

Débora Josiane de Carvalho de Melo

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL:  
ESTUDO DE CONGRUÊNCIA ENTRE PREFERÊNCIAS DOS  
CIDADÃOS E POLÍTICAS APROVADAS PELA ASSEMBLEIA  
NACIONAL CONSTITUINTE  
(1987-88)**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Ciências  
Sociais do Centro de Filosofia e  
Ciências Humanas, da Universidade  
Federal de Santa Catarina, como  
requisito parcial para obtenção do grau  
de Bacharel em Ciências Sociais.  
Orientador: Dr. Yan de Souza  
Carreirão.

Florianópolis  
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Melo, Débora Josiane de Carvalho de  
Representação política no Brasil : estudo de congruência  
entre preferências dos cidadãos e políticas aprovadas pela  
Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) / Débora  
Josiane de Carvalho de Melo ; orientador, Yan de Souza  
Carreirão - Florianópolis, SC, 2014.  
153 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de  
Filosofia e Ciências Humanas. Graduação em Ciências Sociais.

Inclui referências

1. Ciências Sociais. 2. Representação Política. 3.  
Congruência. 4. Assembleia Nacional Constituinte. I.  
Carreirão, Yan de Souza. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

Débora Josiane de Carvalho de Melo

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL:  
ESTUDO DE CONGRUÊNCIA ENTRE PREFERÊNCIAS DOS  
CIDADÃOS E POLÍTICAS APROVADAS PELA ASSEMBLEIA  
NACIONAL CONSTITUINTE  
(1987-88)**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais e aprovado em sua forma final pelo Curso de Ciências Sociais com nota \_\_\_\_\_.

Florianópolis, 18 de Julho de 2014

---

Prof. Dr. Jeremy Paul Jean Loup Deturche  
Coordenador do Curso de Ciências Sociais

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Yan de Souza Carreirão - Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Julian Borba  
Universidade Federal de Santa Catarina

**FLORIANÓPOLIS – SC  
2014**

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela presença, cuidado e provisão constantes;

Aos meus pais, José e Arlete, que acompanharam minha trajetória na Universidade desde a escolha do curso e me motivaram a estudar. Não somente motivaram, mas também deram tudo de si para que pudesse concluí-la, muito obrigada por investirem em minha vida!

Ao meu esposo, Rudy, pelo amor, incentivo, apoio e compreensão nesse tempo e aos meus enteados, Liz e Ézer, trouxeram mais alegria à minha vida nesse tempo de tantas mudanças;

Ao professor Yan Carreirão, que acompanhou e orientou a elaboração da pesquisa com muita dedicação, suas observações foram muito importantes para a construção deste trabalho;

Aos professores Lígia Lüchmann e Julian Borba, pela participação na banca de qualificação do projeto e do TCC, obrigada pela disponibilidade e observações cuidadosas;

A todos os professores da UFSC que fizeram parte desta trajetória, tanto do Curso de Ciências Sociais como do Curso de Serviço Social, onde iniciei os estudos na UFSC. Agradeço especialmente à professora Vera, com quem trabalhei e aprendi por dois anos no NESSOP, por seu cuidado e companheirismo que continuam mesmo à distância;

A todos os bolsistas e estagiários do NESSOP, foram importantes na minha formação;

Aos amigos brasileiros que conheci no intercâmbio, foi bom compartilhar essa fase com vocês;

Aos meus avôs, Bernardino e Adriano, que partiram no último ano, deixando seus exemplos de superação e às minhas avós que estão conosco e a quem admiro e amo muito.

A toda minha família, Pereira e Carvalho, pelo incentivo e amor.

Ao grupo de jovens da AD Floripa, amigos que estiveram todo o tempo comigo, tanto nas atividades eclesiais como na vida e na Universidade, estão no meu coração.

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o grau de congruência entre as políticas aprovadas pela Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) e as preferências dos cidadãos expressas em pesquisas de opinião realizadas no mesmo período em relação a 17 subtemas, os quais foram agrupados em quatro eixos temáticos, a saber: Temas Institucionais, Trabalhistas, Econômicos e Financeiros e Morais. As políticas aprovadas foram analisadas através de consulta às bases de dados do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Os chamados estudos de “congruência” inserem-se no âmbito do tema da representação política. Parte-se do pressuposto de que, em uma democracia representativa, os representantes devem aprovar políticas que correspondam às preferências da maioria do eleitorado. Essa perspectiva tem como fundamento as pesquisas realizadas por pesquisadores dos Estados Unidos e Europa, onde o campo de pesquisas de congruência iniciou na década de 60. O trabalho de Miller e Stokes (1963) foi preponderante para o desenvolvimento dessa área de estudos. Os autores utilizavam a perspectiva diádica, ou seja, se os representantes correspondiam às preferências de seus eleitores especificamente. Outra contribuição importante foi a abordagem de Weissberg, de 1978, que apresenta uma nova perspectiva para analisar a congruência, a da representação coletiva. Ele afirma que a congruência deve ser analisada de forma coletiva, a fim de avaliar se o Congresso, como instituição, representa o eleitorado como um todo. Essa foi a perspectiva assumida por esse trabalho, que analisa se a Assembleia Constituinte aprovou políticas congruentes com as opiniões dos brasileiros acerca dos temas acessíveis nas pesquisas de opinião.

Palavras-Chave: Representação Política; Congruência; Assembleia Nacional Constituinte.

## **ABSTRACT**

This research aims to examine the degree of congruence between the policies adopted by the National Constituent Assembly (1987-1988) and citizens' preferences expressed in surveys conducted in the same period compared to 17 sub-themes, which were grouped under four themes, namely: Institutional, Labor, Economic and Financial and Moral Issues. Approved policies were analyzed by consulting the databases of the Senate and Chamber of Deputies. The studies called "congruence" fall within the scope of the issue of political representation. It's based on the assumption that in a representative democracy, the representatives should adopt policies that match the preferences of the majority of the electorate. This perspective is founded on the researches conducted by researchers from the U.S. and Europe, where the field of research about political congruence started in the 60s with the Article of Miler and Stokes (1963) that was helpful in the development of this area of study. The authors use a dyadic perspective, ie, whether representatives corresponded to the preferences of their voters specifically. Another important contribution was the approach of Weissberg, 1978, which presents a new perspective to analyze the congruence, the collective representation. He states that the congruence must be analyzed collectively in order to assess whether the Congress, as an institution, represents the American people as a whole. That was the perspective assumed by this work, which examines whether the Constituent Assembly adopted policies consistent with the opinions of Brazilians about the accessible themes in opinion polls.

**Keywords:** Political Representation; Congruence; National Constituent Assembly.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Opinião dos eleitores sobre a duração do mandato dos futuros presidentes segundo região de moradia dos eleitores (%).....	34
Tabela 2 – Opinião dos eleitores sobre direito de voto para jovens de 16 e 17 anos (%).....	44
Tabela 3 – Opinião dos eleitores sobre sistema de governo (%).....	53
Tabela 3.1 – Opinião dos eleitores sobre sistema de governo segundo idade dos eleitores (%).....	54
Tabela 4 – Opinião dos eleitores sobre regime de governo (%).....	57
Tabela 5 – Opinião dos eleitores sobre a duração do mandato dos futuros presidentes (%).....	61
Tabela 5.1 – Opinião dos eleitores sobre a duração do mandato dos futuros presidentes segundo avaliação do governo (%).....	63
Tabela 5.2 – Opinião dos eleitores sobre a duração do mandato de Sarney (%).....	64
Tabela 5.3 – Opinião dos eleitores sobre a duração do mandato de Sarney segundo avaliação do governo(%).....	66
Tabela 6 – Opinião dos eleitores sobre reeleição presidencial (%).....	70
Tabela 7 – Opinião dos eleitores sobre direito de greve (%).....	75
Tabela 8 – Opinião dos eleitores sobre licença-maternidade (%).....	78
Tabela 9 – Opinião dos eleitores sobre licença-paternidade (%).....	81
Tabela 9.1 – Opinião dos eleitores sobre licença-paternidade segundo preferência partidária (%).....	82
Tabela 10 – Opinião dos eleitores sobre unicidade sindical (%).....	85
Tabela 11 – Opinião dos eleitores sobre jornada de trabalho (%).....	88
Tabela 11.1 – Opinião sobre jornada de trabalho segundo níveis de renda dos eleitores (%).....	89
Tabela 12 – Opinião dos eleitores sobre nacionalização de recursos de minerais (%).....	93
Tabela 12.1 – Opinião sobre nacionalização de recursos minerais segundo escolaridade dos eleitores (%).....	93
Tabela 12.2 – Opinião sobre nacionalização de recursos minerais segundo preferência partidária (%).....	94
Tabela 13 – Opinião dos eleitores sobre a cobrança de imposto sobre grandes fortunas (%).....	97
Tabela 13.1 – Opinião sobre cobrança de imposto de grandes fortunas segundo preferência partidária (%).....	98
Tabela 14 – Opinião dos eleitores sobre limitação da taxa de juros (%).....	102
Tabela 14.1 – Opinião sobre limitação da taxa de juros segundo preferência partidária (%).....	102

Tabela 15 – Opinião dos eleitores sobre invocação da proteção de Deus (%) .....	107
Tabela 15.1 – Opinião sobre invocação da proteção de Deus segundo preferência partidária (%) .....	108
Tabela 16 – Opinião dos eleitores sobre reconhecimento legal união estável (%) .....	109
Tabela 16.1 – Opinião dos eleitores sobre reconhecimento legal da união estável segundo preferência partidária (%) .....	110
Tabela 17 – Opinião dos eleitores sobre proibição da comercialização de sangue (%) .....	114
Tabela 17.1 – Opinião sobre a proibição da comercialização do sangue segundo preferência partidária .....	91

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>09</b>
1.1 OBJETIVOS .....	11
1.2 Objetivo geral .....	11
1.1.2 Objetivos específicos.....	11
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA</b> .....	<b>12</b>
2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA X DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	12
2.2 CONCEITOS DE REPRESENTAÇÃO .....	17
2.2.1 Representação como Congruência .....	25
<b>3 METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DOS DADOS</b> .....	<b>33</b>
<b>4 ORIGEM E ORGANIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE</b> .....	<b>36</b>
<b>5 ANÁLISE DOS DADOS: O DEBATE, AS VOTAÇÕES E A OPINIÃO PÚBLICA</b> .....	<b>42</b>
5.1 TEMAS INSTITUCIONAIS.....	42
5.1.1 Direito ao voto aos 16 anos .....	42
5.1.2 Sistema de Governo .....	46
5.1.3 Regime de Governo.....	55
5.1.4 Duração do Mandato dos futuros presidentes .....	58
5.1.5 Reeleição Presidencial.....	66
5.2 TEMAS TRABALHISTAS .....	71
5.2.1 Direito de Greve .....	71
5.2.2 Licença-maternidade .....	76
5.2.3 Licença-paternidade .....	79
5.2.4 Unicidade Sindical .....	83
5.2.5 Duração da Jornada de Trabalho .....	86
5.3 TEMAS ECONÔMICOS E FINANCEIROS .....	90
5.3.1 Nacionalização da Exploração de Recursos Minerais.....	90
5.3.2 Cobrança de Impostos sobre Grandes Fortunas .....	94
5.3.3 Limitação da taxa de juros a 12% ao ano.....	98
5.4 TEMAS MORAIS.....	104
5.4.1 Invocação da Proteção de Deus para a Constituição .....	104
5.4.2 Reconhecimento Legal da União Estável.....	108
5.4.3 Proibição da comercialização de sangue .....	110
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>121</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>127</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>152</b>



# 1 INTRODUÇÃO

Há, no entorno do conceito de representação política, um amplo debate teórico normativo, tanto no contexto internacional como no brasileiro. Os estudos empíricos no nosso país, todavia, têm sido direcionados a formas de representação que não estão necessariamente vinculadas às instituições mais formais da democracia representativa, como as casas legislativas. Este trabalho, diferentemente, visa contribuir os estudos que tratam das instituições formais da democracia eleitoral através da análise do trabalho da Assembleia Nacional Constituinte, que iniciou seus trabalhos em 1987 e que representa um marco na história da democracia no país e do retorno às instituições legais.

A abordagem adotada foi a noção de representação como congruência entre as preferências dos eleitores e as políticas aprovadas pelos representantes políticos. Há que se considerar a especificidade dessa análise devido ao fato de que os trabalhos da Assembleia Constituinte distinguem-se da atividade legislativa típica. Talvez o fato de ser um marco histórico de mobilização social e cobertura midiática tenha influenciado na congruência entre as políticas e as preferências.

Outra questão teórica e metodológica importante é se, de fato, os resultados que obtivemos podem todos ser considerados representação ou se alguns casos podem ser apenas coincidências. O questionamento justifica-se porque talvez os representantes não tomaram a decisão através de consulta às pesquisas de opinião ou aos próprios eleitores. Ainda que essas considerações sejam relevantes, é possível avaliar, a partir da metodologia já desenvolvida por esse campo de estudos, se a Assembleia Constituinte como um todo correspondeu às preferências dos eleitores em geral.

A fim de conhecer quais as preferências dos eleitores em relação aos temas discutidos e votados na Constituinte, foram selecionadas questões de pesquisas de opinião realizadas entre 1987 e 1988 que faziam referência aos temas da Constituição. As questões formuladas com a mesma redação mais de uma vez foram agrupadas em subtemas e estes em grupos temáticos. Assim, formou-se um conjunto de 35 questões, 17 subtemas e 5 grupos temáticos: temas institucionais, trabalhistas, econômicos e financeiros e morais.

A primeira seção do trabalho apresenta uma revisão da literatura relativa aos debates atuais sobre democracia representativa e democracia participativa, sobre a noção de representação política e especificamente

sobre o campo de estudos de congruência, que no Brasil ainda não tem uma tradição de pesquisa. Na seção seguinte, apresentam-se os dados utilizados e a metodologia empregada para analisá-los.

A seção seguinte apresenta um histórico dos principais eventos que propiciaram a instituição da Assembleia Nacional Constituinte e a forma de organização dos trabalhos, que foi também influenciada pela conjuntura histórica e política daquele momento de transição do regime militar para um governo civil. E na última seção, são apresentadas as análises de cada subtema, tanto dos dados quantitativos referentes às pesquisas de opinião como das discussões envolvidas em cada tema na Assembleia Constituinte, indicando os principais argumentos utilizados para defender os posicionamentos políticos e os interesses implicados.

Nas Considerações Finais, a questão da congruência é analisada no conjunto dos dados a fim de perceber os padrões e desvios em relação ao que já foi documentado pela literatura da área em outros contextos e faz-se sugestões de aprofundamento da pesquisa com enfoque em outros aspectos como a disciplina partidária e a opinião dos representantes.

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.2 Objetivo Geral

Analisar a congruência entre a opinião dos eleitores nas pesquisas de 1987 e 1988 e as políticas aprovadas pela Assembléia Constituinte na Constituição Federal de 1988.

### 1.3 Objetivos Específicos

- Verificar em quais temas políticos os resultados da ANC coincidiram com a opinião majoritária dos eleitores;
- Verificar em quais dimensões políticas (que envolvem vários temas)<sup>1</sup> houve maior ou menor congruência entre opiniões dos eleitores e os resultados efetivos da ANC;
- Verificar se a congruência (ou não) esteve associada ao grau de divisão da opinião dos eleitores. A hipótese é a de que em matérias em que o público estava mais dividido deve ter ocorrido menos congruência do que nas matérias em que havia uma grande maioria dos cidadãos a favor de determinada posição.

---

<sup>1</sup> Por exemplo, na dimensão “institucional”, incluem-se os temas do tamanho do mandato dos presidentes, tipo de sistema de governo, direito dos presidentes de se candidatar à reeleição etc. Na dimensão relativa à “economia”, temas como controle do capital estrangeiro no país, nacionalização da distribuição de petróleo etc.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

### 2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA X DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O tema da representação teve um percurso interessante nas discussões da teoria política desde os clássicos, como Rousseau, até os contemporâneos. Para o projeto, interessa analisar os principais aspectos das discussões mais recentes que envolveram o conceito. Um desses aspectos é o estatuto da relação entre democracia, representação e eleições.

Alguns teóricos, como Urbinati (2006) e Urbinati e Warren (2008) argumentam que a democracia representativa não é uma forma substituta da democracia direta que devido à escala populacional não podemos experimentar, mas uma forma intrinsecamente moderna de participação, julgamento político e de constituição de um povo capaz de autonomia. Loureiro (2009, p. 82), sintetiza uma das principais linhas argumentativas de Urbinati: “a representação está ligada à história e à prática democrática, ou seja, democracia e governo representativo têm a mesma origem histórica e funcional e se influenciam mutuamente”.

Por isso, Urbinati compreende, de acordo com Loureiro (2009, p. 85) que as eleições são importantes para a democracia representativa, devido à mediação que operam, e não uma alternativa à deliberação e participação:

A democracia representativa é singular e específica na medida em que permite que as eleições estabeleçam a mediação entre sociedade e Estado, ligando cidadãos e assembleia legislativa. Ou seja, as eleições, mesmo que insuficientes, são componentes necessários de uma ordem democrática.

Urbinati considera, no entanto, que sua função é limitada, pois elas podem criar um governo limitado e responsável, mas não representativo:

As eleições “engendram” a representação, mas não “engendram” os representantes. No mínimo,

elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo (URBINATI, 2006, p. 193).

Outros, como Bernard Manin (1995), afirmam que a eleição está fundamentada em princípio distinto, pois teria um caráter aristocrático de seleção e não democrático. Manin (1995, p. 08) identificou quatro princípios que definem o governo representativo: 1. Os representantes são eleitos pelos governados; 2. Os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; 3. liberdade de expressão da opinião pública em face da ausência de mandato imperativo; 4. as decisões políticas são discutidas em assembleias. Analisou também como esses princípios se transformaram através de três formas distintas de governo representativo: 1. Governo representativo de tipo parlamentar; 2. Democracia de partido e 3. Democracia de público.

Manin tenta refutar, assim, a tese de uma crise da representação que tem rondado a discussão da teoria política e que aparece no contexto nacional brasileiro através de pesquisadores como Miguel (2003), Loureiro (2009), Vieira e Silva (2013). Sua proposta analítica aponta não para uma crise de representação, mas para uma nova forma de governo representativo em que os partidos perderam muito de seu papel ideológico e utilizam estratégias eleitorais que se fundam na projeção de imagens vagas de um candidato para um eleitorado que não escolhe seus candidatos por semelhança ou proximidade de ideias, mas pela aptidão que têm no domínio dos meios de comunicação de massa.

Outras abordagens, que às vezes retomam aspectos anteriormente criticados, têm obtido visibilidade no debate normativo da teoria política acerca do critério definidor da democracia, como os modelos participativos.

Um exemplo é a ênfase renovada no modelo da democracia deliberativa nas discussões recentes. De acordo com Vieira e Silva (2013), o que caracteriza o modelo deliberativo de democracia é o enfoque no processo dialógico, ou seja, em uma interação entre os participantes através de argumentos que ofereçam razões para se defender ou fazer objeção a uma proposição. Os defensores desse modelo não o contrapõem ao agregativo, mas afirmam necessária a complementação, dados os problemas de legitimidade colocados pelo voto e pela regra da maioria:

A deliberação pode ajudar a transformar preferências, ao encorajar os participantes a assumirem uma perspectiva menos egoísta sobre questões de interesse comum, mas essas preferências têm ainda de ser agregadas de alguma forma, que não é em si mesma deliberativa, se quisermos auscultar a vontade popular, de modo a legitimar o processo de decisão política. A questão não é, pois, se a deliberação pode substituir a agregação, mas antes se, e em que termos, a pode melhorar (VIEIRA e SILVA, 2013, p. 157).

Vieira e Silva (2013) não acreditam no ideal de retorno à democracia direta, pois seria impossível e mesmo indesejável de acordo com o princípio deliberativo. Embora considerem que a institucionalização do ideal deliberativo não tenha de passar pela democracia direta, afirmam que ele tem sido manifesto principalmente nos fóruns de deliberação que visam combinar as vantagens da representação com as da democracia participativa.

Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) identificaram um retorno à representação nas discussões em torno dos modelos de democracia. No sentido contrário à reflexão de Pitkin, que se direcionou à participação como princípio vital da democracia, as discussões na teoria política têm se desenvolvido no registro da representação, tendo os modelos participativos perdido seu estatuto enquanto polo oposto (GURZA LAVALLE E ISUNZA VERA, 2011). Os autores observam que a crítica interna à democracia operada desde a representação, trabalha justamente com aquela relação que Pitkin julgou não profícua para fundamentar uma concepção substantiva de representação dado seu formalismo: categorias que se relacionam com a noção de *accountability*.

Conforme os autores, a categoria participação, no campo teórico construído no contexto da Guerra Fria, era passível de receber múltiplos significados devido seu baixo grau de especificação analítica, além de ser superposta com valores fundamentais da democracia, como autogoverno e igualdade. No âmbito histórico da Guerra Fria, de resistência às críticas internas e às teorias substantivas da democracia, os modelos participativos foram ressignificados das conotações fascistas e

se posicionaram no polo oposto de crítica aos modelos formalistas de democracia (GURZA LAVALE E ISUNZA VERA, 2011).

Além das configurações próprias do campo teórico, os autores enfatizam que o contexto da Guerra Fria ajuda a entender tanto o surgimento das teorias minimalistas como da crítica interna no registro da participação. O valor da participação, entretanto, não era consenso, visto que os fascismos e a República de Weimar haviam suscitado temores em relação à “irracionalidade das massas”. A despeito dessas observações, Gurza Lavale e Isunza Vera (2011, p. 104) afirmam ser “fato que a crítica participacionista adquiriu influência e, durante quase duas décadas – dos anos 1970 a 1980 –, foi entronizada como o modelo alternativo de democracia perante o modelo liberal (Pateman, 1992 [1970], McPherson, 1991 [1977], Barber, 2003 [1984])”.

Gurza Lavale e Isunza Vera (2011) argumentam que a representação perdeu a polaridade e assumiu uma posição que permitiu vinculá-la à crítica democrática devido à pluralização da representação e sua reconfiguração, que constituíram dois processos paralelos. Após o fim dos primeiros trinta anos após a Segunda guerra mundial, houve diversos diagnósticos de crise do governo representativo e também da emergência de democracias pós-representativas. No entanto, Bernard Manin respondeu a essas mudanças dando-lhes plausibilidade a partir do reconhecimento de uma reconfiguração da representação. Conforme Gurza Lavale e Isunza Vera (2011, p. 119), os principais aspectos da análise de Manin que contrariaram tais diagnósticos e afirmaram a relevância da representação são:

Continuidade de feições institucionais básicas do governo representativo – voto, autonomia do representante, liberdade de formação e expressão de opinião e deliberação prévia à tomada de decisões –, e relativa descontinuidade quanto à perda de centralidade dos partidos, ao aumento da autonomia das lideranças partidárias e à importância das funções de comunicação política da mídia.

A partir dessa análise, Gurza Lavale e Isunza Vera mostram como aconteceu o processo histórico de mudança em relação à representação. Primeiramente, ela esteve vinculada à constituição do Estado-nação e era sinônimo de governo representativo, ou seja, a

representação política estava sob a hegemonia do governo representativo. A implicação dessa sinonímia, presumida ou assumida, é a de se considerar relevante apenas mudanças e processos que acontecem nas instituições centrais do sistema político e a de não perceber a pluralização (GURZA LAVALE E ISUNZA VERA, 2011).

A perda de polaridade da representação manifestou-se na teoria democrática, que passou a dissociar representação democrática e representação eleitoral. Conforme os autores, essa perda trouxe duas implicações importantes para ressignificar a participação e a própria representação: a redefinição do valor da representação e a questão da legitimidade das práticas de mediação política dos atores da sociedade civil. A primeira implicação diz respeito à afirmação das possibilidades da representação não apenas como definidora da democracia, mas como espaço de inovação e aprimoramento democrático. O que significa abandonar a visão da representação como um mal necessário diante da impossibilidade da democracia direta dada a escala geográfica ou populacional (GURZA LAVALE E ISUNZA VERA, 2011).

Quanto à segunda implicação, os autores afirmam a possibilidade de se definir representação como oposta à exclusão e não à participação. Essas formas extraparlamentares podem, por exemplo, combinar formas de inclusão sem participação. Para Gurza Lavale e Isunza Vera, a lógica da política indireta amplia a capacidade de inclusão da representação ao incluir discursos e multiplicar lugares de fala dissonantes em relação a discursos que se presumem enunciadores da vontade popular. Argumentam que, se a participação é enunciação de uma vontade na primeira pessoa do singular e sob o princípio da maioria, o que resulta é a imposição de uma vontade sobre outra, enquanto que a representação permitiria incluir diferentes discursos, mesmo os minoritários.

Mesmo considerando que há diversos modelos de democracia que disputam por visibilidade no debate da teoria política, o enfoque do trabalho é o modelo representativo e as instituições formais da democracia. Por isso, analisaremos os principais significados associados ao conceito de representação.

## 2.2 CONCEITOS DE REPRESENTAÇÃO

Nos estudos teóricos acerca da representação política, destacam-se também algumas concepções de representação que envolvem categorias como accountability, responsividade e mandato, além de diversos entendimentos sobre o conteúdo da representação: interesses, opiniões, perspectivas. Pitkin (1967) e Urbinati (2006; 2010), cada uma ao seu tempo, procuraram formular um conceito de representação que superasse a dicotomia entre representante independente e delegado, presente nas abordagens mais formais e criticaram as concepções contratualista e descritiva de representação.

Hannah Pitkin publicou, em 1967, a obra “O conceito de representação”. O trabalho teve uma grande repercussão no meio acadêmico devido tanto à inovação conceitual como ao contexto histórico de movimentos pelos direitos civis dos negros no qual foi trazida a lume. Conforme Loureiro (2009), Pitkin rejeita as concepções ortodoxas e desloca a compreensão do conceito de representação antes centrada na visão do representante como um delegado e referenciada na representação privada, para um modelo de representação como arranjo institucional público.

A concepção substantiva de representação é a defendida por Pitkin. Segundo essa concepção, há duas condições para que o conceito de representação seja adequado: a primeira condição é conceber a representação como uma atividade mais do que como relação e a segunda é entender que o conceito de representação é substantivo, ou seja, não se trata de mera formalidade, de agir em nome de outro, mas da substância do que é decidido.

Para Pitkin (apud URBINATI, 2006, p. 202), “a representação significa agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles”. Há, nesse conceito, duas dimensões: equivalência entre representante e representado, o que significa que a relação não deve ser unilateral, mas recíproca, e a exigência de que a pessoa representada esteja presente de alguma forma, o que constitui um paradoxo (LOUREIRO, 2009). A primeira dimensão visa desconstruir a controvérsia entre mandato e independência e a segunda, manter o paradoxo, pois entende que a autonomia, tanto dos representantes como dos representados, deve ser preservada.

A crítica de Pitkin às concepções ortodoxas foi desenvolvida a partir da distinção de quatro concepções de representação: formalista,

descritiva, simbólica e substantiva. Na concepção formalista, insere-se tanto a representação por autorização prévia ou mandato, que remonta a Hobbes, quanto à representação por responsabilização posterior oriunda da tradição liberal que identifica representação à *accountability* ou responsividade do representante aos eleitores. A concepção descritiva vê a representação como reflexo, correspondência ao que é representado, enquanto a simbólica implica a utilização de símbolos para tornar presente o que está ausente.

Para Loureiro, Pitkin é inovadora ao procurar superar a dicotomia mandato-independência por se tratar de uma relação recíproca em que ação e julgamento caracterizam representantes e representados. A autora se distingue dos críticos da representação e adeptos da democracia direta e também dos teóricos elitistas ao postular que a representação não consiste somente em uma alternativa na sociedade contemporânea, mas em um ideal que deve ser avaliado em outros termos que não apenas o da viabilidade política. Isso porque vê na representação uma atividade transformadora e criativa que cede espaço à liderança.

Embora reconheça as contribuições de Pitkin, Loureiro (2009, p.71) dirige-lhe uma crítica por se aproximar de uma definição de representação semelhante à agregativa, ao mesmo tempo em que afirma o papel ativo do representante em criar um interesse comum que não antecede sua atuação:

Mesmo rejeitando a idéia de que a representação é, acima de tudo, uma relação a um referente e mesmo destacando o aspecto transformador da representação e o papel ativo do representante em produzir o interesse comum que não existia previamente à representação, ela acaba definindo representação como responsividade do representante às preferências dos representados.

Outras teorias têm ganhado espaço no debate acerca da representação, resgatando elementos de definições outrora criticadas, por exemplo, a representação descritiva rejeitada por Pitkin. Os defensores desse tipo de representação afirmam a necessidade de que a composição do corpo representativo reproduza a do eleitorado. Isto é, a ênfase reside no fato de que deve haver uma correspondência de características ou vínculo entre representantes e representados, porque

aumentaria a probabilidade de uma ação representativa dos interesses dos representados. Costuma-se denominar essa concepção como representação por espelho.

Essa definição tem sido reformulada por pesquisadoras como Phillips (2001) e Young (2006), com a designação de política de presença ou representação de “perspectivas sociais”. O contraponto é feito a partir de uma resposta distinta à pergunta acerca do que se representa, se são interesses, preferências/opiniões ou perspectivas sociais. A noção de perspectiva social é cara àqueles que nutrem preocupações quanto à exclusão política.

A política de presença, noção trabalhada por Phillips, designa a inclusão política de pessoas que pertencem a grupos que serão representados e não apenas de representantes que ajam no interesse desses representados, mas que não compartilhem de suas experiências ou identidades. Phillips (2001) desenvolve sua argumentação partindo do pressuposto de que uma política de ideias, que concebe a diferença de experiências e identidades apenas em termos cerebrais, mostrou-se inadequada para o problema da exclusão política, pois entende que representação justa está associada à presença política, ou seja, uma política de presença, tal como explicita:

Minha preocupação principal é com os mecanismos mais especificamente políticos que associam representação justa com presença política e enfatizam mudanças no nível político: isto é, medidas que vêm o gênero, raça ou etnicidade dos representantes como uma parte importante daquilo que os torna representativos e procuram alguma garantia de presença igual ou proporcional (PHILLIPS, 2001, p. 278).

O que está em questão, além do objeto da representação, é quem representa. Considera-se, nessa visão, que a representatividade está associada às características de pertencimento grupal do representante. Phillips não rejeita uma política de ideias, mas acredita que podemos depositar as esperanças de uma representação justa na relação entre ideias e presença.

Young (2006) desenvolve seu conceito de representação a partir da noção de perspectiva social e de representação de grupos, em vez da de interesse, como em Pitkin (1967) e Manin et al. (1999). Para Young

(2006, p. 164), a noção de perspectiva social pode ser definida como “o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles”.

Com essa noção de perspectiva, Young não quer afirmar que os membros de um determinado grupo estrutural compartilhem de atributos comuns que seriam constitutivos de suas identidades. Ela parte de uma lógica relacional para dizer que os indivíduos estão posicionados nas estruturas de grupos sociais, sem que esse posicionamento determine suas identidades. Esse posicionamento, no entanto, propicia aos indivíduos distintas experiências, compreensões sociais e histórias.

Essa é a concepção de perspectiva social de Young, a partir da qual a autora afirma a importância da diferenciação de grupos, pois entende que “propicia recursos para um público democrático comunicativo que visa estabelecer a justiça” (YOUNG, 2006, p. 162). Ou seja, a representação dessas perspectivas distintas qualificaria o processo democrático comunicativo.

De acordo com Miguel (2011, p. 26), as concepções que buscam “formas alternativas de verbalização das preferências dos grupos subalternos tocam em pontos sensíveis do ordenamento político liberal. Mas terminaram obscurecendo de tal modo elementos centrais do fenômeno que mesmo seu potencial crítico foi diluído”.

Entende que a concepção de Young sobre representação não contempla de forma abrangente a representação política, pois afirma: “A ênfase exclusiva na pluralidade de perspectivas, obscurecendo o papel dos interesses, conta apenas metade da história e deixa de lado o elemento conflitivo que é inerente à política” (MIGUEL, 2011, p. 36). Ele entende ser necessário o resgate da noção de interesse para a teoria da representação, mas que leve em conta o processo social de formação dos interesses e que a representação constitui uma atividade de exercício do poder. Em outro artigo, Miguel (2003) apresenta sua concepção de representação em três dimensões. À participação dos governados no processo de escolha dos representantes, ele acrescenta o acesso ao debate público e a auto-organização da sociedade civil como dimensões que contribuem para o aperfeiçoamento da representação.

Seguindo uma metodologia semelhante à de Pitkin, ao analisar a história dos duzentos anos de governo representativo, Urbinati identificou três principais teorias de representação, conforme o modo como entendem soberania, política e as relações entre estado e sociedade: a teoria institucional, a jurídica e a política e faz opção pela

teoria política. As teorias institucional e jurídica são próximas, visto que se expressam em uma linguagem formalista, fundamentam-se em uma analogia entre Estado e pessoa e em uma concepção de soberania voluntarista. A institucional decorre da jurídica cronologicamente (LOUREIRO, 2009). Ou seja, a teoria jurídica é um modelo de representação privada, tendo como polos extremos a delegação e a alienação. “Aqui a lógica é individualista e não-política, na medida em que supõe que os eleitores julguem as qualidades pessoais dos candidatos, ao invés de suas ideias políticas e projetos”(LOUREIRO, 2009, p. 83).

