



O PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO FATOR REAL DO PODER NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987-1988 E A MANUTENÇÃO DO HIPERPRESIDENCIALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Fábio Periandro de Almeida Hirsch¹

Yago da Costa Nunes dos Santos²

RESUMO

Este trabalho parte dos pressupostos fixados por Ferdinand Lassalle para investigar se é possível relacionar a articulação da Presidência da República durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988 com as características do hiperpresidencialismo erigido pela Constituição Federal vigente. A pesquisa é essencialmente bibliográfica, com enfoque em escritos do âmbito do Direito, da Ciência Política e da História. Ao final, concluiu-se existir relação entre os amplos poderes conferidos ao Presidente da República pela Constituição de 1988 e a atuação de José Sarney antes e durante o processo constituinte.

Palavras-chave: Hiperpresidencialismo. Ferdinand Lassalle. Fatores Reais do Poder.

¹ Doutor (2012) e Mestre (2007) em Direito Público, ambos com ênfase em Direito Constitucional, pela Universidade Federal da Bahia (PPGD-UFBA). Integrante do Corpo Permanente do Programa de Pós Graduação em Direito (PPGD-UFBA) - 2021. Professor Adjunto de Direito Constitucional da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Adjunto de Direito Constitucional e Administrativo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e de Jurisdição Constitucional da Universidade Jorge Amado (UNIJORGE). Coordenador do Serviço de Pesquisa em Direitos e Deveres Fundamentais no Brasil - SPDDF, grupo certificado no DGP do CNPQ. Advogado e Árbitro.

² Mestrando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (PPGD-UFBA). Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Baiana de Direito (FBD). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Advogado.

1 INTRODUÇÃO

Em 1862, na cidade de Berlim, à época capital da Prússia, o escritor e político alemão Ferdinand Lassalle proferira palestra cujo eixo central se dirigia a questionar a verdadeira essência de uma Constituição. Sua exposição, posteriormente transformada em livro, espalhou-se pelo mundo e, atualmente, constitui a base sobre a qual se erigem os estudos acerca do sentido sociológico das constituições.

Inspirado pela concepção de infraestrutura e superestrutura desenvolvida pela doutrina marxista, Lassalle defendeu que as constituições são formadas pela somatória dos fatores reais de poder que predominam em determinada sociedade. Assim, os textos constitucionais escritos não passariam de uma mera folha de papel, quando não refletissem as estruturas dominantes no plano social, as quais consistiriam na Constituição real e efetiva.

A este trabalho não interessam as sucessivas críticas feitas à tese de Lassalle, usualmente acusada de ser incompleta ou parcial. Também não haverá espaço para se discutir com profundidade as razões históricas ou filosóficas que determinaram o pensamento do autor.

Este artigo apenas analisará se há relação entre os amplos poderes conferidos ao Presidente da República pela Constituição Federal de 1988 e a atuação da Presidência da República do Brasil durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Em outras palavras, questionar-se-á se a Presidência da República, enquanto fator real do poder, conseguiu positivar no texto constitucional de 1988 as prerrogativas que garantissem a manutenção dos seus interesses no novo regime.

Para tanto, será realizada revisão bibliográfica de alguns escritos no âmbito do Direito, da Ciência Política e da História, especialmente com a finalidade de compreender, ainda que de maneira macroscópica, a influência do Presidente José Sarney no desenvolvimento da Assembleia Constituinte, e a repercussão dos seus interesses no texto final da Constituição.

Além disso, a partir do exame de alguns dispositivos constitucionais, será delineada breve exposição sobre os atuais aspectos do desenho institucional brasileiro, a fim de, dessa maneira, perceber se é possível relacionar a articulação da Presidência da República durante a Constituinte com as características do hiperpresidencialismo erigido pela Constituição.

Antes de tudo isso, todavia, é necessário entender, em traços gerais, o pensamento de Ferdinand Lassalle, sob pena de o estudo que se pretende realizar ser mal compreendido ou desbordar das finalidades que lhes são inerentes.

2 FERDINAND LASSALLE E A ESSÊNCIA DAS CONSTITUIÇÕES ENQUANTO SOMATÓRIA DOS FATORES REAIS DO PODER

Por muito tempo, as concepções político-científicas acerca das constituições e do próprio Estado moderno se pautaram no idealismo proporcionado pelas teses contratualistas (ARRUDA, 2013), especialmente aquelas derivadas do pensamento de Thomas Hobbes e de Jean Jacques Rousseau, ambos defensores do Estado enquanto estrutura fundada no consentimento e derivada do contrato social firmado entre os governados e os governantes (STEINBERGER, 2008).

Mas, com a intensificação do processo de industrialização e o desencantamento do mundo, que passou a reclamar racionalidade, inclusive no âmbito da política e da Teoria do Estado (SCHLUCHTER, 2013), o eixo do pensamento se deslocou, passando-se a valorizar a teoria do poder constituinte enquanto fonte de legitimação estatal e governamental (GARCIA, 2017, p. 16).

A teoria do poder constituinte foi útil ao criar o mito do governo estruturado pelo próprio povo que se autogovernaria, explicitado pela expressão *We the people* (Nós o povo), cravadas no início da Constituição dos Estados Unidos da América, e pelo ideal do Terceiro Estado enquanto representante da “nação francesa”. Essas noções, que, a rigor, tinham como pano de fundo a releitura do pensamento rousseauiano em razão da influência das obras de Montesquieu e Madison, ainda guardam certa desconexão com a realidade, porquanto delineadas no plano abstrato e filosófico, não deixando evidente, em termos concretos, o conceito jurídico-fundamental de Estado ou de Constituição (VIEIRA, 2018, p. 79-83).

E foi Ferdinand Lassalle, em palestra proferida em 1862, na cidade de Berlim, que, dando uma nova perspectiva ao realismo constitucional, apresentou o sentido sociológico da Constituição, atento à realidade da infraestrutura social que subjaz à estrutura jurídico-normativa.

