28%	212 37,90%
Presidencialismo	212 40,93%	171 35,92%	310 67,54%	277 54,42%	344 61,05%
Outros	56 10,81%	131 27,53%	32 6,97%	27 5,30%	3 0,50%
Total	518	476	459	509	559

pesquisas realizadas, e também na votação da Emenda Humberto Lucena.

Cabe notar que em uma questão disputada como essa, o tamanho da amostra influencia o resultado, já que a quantidade de constituintes entrevistados varia entre 459 e 518, considerando que no total 559 constituintes votaram na Emenda Humberto Lucena. Apesar de tal variação entre as pesquisas no número de entrevistados, apenas na segunda pesquisa, a mais apertada, que o tamanho da amostra poderia influenciar diretamente o resultado, sendo possível existir alguma reversão no quadro caso todos os constituintes fossem entrevistados.

Também é interessante analisar essas pesquisas separando os constituintes pelos partidos aos quais pertencem. A tabela 2 apresenta estes dados. A pesquisa de maio

Tabela 2: Pesquisas de opinião - Datafolha - Partidos

		fev/87	nov/87	jan/88	EHL
PMDB	Presidencialismo	97 34,40%	136 57,38%	115 42,91%	153 51,34%
	Parlamentarismo	153 54,26%	82 34,60%	139 51,87%	143 47,99%
	Outro	32 11,20%	19 8,02%	14 5,22%	2 0,67%
	Total	282	237	268	298
PFL	Presidencialismo	57 47,11%	97 85,84%	88 72,73%	111 82,84%
	Parlamentarismo	55 45,45%	13 11,50%	26 21,49%	23 17,16%
	Outro	9 7,43%	3 2,65%	7 5,79%	0 0%
	Total	121	113	121	134
PDS	Presidencialismo	14 38,89%	22 59,46%	19 54,29%	19 55,88%
	Parlamentarismo	17 47,22%	9 24,32%	13 37,14%	15 44,12%
	Outro	5 13,90%	6 16,22%	3 8,58%	0 0%
	Total	36	37	35	34
PT	Presidencialismo	5 38,46%	15 93,75%	15 93,75%	15 93,75%
	Parlamentarismo	5 38,46%	1 6,25%	1 6,25%	0 0%
	Outro	3 23,04%	0 0%	0 0%	1 6,25%
	Total	13	16	16	16
PDT	Presidencialismo	21 84%	23 92%	8 47,06%	25 96,15%
	Parlamentarismo	3 12%	2 8%	9 52,94%	1 3,85%
	Outro	1 4%	0 0%	0 0%	0 0%
	Total	25	25	17	26
PC do B	Presidencialismo	2 40%	0 0%	0 0%	0 0%
	Parlamentarismo	3 60%	5 100%	4 100%	5 100%
	Outro	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%
	Total	5	5	4	5
PCB	Presidencialismo	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%
	Parlamentarismo	3 100%	1 100%	5 100%	3 100%
	Outro	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%
	Total	3	1	5	3
PSB	Presidencialismo	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%
	Parlamentarismo	1 50%	0 0%	3 100%	6 100%
	Outro	1 50%	0 0%	0 0%	0 0%
	Total	2	0	3	6

de 1987 não consta na tabela pois não permitia identificar o partido do entrevistado

tado. Podemos observar que o PMDB oscila de uma pesquisa à outra até a votação da emenda Humberto Lucena, mas mantendo-se bem dividido. Já o PFL sempre se posicionou majoritariamente em favor do presidencialismo, mas é notável como na primeira pesquisa a diferença é mínima, e nove meses depois a vantagem presidencialista é muito ampla. No PDS o parlamentarismo predominou apenas na primeira pesquisa, mas manteve-se com um considerável apoio no partido. É interessante notar também que os dois partidos de esquerda que foram praticamente unânimes em favor da emenda Humberto Lucena, PT e PDT, tiveram seus momentos de divisão frente à questão, o PT na primeira pesquisa e o PDT na última. Ocorre o mesmo com o PC do B, partido de esquerda parlamentarista. Já o PCB e PSB se mostraram parlamentaristas sempre.

A seguir, analisaremos os discursos feitos no período e a votação que decidiu o sistema de governo em plenário.

Seção I - Análise dos Discursos

Desde o início da fase de discussão e votação em plenário, dia 24/11/1987, até a definição do sistema de governo no dia 22/03/1988, foram feitas 177 manifestações a respeito do tema, por 103 constituintes, sendo os mais atuantes os parlamentares Victor Faccioni, com 12 discursos, e Aldo Arantes, com 7, ambos parlamentaristas. A tabela 3 apresenta a quantidade de manifestações de acordo com o posicionamento

Tabela 3: Número de manifestações

Sistema de Governo	No.	Col %
Parlamentarista	93	52.54
Presidencialista	64	36.16
Neutro	20	11.3
Total	177	100.0

Fonte: discursosplenario.dta

que cada constituinte toma em seu discurso:

Fica clara a predominância da atuação de parlamentaristas neste período, com 52,54% das manifestações, contra apenas 36,16% de manifestações presidencialistas. Aqui foram consideradas manifestações neutras aquelas que não se posicionaram claramente em defesa de um dos sistemas de governo. A tabela 4 mostra a quantidade de manifestações sobre o sistema de governo agregado por partido, desconsiderando os posicionamentos neutros:

De acordo com a tabela 4, verifica-se que os partidos que se manifestaram de forma

Tabela 4: Número de manifestações por partido

	Partido													
	<i>PC do B</i>	<i>PCB</i>	<i>PDC</i>	<i>PDS</i>	<i>PDT</i>	<i>PFL</i>	<i>PL</i>	<i>PMDB</i>	<i>PSB</i>	<i>PSDB</i>	<i>PT</i>	<i>PTB</i>	<i>PTR</i>	<i>Total</i>
														No.
Par	9	2	2	15	0	5	0	28	2	21	0	8	1	93
Pre	0	0	1	2	33	6	3	10	0	1	7	1	0	64
Total	9	2	3	17	33	11	3	38	2	22	7	9	1	157
														%
Par	100.0	100.0	66.7	88.2	0.0	45.5	0.0	73.7	100.0	95.5	0.0	88.9	100.0	59.2
Pre	0.0	0.0	33.3	11.8	100.0	54.5	100.0	26.3	0.0	4.5	100.0	11.1	0.0	40.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fisher's exact =	0.000													

Fonte: discursosplenario.dta

unânime a favor do presidencialismo foram PDT, PL e PT, enquanto os unânimes a favor do parlamentarismo foram PC do B, PCB, PSB e PTR . Os partidos mais divididos em relação ao tema foram PDC e PFL. Os outros partidos, PDS, PSDB, PMDB e PTB foram majoritariamente parlamentaristas. Dessa forma é evidente não só o maior número de manifestações em favor do parlamentarismo, como também o fato de que foram principalmente os partidos de esquerda que fecharam questão em torno do assunto, sendo PT e PDT presidencialistas, e PC do B, PCB e PSB parlamentaristas. O PSDB ainda não havia se formado, mas a tabela já mostra que o parlamentarismo era um ponto em comum a este grupo dissidente do PMDB.

A tabela 5 mostra os principais temas abordados, evidenciando quais foram mais explorados pelos parlamentaristas, pelos presidencialistas foram e por ambos.

A seguir, faremos uma exposição mais detalhada sobre como cada tema foi abordado.

Sistema Partidário

Na argumentação parlamentarista, um sistema de governo bem concebido seria condição necessária para que um país se desenvolva e consolide sua democracia. No caso brasileiro, o presidencialismo teria sido implementado sem nenhuma herança histórica com o sistema político nacional. Este sistema teria como característica central o personalismo, fator crucial que teria inviabilizado a estabilidade democrática no país. A figura de um líder partidário único seria tão forte no presidencialismo brasileiro que teria ocasionado crises partidárias, ou o fim dos próprios partidos na

Tabela 5: Temas das manifestações em plenário:

	Em favor de:		Total
	Parlamentarismo	Presidencialismo	
Sistema Partidário			
No.	15	6	21
%	71.4	28.6	100.0
Sarney			
No.	12	5	17
%	70.6	29.4	100.0
Instabilidade			
No.	23	4	27
%	85.2	14.8	100.0
Candidatos			
No.	12	3	15
%	80.0	20.0	100.0
Forças Armadas			
No.	6	1	7
%	85.7	14.3	100.0
Plebiscito			
No.	3	12	15
%	20.0	80.0	100.0
Centrão			
No.	2	14	16
%	12.5	87.5	100.0
Diretas			
No.	7	29	36
%	19.4	80.6	100.0
Modernização			
No.	12	18	30
%	40.0	60.0	100.0
Mandato			
No.	31	31	62
%	50.0	50.0	100.0

Fonte: discursosplenario.dta

medida em que seus líderes e criadores morriam. Foram citados o PTB e PSD, frutos do empreendimento de Getúlio Vargas em se manter no poder, e também o PSP de Adhemar de Barros. Chegou-se até a afirmar que o PDT também acabaria quando Brizola morresse.

O parlamentarismo incentivaria o estabelecimento de partidos fortes e programáticos, remediando o fisiologismo e a desagregação partidária vigentes desde as primeiras experiências democráticas no Brasil até o período em questão. Isso se daria por uma maior responsabilização do legislativo na elaboração e implementação de políticas, pois a adoção do sistema parlamentarista faria com que o legislativo dividisse a responsabilidade do governo com o executivo, exigindo que o fisiologismo baseado na troca de favores não exista mais, fortalecendo a estruturação dos partidos doutrinariamente. Os parlamentaristas citaram com frequência a trajetória política de outros países, como Espanha, França, Grécia, Portugal e Itália, que não possuíam um sistema partidário bem consolidado quando adotaram o parlamentarismo, mas que acabaram por ter um regime democrático bem estabelecido.

Os defensores do sistema presidencialista se defenderam através da pressuposição de que para a criação de um sistema parlamentarista é necessário já possuir um sistema partidário estabelecido para que o regime seja estável. Dessa forma, não seria o parlamentarismo o fator que favorece a consolidação dos partidos e da democracia, mas sim partidos bem consolidados que estabilizariam o regime democrático. O fato do país ainda não possuir partidos fortes seria um fator contrário a implementação do sistema parlamentarista.

Os presidencialistas também se defenderam da acusação de que é este sistema que produz um sistema partidário fraco. Para eles, o problema central seria a hipertrofia do Executivo e o papel secundário que o Legislativo teve durante o regime democrático brasileiro. A iniciativa do Congresso Nacional estaria sufocada e inibida. Dessa forma, os presidencialistas também eram críticos em relação ao regime vigente, propondo um novo equilíbrio de forças na divisão dos poderes. Sem o equilíbrio entre Executivo e Legislativo, não haveria consolidação do sistema partidário mesmo com a implementação do parlamentarismo, pois o fisiologismo continuaria com os partidos ainda interessados em sustentar o Governo em troca de recursos do poder.

Os parlamentaristas, no entanto, contra-argumentavam a ideia de um presidencialismo com Legislativo fortalecido, pois este favoreceria as crises institucionais no sentido de que o Legislativo teria mais poder de veto, impedindo e barrando políticas do Executivo mais do que de propondo soluções. Dessa forma, seria um sistema marcado mais pelo conflito do que pela cooperação. Para sustentar seu argumento, afirmavam que nos regimes democráticos anteriores o Legislativo possuía muito menos poder que o Executivo e já era responsabilizado pelas crises institucionais e inaba-

bilidade administrativa do Governo. Apenas equilibrar a distribuição de poderes, portanto, não seria suficiente para a estabilidade democrática. A solução seria mudar o sistema de governo para alterar a forma com que os poderes se relacionariam, não como os poderes seriam distribuídos.