Na teoria institucional, há na representação um forte vínculo com o Estado a partir do marcado dualismo Estado-sociedade. Ela descola a representação da representatividade, restringindo a participação popular ao mínimo procedimental. Essa concepção de representação tornou-se dominante nas democracias eleitorais.

O modelo defendido por Urbinati pretende romper com os modelos privados de representação por designar um processo político de mediação entre as instituições do Estado e a sociedade. De acordo com Loureiro (2009), essa teoria implica também uma nova visão do processo eleitoral diferente da visão instrumentalista que o reduz à função de selecionar elites.

Para formular sua noção de representação, Urbinati (2010, p.81) utiliza a noção de *advocacy*, que tem dois componentes; por um lado, uma relação apaixonada com a causa dos representados, por outro, a relativa autonomia do representante na formação do juízo. A autora observa que a pertinência da representação como *advocacy* só pode ser adquirida dentro do modelo agonístico e não a opondo à deliberação, como se o compromisso com a causa dos representados impedisse o representante de estar disposto a mudar de ideia em resposta à argumentação de outros:

A “*advocacy*” democrática requer um compromisso firme com procedimentos acordados; não favorece tanto resultados que sejam “verdadeiros” ou “definitivos”, e sim que sejam congruentes com os princípios comuns de igualdade política que a deliberação pressupõe. O caráter constitutivo desses princípios limita a *advocacy*, cujo fundamento lógico é que nenhuma decisão está ao abrigo do desacordo.

Ou seja, na concepção de Urbinati, o representante tem um compromisso com as causas dos representados, mas não está preso a ela como um delegado que deve apenas expressar o que já foi decidido previamente, ele tem a liberdade de ouvir a argumentação que defende uma posição distinta e de mudar de opinião caso considere razoável essa atitude. Miguel (2011, p. 56) tece uma crítica ao conceito de Urbinati, considerando-o paternalista:

A ideia de *advocacy* tende a equivaler interesses e necessidades ou mesmo priorizar estas últimas. Trata-se de uma posição congruente com seu viés paternalista – a ênfase em necessidades, em vez de interesses, “acomoda-se mais facilmente com a decisão por *experts*, em favor do grupo necessitado” (Phillips, 1995, p. 73).

A questão principal apontada por Miguel é que, ao apostar na *expertise* do representante, pressuposta na noção de *advocacy*, Urbinati não considera a assimetria que caracteriza a relação entre representantes e representados e que constituiria um dos problemas centrais da democracia representativa.

Segundo Miguel (2011), falta à compreensão de Urbinati a atenção a três elementos: primeiro, o fato de o representante ocupar uma posição de poder e ter acesso a recursos políticos que o colocam em lugar de autoridade em relação a seus eleitores. Além de ter também um nível mais elevado de conhecimento devido à especialização da política e ao próprio acesso privilegiado à informação, dada sua posição de poder.

O segundo elemento da crítica de Miguel é que falta à autora o entendimento das consequências da assimetria entre representante e representado, uma vez que acredita no funcionamento dos mecanismos de *accountability*; crença que para Miguel é pouco sustentável, pois o julgamento pode ser prejudicado pela baixa informação dos eleitores e pouco incentivo à participação política, propiciado pela participação meramente eleitoral e pelo afastamento entre a vida cotidiana e a esfera das decisões políticas.

Miguel indica, por fim, o terceiro elemento ausente à compreensão de Urbinati, que é o caráter constitutivo da representação política. Esse aspecto da crítica dirige-se principalmente à questão da delegação das funções representativas a *advocates*, cuja *expertise*

superior pode gerar eficácia, mas somente se as identidades e preferências foram consideradas dados anteriores à representação e, como não o são, Miguel (2011, p. 43) explica a consequência desse conceito de representação:

[...] a delegação que a concepção de representação como *advocacy* prevê implica retirar dos constituintes a possibilidade de construir autonomamente suas preferências políticas – um incentivo, de fato, a que abracem “preferências adaptativas” (Knight e Johnson, 1997, p. 298), oferecidas por aqueles que, de uma posição social diferenciada, falam em seu nome.

Outros autores, como Manin et al. (apud CARREIRÃO, 2013, p. 04), definem representação como “agir no melhor *interesse* do público”. Manin, Przeworski e Stokes (2006) analisam a representação sob duas perspectivas, a do mandato e da prestação de contas. De acordo com a primeira – do mandato – os eleitores podem usar o voto para escolher boas políticas ou políticos associados a boas políticas. Mas, de acordo com os autores, a representação por mandato só acontece se a resposta às seguintes questões for positiva: “(1) se as campanhas eleitorais são informativas, isto é, se os eleitores podem justificadamente esperar que os partidos façam o que eles propõem, e (2) se perseguir a realização da plataforma vencedora, o “mandato”, será sempre em favor do bem comum dos eleitores” (MANIN et al., 2006, p. 107).

Ou seja, a representação por mandato ideal pode ocorrer apenas sob determinadas condições. Depende da identidade de interesses dos políticos e eleitores, da motivação dos eleitos para a reeleição e da crença de que serão reeleitos se cumprirem as propostas da campanha e da preocupação dos políticos com a credibilidade de suas promessas no futuro. E como bem observam os autores, não há país em que os representantes sejam obrigados legalmente a seguirem suas plataformas de campanha, por diversas razões e especialmente devido à possibilidade de mudança das condições sob as quais foram feitas as propostas. A representação por mandato é a concepção mais comum acerca da representação política.

A outra perspectiva, da prestação de contas ou *accountability*, postula que “as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento

dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição” (Manin et al., 2006: 105-6). Assim, a representação por prestação de contas acontece quando os eleitores só reelegem os representantes se eles defenderem seus interesses e o representante, por sua vez, opta pelas políticas necessárias para ser reeleito. Entretanto, quando não há informações completas, a prestação de contas não será suficiente para induzir a representação, pois os eleitores não terão conhecimento das circunstâncias e do processo político para estabelecer padrões razoáveis, nem os representantes saberão das expectativas dos eleitores e, se souberem, podem mesmo assim ter outros interesses e procurar obter rendas em vez de buscar a reeleição.

Tendo em conta que as democracias são distintas e pode haver governos mais representativos que outros, Manin et al (2006) indicam alguns mecanismos institucionais que devem estar presentes no processo político a fim de que seja possível o controle dos governantes: 1. Os eleitores devem poder, com clareza, atribuir a responsabilidade pelo desempenho do governo; 2. Deve haver a possibilidade de que os eleitores votem para retirar do cargo os partidos responsáveis por um mau desempenho e que os partidos eleitos realmente assumam os cargos; 3. Os representantes devem ter incentivos para a reeleição; 4. A oposição deve acompanhar o desempenho do governo e manter a opinião pública informada, com a seguinte ressalva: “a oposição desempenha um papel de informar os eleitores somente quando não se alia ao governo, nem o contradiz sempre” (Manin et al., 2006, p. 131); 5. A mídia, quando isenta de interesses partidários, é mais confiável que governo e oposição e 6. Os eleitores precisam dispor de meios institucionais para castigar e recompensar os governos pelos resultados em âmbitos diferentes.

A eleição, para Manin et al. (2006), não é suficiente para o controle dos governantes nem para induzir a representação, visto que há muitas metas e apenas um instrumento de controle. Embora, como observa Carreirão (2013, p. 04), sejam complexas as relações entre representação, responsividade e *accountability*, dada a identificação que fazem Manin et al. da representação com interesses do público:

Mas, nem um governo responsivo, nem um *accountable* precisa ser representativo. Se o povo tem informação incompleta e o governo tem informações mais completas para avaliar qual

seria o melhor *interesse* do público, o governo pode ser representativo mesmo que não seja responsivo aos *desejos expressos* do público e, inversamente, pode ser não representativo mesmo que siga as preferências sinalizadas pelo público (MANIN et al., 1999).

A contribuição dos autores para a pesquisa reside na concepção que apresentam da representação por mandato, como congruência entre as preferências dos eleitores por determinadas políticas e a resposta dos representantes através da aprovação dessas políticas, embora consideremos que não há no Brasil as condições ideais indicadas pelos autores para esse tipo de representação.

A noção de responsividade, no entanto, perpassa a teoria da representação em muitos momentos, sinalizando que, mesmo tendo relativa independência, os representantes estão vinculados ao público que os escolheu. Isso nos faz acreditar que, em alguma medida, um governo representativo deva ser responsivo às opiniões ou preferências expressas pelos governados.

### 2.3 REPRESENTAÇÃO COMO CONGRUÊNCIA

A partir do debate em torno da representação, pode-se inferir que o conceito remete de alguma forma à pergunta pela existência ou não de responsividade dos representantes aos interesses ou preferências de seus eleitores, ainda que não se reduza a essa dimensão. Embora a literatura não defina o lugar da noção de representação de congruência no debate da teoria política normativa, considera-se que aproxima-se mais da concepção de Manin, Przeworski e Stokes, que conceituam a representação como o agir no interesse do público.

Os estudos comparativos entre as opiniões dos eleitores e a atuação dos representantes não constituem um campo de pesquisa consolidado no Brasil. Por isso, as contribuições bibliográficas de que dispomos foram realizados em outros contextos. Nos Estados Unidos e Europa, uma ampla bibliografia, no campo dos estudos de congruência, foi produzida nos últimos cinquenta anos.

O trabalho que teve influência preponderante para o desenvolvimento desse campo foi o de Miller e Stokes (1963). De acordo com Carreirão (2013, p. 06), “o trabalho desses autores tomou como preocupação central - mas não exclusiva - a congruência entre

representantes (individualmente) e seus eleitorados (*constituencies*), definidos geograficamente a partir dos distritos eleitorais”. Weissberg (1978) dirige uma crítica ao que denomina “perspectiva diádica” (um legislador e um eleitorado) que orientou o estudo de Miller e Stokes, afirmando que deve ser complementada. Por isso, Weissberg apresenta a perspectiva da “representação coletiva”, afirmando que a questão central seria se o Congresso como instituição representa o povo americano como um todo (CARREIRÃO, 2013)<sup>2</sup>. Ou seja, no momento em que Weissberg publicou seu artigo, a maioria das pesquisas fundamentava-se na perspectiva diádica de representação, comparando a opinião ou as políticas aprovadas pelos representantes apenas com a opinião dos cidadãos do distrito que os elegera.

Utilizando os mesmos dados analisados por Miller e Stokes, ele concluiu que os níveis de representação são mais significativos quando se parte do modelo de representação coletiva do que quando se toma a perspectiva diádica. O que Weissberg propõe é que se analise a representação de uma perspectiva coletiva, visto que o fato de que alguns indivíduos não sejam representados por aqueles que elegeram, não significa que não sejam representados por outros políticos.

Seguindo o modelo proposto por Weissberg, pesquisas como a de Page e Shapiro (1983) e Monroe (1998) analisaram, também no contexto dos Estados Unidos, a congruência entre a direção das mudanças nas preferências dos cidadãos quanto a políticas e as políticas aprovadas. Page e Shapiro (1983) fizeram uma análise de congruência entre as preferências dos cidadãos americanos e as políticas aprovadas entre os anos de 1935 e 1979 e observaram que “mudanças de opinião são causas importantes de mudanças em políticas” (CARREIRÃO, 2013, p. 14). Como a análise empírica a ser desenvolvida neste projeto se aproxima da que foi feita por aqueles autores, faço uma revisão mais detalhada desse trabalho.

Os autores utilizaram o modelo de covariação, assim denominado por Weissberg (1978), a fim de analisar as relações entre mudanças nas preferências do eleitorado e mudanças nas políticas dos Estados Unidos. As unidades de análise foram os casos de mudança de opinião dos eleitores (a partir de *surveys*), observando-se as assimetrias

---

<sup>2</sup> A revisão da literatura referente a pesquisas empíricas de congruência baseia-se principalmente em Carreirão (2013) pelo fato de que não há outras fontes disponíveis no Brasil.

temporais, ou seja, se a opinião mudava antes da política ou se ocorria o contrário.

Compilaram mais de três mil questões, das quais 609 foram repetidas duas vezes ou mais durante esse tempo. Identificaram então quais os casos de mudança de opinião, os quais totalizaram 357 mudanças significativas. Para cada caso de mudança de opinião, mediram os resultados das políticas, começando dois anos antes da data da pesquisa de opinião inicial e terminando quatro anos após o último *survey*.

Os pesquisadores encontraram que há maior congruência nos assuntos de maior saliência, que pode ser medida pelo número de vezes que a pergunta foi repetida ou pela quantidade de respostas não sei, não tenho opinião, pois quando há poucas respostas desse tipo é porque há interesse em expressar a opinião em relação a um assunto relevante. Outro resultado obtido pelos pesquisadores foi que a congruência varia conforme os períodos históricos e as áreas das políticas e a direção da mudança na opinião pública, em termos ideológicos. Na pesquisa, eles viram que havia maior congruência quando a opinião mudava numa direção liberal e menor quando em sentido conservador.

Page e Shapiro observaram ainda que quando há mais tempo para os políticos reagirem, a congruência é mais frequente e um ano era um intervalo de tempo razoável no contexto político americano. E as mudanças congruentes na política eram muito mais frequentes que as incongruentes. Se todos os casos de não mudança fossem considerados incongruência, já que a opinião mudou, a medida de congruência cairia. Mas os pesquisadores afirmam que muitos deles são casos de congruência de um tipo diferente. Algumas políticas chegaram a um ponto em que não poderiam se mover na direção da opinião e outras mudaram em um intervalo maior de tempo. Muitos dos casos de não-congruência são artefatos do desenho da pesquisa baseado na mudança. Permanecem, ainda, casos de não congruência que servem para mostrar que a responsividade à opinião pública não é perfeita.

O estudo de Monroe (1998), importante exemplo na linha de comparação com as políticas aprovadas, analisou em que medida as decisões políticas do governo dos Estados Unidos foram consistentes com as preferências da população americana no período de 1980 a 1993, comparando com os resultados obtidos das décadas anteriores.

Monroe afirma que a abordagem de congruência tem diversas vantagens teóricas. Ao introduzir a dimensão temporal tanto nas

variáveis de opinião como nas de políticas, aumenta a confiança para extrair conclusões sobre causalidade dos dados acerca da consistência. Quanto ao problema da validade da medição, Monroe afirma que ele é aliviado quando se tem a mesma redação das perguntas ao longo do tempo. Monroe concluiu que o grau de congruência diminuiu em todas as questões em relação ao período anterior a 1979<sup>3</sup>, exceto nas questões sobre defesa, o que pode ser interpretado como uma menor responsividade à opinião pública. Observou também que a consistência opinião/política era maior nos assuntos de maior saliência no período, embora faça ressalvas quanto à forma de medir a saliência. Por fim, Monroe tenta explicar a diminuição do grau de consistência e aponta para uma tendência contra a mudança na opinião pública americana nas últimas décadas por ele analisadas.

Após esse período, alguns estudos seguiram ainda o modelo proposto por Miller e Stokes. Pesquisas sobre outros países, principalmente na Europa, abandonaram progressivamente a ênfase no modelo diádico e adotaram como enfoque a ação dos partidos políticos como coletividades. O modelo de responsabilização partidária (*responsible party model*) assumido nesses estudos dirigiu a ênfase para o papel dos partidos na democracia (CARREIRÃO, 2013).

Na América Latina, seguiu-se essa tendência de análise da congruência ideológica entre as elites políticas e os cidadãos (Luna e Zechmeister, 2005; Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda, 2010). Luna e Zechmeister (2005) tratam da congruência ideológica entre as opiniões das elites políticas e dos cidadãos utilizando dados de *surveys* e outros indicadores, que estabelecem forte correlação com o indicador de representação, como o desenvolvimento sócio-econômico, o grau de institucionalização partidária dos sistemas políticos, a presença de partidos de esquerda e a percepção de fraude no sistema eleitoral.

A pesquisa realizada por Luna e Zechmeister (2005) comparou nove países. Os autores operacionalizam a representação enquanto a extensão na qual os partidos políticos e seus eleitorados têm preferências claras e consistentes a respeito de dimensões políticas relevantes. É com a noção de *issue representation* que trabalham, a fim de analisar o grau de correspondência de um partido às preferências de seu eleitorado.

---

<sup>3</sup> Monroe realizou outro estudo de congruência relativo aos anos de 1960 a 1974, cujos resultados foram publicados em 1979 na *American Politics Quarterly*, com o título *Consistency between constituency preferences and national policy decisions*.

Os dados utilizados por Luna e Zechmeister foram obtidos de *surveys* individuais e de macronível (*Parliamentary Elites in Latin America project* (PELA) e o *Latinobarómetro survey*), sendo que a identificação com o partido foi feita através de uma questão sobre intenção de voto, realizada no dia da eleição, além de indicadores políticos, sociais e econômicos referentes aos países. Analisaram onze questões para cada país, medindo dois componentes: ordenamento coerente e divisões significativas. O grau de coerência foi medido para verificar a correlação entre o posicionamento médio dos eleitores do partido e dos legisladores do partido para cada questão. Para o segundo componente, fizeram análise de variância para medir o grau de divisão das opiniões dos eleitores e legisladores em cada questão. Além dessas medidas, analisaram também a influência de indicadores como institucionalização partidária, personalismo, força dos partidos de esquerda, percepções de fraude no sistema eleitoral, desenvolvimento econômico, pobreza, desigualdade, grau de liberalização, dentre outros.

A partir dos resultados obtidos, afirmam haver uma heterogeneidade entre os países latino-americanos quanto à qualidade da democracia e a representatividade dos cidadãos pelas elites políticas. Encontraram que os mais elevados níveis de representação política estão nos países com trajetórias consolidadas de competição partidária, institucionalização e desenvolvimento socioeconômico, como o Chile e o Uruguai; e os mais baixos na Bolívia e no Equador. Perceberam que quando interagem com setores pobres e desorganizados da população, os políticos têm fortes incentivos a cultivar um vínculo pessoal e não programático com seu eleitorado, independentemente das regras eleitorais.

Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda (2010) analisaram também a estrutura das preferências das elites políticas e dos cidadãos, ou seja, a congruência ideológica. Os dados para encontrar o posicionamento ideológico dos partidos foram obtidos do *Parliamentary Elites in Latin America project* (PELA), que envolveu dezessete países. Nesse caso, as elites parlamentares de cada país foram consideradas indicadores confiáveis da posição do partido político ao qual pertencem. As informações sobre opinião pública foram obtidas do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), de dados disponíveis referentes aos anos entre 2004 e 2008, e o indicador foi o auto-posicionamento ideológico dos eleitores.

Para calcular a congruência ideológica, os autores utilizaram um conjunto de medidas desenvolvido por Chris Achen (1977; 1978) para operacionalizar o conceito de representação. Achen propôs essas medidas como alternativa à correlação entre as preferências das elites e dos cidadãos. Ele estabeleceu três medidas: de proximidade, que se refere à convergência de posições, ideológicas ou sobre políticas, entre partidos e eleitores; de centrismo, que mede o grau de concordância entre um partido e a posição média dos eleitores; e de responsividade, que mede como os partidos respondem aos movimentos na posição ideológica média dos eleitores.

Ao contrário do que esperavam, observaram que os partidos nessa região têm elevados vínculos ideológicos com os cidadãos, embora haja variações importantes tanto ao nível dos países como dos partidos. Nesse estudo, o Brasil aparece como um dos países com baixo nível de congruência ideológica, ao lado da Nicarágua, Bolívia e República Dominicana. Outro resultado importante encontrado pelos pesquisadores foi o fato de que os eleitores sustentam posições ideológicas menos extremas que os líderes dos partidos em que votam.

Algumas críticas expressas em termos teórico-normativos foram dirigidas aos estudos de congruência, conforme apresentadas por Carreirão (2013). Uma delas afirma a estreiteza do conceito de representação que fundamenta esses estudos, porque deixa de lado outras possibilidades analíticas propostas por abordagens teóricas diversas. De fato, como é comum a todo tipo de estudos, não é possível contemplar todos os aspectos de um assunto, e nessa noção não se tem em conta concepções descritivas de representação nem as relações entre representante e representados que impliquem algum tipo de benefício material concreto.

Critica-se ainda pelo fato de que a verificação de que há congruência e de que é a opinião pública que influencia as políticas - mais do que essas influenciam aquela, não significa que se possa fazer afirmações normativas sobre o funcionamento da democracia representativa, uma vez que é necessário o estudo acerca da formação da opinião pública, dada a possibilidade de manipulação retórica e midiática.

Outra crítica diz respeito ao fato de que a mera responsividade dos representantes às preferências dos eleitores não implica que os resultados das políticas aprovadas sejam “bons”. Ou seja, a legitimidade não está necessariamente vinculada à responsividade, pois mesmo em

governos com elevados níveis de congruência, pode haver insatisfação por parte dos cidadãos quanto aos resultados das políticas implementadas, como no caso da Holanda, estudado por Andeweg (2011). Isso acontece porque as políticas aprovadas pelos representantes podem ser injustas ao responderem às preferências da maioria do eleitorado e, assim, produzir problemas que afetam a qualidade da democracia. Não significa, entretanto, que baixos níveis de congruência não viriam a contribuir para diminuir ainda mais a confiança nas instituições políticas.

Embora considere relevantes alguns aspectos das críticas dirigidas à noção de representação como congruência, entendo que os estudos empíricos orientados por essa perspectiva podem contribuir significativamente, juntamente com outros estudos, para a compreensão da representação política no âmbito das instituições centrais da democracia representativa, uma vez que as demais abordagens não consideram o aspecto da responsividade de forma comparativa entre as decisões dos representantes e as preferências dos representados.

A proposta de pesquisa que apresento está alinhada ao primeiro tipo de estudos, como o de Monroe (1998) e Page e Shapiro (1983), visto que compararei as políticas aprovadas com a opinião dos cidadãos, considerando ser mais importante, em termos de representação, o que os representantes decidem do que suas atitudes, pois suas preferências não correspondem, necessariamente, aos resultados políticos.

Há, no entanto, uma diferença que deve ser considerada, pois não analisarei uma série temporal, mas um evento único que envolveu a aprovação de diversas políticas, sendo que em alguns temas há repetição das perguntas em pesquisas realizadas em momento distintos entre 1987 e 1988 e em outros temas há apenas uma pergunta para todo o período.

Conforme Carreirão (2013) a área dos estudos de congruência compreende a análise do grau de correspondência entre as preferências dos cidadãos e as políticas aprovadas na esfera das instituições formais da democracia. Ele classifica essas análises em quatro tipos. Análises que verificam a correspondência das preferências dos cidadãos com:

- (a) as preferências políticas dos representantes, ou
- (b) as posições dos partidos sobre políticas públicas, expressas em seus manifestos, ou (c) os votos dados pelos parlamentares (eventualmente agregados por partido) no processo decisório, ou
- (d) as políticas efetivamente aprovadas pelo

legislativo ou implementadas pelo Executivo (ou ainda, os resultados do processo político).

A pesquisa que realizei situa-se no tipo “d”, visto que analisa se as políticas aprovadas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) correspondem às opiniões dos cidadãos sobre questões institucionais (voto obrigatório, regime de governo) e de legislação trabalhista (jornada de trabalho, licença maternidade) e outros temas para os quais há menos perguntas (nacionalização da exploração de minérios, proibição da comercialização de sangue, reconhecimento legal da união estável e invocação a Deus no texto Constitucional), totalizando 35 questões.

### 3 METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Para analisar a congruência entre as opiniões dos eleitores e as políticas aprovadas no texto constitucional de 1988, percorri dois caminhos. Em um percurso, identifiquei as pesquisas de opinião realizadas em nível nacional entre 1987 e 1988 e disponíveis no site do Cesop – Centro de Estudos da Opinião Pública - que tratassem de temas discutidos e votados pela ANC. A escolha desse período deve-se ao fato de que não há, na fonte consultada, pesquisas de opinião nacionais para os anos anteriores que abordem esses temas. Deve-se também à metodologia de análise adotada a partir da revisão da literatura, que consiste no modelo de representação coletiva, cuja diretriz é analisar “as relações entre preferências públicas agregadas e as políticas públicas produzidas pelos representantes, no nível do sistema político” (CARREIRÃO, 2013, p. 12).

Ainda quanto à fonte e ao tipo de informações, Carreirão, a partir de Andeweg (2004) afirma haver duas possibilidades utilizadas na literatura. Uma delas é analisar as preferências dos cidadãos a partir de dados de *surveys* que os posicionam em uma escala esquerda-direita, geralmente utilizada em estudos de congruência ideológica (*ideological congruence*). A outra possibilidade é analisar as posições em relação a determinadas questões (*issue congruence*).

As informações utilizadas para a pesquisa são as posições dos cidadãos em relação a questões específicas: temas institucionais, de legislação trabalhista, econômicos e morais. Não foi possível analisar a congruência ideológica, apenas entre a política e a opinião, pois não existiam dados disponíveis sobre o posicionamento ideológico dos entrevistados. Nos temas institucionais, as questões dizem respeito ao direito de voto aos jovens de 16 anos, sistema de governo, regime de governo, duração do mandato do presidente e reeleição. No tema de legislação trabalhista, as questões são referentes a direito de greve, licença-maternidade, licença-paternidade, unicidade sindical, jornada de trabalho. Os temas econômicos dizem respeito à nacionalização da exploração de minérios, cobrança de imposto sobre grandes fortunas e limitação da taxa de juros a 12% ao ano. As questões morais dizem respeito à invocação da proteção de Deus para a Constituição e à proibição da comercialização de sangue e derivados. Todas as questões e opções de resposta estão listadas no Quadro 01 dos Anexos. Essas

questões foram selecionadas por serem as únicas incluídas nas pesquisas de opinião do período, não houve outro critério além desse.

Selecionei, assim, somente aquelas perguntas das pesquisas de opinião que tratam de temas discutidos pela Assembléia Nacional Constituinte. Uma das limitações importantes do trabalho é o fato de que o universo da maioria das pesquisas de opinião utilizadas compreende apenas as principais capitais e não todo o território brasileiro. Entretanto, ao comparar as opiniões dos eleitores das capitais e das outras regiões nas pesquisas de abrangência nacional, observa-se que não há diferença significativa, o que possibilita estender os resultados da pesquisa para o âmbito nacional com mais segurança, conforme pode ser observado na Tabela 1. O mesmo procedimento foi adotado em relação a outras questões da pesquisa que não eram referentes à constituinte, mas que permitiram verificar se havia diferenças significativas entre as opiniões dos eleitores das capitais e das demais regiões. Houve diferenças quanto à opinião a respeito dos empresários e sindicatos, questões que usualmente envolvem ideologias políticas e, nesse sentido, os eleitores das capitais mostraram-se mais críticos quanto ao papel dos sindicatos e à relação entre empresários e empregados. Nas demais questões não houve diferenças significativas.

**TABELA 1: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE A DURAÇÃO DO MANDATO DOS FUTUROS PRESIDENTES\*REGIÃO DE MORADIA DOS ELEITORES (%)**

	<b>Capital</b>	<b>Outras cidades</b>	<b>Total</b>
Quatro anos ou menos	72,5	70,1	70,8
Cinco anos	7,9	8,3	8,2
Seis anos ou mais	19,5	21,6	21,0
<b>Total (n)</b>	<b>(1208)</b>	<b>(3096)</b>	<b>(4304)</b>

Fonte: Pesquisa Ibope – Numeração no banco de dados do Cesop: 14.

A partir das bases de dados disponibilizadas pelo Cesop, analisei, através de um programa de análise estatística, qual a opinião da maioria da amostra em relação a esses temas, pois no modelo de representação coletiva “o que importa é que as políticas aprovadas estejam em acordo com as preferências da maioria do público” (CARREIRÃO, 2013, p. 13).

No processo de análise das frequências, considerei todas as respostas, tanto os posicionamentos definidos como as não-respostas. Em outra etapa, as não respostas foram desconsideradas através da recodificação das variáveis. Nessa etapa, desagreguei os dados referentes às opiniões acerca dos temas através das variáveis socioeconômicas disponíveis nas bases de dados, a fim de verificar se havia alguma variação significativa em relação a diferentes grupos, principalmente quanto à renda e escolaridade. Quando não havia essas informações, somente à idade e/ou sexo. Algumas pesquisas dispunham de dados sobre preferência partidária e avaliação do governo, o que contribuiu bastante para a análise de alguns temas como a duração do mandato presidencial. Importa ressaltar que, na maioria dos cruzamentos de dados, a análise da significância mostrou ser possível generalizar os resultados obtidos para a amostra ao universo da pesquisa.

Em outro percurso, identifiquei, no texto original da Constituição de 1988, as decisões da Assembleia Constituinte em relação a cada tema para o qual haja pelo menos uma pergunta em pesquisas de opinião e analisei se elas são congruentes ou não com a opinião expressa nas pesquisas pela maioria dos entrevistados, considerando a representatividade da amostra em relação aos eleitores brasileiros. Analisei também a data das votações e comparei com a data das pesquisas para identificar possível influência da opinião pública no resultado das votações ou das votações no resultado das pesquisas de opinião. Para fixar as datas de votação de alguns temas, recorri ao artigo de Sandra Gomes (2006) intitulado *O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)*, que apresenta em um quadro as etapas de votação até a redação final e as respectivas alterações nos textos. Para os demais temas, elaborei um quadro semelhante através de pesquisa nos anteprojotos e projetos de cada fase do processo constituinte.

#### **4 ORIGEM E ORGANIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987**

O estabelecimento da Assembleia Constituinte em 1987 teve alguns antecedentes históricos que o singularizaram e influenciaram os rumos das decisões. A Constituição anterior fora promulgada em 1967, após o golpe militar de 1964, sob grande pressão do poder executivo e com enfática exigência de prazos. O ano seguinte seria de grande disputa ideológica entre a ditadura e as forças que esboçavam resistência e almejavam a volta à legalidade. De acordo com Bonavides et al (2008, p. 131), a ditadura venceu com a publicação do Ato Institucional nº 5, pois “dava poderes praticamente absolutos ao Presidente da República”.

O marechal Costa e Silva havia assumido a presidência, mas devido à debilidade de sua saúde afastou-se em 1969 e faleceu meses depois. Após sua morte, uma junta militar arrebatou o poder, impedindo a posse do vice-presidente Pedro Aleixo. Nesse período de 1969 a 1974, conhecido como “anos de chumbo”, houve suspensão das instituições democráticas e da atividade política, a perseguição política à oposição, a censura das artes e da imprensa. Somente sob a presidência do General Ernesto Geisel teve início a abertura política sob o lema de que seria “lenta, gradual e segura” (BONAVIDES et al, 2008). A prática política mostrou-se, no entanto, resistente à vontade de retorno à legalidade e o processo durou cerca de dez anos.

Somente após a posse de João Baptista Figueiredo, em março de 1979, os Atos Institucionais foram revogados. Figueiredo continuou o processo de transição com a concessão de anistia e de liberdade para a organização partidária. Assim, muitos partidos políticos foram criados ou deixaram a clandestinidade. Em 1984, o movimento “Diretas Já” foi o último episódio do regime militar e levou à eleição, ainda pelo Colégio Eleitoral, a chapa de oposição que tinha como presidente Tancredo Neves e como vice-presidente José Sarney. Tancredo, todavia, adoeceu e faleceu antes de sua posse e não pôde assumir o cargo. Assumiu José Sarney que, embora tenha sido parte do regime militar, participou de seu encerramento como primeiro presidente civil desde o golpe em 1964 (BONAVIDES et al, 2008).

O processo de abertura política não foi dádiva do Estado, pois já nos quadros da ditadura desenhava-se a organização da sociedade civil que ao final levantou-se atuante, aliada a entidades de classe como a Ordem dos Advogados do Brasil, que em seus congressos defendia a

democratização e a elaboração de uma nova Constituição para a nação brasileira (BONAVIDES; ANDRADE, 2004).

Após as Diretas já, em junho de 1985, Sarney enviou ao Congresso Nacional a proposta de convocação da Constituinte. Dessa proposta, resultou a Emenda Constitucional nº 26 que previa a reunião unicameral do Senado e da Câmara dos Deputados em Assembleia Nacional Constituinte no dia 1º de fevereiro de 1987.

Após essa iniciativa, Sarney publicou o Decreto nº 91.450 que instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Essa comissão tinha como objetivo, em consonância com o Decreto, “desenvolver pesquisas e estudos fundamentais no interesse da Nação brasileira”. Foi composta de 50 membros e presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco. A comissão não somente cumpriu seu objetivo, mas o transcendeu ao elaborar um anteprojeto constitucional que foi entregue ao presidente da República em setembro de 1986. O anteprojeto foi, contudo, tratado como relatório e não como anteprojeto e foi, por isso, enviado para o arquivo do Ministério da Justiça e não à futura Constituinte (BONAVIDES; ANDRADE, 2004).

Em 15 de novembro de 1986, ocorreu a eleição dos membros da Constituinte, que foi composta por 487 deputados e 72 senadores. A Assembleia Constituinte teve a característica de ser constituída pelos próprios membros do Congresso, eleitos para o mandato usual de quatro anos, o que José Afonso da Silva (apud BONAVIDES ET AL, 2008, p. 134) analisa como um procedimento incorreto: “o modo correto seria convocar a Assembleia Nacional Constituinte a ser composta pelos representantes do povo a serem eleitos na data marcada. (...) o que teremos é um Congresso Constituinte, ou uma Constituinte Congressional”.