Em *A Essência da Constituição*, obra resultante daquela conferência, o político alemão inicia afirmando que irá tratar sobre problemas constitucionais e, logo em seguida, traz o questionamento fundamental que intitula o livro e sobre o qual se desenvolverá o seu raciocínio: qual a essência de uma Constituição? (LASSALLE, 2000, p. 3-4).

O autor argumenta que, caso perguntasse a um juriconsulto “o que é uma Constituição?”, ele provavelmente responderia que “Constituição é um pacto juramentado entre o rei e o povo, estabelecendo os princípios alicerçais da legislação e do governo dentro de um

país”. Ou ainda que “A Constituição é a lei fundamental proclamada pela nação, na qual baseia-se a organização do Direito público do país” (LASSALLE, 2000, p. 6). E, diante disso, adverte que, inobstante estes conceitos ofereçam critérios básicos para identificar ou reconhecer, em termos jurídicos, uma Constituição, deles não resulta o conceito fundamental e universal da Constituição; isto é, a essência constitucional.

Lassalle reconhece, entretanto, existir certa verdade no imaginário popular ao se defender que a Constituição pode ser compreendida enquanto lei fundamental de uma nação, de maneira a ser considerada “qualquer coisa de mais sagrado, de mais firme e de mais imóvel que uma lei comum” (LASSALLE, 2000, p. 8).

A partir daí, ele passa a investigar quais seriam as diferenças entre uma lei fundamental e uma simples lei. E afirma que, para que a lei seja considerada fundamental, ela deve ser uma lei básica, que constitua o verdadeiro fundamento das demais leis. No particular, Lassalle defende que “a ideia de fundamento traz, implicitamente, a noção de uma necessidade ativa, de uma força eficaz e determinante que atua sobretudo que nela se baseia, fazendo-a assim e não de outro modo” (LASSALLE, 2000, p. 9-10).

Com isso, o autor indiretamente adianta parte do seu raciocínio para, logo em seguida, argumentar que a Constituição é uma força viva que ativamente estabelece, por exigência da necessidade, que todas as instituições e leis de determinado país sejam consentâneas com as suas prescrições, tornando-se, assim, aquilo que realmente são. Na sequência, ele arremata a primeira parte estruturante do seu pensamento, sustentando que “os fatores reais do poder que atuam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são” (LASSALLE, 2000, p. 10).

Para tornar o seu pensamento mais claro, Lassalle sugere uma alegoria. Pede que os interlocutores imaginem que todos os livros nos quais estão contidas as leis de um país sejam atingidos por catastrófico incêndio, que os destrua por completo. Ele indaga, então, se, nessas circunstâncias, poderia o legislador criar leis e instituições sem quaisquer balizas, com base exclusivamente em seus critérios.

A conclusão, segundo o autor, é negativa, mesmo porque a essência da Constituição consiste na soma dos fatores reais do poder que regem a nação (LASSALLE, 2000, p. 10-11), sendo exemplos desses fatores reais de poder a Monarquia, a aristocracia, a burguesia, os banqueiros, a classe operária e, em certas circunstâncias, até a população desorganizada (LASSALLE, 2000, p. 12-23).

Como os mais diversos fatores reais do poder sempre estiveram presentes nas sociedades, Lassalle entende que as constituições reais e efetivas existem, desde os primórdios, incessantemente (LASSALLE, 2000, p. 33). A novidade, segundo ele, está nas constituições escritas que, quando não forem fidedignas e espelharem as forças reais do poder, não passarão de meras folhas de papel. E o autor questiona:

Quando podemos dizer que uma constituição escrita é boa e duradoura? A resposta é clara e parte logicamente de quanto temos exposto: Quando essa constituição escrita corresponder à constituição real e tiver suas raízes nos fatores reais do poder que regem o país. [...] Onde a constituição escrita não corresponder à real, irrompe inevitavelmente um conflito que é impossível evitar e no qual, mais dia menos dia, a constituição escrita, a folha de papel, sucumbirá necessariamente, perante a constituição real, a das verdadeiras forças vitais do país (LASSALLE, 2000, p. 33).

Assim, é possível dizer que, enquanto Otto Bachof argumentou em prol da existência de limites imanentes ao poder constituinte originário (BACHOF, 1994), Lassalle foi além, afirmando que as constituições reais e efetivas inexoravelmente refletirão os fatores reais de poder dominantes em dada sociedade. Para Lassalle, portanto, a constituição escrita nada significará quando se mostrar dissociada da realidade a ela subjacente. Nessa hipótese, na linha do seu pensamento, sequer se poderia falar propriamente em constituição, já que aquele documento não passaria de uma mera folha de papel (LASSALLE, 2000, p. 33). Ele explicita tal raciocínio se utilizando de anedota em que proclama:

Podem os meus ouvintes plantar no seu quintal uma macieira e segurar no seu tronco um papel que diga: “esta árvore é uma figueira”. Bastará esse papel para transformar em figueira o que é macieira? Não, naturalmente. E embora conseguissem que seus criados, vizinhos e conhecidos, por uma razão de solidariedade, confirmassem a inscrição existente na árvore de que o pé plantado era uma figueira, a planta continua sendo o que realmente era e, quando desse frutos, destruiriam estes a fábula, produzindo maçãs e não figos. Igual acontece com as constituições (LASSALLE, 2000, p. 37).

Assim, para Ferdinand Lassalle, pouco importaria o conteúdo das constituições escritas. Elas nada valeriam se não correspondessem aos fatores reais do poder. Por isso, conclui ele que os problemas constitucionais não dizem respeito à esfera do direito, mas à seara do

poder, já que “as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os valores do poder que imperam na realidade social” (LASSALLE, 2000, p. 40).

Traçadas essas breves considerações iniciais acerca da tese desenvolvida por Ferdinand Lassalle, tem-se o arcabouço teórico necessário para se avaliar se a Presidência da República do Brasil atuou enquanto fator real do poder, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, para entrincheirar competências, direitos, e prerrogativas no texto constitucional que naquele momento se gestava. É este aspecto que será analisado no próximo item, não sem antes traçar importantes considerações acerca das principais características histórico-políticas que marcaram os trabalhos constituintes.

