

CAPÍTULO PRIMERO

EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN BRASIL

I. El proceso de reforma	29
II. La convocatoria y la elección de la Asamblea Nacional Constituyente	29
1. Composición de la Asamblea Nacional Constituyente y la dificultad para conformar una mayoría clara y estable	32
2. La pugna con el presidente Sarney	33
3. La calidad dual de Congreso y Asamblea Nacional Constituyente	35
III. La Comisión Arinos	36
IV. Los trabajos de la Asamblea Constituyente	38

CAPÍTULO PRIMERO EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN BRASIL

I. EL PROCESO DE REFORMA

La forma en que se dio el proceso de reforma político-institucional en Brasil tuvo su propio impacto sobre el contenido del debate constitucional y la sustancia misma de la Constitución finalmente aprobada en dicho país en 1988. Como podrá observarse en la reseña que sobre dicho proceso de debate hemos realizado en el presente capítulo, los patrones de acceso y de exclusión de los diversos actores en la “arena” en la cual se discutieron y se aprobaron o rechazaron las distintas propuestas influyeron en la determinación de los temas de la agenda de la ANC, así como en la articulación de dichos temas dentro del nuevo texto constitucional. En otras palabras, las formas por las que transcurrió el debate sobre la reforma constitucional en Brasil no dejó de tener un impacto importante sobre el contenido del debate mismo y, consecuentemente, sobre el diseño constitucional que finalmente fue aprobado en 1988. En el presente capítulo nos proponemos ilustrar la manera en que se dio este proceso.

II. LA CONVOCATORIA Y LA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

La propuesta de convocar a una ANC formó parte de la plataforma electoral presentada por Tancredo Neves dentro de su campaña a la Presidencia de la República en 1984. Sin embargo, al no poder Neves asumir dicho cargo debido a la grave enfer-

medad que finalmente le llevó a la muerte, el vicepresidente Sarney asumió la presidencia, y, al hacerlo, hizo suyo el compromiso de convocar a una asamblea que se encargaría de redactar una nueva Constitución para Brasil.

De esta manera, a finales de 1985, Sarney envió al Congreso una iniciativa de enmienda constitucional (la núm. 26/85), que a la letra decía:

Artículo 1o. Los Miembros de la Cámara de Diputados y del Senado Federal se reunirán, unicameralmente, en Asamblea Nacional Constituyente, libre y soberana, el día 1o. de febrero de 1987, en la sede del Congreso Nacional.

Artículo 2o. El Presidente del Supremo Tribunal Federal instalará la Asamblea Nacional Constituyente y dirigirá la sesión de elección de su Presidente.

Artículo 3o. La Constitución será promulgada, después de la aprobación de su texto, en dos turnos de discusión y votación, por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente.¹¹

Con base en estas disposiciones, las elecciones para integrar al Congreso Nacional (que a la vez fungiría como ANC) se llevaron a cabo el 15 de noviembre de 1986. Cabe destacar que dichas elecciones estuvieron marcadas por una serie de factores que influyeron en la conformación de la ANC y, eventualmente, en el desarrollo mismo de sus trabajos. Entre dichos factores, podemos mencionar, en primer lugar, que las elecciones de los legisladores coincidieron con las elecciones de los gobernadores de los estados, lo cual provocó que las cuestiones relacionadas con la reforma constitucional pasaran a un segundo término como tema de las campañas.¹² En segundo lugar, durante aquel

11 Slaibi Filho, Nagib, *Anotações à Constituição de 1988*, Río de Janeiro, Forense, 1989, p. 57.

12 Esta observación fue hecha por Campello de Souza, María do Carmo, "The Brazilian 'New Republic': Under the 'Sword of Damocles' ", en Stepan, Alfred (coord.), *Democratizing Brazil*, Oxford University Press, 1989, p. 374.

proceso electoral, la atención pública estuvo muy concentrada en el expediente del polémico Plan Cruzado, el cual, después de haber dado una enorme popularidad inicial al presidente Sarney, se volcó en su contra al derrumbarse la aparente estabilidad económica que el mencionado plan había generado al principio de su aplicación.¹³