No dia 1º de fevereiro o ministro do Supremo Tribunal Federal, Moreira Alves, iniciou a sessão de instalação da ANC e no dia seguinte o presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, foi eleito o presidente da Assembleia Constituinte por 425 votos contra 59 votos do deputado Lisâneas Maciel, do PDT. Logo no princípio, a Assembleia deparou-se com o problema fundamental de definir por onde iniciar a elaboração da Constituição, visto que não havia um anteprojeto para orientar as discussões nem um método de referência. De acordo com Bonavides e Andrade (2004), a primeira tentativa de resolução do problema foi a proposta de criar um comissão constitucional de 80 componentes que centralizaria o trabalho de elaborar um anteprojeto e

depois remetê-lo para a votação em Plenário. Mas a proposta não se sustentou diante do risco de dividir a Assembleia em parlamentares de primeira e segunda classe e de não haver com que ocupar o tempo ocioso dos demais constituintes (BONAVIDES; ANDRADE, 2004).

Após muitas discussões sobre a organização dos trabalhos, alcançou-se um consenso sobre uma proposta que satisfaria a todos e que previa a criação de oito comissões temáticas, compostas por 63 membros cada e divididas em três subcomissões. Havia também uma comissão paralela denominada Comissão de Sistematização, integrada por 49 constituintes e o mesmo número de suplentes, para onde afluiria o trabalho das oito comissões para ser sistematizado pelo relator. E assim surgiria o primeiro anteprojeto articulado de Constituição. Foi esse o modo de organização adotado. De acordo com Bonavides e Andrade (2004), no primeiro ano de funcionamento da ANC, a Comissão de Sistematização tornou-se a mais poderosa, com extrema influência política na condução do anteprojeto. Foi presidida pelo senador Afonso Arinos de Melo Franco e teve como relator o deputado Bernardo Cabral<sup>4</sup>.

Em 26 de fevereiro de 1987 ocorreu a eleição da mesa permanente da ANC<sup>5</sup>. Outro aspecto importante para a organização foi o Regimento Interno, cuja elaboração foi marcada por muito debate e pontos controversos, teve como relator o senador Fernando Henrique Cardoso e foi promulgado em 24 de março de 1987. A primeira fase da construção do anteprojeto, que aconteceu nas subcomissões e comissões, foi bastante difícil devido à grande quantidade de emendas apresentadas, muitas vezes desnecessárias e até “folclóricas”<sup>6</sup>. Em 25 de maio encerraram-se os trabalhos das Subcomissões, as quais entregaram seus relatórios aos relatores das Comissões temáticas, cujo trabalho terminou

---

<sup>4</sup> A composição das demais comissões e subcomissões cujo trabalho foi analisado na pesquisa está nos Quadros 04 e 05 dos Anexos.

<sup>5</sup> A mesa foi constituída pelos seguintes constituintes: Presidente – Ulysses Guimarães; 1º Vice-presidente – Mauro Benevides; 2º Vice-presidente – Jorge Arbage; 1º Secretário – Marcelo Cordeiro; 2º Secretário – Mário Maia; 3º Secretário – Arnaldo Faria de Sá; 1º Suplente de Secretário – Benedita da Silva; 2º Suplente de Secretário – Sotero Cunha.

<sup>6</sup> O relator Bernardo Cabral, em discursos na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, mencionou que uma das emendas tinha este teor: “Todos os carros oficiais serão pintados de uma só cor. § único. Lei complementar definirá qual a cor.

em 15 de junho de 1987. Conforme Bonavides e Andrade (2004), o anteprojeto resultante das fases anteriores trouxe grandes desafios à Comissão de Sistematização devido a sua extensão e outras deficiências:

A enorme prolixidade da primeira forma do anteprojeto, bem como o desalinho de sua linguagem, a pobreza, a fragilidade da redação constitucional, a presença de algumas regras absurdas ou confusas, o conflito e redundância de várias normas produziam o desalento ou prefiguravam o caos, ao mesmo passo que excitavam em quase todos os domínios de opinião a malevolência e o perverso intento de desmoralizar a Assembleia Nacional Constituinte.

Em 12 de agosto de 1987, encerrou-se o prazo para a entrega de emendas populares à Comissão de Sistematização, que recebeu um milhão de assinaturas em favor da Reforma agrária e 500.000 assinaturas pela estabilidade no emprego. Depois da votação de muitas emendas, a Comissão de Sistematização entregou o anteprojeto ao presidente da ANC, Ulysses Guimarães, em 18 de setembro de 1987.

Um evento importante na história da Assembleia Constituinte foi a reforma do Regimento Interno. Entre os meses de novembro e dezembro, formou-se um grupo de parlamentares insatisfeito com o trabalho da Comissão de Sistematização e que passou a propor uma reforma regimental. Bonavides e Andrade (2004, p. 464) afirmam que o grupo era suprapartidário e tinha um “caráter manifestamente conservador” que conflitava com os rumos bastante progressistas tomados pela Comissão. Esse grupo recebeu o nome de “Centrão” e conduziu a campanha pela reforma regimental que se efetivou na sessão de 3 de dezembro de 1987, pois o substitutivo ao primeiro Regimento de autoria do deputado Roberto Cardoso Alves foi votado e aprovado por 290 votos a favor e apenas 16 contra. Alguns constituintes deixaram o Plenário, como Mário Covas e a maioria do PMDB e os pequenos partidos de esquerda como PT, PDT, PCdoB e PCB (BONAVIDES; ANDRADE, 2004).

Algumas das modificações ao Regimento feitas pelo Centrão foram a votação por capítulos na sequência da ordem cronológica do projeto e a prioridade de votação da emenda do substitutivo do Centrão, que alteraria em maior ou menor parte todo o texto aprovado pela

Comissão de Sistematização. De acordo com avaliações da época, o Centrão manteve 80% do texto, mas as alterações modificavam os pontos substanciais. As adesões foram conquistadas sob a bandeira do predomínio da maioria em Plenário e do direito de emenda com uma pretensão hegemônica que não foi conseguida, senão nas primeiras votações. A primeira derrota do grupo ocorreu em maio de 1988 quando o Plenário rejeitou por 279 votos contra e 210 votos a favor o projeto do Centrão para o Capítulo da Constituição referente à Ordem Econômica. A partir desse momento, o grupo não teve mais a coesão dos primeiros dias e as votações do primeiro turno ocorreram até 30 de junho de 1988. (BONEVIDES; ANDRADE, 2004)

Após o encerramento do primeiro turno de votações, outra crise ocorreu, não interna à Assembleia, mas entre essa e o líder do Poder Executivo, José Sarney. O presidente discursou em cadeia nacional de rádio e televisão durante cerca de meia hora e teceu severas críticas ao projeto de Constituição, afirmando que caso o texto fosse mantido, resultaria em ingovernabilidade para o país, pois acarretaria um ônus insustentável ao Tesouro Nacional e produziria desemprego, hiperinflação, ócio e improdutividade: “O Brasil corre o risco de tornar-se ingovernável nas empresas, nas relações de trabalho, nas famílias e na sociedade [...]” (BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 903). No dia seguinte, em 27 de julho, o presidente da ANC, Ulysses Guimarães discursou em resposta às afirmações de Sarney e afirmou: “Esta Constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo [...] A constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis” (apud BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 470). No mesmo dia, a Assembleia votou e aprovou por 408 votos a favor, 18 contra e 55 abstenções, o projeto votado no primeiro turno.

O segundo turno de votação seguiu após 27 de julho de 1988 em um ritmo bastante acelerado, embora houvesse 1744 destaques para votação, de modo que a tarefa pode ser concluída em menos de três meses. Nos dias 19 e 20 de setembro, reuniu-se a Comissão de Redação para analisar as propostas e no dia 21 foi publicado e distribuído o texto com a redação final, denominado Projeto de Constituição “C”. O texto definitivo então aprovado era constituído por 245 artigos no escopo permanente e 70 no Ato das Disposições Transitórias e foi votado e aprovado como um todo em 22 de setembro de 1988 por 474 votos a

favor, 15 contra e 6 abstenções. Em 5 de outubro, após as correções feitas a partir das sugestões dos Constituintes e do filólogo Celso Cunha, aconteceu a festa de promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil.

Durante o processo, foram apresentadas 61.020 emendas e 122 emendas populares, o que evidencia o interesse da participação popular no processo de elaboração, além da ampla cobertura jornalística efetivada pelos órgãos de comunicação que permitiram ao povo acompanhar o cotidiano das discussões da Constituinte. Outra característica a ser destacada foi a grande movimentação de grupos de interesse que influenciaram as posições ideológicas dos constituintes, os chamados lobbies, tanto da classe política, como prefeitos e governadores, como da econômica: empresas multinacionais e categorias profissionais; da Igreja Católica e dos Evangélicos, dos servidores públicos etc. De acordo com Bonavides e Andrade (2004) houve um enfraquecimento da ação partidária devido a essa multiplicidade de interesses e torna-se difícil estabelecer um perfil ideológico bem definido para a ANC, embora em alguns temas possa ser observada uma clivagem ideológica. Afirmam, entretanto, que pelas posições adotadas em temas conflitantes, pode-se concluir que a maioria constituinte era conservadora.

## **5 ANÁLISE DOS DADOS: O DEBATE DOS TEMAS, AS VOTAÇÕES E A OPINIÃO PÚBLICA**

Esta seção visa apresentar o resultado da análise dos dados referentes às pesquisas de opinião e a contextualização de cada tema nas discussões em cada fase do processo constituinte, a fim de verificar se houve congruência ou não entre política e opinião. Quando realizada a seleção das questões que seriam utilizadas para análise, trinta e cinco questões de dez pesquisas de opinião correspondiam aos critérios estabelecidos. Essas questões foram agrupadas em temas e subtemas para fins comparativos. Algumas questões foram repetidas ao longo de 1987 e 1988, enquanto outras figuraram apenas uma vez nas pesquisas. Nesta seção, serão apresentadas na seguinte ordem temática: questões referentes a temas institucionais, à legislação trabalhista, a temas econômicos e morais. Será apresentado um panorama dos principais argumentos e pontos de confronto entre as correntes políticas no debate de cada tema, os resultados das pesquisas de opinião e as decisões efetivas da Assembléia Nacional Constituinte.

### **5.1 TEMAS INSTITUCIONAIS**

#### **5.1.1 Direito ao voto aos 16 anos**

Os temas institucionais votados pela ANC foram bastante discutidos, visto que dizem respeito a direitos políticos, como o voto facultativo para os menores de 18 anos, o sistema e o regime de governo, duração do mandato presidencial e reeleição presidencial. Na constituição anterior, de 1967, o voto era obrigatório para os maiores de 18 anos para ambos os sexos e não havia o voto facultativo. A proposta de conceder o direito ao voto aos jovens com idade entre 16 e 18 anos foi uma inovação da constituição de 1988. Apesar da discussão acerca de qual Subcomissão seria competente para decidir o tema, foi a Subcomissão de Direitos Políticos, Coletivos e Garantias Individuais da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher que ficou responsável por decidir sobre a extensão do direito aos menores de 18 anos.

A Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias estava ligada à Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Teve sua reunião de instalação em 7

de abril de 1987. Nessa ocasião, foram eleitos Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE), presidente; Orlando Pacheco (PFL-SC), vice-presidente; Uldurico Pinto (PMDB-BA), segundo vice-presidente. Como relator, foi indicado Lysâneas Macial (PDT). A proposta da extensão do direito de voto aos jovens com idade entre 16 e 18 foi de autoria dos Constituintes Aécio Neves, Paulo Delgado, Carlos Benevides, Ismael Wanderley, Fernando Cunha, Dionísio Dal Prá, Salim Curiati, Edmilson Valentim, Iran Saraiva, Santinho Furtado e Naphtali Alves de Souza.

Nos debates, a maioria dos componentes da subcomissão concordava com essa medida, a controvérsia estabeleceu-se quando essa redução da idade foi vinculada à redução da maioridade penal. Alguns acreditavam que se fosse concedido o direito de voto aos 16 anos seria necessária também a redução da idade para a maioridade penal e hesitavam em concordar, enquanto outros pensavam ser perfeitamente razoável tanto a redução da idade para o sufrágio como para a maioridade penal, mantendo a responsabilidade civil em 18 anos. A argumentação favorável à concessão do direito de voto aos jovens a partir dos 16 anos fundamentava-se na afirmação de que, aos 16 anos, um cidadão tem todo o conhecimento da vida nacional e de seus direitos políticos, além de que essa medida traria a possibilidade de renovação das elites políticas brasileiras e aumentar o contingente de votos da juventude (BRASIL, 1987a, p.30). Outros afirmavam, como Uldurico Pinto (BRASIL, 1987a, p.32), afirmavam que a responsabilidade pelos altos índices de criminalidade deveria ser atribuída à mídia, que despertaria tanto a consciência política como a criminalidade e o jovem não poderia ser responsabilizado.

Por isso, o presidente da Subcomissão, Maurílio Ferreira Lima, propôs que fosse atribuído o direito facultativo ao voto para os jovens de 16 a 18 anos, para chegar a um consenso que contemplasse as diversas posições do debate, embora o Centrão fosse contrário à aprovação. Sua comunicação do resultado dos trabalhos, em 14 de maio de 1987, transmite a diversidade de opiniões e propostas referentes ao tema: “Prevaleceu aqui, nesta Subcomissão e nas várias propostas, a idéia de que fosse concedido o direito de voto aos maiores de 16 anos. Estabelecemos, apenas como sugestão, que o voto entre 16 e 18 anos seria facultativo” (BRASIL, 1988a, v. 11, p.71).

Embora aprovada na subcomissão e na comissão, foi omitida no substituto II do relator da Comissão de Sistematização (Cabras II) e reconsiderada em plenário através da emenda proposta pelo deputado

Hermes Zanetti. Portanto, na votação final, com maioria de 355 dos 491 votos<sup>7</sup>, foi resgatada a decisão da subcomissão no texto constitucional e acatada a sugestão de apenas facultar o direito ao voto aos jovens de 16 a 18 anos:

Art. 14 § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: *a)* os analfabetos; *b)* os maiores de setenta anos; *c)* os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (BRASIL, 1988m, p.32).

As pesquisas de opinião a respeito do tema são todas referentes ao ano de 1988, o que limita as possibilidades de análise em relação à influência dos debates já na subcomissão, que iniciou seus trabalhos em 7 de abril de 1987 e encerrou com a entrega do anteprojeto em 25 de maio de 1987. Entretanto, no ano de 1988 a questão foi reproduzida em três pesquisas nos meses de janeiro, julho e setembro. Os dados estão disponíveis na Tabela 2 e mostram que o eleitorado das principais capitais brasileiras estava dividido sobre o direito de voto aos jovens de 16 e 17 anos, em 1988.

**TABELA 2: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE DIREITO DE VOTO PARA JOVENS DE 16 E 17 ANOS (%)**

<b>Opinião sobre direito de voto 16/17 anos</b>	<b>DAT/CAP88. JAN-00070</b>	<b>DAT/CAP88. JUL-00100</b>	<b>DAT/CAP88. SET-00108</b>
A favor/concorda (1)	54,6	46,9	42,5
Contra/discorda	41,5	50,8	52,6
Outras respostas (2)	3,8	2,3	4,9
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(5228)</b>	<b>(4560)</b>	<b>(5377)</b>

Fontes: Pesquisas Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 0070; 0100; 0108.

<sup>7</sup> Na votação em plenário acerca do direito ao voto aos 16 anos, houve 98 votos contrários e 38 abstenções.

- (1) Nas duas primeiras pesquisas as respostas eram a favor/contra. Na terceira, concorda/discorda.
- (2) Indiferente, depende, em parte, não sabe.

Já em novembro de 1987, a proposta havia sido incluída ao projeto da comissão de sistematização. Ao longo de 1988, porém, houve significativa mudança na opinião pública: enquanto em janeiro uma maioria era favorável (54,6% a favor, 41,5% contra), a partir de julho, quando o primeiro turno de votação já havia encerrado (30/06/1988) e a proposta estava incluída no Projeto B, houve uma inversão de tendência: passa a haver uma maioria contra aquele direito (50,8% x 46,9%). E essa tendência se acentua em setembro: 52,6% contra e 42,5% a favor. Nesse quesito, portanto, os constituintes votaram de acordo com a opinião pública.

Posteriormente, no entanto, a decisão tornou-se incongruente em relação à opinião majoritária dos eleitores das principais capitais, já que aprovaram o direito de voto aos jovens de 16 e 17 anos. Assim, a aprovação da proposta pode ter influenciado no posicionamento contrário dos eleitores que anteriormente foram favoráveis.

Os dados desagregados<sup>8</sup> mostram que não houve diferença significativa nas opiniões acerca do tema entre homens e mulheres, já em relação à faixa etária houve alguma diferença, pois os mais jovens, com idade entre 18 e 24 anos, eram mais favoráveis que aqueles acima de 40 anos. Em relação à preferência partidária, os eleitores do PMDB, PT e PTB mostraram-se mais favoráveis ao direito de voto aos 16 anos que aqueles do PFL, PDS e PDT. Portanto, não houve um padrão, tendo em vista que houve eleitores tanto de partidos de direita como de esquerda que foram mais ou menos favoráveis.

---

<sup>8</sup> Apresentarei os dados desagregados fazendo apenas menção a eles quando as diferenças entre as categorias forem estatisticamente significativas, a fim de não sobrecarregar o texto com as tabelas.

## 5.1.2 Sistema de Governo

Outro tema institucional que provocou grande polêmica entre os constituintes foi o do Sistema de governo. Desde a emenda à constituição de 1891, em 1926, em que o governo presidencialista figurou como um dos princípios constitucionais, a República Federativa Brasileira adotou o presidencialismo como sistema de governo, tendo apenas uma interrupção durante o governo de João Goulart, em que houve um período de parlamentarismo. Apesar da tradição presidencialista, houve discussões acaloradas entre os constituintes acerca do sistema ideal para o Brasil.

Em julho de 1985, através de decreto, o presidente Sarney instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, ato que resultou de um compromisso assumido pela Aliança Democrática. A comissão foi presidida por Afonso Arinos de Melo Franco e tinha entre seus 50 representantes, Gilberto Freyre e Jorge Amado. O objetivo da comissão consistia em elaborar “[...] pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação Brasileira, para [...] colaboração aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte” (BRASIL APUD ROGÉRIO, 2007, p. 27). Essa comissão, todavia, não se limitou aos estudos e pesquisas fundamentais e desenvolveu um anteprojeto constitucional, o qual foi entregue ao presidente em 18 de setembro de 1986. Rogério (2007) relata que no livro de autoria do presidente da comissão, Afonso Arinos, há a afirmação de que o anteprojeto não foi encaminhado à Constituinte pelo presidente porque previa um sistema de governo misto, por isso o repúdio do presidente à opção parlamentarista, ainda que fosse híbrida e tivesse tendência mais presidencialista.

Na constituinte, já em 1987, os trabalhos foram organizados em comissões e subcomissões. A Subcomissão do Poder Executivo, presidida por Albérico Filho (PMDB-MA), ficou responsável pela discussão e decisão sobre o sistema de governo. A mesa era composta também pelo primeiro vice-presidente César Cals Neto (PDS-CE) e pelo relator José Fogaça (PMDB-RS). Essa era a subcomissão “b” da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de governo, cujo presidente foi Oscar Corrêa (PFL-MG), vice-presidentes Maurício Corrêa (PDT-DF) e Dalton Canabrava (PMDB-MG) e tinha como relator Egídio Ferreira de Lima (PMDB-PE). Uma das correntes argumentativas da subcomissão era favorável a um sistema misto, que combinasse características de ambos os modelos, parlamentarista e

presidencialista, posição essa defendida pelo deputado Osvaldo Macedo (PMDB-PR):

“Entendo que a questão não pode ser formulada nem decidida de forma simplista: ou parlamentarismo, ou presidencialismo. A questão não pode ser posta nestes termos. Pelo que tenho observado no foro da Constituinte, acho que há uma tendência parlamentarista, mas todo mundo sabe da inadequabilidade do parlamentarismo puro agora, assim como ninguém admite o presidencialismo com tantos poderes como existe atualmente. A tendência que observo é a de se buscar um presidencialismo ou um parlamentarismo “mitigado”” (BRASIL, 1987b, p. 04).

O deputado defende em sua fala que não se pode determinar *a priori* o regime de governo na subcomissão, pois significaria obstruir os canais de discussão e de decisão. O argumento era de que uma definição preliminar do sistema, do tipo presidencialismo ou parlamentarismo, não levaria a nada. A preocupação era a de definir que tipo de presidencialismo seria, caso fosse instituído, dadas as características autoritárias que havia assumido no período imediatamente anterior. Uma fala que expressa exemplarmente esse posicionamento é a do constituinte Vivaldo Barbosa (PDT-RJ):

Vamos optar, digamos pelo regime presidencialista. Mas que tipo de presidencialismo? Será um presidencialismo em que imaginamos o Presidente da República como Chefe do Governo, como Chefe de Estado em sua inteireza? É um presidencialismo banapartista [sic]? É um presidencialismo do tipo autoritário brasileiro, do regime militar, da constituição, da Junta Militar, que ainda nos está governando? Há inúmeros detalhes que definem e compõem esse conceito de presidencialismo. Será o presidencialismo absolutista que estamos praticando no Brasil neste momento? Ou será um presidencialismo transformado? E, nesse presidencialismo transformado – uma perspectiva

que pelo menos me situa nessa conceituação – o Presidente da República continuará como Chefe das Forças Armadas? Continuará com poder para nomear Embaixadores ou nomear Ministros do Supremo Tribunal? Continuará com poder de indicar Ministros de Tribunais Superiores? E, no presidencialismo, qual o papel reservado ao Congresso Nacional, ou seja, quais as atribuições do Congresso Nacional? Se o rótulo máximo, no entanto, é o parlamentarismo, quais atribuições do Congresso Nacional nesse parlamentarismo? Quais as atribuições reservadas ao Presidente da República? Será ou não eleito pelo voto direto? Ou o será pelo voto indireto, pelo Colégio Eleitoral, pelo Congresso Nacional? (BRASIL, 1987b, p.06)

Nas primeiras discussões, não estavam claras as posições sobre o tema entre os membros da subcomissão, e havia nos discursos a indicação de que o sistema de governo era uma questão central e sua definição teria implicações também nas outras comissões. Por isso, outros membros da subcomissão, de diversos partidos, manifestaram-se contrários ao posicionamento, afirmando que tal abertura prejudicaria o trabalho do relator e que seria preciso decidir se iriam seguir uma orientação mais presidencialista ou parlamentarista. Havia, no entanto, a preocupação de não decidir algo que fosse contrário à orientação majoritária da ANC. 22/04/1987. A preocupação era a de definir que tipo de presidencialismo seria, caso fosse instituído, dadas as características autoritárias que havia assumido no período imediatamente anterior.

Em 25 de maio de 1987, a primeira etapa foi concluída com a entrega dos relatórios das 24 subcomissões às oito comissões. Prevaleceu na subcomissão uma proposta parlamentarista, que na comissão passou por algumas alterações, mas foi aceita na comissão de sistematização. As preocupações da primeira fase na subcomissão, sobre a necessidade de definição preliminar do sistema, reaparecem nos discursos da Comissão da Organização dos Poderes, principalmente devido à possibilidade de a subcomissão do legislativo trabalhar na direção oposta à do executivo. Uma questão mencionada na Comissão foi a de que seria ideal que o povo brasileiro manifestasse sua preferência para que a ANC decidisse o sistema, mas a menção de outro

constituente a uma pesquisa de opinião, cujo resultado foi a incapacidade do povo de definir e diferenciar os sistemas, e também a questão do tempo, tornou inviável a proposta.

Uma influência evidente na construção do debate na Comissão foi a OAB, através de Márcio Thomaz Bastos, em audiência pública, trazendo diversos textos oriundos de congressos pró-constituente da OAB e de estudos acadêmicos. Mas a fala refere-se não somente ao executivo. Foi uma oportunidade de defender os interesses da categoria, sustentando que organização judiciária deveria ser prevista e assegurada constitucionalmente:

Por melhor elaborada que seja a Constituição por V. Ex.<sup>a</sup>, por mais provida que seja de conteúdo econômico e social, por mais integrada que seja por instrumentos que garantam a sua própria concepção – essa Constituição não servirá efetivamente de base para a construção de um regime democrático no Brasil, se não tivermos um Poder Judiciário efetivamente assumido como um Poder capaz de velar por esta Carta Magna (BRASIL, 1987h, p.20).

O relator da comissão, Egídio Ferreira de Lima, solicitou propostas concretas a Bastos acerca do sistema de governo e dos mecanismos de controle dos poderes e a posição da OAB, expressa por Bastos foi a de manutenção do regime presidencialista com alguns mecanismos do regime parlamentarista, nos termos recorrentes do debate, um presidencialismo mitigado, sendo que o presidente ficaria como Chefe de Estado e Chefe de governo, mas teria um primeiro-ministro que cuidaria da administração:

Pelo que entendi das muitas conferências que participei na OAB, esse é o pensamento médio: não aquela dicotomia e aquela separação entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo, mas, sim, deixando ao Presidente da República essa dupla condição, com delegação, através desses mecanismos aqui mencionados, de uma parte da operacionalidade do Governo ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros (BRASIL, 1987h, p.23).

Outra questão apontada por Victor Faccioni (PSD-RS) foi a participação popular, pois afirma é um dos princípios da democracia e que “No presidencialismo, vemos que nada disso ocorre. O povo não participa, não há responsabilidade governamental de ninguém a nível público e, por fim, há impunidade” (p.26). Ele questiona Bastos se o sistema proposto não seria um mal mitigado. Em resposta, Bastos afirma que havia, dentro da OAB, alguns defensores do parlamentarismo puro, mas que ele seria inviável enquanto não tivéssemos partidos fortes e organizados. O regime presidencialista mitigado seria uma fase de transição para a possível instauração de um sistema puramente parlamentarista, caso fosse o desejo do povo. Surgiram durante as discussões diversos termos para designar o sistema que se estava propondo: neoparlamentarismo, presidencialismo híbrido ou parlamentarismo híbrido e semipresidencialismo.

É importante salientar que após esses debates surgiram posicionamentos definidos, sendo o relator da comissão, o constituinte Egídio Ferreira Lima, o principal defensor do parlamentarismo, embora tenha previsto também a existência de um presidente, o que o caracteriza como semipresidencialismo, como explica em seu discurso de exposição do substitutivo:

O sistema parlamentar de governo é fruto da evolução do processo político. Na proporção em que se avança, política e culturalmente, ele se impõe. Estou firmemente seguro de que chegou a hora de adotá-lo. Já temos uma comunidade científica, uma inteligência e significativas faixas de modernização, em que pese a situação de atraso e pobreza de amplos segmentos da sociedade. Praticamente, estamos na última fase da revolução industrial, já marchando para a etapa tecnológica. Para que prossiga a revolução modernizante é fundamental que a estrutura do Estado se renove. Por tudo isto, proponho no substitutivo um sistema parlamentar de governo, com um Presidente (ilegível) o grande árbitro da política nacional e supervisor, sempre presente, da administração, a cargo do Primeiro-Ministro, que se incumbe, com o Conselho de Ministro, do

gerenciamento dos negócios administrativos (BRASIL, 1987h, p. 70).

Diante das propostas híbridas de sistema de governo, tornaram-se mais manifestos outros posicionamentos, como o de Paes Landim (PFL-PI), Victor Faccioni (PDS-RS) e o de Michel Temer (PMDB-SP), que não acreditava no modelo proposto por criar dois centros de poder no Executivo, ou seja, no presidente e no primeiro-ministro, e reservar ao presidente o comando das forças armadas e a iniciativa do processo legislativo:

Discordo, **data máxima venia**, não da sua posição engenhosa, inteligente e sábia, mas do quanto se tem dito em matéria de parlamentarismo puro, de parlamentarismo misto e de presidencialismo. Não creio, nobre Relator, que V. Ex.<sup>a</sup> tenha adotado o parlamentarismo puro. Houvesse, e confesso que imediatamente aderiria a ele. V. Ex.<sup>a</sup> conserva para o Presidente da República a chefia suprema das Forças Armadas. [...] a hipótese de dois centros de Poder Executivo não deu certo, jamais, na história republicana brasileira. Creio que, ou saímos para um parlamentarismo puro, ou para um presidencialismo puro (BRASIL, 1987h, p.80).

Embora partidos como o PT fosse favorável ao sistema presidencialista, devido a acordos partidários, prevaleceu na Comissão a opção por um sistema híbrido, como afirmou o constituinte Hugo Napoleão (PFL-PI). Em sua declaração de voto, enfatizou que, pessoalmente, era a favor do presidencialismo puro, mas votou conforme o acordo feito por seu partido, o que ocorreu também com outros constituintes. Assim, o substitutivo do relator foi aprovado em 30 outubro de 1987, com 59 votos favoráveis e apenas 2 contrários.

Na Comissão de Sistematização, houve novamente discussões em torno do tema, após 65 dias de trabalho da outras comissões. Questionava-se se deveriam apenas organizar e respeitar as decisões das comissões ou votar novamente. Alguns propunham que se fizessem esclarecimentos acerca dos sistemas à população, para que pudessem fornecer um quadro real de opinião e os constituintes pudessem

corresponder à vontade do povo. O contra-argumento era o de que em nenhum país encontrariam respostas satisfatórias. Havia, nessa comissão, ardorosos defensores tanto do presidencialismo como do parlamentarismo, mas a defesa do último sobrepujava a do primeiro. Sobre o presidencialismo, denominações as mais diversas: “crise do presidencialismo”, “o presidencialismo está enterrado e temos um fantasma a nos atormentar”, “doença do presidencialismo”, “ditadura do poder executivo”, “presidencialismo hipertrófico” (BRASIL, 1987). Os que defendiam o presidencialismo, afirmavam que o sistema existente não era de fato o que deveria, era uma patologia. Ao final, porém, a proposta de cunho parlamentarista prevaleceu na comissão de sistematização, sendo respeitadas as decisões da Comissão III.

No fim de 1987, quando a Comissão de Sistematização elaborava o projeto que seria votado em plenário, formou-se o grupo suprapartidário denominado “Centrão”, de tendência conservadora, que liderou um movimento pela reforma do regimento interno da ANC, de forma que fosse possível realizar significativas alterações no trabalho dessa Comissão. Como o PMDB tinha a maior bancada, ocorreu que a Comissão de Sistematização e as demais tiveram suas mesas compostas predominantemente por membros desse partido, o que levou a polarização do debate entre esquerda e centro-esquerda, ficando excluída a direita. A reforma do regimento, resultante da pressão desse grupo, deu poderes aos setores conservadores. Embora derrotado por ocasião da rejeição do plenário ao projeto do capítulo acerca da Ordem Econômica, o “Centrão” conseguiu retomar um dos temas que mais o incomodavam, o sistema de governo (ROGERIO, 2007).

A votação do primeiro turno em plenário, que ocorreu entre 28 de janeiro e 27 de julho de 1988, propiciou um debate árduo sobre cada questão, pois não havia uma visão total do texto. Em 22 de março ocorreu a votação sobre o sistema de governo. Houve 559 constituintes na votação, atingindo o quórum máximo. A emenda presidencialista, resultado da junção da emenda de autoria coletiva de Humberto Lucena, Vivaldo Barbosa, Edison Lobão e Theodoro Mendes com a emenda de Maurílio Ferreira Lima foi aprovada por 343 votos a favor e 213 contra, com apenas três abstenções. De acordo com Rogério (2007, p. 31), “A aprovação da emenda presidencialista contou com grande pressão do Executivo Federal e dos governadores, que conseguiram reverter a vantagem que os parlamentaristas diziam ter poucos dias antes da votação”.

Os dados da Tabela 3 mostram que houve mudanças significativas na opinião do eleitorado, nas principais capitais do país, a respeito do sistema de governo no período de outubro de 1987 a maio de 1988. Enquanto na primeira pesquisa (outubro de 1987) um percentual importante (21,5%) do eleitorado não tinha um posicionamento bem definido, na última pesquisa (maio de 1988) esse percentual diminuiu para 6,9. Na primeira pesquisa, o Parlamentarismo era a opção da maioria do eleitorado. Essa primeira pesquisa foi realizada em outubro de 1987, quando o tema já fora discutido e votado tanto nas comissões e subcomissões temáticas, como na comissão de sistematização, mas ainda não havia ocorrido a votação final da comissão e as opiniões dos próprios constituintes ainda não estavam bem estabelecidas. Todas as votações até o fim de 1987 foram na direção de um sistema híbrido, semipresidencialista, não contemplado como opção de resposta nas pesquisas.

**TABELA 3: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE SISTEMA DE GOVERNO (%)**

<b>Opinião sobre sistemas de governo<sup>9</sup></b>	<b>DAT/ CAP 87. OUT - 00048</b>	<b>DAT/ CAP 87. NOV- 00058</b>	<b>DAT/ CAP 88. JAN- 00070</b>	<b>DAT/ CAP88. MAI- 00083</b>
Presidencialismo <sup>(1)</sup>	36,8	45,5	37,9	38,5
Parlamentarismo	41,7	35,2	39,6	54,6
Outras respostas <sup>(2)</sup>	21,5	19,3	22,5	6,9
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(5209)</b>	<b>(4763)</b>	<b>(5228)</b>	<b>(4129)</b>

Fontes: Pesquisas Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 0048; 0058; 0070; 0083.