3 A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987-1988 E A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA ENQUANTO UM DOS FATORES REAIS DO PODER

Para elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o poder constituinte originário inicialmente se manifestou de maneira atípica (BARROSO, 2008, p. 191), havendo diversas controvérsias de ordem política e jurídica que precederam a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, cujos trabalhos foram iniciados em 1º de fevereiro de 1987 (VIEIRA, 2018, p. 141).

Muitas das discussões que marcaram o período anterior e concomitante ao processo constituinte tinham como pano de fundo a disputa de interesses entre os setores político-sociais rebentos dos governos militares, e aqueles mais progressistas, usualmente representados pela militância do Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Fato é que não existiam unidades políticas consolidadas à época, mesmo quando se analisava o interior dos partidos políticos. Também não havia um projeto hegemônico que definisse os contornos da Constituição a ser produzida (COUTO; ARANTES, 2006, p. 44). O que se percebia, efetivamente, era um ambiente com excessiva fragmentação política e ideológica, marcado pela desconfiança entre agremiações partidárias e inclusive entre membros de uma mesma legenda, sobretudo quando se tratava das siglas com maior número de parlamentares, como era o caso do MDB (VIEIRA, 2018, p. 377).

Esta ambiência, segundo Oscar Vilhena Vieira, fomentou o “entrincheiramento” constitucional de direitos e prerrogativas pelos mais diversos seguimentos da sociedade, que tentavam afastar os seus interesses do debate típico da esfera política ordinária (VIEIRA, 2018, p. 377). O resultado foi uma Constituição compromissária, consideravelmente extensa,

excessivamente prolixa e por vezes ubíqua, que abarca diversas temáticas apenas formalmente constitucionais (SARMENTO, 2007), e cuja interpretação se constitui enquanto processo público aberto (HÄBERLE, 2012, p. 13), suscitando a permanente alteração formal (COUTO; ARANTES, 2006, p. 44) e informal das suas normas (BULOS, p. 25-43, 1996).

A essa tentativa de abarcar os interesses oriundos de múltiplos grupos sociais, Vilhena identifica como uma espécie de “compromisso maximizador” da Constituição, que traz alguns benefícios, mas também acarreta problemas de ordem prática.

Neste item, será feito brevíssimo esboço histórico para melhor compreender o contexto político no qual se instaurou e se desenvolveu os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Obviamente, a análise será macroscópica, ante os limites deste trabalho, dando-se especial enfoque à atuação do Presidente da República naquele período.

3.1 A MORTE DE TANCREDO NEVES, A POSSE DE JOSÉ SARNEY E A DEFESA DA MERA REFORMA CONSTITUCIONAL

No início da década de 1980, a sociedade brasileira efervescia em termos políticos, e o regime militar, àquela altura enfraquecido, já sinalizava em direção à abertura democrática, que parecia inevitável.

Mas a transição para a democracia foi lenta e gradual, com tortuosos avanços e recuos em múltiplas frentes (KINZO, 2001, p. 5). O processo parece ter se iniciado com a recuperação, pelo Governo Geisel, do controle sobre o aparato repressivo, que havia se tornado bastante independente durante a presidência de Médici (DE CARVALHO, 2008, p. 173), perpassando pela revogação do Ato Institucional nº 5, pela aprovação da anistia política, e pelo restabelecimento do pluripartidarismo, ainda que esta última medida tenha se dado com a finalidade de fragmentar e dissolver as bases oposicionistas (RICHTER; DA SILVA FARIAS, 2019, p. 396).

Mas, como relata José Murilo de Carvalho, foi com a retomada e renovação dos movimentos de oposição que a transição se mostrou mais evidente (DE CARVALHO, 2008, p. 180-181). Nesse contexto, criou-se o Partido dos Trabalhadores (PT) e o movimento sindical, que promoveu grandes greves entre 1978 e 1979, primeiro na região do ABC Paulista e depois em todo o Brasil (CASTRO, 2007, p. 561).

A Igreja Católica, seguindo a ideologia da teoria da libertação, também teve fundamental papel na reabertura democrática. Especialmente após o próprio Papa, em 1970, denunciar a tortura no Brasil, a Convenção Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), órgão

máximo da hierarquia católica no país, pronunciou-se claramente contra a ditadura militar e em prol dos direitos humanos (DE CARVALHO, 2008, p. 183).

Outra instituição a lutar pela derrocada do regime foi a Ordem dos Advogados do Brasil, sobretudo a partir de 1973 (DE CARVALHO, 2008, p. 185). Raimundo Faoro, que foi Presidente Nacional da OAB de 1977 a 1979, lançou obra de grande repercussão, na qual defendia que apenas a convocação de uma assembleia constituinte livre e soberana recuperaria a legitimidade do poder no país, redemocratizando-o (FAORO, 1981).

Na mesma linha da OAB, outras associações e personalidades relevantes assumiram postura nitidamente contrária ao regime militar. Foi o caso, por exemplo, da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), e de diversos artistas, como Chico Buarque de Holanda e Caetano Veloso (DE CARVALHO, 2008, p. 186-187).

Ao lado de tudo isso, na arena política propriamente dita, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), inicialmente estabelecido enquanto oposição negociada, efetivamente se aproximou da sociedade civil, projetando seus anseios na ambiência do poder político (VIEIRA; BARBOSA, 2018, p. 378). Foi nesse contexto, aliás, que surgiu o movimento das Diretas Já, marcado por inúmeras manifestações em todo o país, em apoio à proposta de emenda constitucional encabeçada pelo Deputado Federal Dante de Oliveira, do MDB, que defendia as eleições diretas para a Presidência da República (LEONELLI; DE OLIVEIRA, 2004).