Por otra parte, un factor más que cabe destacar es el hecho de que la Cámara de Senadores de la Asamblea Constituyente incluyó veintitrés senadores elegidos en 1982 (debido al sistema de renovación, no total sino parcial, de dos tercios de dicha Cámara). Esto significa que en la ANC había senadores que habían sido elegidos en tiempos en los cuales el gobierno militar todavía ejercía una gran influencia en el proceso de integración de las Cámaras del Congreso,¹⁴ lo cual vino a traducirse en el hecho de que ciertos intereses ligados a la dictadura tuvieran un espacio de representación dentro de la Constituyente.

En atención a estos factores, no sería demasiado aventurado colegir que gran parte, o al menos un buen número de los constituyentes, no fueron elegidos precisamente en virtud de sus opiniones sobre asuntos constitucionales, sino que predominaron otro tipo de temas y preocupaciones en el ánimo de quienes les eligieron.

Ahora bien, concluido el proceso electoral, el nuevo Congreso nacional (que, como ya mencionamos, se reuniría unicameralmente en su calidad de ANC) quedó instalado al inicio de 1987. No obstante, desde un principio y a lo largo de toda su existencia, dicha asamblea tuvo que enfrentarse a varios problemas, que a continuación señalaremos.

13 Lamounier, Bolívar, *Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor*, São Paulo, Edições Loyola, 1991, p. 101.

14 Recordemos que no hubo una elección especial para elegir una Asamblea Constituyente cuya única función sería expedir una nueva Constitución, sino que la idea más bien era que, después de las elecciones ordinarias para integrar la Cámara de Diputados y el Senado, ambas Cámaras se reunieran unicameralmente en ANC.

1. *Composición de la Asamblea Nacional Constituyente y la dificultad para conformar una mayoría clara y estable*

A pesar de que, en principio, el 77% de los quinientos cincuenta y nueve constituyentes pertenecían a tan sólo dos partidos políticos (54%, al PMDB y 23%, al partido del presidente Sarney, o sea, al PFL),¹⁵ en ningún momento hubo en el seno de la ANC una mayoría sólida y coherente, sino que más bien predominaron las mayorías frágiles y potenciales.¹⁶ En efecto, por encima de las identidades y filiaciones partidistas estaban otro tipo de lealtades y compromisos que convirtieron a la Asamblea en un mosaico sumamente heterogéneo de grupos y subgrupos. A su vez, estas fracturas dificultaron enormemente la formación de consensos para la reforma constitucional.

Por ejemplo, gran número de constituyentes pertenecientes a los dos partidos más grandes dentro de la Asamblea, es decir, del PFL y del PMDB, habían pertenecido hasta muy poco tiempo antes de 1987 al PDS, o sea, al partido que durante la dictadura se caracterizó por su apoyo incondicional a los militares.¹⁷ El 71% de los constituyentes del PFL y 24.2% de los afiliados al PMDB se encontraban en esta situación. En muchas de las negociaciones, debates y votaciones de la ANC, las antiguas lealtades salieron a relucir y, al hacerlo, fraccionaron a los dos partidos que habrían podido ser la base de mayorías amplias y estables.

Asimismo, aparecieron en el seno de la ANC una infinidad de grupos que se unían o distanciaban en función de factores geo-

15 El PMDB aglutinó a las fuerzas opositoras al gobierno militar desde la década de 1960, y en la de 1980 recibió en su seno a políticos conservadores que antiguamente habían simpatizado o colaborado con los militares. Por su parte, el PFL era un partido formado con disidentes del promilitar PDS.

16 Monclaire, Stéphane, "Les Auteurs de la Constitution", en Maus, Didier, y Bon, Pierre (comps.), *La Nouvelle République Brésilienne*, París, Economica, 1989, p. 74.