(1) Na primeira pesquisa, as opções de resposta eram 1) “Presidencialismo”; 2) “Parlamentarismo”; nas duas seguintes: 1) “Do presidencialismo, que é o sistema atual, em que o presidente é o único chefe do governo e escolhe os Ministros do Estado”; 2) “Do parlamentarismo, sistema em que o presidente divide a chefia do governo com um primeiro ministro, que indica os Ministros de Estado”. E na última pesquisa: 1) “O presidente da República escolhe os ministros de Estado e exerce sozinho a chefia do governo”; 2) “O presidente da República divide a chefia do governo com um primeiro-ministro, que indica os ministros de Estado, e os ministros prestam contas ao Congresso Nacional”.

<sup>9</sup> O enunciado completo de cada questão e as respectivas opções de resposta estão relacionadas no Quadro 01 dos Anexos.

(2) Indiferente, não sabe, outra resposta (nenhum dos dois, meio termo).

Na segunda pesquisa, foi o Presidencialismo que obteve maior percentual, embora as votações de novembro tivessem mantido as decisões anteriores, tendo como diferencial a preocupação com uma maior divisão de poder com o primeiro-ministro. Na terceira pesquisa, observa-se uma divisão na opinião do eleitorado, com os percentuais bem distribuídos entre os dois sistemas e um percentual relativamente elevado que não tinha um posicionamento, nesse período já haviam sido publicados nos jornais e nos documentos oficiais os resultados das votações até o Projeto A. Na última pesquisa, quando a votação da emenda presidencialista do primeiro turno já havia acontecido, o Parlamentarismo adquiriu novamente o maior percentual, e a opinião ficou mais definida.

Tratou-se de um tópico, portanto, em que houve uma divisão no conjunto do eleitorado, com parcelas significativas preferindo cada um dos dois sistemas, com uma vantagem relativamente pequena para um deles, em diferentes momentos. Se tomarmos, porém, a última pesquisa, podemos perceber uma incongruência política entre a opinião da maioria do eleitorado e a decisão dos constituintes, uma vez que estes aprovaram o presidencialismo como sistema de governo.

Quanto ao sistema de governo, houve quatro pesquisas e percebe-se, a partir dos dados desagregados, que os homens foram mais favoráveis ao presidencialismo que as mulheres; e essas, por sua vez, foram mais favoráveis ao parlamentarismo. Outro aspecto interessante é o fato de que os mais jovens foram mais favoráveis ao parlamentarismo, enquanto aqueles com 40 anos ou mais foram mais favoráveis ao presidencialismo em todas as pesquisas nos diferentes momentos, conforme pode ser observado na Tabela 3.1, referente à pesquisa de janeiro de 1988.

**TABELA 3.1: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE SISTEMA DE GOVERNO, SEGUNDO IDADE DOS ELEITORES (%)**

	<b>18 a 24 anos</b>	<b>25 a 39 anos</b>	<b>40 anos ou mais</b>	<b>Total</b>
Presidencialismo	44,5	45,8	55,4	49,0
Parlamentarismo	55,5	54,2	44,6	51,0
<b>Total (n)</b>	<b>(1051)</b>	<b>(1525)</b>	<b>(1476)</b>	<b>(4052)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 0070.

### 5.1.3 Regime de governo

Embora pareça um tema consensual, a opção pelo regime republicano não foi tão unânime. Havia defesa do retorno à monarquia ainda na época da ANC. Esses discursos, no entanto, não aparecem nos debates das comissões e subcomissões, apenas na Comissão de Sistematização.

O constituinte Cunha Bueno (PDS-SP) foi o principal defensor da monarquia na ANC, mas não chegou a apresentar uma proposta de texto, uma emenda, tendo a monarquia como regime. Apresentou uma emenda para que fosse realizado um plebiscito para que o povo escolhesse o regime de governo e para que fosse possível a mudança do regime na constituição. A proposta de Cunha Bueno, através do destaque nº 0085, teve apoio na comissão de sistematização. O destaque propunha a modificação do parágrafo quarto do Artigo 50 da constituição de 1967, que proibia a alteração do regime de governo: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma republicana” (BRASIL, 1967). Assim, o destaque recebeu 72 votos favoráveis e 17 contrários, com apenas uma abstenção do total de 90 votantes. Essa decisão foi mantida no texto promulgado em outubro de 1988 no artigo 60, § 4º: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988).

Antes da votação, Cunha Bueno (PDS-SP) explica que sua intenção não é que seja instaurada a monarquia: “Muitos pensam que apresentei uma emenda para que se instaure novamente a monarquia no País, o que não é correto. A emenda que apresentamos é para que haja um plebiscito para que o povo possa ser ouvido e possa decidir qual o regime de Governo que deseja para o seu País” (BRASIL, 1987, p. 822).

Em apoio à causa monarquista, Fernando Batista Bolzoni, membro do Instituto Brasileiro de Estudos Monárquicos, apresentou na comissão os argumentos em favor da monarquia e manifestou seu apoio à emenda proposta por Cunha Bueno (PDS-SP):

“Sr. Presidente, Srs. Constituintes, por que monarquia? Se não por outras razões, a Constituinte de 1987 ficará famosa por ter, pela

primeira vez em nossa história republicana, através da Emenda Cunha Bueno, admitido a discussão da tese da monarquia. Sua emenda lançou as bases do debate que ora se trava. A opção monárquica não se justifica através de um pretenso direito divino, muito menos por nostalgia de um tempo que já passou. Antes disso, a monarquia é uma alternativa política a qual não devemos ter medo ou pudor de recorrer [...] Apenas com a hereditariedade, vale dizer, com a monarquia, é possível educar os futuros chefes de Estado. Na monarquia não se improvisa, porque chefia de Estado não é brincadeira [...] A garantia da estabilidade das instituições e da manutenção da democracia, e a subordinação das forças armadas ao poder civil: eis duas características de todas as monarquias que nossa República nunca foi capaz de nos dar. Monarquia não é um anacronismo. É um regime plástico, capaz de adaptar-se às mudanças do dia-a-dia da política”. (BRASIL, 1987l, p. 437).

Não houve muitos discursos na comissão de sistematização que realmente defendessem a forma republicana, parecia haver um consenso sobre o regime mais apropriado, e esse seria o republicano. A única manifestação contundente e contrária foi a de Antônio Carlos Konder Reis (PDS-SC), que se pronunciou em seguida, representando a relatoria:

Assim, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, sem o exame profundo do mérito da emenda, pois a tese do nobre Sr. Constituinte por São Paulo merece todo respeito por uma questão de ordem técnica, não há como acolher a emenda sem se alterar o art. 1º, que estabelece a República Federativa do Brasil, e sem também se alterar o que dispõe o art. 70, que veda a apresentação de emendas à Constituição que tenham por objetivo a supressão da República. Essa regra do art. 40 é uma regra reflexa; ela estabelece como razão para a intervenção o desrespeito ao regime republicano, porque no art. 1º está consagrado o regime republicano. A emenda, portanto, chegou fora de

hora e em mau lugar. O Sr. Relator inclina-se pela manutenção do projeto e se manifesta contrariamente à emenda (BRASIL, 1987l, p. 822).

As demais menções à monarquia, tanto na Comissão de Sistematização como em Plenário, tinham cunho meramente histórico ou referiam-se a afirmações de que a república significa evolução em relação à monarquia. Os que defendiam o presidencialismo, afirmavam que apenas esse sistema de governo seria compatível com a forma republicana e referiam-se à monarquia como o regime compatível com o parlamentarismo.

Outra manifestação abertamente contrária à emenda de Cunha Bueno e à decisão da Comissão de Sistematização foi de Paes Landim (PFL-PI): “Sr. Presidente, parece-me que não seria justo, no texto constitucional, dizer-se que não é possível emenda que possa abolir a Federação e omitir a República, porque a Federação e a República nasceram juntas” (BRASIL, 1988a, p. 245). Landim propôs uma emenda que preservasse o texto de 1967, embora tenha obtido apoio do PFL, partidos como o PMDB, PT, PTB, PDC orientaram suas bancadas a votar não. A emenda foi rejeitada pelo plenário com 366 votos contrários, 29 favoráveis e 5 abstenções. Em 02 de junho de 1988, foi apresentada a proposta de fusão de diversas emendas de autoria de constituintes, a fim de dar peso à votação para a aprovação do plebiscito (BRASIL, 1988a, p. 97). Embora houvesse manifestações contrárias à realização do plebiscito, a emenda do monarquista foi aprovada e consta no Ato das disposições constitucionais transitórias.

Acerca do tema, houve apenas uma questão nas pesquisas do banco do Cesop. Os dados da Tabela 4 mostram que a opinião majoritária do eleitorado das principais capitais brasileiras era favorável à escolha da República como regime de governo do Estado brasileiro.

**TABELA 4: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE REGIME DE GOVERNO (%)**

<b>Opinião sobre o regime de governo</b>	<b>DAT/CAP88.DEZ-00124</b>
A monarquia	21,1
A república	59,7
Outras respostas <sup>(1)</sup>	19,2

---

**TOTAL (n)****(5408)**

---

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 124.

(1) Não sabe, nenhum dos dois, outras respostas.

Há que se considerar que não foram encontradas pesquisas que replicassem a questão e que a pesquisa foi realizada em dezembro de 1988, quando a Constituição já havia sido promulgada. Talvez esse percentual possa ser decorrente da própria aprovação do regime pela constituinte. Ao desagregar os dados, observa-se que as mulheres foram mais favoráveis ao regime republicano que os homens, e aqueles com 40 anos ou mais também foram mais favoráveis à República que os mais novos. Entretanto, não houve outras pesquisas que reproduzissem a questão, para que fosse possível avaliar se esse seria um padrão ou se tem relação somente com o momento da pesquisa e se houve mudanças em períodos diferentes.

#### **5.1.4 Duração do mandato presidencial dos futuros presidentes e de Sarney**

A definição da duração do mandato presidencial foi outro tema que propiciou intensos debates e conflitos de interesses políticos na ANC, assim como aconteceu em torno do tema do sistema de governo. A duração do mandato presidencial foi discutida na Subcomissão do Poder Executivo, ligada à Comissão da Organização dos Poderes. A subcomissão teve como presidente Albérico Filho (PMDB), vice-presidente Vivaldo Barbosa (PDT) e segundo vice-presidente Cesar Cals Neto (PDS). O relator foi o senador José Fogaça (PMDB-RS).

O tema da duração do mandato foi especialmente controvertido em razão da situação política do país, com a reabertura democrática e a previsão de eleições. Enquanto se discutia a duração do mandato presidencial de forma genérica, estava sempre presente a questão da duração do mandato de José Sarney, ou seja, havia, desde a ótica dos constituintes, simultaneamente uma questão de ordem teórica e outra de ordem conjuntural.

O ministro Marco Maciel, convidado a participar de uma das reuniões da subcomissão criticou a extrema ênfase dada ao mandato do presidente Sarney pela mídia e sugere que, por ser um tema de pouca relevância para o país dentro de uma perspectiva histórica, fosse prevista no Ato das disposições constitucionais transitórias: “A futura

Constituição, sim, deve cogitar do mandato, natureza, extensão e duração do futuro titular, daquele que viesse a ser eleito, segundo os procedimentos previstos, após a promulgação da Constituição que daqui brotar” (BRASIL, 1987b, p. 37). Maciel defendeu o mandato de seis anos para Sarney e em relação aos demais presidentes, mandato de cinco anos. Em sua argumentação, defende a duração de cinco anos sem reeleição em razão da extensão do país, considerando que o primeiro ano é dispendido na organização do governo e o último com a disputa eleitoral, e a não reeleição em razão da tradição brasileira.

Diversos constituintes manifestaram posição contrária quanto à questão do mandato de Sarney, afirmando o dever histórico da ANC de pôr fim ao mandato do presidente e convocar novas eleições assim que o texto fosse promulgado. Para eles, seria necessário dar legitimidade ao mandato do presidente, pois mandato sem autorização popular fugiria à própria definição. A questão não era tanto a duração do mandato, se 4, 5 ou 6 anos, mas a soberania constitucional em definir limites e legitimar esse mandato. Outra questão recorrente foi a vinculação da duração do mandato ao sistema de governo, ou seja, seria necessário primeiramente definir qual o sistema de governo, presidencialismo ou parlamentarismo, para então definir qual a duração do mandato. Bonifácio de Andrada (PDS-MG) foi um dos defensores desse argumento:

Minha colocação é a seguinte: se elaborarmos um regime híbrido, com tendências fortes para o parlamentarismo, julgo que o mandato deva ser de seis anos; se fizermos um regime híbrido, com tendências para o presidencialismo ou se continuarmos com o presidencialismo, estou com o Constituinte Osvaldo Macedo, que deva ser de quatro anos (BRASIL, 1987b, p. 55).

O relator José Fogaça (PMDB-RS) apresentou, em seu discurso de apresentação do relatório, os principais consensos alcançados na subcomissão, inclusive quanto ao sistema de governo. A duração do mandato presidencial, entretanto, não figurou na lista dos consensos, conforme a fala do relator:

Um ponto em que não houve consenso foi o relativo ao período de duração do mandato do Presidente da República, de quatro, cinco ou seis

anos, tanto para o atual quanto para o futuro presidente. Definimo-nos em torno do mandato de quatro anos, porque uma pesquisa feita com 88 parlamentares – sendo 12 da Subcomissão do Executivo e 11 da Subcomissão do Legislativo – provou que a tendência majoritária era pelos quatro anos, tanto para o atual presidente quanto para o futuro (BRASIL, 1987b, p.124).

O relator enfatizou que essa não era uma posição pessoal, mas fundamentada em estatística. Embora alguns concordassem com o mandato de quatro anos, não admitiam a redução do mandato de Sarney, visto que entendiam estar sob a legitimidade da constituição de 1967, vigente à época. Outros ainda defendiam que deveriam ser aplicáveis as mesmas disposições tanto para Sarney como para os futuros presidentes e havia ainda aqueles que afirmavam não haver necessidade de mencionar o mandato de Sarney no novo texto, pois estava amparado pela outra constituição. Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) e Agassiz Almeida (PMDB-PB), por exemplo, defenderam o mandato de cinco anos, por entenderem que seria mais apropriado para o momento de transição para um modelo mais parlamentarista. Osvaldo Macedo (PMDB-PR) apresentou um argumento típico, utilizados pelos constituintes para discordar do mandato de cinco anos ou mais:

O mandato de 5 anos é muito longo, porque permite o enquistamento de interesses do Poder. A tradição democrática sempre foi por mandatos de 4 anos, e não temos ainda o regime parlamentarista puro, mas misto. Se fosse um regime parlamentarista puro, poderíamos discutir até a eleição direta do Presidente da República (BRASIL, 1987b, p.199).

A despeito das dissensões em torno do tema, foi aprovado, no anteprojeto da subcomissão, o mandato com duração de cinco anos para os futuros presidentes, não sendo mencionada expressamente a do mandato de Sarney. No anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes, foi respeitada a decisão da subcomissão, mantendo-se o mandato de cinco anos também para Sarney: “Art. 144 - A duração do mandato do atual Presidente da República e a eleição de seu sucessor

sujeitar-se-ão às normas estabelecidas nos Arts. 48, 49 e 50 desta Constituição” (BRASIL, 1987o, p. 57).

Na Comissão de sistematização, o segundo substitutivo do relator previa um mandato de seis anos tanto para Sarney como para os futuros presidentes, prevendo no artigo 5º das Disposições Transitórias: “o mandato do atual Presidente da República terminará em 15 de março de 1991” (BRASIL, 1987m, p. 82). Houve novamente discussões em torno do tema, mas os argumentos não se diferenciaram daqueles apresentados na Subcomissão do Poder Executivo. No entanto, a duração do mandato foi votada em 15 de novembro de 1987 nessa comissão por 48 votos favoráveis e 45 contrários, prevalecendo no Projeto A um mandato de cinco anos para os futuros presidentes e de quatro anos para Sarney, sendo previsto o fim do mandato para março de 1989.

Em 22 de março de 1988, foi votada em Plenário a duração do mandato presidencial, juntamente com o sistema de governo, sendo aprovado o mandato de cinco anos para os futuros presidentes por 304 votos favoráveis e 223 contrários, e também para Sarney, mudando a previsão do fim do mandato para março de 1990 no Projeto B, texto que resultou do primeiro turno e passou para votação no segundo turno. No texto final, promulgado em outubro de 1988, prevaleceu o mandato de cinco anos para os futuros presidentes e também para Sarney.

Os dados da Tabela 5 mostram que um percentual significativo do eleitorado brasileiro, em março de 1987, apoiava a aprovação do mandato presidencial para quatro anos (45,7), embora houvesse um percentual igualmente significativo que sustentava outras opiniões (22,2%) ou não havia se posicionado (32%). Na segunda pesquisa, realizada nas principais capitais em maio de 1988, houve um aumento importante no percentual de eleitores que apoiavam o mandato de quatro anos (64%), sendo que o percentual de outras respostas teve uma redução bastante interessante (de 32,1% para 8,1%).

**TABELA 5: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE A DURAÇÃO DO MANDATO DOS FUTUROS PRESIDENTES (%)**

<b>Opinião sobre a duração do mandato presidencial</b>	<b>IBOPE/ BRASIL87. MAR-00014</b>	<b>DAT/CAP88. MAI-00083</b>
Quatro anos	45,7	64,0
Cinco anos	7,1	17,0

Seis anos	15,1	10,9
Outras respostas <sup>(1)</sup>	32,1	8,1
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(5000)</b>	<b>(4129)</b>

Fontes: Pesquisa Datafolha e Ibope – Numeração no banco de dados do CESOP: 14; 83.

(1) Menos de quatro anos, Mais de seis anos, não se aplica, não sabe, não opinou, outras respostas.

Assim, houve incongruência política entre a opinião majoritária dos eleitores e a resolução da Assembleia Constituinte, visto que esta aprovou a duração do mandato presidencial para cinco anos. Posteriormente, a duração do mandato foi alterada para quatro anos através da EC nº 05 de 1994. Há que se considerar tanto o tempo decorrido entre as pesquisas e também a abrangência, visto que a primeira pesquisa foi nacional e a segunda apenas nas principais capitais. A comparação entre as respostas de eleitores das capitais e das demais cidades permite inferir que não houve diferença significativa entre as opiniões, conforme a discussão apresentada na seção dedicada à metodologia e apresentação dos dados. Outro fator importante na análise da opinião no caso do mandato de Sarney e também dos futuros presidentes é o da avaliação do governo. A tendência é que uma avaliação negativa influencia na opção por um mandato menos extenso, conforme se pode observar nas Tabelas 4.1 e 4.3.

A desagregação dos dados da pesquisa 14, de março de 1987, mostrou que não há um padrão de diferenças significativas em relação às opiniões de homens e mulheres, já em relação à idade, os jovens com até 24 anos (73,1%) mostraram-se mais favoráveis a um mandato mais curto, de quatro anos, em relação àqueles com 39 anos ou mais (66,5%), e com pouca diferença em relação àqueles com até 39 anos (72,2%). Em relação à preferência partidária, os eleitores do PT, PTB e PDS foram mais favoráveis a um mandato de quatro anos que os do PMDB, PFL e PDT. Ou seja, não houve um padrão em relação ao posicionamento ideológico, pois eleitores de partidos de direita e esquerda tiveram opiniões distintas entre si em relação aos temas. No entanto, pode-se pensar em termos da dicotomia governo/oposição, visto que os eleitores com preferência pelos partidos PMDB e PFL, ambos partidos governistas, foram mais favoráveis a um mandato mais extenso. Quanto à escolaridade, aqueles de primário completo a superior completo diferenciaram-se pouco e foram mais favoráveis à menor duração do

mandato que os analfabetos e com primário incompleto. Em relação à avaliação do governo, a tendência observada na desagregação dos dados foi que os mais insatisfeitos com o governo e que o avaliaram negativamente (ruim ou péssimo) foram mais favoráveis a um mandato menor, de quatro anos, e os mais satisfeitos, que avaliaram o governo com bom ou ótimo, foram mais favoráveis ao mandato de seis anos (81,3% x 31,9), conforme a Tabela 5.1.

**TABELA 5.1: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE A DURAÇÃO DO MANDATO DOS FUTUROS PRESIDENTES SEGUNDO AVALIAÇÃO DO GOVERNO (%)**

	<b>Péssima a ruim</b>	<b>Regular</b>	<b>Boa a ótima</b>	<b>Total</b>
Quatro anos ou menos	81,3	75,1	58,5	71,0
Cinco anos	6,0	8,2	9,6	8,2
Seis anos ou mais	12,6	16,7	31,9	20,8
<b>Total (n)</b>	<b>(847)</b>	<b>(2036)</b>	<b>(1379)</b>	<b>(4262)</b>

Fonte: Pesquisa Ibope – Numeração no banco de dados do CESOP: 14.

A Tabela 5.2 reúne o resultado de sete pesquisas de opinião, realizadas entre março de 1987 e março de 1988, acerca da duração do mandato de José Sarney, presidente à época da Assembléia Constituinte. Conforme discutido anteriormente, o tema da duração do mandato de Sarney foi motivo de muitos debates na ANC, sempre acompanhando a discussão sobre o mandato dos futuros presidentes.

A partir dos dados, observa-se que no período entre março e julho de 1987 não houve mudanças significativas na opinião daqueles que queriam um mandato menor, de quatro anos. Houve apenas um aumento daqueles que desejavam um mandato de cinco anos, reduzindo o percentual daqueles que queriam um mandato maior, de seis anos, enquanto as outras respostas mantiveram-se com pouca alteração, sendo essas as respostas com maior percentual.

**TABELA 5.2: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE A DURAÇÃO DO MANDATO DE SARNEY (%)**

<b>Opinião sobre a duração do mandato de Sarney</b>	<b>IBO/BRAS IL 87. MAR -0014</b>	<b>IBO/BR87. JUL-00035</b>	<b>IBO/BR87. AGO-0043</b>	<b>DAT/CAP8 7. OUT-00048</b>	<b>DAT/CAP8 7. NOV-00056</b>	<b>DAT/CAP8 8. JAN-00070</b>	<b>DAT/CAP8 8. MAR -00077</b>
Quatro anos	33,7	34,7	20,1	60,7	43,5	39,6	54,4
Cinco anos	5,3	10,1	15,3	13,0	11,2	15,1	22,4
Seis anos	25,6	16,5	18,1	11,3	5,0	7,2	---
Outras respostas <sup>(1)</sup>	35,3	38,7	46,5	15,0	40,3	38,1	23,2
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(5000)</b>	<b>(4998)</b>	<b>(4129)</b>	<b>(5622)</b>	<b>(4496)</b>	<b>(5228)</b>	<b>(4837)</b>

Fonte: Pesquisas Datafolha e Ibope – Numeração no banco de dados do Cesop: 14, 35, 43, 48, 56, 70, 77.

(1) Não sabe, Indiferente, Não sabe/não opinou, Diretas já /o quanto antes /o mais rápido possível, outros.

Em agosto de 1987, o número daqueles que queriam o mandato de quatro anos diminuiu significativamente de 34,7% para 20,1% no período de apenas um mês. Em julho de 87 a votação sobre a duração do mandato já havia ocorrido nas comissões temáticas, tendo sido aprovado o mandato de quatro anos para Sarney e pode-se afirmar que foi um decisão congruente com a opinião àquela época, visto que, dentre as opções de resposta bem definidas (4, 5 ou 6 anos), a predominante era a de quatro anos. A pesquisa 43 foi realizada entre 15 de agosto e 12 de setembro de 1987, quando a votação na comissão de sistematização já havia acontecido também, tendo a constituinte optado pela duração de seis anos para o mandato de Sarney, conforme previsto pela constituição anterior. Talvez essa decisão tenha influenciado a opinião pública no sentido de reduzir o percentual de eleitores favoráveis a um mandato menor, embora não tenha ocorrido um aumento proporcional de

eleitores favoráveis aos seis anos de mandato. O que aconteceu foi a distribuição entre as respostas. O aumento mais significativo das “Outras respostas” de quase oito pontos e de cinco para o mandato de cinco anos. É importante notar que as três primeiras pesquisas são de abrangência nacional.

Em outubro de 1987, houve um aumento realmente grande no percentual daqueles favoráveis a um mandato menor (de 20,1% para 60,7%) e a maior redução nas Outras respostas (de 46,5% para 15,0 %). Poderíamos considerar que essa diferença ocorreu em função da comparação de uma pesquisa nacional com outra cujo universo são as principais capitais, entretanto, após o cruzamento dos dados de uma pesquisa nacional referentes à opinião sobre a duração do mandato por regiões dos eleitores, observou-se que não havia diferença significativa entre as opiniões dos eleitores das capitais e das demais regiões, conforme discutido na seção de apresentação dos dados. A duração de quatro anos do mandato de Sarney foi votada definitivamente na Comissão de sistematização em 15 de novembro de 1987, com 68 votos favoráveis, de 71 votos e o projeto A foi publicado em novembro de 1987, mas outra votação aconteceu anteriormente, que havia aprovado o mandato de seis anos. A discussão em torno do tema, no entanto, já estava em pauta anteriormente, o que provavelmente influenciou a opinião pública, tendo em vista que a pesquisa foi realizada entre nos dias 05 e 06 de outubro.

No mês seguinte, houve novamente uma queda, mas o percentual manteve-se maior que nas pesquisas anteriores (43,5%), elevando-se o de outras respostas e decrescendo o de seis anos. No início do outro ano, quando ainda não havia iniciado as votações do primeiro turno do plenário, o percentual continuou diminuindo, destacando-se o crescimento do percentual de eleitores que optaram por um mandato de cinco anos, o que se repetiu em março, quando não havia a opção de seis anos e o percentual de outras respostas ficou mais baixo, mas o de quatro anos voltou a subir e alcançou a segundo maior porcentagem.

A desagregação dos dados mostra que não houve diferença significativa em razão do sexo dos eleitores. Quanto à idade, os mais novos foram mais favoráveis ao mandato de quatro anos que aqueles com 39 anos ou mais. Em relação aos níveis de renda, aqueles com níveis maiores preferiram mandatos menores mais que àqueles com níveis de renda menores. Quanto à preferência partidária, os eleitores do

PT e do PDT foram mais favoráveis a um mandato menor, de quatro anos (76% e 83,5%, respectivamente) em relação aos eleitores dos demais partidos, que tiveram médias percentuais em torno de 60%, sendo que a menor foi a do PMDB, de 47, 2%. Em outra pesquisa, esse padrão preservou-se, com exceção dos eleitores do PFL, que também mostraram-se bastante favoráveis ao mandato de quatro anos (68,6%). Com relação à escolaridade, aqueles com menores níveis de escolaridade foram mais favoráveis ao mandato de seis anos que aqueles com maiores níveis. Esses, portanto, mostraram-se mais favoráveis que aqueles a um mandato de quatro anos. Quanto à avaliação do governo, aqueles que o classificaram como bom ou ótimo foram mais favoráveis a um mandato de seis anos (48,2%) e aqueles que classificaram como ruim ou péssimo foram mais favoráveis ao mandato de quatro anos (83,1%), conforme Tabela 5.3.

**TABELA 5.3: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE A DURAÇÃO DO MANDATO DE SARNEY SEGUNDO A AVALIAÇÃO DO GOVERNO (%)**

	<b>Péssima a ruim</b>	<b>Regular</b>	<b>Boa a ótima</b>	<b>Total</b>
Quatro anos	64,4	39,5	19,1	37,9
Cinco anos	19,2	31,1	29,7	28,6
Seis anos	16,4	29,3	51,2	33,5
<b>Total (n)</b>	<b>(463)</b>	<b>(1394)</b>	<b>(775)</b>	<b>(2632)</b>

Fonte: Pesquisa Ibope – Numeração no banco de dados do Cesop: 43.

### **5.1.5 Direito de reeleição aos presidentes**

O direito à reeleição foi bastante debatido juntamente com a duração do mandato e com o sistema de governo na Subcomissão do Poder Executivo, cujos principais cargos ficaram com os constituintes já mencionados no item anterior. Aqueles que eram contrários à reeleição apelaram principalmente à tradição brasileira de irrelegibilidade. Cunha Bueno (PDS-SP), defensor da monarquia, foi um desses constituintes contrários à reeleição. O principal argumento para a oposição ao instituto da reeleição foi o de que não seria interessante para o momento histórico que alguns políticos fossem reeleitos nos Estados, posição defendida por Enoc Vieira (PFL-MA), por exemplo.

Erico Pegoraro (PFL-RS) foi um dos defensores da reeleição que entendia que o mandato deveria ser inicialmente de quatro anos e progredir para cinco anos e um sistema parlamentarista puro. Ele entendia que a reeleição seria interessante inclusive para Sarney, para que ele pudesse obter legitimidade que parte da população não reconhecia (BRASIL, 1987b). Outros, como os constituintes Leur Lomanto (PFL-BA) e Miro Teixeira (PMDB-RJ), foram favoráveis à reeleição apenas para mandato de quatro anos.

José Fogaça (PMDB-RS), o relator da subcomissão, também foi favorável ao instituto da reeleição, argumentando que ele existe em constituições de outros países como Portugal e Estados Unidos e que isso não descaracterizava a estrutura democrática do sistema. Afirmou, no entanto, que havia uma forte rejeição a esse instituto entre a classe política, mas a população não estava bem posicionada e que, caso aprovada a medida, ela iria favorecer os governadores dos Estados e demais políticos do seu partido.

Por isso, o relator preferiu o mandato de cinco anos sem reeleição, porque se estendesse esse direito aos futuros presidentes, teria de fazer o mesmo em relação a Sarney e aos chefes do executivo nas outras esferas. Ele explica sua opção da seguinte maneira: “Se garanto a reeleição para o Presidente da República, estou garantindo para os Governadores, e os Governadores do PMDB, então, seriam extremamente favorecidos com isso [...]. Optei, então, pela não reelegibilidade, sendo que em torno disso não tenho nenhuma posição doutrinária nem política, porque ambas as formas, tanto a reeleição quanto a não reeleição são, a meu ver, formas plenamente democráticas e devem depender apenas das maiorias” (BRASIL, 1987b, p. 159, 124). Foi aprovada na subcomissão a emenda de Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), votada em destaque, e que previa cinco anos de mandato, vedada a reeleição, como o relator havia previsto. Na Comissão da Organização dos Poderes, foi respeitada a decisão da Subcomissão do Poder Executivo de estabelecer o mandato de cinco anos sem reeleição.

Na Comissão de Sistematização, houve novamente questionamentos acerca do instituto da reeleição. O constituinte Nelton Friedrich (PMDB-PR), por exemplo, que apresentou a proposta de reeleição para os chefes dos executivos em todas as esferas, defendeu a reeleição com o argumento de que seria coerente tanto com a democracia experimentada em outros países e com o princípio de alternância do poder:

A possibilidade de reeleição é uma prática consagrada na maior parte dos países que consolidaram suas instituições e que têm um conteúdo democrático, ajustado a esses tipos de soberania popular, de respeito à vontade do povo. O princípio da reelegibilidade em momento algum fere o princípio da alternância do poder. Aliás, é complementar a este princípio. Cabe ao eleitor, em última instância, optar pela reeleição de um chefe do Executivo. Na medida em que o supremo julgamento popular decide sobre a reeleição ou não do chefe de um cargo do Executivo, estamos restabelecendo, mais do que nunca, este princípio democrático do respeito à vontade, ao desejo do eleitor, ao julgamento popular (BRASIL, 1987, p. 588).

Em resposta aos argumentos de que a reeleição favoreceria o uso dos recursos públicos nas campanhas eleitorais, Luiz Alberto Rodrigues (PMDB-MG) argumentou que a eleição do sucessor implicaria mais gastos que a reeleição, além disso, afirmou que a classe política brasileira é “empírica”, no sentido de que não tem formação e experiência na administração pública. São donos de farmácia, fazendeiros e no segundo ano de mandato ainda estão aprendendo a serem prefeitos. Por isso, a não reeleição impediria que dessem retorno à sociedade. E argumentou também que em nenhum lugar do mundo a população elege executivos “relapsos ou incompetentes”. Ele diz que a contrariedade em relação à reeleição tem a ver com a falta de confiança na capacidade de julgamento dos eleitores e da desconfiança da própria classe política em relação a si mesma. A partir desses argumentos, concluiu que a reeleição seria democrática e traria estabilidade política ao país.

Outra corrente do PMDB, representada por Tadeu França, do Paraná e Celso Dourado, da Bahia, discordou da posição defendida por Nelton Friedrich. Dourado afirmou que seu partido precisaria ter consciência da complexidade da questão do poder na conjuntura da época, pois se fosse aprovada a reeleição, criariam oportunidades para perpetuar a corrupção.

Não podemos aceitar a idéia de reeleição de Prefeitos, de Governadores e do Chefe do Poder Executivo, porque desta forma abriríamos ampla possibilidade à corrupção, à distorção das administrações e ao desvio das verbas. Lamentavelmente, a atual realidade, nos Municípios, é que, às vezes, nem 30% da arrecadação são empregados na administração municipal; a maior parte dessa arrecadação é desviada vergonhosamente. Os Executivos municipais estão sempre esperando a época das eleições para investir na eleição de seu compadre, de seu parente ou de seu amigo. Se colocarmos na Constituição essa possibilidade, eles investirão, violenta e vergonhosamente, na própria reeleição, o que seria extremamente prejudicial à prática democrática no País (BRASIL, 1987l, p. 589).