Instabilidade

Constituintes parlamentaristas trouxeram à tona com frequência o tema da instabilidade política. Essa seria uma característica constante na história política do país, e o sistema presidencialista teria sido fundamental para ocasionar as crises políticas no Brasil. O presidencialismo seria a raiz da fragilidade democrática e causadora de fragilidades institucionais devido ao caráter personalista e imperial do nosso sistema político, permitindo que golpes de estado e regimes autoritários surgissem com certa facilidade. Para justificar essa visão, os parlamentaristas lançavam mão de longos discursos sobre a história política do país, desde a Proclamação da República até o Regime Militar, e argumentavam que era o presidencialismo que possibilitava a emergência de crises políticas.

Uma das características mais criticadas do presidencialismo foi a falta de mecanismos flexíveis capazes de fazer o regime se moldar às diferentes situações e crises que emergiriam ao longo do tempo. Com o prolongamento de crises, os presidentes em exercício perderiam o apoio popular e parlamentar, e a única solução democrática seria esperar terminar o mandato do presidente. Porém esta não seria a melhor forma de lidar com crises graves. Para solucioná-las poder-se-ia ainda abrir mão do regime democrático através de um golpe que destituiria o presidente da república, ou através de medidas autoritárias por meio das quais os presidentes reivindicariam mais poderes para lidar com a situação de crise. O parlamentarismo ajudaria a evitar crises por dois motivos. O primeiro seria incentivar os chefes do executivo a terem mais responsabilidade governamental, serem menos corruptos e menos centralizadores e autoritários, dialogando mais com o Congresso, uma vez que poderiam ser substituídos caso perdessem o apoio da maioria do parlamento. O segundo motivo seria a facilidade em retirar democraticamente o chefe do executivo do poder, sem a necessidade de golpes ou questionamentos legais. Dessa forma, a principal vantagem do parlamentarismo, segundo os constituintes, seria sua flexibilidade em lidar com situações de crise, pois teria mecanismos para substituir governantes sem agravar a situação com ameaças à continuidade de instituições democráticas, além de incentivar os governantes a não desviarem seu comportamento de forma a desagradar a opinião pública. Diversos parlamentaristas apontaram, inclusive, que esse recurso seria uma boa forma de manter os militares longe da tentação de tomar o poder novamente,

pois jamais precisariam intervir em situações de crise.

Os presidencialistas pouco tocaram no assunto, e mal defenderam o presidencialismo das acusações de ter colaborado com a instabilidade na política brasileira. Mas apontaram que o parlamentarismo também está sujeito a instabilidades. A divisão do comando governamental poderia provocar uma inibição do poder de decisão. O parlamentarismo, assim como o presidencialismo, também estaria sujeito a se converter em regime ditatorial quando ocorre uma centralização muito grande em torno de quem obtivesse mais poder. Citam como exemplo a Itália de Mussolini e a Alemanha de Hitler.

O único ponto defendido em relação ao presidencialismo foi de que neste sistema de governo não correria-se o risco, como poderia ocorrer no parlamentarismo, de se destituir o chefe de governo com frequência. Assim, o presidencialismo seria mais estável por dar segurança ao presidente, enquanto que o parlamentarismo estaria suscetível a uma maior insegurança e possibilidade de mais instabilidade. Esse argumento foi rebatido pelos parlamentaristas de duas formas. A primeira mais óbvia, de que a derrubada de um gabinete teria fundamento constitucional, e estaria dentro da ordem legal, enquanto que no presidencialismo não haveria possibilidade de retirar o governante do poder antes do prazo estabelecido, a não ser através de um golpe, rompendo a lei e a ordem social, gerando mais crises. A segunda forma de defesa foi observando a história política brasileira. Foi apontado que desde a implantação de nosso sistema presidencialista em 1889, a média de permanência no cargo dos ex-presidentes foi de apenas dois anos e dez meses.

Candidatos

Os constituintes parlamentaristas levantaram com mais frequência a questão de que a escolha do sistema de governo estaria vinculada aos interesses eleitorais imediatos dos partidos. Para este grupo, a manutenção do presidencialismo seria um golpe institucional. Isso seria resultado de uma visão imediatista e egoísta dos pequenos partidos de esquerda, inclusive com acusações de que Lula (do PT) e Brizola (do PDT) estariam buscando superar a fragilidade na esfera parlamentar de seus partidos, apelando para o personalismo carismático e messiânico para favorecer seus projetos eleitorais. Para os parlamentaristas, a esquerda presidencialista estaria tão “cega” em busca de seu objetivo que chegaria ao paradoxo de se unir com o governo Sarney e as Forças Armadas, inimigos históricos da esquerda, para concretizar a manutenção do presidencialismo.

Os presidencialistas quase não levantaram a questão, pois eram eles os acusados de interesse com argumentos mais contundentes. O argumento de defesa usado pela

esquerda presidencialista foi de que o parlamentarismo era enxergado por eles como um “golpe branco”, uma forma alternativa e ilegítima que as elites que estavam no poder procuravam para se manter no poder, visto que ainda teriam controle sobre o parlamento. Com isso, acusam parte do PMDB e do PFL de serem parlamentaristas devido a má imagem que Sarney possuía após a crise financeira, fazendo com que estes partidos perdessem prestígio no eleitorado, impossibilitando que surgisse um candidato presidencial. Dessa forma, a alteração para o parlamentarismo seria uma forma de se prevenir frente à vontade popular de renovação no poder.

Sarney

Sarney foi citado com frequência, direta e indiretamente, com acusações de intervir nas decisões da Constituinte, principalmente em torno da definição do sistema de governo e da duração de seu mandato. Uma das principais acusações que os parlamentaristas faziam ao Presidente da República foi de ter organizado a formação do Centrão, agregando a direita em torno da reforma regimental para que fosse possível alterar as decisões feitas pela Comissão de Sistematização. Além disso, também foi acusado de favorecer a concessão de emissoras de televisão e rádio, além de outros favores políticos como distribuição de cargos, para parlamentares que apoiassem as propostas presidencialista e de 5 anos de mandato. No dia da definição do sistema de governo, outra acusação foi de que governadores de alguns estados teriam pressionado constituintes de seu partido a votarem pelo presidencialismo, atendendo ao pedido de José Sarney.

Foi curiosa também a acusação de que Sarney teria influenciado Saulo Ramos, Consultor Geral da República, a publicar o livro “Assembleia Constituinte - Natureza Extensão e Limitação dos seus Poderes”. Nele, o autor teria defendido a tese de que a Assembleia Nacional Constituinte teria poderes limitados, pois estaria condicionada à Constituição da qual derivou. Como a Constituinte havia sido convocada sob a égide da constituição militar, uma das limitações dos parlamentares seria a impossibilidade de alterar o sistema de governo.

Outra história em que fica evidente o poder de influência de Sarney sobre a Constituinte está na justificativa de Brandão Monteiro, do PDT, por ter expulsado dois parlamentares de seu partido. Os deputados João de Deus e Feres Nadar teriam tido posicionamentos opostos aos firmados pela bancada do PDT. A justificativa para a expulsão seria o fato de terem assinado a proposta do Centrão, votado a favor da alteração do regimento interno, e terem assinado as emendas substitutivas do Centrão. Em conversas com os constituintes antes da expulsão, Brandão Monteiro afirma que Feres Nadar teria se justificado de forma explícita que, por ter vindo do PDS, possuía

vínculos estreitos com Sarney e que devia favores a ele. Com isso não poderia deixar de votar pelas pautas de interesse do Presidente. Este é um exemplo concreto de como Sarney conseguia de fato influenciar o comportamento de alguns constituintes.

Forças Armadas

Apesar de pouco frequente, é possível encontrar nos discursos constituintes afirmações que levam a uma relação entre as Forças Armadas e a defesa do sistema presidencialista. Segundo os parlamentaristas, o Ministro do Exército, General Leônidas Pires Gonçalves, teria afirmado publicamente que sua posição seria em favor do presidencialismo. Este teria não apenas afirmado defender tal sistema de governo, como também teria dito que não admitiria o parlamentarismo. A preferência dos militares pelo presidencialismo adviria do desejo de continuarem exercendo uma espécie de “tutela” sobre o regime democrático. Com o presidencialismo, as Forças Armadas manteriam prerrogativa de intervir na chefia do executivo em situações de crise, ou mesmo através de golpe caso fosse necessário destituir algum presidente, corrigindo “erros” do eleitorado em escolher políticos incompetentes, como já teria ocorrido em outras épocas segundo o próprio Ministro do Exército. Dessa forma, os militares continuariam pairando acima da Constituição.

Plebiscito

O argumento da necessidade de um plebiscito para que se alterasse o sistema de governo foi uma das principais pautas utilizadas pelos presidencialistas. Muitos salientavam a importância de discutir com o eleitorado uma mudança de tamanha magnitude. Uma justificativa recorrente para tal foi o fato de que durante a campanha para as eleições de 1986, ano em que os constituintes foram eleitos, não foi feito um debate sobre o tema. Muitos argumentavam que só o povo teria respaldo para promover tal mudança, pois somente estes seriam detentores do poder constituinte absoluto e originário, sendo então a única fonte de soberania para mudar o modelo instituído pelos fundadores do Estado. E para legitimar o discurso de que o povo seria resistente à mudança, o resultado do plebiscito de 1963 foi fartamente explorado. O resultado dessa consulta popular teria sido uma resposta frente ao golpe parlamentar, segundo os constituintes presidencialistas, que ocorreu em 1961. E mais ainda, este resultado seria uma manifestação “pura” de aprovação do presidencialismo, uma vez que o presidente em exercício na época, João Goulart, não possuía prestígio à altura do resultado do plebiscito. Dessa forma, haveria uma ilegitimidade na implementação do parlamentarismo devido ao repúdio histórico que o povo teria feito a este sistema de governo. Aqui, novamente os presidencialistas defendiam que decidir pelo parla-

mentarismo seria uma forma da elite já estabelecida no poder se manter no governo, um golpe para acobertar uma crise econômica e de credibilidade política.

Poucos parlamentaristas se manifestaram em torno da ideia de um plebiscito. Houve quem concordasse com os presidencialistas de que manter Sarney no poder ao mesmo tempo em que se implantasse o parlamentarismo resultaria em uma grave crise política. Mas ao invés de propor uma consulta popular com relação a adoção do sistema de governo, foi proposto um plebiscito que se referisse ao tempo de mandato que restaria ao presidente, como alguns presidencialistas também propuseram. Houve também a preocupação de refutar a tese de que só o povo poderia decidir sobre a alteração do sistema de governo, pois não teria sentido uma Constituinte possuir soberania para propor mudanças de uma Constituição inteira com exceção desta questão. Inclusive haveria um paradoxo, segundo os parlamentaristas, pois quem defenderia isso seria justamente aqueles grupos que mais defenderiam a soberania da Constituinte. E ainda houve um parlamentarista que se preocupou com a possibilidade de um “buraco negro”, uma possibilidade de não decisão quanto ao tema, e propôs a convocação de um plebiscito em 30 dias caso isso ocorresse.