17 El PDS provenía de ARENA, el partido creado por los militares en la segunda mitad de la década de 1960 como su "brazo civil". En 1985 se dio una escisión dentro del PDS como producto de la forma en que se resolvió la sucesión presidencial. Al salirse de ese partido, algunos de sus ex miembros formaron el PFL, en tanto que otros se pasaron a las filas del PMDB.

gráficos, ideológicos y hasta religiosos. El grupo denominado *NoNeCo*, por ejemplo, reunió a doscientos noventa y dos constituyentes de los estados del norte, noreste y centro-oeste; el *Grupo de los Evangelistas* conjuntó a los protestantes; y de igual manera surgieron otros grupos por afinidad de ideología o de intereses políticos diversos como el *Grupo de la Razón*, el *Grupo de los 32*, el *Grupo de Consenso* y el grupo llamado *Centrão*.¹⁸

A consecuencia de una mezcla de regionalismo acendrado, tradicional debilidad de identidad y disciplina partidistas, así como de protagonismo y afán de notoriedad, puede afirmarse que la ANC estuvo atravesada por divisiones que dificultaron enormemente sus trabajos.

2. *La pugna con el presidente Sarney*

Otro elemento que afectó significativamente los trabajos de la ANC fue la lucha entre esta última y el presidente Sarney, librada fundamentalmente alrededor de la discusión sobre la duración del mandato del presidente.

Por un lado, había quienes afirmaban que la Asamblea Constituyente no tenía ningún límite jurídico, y que por tanto podía incluso modificar aspectos tan fundamentales como la forma de gobierno y, por supuesto, la duración del mandato de alguno de los poderes constituidos. Por otro lado, quienes defendían la posición de Sarney afirmaban que la Constitución vigente era la de 1969 y que la Asamblea Constituyente tenía únicamente poderes “derivados” de dicha Constitución, por lo cual —y ése era el razonamiento principal— Sarney podía incluso recurrir ante el Supremo Tribunal Federal para garantizar el respeto al plazo de cinco años de su mandato presidencial, en caso de que éste fuese reducido por la nueva Constitución.¹⁹

¹⁸ Monclaire, S., *op. cit.*, nota 16, p. 79.

¹⁹ De hecho, Sarney ya había amenazado públicamente con recurrir ante el Supremo Tribunal en caso de que la ANC decidiese reducir su periodo de cinco a cuatro años. *Vid.* Slaibi, N., *op. cit.*, nota 11, p. 54.

La pugna en torno a la duración del mandato de Sarney estaba relacionada con una cuestión más de fondo desde el punto de vista constitucional, que era el tema del presidencialismo. Como se plantearon las cosas en aquellos momentos del debate, se asoció el mandato de cinco años de Sarney a la conservación del sistema presidencial; en tanto que la posible introducción de un sistema parlamentario se vinculó con la reducción del mandato de Sarney, lo cual era lógico: si la nueva Constitución iba a implantar la forma parlamentaria de gobierno, la prolongación del mandato de Sarney como presidente sería “disfuncional” en relación con el nuevo esquema de tipo parlamentario.

El 15 de noviembre de 1987, la Comisión de Sistematización de la ANC decidió que el mandato de Sarney duraría tan sólo cuatro años, o sea, que expiraría en marzo de 1989. Sarney, por su parte, hizo saber que trataría de modificar esa decisión en el pleno de la Asamblea, cosa que finalmente logró mediante la utilización de todo tipo de instrumentos, entre los cuales podrían contarse desde la distribución de favores, promesas y concesiones especiales a gran número de constituyentes, hasta amenazas de descalificar todo el proceso constituyente, realizadas indirectamente por Sarney a través de sus portavoces.²⁰

Cabe destacar que este tipo de mecanismos fueron utilizados para cambiar el sentido entero que habían tenido todos los trabajos de la ANC, los cuales inicialmente iban encaminados a implantar una forma parlamentaria de gobierno. En otras palabras, el presidente Sarney presionó para desarticular la propuesta parlamentaria en el seno de la Asamblea Constituyente; además de que a sus presiones se sumaron las de los gobernadores y ex gobernadores “presidenciables”.²¹ Finalmente, como veremos más adelante, Sarney se salió con la suya: la Constitución brasileña de 1988 estableció un sistema presidencial de gobierno.