Por fim, a comissão de sistematização rejeitou o instituto da reeleição por 65 votos favoráveis e 15 votos contrários no dia 19 de outubro de 1987 (BRASIL, 1987l). Em Plenário, embora alguns constituintes influentes do PMDB, como Fernando Henrique Cardoso (SP) e Michel Temer houvessem se manifestado favoráveis, a emenda que propunha a reeleição para os chefes dos executivos foi resultado da fusão de emendas liderada por Euclides Scalco (PMDB-PR) e foi rejeitada no dia 02 de março de 1988 por falta de quórum com 201 votos favoráveis, 270 contrários e 13 abstenções. Assim, o direito à reeleição não foi reconhecido no texto final promulgado em outubro de 1988. Somente em 05 de junho de 1997, com a Emenda nº 16, foi incluído o instituto na Constituição Federal.

Os dados da Tabela 6, embora referentes a uma só pesquisa, mostram que a maioria do eleitorado das principais capitais era favorável à reeleição dos presidentes de República (53,7% x 37,6%). A decisão da Constituinte foi na direção contrária à expectativa expressa da maioria do eleitores em maio de 1988, implicando em incongruência política, visto que foi vedada a reeleição. Posteriormente, em 4 de junho de 1997 foi aprovada a Emenda Constitucional que estabeleceu o direito de reeleição aos presidentes da República, ato que correspondeu à opinião da maioria do eleitorado em maio de 1988. A desagregação dos dados não evidenciou diferenças significativas em relação às variáveis socioeconômicas da pesquisa.

**TABELA 6: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE REELEIÇÃO PRESIDENCIAL (%)**

<b>Opinião sobre o direito de reeleição dos presidentes da República</b>	<b>DAT/CAP88.MAI-00083</b>
Sim	53,7
Não	37,6
Outras respostas <sup>(1)</sup>	8,7
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(4129)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 83.

(1) Indiferente, não sabe, outras respostas, não se aplica.

## 5.2 TEMAS TRABALHISTAS

### 5.2.1 Direito de Greve

O direito de greve foi tema bastante discutido na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, que estava ligada à Comissão da Ordem Social. Paulo Paim (PT – RS), por exemplo, fez sugestões para que a greve não fosse criminalizada em nenhuma hipótese, prevendo o “ataque” das alas conservadoras nesse campo. Outra observação foi que o direito de greve não deveria sofrer restrições pela legislação e, ainda, que não poderia resultar em rescisão do contrato de trabalho em relação ao emprego público, sendo que os dias de greve deveriam ser contados para todos os efeitos para fins de contagem de tempo de serviço (BRASIL, 1987e, p. 196). Paim colocou em pauta também uma diferenciação entre pleno direito de greve e plena liberdade de greve. De acordo com o constituinte, o direito de greve permitiria subentender que, por ser um direito, poderia ser regulamentado posteriormente, enquanto a plena liberdade de greve não poderia ser discutida em um segundo momento.

Uma reunião foi destinada à discussão acerca da greve na subcomissão. Alguns, como Max Rosenmann (PMDB – PR), defendiam o direito de greve inclusive nos serviços essenciais. A posição majoritária era de que a greve deveria ser direito constitucional e ter somente as limitações previstas na Carta constitucional. Mário Lima (PMDB – BA), relator, considerou o direito de greve o mais importante tema referente à legislação trabalhista. Em seu entendimento, os trabalhadores brasileiros deveriam ter os mesmos direitos que têm os trabalhadores de outros países, inclusive os servidores públicos. Na abertura das discussões, apresentou um histórico do direito de greve no país, enfatizando que o modo como a Constituição de 1946 foi redigida, ao invés de assegurar o direito de greve, resultou em impedimento ao livre exercício desse direito:

“Em 46, com o Marechal Dutra na Presidência da República, Sua Excelência baixa o Decreto-Lei nº 9.070, em 15 de março de 46, que, na prática, concede o direito de greve, mas o inviabiliza, porque cria um ritual tão complicado que nenhuma categoria consegue fazer uma greve considerada legal sem observar o que esse

decreto-Lei preceitua. E, naquele clima de euforia de termos derrotado o nazi-fascismo, a Constituição de 46 reconhece, de maneira expressa, no seu art. 158, o direito de greve. Diz o art. 158: "É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará'" (BRASIL, 1987e, p. 29).

Ficou vigente, mesmo depois do golpe de 1964, o decreto 9.070 e, de acordo com Mário Lima, "A greve que era vitoriosa, os patrões negociavam; a que era derrotada, os trabalhadores iam para a rua da amargura" (BRASIL, 1987e, p. 29). Assim, a preocupação do relator e da maioria dos constituintes integrantes da Subcomissão dos direitos dos trabalhadores e servidores públicos era de assegurar o direito de greve constitucionalmente, mas não somente isso. Era também que o texto não previsse qualquer limitação exterior à própria constituição que pudesse dificultar a efetiva realização das greves. Em 1968, o então presidente Costa e Silva baixou outro decreto-lei que criou cria as proibições nos serviços públicos e nas atividades essenciais consideradas de interesse nacional.

Tendo em vista a diferenciação entre direito e liberdade de greve, Paim apresentou a sugestão de redação do jurista Fábio Comparato, o qual propôs que o texto previsse plena liberdade de greve e proibisse demissões tanto no setor privado como no público, em razão de greve, além de registrar que o exercício dessa liberdade não poderia ser restringido ou condicionado por lei. Outros, como Domingos Leonelli (PMDB - BA), entendiam que a Constituição brasileira deveria ser mais sucinta no que diz respeito à greve, tal como a Constituição portuguesa, apenas assegurando o direito à greve e proibindo qualquer lei que pudesse dificultar o exercício desse direito.

Outro ponto discutido foi a liberdade de negociação. Para o constituinte Stélio Dias (PFL – ES), não seria tão importante a discussão sobre direito de greve ou liberdade de greve que, para ele, não transcendia a questão semântica. Seria mais importante discutir a liberdade de negociação, tendo em vista a história de repressão por parte do Estado em apoio ao patronato. Assim, ele afirma: "É importante para nós que, ao chegarmos à ante-sala da greve, discutamos a liberdade de negociação. A liberdade de negociação é, talvez, até mais importante do que a própria greve em si, que é o terminal da negociação" (BRASIL, 1987e, p. 31). Edmilson Valentim (PCdoB – RJ) e outros constituintes, como Célio de Castro (PMDB – MG) falavam da auto-aplicabilidade do

direito de greve, pois se já estivesse previsto na Constituição, não necessitaria de regulação ou lei complementar.

Mendes Ribeiro (PMDB – RS) fez uma observação, enfatizando a necessidade de que a greve fosse decidida em assembleia da categoria e não pela liderança sindical apenas e que os trabalhadores não sofressem sanções por participarem de greves e assembleias com essa finalidade. O presidente da Subcomissão, Geraldo Campos (PMDB – DF) manifestou sua opinião afirmando que os brasileiros precisavam exercer o direito de greve de forma incondicionada e acrescenta que seria necessário o enfrentamento da questão do direito de greve nos serviços essenciais: “O preceito referente à questão de atividades essenciais tem que ser enfrentado. A proposta apresentada pelo Constituinte Augusto Carvalho, diz que os trabalhadores das categorias essenciais são responsáveis perante a população, no sentido de avisá-la de que a paralisação está sendo o último recurso, já que as negociações resultaram infrutíferas” (BRASIL, 1987e, p. 35).

Esses foram os principais argumentos utilizados no debate, mas a análise dos discursos permite apreender um consenso acerca do direito de greve: ele deveria ser assegurado constitucionalmente. Nos debates da Comissão da Ordem social, o tema foi generosamente repisado com argumentos muito semelhantes e o omnipresente receio de deixar lacunas à possível arbitrariedade do patronato com relação aos grevistas devido à história recente de greves que deixaram trabalhadores desempregados. Outro aspecto enfatizado foi o da extensão do direito de greve aos funcionários públicos. Quando comparado com o texto da subcomissão, que previa apenas o direito e proibia qualquer intervenção das autoridades públicas que limitasse esse direito, o texto aprovado pela Comissão foi bastante desenvolvido e concedia aos trabalhadores ampla discricção em termos de negociação, conforme o anteprojeto:

Art. 2º.- São assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais, e aos servidores públicos, federais, estaduais, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, os seguintes direitos, além de outros que visem à melhoria *de* sua condição social:

-XXIII - greve, competindo aos Trabalhadores decidir sobre a oportunidade e o âmbito de interesses que deverão por meio dela defender, bem como sobre as providências e garantias

assegurada a continuidade dos serviços essenciais à comunidade (BRASIL, 1987k, art. 2, XXIII).

Na Comissão de Sistematização, o segundo substitutivo do relator, de setembro de 1987, não mencionou o direito dos servidores públicos ao exercício da greve, manteve a discricionariedade de definição em relação à oportunidade e abrangência e suprimiu do primeiro substitutivo a proibição de estabelecimento de exceções por outras leis. Foi o texto mais sucinto em relação à greve, mas previa sanções aos abusos dos grevistas e a adoção de medidas que garantissem os serviços essenciais.

Nas discussões em Plenário, houve diversas manifestações sobre as greves que ocorriam concomitantes à Constituinte, visto que a questão da violação dos direitos dos trabalhadores grevistas era urgente na pauta da Assembleia. Diferente da quase unânime defesa do direito de greve na subcomissão e na comissão, apareceram no plenário vozes dissonantes do tom geral encontrado, como a de Cardoso Alves (PMDB – SP), que discordou da discricionariedade atribuída aos trabalhadores: “Os tribunais não decidem mais nem sobre a oportunidade nem sobre a legitimidade dos interesses. Os tribunais ficarão calados. Não haverá mais greve ilegal. Os trabalhadores decidem sobre a legalidade da sua própria greve. A Justiça foi posta de lado. Os tribunais ficarão silentes” (BRASIL, 1988a, p. 43). Apesar das dissonâncias, a posição majoritária dos constituintes era favorável e no dia primeiro de março foi apresentada uma emenda que tinha como proposta a fusão de diversos destaques, incluídos os de Luiz Inácio Lula da Silva e Mário Covas. A emenda foi aprovada com 436 votos favoráveis, 38 contrários e 19 abstenções. O anteprojeto aprovado no primeiro turno assegurou o direito de greve, facultando aos trabalhadores a decisão sobre a oportunidade e os interesses que defenderiam. Além disso, previu que a lei definiria os serviços essenciais e que os abusos sujeitariam os responsáveis às penas da lei.

Os dados da Tabela 7 mostram que a opinião da maioria do eleitorado das principais capitais acerca do direito de greve para todos os setores flutuou durante o período de janeiro a setembro de 1988, mas a posição majoritária permaneceu a mesma, visto que a maioria dos eleitores era favorável à garantia desse direito na Constituição; houve apenas aumento em julho de 1988, quando o texto já havia sido aprovado em primeiro turno no Plenário e redução do percentual na

última pesquisa, que atingiu o mesmo valor que a primeira, mostrando certa estabilidade na distribuição das opiniões do eleitorado.

**TABELA 7: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE DIREITO DE GREVE (%)**

<b>Opinião sobre direito de greve</b>	<b>DAT/CAP88.JUL-00100</b>	<b>DAT/CAP88.SET-00108</b>
A favor/concorda	80,8	66,9
Contra/discorda	17,1	26,5
Outras respostas <sup>(1)</sup>	2,0	6,6
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(4563)</b>	<b>(5378)</b>

Fontes: Pesquisas Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 71; 100; 108.

(1) Não sabe, proibida a greve, outras respostas, indiferente, depende, em parte.

(2) A questão sobre direito de greve de uma das pesquisas não foi considerada por ter opções de resposta diferentes das demais.

A partir dos dados desagregados, foi possível observar que, em todas as pesquisas, as mulheres foram mais favoráveis à extensão do direito de voto a todos os setores que os homens. Quanto à idade, os mais jovens, com idade entre 18 e 39 anos, foram mais favoráveis, com uma diferença de 10% em relação àqueles com 40 anos ou mais. Os dados são referentes à pesquisa de julho de 1988. Em relação aos níveis de escolaridade, houve pouca diferença entre aqueles com primeiro grau completo e superior completo, sendo que esses foram mais favoráveis ao direito de greve a todos os setores que os analfabetos e com primeiro grau incompleto. Quanto à preferência partidária, os eleitores do PT foram os mais favoráveis a essa proposta (92,3%), seguidos por eleitores do PDT, PMDB, sendo os menos favoráveis os eleitores do PDS, PFL e PTB (68,1%). Assim, os eleitores de partidos de esquerda mostraram-se mais favoráveis à extensão do direito de greve que aqueles dos partidos de direita, embora os eleitores do PDS (80%) foram mais favoráveis que os do PFL e PTB. De toda forma, mesmo os eleitores dos partidos de direita foram majoritariamente favoráveis ao direito de greve. O texto aprovado pela Constituinte foi na direção da opinião majoritária do

eleitorado, que era favorável à extensão do direito de greve a todos os setores<sup>10</sup>

### 5.2.2 Licença-maternidade

O tema da licença-maternidade, embora de grande importância no rol dos direitos das mulheres trabalhadoras, não foi debatido na Subcomissão dos direitos dos trabalhadores, mas apenas mencionado em discursos que listavam as reivindicações dos movimentos sociais. Na Comissão da Ordem Social, a licença não foi mencionada, apenas a noção de proteção à maternidade de forma mais genérica. Embora não tenha sido mencionada nos discursos registrados em ata, o direito à licença-maternidade foi incluído entre os direitos dos trabalhadores como licença remunerada à gestante, antes ou após o parto, por período não inferior a 120 dias. O anteprojeto da Subcomissão foi aprovado em 25 de maio de 1987. No anteprojeto da Comissão da Ordem Social o mesmo texto foi aprovado.

Somente na Comissão de Sistematização apareceram debates e conflitos em torno do tema. Mário Maia (PMDB – AC) propôs emenda que modificasse o inciso sobre licença-maternidade, que dava margem à regulamentação posterior, estabelecendo 180 dias de licença para a gestante. Em seu discurso ele cita um congresso sobre aleitamento materno que havia acontecido à época no qual os especialistas internacionais participantes propuseram a prorrogação da licença-maternidade para 120 dias. E acrescenta, defendendo sua proposta: “Mas nós não queremos o prazo mínimo. Queremos 180 dias, mirando-nos nos exemplos de países mais adiantados do que o Brasil, que, além de permitirem em suas constituições prazos mais dilatados do que o que propomos, ainda os estendem aos pais” (BRASIL, 1987l, p. 438).

Mas havia quem discordasse da prorrogação, como o constituinte José Lourenço (PFL-BA), que afirmava ser uma proposta

---

<sup>10</sup> Embora tenha sido reconhecido o direito de greve, pode-se dizer que a decisão não foi totalmente congruente, visto que não concedeu direito de greve aos trabalhadores de todos os setores, criando limitações a esse direito em relação aos serviços essenciais, como o dos militares, e ficou estabelecido que a lei definiria os setores impedidos de exercer o direito de greve devido à natureza de suas atividades.

divorciada da realidade nacional feita por profissionais liberais que nunca trabalharam como empregados. Seu argumento era de que a extensão do período de licença prejudicaria ainda mais as mulheres, dificultando o acesso ao mercado de trabalho, pois os empresários não gerariam empregos para as mulheres sabendo que ela permaneceria afastada durante 180 dias. O resultado da votação na Comissão de Sistematização foi de 18 votos favoráveis, 53 contrários e apenas 1 abstenção.

No entanto, a constituinte Irma Passoni (PT – SP) apresentou outra emenda defendendo 120 dias de licença, já que o segundo substitutivo do relator não previa prazo, mas apenas licença remunerada sem prejuízo do emprego e salário. Por isso, José Maria Eymael (PDC – SP) apresentou outro argumento afirmando que, com o desconto dos finais de semana e a tendência ao planejamento familiar com dois filhos, a licença de 120 dias seria efetivamente de 150 dias caso a mulher tivesse dois filhos nos seus trinta anos de trabalho, o que não limitaria a oferta de trabalho e seria um proteção razoável em vista dos anos de trabalho que entrega à sociedade. Assim, a emenda foi aprovada por 65 votos favoráveis e 13 contrários. Assim, em 13 de outubro de 1987, a Comissão de Sistematização aprovou o texto que previa o período mínimo de 120 dias de licença sem prejuízo do emprego e do salário. O texto aprovado foi mantido em todos os anteprojatos e na redação final da Constituição.

Houve, no entanto, muita discussão acerca do tema no Plenário. Benedita da Silva (PT – RJ) denunciou em seu discurso as intenções do Centrão de impedir a aprovação da licença de 120 dias nas votações em Plenário: “Quero daqui denunciar que somos as pessoas que temos as idéias mais antigas do universo, pois existe urna coisa natural que envolve o mundo feminino, e à mulher é dada a oportunidade natural de ser mãe. No entanto, o Centrão perdeu a visão social e a visão humana e quer impedir que haja 120 dias como licença-maternidade” (BRASIL, 1988a, p. 304). A medida foi aprovada no primeiro turno no dia, mas houve embate dos movimentos de mulheres e dos constituintes para manter o período de 120 dias nas votações do segundo turno. O parecer em resposta às três emendas que pretendiam suprimir a duração mínima foi o seguinte: “Licença-maternidade de 120 dias já é uma conquista da mulher trabalhadora. Pretender suprimir esse dispositivo, de grande alcance social, é uma atitude retrógrada, que não representa o

sentimento da Constituinte em relação à matéria, aprovada no 1º Turno por 429 votos” (BRASIL, 1988a, p. 224).

Os dados da Tabela 8 mostram que a opinião dos eleitores das principais capitais manteve-se estável nas duas pesquisas realizadas entre julho e setembro de 1988, embora seja um período breve em relação ao processo da Constituinte. A maioria apoiava a concessão do benefício de licença-maternidade à gestante, hoje denominado salário-maternidade, com a duração de 4 meses.

**TABELA 8: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE LICENÇA-MATERNIDADE (%)**

<b>Opinião sobre a concessão de licença maternidade à gestante por 4 meses</b>	<b>DAT/CAP88.JUL-00100</b>	<b>DAT/CAP88.SET-00108</b>
A favor/concorda <sup>(1)</sup>	74,0	74,5
Contra/discorda	24,8	21,7
Outras respostas <sup>(2)</sup>	1,2	3,8
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(4563)</b>	<b>(5378)</b>

Fontes: Pesquisas Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100; 108.

(1) A primeira pesquisa tinha como opções de resposta a favor/contra e a segunda, concorda/discorda.

(2) Indiferente, não sabe, depende, em parte.

A desagregação dos dados mostra que as mulheres foram mais favoráveis que os homens quanto a esse direito, com uma diferença mínima de 6,6% e máxima de 8,3%, bem como os mais jovens foram mais favoráveis que aqueles com 40 anos ou mais. Quanto à escolaridade, aqueles com menos anos de educação formal e os analfabetos foram mais favoráveis a essa proposta (82,4%) que aqueles com nível de escolaridade acima do segundo grau completo (67,5%).

Em relação à preferência partidária, os eleitores do PT foram mais favoráveis a essa medida (83%), seguidos pelos eleitores do PMDB, PTB e PDT. Os menos favoráveis foram os eleitores do PFL e do PDS (64,8%). Embora os eleitores do PTB tenham sido mais favoráveis a essa proposta, a tendência observada é que os partidos de centro e esquerda foram mais favoráveis e os de direita menos

favoráveis. De toda forma, eleitores com preferência por qualquer partido apoiavam majoritariamente essa medida.

Acerca desse tema, houve congruência política entre opinião do eleitorado e a votação da Constituinte. É importante enfatizar que quando as duas pesquisas foram realizadas, a medida já estava aprovada em primeiro turno no Plenário e foi apoiada em todas as etapas nos anteprojetos, o que permite vislumbrar a possibilidade de influência da política na opinião pública.

### **5.2.3 Licença-paternidade**

O tema da licença-paternidade não foi, a princípio, muito debatido. Na Subcomissão dos direitos dos trabalhadores foi apenas mencionado nos discursos entre os direitos que deveriam ser previstos, mas regulamentados posteriormente. No anteprojeto aprovado em 25 de maio de 1987, a licença-paternidade não foi mencionada. Na Comissão da ordem social, também não foi discutida a licença e o anteprojeto da Comissão, cujo texto foi aprovado em 15 de junho de 1987, apenas previu a proteção à maternidade e à paternidade natural e adotiva, assegurando, principalmente à gestante, o descanso antes e após o parto. Na Comissão de sistematização, também não foi abordado o tema nem mencionado nos anteprojetos.

No Plenário, foi aprovada no dia 25 de fevereiro de 1988, em primeiro turno de votação, a fusão de emendas que previam licença-paternidade de oito dias para aqueles que preenchessem os requisitos previstos em lei com 337 votos favoráveis, 67 contrários e 28 abstenções. Essa aprovação foi feita sem muito debate em torno do tema. Assim, não houve uma discussão séria em torno do tema até o debate no primeiro turno no Plenário, quando foi aprovada a licença de oito dias. Após a aprovação, os discursos foram no sentido de assegurar que esse direito fosse preservado no segundo turno de votações e de denúncias sobre as “intenções” do Centrão de retirar do texto esse direito. Por isso, Benedita da Silva (PT – RJ) apresentou em seu discurso um documento elaborado pelo CNDM – Conselho Nacional dos Direitos das mulheres expondo os motivos pelos quais defendiam a licença-paternidade. Os tópicos apresentados foram:

**Porque o pai tem direito de dar assistência a sua mulher e a seu filho, por ocasião do**

**nascimento.** Essa decisão deve ser consolidada na 2 rodada de votação do texto Constitucional, como conseqüência do reconhecimento da função social da paternidade. **Porque precisamos dar nova dimensão à família.** As mulheres lutam por propostas fundamentais nesta área. Querem o conceito de família ampliado e estendido às uniões de fato. Querem transformações no interior do mundo doméstico. A história da família pode e deve avançar. A importância da presença paterna na vida do filho precisa ser reconhecida (mudando uma cultura machista) e legitimada (alterando-se uma ordem legal que não é intocável, que respalda e "justifica" a omissão masculina na criação de vínculos mais fortes com seus filhos). Enfim, os cuidados com os filhos devem ser compartilhados. [...] O processo, constituinte não pode andar para trás! O fortalecimento da família só ocorrerá com a criação de novas formas de relacionamento no seu interior, redistribuindo às tarefas domésticas de maneira mais igualitária. **Porque é necessário reconhecer o direito da criança de ter a mãe e o pai nos seus primeiros dias de vida. Porque – acredite – no Brasil a licença-paternidade Já existe! Porque é falso [SIC] a afirmação, espalhada pelos quatro cantos deste país, de que estender a licença-parternidade a todo trabalhador brasileiro será motivo de catástrofe econômica nacional.** Cálculos dos economistas da Confederação Nacional da Indústria (CNI) apontam o impacto da licença-paternidade sobre a folha de salários; 0,13%! Uma "miçanga", na própria palavra do empresário João Donato, da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. Lembremos: seria ainda inferior se o índice fosse calculado sobre o custo global da empresa! (BRASIL, 1988a, p. 64).

Assim, no mês de agosto, quando o segundo turno de votações em Plenário iniciou, teve início o conflito entre aqueles que defendiam o direito, aqueles que queriam sua total supressão do texto e aqueles que queriam no texto apenas o princípio, sem definição do prazo. Houve várias tentativas de acordo, sendo a primeira, de supressão dos oitos

dias, ficando apenas o princípio e de três dias nas disposições transitórias. Mais tarde, na mesma sessão, Inocêncio Oliveira (PFL – PE) declarou a anuência de seu partido ao acordo:

Sr. Presidente, houve, mais uma vez, agora, uma tentativa de acordo, colocando 5 dias nas Disposições Transitórias. Neste sentido, vamos aceitar, em nome do Partido da Frente Liberal, pois no texto básico ficaria apenas o princípio. Enquanto a lei não definir, serão 5 dias. Então, aceitamos esse acordo, porque é melhor aceitar o ruim do que o pior (BRASIL, 1988a, v. 22, p.280).

O texto aprovado no dia 10 de agosto de 1988 para as Disposições Transitórias, com 410 votos favoráveis, 3 contrários e 2 abstenções, foi este: “Até a lei viabilizar o disposto no inciso XIX do art. 7º desta Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de 5 dias” (BRASIL, 1988a, p. 285).

Os dados da Tabela 9 mostram que no período entre julho e setembro de 1988, a opinião majoritária dos eleitores das principais capitais era favorável à concessão da licença-paternidade de cinco ou de oito dias, visto que as pesquisas foram realizadas nas mesmas capitais. Ou seja, não houve uma mudança significativa quando a pergunta foi alterada em relação à duração da licença (apenas 0,6%).

**TABELA 9: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE LICENÇA-PATERNIDADE (%)**

<b>Opinião sobre a concessão de licença paternidade de 8/5 dias<sup>(1)</sup></b>	<b>DAT/CAP88.JUL-00100</b>	<b>DAT/CAP88.SET-00108</b>
A favor/concorda <sup>(2)</sup>	65,5	66,1
Contra/discorda	32,6	29,6
Outras respostas <sup>(3)</sup>	1,9	4,3
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(4563)</b>	<b>(5378)</b>

Fontes: Pesquisas Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100; 108.

- (1) O enunciado da pergunta na primeira pesquisa pedia a opinião sobre a licença-paternidade de 8 dias, enquanto o da segunda pesquisa pedia a opinião sobre a licença-paternidade de 5 dias.
- (2) A primeira pesquisa tinha como opções de resposta a favor/contra e a segunda, concorda/discorda.
- (3) Indiferente, não sabe, depende, em parte.

Os dados desagregados mostram que, assim como na opinião sobre licença-maternidade, as mulheres foram mais favoráveis que os homens, embora a diferença de 1,4% não tenha sido tão significativa. Em relação à idade, os mais novos foram novamente mais favoráveis que aqueles com idade acima de 40 anos, sendo a menor diferença 7,1% e 13,7. Quanto à preferência partidária, os eleitores do PDT foram os menos favoráveis (58,3%) e os do PT foram os mais favoráveis (79,1%), seguidos dos eleitores do PMDB (72,3%). No entanto, independentemente da preferência todos foram favoráveis à aprovação da licença, conforme a Tabela 9.1.

**TABELA 9.1: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE LICENÇA-PATERNIDADE SEGUNDO PREFERÊNCIA PARTIDÁRIA**

	<b>PMDB</b>	<b>PT</b>	<b>PDS</b>	<b>PTB</b>	<b>PFL</b>	<b>PDT</b>	<b>Total</b>
A favor	72,3	79,1	60,0	67,1	67,1	58,3	72,0
Contra	27,7	20,9	40,0	32,9	32,9	41,7	28,0
<b>Total (n)</b>	<b>(739)</b>	<b>(465)</b>	<b>(125)</b>	<b>(73)</b>	<b>(149)</b>	<b>(72)</b>	<b>(1623)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do Cesop: 100.

A Constituinte aprovou a licença-paternidade de cinco dias, o que implica em congruência política com a opinião da maioria dos eleitores no mês imediatamente anterior ao da votação final (agosto de 1988), pois embora a opinião pública tenha aprovado também o prazo de cinco dias no mês de setembro, a pergunta não pretendia saber a opinião sobre a duração da licença, mas o posicionamento do eleitor em relação à aprovação ou não.

## 5.2.4 Unicidade Sindical

O tema da unicidade sindical foi abordado na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores, onde foi ouvido o presidente da União Sindical Independente – USI, Antônio Pereira Magaldi. Ele defendeu a unicidade sindical, pois estava prestes a ser aprovada a Convenção 87 que estabelecia o pluralismo sindical, o que entendia ser a divisão e o enfraquecimento do sindicalismo diante dos avanços do poder econômico no país. Ulysses Rezende, representante do DIAP, também se mostrou favorável à unicidade, pois via a possibilidade de que com a pluralização dos sindicatos e a falta de estabilidade no emprego, talvez a opção do trabalhador por um sindicato e não outro não seja em verdade opção dele, mas do empregador, que faz com que opte por um ou outro sindicato. Outras organizações, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio e CUT, foram favoráveis à unicidade sindical por entenderem que ela representa a força dos trabalhadores e dos sindicatos. Domingos Leonelli (PMDB – BA) e Célio de Castro (PMDB – MG) foram dois dos constituintes favoráveis à unicidade. O presidente Geraldo Campos (PMDB - DF) defendeu o texto do anteprojeto que previa a unicidade:

Quando se procura garantir na Constituição a unicidade, não estamos com isso interferindo na organização dos trabalhadores; estamos, sim – esta é a grande preocupação das correntes que hoje atuam no movimento sindical quando defende a unicidade – justamente impedindo a interferência dos patrões com a possibilidade de criarem tantos quantos sindicatos forem necessários, para poder dividir a luta dos trabalhadores (BRASIL, 1987e, p. 332).

Os argumentos contrários à unicidade apontaram o fato de que o processo de escolha dos dirigentes e de tomada de decisões estava cheio de vícios e que a pluralidade abriria caminho para posicionamentos discordantes dentro de uma mesma classe de trabalhadores. Afirmou-se também que todos os países da América Latina, com exceção do Brasil, eram signatários da Convenção 87 e, portanto, praticavam o pluralismo sindical. Um dos constituintes contrários à determinação constitucional da unicidade sindical foi Paulo Paim (PT – RS). Ele entendia que a

unicidade deveria ser obra dos próprios trabalhadores e não de determinação legal e por isso não concordava com a previsão desse princípio de organização na Constituição. Ao final dos trabalhos, em 25 de maio de 1987, a Subcomissão aprovou o princípio da unicidade sindical por ramo de produção e base territorial.

Na Comissão da Ordem Social, houve pouca discussão acerca do tema. Somente Geraldo Alckmin (PMDB – SP) comentou a respeito da dicotomia unicidade – pluralidade e afirmou que a pluralidade sindical faz parte da liberdade sindical. No entanto, a Comissão também aprovou o princípio organizacional da unicidade sindical em seu anteprojeto de 15 de junho de 1987.

Na Comissão de Sistematização, os mesmos argumentos foram utilizados para defender a unicidade e a pluralidade. O anteprojeto do relator tentava equilibrar a liberdade e a unicidade do movimento sindical e previa que se mais de uma entidade quisesse representar uma categoria, apenas uma teria direito à representação nas convenções coletivas. Assim, as emendas que visavam à total unicidade foram rejeitadas em votação na Comissão em 15 de outubro de 1987.

Em Plenário, diversos constituintes, como Maurílio Ferreira Lima (PMDB – PE) e Geraldo Campos (PMDB - DF), manifestaram-se pelo resgate da unicidade para o texto da Constituição. Em primeiro de março de 1988, foram apresentadas duas emendas em relação à questão da organização sindical. Aqueles que defendiam a pluralidade sindical argumentavam que ela é tão necessária quanto a pluralidade política e partidária e que os países que alcançaram a unicidade sindical, alcançaram-na por um processo natural e não por determinação legal, como discursou Afif Domingos (PL – SP) em favor da primeira emenda que previa o pluralismo: “deu-se pela competência, pela necessidade prática, pela ação de lideranças fortes e pelo exercício da democracia. Não se deu por um processo que proíbe a criação de mais de um sindicato; não se deu pela eliminação da concorrência” (BRASIL, 1988a, p. 25). Argumentaram também que a unicidade não cria a unidade e que a organização não deveria ser por categoria profissional, mas por ramo de atividade.

O relator, Bernardo Cabral, foi contrário à emenda da pluralidade sindical por antever que haveria caos na negociação para definir qual sindicato representaria os trabalhadores em uma convenção coletiva e a força de reivindicação estaria fragmentada entre os sindicatos. Cabral utilizou-se dos argumentos mais comuns apresentados

em Plenário e mencionou uma pesquisa de opinião feita em São Paulo segundo a qual 60% da população do Estado era favorável à unicidade. Após o debate, ocorreu a votação e a emenda da pluralidade foi rejeitada por 305 votos contrários, 148 favoráveis e 19 abstenções.

Em seguida a essa votação, aconteceu a votação da emenda de autoria de José Fogaça (PMDB – RS), que defendeu a emenda afirmando a importância da unicidade na força reivindicatória dos trabalhadores e mencionou outras pesquisas realizadas em capitais que indicaram o apoio da opinião pública à organização sindical unitária. Outro argumento, apresentado por Roberto Freire (PCB – PE) foi a associação da divisão dos sindicatos à partidização do movimento sindical. Ao final das discussões, a emenda que previa a unicidade sindical foi aprovada por 340 votos favoráveis, 103 contrários e 42 abstenções.

Os dados da Tabela 10 mostram que em janeiro de 1988, a maioria dos eleitores das principais capitais apoiava a existência de apenas um sindicato para cada categoria profissional.

**TABELA 10: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE UNICIDADE SINDICAL (%)**

<b>Opinião sobre a organização sindical</b>	<b>DAT/CAP88.JAN-00071</b>
Deve existir apenas um sindicato para cada categoria profissional	57,9
Deve ser permitida a criação de mais de um sindicato por categoria	34,8
Outras respostas <sup>(1)</sup>	7,3
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(5191)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 71.