Embora a articulação pelas eleições diretas não tenha se sagrado vencedora, eis que a PEC nº 05/1983 foi derrotada no Congresso Nacional, o rescaldo daquela agitação política, associada ao declínio do milagre econômico e a outras vicissitudes que não comportariam no espectro deste trabalho, foi fundamental para o sepultamento da ditadura (GASPARI, 2016). Isso, todavia, não significa que a superação do regime foi exclusivamente conduzida pela sociedade civil, antes se tratando de processo comandado pelos militares, que definiram o seu escopo, a sua abrangência e o seu ritmo, podendo-se falar em “transição pactuada” ou em “transição sem ruptura” (GUILHERME, 2017).

A marcha rumo à redemocratização avançou em 1985, com a eleição indireta da chapa para a Presidência da República encabeçada por Tancredo Neves, tendo como vice José Sarney, restando vencido Paulo Maluf, candidato apoiado pelo regime. Os segmentos liberais comemoraram a primeira eleição de candidatos civis (MACIEL, 2008, p. 53) para a Presidência da República desde 1960, ainda que o vice fosse um antigo político recém distanciado do governo militar, após anos de apoio à ditadura (BARROSO, 2008, p. 190).

Mas a esperança proporcionada pela eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República logo foi frustrada com o seu precoce falecimento, antes mesmo de tomar posse, e a controversa ascensão de seu vice, José Sarney, ao cargo. Sobre esse contexto, Oscar Vilhena Vieira e Ana Laura Pereira Barbosa observam que:

A posse de Sarney ocorreu num contexto de grande frustração política e social. A Constituinte se tornou, então, o espaço para onde convergiram as energias das forças interessadas em transformar a sociedade e o Estado brasileiro. Havia naquele momento um intenso debate entre os atores políticos — e, especialmente, os juristas — sobre o melhor formato para a convocação da Assembleia Constituinte. De um lado, políticos e juristas mais conservadores, muitos deles ligados a Sarney desde o tempo da União Democrática Nacional (UDN), como Afonso Arinos e Celio Borja (Rocha, 2013, p. 57), já vinham defendendo que era desnecessário convocar uma assembleia exclusiva e soberana. Dado o caráter pacífico do processo de transição, sem ruptura da ordem institucional, bastaria conferir ao Congresso Nacional poderes especiais para reformar a Carta de 1969. Daí o conceito de ‘Constituinte instituída’. Por trás do argumento jurídico estava, evidentemente, a tentativa de manter o processo de reconstitucionalização sob controle dos profissionais da política simpáticos ao regime militar, sempre bem assessorados pelos *juristas da coroa* (VIEIRA; BARBOSA, 2018, p. 379).

De fato, conquanto tenha inicialmente afirmado que cumpriria a promessa de Tancredo Neves, convocando uma nova constituinte soberana, Sarney logo se viu seduzido pela conservadora ideia da “Constituinte instituída”, que apenas removeria o “entulho autoritário” da Carta de 1969.

Mas as reações a esta tentativa de driblar a instauração de uma Assembleia Constituinte soberana foram múltiplas e intensas. Boa parte do MDB se posicionou contra a empreitada conservadora, ao passo que os partidos políticos mais à esquerda passaram a fazer campanha em prol da convocação de uma nova constituinte exclusiva.

Nesse sentido, é correto afirmar que as diversas forças que compunham os fatores reais do poder da época se articulavam para imprimir na Constituição escrita os seus interesses. E como a sociedade se encontrava em efervescência política, cada vez mais plural, parece natural que o texto constitucional que se pretendia legítimo precisava absorver em certo grau as tensões que desse cenário irradiavam.

A atuação do presidente da República enquanto fator real de poder, que como tal pretendia conformar o novo regime às suas velhas peculiaridades, tornou-se mais nítida em

setembro de 1986, com a rejeição ao anteprojeto de constituição elaborado pela Comissão Afonso Arinos.

Luís Roberto Barroso (2008, p. 192) relata que, malgrado a comissão tenha produzido um texto com diversos aspectos positivos, o qual poderia servir de base inicial para os trabalhos constituintes, o presidente Sarney não tinha força política para enviá-lo ao Congresso Nacional e o enjeitou por não concordar com a opção parlamentarista adotada. No mesmo sentido, Daniel Sarmiento (2009, p. 10) pontua que:

A Comissão Afonso Arinos era composta por 50 personalidades ilustres, originárias de áreas e com inclinações ideológicas bastante heterogêneas. Ela elaborou um texto prolixo, com 436 artigos no corpo permanente e outros 32 nas disposições transitórias, mas de teor avançado e democrático, que adotava o regime parlamentarista de governo. Seu conteúdo deve ter desagradado ao Presidente Sarney, sobretudo pela opção parlamentarista, que decidiu não o enviar à Constituinte, para que servisse de base para os seus trabalhos, encaminhando-o ao Ministério da Justiça, onde foi arquivado. Sem embargo, o seu texto, que recebera ampla divulgação, exerceu influência durante a elaboração da Constituição de 1988.

Ainda que os planos iniciais de Sarney, que pretendia enviar ao Congresso um anteprojeto elaborado por comissão por ele influenciada, não tenham sido exitosos, o presidente conseguiu levar a cabo a convocação de uma Assembleia Constituinte não exclusiva.

Efetivamente, em junho de 1985, ele enviou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição vocacionada a convocar uma constituinte que, inobstante fosse dotada de soberania, não era exclusiva, pois os seus membros permaneceriam no cargo de Deputados Federais e Senadores da República, mesmo após o término do processo, até o fim dos seus mandatos. Tratava-se, portanto, de Assembleia Constituinte Congressional.