Diretas

A pauta de eleições diretas para a escolha do chefe do Executivo esteve muito atrelada à questão anterior. Na defesa das eleições diretas, com frequência era mencionado o movimento das “Diretas Já” como reflexo da vontade popular em escolher o seu presidente de forma direta. Para os presidencialistas, seria um contrassenso frustrar as aspirações do eleitorado, mantendo o povo afastado das decisões do governo. A legitimidade do novo regime democrático só seria conquistada através da politização da população, e isso se daria apenas através da participação ativa do povo no momento que seria o ápice da cidadania política, a escolha de seus representantes de forma direta. A estabilidade e continuidade da transição democrática dependeria da incorporação da Nação no processo político, e nada seria mais mobilizador do que escolher o chefe de governo.

Algumas acusações aos parlamentaristas se repetem, como o fato de que a implementação do parlamentarismo e a instituição do voto indireto seria visto como resultado de conchavos e acertos das elites para se perpetuarem no poder com o retorno de uma espécie de Colégio Eleitoral dos tempos do regime militar. Seria instituir um mecanismo civil para reproduzir o governo ditatorial anterior. Inclusive acusavam Sarney de ter se associado aos militares para não deixar que a emenda Dante de Oliveira vencesse, impedindo que fosse instituído o voto direto já em 1984. Por isso, implementar o voto indireto era visto pelos presidencialistas como um novo

golpe contra a soberania popular.

Os parlamentaristas pouco contra-argumentaram. Os que se manifestaram se mostraram favoráveis a eleição direta para Presidente da República. Houve até um reconhecimento de que eleição indireta para Presidente seria inviável no Brasil, devido a grande expectativa do povo em torno de eleições diretas imediatas. Porém nenhum esclareceu uma proposta concreta de como funcionaria tal sistema parlamentarista, ou como seria a distribuição de poderes entre Presidente e Primeiro Ministro. Mas a possibilidade de eleições indiretas foi descartada até pelos parlamentaristas.

Centrão

Apesar do fato de que foram mais constituintes presidencialistas que mencionaram o Centrão em seus discursos, o conteúdo crítico a este grupo suprapartidário também foi encontrado entre os parlamentaristas. A crítica ao Centrão estava associada ao seu vínculo com Sarney, e seus membros eram qualificados como pertencentes à extrema direita (ligados à UDR e UBE) sendo assim resquício do regime autoritário. A criação do Centrão era vista como uma influência do governo no processo constituinte, com intenção de recuperar o mandato de 5 anos para Sarney e derrubar a proposta parlamentarista que saiu vitoriosa da Comissão de Sistematização. Foram feitas acusações ao presidente com afirmações de que, para angariar apoio a seus interesses, Sarney teria distribuído concessão de canais de rádio e televisão, verbas governamentais, cargos, obras e diversos outros favoreces políticos. Tudo em troca de assinaturas e votos em favor do projeto do Centrão. Houve também uma defesa no sentido de que o PMDB deveria se afastar do governo Sarney, uma vez que este teria perdido toda a confiança popular e se afastava do que o partido teria lutado em praça pública no período.

Alguns integrantes do Centrão se manifestaram em defesa própria. A principal questão foi procurar desvincular o grupo das pautas defendidas por Sarney, a aprovação do presidencialismo e dos 5 anos de mandato. Segundo estes constituintes, no Centrão tais pontos não fariam parte dos assuntos discutidos internamente, e nenhum integrante estaria autorizado a falar em nome do Centrão com relação a tais questões.

Modernização

A palavra “moderno” esteve muito atrelada ao parlamentarismo nas palavras dos que defendiam este sistema. Apesar disso, praticamente não se encontram justificativas apresentadas pelos constituintes para entender o motivo. O máximo que foi dito sobre isso foi que o parlamentarismo foi fruto de uma evolução, e não uma pura invenção de intelectuais, pensadores, românticos ou acadêmicos. Tal sistema teria

nascido na Inglaterra para conter o poder do rei, e permitir que o povo participasse no governo. A ideia de evolução aqui é tão forte que argumentou-se que haveria uma trajetória quase natural na evolução dos sistemas de governo. Primeiramente existira o Estado absolutista, que evoluiria para outras formas atenuadas de autoritarismo, tendo como o parlamentarismo o último estágio evolutivo do processo.

Para defender o caráter “moderno” do presidencialismo, os presidencialistas resgataram uma argumentação bastante utilizada por eles em outros tópicos: participação popular. Para estes, modernizar as instituições políticas brasileiras seria, em primeiro lugar, legitimá-las. Mas a legitimação do poder moderno necessariamente deveria passar pelo povo e sua participação no processo democrático. Ou seja, novamente resgata-se o tema da participação através da eleição direta para qualificar o presidencialismo. Outros constituintes defenderam que a emenda Humberto Lucena seria moderna pois redefiniria o papel do legislativo no processo decisório. Não apenas haveria um fortalecimento do legislativo através do aumento de atribuições ao Congresso controlando e fiscalizando os atos do governo, mas também cooperando e interagindo com o Poder Executivo. Mas na argumentação não especificou-se exatamente como o legislativo seria fortalecido ou como cooperaria com o executivo.

Mandato de Sarney

Essa foi a questão mais levantada no período relacionado ao sistema de governo. Era muito frequente a manifestação do apoio a um sistema de governo juntamente com a manifestação do apoio ao tempo de mandato de Sarney. Um ponto interessante é que, até a votação da emenda Humberto Lucena, nos discursos em que tratavam sobre o sistema de governo, nenhum constituinte manifestou apoio a proposta de 5 anos de mandato para Sarney.

Presidencialistas e parlamentaristas acusavam a existência de constituintes que apoiavam os 5 anos de mandato para Sarney desde que isso assegurasse a vitória do parlamentarismo. Inclusive acusavam Ulysses Guimarães de estar negociando e fazendo pressão em torno de um maior tempo de mandato para Sarney para que o parlamentarismo vencesse. Muitos afirmavam que votar pelos 5 anos de mandato para Sarney seria ir contra a vontade popular, um golpe para fazer com que a elite se mantivesse no poder por mais um tempo, em uma tentativa de se reorganizar e recuperar o prestígio perdido pela má administração do presidente da república. As acusações de que o Centrão articulava acordos para a aprovação dos 5 anos também foi frequente. Fora da constituinte, os militares, a mídia e os setores empresariais também foram apontados como defensores de Sarney.

Parlamentaristas frisaram várias vezes que escolher parlamentarismo juntamente

com um mandato de 5 anos para Sarney seria o pior cenário possível para a transição democrática. Prolongar o mandato de Sarney só faria com que a crise se acentuasse ainda mais, e quem levaria a culpa seria o novo sistema de governo, fazendo com que a população entrasse em descrença com a nova ordem institucional.

Uma preocupação recorrente era o fato de que a escolha pelo presidencialismo fortaleceria a tendência pelos 5 anos de mandato para Sarney. Como a emenda Humberto Lucena, que instituía o presidencialismo, seria votada antes da emenda que tratava do tempo de mandato de Sarney, alguns constituintes afirmavam que se essa primeira vitória fosse concedida a Sarney, muito facilmente ele conquistaria o tempo de mandato desejado posteriormente. Por este motivo, foram diversas as acusações de que PT e PDT estariam votando pelo presidencialismo e ajudando Sarney a dar um importante passo em direção à extensão de seu mandato.

Por todos esses motivos, alguns constituintes se manifestaram no sentido de que houvesse um esforço e esclarecimento de que as duas questões, sistema de governo e tempo de mandato de Sarney, fossem independentes e desvinculadas uma da outra. Tanto presidencialistas como parlamentaristas se manifestaram para que fosse dada atenção em separado para as duas pautas.

Pode-se verificar, dessa forma, que esta etapa do processo constituinte foi marcada pelo debate com a emergência de argumentos em defesa de cada um dos sistemas de governo. É neste momento que torna-se possível verificar o ambiente favorável à deliberação proporcionado pelo ambiente Constituinte, dando força ao papel das ideias na definição das instituições da época. Mesmo que alguns desses discursos estejam vinculados a um caráter pragmático, podemos identificar os motivos pelos quais os constituintes defendiam normativamente seus posicionamentos frente à questão do sistema de governo. Com o predomínio de manifestações parlamentaristas, surgiram preocupações com o desenvolvimento e consolidação do sistema partidário e do regime democrático e uma busca por maior valorização do legislativo, frente ao personalismo do Executivo. A virtude de uma mudança para o parlamentarismo seria a maior flexibilidade do regime frente a situações de crise, e dificultaria o surgimento destas pois forçaria um maior diálogo entre Legislativo e Executivo, e também afastaria a possibilidade de intervenção militar para reestabelecimento da ordem democrática. Já para os presidencialistas, o principal argumento utilizado foi o da soberania popular, com a participação direta do povo na escolha legítima do chefe do Executivo, demanda esta que vinha desde a campanha das “Diretas Já”. No entanto, foram os presidencialistas que receberam acusações mais fortes de pragmatismo, tanto por estarem vinculados a Sarney (acusado diversas vezes de interferir no processo constituinte) quanto por terem candidatos fortes em seu partido para as eleições presidenciais seguintes, com Lula e Brizola.

Seção II - Votação da Emenda Humberto Lucena

Os trabalhos da Comissão de Sistematização se encerraram no dia 24/11/1987, fazendo com que a etapa final de discussão e votação do projeto de Constituição em plenário se iniciasse. A questão do sistema de governo ainda estaria indefinida e sujeita a muita disputa política. Após quase 4 meses de discussão em plenário, a definição do sistema de governo foi votada, no dia 22/03/1988. A emenda Humberto Lucena propunha a manutenção do presidencialismo. A tabela 6 mostra o resultado final, e a tabela 7 mostra a distribuição dos votos por partido, incluindo o PSDB, que viria a ser criado ainda durante a Constituinte, posteriormente a esta votação.

Tabela 6: Resultado da votação da Emenda Humberto Lucena

Emenda Humberto Lucena	No.	Col %
Abstenção	3	0.5
Não	212	37.9
Sim	344	61.5
Total	559	100.0

Fonte: Constituinte88.dta

Tabela 7: Votação da Emenda Humberto Lucena por partido

	Partido													Total
	PCB	PCdoB	PDC	PDS	PDT	PFL	PL	PMDB	PSB	PSDB	PT	PTB	PTR	
														No.
Abstenção	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	3
Não	3	5	3	13	0	20	3	100	5	52	0	7	1	212
Sim	0	0	4	19	25	110	5	152	0	2	15	12	0	344
Total	3	5	7	32	25	130	8	254	5	54	16	19	1	559
														%
Abstenção	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	6.3	0.0	0.0	0.5
Não	100.0	100.0	42.9	40.6	0.0	15.4	37.5	39.4	100.0	96.3	0.0	36.8	100.0	37.9
Sim	0.0	0.0	57.1	59.4	100.0	84.6	62.5	59.8	0.0	3.7	93.8	63.2	0.0	61.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pearson chi2(24) =	165.6346	Pr	=	0.000										

Fonte: Contituinte88.dta

Como pode-se verificar, foram os partidos progressistas que fecharam questão em torno do assunto. PSB, PCB e PC do B foram unanimemente parlamentaristas. Apenas PDT e PT foram presidencialistas de forma unânime (excetuando-se a abstenção

de um petista). O PFL foi o único partido que foi presidencialista de forma não unânime, porém de forma majoritária. O futuro PSDB foi praticamente unânime em favor do parlamentarismo. O restante foi presidencialista de forma dividida.