(1) Outras respostas, não sabe, 1+2.

A desagregação dos dados permite observar que aqueles com idade entre 18 e 24 anos foram menos favoráveis à criação de um único sindicato por categoria que aqueles com idade entre 25 e 39 anos e esses, por sua vez, menos favoráveis que aqueles com 40 anos ou mais. Quanto ao sexo, os homens foram mais favoráveis à unicidade que as mulheres. Em relação à escolaridade, observou-se que os eleitores com

maior grau de escolaridade foram mais favoráveis à unicidade sindical, embora a maioria de todos os graus tenha sido favorável à unicidade, conforme mostra a Tabela 9.1, referente à pesquisa da Datafolha nº 71/1988.

**TABELA 9.1: OPINIÃO SOBRE UNICIDADE SINDICAL SEGUNDO ESCOLARIDADE DOS ELEITORES (%)**

	<b>Até o primeiro grau</b>	<b>Segundo grau</b>	<b>Superior</b>	<b>Total</b>
Deve existir apenas um sindicato para cada categoria	52,4	60,3	67,4	58,3
Deve ser permitido criar mais de um sindicato por cat.	37,2	35,5	28,3	34,8
Outras respostas	10,4	4,2	4,3	6,9
<b>Total (n)</b>	<b>(2184)</b>	<b>(1889)</b>	<b>(1021)</b>	<b>(5094)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do Cesop: 71.

Quando a pesquisa foi realizada, em janeiro de 1988, o tema já havia sido votado na Comissão de Sistematização e aprovada a existência de apenas um sindicato para cada categoria, mas a votação em Plenário não havia ocorrido ainda. Pode-se observar que a atuação da ANC foi congruente com a opinião pública a respeito desse tema.

### **5.2.5 Jornada de Trabalho**

A jornada de trabalho foi tema bastante polêmico na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores, que foi debatido em abril de 1987. Aqueles que defendiam a redução argumentavam que muitos outros países, inclusive economicamente menos desenvolvidos já haviam adotado jornadas com menor duração. Além disso, afirmavam a medida como uma das soluções para o problema do desemprego, pois possibilitaria a inserção de mais trabalhadores. Ulysses Rezende acreditava que com o aumento da tecnologia nos processos do trabalho, seria necessário reduzir ainda mais a jornada (BRASIL, 1987e, p. 69). Outros, como o presidente da subcomissão Edmilson Valentim (PCdoB - RJ), enfatizaram o aspecto social da redução da jornada: “A

diminuição da jornada de trabalho está ligada a dar condições, hoje, de um trabalhador descansar, a dar condições ao trabalhador de ter mais tempo para se dedicar à família, de ler um jornal, dar mais tempo de ele se desenvolver politicamente, quer dizer, acelerar ainda mais o processo de desenvolvimento que esse trabalhador vem adquirindo” (BRASIL, 1987e, p.100).

Alguns queriam a redução da jornada para 40 horas e outros para 44 horas semanais, jornada que até a época era de 48 horas. Joel Alves de Oliveira, representante do DIEESE, apresentou as estatísticas das horas de trabalho das maiores economias:

No caso do Canadá, a sua jornada de trabalho é de 37,6 horas semanais; no caso da Itália, 38 horas; no caso da Alemanha Ocidental, 38 horas e meia; no caso da França, 39 horas; Estados Unidos, 40 horas; Japão 41; e Inglaterra, 42 horas e meia. Essas estatísticas referem-se a horas efetivamente trabalhadas. No Brasil, embora a jornada normal seja de 48 horas, a regra em grande número de setores é a prorrogação do horário de trabalho, sendo comum jornada de 56 e até 62 horas (BRASIL, 1987e, p. 228).

Outro aspecto abordado foi o da insalubridade, pois a maior jornada expõe ainda mais o trabalhador ao agente nocivo a sua saúde. A leitura das atas permite visualizar um consenso dentro da subcomissão sobre a necessidade de redução da jornada de trabalho. O anteprojeto aprovado pela subcomissão previa oito horas diárias e quarenta semanais. Na Comissão da Ordem Social a proposta de 44 horas foi mais presente, no entanto foi preservado o texto de 40 horas semanais.

Na Comissão de Sistematização, a emenda que previa 40 horas foi rejeitada e aprovou-se a emenda de José Maria Eymael (PDC – SP) e Gastoni Righi (PTB – SP), que previa jornada de trabalho com duração máxima de 44 horas semanais e de 08 horas diárias. Não foram apresentados muitos argumentos acerca da opção pelas 44 horas, apenas a afirmação de que seria um avanço ao que já estava estabelecido e seria uma proposta intermediária, pois a redução imediata para 40 horas prejudicaria as empresas menores que teriam mais dificuldade de repassar o aumento dos custos aos preços.

Nas votações em Plenário, depois de algumas manifestações favoráveis à redução para 40 horas, o constituinte Olívio Dutra (PT – RS) apresentou emenda substitutiva ao texto da Comissão de Sistematização propondo jornada de trabalho com duração máxima de oito horas diárias e quarenta semanais. Ele argumentou que o Plenário precisava aprovar um texto mais progressista que aquele proposto pelo Centrão e lembrou que uma proposta semelhante havia sido aprovada na Câmara dos Deputados e dependia da aprovação do Senado. Apresentou dados da OIT sobre a duração legal da jornada de trabalho e afirmou que essa proposta constituía uma questão de desenvolvimento e modernidade para o país em direção à sociedade do futuro: “Nós achamos que devemos avançar mais, porque esta é uma questão de justiça, porque é também uma questão de modernidade para nosso País. Por isso, estamos aqui a reivindicar a jornada de 40 horas semanais, sem redução de salário. Somente três países no mundo têm carga horária igual à brasileira: Cingapura, Coréia e Costa Rica” (BRASIL, 1988a, p. 344).

Os argumentos contrários apresentados por Luís Roberto Ponte (PMDB – RS) apelaram à unanimidade do desejo de melhorar a vida dos brasileiros, todavia o constituinte foi enfático ao afirmar que o trabalho é o fator determinante para gerar riqueza e seriam necessárias mais horas de trabalho e não redução da jornada. Afirmou que não eram verdadeiras as estatísticas apresentadas, que países como o Japão não trabalhavam 40 horas e que mesmo não tendo miséria para resolver, trabalhava 48 horas.

Ao final das argumentações, os constituintes votaram e reprovaram a emenda de Dutra com 308 votos contrários, 193 favoráveis e 08 abstenções. No mesmo dia foram votadas outras duas emendas, a primeira previa jornada máxima de 08 horas diárias e 42 horas semanais e a segunda 08 horas diárias e 44 semanais, proposta pelo Centrão. A última emenda foi aprovada com 464 votos favoráveis, 05 contrários e 06 abstenções.

Os dados da Tabela 11 mostram que a maioria do eleitorado brasileiro, em agosto de 1987, era favorável à aprovação da jornada de trabalho máxima de 40 horas por semana e 8 horas diárias.

**TABELA 11: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE JORNADA DE TRABALHO (%)**

<b>Opinião sobre a duração</b>	<b>IBO/BR87.AGO-00043</b>
--------------------------------	---------------------------

<b>máxima (diária e semanal) da jornada de trabalho <sup>(1)</sup></b>	
A favor	81,8
Contra	13,1
Outras respostas <sup>(2)</sup>	5,1
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(5000)</b>

Fontes: Pesquisa Ibope – Numeração no banco de dados do CESOP: 43.

(1) A pergunta fazia referência à jornada de trabalho diária de 8 horas e semanal de 40 horas.

(2) Não tem opinião formada, não sabe/não opinou.

Assim, a decisão da constituinte a respeito da jornada de trabalho foi congruente apenas parcialmente, pois aprovou a jornada diária máxima de 8 horas, mas estendeu a jornada semanal máxima a 44 horas. Os dados desagregados assinalam que as mulheres foram mais favoráveis que os homens a uma jornada máxima de quarenta horas semanais e oito horas diárias (83,8% x 89,1%). Em relação à idade, os mais jovens foram mais favoráveis a uma jornada mais curta que aqueles com 40 anos ou mais. Aqueles com menos anos de educação formal também foram mais favoráveis a essa proposta. Quanto aos níveis de renda, aqueles com menores níveis foram mais favoráveis à jornada de 40 horas, conforme mostra a tabela 11.1, referente à pesquisa n°43/87. De toda forma, os eleitores de todas as faixas de renda eram favoráveis à limitação da jornada a 40 horas semanais.

**TABELA 11.1: OPINIÃO SOBRE JORNADA DE TRABALHO SEGUNDO NÍVEIS DE RENDA DOS ELEITORES (%)**

	<b>Até 5 salários mínimos<sup>11</sup></b>	<b>De 5 a 10 salários mínimos</b>	<b>De 10 a 18 salários mínimos</b>	<b>De 18 a 25 salários mínimos</b>	<b>Mais de 25 salários mínimos</b>	<b>Total</b>
A favor	88,9	86,9	83,2	78,3	74,3	86,2
Contra	11,1	13,1	16,8	21,7	25,7	13,8
<b>Total (n)</b>	<b>(1443)</b>	<b>(2369)</b>	<b>(571)</b>	<b>(161)</b>	<b>(202)</b>	<b>(4746)</b>

Fonte: Pesquisa Ibope – Numeração no banco de dados do Cesop: 43.

<sup>11</sup> As faixas salariais em cruzeiro foram transformadas em salários mínimos de acordo com o valor vigente à época, em agosto de 1987, de CZ\$ 1970,00.

## TEMAS ECONÔMICOS E FINANCEIROS

### 5.3.1 Nacionalização da exploração de recursos minerais

O tema da exploração de minérios foi muito discutido desde o início dos trabalhos na Subcomissão de Princípios gerais, Intervenção do Estado, Regime da propriedade do subsolo e da Atividade econômica. Falou-se muito sobre a mineração e a criação de impostos sobre essa atividade. Mas o tema da nacionalização apareceu de modo evidente na fala de Vanderlino Teixeira de Carvalho, da Coordenação Nacional dos Geólogos. Ele indicou quatro aspectos fundamentais sobre os recursos minerais e dentre eles que a soberania nacional sobre os recursos minerais brasileiros deveria ser estabelecida pela Constituição:

Os geólogos brasileiros têm, como pontos embasantes do seu pensamento, para a questão mineral, relativamente à Constituinte, quatro pontos fundamentais: primeiro, que o bem mineral seja considerado como uma propriedade inalienável e imprescritível da Nação brasileira; segundo, que deve ser estabelecida a soberania nacional sobre os recursos minerais do Brasil; terceiro, que o aproveitamento dos recursos minerais brasileiros deve ser feito em benefício de toda a sociedade brasileira, e que esse aproveitamento encerre necessariamente um compromisso social com toda a população, principalmente com aquelas do interior do país; quarto, que a administração e a política dos recursos minerais do País sejam descentralizadas, com o Poder Legislativo desempenhando importante e relevante papel também nessa área da administração, não somente na questão de legislar (BRASIL, 1987d, p. 88).

Foram discutidos na Subcomissão diversos aspectos relacionados aos recursos minerais, mas havia um consenso sobre a nacionalização da exploração dos recursos e acerca da propriedade da União sobre esses bens naturais. Ao final das votações, em 27 de maio de 1987, a Subcomissão aprovou o anteprojeto que atribuiu a propriedade dos recursos minerais à União, pois constituem propriedade

distinta da do solo para efeitos de exploração ou aproveitamento industrial.

Na Comissão, o tema havia sido omitido tanto nos debates como no anteprojeto do relator. Por essa razão, a constituinte Irma Passoni (PT – SP) referiu-se à regulamentação da exploração dos recursos minerais e à responsabilidade histórica da Comissão da Ordem Econômica caso deixasse de abordar tema tão caro ao país e afirmou seu posicionamento em relação à propriedade desses recursos: “Qualquer contrato em relação a minérios deve ser feito exclusivamente por pessoas brasileiras e com contratos definidos. Não pode haver um contrato indefinido pelo qual se explore até esgotar a mina. É preciso que haja reserva nacional desses minérios” (BRASIL, 1987j, p. 86). Ao final dos trabalhos, a Comissão da Ordem Econômica aprovou no seu anteprojeto o texto antes aprovado na Subcomissão, definindo os recursos minerais como propriedade da União.

Na Comissão de Sistematização, havia consenso sobre o pertencimento dos recursos minerais à União e por esse motivo foram discutidos vários aspectos relacionados à exploração de recursos minerais, mas a nacionalização da exploração foi aprovada no segundo substitutivo do relator: “O aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e a pesquisa e a lavra de recursos e jazidas minerais somente poderão ser efetuadas por empresas nacionais, mediante autorização ou concessão da União, na forma da lei [...]” (BRASIL, 1987m, p. 72). Essa redação permaneceu no anteprojeto destinado à votação no primeiro turno.

No Plenário, o tema suscitou polêmica, visto que o Centrão apresentou emenda que não atribuía a propriedade dos recursos minerais e do subsolo à União. O autor da emenda, em sua declaração de voto, posicionou-se contra à emenda da nacionalização, justificando sua abstenção de votar com o argumento de que a emenda seria prejudicial ao interesse nacional: “[...] não pode discriminar investidores num setor corrente de Capital, marketing e tecnologia. O resultado da emenda será o inevitável crescimento de Estado no setor, a burocratização das áreas mineral, com todas as seqüelas que antecipadamente conhecemos” (BRASIL, 1988a, p. 615).

O constituinte Octávio Elísio (PMDB – MG), Engenheiro de Minas, defendeu a inclusão dos recursos minerais como propriedade da União e argumentou contra a afirmação de que a nacionalização da

exploração seria estatização, pois se tratava de uma questão de soberania:

“A Assembléia Nacional Constituinte tem de entender que a soberania do País depende de compreendermos que os bens minerais têm de se constituir-se em propriedade social. Ora, estabelecer como propriedade da União o subsolo e os recursos minerais que estejam no continente ou na plataforma não significa estatização coisíssima alguma” (BRASIL, 1988a, p. 187).

Devido à preocupação em aceitar o substitutivo do Centrão sem referência aos recursos minerais como propriedade da União e ao número reduzido de constituintes na votação, Mário Covas propôs que a aprovação do texto fosse condicionada ao acréscimo do excerto: “São bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo” (BRASIL, 1988a, p. 209). Assim, a votação ocorreu com o apoio de outros líderes e a emenda foi aprovada com 334 votos favoráveis. Após a aprovação do texto-base, foi aprovada uma emenda específica sobre os recursos minerais, que cumpria o acordo de excluir a expressão “para aproveitamento industrial” da emenda anteriormente aprovada. O acordo foi feito quando ocorreu a votação do substitutivo. Essa emenda foi aprovada por 392 votos favoráveis, 5 contrários e 3 abstenções.

Depois de definida a propriedade da União sobre os recursos minerais e o subsolo, surgiu a necessidade de restringir o direito à exploração desses recursos aos brasileiros, a fim de preservar-se a soberania nacional. Uma fusão de emendas foi votada no dia de abril de 1988, aprovando a nacionalização da lavra de recursos minerais. A fusão foi aprovada em 28 de abril de 1988 por 463 votos favoráveis, 5 contrários e 9 abstenções.

Os dados da Tabela 12 mostram que, no período de julho a setembro de 1988, a opinião da maioria do eleitorado das principais capitais era favorável à nacionalização da exploração dos recursos minerais do país, havendo grande estabilidade no percentual dos que eram favoráveis a essa medida. Nesse período, a medida já havia sido votada em primeiro turno no Plenário.

**TABELA 12: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE NACIONALIZAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (%)**

<b>Opinião sobre a nacionalização da exploração dos recursos minerais.</b>	<b>DAT/CAP88.JUL-00100</b>	<b>DAT/CAP88.SET-00108</b>
A favor/concorda	62,3	63,3
Contra/discorda	28,8	17,6
Outras respostas <sup>(1)</sup>	8,9	19,1
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(4563)</b>	<b>(5378)</b>

Fonte: Pesquisas Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100; 108.

(1) Indiferente, não sabe, depende, em parte.

Os dados desagregados indicam que os homens foram mais favoráveis à proposta de nacionalização que as mulheres e aqueles com 25 anos ou mais foram mais favoráveis que aqueles com idade entre 18 e 24. Diversamente dos demais temas, aqueles com maiores níveis de escolaridade foram mais favoráveis à proposta, de acordo com a Tabela 12.1, referente à pesquisa nº108/88.

**TABELA 12.1: OPINIÃO SOBRE NACIONALIZAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS SEGUNDO ESCOLARIDADE DOS ELEITORES (%)**

	<b>Analfabeto a 1º grau incompleto</b>	<b>1º grau completo a 2º grau incompleto</b>	<b>2º grau completo a superior incompleto</b>	<b>Superior completo</b>	<b>Total</b>
A favor	67,5	77,7	86,3	80,0	78,2
Contra	32,5	22,3	13,7	20,0	21,8
<b>Total (n)</b>	<b>(1140)</b>	<b>(1179)</b>	<b>(1425)</b>	<b>(604)</b>	<b>(4348)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do Cesop: 108.

Acerca da preferência partidária, observa-se que os eleitores com preferência pelo PT foram os mais favoráveis à proposta (75,1%) e os menos favoráveis foram os eleitores do PDS (59,8%), conforme exposto na Tabela 12.2, referente à pesquisa nº 100/88. De toda forma,

entre os eleitores de todos os partidos havia uma maioria favorável à nacionalização dos recursos minerais.

**TABELA 12.2: OPINIÃO SOBRE NACIONALIZAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS SEGUNDO PREFERÊNCIA PARTIDÁRIA (%)**

	<b>PMDB</b>	<b>PT</b>	<b>PDS</b>	<b>PTB</b>	<b>PFL</b>	<b>PDT</b>	<b>Total</b>
A favor	65,5%	75,1	59,8	70,6	63,9	67,6	68,1
Contra	34,5%	24,9	40,2	29,4	36,1	32,4	31,9
<b>Total (n)</b>	<b>(669)</b>	<b>(454)</b>	<b>(117)</b>	<b>(68)</b>	<b>(144)</b>	<b>(71)</b>	<b>(1523)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do Cesop: 100.

Houve congruência política entre a opinião do eleitorado e a atuação da Constituinte acerca do tema da nacionalização dos recursos minerais, uma vez que os constituintes aprovaram o texto estabelecendo a exploração de recursos minerais como monopólio da União.

### **5.3.2 Imposto sobre grandes fortunas**

O tema do imposto sobre grandes fortunas só foi discutido como tal na Comissão de Sistematização. Na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, o relator Fernando Bezerra Coelho apresentou o anteprojeto que previa que os impostos teriam caráter pessoal e seriam graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, mas não previa um imposto específico sobre grandes fortunas. Esse texto foi aprovado pela subcomissão e também pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e não houve muitas manifestações a respeito, o que evidencia certo consenso sobre o tema.

Somente na Comissão de Sistematização o tema foi realmente discutido. No segundo substitutivo do relator, conhecido como Cabral II, havia apenas o texto sobre o princípio da capacidade contributiva, mas não a previsão do imposto sobre grandes fortunas. Em 07 de novembro de 1987, o debate foi iniciado por Plínio Arruda Sampaio, que propôs emenda para cobrança de imposto sobre o patrimônio líquido da pessoa física como forma de enfrentar a concentração de renda e argumentou:

O imposto sobre o patrimônio líquido das pessoas é aquele de que se valeram os países desenvolvidos da Europa e os Estados Unidos para provocarem uma distribuição de renda. Por isso, nesses países não há esse abismo que temos hoje entre os mais ricos e os mais pobres. O imposto sobre patrimônio líquido é direto; não é transferível para a mercadoria; não recai sobre a população; atinge diretamente as pessoas de maior patrimônio e força uma redistribuição (BRASIL, 1987, p. 70).

José Linz e outros constituintes, como Fernando Bezerra Coelho, foram contrários à proposição de Plínio. Os argumentos apresentados foram relacionados à questão da existência de tributos sobre a renda e que esse imposto seria sobre uma renda já tributada. Para José Linz, o imposto prejudicaria o desenvolvimento do país, e por isto era contrário: “[...] por ser uma emenda que realmente prejudica as necessidades de poupança do País, o investimento e o emprego [...]” (BRASIL, 1987, p. 70). Coelho argumentou que seria um engano pensar que esse tipo de imposto aumentaria substancialmente a receita da União e citou experiências de outros países com o exemplo da França e concordou com o argumento da dupla tributação de José Linz. A votação da emenda foi, no entanto, prejudicada por falta de quórum. Posteriormente, o constituinte Antônio Mariz (PMDB – PB) apresentou a proposta de emenda prevendo a criação de um imposto sobre grandes fortunas através de lei complementar. Ele explicou a diferença de sua proposta em relação à de Plínio Sampaio:

Na verdade, há uma diferença substancial entre a proposta que se votou ontem e esta. É que a anterior se referia a patrimônio líquido, Imposto sobre Patrimônio Líquido, mas sem estabelecer um teto para esse patrimônio líquido sobre o qual incidiria o imposto, o tributo ou o piso inferior abaixo do qual estivesse isento esse patrimônio. Aqui, ao definirmos o imposto sobre grandes fortunas, estabelecemos instantaneamente um patamar conceituai que distingue perfeitamente os grandes patrimônios líquidos dos pequenos patrimônios líquidos (BRASIL, 1987, p.105).

Antônio Mariz apresentou também argumentos contrários aos de Fernando Bezerra Coelho que citou a França como exemplo de país que adotou o imposto e afirmou que não se tratava somente de países de orientação socialista:

Mas é preciso dizer que não só a França socialista criou esse imposto, mas todas as nações, ou quase todas, ou as mais modernas nações capitalistas, dispõem de instrumentos como esse. Na OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que reúne 18 países europeus, além dos Estados Unidos, Canadá e Japão, 12 desses países dispõem de legislação sobre o patrimônio líquido ou sobre as grandes fortunas (BRASIL, 1987I, p. 106).

Assim, após as discussões na Comissão de Sistematização, em 11 de novembro de 1987 a votação foi encerrada e o destaque aprovado com 47 votos favoráveis, 37 contrários e 2 abstenções.

No primeiro turno de votação em plenário, Lavoisier Maia (PDS – RN) mencionou o documento da Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais que defendia a criação do imposto sobre grandes fortunas e entendia que sua criação deveria ser competência da União. Outros constituintes, como Hélio Rosas e Aluizio Bezerra concordavam com a previsão desse imposto no texto constitucional, pois entendiam que o imposto de renda deixa de ser progressivo diante das grandes fortunas e torna-se efetivamente progressivo para as pequenas rendas.

O Título VI, Da Tributação e do Orçamento, foi votado por inteiro em 14 de abril de 1988 e aprovado por 326 votos favoráveis, 48 contrários e duas abstenções. Não houve manifestações contrárias antes da votação, mas houve emendas posteriores à votação do Título que propunham a supressão do artigo, mas todas foram rejeitadas. Firmo de Castro (PMDB - CE) afirmou que a criação desse imposto constituía uma das imperfeições do texto a serem corrigidas e mencionou um documento que avaliava as medidas tributárias e cuja autoria não foi registrada nos anais da Constituinte:

A instituição do imposto sobre grandes fortunas constitui também flagrante equívoco da proposta tributária que se quer ver inserida na futura

Constituição. As fortunas compõem-se, fundamentalmente, de estoques patrimoniais e mobiliários que, de uma forma ou de outra, já estão alcançados pelos demais impostos constantes do novo sistema tributário, de modo que a criação do citado tributo viria representar, direta e indiretamente, uma múltipla tributação. (BRASIL, 1988a, p. 11).

Outros constituintes, como Edison Lobão (PFL – MA), criticaram a aprovação do imposto afirmando que recairia de fato sobre a classe média e os possuidores de grandes fortunas continuariam sonogando, o que empobreceria a sociedade e debilitaria a empresa privada (BRASIL, 1988a). A despeito dessas críticas, o texto foi mantido no segundo turno.

Os dados da Tabela 13 mostram que a maioria do eleitorado das principais capitais (76,7%) manifestou-se favorável à cobrança de impostos sobre grandes fortunas, embora tenha ocorrido uma queda significativa entre a pesquisa realizada após o primeiro turno e a outra, feita pouco antes da promulgação do texto constitucional, aumentando o percentual de outras respostas que indicam a falta de um posicionamento definido.

**TABELA 13: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE A COBRANÇA DE IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS (%)**

<b>Opinião sobre a cobrança de impostos sobre grandes fortunas</b>	<b>DAT/CAP88.JUL-00100</b>
A favor	76,7
Contra	19,2
Outras respostas <sup>(1)</sup>	4,1
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(4563)</b>

Fonte: Pesquisas Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100, 108.

(1) Indiferente, não sabe, depende.

A desagregação dos dados aponta que os homens foram mais favoráveis que as mulheres à cobrança de impostos sobre grandes fortunas (81,4% x 78,6%) e aqueles com 40 anos ou mais foram mais favoráveis que os mais jovens.

Quanto à preferência partidária, os eleitores do PDT (83,1%) e do PT foram os mais favoráveis, seguidos por eleitores do PFL, PDS e PMDB, sendo os menos favoráveis os do PTB (75%), de acordo com a Tabela 13.1, referente à pesquisa nº 100/88. De qualquer modo, as variações não foram muito grandes e mesmo com preferências partidárias distintas, os eleitores de todos os partidos foram favoráveis à cobrança de imposto sobre grandes fortunas.

**TABELA 13.1: OPINIÃO SOBRE COBRANÇA DE IMPOSTO DE GRANDES FORTUNAS SEGUNDO PREFERÊNCIA PARTIDÁRIA (%)**

	PMDB	PT	PDS	PTB	PFL	PDT	Total
A favor	76,6	82,1	77,7	75,0	77,8	83,1	78,6
Contra	23,4	17,9	22,3	25,0	22,2	16,9	21,4
<b>Total (n)</b>	<b>(721)</b>	<b>(459)</b>	<b>(121)</b>	<b>(72)</b>	<b>(144)</b>	<b>(71)</b>	<b>(1588)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do Cesop: 100.

Assim, houve congruência entre a atuação da Constituinte e a opinião pública, uma vez que foi aprovada a taxa sobre as grandes fortunas no art. 153, que deveria ser regulamentada por lei complementar após a promulgação da constituição.

### 5.3.3 Limitação da taxa de juros

O tema da limitação da taxa de juros foi muito presente nas discussões da Subcomissão do Sistema Financeiro. A taxa de 12% como limite de juros teve origem em uma lei criada pelo ministro Oswaldo Aranha e pelo presidente Getúlio Vargas logo após a crise de 1929 para limitar a cobrança de juros. A cobrança de juros acima desse limite era considerada usura. Celso Furtado, ministro da cultura durante o governo de Sarney, foi ouvido sobre a questão da taxa e da usura. Ele acreditava que esse tema não deveria constar na Constituição, mas na legislação e que a questão não era sobre usura, mas tratava-se de crime contra a economia popular. Até porque com as mudanças na prestação de serviços bancários, seria possível manter baixas taxas de juros e obter lucros através de outras taxas que não os juros: “Como expliquei também, o sistema bancário se diferenciou, e o banco de múltiplos propósitos é tão complexo, que o que se chamam juros são [sic] apenas

uma parte daquilo que se paga ao banco. Portanto, ele pode perfeitamente receber recursos, taxar os serviços que presta, e dessa forma ter as taxas de juros relativamente mais baixas” (BRASIL, 1987c, p. 84).

O presidente da Fundação Getúlio Vargas, Luiz Correia do Lago também foi ouvido e manifestou-se contrário à inclusão desse tipo de regras na Constituição e explicou:

Não cabe à Constituinte abordar a questão de formação dos juros e criar regras com relação aos juros. No caso da legislação ordinária, cabe lembrar que a Lei de Usura se tornou absolutamente inócua, no caso brasileiro, não pelo fato de 12% serem uma taxa real, correta ou não, mas porque há várias maneiras do o sistema financeiro contornar a Lei de Usura e cobrar do tomador de recursos, taxas adicionais (BRASIL, 1987c, p. 93).

O relator da subcomissão, Fernando Gasparian (PMDB – SP), entendia que esse princípio de limitação da taxa de juros deveria ser mantido na Constituição. Ele afirmou que teriam de fazer com que as Constituições tivessem princípios que resistissem aos séculos e que esse princípio da limitação da taxa de juros a 12% resistiria, pois consistiria em problema não apenas moral, mas também operacional: “Valor superior a 11 ou 12% é considerado uma coisa insuportável para ser absorvido pela produção. Isto já passa a ser um problema moral, um problema criminal, como está consagrado na Lei de Usura, que esteve em vigor há muitos anos. Então, este é o problema que quero colocar” (BRASIL, 1987c, p. 94). O primeiro anteprojeto de Gasparian previa: “As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações, direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a 12% ao ano” (BRASIL, 1987c, p.156). Nas disposições transitórias, no entanto, previa que a taxa máxima à data da promulgação seria 20% decrescendo 2% ao ano até alcançar o limite de 12% dentro do período de um ano. Posteriormente, Gasparian incluiu a noção de usura e previu punição nos termos da lei.

Alguns constituintes, como Darci Deitos (PMDB – PR) opuseram-se à diminuição progressiva proposta nas Disposições Transitórias e queriam a imediata limitação da taxa de juros a 12%. A

despeito do posicionamento favorável do relator, o anteprojeto final da Subcomissão não mencionou o tema devido à emenda aprovada em 18 de maio de 1987 que suprimia tanto o artigo definitivo quanto a medida prevista nas Disposições Transitórias.

Na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, Fernando Gasparian e Darcy Deitos tentaram novamente apresentar emendas que incluíssem a limitação da taxa de juros no anteprojeto da Comissão, mas José Serra, relator da Comissão, foi contrário a essas emendas assim como muitos outros constituintes e as emendas de Deitos e Gasparian foram prejudicadas mediante acordo proposto por Francisco Dornelles, presidente da Comissão: “Quem estiver de acordo com o Relator José Serra permanecerá como está. Quem apoiar a proposta do Constituinte Darcy Deitos levantará a mão” (BRASIL, 1987i, p. 130). Com esse acordo, a maioria dos membros da Comissão concordou em não votar as emendas e o tema foi mais uma vez omitido no anteprojeto da Comissão.

Na Comissão de Sistematização, Bonifácio de Andrada (PDS – MG) propôs emenda que dava ao Poder Legislativo competência para regulamentar em linhas gerais a questão dos juros: “Os juros são matéria que, em linhas gerais, têm de ser também da competência do Poder Legislativo. Os tecnocratas e os homens ligados aos banqueiros e aos bancos querem que os juros fiquem fora da competência do Poder Legislativo” (BRASIL, 1987l, p. 218). Foi apoiado por Fernando Gasparian (PMDB – SP) que foi relator da Subcomissão do Sistema Financeiro e por outros constituintes.

No entanto, muitos discordavam dessa posição, como Francisco Dornelles (PFL – RJ) e José Serra (PMDB – SP), relator da Comissão de Sistematização. Dornelles argumentou que teria de haver flexibilidade na fixação da taxa de juros pra regular a oferta de moeda e afirmou a inviabilidade da proposta: “Tornaremos inviável a administração monetária e a política econômica e seremos obrigados a colocar uma camisa-de-força naqueles que estiverem no Banco Central e no Ministério da Fazenda, afetando, assim, o nível de produção e emprego. Não existe motivo para que esse dispositivo figure em artigo constitucional” (BRASIL, 1987l, p. 218). Assim, a emenda foi rejeitada por 51 constituintes e recebeu 28 votos favoráveis e 2 abstenções e a limitação da taxa de juros não foi mencionada no anteprojeto da Comissão que passou para a votação em primeiro turno.

No Plenário, houve muitas manifestações contra as exorbitantes taxas de juros cobradas pelos bancos e pedidos por uma política monetária que controlasse essas taxas. Em maio de 1988, o constituinte Darcy Deitos (PMDB – PR) comentou sobre a votação da limitação da taxa de juros na subcomissão e afirmou que somente seis companheiros do PMDB permaneceram com seus posicionamentos e chamou os constituintes à responsabilidade que tinham de fazer uma Constituição que traduzisse os anseios do povo.

Em 11 de maio de 1988, foi votada a emenda de autoria de Fernando Gasparian (PMDB – SP), que desde os trabalhos da Subcomissão do Sistema Financeiro lutara pela inclusão da limitação da taxa de juros na Constituição. A emenda foi aprovada com 314 votos favoráveis, 112 contrários e 34 abstenções e teve a seguinte redação: “As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos em que a lei determinar” (BRASIL, 1988a, p. 230).

Gastone Righi (PTB – SP) elogiou a iniciativa de Gasparian e enfatizou a importância dessa medida de controle dos juros diante da realidade de altas taxas praticadas pelas instituições financeiras.

Mais de 50 anos consagram o índice máximo de 12% ao ano como juros razoáveis, um teto limite para ser cobrado daqueles que precisam de empréstimo. Acima disto é agiotagem, é usura, é crime, é extorsão. (Palmas). A emenda, portanto, quando procura restabelecer dentre nós pelo menos os princípios éticos, para que haja parâmetros na cobrança de juros não exorbitantes, é resultado de tarefa constitucional. Nenhum país do mundo cobra juros acima de 12% além da inflação. Só aqui e em algumas republiquetas escorçadas, falidas, debicadas, na verdade, pelos onzenários que, através dos impérios financeiros, exaurem as poupanças, o trabalho e o suor desses povos a elas submetidos (BRASIL, 1988a, p. 228).