A ideia de constituinte não exclusiva era rechaçada por setores mais à esquerda, encontrando dificuldades de aceitação por alguns segmentos e instituições que historicamente atuaram para enfraquecer o regime ditatorial. Raymundo Faoro – que anos antes já havia publicado a obra *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada* para se contrapor ao projeto do general Ernesto Geisel, segundo o qual a transição democrática deveria se dar por emendas à Carta de 1969 – voltou a se manifestar contrariamente à PEC enviada pelo presidente Sarney. O jurista e ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil afirmou ao *Jornal Correio Brasiliense* de 11 de setembro de 1985 que:

A mensagem do presidente Sarney convocando a Assembleia Constituinte poderá ser vista como um golpe daqui a dois anos quando se verificar que ela tem por objetivo manter o seu mandato e o regime presidencialista, provocando apenas algumas reformas e não as mudanças fundamentais e básicas que precisam ser feitas para que o País Ingresse definitivamente num regime democrático (1985, p. da internet).

Apesar desses entraves, a PEC foi aprovada enquanto Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. O seu texto atribuía poderes constituintes aos membros da Câmara de Deputados e do Senado Federal a serem eleitos no pleito de 1986, os quais deveriam se reunir, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987.

A aprovação desta emenda constitucional significou importante vitória para o Presidente da República. Isso porque, se por um lado ele não conseguiu levar à frente uma proposta que esvaziasse a soberania da Assembleia Nacional Constituinte, por outro ele se assegurou da participação de um terço dos senadores biônicos que já ocupavam o cargo desde 1982, assim como acreditava que, pela ausência do caráter exclusivo, os constituintes seriam mais reticentes e conservadores, sendo mais fácil influenciar nos seus trabalhos.

Assim, mesmo não tendo vingado a tese reformista, conforme a qual bastaria uma reforma na Carta de 1969, o Presidente da República adotou as medidas possíveis para tentar projetar os seus interesses na nova Constituição.

3.2 A ATUAÇÃO DO PRESIDENTE JOSÉ SARNEY DURANTE A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

No dia 1º de fevereiro de 1987, instalou-se a Assembleia Nacional Constituinte e, logo após a disputa pela sua presidência, com a eleição do Deputado Federal Ulysses Guimarães, iniciou-se a batalha alusiva à elaboração do seu regimento interno, cuja relatoria ficou sob a incumbência de Fernando Henrique Cardoso, à época Senador da República.

Após muitas disputas internas, venceu a proposta regimental que previa a criação de oito comissões temáticas, cada qual composta por três subcomissões. Cada uma dessas comissões deveria redigir projetos em sua respectiva área, entregando-os à comissão de sistematização, incumbida de unir e organizar as propostas em um novo projeto sistêmico, o qual seria submetido ao plenário em dois turnos de votação (SARMENTO, 2009, p. 17).

O regimento desempenhou importante papel por permitir a ampliação do espectro deliberativo, democrático, e de participação popular no âmbito da Constituinte, sobretudo em sua primeira fase, quando “funcionou como uma espécie de aspirador de demandas sociais, reprimidas por vinte anos pela ditadura e pela enorme frustração com a derrota da campanha pelas eleições diretas” (VIEIRA, 2018, p. 147).

Mas, a despeito da influência exercida pelos diversos setores da sociedade civil no processo constituinte, o Presidente da República também envidou esforços para assegurar que os seus interesses fossem constitucionalizados. Observa-se, assim, que, conquanto a articulação política engendrada por Sarney seja notada em todas as fases do processo constituinte, é possível dizer que houve uma maior pressão, por parte dele, em três pontos específicos, correspondentes ao sistema de governo a ser adotado, ao tempo do mandato presidencial, e aos poderes a serem atribuídos pela nova constituição ao chefe do Poder Executivo no âmbito federal.

A primeira dentre estas questões, atinente ao sistema de governo, ganhou destaque com a proposta elaborada pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (LAMOUNIER, 1991, p. 9), capitaneada por Afonso Arinos, e atravessou toda a Assembleia Nacional Constituinte (KOERNER; FREITAS, 2013 p. 151).

Em verdade, havia grupos de bem identificáveis de parlamentares quando o tema era o sistema de governo. Por um lado, o PDT e o PT defendiam o presidencialismo, mormente porque viam Leonel Brisola e Luís Inácio Lula da Silva enquanto candidatos fortes, que lideravam as pesquisas, e poderiam vencer as eleições presidenciais vindouras. Eram, por esta razão, exceção dentre os partidos progressistas, já que legendas como PC do B, PCB, PSB e PSDB eram praticamente unânimes na defesa do parlamentarismo (MARTINS, 2013, p. 87).

Por outro lado, o PFL, que era um dos partidos mais conservadores da Constituinte e estava sob forte influência de Sarney, buscou dissidentes entre os parlamentares do PMDB, do PTB e do PDS – que não tinham posição muito bem definida sobre a questão – e fez forte campanha em prol do presidencialismo (MARTINS, 2013, p. 87-88).

Nota-se que, como afirma o historiador Rodrigo Martins, os constituintes mais atrelados ao governo do presidente tinham maior tendência a votar pelo presidencialismo (MARTINS, 2013, p. 88). E Sarney se esforçou em angariar apoio, seja mediante a distribuição de concessões de canais de rádio e televisão aos parlamentares membros da Constituinte, seja pela oferta de cargos no próprio governo (MARTINS, 2013, p. 99).

A tentativa presidencial de exercer influência sobre os trabalhos dos constituintes ficou mais explícita após o mês de janeiro de 1988, quando se iniciaram as votações em plenário, em

primeiro turno, para definir o mandato do chefe do Executivo e o sistema de governo (KOERNER; FREITAS, 2013 p. 151). Conforme relatam os professores Lígia Barros de Freitas e Andrei Koerner, o Presidente da República, em entrevista a programa de rádio transmitido em rede nacional, afirmou que recorreria ao Supremo Tribunal Federal para se defender de supostas “minorias radicais” e preservar o seu mandato de seis anos (KOERNER; FREITAS, 2013 p. 152).

No mês seguinte, José Sarney chegou a solicitar ao Senado a sua certidão de posse, na qual constava que ele foi eleito para um período de seis anos, sob o argumento de que a utilizaria na instrução do processo perante o STF (KOERNER; FREITAS, 2013 p. 152).