Outra forma de ver a relação entre progressistas/conservadores e escolha do sistema de governo, é com a utilização das notas atribuídas pelo DIAP ao desempenho de cada um dos constituintes. Em “Quem foi Quem na Constituinte”(1988) , o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar elaborou um trabalho com o objetivo de classificar quais seriam os constituintes mais progressistas, analisando como cada um deles votou em questões de interesse para a classe trabalhadora. Dessa forma, o DIAP atribuiu notas aos constituintes de acordo com a avaliação de seu desempenho em votações que diziam respeito a direitos sociais e trabalhistas. A tabela 8 mostra a relação entre a votação na emenda presidencialista Humberto Lucena e as notas atribuídas pelo DIAP:

Tabela 8: Votação da Emenda Humberto Lucena por nota do DIAP

	Nota DIAP					Total No.
	0 a 2,5	2,5 a 5,0	5 a 7,5	7,5 a 10	s/i	
Abstenção	1	0	0	1	1	3
Não	17	33	68	93	1	212
Sim	144	75	56	62	1	338
Total	162	108	124	156	3	553
						%
Abstenção	0.6	0.0	0.0	0.6	33.3	0.5
Não	10.5	30.6	54.8	59.6	33.3	38.3
Sim	88.9	69.4	45.2	39.7	33.3	61.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fisher's exact =	0.000					

Fonte: Contituinte88.dta

A tabela indica a tendência de que os constituintes mais progressistas (aqueles que votaram em maior consonância em favor da ampliação de direitos sociais e trabalhistas) votaram contra a emenda Humberto Lucena, ou seja, foram contra o presidencialismo. É bem clara a relação inversa entre notas do DIAP e porcentagem de apoio ao presidencialismo. É notável também o fato de que o parlamentarismo prevaleceu, ainda que de forma dividida, entre os constituintes com nota superior a 5, enquanto o presidencialismo foi quase unânime entre os constituintes com nota inferior a 2,5. Foi entre os constituintes com menor nota que o presidencialismo obteve

apoio com diferença considerável em relação ao parlamentarismo.

Também podemos verificar como foi o apoio dado à proposta presidencialista no Centrão. Aqui encontra-se o problema de definir quem fazia parte deste grupo suprapartidário, uma vez que critérios diversos podem ser adotados. Apresentamos nas tabelas abaixo três critérios utilizados pela literatura para identificar quem fez parte do Centrão: 1) baseado no trabalho do DIAP, que identificou os parlamentares que faziam parte do Centrão; 2) baseado no site da Câmara dos Deputados, com as informações biográficas de cada constituinte; 3) baseado na votação da emenda No. 1 substitutiva ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que promoveu a alteração do regimento interno, e que pode ser considerada a primeira deliberação da qual o “Centrão” saiu vencedor na Assembléia Constituinte, demonstrando sua força política.

Na tabela 9 verifica-se que, em qualquer dos critérios utilizados, o presidencialismo obteve maior apoio entre aqueles que pertenciam ao grupo do Centrão. Na definição do Centrão de acordo com a votação na emenda No 1 foi necessário incluir aqueles que acabaram por não votar, pois Mário Covas comandou uma tentativa de obstrução da votação, reduzindo o número de votantes. Baseado neste critério 69,2% dos que votaram na emenda presidencialista faziam parte do Centrão, enquanto 74,5% dos que rejeitaram a emenda fizeram parte da tentativa de obstrução. Com base nos dados do DIAP, a proporção de presidencialistas que faziam parte do Centrão diminuiu para 53,2%, mas a porcentagem dos parlamentaristas que não faziam parte do Centrão aumenta para 86,3%. Já no último critério, o das biografias que constam no site da Câmara dos Deputados, a maioria que teria votado na emenda presidencialista, 68% seria de não-integrantes do Centrão. Porém a rejeição a emenda aumenta ainda mais entre os Constituintes que não faziam parte do Centrão, agora em 93,%. Fica claro, portanto, que os parlamentaristas predominantemente não faziam parte do Centrão, enquanto os presidencialistas tendiam a fazer parte deste grupo, em maior ou menor proporção dependendo do critério utilizado.

Pode-se observar que o número de membros do Centrão varia bastante entre os três critérios, de 123 a 285 parlamentares. Na tabela 10, utilizaremos um cruzamento destas três fontes, para obtermos um número de constituintes que em algum momento foi julgado como integrante do Centrão. Dessa forma obtém-se um total de 306 constituintes. Na tabela 10 apresentaremos o apoio que a emenda Humberto Lucena recebeu entre diversos grupos suprapartidários:

Dividindo-se a Constituinte entre estes grupos, nota-se a importância do Centrão na definição do sistema de governo. 73,8% dos presidencialistas faziam parte do Centrão, sendo que 83% dos membros deste grupo votaram a favor da emenda Humberto Lucena. Não apenas este grupo era majoritariamente presidencialista como também

Tabela 9: Votação da Emenda Humberto Lucena pelo Centrão

Emenda Humberto Lucena				
	Abstenção	Não	Sim	Total
Emenda No. 1				
Abstenção	1	1	2	4
Não	0	7	7	14
Sim	1	46	238	285
Não votou	1	158	97	256
Total	3	212	344	559
Abstenção	33.3%	0.5%	0.6%	0.7%
Não	0.0%	3.3%	2.0%	2.5%
Sim	33.3%	21.7%	69.2%	51.0%
Não votou	33.3%	74.5%	28.2%	45.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Diap\Centrao				
Não	2	183	161	346
Sim	1	29	183	213
Total	3	212	344	559
Não	66.7%	86.3%	46.8%	61.9%
Sim	33.3%	13.7%	53.2%	38.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
CD\Centrao				
Não	3	199	234	436
Sim	0	13	110	123
Total	3	212	344	559
Não	100.0%	93.9%	68.0%	78.0%
Sim	0.0%	6.1%	32.0%	22.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Fisher's exact =	0.000			

Fonte: Constituinte88.dta

teve um peso muito grande na decisão em relação ao presidencialismo. É curioso notar que a direita que não fazia parte do Centrão estava dividida em torno do tema, e que a esquerda foi majoritariamente presidencialista. Outra informação interessante da tabela é sobre o comportamento do PMDB que não fez parte do Centrão. 77,1% deste grupo foi contra o presidencialismo, tendo mobilizado 60,4% dos votos em favor do parlamentarismo.

Outra forma interessante de dividir a Constituinte é entre ex-arenistas e ex-MDBistas. Parte da literatura que analisa as votações deste período (Kinzo, 1990; Madeira, 2011) afirma que a filiação partidária do período do regime militar poderia influenciar bastante no processo decisório da Constituinte. Segundo estes autores, era

Tabela 10: Votação da Emenda Humberto Lucena por grupos suprapartidários

	Grupos Suprapartidários				Total No.
	Centrao	Direita nao Centrao	Esquerda	PMDB nao Centrao	
Abstenção	1	0	1	1	3
Não	51	18	15	128	212
Sim	254	14	39	37	344
Total	306	32	55	166	559
					%
Abstenção	0.3%	0.0%	1.8%	0.6%	0.5%
Não	16.7%	56.3%	27.3%	77.1%	37.9%
Sim	83.0%	43.8%	70.9%	22.3%	61.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
					%
Abstenção	33.3%	0.0%	33.3%	33.3%	100.0%
Não	24.1%	8.5%	7.1%	60.4%	100.0%
Sim	73.8%	4.1%	11.3%	10.8%	100.0%
Total	54.7%	5.7%	9.8%	29.7%	100.0%
Fisher's exact =	0.000				

Fonte: Contituinte88.dta

de se esperar que houvesse certa coerência dos constituintes remanescentes de ambos os partidos militares com suas antigas legendas mensurada pela consistência ideológica de suas posições. Por estarem dispersos em diversos partidos, os ex-MDBistas concentrados no PMDB e partidos à esquerda deste, e os ex-arenistas distribuídos em todos os outros partidos com exceção do PT, torna-se relevante verificar se realmente existiu certa coerência entre estes dois grupos. Sendo assim, a tabela 11 apresenta o apoio à emenda Humberto Lucena agrupado de acordo com o partido ao qual os constituintes faziam parte durante o regime militar:

Nota-se que a antiga ARENA foi majoritariamente presidencialista, com 77,22% dos votos favoráveis a emenda Humberto Lucena. Esse grupo foi responsável por 60,5% dos votos favoráveis ao presidencialismo. O MDB se dividiu quanto à questão do sistema de governo, sendo ligeiramente favorável ao parlamentarismo. E foi este grupo que angariou 70,5% dos votos em favor do parlamentarismo.

Ainda com relação à análise das votações em plenário, podemos lançar mão do uso do W-NOMINATE para vermos a distribuição espacial dos constituintes, controlando por partido, pertencimento ao Centrão e posicionamento em relação a emenda Humberto Lucena. O W-Nominate é um método estatístico criado por Poole e Rosenthal (1985; 1991), baseado na teoria espacial do voto, que estima pontos ideais de legisladores e os representa em coordenadas espaciais. Dessa forma, ao representar as

Tabela 11: Votação da Emenda Humberto Lucena por partidos do regime militar

	ARENA	MDB	Total
Abstenção	0	1	1
Não	41	98	139
Sim	139	86	225
Total	180	185	332
			Col%
Abstenção	0.0%	0.54%	0.27%
Não	22.78%	52.97%	38.8%
Sim	77.22%	46.49%	61.64%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
			Row%
Abstenção	0.0%	100.0%	100.0%
Não	29.5%	70.5%	100.0%
Sim	61.78%	38.22%	100.0%
Total	49.32%	50.68%	100.0%
Fisher's exact =	0.000		