Os dados da Tabela 14 mostram que, no período entre julho e setembro de 1988, a maioria do eleitorado (61,1% e 52,1%) era favorável à limitação da taxa de juros a 12% ao ano. Houve variação no percentual de opiniões favoráveis, mas pouca mudança no percentual referente às opiniões contrárias, o que significa que aumentou o percentual de eleitores sem uma posição definida em relação ao tema.

**TABELA 14: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE LIMITAÇÃO DA TAXA DE JUROS (%)**

<b>Opinião sobre a limitação da taxa de juros a 12% ao ano</b>	<b>DAT/CAP88.JUL-00100</b>	<b>DAT/CAP88.SET-00108</b>
A favor/concorda	61,1	52,1
Contra/discorda	27,9	26,7
Outras respostas <sup>(1)</sup>	11,0	21,2
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(4563)</b>	<b>(5378)</b>

Fonte: Pesquisas Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100; 108.

(1) Indiferente, não sabe, depende, em parte.

Os dados desagregados permitem ver que não houve diferença significativa de opiniões sobre o tema em relação ao sexo e à idade. Em relação à escolaridade, os analfabetos e com primeiro grau incompleto juntamente com aquele de nível superior completo, foram menos favoráveis, enquanto aqueles com escolaridade entre primeiro grau completo e superior incompleto foram mais favoráveis. Em relação à preferência partidária, os eleitores do PT foram os mais favoráveis (70,5%) seguidos pelos eleitores do PFL, PMDB e PDS. Os menos favoráveis foram os eleitores do PDT (65,2) e do PTB (61,4%), conforme Tabela 14.1, referente à pesquisa de julho de 1988. Embora existam pequenas variações nas porcentagens, a preferência partidária não contribuiu para que os eleitores tivessem posicionamentos qualitativamente distintos em relação ao tema em razão dessa variável.

**TABELA 14.1: OPINIÃO SOBRE LIMITAÇÃO DA TAXA DE JUROS SEGUNDO PREFERÊNCIA PARTIDÁRIA (%)**

	<b>PMDB</b>	<b>PT</b>	<b>PDS</b>	<b>PTB</b>	<b>PFL</b>	<b>PDT</b>	<b>Total</b>
A favor	67,2	70,5	67,2	61,4	68,8	65,2	67,9

Contra	32,8	29,5	32,8	38,6	31,2	34,8	32,1
<b>Total</b>	<b>680</b>	<b>440</b>	<b>116</b>	<b>70</b>	<b>141</b>	<b>66</b>	<b>1513</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Julho de 1988 - Numeração no banco de dados do CESOP: 100.

A decisão da Assembleia Constituinte foi, portanto, congruente com a opinião da maioria da população. Há que se considerar que quando a pesquisa foi realizada, em julho de 1988, a votação do primeiro turno em Plenário já havia ocorrido. O parágrafo que continha a limitação da taxa de juros a 12 % foi incluído na Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988, mas com a emenda nº 40 de 29 de maio de 2003, o parágrafo foi revogado.

## 5.4 TEMAS MORAIS

### 5.4.1 Invocação da proteção de Deus para a Constituição

O tema da invocação da proteção de Deus para a Constituição foi um tema bastante controvertido na Constituinte. Embora não tenha sido discutido durante o trabalho das subcomissões e comissões, foi bastante debatido na Comissão de Sistematização e no Plenário. Logo no início do primeiro turno, foi ouvido Dom Raymundo Damasceno de Assis, bispo auxiliar da arquidiocese de Brasília acerca desse tema. Em seu discurso, ele defendeu a inclusão dessa invocação da proteção de Deus argumentando que, no censo de 1980, de 119.002.706 brasileiros, apenas 2.152.782 declararam-se sem religião ou omitiram-se em relação a ela. Outro argumento utilizado pelo bispo foi o de que as cartas constitucionais desde o Império quase sempre refletiram a fé do povo brasileiro, constituindo-se uma tradição. Mencionou também a questão da exposição da Bíblia sobre a Mesa nas sessões do Senado Federal e também da invocação que se faz no início de cada sessão e que são previstos no Regimento Interno:

Por outro lado, sabemos que a presença de Deus se faz notar, quotidianamente, nesta Casa através de Sua Palavra, consignada na Bíblia Sagrada, exposta por força regimental sobre a Mesa da Assembléia Nacional Constituinte, conforme art. 46 do Regimento Interno. Aliás, este estatuto prevê também no art. 36, § 2º, que as sessões desta Assembléia se iniciem com as palavras: "Sob a proteção de Deus e em nome do povo brasileiro, iniciamos nossos trabalhos" (BRASIL, 1987I, p. 481).

O bispo mencionou também as constituições estrangeiras que utilizam essa expressão no preâmbulo como a da Alemanha, Inglaterra, Luxemburgo, Noruega e Suíça. Ao final de seu discurso, afirmou que não se tratava de pedido de inclusão, mas de manutenção do texto que já havia sido proposto pelo relator Bernardo Cabral em seu substitutivo. Entre os constituintes, muitos defenderam a manutenção da invocação de Deus, dentre eles Enoc Vieira (PFL – MA) e Daso Coimbra (PMDB – RJ) que afirmou a importância dessa redação tendo em vista a tradição

de fé do povo brasileiro e consequente indisposição do povo para com a Assembleia, caso fosse suprimida a expressão “sob a proteção de Deus”:

Nós, povo brasileiro, O conhecemos e não O recusamos. Por isto, não dispensamos sua proteção, sempre invocada na tradição constitucional e legislativa do País. E o povo não nos tolerará se minimizarmos a fé que busca em Deus sua permanente proteção. Sustento, portanto, a importância de constar no preâmbulo da Constituição a expressão "sob a proteção de Deus" (BRASIL, 1987I, p. 60).

Por outro lado, houve manifestações do Partido Comunista do Brasil e do Partido dos Trabalhadores contrárias a essa redação. O PCB foi representado na fala de Haroldo Lima (PCdoB – BA), que utilizou o argumento de que embora seja opinião da maioria, ainda é uma facção do povo e as minorias deveriam ser respeitadas em relação à crença. Por isso, defendiam a supressão do trecho que invocava a proteção de Deus por entenderem que assim o preâmbulo respeitaria a todos:

Não é paradoxal que quem defenda como defendemos a liberdade da prática religiosa no Brasil venha a levantar, como levantamos em 1946 e perdemos mas o fazemos aqui, agora, respeitosamente, a todos os Constituintes, mas não estamos elaborando uma Constituição para uma facção do povo brasileiro nem mesmo para a facção majoritária, estamos sim elaborando uma Constituição para todo o povo brasileiro, para toda a nacionalidade do nosso País e todos sabem que se uma boa parte de nosso povo tem crença em Deus, existe outra parte que não é maioria e sim minoria e que, por isso mesmo, precisa ser respeitada e somente por aqueles que sendo maioria não são sectários nem intransigentes mas respeitam a consciência daqueles setores minoritários. Podemos dizer que, em se fazendo a Constituição ampla no Brasil, não cabe, agora, estarmos acentuando um aspecto que não é defendido por todo o povo brasileiro mas sim por uma facção do mesmo (BRASIL, 1987I, p. 50).

José Genoíno (PT – SP) apresentou uma emenda que propunha a supressão do texto com o argumento de que a inclusão dessa expressão seria incoerente com os demais direitos previstos na carta constitucional como a liberdade de crença e feriria os princípios do Estado laico postulados no substitutivo do relator:

Em vários momentos, o Substitutivo garante a liberdade de crença; em vários momentos, o Substitutivo estabelece os requisitos de um Estado laico. E para ser coerente com esses pressupostos, o Substitutivo não pode iniciar o preâmbulo da Constituição com a expressão "que os representantes do povo brasileiro, reunidos sob a proteção de Deus", porque fere, na frente, proposições do respeito e da liberdade de crença (BRASIL, 1987I, p. 60).

Genuíno argumentou também que a carta de 1891 omitiu essa expressão exatamente no momento em que a luta democrática pela separação entre Estado e religião teve um importante momento com a proclamação da República. Defendeu que colocar a expressão “sob a proteção de Deus” seria vulgarizar a crença e desrespeitar aqueles que não estabelecem uma relação entre a divindade e a materialidade, pois não estavam fazendo uma Constituição para a maioria na questão filosófica. afirmou também que seu posicionamento não tinha relação com o fato de ser filiado a um partido de orientação marxista. Na votação, no entanto, os membros da Comissão de Sistematização optaram pela manutenção do texto com 74 votos favoráveis e 1 voto contrário.

No Plenário, antes da votação do preâmbulo e primeiro título, Haroldo de Lima (PCdoB – BA), que havia votado contrariamente na Comissão de Sistematização, pediu a palavra para manifestar-se defendendo a supressão do trecho referente à proteção de Deus. Ele defendeu que Estados Unidos, França, Espanha e Portugal não fazem referências a Deus em suas constituições, nem a Itália e o Vaticano, e que as constituições brasileiras que o fizeram, aceitaram, por exemplo, a escravidão e, portanto, o nome de Deus estava sendo usado para defender mesquinhos interesses humanos, e afirmou:

De logo é mister acentuar que não se trata de nenhum problema religioso ou filosófico. Não está em discussão a existência ou não de Deus. Está em discussão é um problema político. A Constituição objetiva ser a Lei Magna para todo o povo brasileiro e não para uma facção – ainda que amplamente majoritária – desse povo. Em um país onde existe a separação entre o Estado e a Igreja, colocar o documento básico do Estado sob o primado da religião é uma contradição. Grande número de países, majoritariamente católicos ou protestantes, tiveram o cuidado de não colocar o nome de Deus em suas Constituições, que são inevitavelmente documentos laicos, históricos, limitados, defeituosos e superáveis (BRASIL, 1988a, p. 372).

Outros constituintes, como Antônio de Jesus (PMDB – GO), posicionaram-se a favor da manutenção da expressão no preâmbulo. No dia 29 de janeiro de 1988, em segunda votação devido a falta de quórum no dia anterior, o Plenário aprovou a manutenção da expressão “sob a proteção de Deus” no preâmbulo com 487 votos favoráveis, 15 contrários e 2 abstenções.

Os dados da Tabela 15 mostram que a maioria do eleitorado das principais capitais, em julho de 1988, apoiava a invocação da proteção de Deus para a Constituição (60,2% x 32,1%).

**TABELA 15: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE INVOCÇÃO DA PROTEÇÃO DE DEUS (%)**

<b>Opinião sobre a invocação da proteção de Deus para a Constituição</b>	<b>DAT/CAP88.JUL-00100</b>
A favor	60,2
Contra	32,1
Outras respostas <sup>(1)</sup>	7,7
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(4563)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100.

(1) Não sabe; indiferente.

Os dados desagregados mostram que as mulheres foram mais favoráveis que os homens à inclusão dessa proposta no texto que os homens (67,2% x 63,2%) e que aqueles com 40 anos ou mais foram mais favoráveis (76,4%) que os entrevistados com idade entre 18 e 39 anos (58,6%). A respeito da preferência partidária, os eleitores do PMDB foram os mais favoráveis (74%), seguidos por PTB, PDS e PFL, e os menos favoráveis foram os eleitores do PT (52,3%) e do PDT (51,5%). De qualquer modo, a maioria dos eleitores, mesmo do PT e do PDT foram favoráveis a essa medida, conforme a Tabela 15.1, referente à pesquisa nº 100/88.

**TABELA 15.1: OPINIÃO SOBRE INVOCAÇÃO DA PROTEÇÃO DE DEUS SEGUNDO PREFERÊNCIA PARTIDÁRIA (%)**

	<b>PMDB</b>	<b>PT</b>	<b>PDS</b>	<b>PTB</b>	<b>PFL</b>	<b>PDT</b>	<b>Total</b>
A favor	74,0	52,3	69,4	70,4	68,3	51,5	65,9
Contra	26,0	47,7	30,6	29,6	31,7	48,5	34,1
<b>Total</b>	<b>705</b>	<b>434</b>	<b>121</b>	<b>71</b>	<b>139</b>	<b>66</b>	<b>1536</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100.

Quando a pesquisa foi realizada, já havia ocorrido a votação do primeiro turno em plenário. De qualquer modo, houve congruência entre a decisão da Constituinte de invocar a proteção de Deus no Preâmbulo da Constituição e a opinião majoritária do eleitorado.

#### **5.4.2 Reconhecimento legal da união estável**

O tema da união estável foi dominante nas discussões da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. Havia a preocupação de modificar o conceito tradicional de família, reconhecendo a união estável, mas também muito presente a de definir o que seria união estável, como caracterizá-la, como afirma o constituinte Nelson Carneiro (PMDB – RJ): “Assim, acho que, primeiro, os valores da família não fazem essa dicotomia, que é chocante na Constituição; dizer que a família e as uniões estáveis, tem que definir o que é união estável. Quantos anos se considera uma união estável? Dois anos? Três anos? Quatro anos? Dez anos para ser estável?” (BRASIL, 1987g, p. 78). Ele entendia que essas definições deveriam ser feitas na lei civil e propôs a complementação do anteprojeto do relator com a emenda que previa que

a lei deveria facilitar a transformação da união estável em casamento. A emenda 33, de Nelson Carneiro, foi aprovada na subcomissão.

Na Comissão da Ordem Social, alguns questionamentos foram feitos a essa forma de reconhecimento da união estável. O constituinte Flávio Palmier da Veiga (PMDB – RJ) ponderou sobre o fato de a garantia constitucional para a união estável ser a mesma da união civil:

Há um efeito no moral em torno disso. Valoriza-se a união estável, dá-lhe garantia, da mesma forma que se garante e se protege a união legítima, legal. Não seria o caso de se refletir um pouco sobre esse ângulo do relatório dessas idéias, havendo alguma distinção ou obrigatoriedade para se chegar ao reconhecimento da união estável? Nesse aspecto, qual a vantagem que tem o homem em se casar? (BRASIL, 1987k, p.62).

Para o relator da comissão, Artur da Távola (PMDB – RJ), o anteprojeto criou três figuras: a família, a entidade familiar e a união estável, o que configurou um avanço do texto constitucional, pois conferiu à entidade familiar o que era garantido apenas à família e estendeu à união estável os direitos da família (BRASIL, 1987k).

Na Comissão de Sistematização, não houve discussão em torno do tema e o segundo substitutivo do relator não contemplou essa figura criada pela subcomissão, embora tenha mencionado que o casamento religioso terá efeito civil. Somente depois da votação em primeiro turno que a redação aprovada na subcomissão e na comissão voltou a figurar no texto para a votação em segundo turno.

Os dados da Tabela 16 mostram que, em julho de 1988, a maioria do eleitorado das principais capitais apoiava o reconhecimento legal da união estável (67,5%).

**TABELA 16: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE RECONHECIMENTO LEGAL UNIÃO ESTÁVEL (%)**

<b>Opinião sobre o reconhecimento legal da união de homem e mulher sem papel passado</b>	<b>DAT/CAP88.JUL-00100</b>
A favor	67,5
Contra	28,4

Outras respostas <sup>(1)</sup>	4,1
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(4563)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100.

(1) Indiferente, não sabe, depende.

Os dados desagregados mostram que não houve diferença significativa nas opiniões dos eleitores sobre a união estável em relação às variáveis sexo e idade, mas houve diferenças referentes à preferência partidária. Os leitores com preferência pelo PDS (61,5%) foram menos favoráveis ao reconhecimento legal da união estável que os eleitores do PT (76,3%). No entanto, a maioria dos eleitores com preferência por qualquer dos partidos foi favorável a essa medida, conforme mostra a Tabela 16.1. Assim, o resultado da atuação da Constituinte foi congruente com a opinião pública, pois aprovou o reconhecimento legal da união não formalizada civilmente entre homem e mulher no art. 153.

**TABELA 16.1: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE RECONHECIMENTO LEGAL DA UNIÃO ESTÁVEL SEGUNDO PREFERÊNCIA PARTIDÁRIA (%)**

	PMDB	PT	PDS	PTB	PFL	PDT	Total
A favor	66,6	76,3	61,5	71,2	63,7	68,6	69,0
Contra	33,4	23,7	38,5	28,8	36,3	31,4	31,0
<b>Total (n)</b>	<b>(722)</b>	<b>(451)</b>	<b>(122)</b>	<b>(73)</b>	<b>(146)</b>	<b>(70)</b>	<b>(1584)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100.

### 5.4.3 Proibição da comercialização de sangue

O tema da comercialização de órgãos e tecidos foi seriamente discutido na Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio ambiente. O relator, Carlos Mosconi (PMDB – MG), pensava que quem deveria regulamentar a questão do uso de órgãos e tecidos seria o Conselho Federal de Medicina, conforme expõe em seu discurso:

Aqui em Brasília, a equipe que vai retirar uma córnea ou rim, pode ter um critério e, em São Paulo, a equipe tem outra. Isso não está ainda definido. Então, eu considere que seria lícito que o Conselho Federal estabelecesse essa definição,

que era o órgão mais apropriado, mais indicado para isso, e aí todos ficamos resguardados. E tanto vai para o doador vivo, quanto para o doador cadáver, proibindo terminantemente a comercialização dos órgãos e também não permitindo, porque já tem ocorrido, por incrível que possa parecer, doação de órgãos por pessoas menores de idade e por incapazes, pessoas que têm alguma deficiência mental – e eu sei de casos assim, por incrível que possa parecer – sendo inclusive escolhido pelas famílias para ser doador de um rim, por exemplo; o que eu acho uma tremenda injustiça (BRASIL, 1987f, p. 241).

Embora o relator tivesse esse posicionamento com relação ao Conselho de Medicina, incluiu o parágrafo proibindo qualquer tipo de comercialização de tecidos e órgãos humanos. Não houve manifestações contrárias à inclusão da proibição no anteprojeto da subcomissão, que permaneceu inalterado quanto a este tema.

Na Comissão da Ordem social, houve apenas manifestação contrária ao texto da subcomissão do constituinte Hélio Costa (PMDB – MG), solicitando a alteração da redação do parágrafo por não concordar com a expressão “é proibido”:

Mas não é só por isso que estou fazendo esta observação; eu a fiz, em princípio, porque discordo, simplesmente, das palavras "proibido" ou "é vedada", como vejo, a seguir, no parágrafo 3º, do artigo 9º, que diz: "É proibido qualquer tipo de comercialização de órgãos e tecidos humanos". Também sugeriria que a palavra "proibido" fosse trocada por "será regulamentada a utilização de órgãos e tecidos humanos". Todos sabemos da necessidade que existe, neste País, de órgãos e, de repente, se incluímos um capítulo desses na nossa Constituição, criaremos problemas futuros do ponto de vista de utilização de órgãos – não que alguém esteja pretendendo evitar que no futuro não se possa vender um órgão ou outro, quero apenas garantir o direito de que, no futuro, o

transplante de órgãos não seja sacrificado (BRASIL, 1987k, p. 68).

No entanto, o anteprojeto aprovado pela Comissão vedou todo tipo de *comercialização* de órgãos e tecidos humanos. Na Comissão de Sistematização não houve discussão acerca do tema, mas no Projeto que foi encaminhado para a votação em primeiro turno no Plenário houve modificações no texto, prevendo que a lei estabeleceria os requisitos e condições para facilitar a remoção de órgãos e tecidos para fins de transplante e pesquisa, vedada a comercialização.

No Plenário, Nelson Carneiro apresentou um histórico sobre a legislação referente ao sangue e seus derivados para iniciar os debates. Doze anos antes, ele havia apresentado um projeto de lei no Senado que regulamentava esse tema. Essa legislação previa que a instalação e funcionamento de qualquer estabelecimento que tivesse como objeto as substâncias sanguíneas dependeria da aprovação da Comissão Nacional de Hemoterapia e que seria proibida qualquer forma de pagamento ao doador do sangue. De acordo com o constituinte, havia mais de 500 bancos de sangue naquele período “sem que os órgãos oficiais tivessem informações exatas “sobre a quantidade de sangue coletado e muito menos sobre quantidade de que necessitamos”” (BRASIL, 1988a, p. 287). Havia uma grande preocupação quanto às doações e transfusões de sangue devido à possibilidade de contágio por doenças transmissíveis. O projeto, no entanto, foi abandonado devido ao parecer do Ministro da Saúde afirmando que o Ministério já havia feito uma legislação mais abrangente e que, por isso, o projeto do Senador não seria apoiado.

Em 17 de maio de 1988, foi proposta a fusão de emendas que previam expressamente o sangue e seus derivados entre as substâncias humanas não comercializáveis. Entre os autores estavam três médicos e um advogado. No entanto, houve manifestações contrárias à fusão, por entenderem que isso implicaria a estatização do comércio do sangue. O constituinte e médico Jofran Frejat (PFL – DF) afirmou que o Brasil não produzia o suficiente para a demanda interna e precisava importar alguns derivados para a fabricação de vacinas:

Se a lei estabelecer a vedação do comércio desses produtos, através da sua sanção, a iniciativa privada estará impedida de comercializá-los. E quem os vai comercializar, Sr. Presidente? Seguramente será o Governo. Será que o Governo tem capacidade para comprar esses produtos no

exterior, trazê-los para cá e distribuí-los gratuitamente a todos os hospitais públicos e privados? Basta dizer que os hemocentros, que são uma grande conquista, conseguem coletar 1.300.000 litros de sangue por ano, enquanto precisamos de 6.000.000 a 7.000.000 de litros por ano (BRASIL, 1988a, p. 325).

Aqueles que eram favoráveis, dentre eles o relator Bernardo Cabral (PMDB – AM), afirmavam que o novo procedimento dependeria de lei e haveria tempo para o Estado preparar-se para suprir a necessidade no âmbito dos hemoderivados. Raimundo Bezerra, um dos proponentes da fusão contestou as críticas afirmando que o objetivo principal não era a estatização, mas um maior controle do Estado para impedir a proliferação de doenças transmissíveis: “Poder-se-ia invocar aqui que o nosso objetivo é estatizar o comércio de sangue e de seus derivados. Mas queremos, na verdade, dispor de mecanismos que permitam maior controle do sangue, para que não continue a ser um dos veículos de transmissão da AIDS” (BRASIL, 1988a, p. 324)

A despeito dos posicionamentos discordantes, a fusão foi aprovada no dia 17 com 313 votos favoráveis, 127 contrários e 37 abstenções. De todos os temas analisados no trabalho, esse teve a votação mais dividida. Por isso, no segundo turno, houve muitas manifestações pela manutenção da proibição da comercialização do sangue. Um dos constituintes que se manifestaram foi Eduardo Jorge (PT – SP) que afirmou que a emenda foi apresentada por pessoas vinculadas a partidos de diferentes posicionamentos ideológicos e lembrou que a aprovação foi baseada no argumento da situação da comercialização de sangue vigente à época e a consequente elevada taxa de transmissão de doenças como a AIDS por essa via.

Denunciou que a Assembleia havia recebido uma “enxurrada” de cartas, comunicados e artigos de jornais do lobby dos proprietários dos bancos de sangue (BRASIL, 1988a, p. 22). De acordo com Jorge, os argumentos contrários eram de que o Estado não teria condições de fazer a distribuição por todo o país e que os ministérios responsáveis, da área da Seguridade social, não dariam conta do setor de hemoderivados. Houve muitas outras manifestações favoráveis à manutenção da decisão do primeiro turno até a votação do tema, como a de Vicente Bogo (PSDB – RS) e Maurílio Ferreira de Lima (PMDB – PE). Diversas entidades como o Conselho Federal de Medicina, os Conselhos

Regionais de Medicina e a Federação dos médicos foram favoráveis à proibição da comercialização de hemoderivados e seus pareceres foram lidos em Plenário, assim como a posição discordante de alguns médicos. Pedro Canedo (PFL – GO) foi um dos constituintes contrários à proibição, assim como Gastoni Righi. Na votação do dia 31 de agosto de 1988, foi rejeitada a fusão de emendas que deixavam margem à comercialização sob algumas condições e foi mantido o texto anterior com 243 votos contrários, 181 favoráveis e 10 abstenções.

Os dados da Tabela 17 mostram que, em julho de 1988, a opinião majoritária do eleitorado das principais capitais era favorável à proibição da comercialização de sangue (62,8%). É importante observar que a pesquisa foi realizada quando a medida já fora aprovada em primeiro turno.

**TABELA 17: OPINIÃO DOS ELEITORES SOBRE PROIBIÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO DE SANGUE (%)**

<b>Opinião sobre a proibição da comercialização de sangue</b>	<b>DAT/CAP88.JUL-00100</b>
A favor	62,8
Contra	33,9
Outras respostas <sup>(1)</sup>	3,3
<b>TOTAL (n)</b>	<b>(4563)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100.

(1) Indiferente, não sabe, depende.

Os dados desagregados indicam que não houve diferença significativa entre as opiniões de homens e mulheres acerca do tema. Em relação à idade, no entanto, aqueles com idade acima de 40 anos foram mais favoráveis à proibição que os mais jovens. Quanto à preferência partidária, não houve variações muito grandes, mas foram significativas, sendo os eleitores do PDT os mais favoráveis à proibição (70,4%) e os menos favoráveis foram os eleitores do PDS (55,6%), conforme indica a Tabela 17.1. Embora houvesse porcentagem maior de eleitores de alguns partidos com posicionamento favorável, a preferência partidária não foi determinante para um posicionamento distinto entre eleitores de diferente partidos, pois a maioria dos eleitores de todos os partidos foram favoráveis.

**TABELA 17.1: OPINIÃO SOBRE A PROIBIÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO DO SANGUE SEGUNDO PREFERÊNCIA PARTIDÁRIA**

	<b>PMDB</b>	<b>PT</b>	<b>PDS</b>	<b>PTB</b>	<b>PFL</b>	<b>PDT</b>	<b>Total</b>
A favor	62,8%	65,3%	55,6%	61,1%	56,6%	70,4%	62,7%
Contra	37,2%	34,7%	44,4%	38,9%	43,4%	29,6%	37,3%
<b>Total (n)</b>	<b>(725)</b>	<b>(461)</b>	<b>(124)</b>	<b>(72)</b>	<b>(143)</b>	<b>(71)</b>	<b>(1596)</b>

Fonte: Pesquisa Datafolha – Numeração no banco de dados do CESOP: 100.

A medida de proibição da comercialização de sangue e derivados foi aprovada pela Constituinte, resultando em congruência política entre a decisão dos representantes e a opinião pública.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração da Carta Constitucional de 1988 constituiu um processo complexo de discussão e votação de inúmeras emendas, acompanhada também de grande mobilização da sociedade civil nas audiências públicas e durante as sessões. Ocorreu em um momento de transição do regime militar para o governo civil e tornou-se um signo desse processo, o que pode também ter influenciado nos resultados da pesquisa, visto que se tratava da Constituição e não da função legiferante cotidiana, como nos estudos realizados em outros países que tratam de séries temporais longas abrangendo as políticas aprovadas durante todo o período.

Outra questão a considerar é o fato de que os dados disponíveis limitaram a pesquisa a cinco grupos temáticos de questões, que poderiam estar nos formulários de pesquisa por serem as questões mais salientes. Talvez, no conjunto de todos os temas tratados pela Assembleia Constituinte, encontraríamos outros padrões. Outra limitação foi o fato de que a maioria das pesquisas disponíveis não abrange todo o país, mas somente as principais capitais, o que diminui a margem de generalização, embora tenhamos analisado uma pesquisa nacional e observado que não havia diferença significativa entre as opiniões dos eleitores das capitais e das demais regiões.

Assim, a partir da análise dos resultados, observou-se que houve congruência política na maioria dos temas (70,5%), sendo que o maior número de incongruências resultou dos temas institucionais. Os temas econômicos e financeiros e os temas morais foram todos congruentes e nos temas trabalhistas, apenas em um subtema (duração da jornada de trabalho) houve incongruência. Outro resultado obtido foi que a maioria dos temas em que as opiniões estavam bem divididas entre as opções de resposta, o resultado da votação foi incongruente com as preferências do eleitorado.

Nos temas institucionais houve mais incongruência entre a opinião pública e a política aprovada pelos constituintes, pois as incongruências representam 66,7% do total do grupo temático.

**TABELA 18 – CONGRUÊNCIA DOS TEMAS E SUBTEMAS ANALISADOS**

	<b>TEMAS</b>	<b>CONGRU- ÊNCIA</b>	
<b>INSTITUCIONAIS</b>			
1	Direito de voto aos jovens de 16 anos	S	
2	Sistema de governo		N
3	Regime de governo	S	
4	Duração do mandato presidencial (em geral)		N
5	Duração do mandato de Sarney		N
6	Direito de reeleição presidencial		N
<b>TRABALHISTAS</b>			
7	Direito de greve	S	
8	Licença-maternidade	S	
9	Licença-paternidade	S	
10	Unicidade sindical	S	
11	Duração da jornada de trabalho		N <sup>12</sup>
<b>ECONÔMICOS E FINANCEIROS</b>			
12	Nacionalização da exploração de recursos minerais	S	
13	Imposto sobre grandes fortunas	S	
14	Limitação da taxa de juros	S	
<b>MORAIS</b>			
15	Invocação da proteção de Deus	S	
16	Reconhecimento legal da união estável	S	
17	Proibição da comercialização de sangue	S	
<b>TOTAL (n)</b>		<b>12</b>	<b>5</b>

<sup>12</sup> Considerou-se que a política aprovada foi parcialmente congruente com as preferências do eleitorado, mas para efeitos estatísticos foi considerada incongruente.

Page e Shapiro verificaram que há maior congruência nos assuntos de maior saliência, que pode ser medida pelo número de vezes que a pergunta foi repetida ou pela quantidade de respostas “não sei”, ou “não tenho opinião”, pois quando há poucas respostas desse tipo é porque há interesse em expressar a opinião em relação a um assunto relevante. A média percentual de outras respostas dos temas institucionais foi de 14%. Em alguns temas institucionais, como o direito de voto aos 16 anos, o percentual de outras respostas (não sei, não respondeu, indiferente) foi baixo, com média de 3,7% e havia uma posição majoritária. Após a aprovação, houve mudança na opinião nas outras duas pesquisas, mas o percentual das respostas ficou com valores bem próximos. O tema do Regime de governo foi congruente e também tem um dessas características: uma posição majoritária, mas teve um elevado percentual de outras respostas.

No tema do Sistema de Governo, houve pouca diferença entre os percentuais das respostas (a favor do presidencialismo e do parlamentarismo), o que evidencia que as opiniões estavam mais divididas e a porcentagem média de outras respostas foi de 17,5%. Esses resultados aproximam-se do que a literatura afirma sobre a saliência dos temas, o que também se verificou acerca da duração do mandato dos futuros presidentes e do mandato do presidente Sarney. A única exceção foi o tema da reeleição, pois embora houvesse baixo percentual de outras respostas e uma posição majoritária, a decisão tomada pela ANC foi incongruente com a opinião majoritária dos eleitores. Há que se considerar a conjuntura histórica para entender a razão da incongruência, pois a leitura dos discursos dos Constituintes evidencia que a motivação era não estender o direito da reeleição para um governante ao qual se associava o período da ditadura. Alguns anos depois esse instituto foi incluído na Constituição. Os pesquisadores Page e Shapiro afirmam que quando há mais tempo para os políticos reagirem, a congruência é mais frequente.

Quanto aos temas trabalhistas, a porcentagem de incongruência foi de 20%, devido à aprovação da jornada de trabalho de 8 horas diárias e 44 semanais, o que resultou em uma política parcialmente congruente, mas que para efeitos de análise foi considerada incongruente no conjunto (já que o texto aprovado não atendeu o desejo da maioria dos eleitores, de uma jornada de 40 horas semanais). Todos os temas, inclusive o da duração da jornada de trabalho apresentaram as características de ter uma resposta majoritária e baixo percentual de

outras respostas, com média de 4,5%. Esses dados mostram que os temas trabalhistas interessavam mais à população, pois poucos abstiveram-se de expressar sua opinião, enquanto os temas políticos, embora também interessassem, envolveram mais os interesses da própria classe política.

Nos temas financeiros e econômicos, todos foram congruentes e tinham respostas majoritárias e uma média percentual de outras respostas de 11,4%. Há que se considerar que foram temas que envolviam o sentimento nacionalista e de equidade social, como o da cobrança de imposto sobre grandes fortunas, além da limitação da taxa de juros, embora não fossem tão salientes como os temas trabalhistas.

Quando se trata dos temas morais, o padrão encontrado foi o mesmo, uma posição majoritária e baixo percentual de outras respostas, com média de 5%, o que significa que os temas trabalhistas e morais foram aqueles em relação aos quais o eleitorado demonstrou mais interesse em expressar opinião. Esses resultados confirmam o que os pesquisadores afirmam sobre a influência do tempo e da saliência dos temas na congruência, pois varia conforme os períodos históricos e as áreas das políticas.