A insatisfação do governo com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte se intensificou ainda mais em meados de novembro de 1988, após a Comissão de Sistematização apresentar o projeto de Constituição a ser submetido ao plenário. Os setores conservadores contestaram, em especial, os capítulos relativos à ordem econômica e aos direitos sociais, enquanto o Planalto se indignava com a criação de um regime parlamentarista (VIEIRA, 2018, p. 149-150).

A saída encontrada pelos setores mais ligados ao Presidente foi a criação do que denominou “Centrão”, na tentativa de promover um pacto político que resultasse em substancial reforma no regimento da Constituinte. Segundo relata o professor Oscar Vilhena Vieira, a articulação mobilizada por Sarney lhe rendeu bons frutos políticos, já que

O novo texto proposto pelo Centrão, e amplamente negociado na virada do ano, foi finalmente aprovado no dia 5 de janeiro de 1988. As duas principais alterações foram a flexibilização para apresentação de emendas a títulos e capítulos, o que permitiria propor a alteração por completo daquilo que havia sido aprovado na sistematização, e a criação dos destaques para votação em separado (DVS), estabelecendo que, pela assinatura de no mínimo 187 constituintes, a matéria constitucional destacada somente permaneceria no texto se houvesse o apoio da maioria absoluta do plenário. Transferia-se, assim, o ônus da maioria absoluta para os que defendiam o texto aprovado na primeira etapa da Constituinte. (VIEIRA, 2018, p. 149-150).

Portanto, mesmo que o Centrão não representasse um bloco homogêneo e que, no segundo turno, as regras para votação se reequilibrassem, o governo obteve importante vitória.

Ainda assim, após um inflamado discurso do Presidente em cadeia nacional de rádio e televisão, no qual afirmou que a Constituição que se estava a produzir poderia tornar o país ingovernável, emperrando as forças produtivas e conduzindo ao ócio, Ulysses Guimarães

respondeu com inegável demonstração de liderança, conseguindo aprovar, por votação em bloco, o que se denominou de Projeto B da Constituição. O segundo turno de votação foi concluído em 2 de setembro de 1988, após 288 votações e 38 sessões (VIEIRA, 2018, p. 152).

O texto originário da Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, adotou o sistema presidencialista e conferiu ao Presidente da República mandato de cinco anos, vedando a reeleição para o período subsequente, na forma do seu artigo 85. É correto afirmar, então, que os anseios do Presidente da República reverberaram na Assembleia Nacional Constituinte, especialmente neste controverso ponto, ainda que o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tenha previsto plebiscito para o dia 7 de setembro de 1993, quando a população poderia definir a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no País.

Ademais, a atuação do Presidente da República enquanto fator real do poder, que projetou na Constituição escrita o espírito político do seu tempo, também é notada quando se observa a quantidade de competências exclusivas atribuídas ao Chefe do Poder Executivo no âmbito federal. Este aspecto merece maior atenção e será abordado no próximo item deste trabalho, quando se tratar do conceito de hiperpresidencialismo do Brasil.

É claro, porém, que o Presidente não foi o único ator político relevante a influenciar os desígnios da Assembleia Nacional Constituinte. Como já se disse, diversos foram as instituições e os setores da sociedade que agregaram conteúdo à Constituição, sempre na tentativa de “entrincheirar” seus interesses acima do jogo político ordinário (VIEIRA; BARBOSA, 2018, p. 376). Daí se falar que o texto constitucional brasileiro, seguindo o modelo encampado pelos demais países latino-americanos (GARGARELLA, 2015, p. 99), é extenso, ubíquo, e por vezes contraditório, com diversos dispositivos propulsores de políticas sociais de caráter transformador, voltados à emancipação do povo e à inclusão, e tantos outros de natureza regressiva, consagradores de interesses patrimonialistas e corporativistas (GARGARELLA, 2015, p. 99).

Diante disso, é plausível afirmar que a Constituição Federal de 1988 conseguiu espelhar o substrato social plural que a erigiu (FAUSTO 2006, p. 524-525). E, mesmo quando se mostrou ambiciosa por transformações, é porque foi também produzida por uma sociedade que desejava a metamorfose. Talvez por isso, ela tem sido bastante hábil na coordenação do jogo político e, a despeito das alterações que lhe foram implementadas, tem se mostrado resiliente por mais de trinta anos, ao menos no que concerne a sua estrutura básica (VIEIRA, 2018, p. 157).

E a sua estrutura básica traz indiscutíveis poderes ao Presidente da República, que congrega as chefias de Estado e do Governo Federal, sendo detentor de um plexo de atribuições e competências que resulta em verdadeira hipertrofia de poder. É disso que trataremos no item a seguir.

4 O PRODUTO DA ARTICULAÇÃO DE SARNEY: HIPERPRESIDENCIALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ainda que diversas forças conservadoras – e, em alguns casos, até mesmo progressistas – tenham se articulado politicamente para projetar na Constituição os seus anseios, relacionados à concentração do poder, é inegável que o Presidente da República teve fundamental participação nesse processo. Foi ele um dos principais responsáveis pela coordenação do grupo político que viabilizou uma Constituição que, conquanto tenha inserido diversos direitos e se mostrado especialmente preocupada com grupos sociais historicamente marginalizados, não alterou, em termos essenciais, a estrutura básica da organização dos poderes; isto é, a sua “sala de máquinas” (GARGARELLA, 2014, p. 104).

A Constituição Federal de 1988 manteve, embora com nova roupagem, o modelo de federalismo centrípeto gestado na Constituição de 1891 (SOUZA, 2005, p. 110), porquanto atribuiu extenso rol de competências à União, em detrimento dos Estados e dos Municípios. Bem assim, deferiu amplos poderes ao Presidente da República, que acumula as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo.