Fonte: Contituinte88.dta

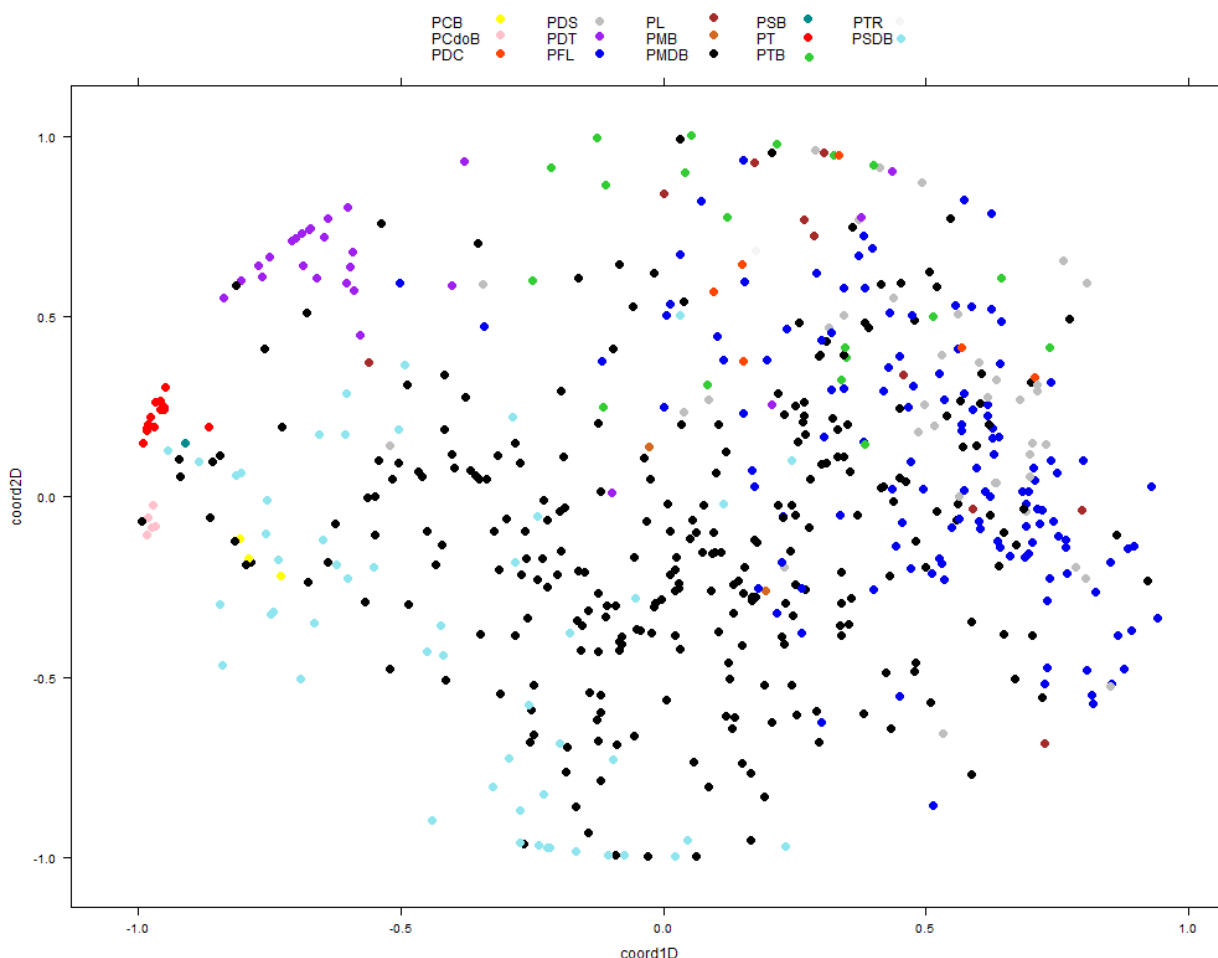
preferências individuais e políticas como um ponto em um espaço, podemos verificar clivagens entre os constituintes e a distribuição de suas preferências. Este tipo de estimação estatística foi utilizado na Ciência Política brasileira para analisar a Câmara dos Deputados [Leoni \(2002\)](#); [Zucco Jr \(2009\)](#), a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 [Medeiros \(2013\)](#); [Freitas and Moura \(2009\)](#) e o STF [Ferreira \(2013\)](#).

O gráfico 1 mostra a distribuição espacial dos constituintes separados por partidos, a partir dos votos feitos em plenário. Nota-se que na primeira dimensão, na coordenada 1, os partidos se distribuem de forma coerente entre esquerda e direita no espectro ideológico. Os partidos de esquerda aparecem próximos e ao lado esquerdo do gráfico, os partidos mais heterogêneos aparecem dispersos por todo o gráfico, e os partidos de direita aparecem ao lado direito da imagem. Dessa forma, podemos estar mais seguros de que a distribuição dos constituintes se dá em relação ao espectro ideológico, deixando claro que havia uma distinção entre esquerda e direita.

O gráfico 2 mostra esta mesma dispersão, porém destacando o pertencimento ou não ao Centrão. Como era de se esperar, o gráfico mostra que os constituintes que pertenciam ao Centrão estavam mais concentrados à direita do espectro partidário, correspondente à agenda mais conservadora.

Agora, tendo uma noção de onde os partidos e o Centrão se posicionam no espectro ideológico, segundo o W-NOMINATE, apresentaremos o gráfico 3 com a divisão entre

Gráfico 1: Dispersão ideológica entre membros do plenário - Partidos

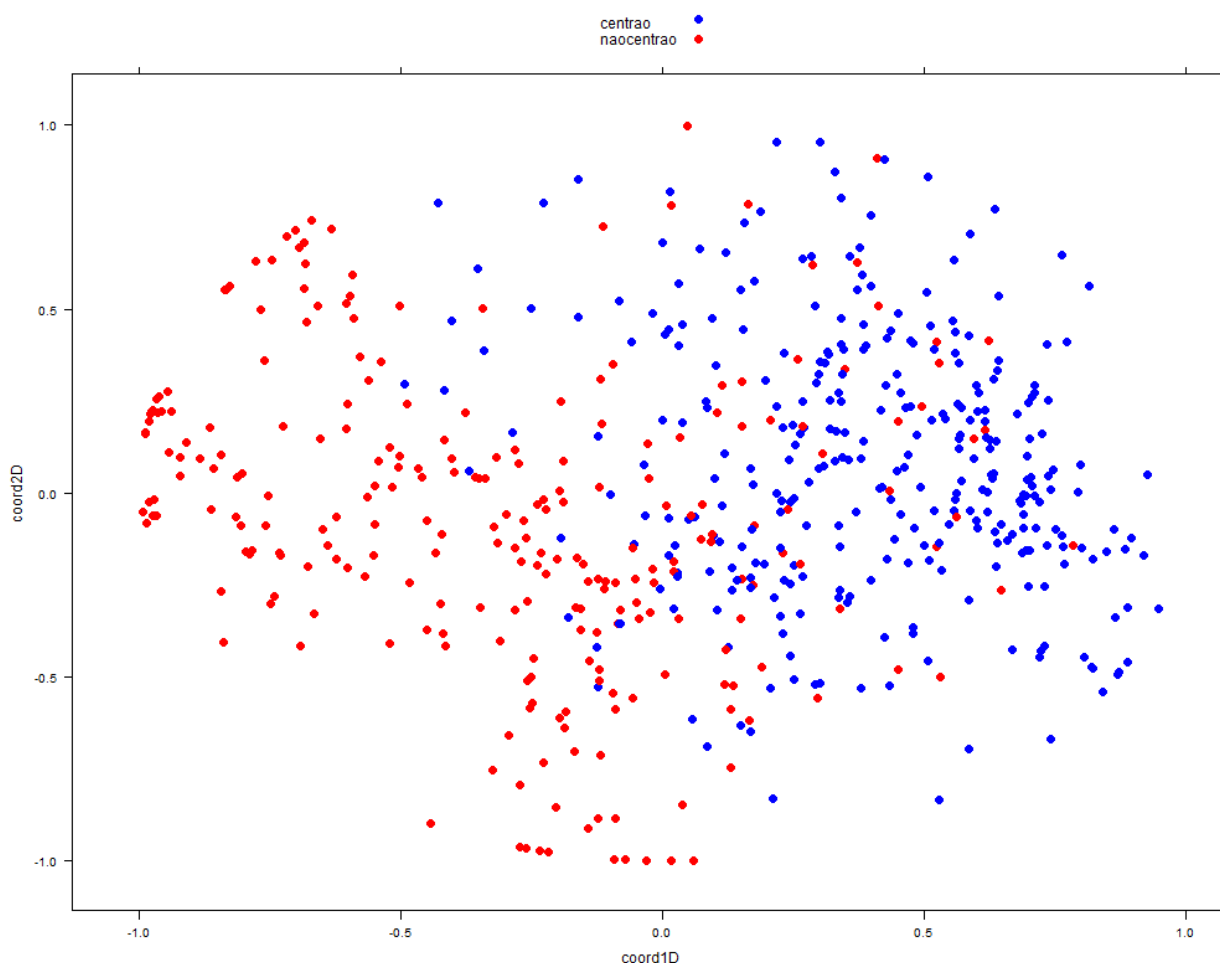


aqueles que apoiaram a emenda Humberto Lucena e os que foram contra. Observa-se que o predomínio de presidencialistas se dá ao lado direito do espectro ideológico, apesar de estar um pouco disperso do lado esquerdo também (devido aos votos presidencialistas do PT e PDT), enquanto os parlamentaristas se concentram na esquerda. Podemos comparar a dispersão ideológica entre os grupos do plenário através de boxplots, para podermos ter uma referência melhor do “median voter” e da distribuição da maioria dos integrantes de cada grupo.

Os gráficos 4, 5, 6 e 7 mostram boxplots com a representação da dispersão ideológica do plenário, dos partidos, do Centrão e dos parlamentaristas e presidencialistas.

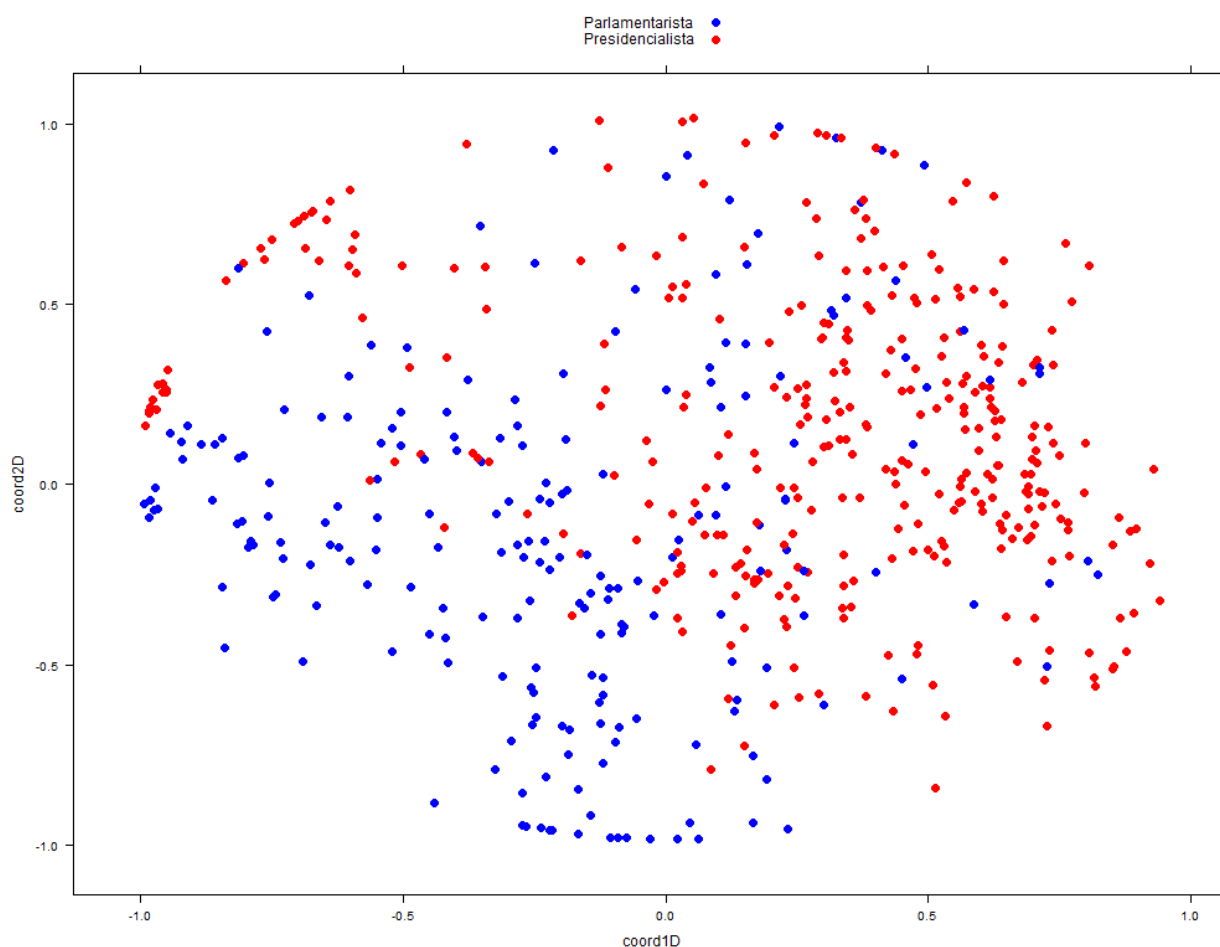
Quanto mais abaixo no gráfico estiver, mais localizado à esquerda do espectro ideológico o grupo estará. Assim, podemos verificar que o plenário possui uma certa tendência conservadora, com a maioria e a média dos constituintes presentes na parte superior do gráfico. O comportamento dos partidos se adequa bem ao esperado. Os partidos de esquerda se concentram bem na parte inferior, a formação do PSDB se