20 Reale Junior, Miguel, “Les Grands Debats”, en Maus, Didier y Pierre Bon, *op. cit.*, nota 16, p. 99.

21 Lamounier, Bolívar, *op. cit.*, nota 13, p. 103.

En suma, la ANC estuvo influida en sus decisiones por un presidente de la República que, a pesar de faltarle un apoyo partidista amplio y sólido, contaba con formidables instrumentos, muchos de ellos informales, para asegurar el apoyo de un número suficiente de constituyentes como para hacer prevalecer sus puntos de vista en el seno de la propia Asamblea en cuestiones fundamentales de la organización constitucional.

3. La calidad dual de Congreso y Asamblea Nacional Constituyente

Como ya se mencionó, la ANC era a la vez el Congreso nacional. Esta doble función, sin embargo, creó problemas debido a la interferencia de una función con la otra. Como bien lo ha notado Rosenn respecto del caso brasileño,

el Congreso es un cuerpo altamente político, que tiene una perspectiva y una agenda políticas de corto plazo. Las Constituciones deberían ser elaboradas por hombres de Estado con una perspectiva de largo plazo y no partidista. Como actor político básico que es, el Congreso tuvo un claro conflicto de intereses. No es sorprendente que el documento constitucional redactado extendiera el poder del Congreso a expensas de otras instituciones, y que confiriera numerosos favores a grupos especiales de interés.²²

En suma, podemos decir que la composición de la Asamblea, la pugna con el presidente Sarney y el carácter dual de un Constituyente que a la vez era Congreso nacional se reflejó en un trabajo lento, difícil, inmediateista y a veces incongruente, a pesar del orden que desde un principio se intentó hacer prevalecer dentro del debate constitucional.

²² Rosenn, Keith S., "Brazil's New Constitution: An Exercise in Transient Constitutionalism for a Transitional Society", *The American Journal of Comparative Law*, vol. 39, 1990, p. 776.

III. LA COMISIÓN ARINOS

Antes aun de convocar a la ANC, Sarney designó en agosto de 1985 a un grupo de cincuenta “notables” para preparar un proyecto de Constitución. A este grupo se le llamó *Comisión Provisional de Estudios Constitucionales*, mejor conocida como Comisión Afonso Arinos (en razón del nombre de su presidente). La mayoría de sus integrantes eran juristas, muchos de ellos con experiencia política, pero también había politólogos, sociólogos, economistas, y personajes ligados con los grupos empresariales y con las organizaciones de trabajadores del campo y de la ciudad. También había algunos miembros que en ese momento fungían como secretarios en el gabinete del gobierno en funciones.²³

A pesar de que eventualmente el proyecto de Constitución preparado por la Comisión Arinos fue archivada por el presidente Sarney (en lugar de servir de base para los trabajos de la Asamblea Constituyente), el documento preparado por esta Comisión es relevante debido a que marca el inicio del debate constitucional brasileño en torno a las formas de gobierno presidencial y parlamentaria.

Quizá valga la pena reseñar en nuestro repaso del debate institucional brasileño las razones históricas aducidas por Helio Jaguaribe (miembro de la Comisión Arinos), para justificar un cambio fundamental en la organización institucional de Brasil, debido a que orientaron no sólo el trabajo posterior de la Comisión, sino la discusión política entera de los años siguientes. En efecto, Jaguaribe señaló que Brasil se encontraba ante el agotamiento de un modelo que había sido diseñado por los presidentes militares desde los primeros días de la República, y que vino a consolidarse plenamente con Getúlio Vargas en la década de 1930. Este modelo —argumentó Jaguaribe— estuvo basado no tanto en una evaluación positiva de la fusión de las funciones *de*

23 Lamounier, Bolívar, “Brazil: Toward Parliamentarism?”, en Linz, Juan, y Valenzuela, Arturo (coords.), *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 2, *The Case of Latin America*, Baltimore-Londres, The John Hopkins University Press, 1994, p. 200.