Esta concentração de competências e atribuições, facilmente notada na seara tributária, cuja maior parte das receitas fica no âmbito da União, segue um padrão observado em todo o texto constitucional (KHAIR; ARAÚJO; AFONSO, 2005, p. 36). Aqui, em razão das limitações deste trabalho, serão selecionados alguns dispositivos específicos, a partir dos quais se poderá ter dimensão dos poderes do Chefe do Executivo Federal no Brasil. O critério de escolha dos dispositivos a serem trabalhados tem por base a relevância da competência, atribuição ou prerrogativa no desenho institucional brasileiro.

Nesse sentido, uma das mais polêmicas competências atribuídas pela Constituição Federal de 1988³ ao Presidente da República diz respeito à possibilidade de, em circunstâncias

³ É preciso ter em vista que “no Brasil, os decretos com força de lei surgiram inicialmente de forma revolucionária. Foram por primeira vez constitucionalizados em 1937. Na Constituição de 37 se podem distinguir quatro espécies de decretos-leis: (a) os expedidos por autorização do Parlamento (art. 12), que constituem um estereótipo da lei

relevantes e urgentes, editar medidas provisórias, que têm força de lei (DA ROS, 2008, p. 143). A primeira crítica que se costuma fazer a este instrumento administrativo, de caráter normativo, posto à disposição do Chefe do Poder Executivo Federal, é que ele seria demasiado semelhante aos decretos-leis, previstos na Carta de 1967, e que foram muitas vezes utilizados para fins autoritários (CUNHA JUNIOR, 2015, p. 845).

O texto original da Constituição Federal de 1988, de fato, conferiu amplos poderes ao Presidente da República para editar medidas provisórias, já que não previu limitações materiais nem estabeleceu restrições no que diz respeito à quantidade de reedições de tais atos normativos. Como salienta o professor Dirley da Cunha Júnior, “limitou-se a Constituição, na redação anterior, a fixar o prazo de 30 dias de vigência da medida provisória e a exigir os pressupostos de relevância e urgência, para autorizar a sua edição” (CUNHA JUNIOR, 2015, p. 846).

Esta sistemática, estabelecida pelo Constituinte originário, permitiu que as medidas provisórias fossem reeditadas ilimitadamente, havendo hipóteses em que determinados atos foram reeditados por mais de cem vezes (CUNHA JUNIOR, 2015, p. 847).

Nesse contexto, o Presidente da República tinha ampla margem para dispor sobre a matéria que lhe fosse conveniente, bem como para forçar, pela via normativa, a agenda que desejasse, de maneira que, na prática, “o país passou a ser governado por meio de medidas provisórias. Estas passaram a configurar como o principal instrumento utilizado pelo Executivo para o controle da agenda legislativa” (OLIVEIRA, 2009, p. 47).

É bem verdade que estes poderes foram significativamente reduzidos pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que fixou limites materiais à edição de medidas provisórias, as quais já não podem dispor sobre matéria relativa à nacionalidade, à cidadania, aos direitos políticos, aos partidos políticos e ao eleitoral, etc. Além disso, as medidas provisórias também não podem tratar de matéria reservada à legislação complementar, ou que já esteja disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto pelo Presidente da República. Nessa linha, também se proíbe a edição de medida provisória com a finalidade de detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.

delegada; (b) os expedidos por ocorrência do recesso do Parlamento ou por decorrência da dissolução da Câmara dos Deputados (art. 13); (c) os expedidos livremente pelo Presidente da República (art. 14); e (d) os expedidos enquanto não se reunir o Parlamento nacional, os quais podiam versar sobre todas as matérias da competência legislativa da União (art. 180)”.(BARROS, 2000, p. 77).

Também foi imposto um limite temporal à edição desses atos normativos. Embora o prazo de vigência tenha sido dilatado de trinta para sessenta dias, positivou-se que as medidas provisórias são prorrogáveis por uma única vez, em igual período. Assim, “proibiu-se a prática das sucessivas reedições das medidas provisórias ainda não votadas, mas ampliou-se seu prazo de vigência, que pode chegar a 120 dias, incluindo a prorrogação” (CUNHA JUNIOR, 2015, p. 847).

Sucedo que, se por um lado a emenda constitucional nº 32/2001 parametrizou a utilização das medidas provisórias, por outro ampliou o poder de agenda do Presidente da República; ao disciplinar que se estes atos normativos não forem apreciados até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrarão em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional. E ficam sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Este poder de agenda é ainda reforçado pela legitimação dada pela Constituição Federal de 1988 ao Presidente da República para propor emendas à constituição, na forma do seu artigo 60, II. No particular, importa notar que os demais legitimados (um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros) exteriorizam suas vontades de maneira plural, mediante a ação conjunta e articulada de diversos atores políticos-institucionais; ao passo que o Presidente da República pode, sozinho, enviar ao Congresso Nacional uma PEC.

Sobre isso, o professor José Afonso da Silva destaca ainda que a Constituição não inovou em seu sistema de modificação, uma vez que, no processo constituinte, “anteprojeto e projetos admitiam expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional”, mas, no Plenário, “os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do § 2º do art. 74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização” (SILVA, 2000, p. 63).

Ao lado disso, o Presidente da República também tem competência para deflagrar o processo legislativo de leis complementares ou ordinárias (art. 61), sendo sua a iniciativa privativa para submeter ao Congresso Nacional projetos de leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas ou que versem sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; organização do Ministério Público e da

Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. Além de dispor sobre militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (art. 60, §1º). Em qualquer caso, dentre outras competências fixadas pelo artigo 84 da Constituição, o Presidente da República tem o poder de veto sobre as leis aprovadas pelo Congresso Nacional (inciso V), podendo, ainda, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução (inciso IV).

Outra competência relevante conferida ao Presidente da República foi a nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 101, parágrafo único), do Superior Tribunal de Justiça (art. 104, parágrafo único), do Tribunal Superior do Trabalho (111-A), dos Tribunais Regionais Federais (art. 107), incluindo-se os Tribunais Regionais do Trabalho, e ainda dos dois advogados que compõem o Tribunal Superior Eleitoral (art. 119, II).