Gráfico 2: Dispersão ideológica entre membros do plenário - Centrão



justifica pelo seu caráter mais progressista em relação ao seu partido de origem, o PMDB se mostra bastante heterogêneo mesmo com a saída de vários membros para formar o PSDB, e os outros partidos mais concentrados acima no gráfico, no espectro mais conservador, com o PDS e o PFL sendo os mais conservadores. O Centrão também se mostra situado à direita, apesar de existirem constituintes de centro-esquerda no grupo. O inverso se dá com o grupo não-Centrão, concentrado mais à centro-esquerda do espectro ideológico, apesar de existirem direitistas neste grupo. Quando analisamos os parlamentaristas e presidencialistas, notamos que estes últimos se concentram predominantemente na parte superior do gráfico, indicando um viés conservador do grupo, apenas com alguns resíduos presentes no espectro mais progressista (PT e PDT). Os parlamentaristas, no entanto, se concentram na parte inferior, mais próximo da centro-esquerda do espectro ideológico.

Gráfico 3: Dispersão ideológica entre membros do plenário - Emenda Humberto Lucena



Seção III - A Divisão da Constituinte em Relação ao Sistema de Governo

Por meio das análises empreendidas até aqui, podemos afirmar a existência de quatro grupos no que diz respeito à definição do sistema de governo. O primeiro seria a esquerda presidencialista, representada pelo PT e PDT. Estes dois partidos, que foram unânimes em favor do presidencialismo, possuíam dois candidatos fortes e estavam à frente em pesquisas eleitorais que sondavam intenção de voto para presidente nas eleições seguintes. Brizola e Lula eram favoritos e poucos enxergavam o surgimento de outro político que pudesse fazer frente a estas candidaturas. O segundo grupo seria o de progressistas parlamentaristas, representado pelo PC do B, PCB, PSB e o PSDB. Estes eram partidos que eram unânimes (ou quase) em relação ao parlamentarismo, e, excetuando-se PT e PDT, eram os partidos mais à esquerda e progressistas do plenário. O terceiro grupo seria o PFL, majoritariamente presideci-

Gráfico 4: Boxplot - Dispersão ideológica

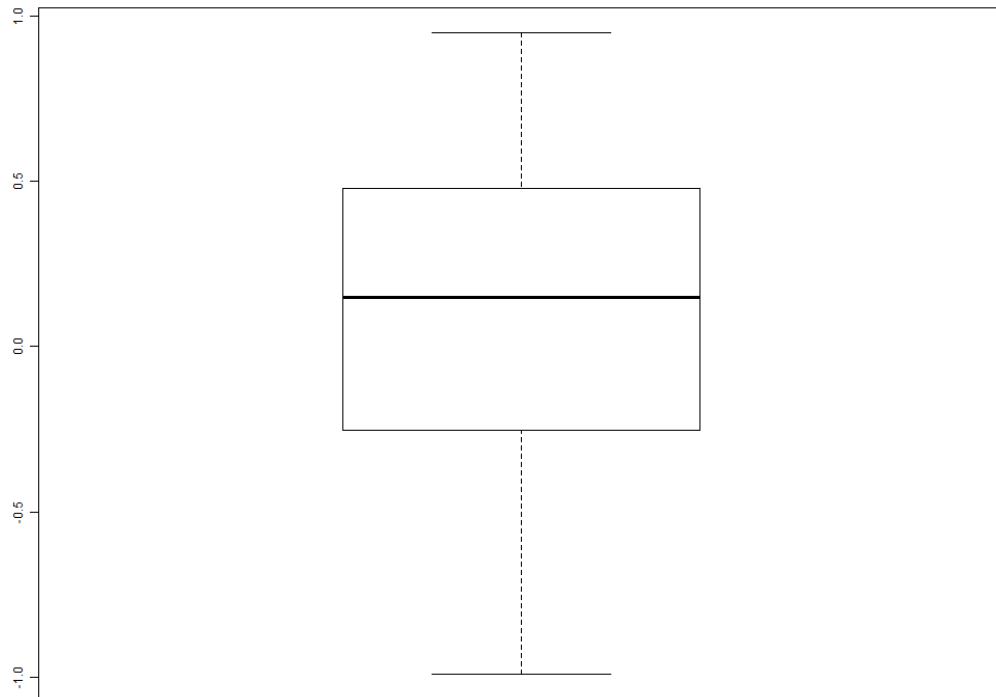


Gráfico 5: Boxplot - Dispersão ideológica - Partidos

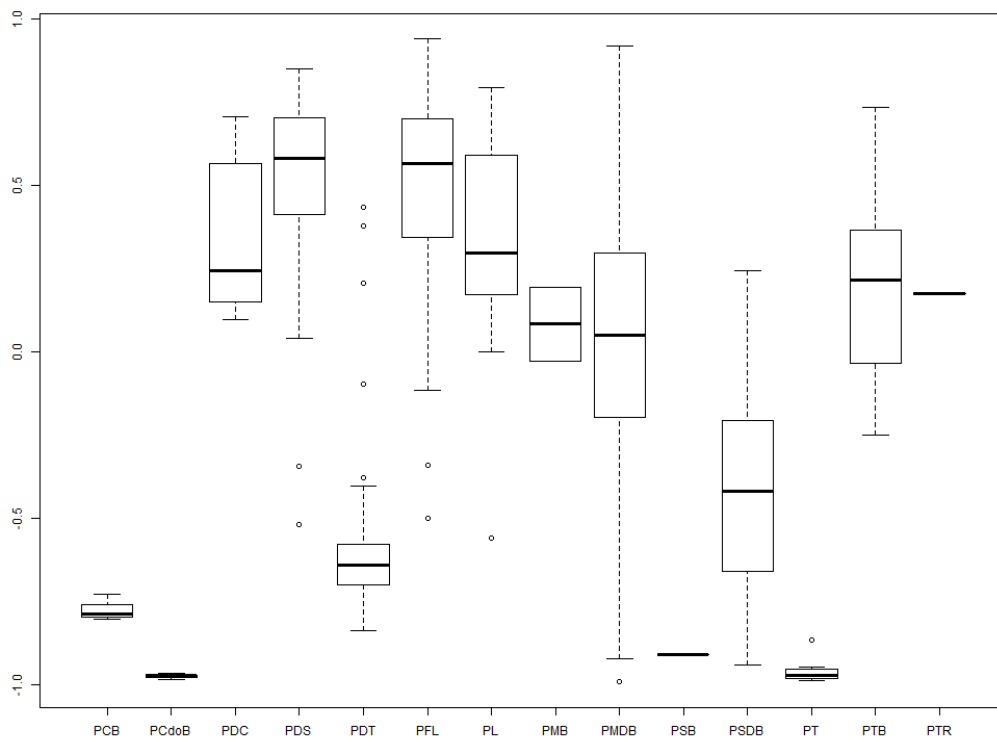


Gráfico 6: Boxplot - Dispersão ideológica - Centrão

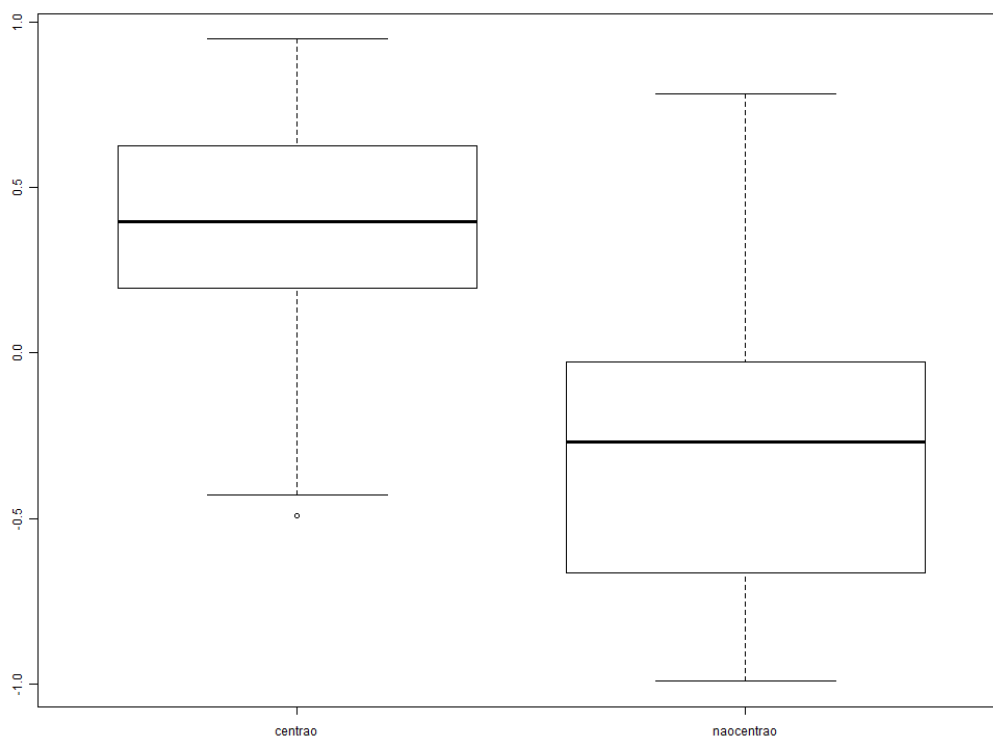
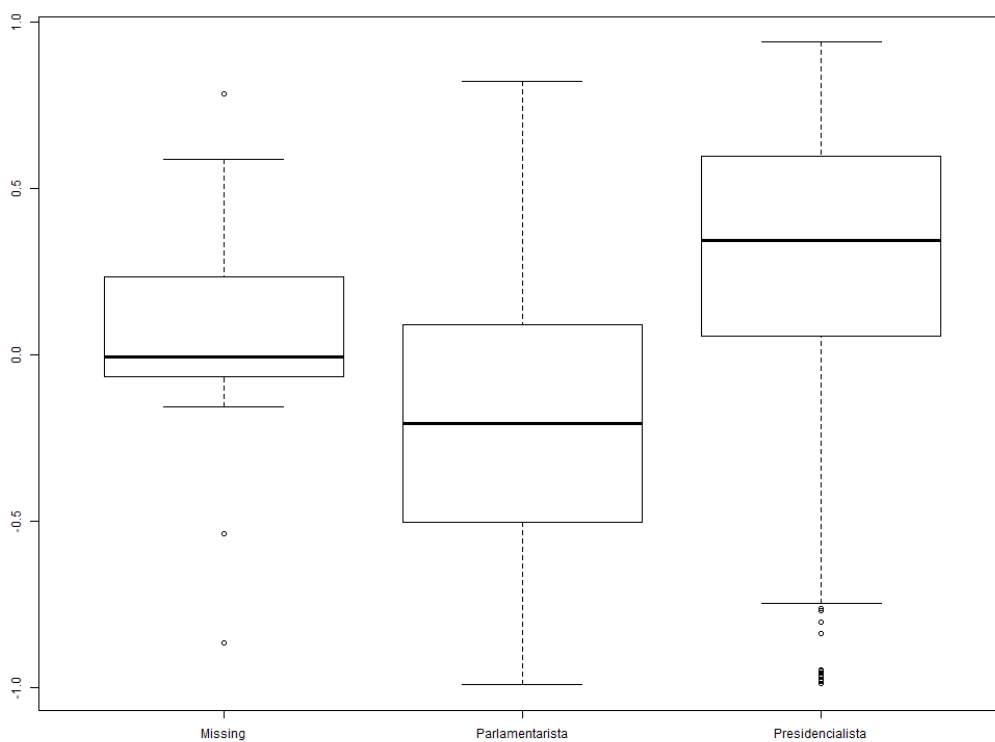