Estado y las *de gobierno* del presidente, sino en la suposición de que el presidente debía ser un agente dinámico y un agente de la modernización, así como un administrador del proceso de acumulación de capital y un motor del cambio social. Sin embargo, según Jaguaribe, la historia brasileña había mostrado que dicha combinación de papeles o funciones era imposible: en Brasil, los presidentes orientados hacia “el cambio” habían sufrido de inestabilidad severa, en tanto que presidentes “estabilizadores” habían resultado ser reaccionarios o conservadores. En opinión de Jaguaribe, sólo el parlamentarismo podría reconciliar ambas funciones, porque otorga la función estabilizadora a un funcionario (el jefe de Estado), y confiere la función de cambio y reforma a otro funcionario (el jefe de gobierno o primer ministro).²⁴ Con base en éste y otros razonamientos, los trabajos de la Comisión Arinos comenzaron a orientarse en dirección a la propuesta parlamentarista.

Efectivamente, al concluir sus tareas, la Comisión Arinos recomendó dos líneas de reforma. En primer lugar, propuso el establecimiento de un sistema parlamentario, como una forma de resolver el problema generado por una concentración excesiva de atribuciones y expectativas en una presidencia debilitada, lo cual la transformaba en un poderoso foco de crisis.²⁵ En segundo lugar, se recomendó la modificación del sistema electoral y de las reglas relativas a los partidos políticos, teniendo en mente la necesidad de configurar un verdadero sistema de partidos, con

24 He tomado esta reseña de la argumentación de Jaguaribe de la detallada descripción que de ella hace Bolívar Lamounier en *ibidem*, p. 204. A su vez, Lamounier se basó en un par de artículos de Jaguaribe aparecidos en el *Jornal do Brasil* el 9 de septiembre de 1986 y el 28 de agosto de 1987, bajo los títulos de “As opções da Comissão Constitucional” y “O regimen de poder”, respectivamente.

25 Aunque parezca paradójico, en la recomendación de la Comisión Arinos aparece la consideración de que la “concentración excesiva de atribuciones y expectativas” en la presidencia se traducían, en el caso brasileño, en un debilitamiento de aquella, más que en su fortalecimiento, lo cual la transformaba en un “poderoso foco de crisis”. Este fenómeno se entendería desde la siguiente perspectiva: las facultades constitucionales del presidente de la República en Brasil no corresponden con su poder, influencia y capacidades políticas reales.

organizaciones partidistas sólidas, estables y relativamente disciplinadas (todo lo contrario de lo que hasta ese momento había existido en Brasil).²⁶ El punto de referencia en el derecho constitucional comparado que pudiera hacerse respecto de la propuesta presentada por la Comisión Arinos estaría integrado por el sistema francés y el portugués, en donde conviven un primer ministro como jefe de gobierno y un presidente elegido de manera directa por sufragio universal (en lo que se refiere a la forma de gobierno); y por el sistema electoral alemán, que combina características del principio de mayoría y del de representación proporcional (en lo que atañe al sistema electoral y sus efectos sobre el sistema de partidos).

Como ya mencionamos, finalmente el proyecto de la Comisión Arinos fue archivado por el presidente Sarney, al no resultar de su completo agrado debido a sus propuestas afines al sistema parlamentario. Sin embargo, le quedó a la Comisión el mérito de haber trazado las líneas por donde se daría el debate constitucional brasileño en los años siguientes.