É claro que há inúmeras outras competências relevantes, conferidas ao Presidente da República, que implicam demasiados poderes nas mãos do chefe do Poder Executivo Nacional. A abordagem minuciosa delas, todavia, não seria comportada nos limites deste trabalho, pelo que se optou pela indicação exemplificativa de algumas atribuições.

Mas os exemplos até aqui tratados permitem perceber que a Constituição Federal de 1988 refletiu as contradições e os antagonismos dos fatores reais do poder existentes à época da sua estruturação. E, desde então, como força viva, tem se mostrado extremamente adaptável e, por isso, consegue absorver – com maior ou menor estresse – os anseios das novas forças sociais, para levar a cabo a coordenação do jogo político.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu do pressuposto de que a Constituição Federal de 1988 adotou um modelo de presidencialismo hipertrofiado por atribuir demasiados poderes ao Chefe do Poder Executivo Federal.

Diante disso, utilizou-se da doutrina de Ferdinand Lassalle para analisar se o Presidente da República atuou, durante a Assembleia Constituinte de 1988, enquanto fator real do poder para projetar no texto constitucional os seus interesses, retirando-os da esfera política ordinária.

Ao final, constatou-se que José Sarney agiu em diversas frentes para “entrincheirar” na Constituição Federal de 1988 os seus desejos, com destaque para o sistema presidencialista, o mandato, que inicialmente era de cinco anos, e as diversas competências a serem exclusivamente desempenhadas pelo Presidente.

Por outro lado, outros grupos de interesses e até a própria sociedade civil também se movimentaram para imprimir nas normas constitucionais as suas vontades.

Tal confluência resultou em uma Constituição extremamente detalhista, com texto extenso, por vezes ubíqua, bastante progressista em algumas partes e ainda conservadora em tantas outras. Mas fato é que tal texto constitucional é um verdadeiro espelho daquela sociedade – ou ao menos dos seus anseios – e continua a ser o espelho dos ideais da sociedade atual, diante das diversas alterações formais e informais a que vem se submetendo.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Andreia Aparecida D’moreira. A formação do estado moderno sob a concepção dos teóricos contratualistas. **Revista do Curso de Direito do UNIFOR**, v. 4, n. 1, p. 51-57, 2013.

BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?** Trad. José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, provisórias? **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 53, p. 67-82, 2000, p. 77.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 1, n. 8, 2008.

BULOS, UadiLamêgo. Da reforma à mutação constitucional. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 129, p. 25-43, 1996.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito Geral e do Brasil**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. atual. ampl. Salvador: Juspodivm, 2015.

DA ROS, Luciano. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 143-160, 2008.

DE CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

Faoro critica emenda da Constituinte. Ele acha que daqui a alguns anos ela pode ser vista como um golpe. **Correio Brasiliense**. Brasília, 11 set. 1985. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110169/1985_09_027.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 09 dez. 2020.

FAORO, Raimundo. **Assembleia Constituinte: A Legitimidade Recuperada**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

GARCIA, Marcos Leite. As Origens da Teoria do Poder Constituinte: O Abade Sieyès e a Revolução Francesa. **Revista Brasileira de História do Direito**, v. 2, n. 2, p. 1-18, 2017.

GARGARELLA, Roberto. La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas. **Nueva sociedad**, v. 257, p. 96-106, 2015.

GASPARI, Elio. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016.

GUILHERME, Cássio Augusto. O Governo José Sarney (1985-1990): transição sem ruptura. **Confronteiras**, v. 1, n. 1, 2017.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

KHAIR, Amir; ARAÚJO, Érika Amorim; AFONSO, José Roberto R. Carga tributária: mensuração e impacto sobre o crescimento. **Revista de economia e relações internacionais**, v. 4. N. 7, p. 27-42, 2005, p. 36.

KINZO, Maria D.'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 88, p. 141-184, 2013.

LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo ou atenuação do presidencialismo: notas sobre o debate brasileiro recente. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 32, p. 9-18, 1991.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LEONELLI, Domingos; DE OLIVEIRA, Dante. **Diretas Já: 15 meses que abalaram a ditadura**. São Paulo: Editora Record, 2004.

MACIEL, David. **De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Goiás, 2008.

MARTINS, Rodrigo. **O processo decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88**: a escolha do sistema de governo. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas provisórias e a relação Executivo x Legislativo**: uma visão do sobrestamento de pauta. Monografia. Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2009.

RICHTER, Daniela; DA SILVA FARIAS, Thieser. Ditadura Militar no Brasil: dos instrumentos jurídicos ditatoriais para a democracia outorgada. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 11, n. 3, p. 381-405, 2019.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Direito Público**, v. 6, n. 30, 2009.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. **A Constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 113-148, 2007.

SCHLUCHTER, Wolfgang. **O desencantamento do mundo: a visão do moderno em Max Weber**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

SILVA, José Afonso. **Constituinte e regime democrático**. Poder Constituinte e Poder Popular. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

STEINBERGER, Peter J. Hobbes. Rousseau and the modern conception of the state. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 3, p. 595-611, 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 3, p. 375-393, 2018.

THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC AS A REAL FACTOR OF POWER IN THE CONSTITUENT PROCESS OF 1987-1988 AND THE MAINTENANCE OF HYPER-PRESIDENTIALISM IN THE CONSTITUTION OF 1988

ABSTRACT

This work is based on the assumptions made by Ferdinand Lassalle to investigate whether it is possible to relate the articulation of the Presidency of the Republic during the Constitutional Assembly of 1987-1988 with the characteristics of the hyper-presidentialism raised by the current Federal Constitution. The research is essentially bibliographical, focusing on writings from the fields of Law, Political Science and History. In the end, it was concluded that there was a relationship between the broad powers conferred on the President of the Republic by the 1988 Constitution and the actions of José Sarney before and during the constituent process.

Keywords: Hyper-presidentialism. Ferdinand Lassalle. Real factors of power.