Gráfico 7: Boxplot - Dispersão ideológica - Sistema de governo



alista. Fundamental na formação e composição do Centrão, era um dos partidos mais conservadores (se não o mais conservador) da Constituinte e estaria sob influência de Sarney. O quarto grupo seria o mais nebuloso, composto por PMDB, PDS e PTB, partidos que se dividiram quanto à questão do sistema de governo, apesar de serem majoritariamente presidencialistas. O que teria feito que esse grupo se dividisse? Quais seriam os fatores que incentivariam estes constituintes a votarem em um ou outro sistema?

Nossa principal hipótese é de que a divisão no interior desse grupo se explica pela maior ou menor proximidade com o presidente Sarney. Constituintes que estariam mais atrelados ao governo do presidente teriam maior tendência de votar pelo presidencialismo. Motter (1994) explora as acusações feitas na época de que Sarney teria concedido vários canais de rádio e televisão a constituintes em troca de apoio político para conquistar os 5 anos de mandato e o presidencialismo. O governo Sarney teria sido marcado pelo uso explícito e numeroso de concessões de canais, tendo o período conhecido o maior volume de concessões já registrado na história do país. Segundo Baaklini (1993), esse recurso foi fundamental para a formação do Centrão como base de sustentação das ambições políticas de Sarney. Apresentamos a tabela 12 com os partidos dos constituintes que receberam concessões, e a proporção de votos para o presidencialismo:

Nota-se que PFL e PMDB foram os partidos cujos constituintes receberam pouco mais de 90% das concessões, e 89,5% dos que receberam concessões votaram em favor da emenda Humberto Lucena, ou seja, a favor do presidencialismo. Porém, como apenas 86 constituintes se enquadram nesse caso, a concessão de canais de TV e rádio não é suficiente para tentar explicar o quarto grupo. Apenas 3 constituintes do PDS receberam concessões e 2 deles votaram para o presidencialismo. O PTB foi exatamente igual ao PDS. PMDB recebeu 32 concessões, sendo que 29 votaram pelo presidencialismo.

Outra forma de medir a influência de Sarney é proposta por Kinzo (1990). A autora cria um índice de “governismo” baseado em 5 votações de plenário que indicariam apoio ao governo Sarney e à situação. A primeira votação seria o preâmbulo do Centrão, que modificava o projeto Cabral com objetivo de restringir o princípio de democracia direta. A segunda votação é sobre os cinco anos de mandato para o presidente Sarney. A terceira foi sobre cinco anos de mandato para os futuros presidentes, pois estava atrelada à questão do mandato de Sarney. A quarta seria a respeito da suspensão dos dois turnos nas eleições municipais de 1988. A quinta tratava da prorrogação do mandato dos prefeitos, protelando as eleições de 1988. Assim como no trabalho de Kinzo, foram contabilizadas quantas vezes os constituintes votaram a favor, contra ou se abstiveram nestas questões. Um voto a favor soma 1 ponto ao

Tabela 12: Concessões e votação na Emenda Humberto Lucena

Emenda Humberto Lucena			
	Não	Sim	Total
	No.	No.	No.
PDC	0	2	2
PDS	1	2	3
PFL	3	42	45
PMDB	3	29	32
PSDB	1	0	1
PTB	1	2	3
Total	9	77	86
			Col %
PDC	0.0	2.6	2.3
PDS	11.1	2.6	3.5
PFL	33.3	54.5	52.3
PMDB	33.3	37.7	37.2
PSDB	11.1	0.0	1.2
PTB	11.1	2.6	3.5
Total	100.0	100.0	100.0
			Row %
PDC	0.0	100.0	100.0
PDS	33.3	66.7	100.0
PFL	6.7	93.3	100.0
PMDB	9.4	90.6	100.0
PSDB	100.0	0.0	100.0
PTB	33.3	66.7	100.0
Total	10.5	89.5	100.0
Fisher's exact =	0.060		

Fonte: Constituinte88.dta

índice, 1 voto contra subtrai um ponto do índice e abstenção mantém a pontuação. Dessa forma, o índice varia de -5 a 5. A tabela 13 mostra a relação entre o índice e a votação na emenda Humberto Lucena.

O quadro é revelador. Quanto maior o índice, ou seja, quanto maior o governismo, maior o apoio ao presidencialismo. Mas para compreendermos melhor o quarto grupo de partidos, que se dividiram frente a questão do sistema de governo, precisamos observar este índice relacionado à emenda Humberto Lucena no interior dos partidos. As tabelas 14, 15 e 16 apresentam esses dados com relação ao PMDB, PDS e PTB.

Podemos verificar a relação entre governismo e partidos mais claramente. Novamente encontramos o padrão anterior de que quanto maior o índice de governismo, maior o apoio ao presidencialismo. No PMDB esta tendência é mais clara, devido à maior quantidade de constituintes. No PDS e no PTB as porcentagens ficam um pouco mais confusas pois os partidos são menores, mas a tendência ainda é obser-

Tabela 13: Governismo e votação na Emenda Humberto Lucena

EHL	Governismo											Total No.
	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	
Abstenção	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	3
Não	70	29	32	15	21	8	13	7	8	3	6	212
Sim	17	9	26	9	17	11	37	37	77	53	51	344
Total	88	38	58	24	38	20	50	44	86	56	57	559
												%
Abstenção	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0	100.0
Não	33.0	13.7	15.1	7.1	9.9	3.8	6.1	3.3	3.8	1.4	2.8	100.0
Sim	4.9	2.6	7.6	2.6	4.9	3.2	10.8	10.8	22.4	15.4	14.8	100.0
Total	15.7	6.8	10.4	4.3	6.8	3.6	8.9	7.9	15.4	10.0	10.2	100.0
												%
Abstenção	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0	5.0	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0	0.5
Não	79.5	76.3	55.2	62.5	55.3	40.0	26.0	15.9	9.3	5.4	10.5	37.9
Sim	19.3	23.7	44.8	37.5	44.7	55.0	74.0	84.1	89.5	94.6	89.5	61.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pearson chi2(20) =	204.1495	Pr		=		0.000						

Fonte: discursosplenario.dta

Tabela 14: Governismo - PMDB

EHL	Governismo											Total No.
	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	
Abstenção	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
Não	25	19	15	11	8	5	8	4	1	3	1	100
Sim	3	3	3	2	11	8	26	17	31	28	20	152
Total	28	22	18	13	19	14	34	21	33	31	21	254
												%
Abstenção	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	100.0
Não	25.0	19.0	15.0	11.0	8.0	5.0	8.0	4.0	1.0	3.0	1.0	100.0
Sim	2.0	2.0	2.0	1.3	7.2	5.3	17.1	11.2	20.4	18.4	13.2	100.0
Total	11.0	8.7	7.1	5.1	7.5	5.5	13.4	8.3	13.0	12.2	8.3	100.0
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Abstenção	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.1	0.0	0.0	3.0	0.0	0.0	0.8
Não	89.3	86.4	83.3	84.6	42.1	35.7	23.5	19.0	3.0	9.7	4.8	39.4
Sim	10.7	13.6	16.7	15.4	57.9	57.1	76.5	81.0	93.9	90.3	95.2	59.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pearson chi2(20) =	133.2572	Pr		=		0.000						

Fonte: discursosplenario.dta

Tabela 15: Governismo - PDS

EHL	-5	-3	-1	0	1	2	3	4	5	Total No.
Não	2	2	2	0	1	0	4	0	2	13
Sim	0	1	0	1	0	5	4	2	6	19
Total	2	3	2	1	1	5	8	2	8	32
										%
Não	15.4	15.4	15.4	0.0	7.7	0.0	30.8	0.0	15.4	100.0
Sim	0.0	5.3	0.0	5.3	0.0	26.3	21.1	10.5	31.6	100.0
Total	6.3	9.4	6.3	3.1	3.1	15.6	25.0	6.3	25.0	100.0
										%
Não	100.0	66.7	100.0	0.0	100.0	0.0	50.0	0.0	25.0	40.6
Sim	0.0	33.3	0.0	100.0	0.0	100.0	50.0	100.0	75.0	59.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fisher's exact =	0.034									

Fonte: discursosplenario.dta

Tabela 16: Governismo - PTB

EHL	-4	-3	-2	-1	1	2	3	4	5	Total No.
Não	0	2	1	2	0	1	0	0	1	7
Sim	1	0	0	0	1	1	3	5	1	12
Total	1	2	1	2	1	2	3	5	2	19
										%
Não	0.0	28.6	14.3	28.6	0.0	14.3	0.0	0.0	14.3	100.0
Sim	8.3	0.0	0.0	0.0	8.3	8.3	25.0	41.7	8.3	100.0
Total	5.3	10.5	5.3	10.5	5.3	10.5	15.8	26.3	10.5	100.0
										%
Não	0.0	100.0	100.0	100.0	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0	36.8
Sim	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	50.0	100.0	100.0	50.0	63.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fisher's exact =	0,013									

Fonte: discursosplenario.dta

vada. Assim, podemos dizer que o quarto grupo (PMDB, PDS e PTB) se divide de acordo com a influência governista. Aqueles que tendiam a votar em pautas contra a situação governista votaram pelo parlamentarismo, e os que votavam a favor de pautas governistas votaram pelo presidencialismo. Dessa forma, identificamos como de fato a influência governista de Sarney no comportamento dos constituintes, como foi evidenciado nos discursos de diversos parlamentares, fazendo com que PMDB, PTB e PDS se dividissem frente à questão do sistema de governo.