IV. LOS TRABAJOS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

La idea de una comisión que redactase un proyecto de Constitución fue desechada casi desde el principio de las actividades de la ANC. En cambio, la idea prevaleciente era la de garantizar la participación en el proceso de elaboración y discusión del nuevo documento constitucional no sólo de todos los constituyentes, sino también de la sociedad en su conjunto. En este sentido, incluso llegó a organizarse un movimiento llamado *Plenario Pro-Constituyente*, el cual buscaba garantizar la participación de distintos grupos y sectores sociales en las discusiones del pleno de la ANC para que sus opiniones fuesen tomadas en cuenta.²⁷

26 Lamounier, Bolívar, *Um projeto, três utopias: variações sobre o tema da reorganização político-institucional brasileira*, São Paulo, Serie Textos IDESP, núm. 33, segunda versión, 1990, p. 22.

27 Reale Junior, M., *op. cit.*, nota 20, p. 93.

A su vez, el afán por garantizar una amplia participación llevó a que se creara una forma de trabajo sumamente atomizada: se integraron ocho comisiones temáticas, divididas cada una de ellas en tres subcomisiones. Se votaría primero a nivel de las subcomisiones, y luego, en las comisiones. Los textos decididos en estas últimas serían después enviados al secretario general de la llamada Comisión de Sistematización,²⁸ la cual se encargaría de consolidarlos y armonizarlos con otros textos enviados por las distintas comisiones. Con todo ese material se crearía un proyecto de Constitución que se discutiría y votaría en el pleno.²⁹

El mecanismo de trabajo se complicó, sin embargo, debido a una disposición del reglamento interno de la ANC que permitía participar en los debates de cualquiera de las subcomisiones a cualquier constituyente que lo deseara, así como presentar propuestas dentro de ellas. Asimismo, se permitió que las propuestas rechazadas en las distintas comisiones temáticas pudieran ser presentadas de nuevo en el seno de la Comisión de Sistematización;³⁰ y se estableció un sistema de consultas que permitiera la participación, vía la presentación de sugerencias, a un sinnúmero de organismos públicos y grupos sociales, tales como las legislaturas de los estados, los consejos municipales, los tribunales, agrupaciones empresariales, obreras, campesinas, profesionales, feministas e indígenas, por sólo mencionar algunos.

Además de lo anterior, que de por sí ya hacía lento el procedimiento de discusión y votación, estando ya avanzados los trabajos de la Constituyente, uno de los numerosos grupos formados dentro de la ANC, el denominado *Centrão*, propuso modificar el reglamento interno de dicha Asamblea para permitir propuestas colectivas firmadas por doscientos ochenta constituyentes o más, siempre y cuando fuesen relativas a capítulos enteros del proyec-

28 La Comisión de Sistematización estaba compuesta de cuarenta y nueve miembros, a quienes además se sumaban los presidentes y secretarios de las comisiones temáticas, así como los secretarios de las subcomisiones. O sea, que en total eran ochenta y nueve miembros.

29 Reale Junior, M., *op. cit.*, nota 20, p. 94.

30 Monclaire, S., *op. cit.*, nota 16, p. 78.

to de Constitución. En estos casos, dichas propuestas colectivas serían examinadas prioritariamente por el pleno de la Asamblea y, en caso de ser aprobadas, se remitirían a la Comisión de Sistematización.

Debido a todos estos mecanismos internos, en un contexto de profundas divisiones y fracturas, los trabajos de la ANC fueron sumamente prolongados. De hecho, la lentitud para discutir y votar pudo comprobarse desde el inicio mismo de sus actividades, ya que sólo la aprobación del reglamento interno llevó ocho semanas.

Eventualmente, y después de superar los problemas apuntados, la ANC aprobó la nueva Constitución, la cual fue promulgada el 8 de octubre de 1988. Como podrá verse en el capítulo siguiente, el formato constitucional básico no dejó de reflejar en alguna medida las fracturas y divisiones profundas que permearon la Asamblea Constituyente. Quizá la manifestación más evidente de tal circunstancia haya sido el hecho de que la nueva Constitución dejó pendiente el asunto central del debate institucional brasileño de los últimos tiempos: el relativo a la posibilidad de adoptar un sistema de tipo parlamentario.