Através da análise empreendida por meio dos discursos dos constituintes em plenário e da votação da emenda Humberto Lucena, identificamos quatro grupos em relação à escolha do sistema de governo. O primeiro grupo é o da esquerda presidencialista, cujos partidos possuíam dois fortes candidatos à eleição presidencial seguinte, e que votaram de maneira praticamente unânime em favor do presidencialismo. A principal pauta deste grupo foi a defesa da legitimidade do regime democrático através da participação popular na escolha direta do chefe do executivo. O segundo grupo é o de parlamentaristas progressistas, constituído pelo PC do B, PCB, PSB e PSDB. Foi este grupo que apontou maior preocupação com a trajetória de instabilidade política que o presidencialismo teria ocasionado no país, além de denunciarem a influência de Sarney e das forças armadas na Constituinte. O terceiro grupo é o PFL, grande partido conservador influenciado por Sarney, que foi majoritariamente presidencialista. Seu principal argumento na defesa dessa posição foi a consolidação do sistema partidário através do fortalecimento do legislativo. O quarto e último grupo é composto por PMDB, PDS e PTB, partidos que se dividiram frente à questão do sistema de governo. O fator encontrado para explicar a divisão destes partidos foi o governismo. Constituintes que votavam em pautas governistas votaram no presidencialismo, e os anti-governistas no parlamentarismo. Por ser um grupo mais heterogêneo, nele encontramos argumentações diversas, predominando entre o subgrupo parlamentarista a crítica sobre a influência de Sarney na Constituinte e acusações de que PT e PDT seriam presidencialistas por terem candidatos fortes nas próximas eleições presidenciais.

Conclusão

Diante da complexidade do processo constituinte, dificilmente poderíamos adotar apenas uma hipótese para compreendermos este momento de redefinição institucional. As preferências manifestadas pelos constituintes só podem ser apreendidas integrando as três hipóteses apresentadas por [Negretto \(2009\)](#) associadas aos discursos feitos em plenário e aos resultados da votação da emenda Humberto Lucena apresentados. Dessa forma, podemos enquadrar os diversos grupos identificados com relação

à definição do sistema de governo em cada uma das hipóteses.

Os constituintes associados a Sarney, tanto do PFL quanto das alas governistas do PMDB, PDS e PTB, corresponderiam à hipótese da influência de forças precedentes. A influência que Sarney e os militares exerceram na Constituinte se expressou através do comportamento destes constituintes conservadores. A transição democrática teve fortes elementos de continuidade com o regime militar. A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada e eleita pelas mesmas regras eleitorais e sistema partidário anteriores. Como afirma Elster (1995; 2009), constituintes não são autocriadas. É uma autoridade externa que toma a decisão de convocá-las e de como seus membros devem ser eleitos ou selecionados. Segundo o autor, é natural que esta autoridade tente influenciar a definição dos procedimentos a serem adotados pela Assembleia bem como suas decisões substantivas, impondo-se como uma subautoridade. Dessa forma, o antigo regime e as forças políticas precedentes quase que por definição constituem parte do problema que uma Constituinte deve encarar e resolver. Não foi por acaso que no momento da convocação da Assembleia Nacional Constituinte houve um intenso debate se ela deveria ser exclusiva ou congressional.

Sarney conseguiu exercer grande pressão no processo constituinte, e se valeu de sua influência para fazer com que o presidencialismo fosse aprovado, juntamente com um mandato de 5 anos. Ao defender seus interesses, pode ser enquadrado no que Elster (1995) chama de interesse institucional, que costuma ter uma linha tênue com o interesse pessoal. Este tipo de interesse seria frequentemente tido por presidentes para manter-se com maiores poderes no cargo. Negretto (2013) chega a afirmar que processos de redefinição institucional pode ser influenciado de forma significativa caso o partido que controla a Presidência da República possui poder para fazer aprovar reformas que lhe interessa. Dessa forma, Sarney fez uso da distribuição de recursos para angariar apoio dos conservadores, interessados na permanência dos instrumentos de clientelismo e fisiologismo que já conheciam. Além disso, os militares também apoiariam Sarney pois enxergavam no presidencialismo uma forma de manter certa influência no sistema político através de seu papel moderador.

É inegável que o ambiente constituinte também propicia o exercício do debate e a defesa de argumentos normativos menos calcados em interesses institucionais e nas forças que defendem o status quo. Foi nesse contexto que o grupo de parlamentaristas progressistas, constituído pelo PC do B, PCB, PSB e PSDB, atuou e defendeu seu ponto de vista. Esse grupo se enquadra assim na hipótese da imparcialidade, na qual os atores políticos fazem suas escolhas institucionais através de suas preferências normativas, baseados em benefícios coletivos como governabilidade e legitimidade. Neste grupo, o cálculo estratégico de curto prazo não se sobrepôs à suas preferências normativas sobre o tema, principalmente para os parlamentaristas que compunham o

PMDB. Segundo [Elster \(1998\)](#), o contexto específico de uma assembleia constituinte favorece a deliberação, influenciando as propostas e argumentos que podem ser feitos de forma mais normativa, e menos sustentados por interesses particulares. É neste momento que atores políticos ganham grau de liberdade para pensar nas escolhas institucionais de longo prazo, projetando desenhos institucionais com base em ideias e valores, e não apenas interesses de curto prazo.

O grupo de constituintes que faziam parte do PT e PDT correspondem à hipótese relacionada ao interesse próprio e partidário. Com a possibilidade clara de chegarem à Presidência da República, o comportamento destes partidos teria sido orientado pela força dos interesses imediatos e organizados. O pragmatismo destes partidos é bem ilustrado no argumento de [Elster \(1995\)](#) e [Negretto \(2013\)](#), quando afirmam que interesses de partidos políticos frequentemente são decisivos na definição de instituições da máquina de governo. Tais membros possuem interesses partidários na adoção de instituições específicas que os deixem em vantagem na competição pelo poder. O conflito entre o interesse partidário e um interesse normativo, associado à escolha pelo presidencialismo, expunha com frequência os dois partidos a críticas. Tal comportamento é ainda mais saliente em relação ao PT, uma vez que alguns de seus membros chegaram a defender normativamente o parlamentarismo não só durante a Constituinte, mas antes e depois dela (como aconteceu no plebiscito de 1993).

Cabe notar que tanto em 1987/88 quanto em 1961/63, tanto progressistas quanto conservadores tiveram razões próprias para apoiar o presidencialismo. Mas a maior diferença entre os dois contextos foi que a Assembleia Nacional Constituinte favoreceu a deliberação e o surgimento de argumentos normativos, principalmente em torno do parlamentarismo. De qualquer maneira, o ambiente proporcionado por uma constituinte não é capaz de isolar e promover apenas uma forma de atuação política, com vistas ao redesenho institucional. A experiência brasileira de 1988 só se torna inteligível se combinarmos analiticamente os fortes elementos de continuidade, os interesses partidários de curto prazo e as ideias normativas defendidas no debate constitucional.

Referências

Araújo, Cícero. 2009. O processo constituinte: sociedade civil e povo na transição. In *As múltiplas faces da Constituição cidadã*, ed. Jefferson O. Goulart. São Paulo: Cultura Acadêmica pp. 13–25.

Baaklini, Abdo I. 1993. *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. Paz e Terra.

- Benoit, Kenneth. 2004. "Models of electoral system change." *Electoral Studies: An international Journal* 23(3):363–389.
- Benoit, Kenneth. 2007. "Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions." *Annu. Rev. Polit. Sci.* 10:363–390.
- DIAP. 1988. *Quem foi quem na Constituinte: nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez/Obor.
- Elster, Jon. 1993. "Constitution-making in Eastern Europe: Rebuilding the boat in the open sea." *Public administration* 71(1):169–217.
- Elster, Jon. 1994. The Impact of Constitutions on Economic Performance. In *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Vol. 6 World Bank Publications pp. 209–226.
- Elster, Jon. 1995. "Forces and mechanisms in the constitution-making process." *Duke Law Journal* 45(2):364–396.
- Elster, Jon. 1998. Deliberation and Constitution Making. In *Deliberative Democracy*, ed. Jon Elster. Cambridge: Cambridge University Press pp. 97–122.
- Elster, Jon. 2008. "The optimal design of a Constituent Assembly." Manuscrito.
- Elster, Jon. 2009. "Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições." *São Paulo: UNESP*.
- Ferreira, Pedro Fernando de Almeida Nery. 2013. Como Decidem os Ministros do STF. Master's thesis Economia - UnB.
- Figueiredo, Argelina. 1993. *Democracia ou reformas?: Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. Paz e Terra.
- Freitas, Rafael and Danilo Moura, Samuel e Medeiros. 2009. Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88. In *A Constituição de 1988: passado e futuro*, ed. Maria Alice Rezende de Araújo, Cícero Araújo and Júlio Assis Simões. São Paulo: Anpocs / FFord / Ed. Hucitec pp. 101–135.
- Ginsburg, Tom, Zachary Elkins and Justin Blount. 2009. "Does the Process of Constitution-Making Matter?" *Annual Review of Law and Social Science* 5:201–223.

- Gomes, Sandra. 2006. “O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988).” *Dados* 49(1):193–224.
- Kinzo, Maria D’Alva G. 1990. O quadro partidário e a Constituinte. In *De Geisel a Collor: o Balanço da Transição*, ed. Bolívar Lamounier. São Paulo: Editora Sumaré.
- Leoni, Eduardo. 2002. “Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Camara dos Deputados (1991-1998).” *Dados* 45(3).
- Limongi, Fernando. 2008. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In *A Constituição de 1988 na vida brasileira*, ed. Ruben George Oliven, Marcelo Ridenti and Gildo Marçal Brandão. Editora Hucitec pp. 23–56.
- Madeira, Rafael Machado. 2011. “A atuação de ex-arenistas e ex-emedebistas na assembleia nacional constituinte.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 26(77):189–204.
- Marcelino, Danilo, Sérgio Braga and Luiz Domingos Costa. 2010. “Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do “enigma do Centrão”.” *Revista Política Hoje* 18(2):239–279.
- Medeiros, Danilo Buscatto. 2013. Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Master’s thesis FFLCH - USP.
- Motter, Paulino. 1994. “O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney.” *Comunicação & Política* 1(1):89–116.
- Negretto, Gabriel L. 2006. “Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America.” *Journal of Politics* 68(2):421–433.
- Negretto, Gabriel L. 2009. “Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America.” *British Journal of Political Science* 39(01):117–139.
- Negretto, Gabriel L. 2013. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge University Press.
- Pilatti, Adriano. 2008. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Editora PUC-Rio.

- Poole, Keith T and Howard Rosenthal. 1985. "A spatial model for legislative roll call analysis." *American Journal of Political Science* pp. 357–384.
- Poole, Keith T and Howard Rosenthal. 1991. "Patterns of congressional voting." *American Journal of Political Science* pp. 228–278.
- Praça, Sérgio and Simone Diniz. 2008. As duas faces da Constituição de 1988. In *Vinte anos de Constituição*, ed. Sérgio Praça and Simone Diniz. São Paulo: Ed. Paulus pp. 7–18.
- Przeworski, Adam. 1994. *Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumar.
- Silva, José Afonso da. 1990. "Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil." *Revista de Ciência Política* 33:9–33.
- Simoni Junior, Sérgio, Patrick C. Silva and Rafael de Souza. 2009. Sistema Eleitoral na ANC 1987-88: a manutenção da representação proporcional. In *A Constituição de 1988 - Passado e Futuro*, ed. Maria Alice Rezende de Carvalho, Cícero Araújo and Júlio Assis Simões. Hucitec pp. 136–168.
- Souza, Celina. 2001. "Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças." *Dados-Revista de Ciências Sociais* 44(3):513–560.
- Zarevucha, Jorge. 1994. "Relações civil-militares no primeiro governo da transição brasileira: uma democracia tutelada." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 9(26):162–178.
- Zucco Jr, Cesar. 2009. "Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings." *The Journal of Politics* 71(3):1076–1092.