No que se refere aos dados desagregados, as variáveis idade e sexo não representaram grandes diferenças nas opiniões, salvo algumas exceções como o direito ao voto aos 16, quanto à primeira, e direito de greve e salário-maternidade, em relação à segunda. A preferência partidária teve influência significativa em questões de todos os grupos temáticos: econômicos, como a nacionalização da exploração dos recursos minerais; morais, como a proibição da comercialização de sangue e derivados, reconhecimento legal da união estável e invocação da proteção de Deus; institucionais, como o direito de voto aos 16 anos e sistema de governo e trabalhistas, como o direito de greve, licenças paternidade e maternidade. A escolaridade teve influência nas opiniões sobre duração do mandato, direito de voto aos 16 anos, licença-maternidade e nacionalização dos recursos minerais.

Há que se considerar que não havia perguntas com as variáveis em todas as pesquisas. Sobre a variável renda, apenas uma pesquisa teve essa informação e, portanto, somente uma questão, que foi a da jornada de trabalho, que teve variações nas respostas, influenciada pelos níveis de renda. Em algumas pesquisas havia perguntas somente sobre idade e sexo e outras eram mais abrangentes em relação às variáveis

sócioeconômicas, trazendo questões sobre renda, escolaridade e preferência partidária.

A despeito das variações entre as mesmas opiniões em razão das variáveis, o posicionamento majoritário em relação ao tema era o mesmo. Ou seja, se os eleitores com preferência por partidos de esquerda foram mais favoráveis à greve que os outros, ainda assim mais de 50% dos eleitores de cada um dos partidos era favorável. Considerei apenas aquelas questões cujas respostas tinham diferenças de mais de 10% devido à variável socioeconômica. Pode-se observar que dentre os 17 subtemas, 5 foram incongruentes, ou seja, 29,5% dos subtemas foram objeto de decisões dos Constituintes, contrárias às preferências dos eleitores. Assim, no momento mais relevante para a constituição do arcabouço legal atual do país os constituintes acabaram por aprovar regras institucionais que estavam predominantemente em consonância com os desejos da maioria do eleitorado brasileiro.

Há outros aspectos acerca das decisões, tanto do eleitorado ao expressar suas opiniões, como dos Constituintes ao votar, que poderiam ser acrescentadas em pesquisas futuras. Sobre o eleitorado, investigar as razões das mudanças na opinião ao longo do tempo quando houver diversas pesquisas com a mesma questão, investigando principalmente a questão do discurso político, como no caso do mandato de Sarney, que discursava em rede nacional sobre questões discutidas pela Assembleia Constituinte, e da imprensa, quanto aos temas mais mencionados e discutidos nos jornais. Sobre as decisões dos Constituintes, seria interessante analisar as votações por partido e a questão da disciplina partidária, para então ponderar a influência dos grupos de interesse nessas decisões. Outra possibilidade seria comparar as decisões dos Constituintes com suas opiniões expressas nas pesquisas feitas à época com os senadores e deputados. Enfim, parece haver um campo interessante de estudos sobre representação política a explorar no futuro na linha dos estudos sobre congruência. Esta pesquisa pretendeu contribuir para minimizar a lacuna existente no país em relação a esse tipo de estudos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAVIDES, Paulo et al. **As Constituições Brasileiras: notícia, história e análise crítica**. Brasília: OAB Editora, 2008.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 5ª Ed. Brasília: OAB Editora, 2004.

BRASIL (1987a). **Ata da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/1b%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DA%20NACIONALIDADE,%20DOS%20DIREITOS%20POL%C3%8DTICOS,%20DOS%20DIREITOS%20.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2014.

BRASIL (1987b). **Ata da Subcomissão do Poder Executivo**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/3a%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20PODER%20LEGISLATIVO.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2014

BRASIL (1987c). **Ata da Subcomissão do Sistema financeiro**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/5c%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DO%20SISTEMA%20FINANCEIRO.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2014.

BRASIL (1987d). **Ata da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/6a%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DE%20PRINC%C3%8DPIOS%20GERAIS,%20INTERVEN%C3%87%C3%83O%20DO%20ESTADO,%20REGIME%20DA%20PROPRI.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2014.

BRASIL (1987e). **Ata da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos**. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup102anc23jul1987.pdf#page=116>>. Acesso em: 02 mai. 2014.

BRASIL (1987f). **Ata da Subcomissão de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/7b%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DE%20SA%C3%9ADE,%20SEGURIDADE%20E%20MEIO%20AMBIENTE.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2014.

BRASIL (1987g). **Ata da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/8c%20-%20SUB.%20FAM%C3%8DLIA,%20DO%20MENOR%20E%20DO.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

BRASIL (1987h). **Ata da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/3%20-%20COMISS%C3%83O%20DA%20ORGANIZA%C3%87%C3%83O%20DOS%20PODERES.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

BRASIL (1987i) **Ata da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/5%20-%20COMISS%C3%83O%20DO%20SISTEMA%20TRIBUT%C3%81RIO,%20OR%C3%87AMENTO%20E%20FINAN%C3%87AS.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2014.

BRASIL (1987j) **Ata da Comissão da Ordem Econômica.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/6%20-%20COMISS%C3%83O%20DA%20ORDEM%20ECON%C3%94MICA.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2014.

BRASIL (1987k) **Ata da Comissão da Ordem Social.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/7%20-%20COMISS%C3%83O%20DE%20ORDEM%20SOCIAL.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

BRASIL (1987l). **Atas da Comissão de Sistematização.** Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/sistema.pdf>>.  
Acesso em: 18 mar. 2014.

BRASIL (1987m). **Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização II.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

BRASIL (1987n). **Projeto de Constituição A da Comissão de Sistematização.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-253.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BRASIL (1987o). **Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

BRASIL (1988a). **Atas do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/constituinte.zip>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

BRASIL (1988b). **Projeto de Constituição B.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2014.

BRASIL (1988c). **Projeto de Constituição C.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

BRASIL (1988d). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2014.

CARREIRÃO, Yan de S. **Representação política como “congruência”: uma revisão dos estudos empíricos na literatura internacional.** 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

CESOP. **Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública.** Disponível em: <<http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca.php>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

GOMES, Sandra C. **O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988).** <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582006000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582006000100008&script=sci_arttext)>. Acesso em: 27 dez. 2013.

GURZA LAVALLE, Adrián e ISUNZA VERA, Ernesto (2011). **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability.** *Lua Nova*, 84: 95-139.

LOUREIRO, Maria Rita (2009). **Interpretações contemporâneas da representação.** *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 63-93.

LUNA, Juan P.; ZECHMEISTER, Elisabeth J. **Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries.** *Comparative Political Studies*, 2005. Disponível em: < <http://cps.sagepub.com/content/38/4/388> >. Acesso em: 24 out. 2013.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo.** Trad. Vera Pereira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.29, 1995, pp. 05-32.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Suzan (2006). **Eleições e representação.** *Lua Nova*, n. 67: 105-138.

MIGUEL, Luis F. (2003). **Representação Política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, pp. 123-140.

MIGUEL, Luis F. (2005). **Impasses da accountability: Dilemas e alternativas da representação política.** *Revista de Sociologia Política*, n. 25: 25-38.

MIGUEL, Luis F. (2011). **Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy***. *Lua Nova*, 84: 25-63.

MONROE, Alan (1998). **Public Opinion and Public Policy, 1980-1993**. *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 62, No. 1, pp. 6-28.

MOREIRA, Elmo Nélio. **Valores do Salário Mínimo desde sua instituição até o dia de hoje**. Disponível em: <[http://www.gazetadeitauna.com.br/valores\\_do\\_salario\\_minimo\\_desde\\_.htm](http://www.gazetadeitauna.com.br/valores_do_salario_minimo_desde_.htm)>. Acesso em 17 mar. 2014.

OTERO-FELIPE, Patrícia; RODRÍGUEZ-ZEPEDA, Juan Antonio. **Measuring Representation in Latin America: A Study of Ideological Congruence between Parties and Voters (2010)**. APSA 2010 Annual Meeting Paper. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1642532](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1642532)>. Acesso em: 24 out. 2013.

PAGE, Benjamin e SHAPIRO, Robert (1983). **Effects of public opinion on policy**. *American Political Science Review*, v. 77, n. 1, pp. 175-190.

PHILLIPS, Anne. **De uma política de idéias a uma política de presença**. *Estudos Feministas*, ano 09, pp. 268-290.

ROGÉRIO, Moacir Franco. **Um estudo dos discursos parlamentares sobre sistema de governo na Assembléia Nacional Constituinte. (2007)** Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5725/estudo\\_discursos\\_rogerio.pdf?sequence=2](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5725/estudo_discursos_rogerio.pdf?sequence=2)>. Acesso em: 07 mar. 2014 .

URBINATI, Nadia (2006). **O que torna a representação democrática?** *Lua Nova*, 67: 262-269.

URBINATI, Nadia (2010). **Representação como *advocacy*\*: um estudo sobre deliberação democrática**. *Revista Política & Sociedade*, v. 09, n. 16, pp. 51-88.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark E. (2008) **The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory.** *Annual Review of Political Science*, n. 11, pp. 387-412.

VIEIRA, Mônica B.; SILVA, Felipe C. (2013). **Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas.** *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.10, pp. 151-194.

WEISSBERG, Robert. **Collective vs. Dyadic Representation in Congress.** *The American Political Science Review*, Vol. 72, n. 02, pp. 535-547.

YOUNG, Iris M. (2006). **Representação política, identidade e minorias.** *Lua Nova*, n. 67, pp. 139-190.

**APÊNDICE A – QUADRO 01: PESQUISAS DE OPINIÃO DO BANCO DE DADOS DO CESOP 1987-1988 ANALISADAS**

<b>PES- QUISA</b>	<b>DA- TA</b>	<b>UNI- VERSO/ AMOS- TRA</b>	<b>TE- MAS</b>	<b>PERGUNTAS</b>	<b>OPÇÕES DE RESPOSTA</b>
IBOPE/ BRASIL 87. MAR- 00014	15/0 2 a 12/0 3/87	Eleitores do Brasil/ 5000	Duração do mandato presiden- -cial	Na sua opinião, qual deveria ser a duração do mandato dos próximos presi- dentes da repú- blica, de acordo com a nova Constituição?	1 "Menos de quatro anos"; 2 "Quatro anos"; 3 "Cinco anos"; 4 "Seis anos"; 5 "Mais de seis anos"; 6 "Não sabe"; 7 "Não opi- nou".
			Dura- ção do mandato de Sar- ney	O presidente José Sarney foi eleito, em 1985, para um man- dato de seis anos, por via indireta. Se a Assembléia Na- cional Cons- tituinte pudesse alterar a duração desse mandato qual deveria ser na sua opinião a duração do man- dato do presi- dente?	1 "Só até a aprovação da nova Constituição"; 2 "Quatro anos"; 3 "Cinco anos"; 4 "Seis anos"; 5 "Não sabe/ não opinou".

IBO/BR 97. AGO- 00043	15/ 08 a 12/ 09/ 87	Eleitores do Brasil/ 5000	Jornada de traba- lho	Outra medida que vem sendo proposta e que a jornada de tra- balho tenha no máximo 40 ho- ras, ou seja, 8 horas de tra- balho diário, de segunda a sexta- feira. O(a) sr(a) é a favor ou contra esta medida?	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 "Não tem opinião formada"; 4 "Não sabe/ Não opinou".
			Dura- ção do mandato de Sar- ney	E dentre todas estas propostas para o mandato do Presidente Sarney, qual o(a) sr(a) acha a melhor?	1 "Mandato de 6 anos (o presidente Sarney fica mais 3 anos e meio na presidência);" 2 "Mandato de 5 anos (o presidente Sarney fica mais 2 anos e meio na presidência);" 3 "Mandato de 4 anos (o presidente Sarney fica mais 1 ano e meio na presidência);" 4 "Mandato até o final dos trabalhos da Assembléia

					Nacional Constituinte (o presidente Sarney permanece na presidência até o final do ano"; 5 "Não sabe/ Não opinou".
DAT/ CAP87. OUT- 00048	05 a 06/ 10/ 87	Popula- ção adulta de 11 Capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizon- te, Curitiba, Porto Alegre, Salvador Recife, Fortaleza Goiânia, Distrito Federal 5622	Sistema de governo	O Congresso Constituinte irá definir que sistema de governo o Brasil terá com a nova Constituição. Você é a favor:	1 "Presidencia- lismo"; 2 "Parlamenta- rismo"; 3 "Indiferen- te"; 4 "Não sabe"; 5 "Outras res- postas (ne- nhum dos dois/ meio termo)".
			Dura- ção do mandato de Sar- ney	"A Constituinte definirá também a duração do mandato do presidente Sarney. Na sua opinião o man-	1 "6 anos (1990)"; 2 "5 anos (1989)"; 3 "4 anos (1988)"; "Não sabe / indife-

				dato de Sarney deve:	rente"; 5 "Diretas já /o quanto antes /o mais rápido possível"; 6 "Outras respostas".
DAT/ CAP87. NOV- 00058	24 a 25/ 11/ 87	Populaçã o adulta de 11 Capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizont e, Curitiba, Porto Alegre, Salvador Recife, Fortaleza Goiânia, Distrito Federal 4763	Sistema de governo	O Congresso Constituinte irá definir que sis- tema de governo o Brasil terá com a nova Constituição. Você é a favor:	1 "Do presi- dencialismo, que é o sistema atual, em que o presidente é o único chefe do governo e escolhe os ministros de Estado ou"; 2 "Do parla- mentarismo, sistema em que o presi- dente divide a chefia do governo com um primeiro- ministro, que indica os ministros de Estado?"; 3 "Indife- rente"; 4 "Não sabe"; 5 "Outras res- postas".
DAT/ CAP88. JAN- 00070	22 a 23/ 01/ 88	São Paulo, Rio de Janeiro, Belo	Sistema de governo	O Congresso Constituinte irá definir que sis- tema do governo o Brasil terá	1 "Do presi- dencialismo, que é o sistema atual, em que o presidente é o

		Horizonte, Cuiabá, Porto Alegre, Salvador Recife, Fortaleza Belém, Distrito Federal 5228		com a nova Constituição. Você é a favor:	único chefe do governo e escolhe os Ministros do Estado"; 2 "Do parlamentarismo, sistema em que o presidente divide a chefia do governo com um primeiro ministro, que indica os Ministros de Estado"; 3 "Outras respostas"; 4 "Não sabe".
			Direito de voto aos 16 anos	Você é a favor ou contra que os jovens a partir dos 16 anos possam votar.	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 "Indiferente" 4 "Não sabe".
			Duração do mandato de Sarney	"A Constituinte definirá também a duração do mandato do presidente Sarney. Na sua opinião o mandato de Sarney deve".	1 "Ser mantido em 6 anos, com eleições presidenciais diretas em novembro de 1990"; 2 "Ser reduzido para 5 anos, com diretas em novembro de 1989"; 3 "Ser redu-

					<p>zido para 4 anos, com diretas em novembro deste ano";</p> <p>4 "Deve haver eleições já / o quanto antes / o Samey já deveria ter saído";</p> <p>5 "Outros";</p> <p>6 "Não sabe".</p>
DAT/ CAP88. JAN- 00071	20 a 29/ 01/ 88	Popula- ção adulta de 10 Capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizon- te, Curitiba, Porto Alegre, Salvador Recife, Fortaleza Belém, Distrito Federal 5191	Direito de greve	O Congresso Constitucional estará votando a partir do dia 27, a nova cons- tituição bra- sileira. Gostaria de saber qual é a sua posição em relação aos se- guintes temas: Direito de gre- ve:	<p>1 "Deve ser permitida para os trabalhadores de todos os setores";</p> <p>2 "Deve ser proibida nos setores essenciais (serviços de água, luz, telefone, bancos e funcionalismo)";</p> <p>3 "Outras respostas";</p> <p>4 "Não sabe";</p> <p>5 "Proibida a greve".</p>

			Organi- zação sindical	O Congresso Constitucional estará votando a partir do dia 27, a nova cons- tituição bra- sileira. Gostaria de saber qual é a sua posição em relação aos se- guintes temas: Organização sindical.	1 "Deve existir apenas um sindicato para cada categoria profissional"; 2 "Deve ser permitida a criação de mais de um sindicato por categoria"; 3 "Outras res- postas"; 4 "Não sabe"; 5 "1+2".
DAT/ CAP88. MAR- 00077	24 e 25/ 03/ 88	Popula- ção adulta de 9 Capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizon- te, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Salvador Fortaleza Distrito Federal. 4837	Dura- ção do Man- dato dos presi- dentes	Independente do que você pensa em relação a duração do mandato de Sarney você acha que as eleições diretas para presidente da República vão acontecer:.	1 "Ser de 5 anos, com eleições presi- denciais diretas em novembro do ano que vem (1989)"; 2 "Ser de quatro anos, com eleições presidenciais diretas em novembro des- te ano (1988)"; 3 "Deve ter diretas já/ o quanto antes"; 4 Indiferente"; 5 "Não sabe"; 6 "Outras res- postas".

			Duração do mandato de Sarney	O Congresso Constituinte definirá em breve, a duração do mandato do presidente Sarney. Na sua opinião o mandato de Sarney deve:	1 "Ser de 5 anos, com eleições presidenciais diretas em novembro do ano que vem (1989)"; 2 "Ser de quatro anos, com eleições presidenciais diretas em novembro deste ano (1988)"; 3 "Deve ter diretas já/ o quanto antes"; 4 "Indiferente"; 5 "Não sabe"; 6 "Outras respostas".
DAT/ CAP88. MAI- 00083	11 e 12/ 05/ 88	São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Cuiabá, Porto Alegre, Salvador Distrito Federal 4129	Duração do mandato dos presidentes	Na sua opinião, independente da duração do mandato do presidente Sarney, a nova constituição deve esta-belecer para os futuros presidentes um mandato de 4,5 ou 6 anos.	0 "Não se aplica"; 1 "quatro anos"; 2 "cinco anos"; 3 "seis anos"; 4 "Outras respostas"; 5 "Não sabe".
			Re-eleição	Na sua opinião, os presidentes da República devem ter	0 "Não se aplica"; 10 "Outras respostas";

			<p>direito à reeleição? (Podem ser eleitos por dois mandatos seguidos?).</p>	<p>1 "Sim"; 2 "Não"; 3 "Indiferente"; 4 "Não sabe".</p>
		<p>Sistema de governo</p>	<p>Das seguintes formas de governos, qual, na sua opinião, deveria ser aprovado pelo Congresso Constituinte.</p>	<p>0 "Não se aplica"; 1 "O presidente da República escolhe os ministros de Estado e exerce sozinho a chefia do governo"; 2 "O presidente da República divide a chefia do governo com um primeiro-ministro, que indica os ministros de Estado, e os ministros prestam contas ao Congresso Nacional"; 3 "Outra resposta".</p>

DAT/ CAP88. JUL- 00100	06/ 07/ 1988	Popula- ção adulta de 10 Capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizon- te, Curitiba, Porto Alegre, Salvador Recife, Fortaleza Belém, Distrito Federal. 4563	Direito de voto aos 16 anos	Vou citar alguns pontos que podem ser rediscutidos pelo Congresso Constituinte e gostaria que você me dissessee se é a favor ou contra cada um: Direito de voto para jovens de 16 e 17 anos.	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 "Indiferen- te"; 4 "Não sabe"; 5 "Depende".
			Licença materni- dade	Vou citar alguns pontos que podem ser redis- cutidos pelo Congresso Constituinte e gostaria que você me dis- sessee se é a favor ou contra cada um: Li- cença materni- dade de 4 meses.	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 "Indiferen- te"; 4 "Não sabe"; 5 "Depende".

DAT/ CAP88. JUL- 00100			Licença paternidade	Vou citar alguns pontos que podem ser rediscutidos pelo Congresso Constituinte e gostaria que você me dissesse se é a favor ou contra cada um: Licença paternidade de 8 dias.	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 Indiferente"; 4 "Não sabe"; 5 "Depende".
			Direito de greve	Vou citar alguns pontos que podem ser rediscutidos pelo Congresso Constituinte e gostaria que você me dissesse se é a favor ou contra cada um: Direito de greve para os trabalhadores de todos os setores.	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 Indiferente"; 4 "Não sabe"; 5 "Depende".
			Limitação da taxa de juros	Vou citar alguns pontos que podem ser rediscutidos pelo Congresso Constituinte e gostaria que você me dissesse se é a favor ou contra cada um: Limitação dos juros	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 Indiferente"; 4 "Não sabe"; 5 "Depende".

			em 12% ao ano	
		Imposto sobre grandes fortunas	Vou citar alguns pontos que podem ser rediscutidos pelo Congresso Constituinte e gostaria que você me dissesse se é a favor ou contra cada um: Cobrança de imposto sobre grandes fortunas	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 Indiferente"; 4 "Não sabe"; 5 "Depende".
		Nacionalização da exploração dos recursos minerais	Vou citar alguns pontos que podem ser rediscutidos pelo Congresso Constituinte e gostaria que você me dissesse se é a favor ou contra cada um: Só empresas nacionais podem explorar os recursos minerais.	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 Indiferente"; 4 "Não sabe"; 5 "Depende".
		Proibição da comercialização de sangue	Vou citar alguns pontos que podem ser rediscutidos pelo Congresso Constituinte e gostaria que você me dissesse se é a	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 Indiferente"; 4 "Não sabe"; 5 "Depende".

				favor ou contra cada um: Proibição de comercialização de sangue	
			Reconhecimento legal da união estável	Vou citar alguns pontos que podem ser rediscutidos pelo Congresso Constituinte e gostaria que você me dissesse se é a favor ou contra cada um: Reconhecimento legal de união homem e mulher sem papel passado	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 Indiferente"; 4 "Não sabe"; 5 "Depende".
			Invocação da proteção de Deus para a Constituição	Vou citar alguns pontos que podem ser rediscutidos pelo Congresso Constituinte e gostaria que você me dissesse se é a favor ou contra cada um: Invocação da proteção de Deus para a constituição".	1 "A favor"; 2 "Contra"; 3 Indiferente"; 4 "Não sabe"; 5 "Depende".
DAT/ CAP88. SET- 00108	06,08 e 09/ 09/ 88	São Paulo, Rio de Janeiro,	Direito de voto aos 16 anos	Em relação ao Voto aos 16 anos, você diria que está:	0 "Não se aplica"; 1 "Concorda"; 2 "Discorda";

	Belo Horizonte, Curitiba/ Porto Alegre, Salvador Recife, Fortaleza Belém, Distrito Federal 5378			3 "Em parte"; 4 Indiferente"; 5 "Não sabe".
		Licença maternidade	Em relação á Licença maternidade de quatro meses, você diria que está:	0 "Não se aplica"; 1 "Concorda"; 2 "Discorda"; 3 "Em parte"; 4 Indiferente"; 5 "Não sabe".
		Licença paternidade	Em relação á Licença paternidade de cinco dias, você diria que está:	0 "Não se aplica"; 1 "Concorda"; 2 "Discorda"; 3 "Em parte"; 4 Indiferente"; 5 "Não sabe".
		Direito de greve	Em relação ao Direito de greve para todos os setores, você diria que está:	0 "Não se aplica"; 1 "Concorda"; 2 "Discorda"; 3 "Em parte"; 4 "Indiferente"; 5 "Não sabe".
		Limitação da taxa de juros	Em relação á Limitação da taxa de juros em 12% ao ano,	0 "Não se aplica"; 1 "Concorda"; 2 "Discorda";

				você diria que está:	3 "Em parte"; 4 "Indiferente"; 5 "Não sabe".
			Nacionalização da exploração de recursos minerais	Em relação à Nacionalização da exploração de minérios, você diria que está:	0 "Não se aplica"; 1 "Concorda"; 2 "Discorda"; 3 "Em parte"; 4 "Indiferente"; 5 "Não sabe".
DAT/C AP 88. DEZ- 00124	08 e 09/ 12/ 88	População Adulta de 10 Capitais: São Paulo, Rio De Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Salvador Fortaleza Belém, Distrito Federal 5408	Regime de Governo	No próximo ano o Brasil completará 100 anos de regime republicano. Se tivesse que decidir hoje entre a continuação da República ou a volta da Monarquia, qual você escolheria?	1"Monarquia"; 2" República"; 3 "Não sabe"; 4" Nenhum dos dois"; 5 "Outras respostas".

Fonte: Banco de Dados do Cesop

**APÊNDICE B – QUADRO 02: COMPOSIÇÃO DAS MESAS DAS COMISSÕES E SUBCOMISSÕES MENCIONADAS NO TRABALHO**

I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	Presidente: Mário Assad (PFL-MG) Vice-Presidente: Aécio Neves (PMDB-MG) Relator: José Paulo Bisol (PMDB -RS)	a - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
		b - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias
		c - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
II - Comissão da Organização do Estado	Presidente: José Thomaz Nonô (PFL-AL) Vice-Presidente: Nabor Júnior (PMDB-AC) Relator: José Richa (PMDB-PR)	a - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
		b - Subcomissão dos Estados
		c - Subcomissão dos Municípios e Regiões
III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	Presidente: Oscar Corrêa (PFL-MG) Vice-Presidente: Maurício Corrêa (PDT-DF) Relator: Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE)	a - Subcomissão do Poder Legislativo
		b - Subcomissão do Poder Executivo
		c - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições	Presidente: Jarbas Passarinho (PDS-PA) Vice-Presidente: Asdrubal Bentes (PMDB-PA) Relator: Prisco Viana (PMDB-BA)	a - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
		b - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
		c - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas

V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	Presidente: Francisco Dornelles (PFL-RJ) Vice-Presidente: Osmundo Rebouças (PMDB-CE) Relator: José Serra (PMDB-SP)	a - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
		b - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
		c - Subcomissão do Sistema Financeiro
VI - Comissão da Ordem Econômica	Presidente: José Lins (PFL-CE) Vice-Presidente: Hélio Duque (PMDB-PR) Relator: Severo Gomes (PMDB-SP)	a - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
		b - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
		c - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
VII - Comissão da Ordem Social	Presidente: Edme Tavares (PFL-PB) Vice-Presidente: Hélio Costa (PMDB-MG) Relator: Almir Gabriel (PMDB-PA)	a - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
		b - Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
		c - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	Presidente: Marcondes Gadelha (PFL-PB) Vice-Presidente: José Elias Moreira (PTB-MS) Relator: Artur da Távola (PMDB-RJ)	a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
		b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
		c - Subcomissão da

		Família, do Menor e do Idoso
Comissão de Sistematização	Presidente: Afonso Arinos (PFL-RJ); Vice – Presidente: Aluizio Campos (PMDB-PB); Relator: Bernardo Cabral (PMDB-AM)	
Comissão de Redação	Presidente: Ulysses Guimarães (PMDB-SP); Vice – Presidente: Afonso Arinos (PSDB-RJ); Relator: Bernardo Cabral (PMDB-AM)	

**APÊNDICE C – QUADRO 03: COMPOSIÇÃO DAS MESAS DAS SUBCOMISSÕES MENCIONADAS NO TRABALHO**

<p>Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais</p>	<p><b>Presidente:</b> Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE)  <b>1º Vice-Presidente:</b> Orlando Pacheco (PFL-SC)  <b>12º Vice-Presidente:</b> Uldurico Pinto (PMDB-BA)  <b>Relator:</b> Lysâneas Maciel (PDT-RJ)</p>
<p>Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias</p>	<p><b>Presidente:</b> Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE)  <b>1º Vice-Presidente:</b> Orlando Pacheco (PFL-SC)  <b>2º Vice-Presidente:</b> Uldurico Pinto (PMDB-BA)  <b>Relator:</b> Lysâneas Maciel (PDT-RJ)</p>
<p>Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais</p>	<p><b>Presidente:</b> Antonio Mariz (PMDB-PB)  <b>1º Vice-Presidente:</b> Lúcia Braga (PFL-PB)  <b>2º Vice-Presidente:</b> Antônio Câmara (PMDB-RN)  <b>Relator:</b> Darcy Pozza (PDS-RS)</p>
<p>Subcomissão do Poder Executivo</p>	<p><b>Presidente:</b> Albérico Filho (PMDB-MA)  <b>1º Vice-Presidente:</b> Vivaldo Barbosa (PDT-RJ)  <b>2º Vice-Presidente:</b> César Cals Neto (PDS-CE)  <b>Relator:</b> José Fogaça (PMDB-RS)</p>
<p>Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas</p>	<p><b>Presidente:</b> Benito Gama (PFL-BA)  <b>1º Vice-Presidente:</b> Mussa Demes (PFL-PI)  <b>2º Vice-Presidente:</b> José Maria Eymael (PDC-SP)  <b>Relator:</b> Fernando Bezerra Coelho</p>

	(PMDB-CE)
Subcomissão do Sistema Financeiro	<p><b>Presidente:</b> Cid Sabóia de Carvalh (PMDB-CE)</p> <p><b>1° Vice-Presidente:</b> Divaldo Suruagy (PFL-AL)</p> <p><b>2° Vice-Presidente:</b> Sérgio Werneck (PMDB-MG)</p> <p><b>Relator:</b> Fernando Gasparian (PMDB-SP)</p>
Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica	<p><b>Presidente:</b> Delfim Netto (PDS-SP)</p> <p><b>1° Vice-Presidente:</b> Afif Domingos (PL-SP)</p> <p><b>Relator:</b> Virgildásio de Senna (PMDB-BA)</p>
Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos	<p><b>Presidente:</b> Geraldo Campos (PMDB-DF)</p> <p><b>1° Vice-Presidente:</b> Osmar Leitão (PFL-RJ)</p> <p><b>2° Vice-Presidente:</b> Edmilson Valentim (PC do B-RJ)</p> <p><b>Relator:</b> Mário Lima (PMDB-BA)</p>
Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente	<p><b>Presidente:</b> José Elias Murad (PTB-MG)</p> <p><b>1° Vice-Presidente:</b> Fábio Feldmann (PMDB-SP)</p> <p><b>2° Vice-Presidente:</b> Maria de Lourdes Abadia (PFL-DF)</p> <p><b>Relator:</b> Carlos Mosconi (PMDB-MG)</p>
Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso	<p><b>Presidente:</b> Nelson Aguiar (PMDB-ES)</p> <p><b>1° Vice-Presidente:</b> Roberto Augusto (PTB-RJ)</p> <p><b>2° Vice-Presidente:</b> Antonio Salim Curiati (PDS-SP)</p> <p><b>Relator:</b> Eraldo Tinoco (PFL-BA)</p>

**APÊNDICE D – QUADRO 04: EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE VOTAÇÃO DE TÓPICOS SELECIONADOS DURANTE O PROCESSO CONSTITUINTE BRASIL (1987-1988)**

	1º Regimento Interno				2º Regimento Interno
<b>Tema</b>	<b>Sub-comissões</b>	<b>Comissões Temáticas</b>	<b>Cabral II (Sistematização)</b>	<b>Projeto A (Sistematização)</b>	<b>Projeto B (plenário, 1º turno)*</b>
Data de publicação do documento	25/05/1987	15/06/1987	09/07/1987	11/1987	30/06/1988
Direito de voto aos 16 anos	Voto facultativo aos menores de 18 anos	Voto facultativo aos menores de 18 anos	Facultativo para analfabetos e maiores de 70, os menores de 18 não são mencionados	Voto facultativo aos menores de 18 anos	Voto facultativo aos menores de 18 anos
Regime de governo	República	República	República	República	República
Reeleição Presidencial	Vedada	Vedada	Vedada	Vedada	Vedada
Licença-maternidade	Licença remunerada à gestante de no	Licença remunerada à gestante, antes e	Licença remunerada à gestante sem	Licença remunerada à gestante, sem	Licença remunerada à gestante, sem

	mínimo 120 dias	depois do parto, por período não inferior a 120 dias	prejuízo do emprego e do salário, nos termos da lei	prejuízo do emprego e do salário, com duração mínima de 120 dias	prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias
Licença-paternidade	Não mencionada	Não mencionada	Não mencionada	Não mencionada	Licença-paternidade, nos termos fixados em lei
Unicidade sindical	Apenas uma organização sindical, representativa de categoria profissional ou econômica, por base territorial	Apenas uma organização sindical, representativa de categoria profissional ou econômica, por base territorial	Mais de uma entidade pode ter interesse em representar a categoria, mas somente uma terá direito à representação nas convenções coletivas, Conforme a lei	Apenas uma organização sindical, representativa de categoria profissional ou econômica, por base territorial, não podendo ser inferior a um município	Apenas uma organização sindical, representativa de categoria profissional ou econômica, por base territorial, a ser definida pelos representados, não inferior a um município
Imposto sobre fortunas	Sempre que possível	Por princípio, os	Sempre que possível	Compete à União instituir	Compete à União instituir

	<p>vel, terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte</p>	<p>impostos terão caráter pessoal e respeitarão a capacidade econômica do contribuinte</p>	<p>os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte</p>	<p>impostos sobre: VII - grandes fortunas, nos termos definidos em lei complementar</p>	<p>impostos sobre: VII - grandes fortunas, nos termos definidos em lei complementar</p>
<p>Limitação da taxa de juros</p>	<p>Não há menção no texto da subcomissão, apenas no do relator. Artigo suprimido por emenda em 18/05/87</p>	<p>Não mencionada</p>	<p>Não mencionada</p>	<p>Não mencionada</p>	<p>As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano</p>

Invocação da proteção de Deus	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Reconhecimento legal da união estável	Para efeito da proteção do estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher, como entidade familiar, a lei facilitará sua conversão em casamento	Para efeito da proteção do estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher, como entidade familiar, a lei facilitará sua conversão em casamento	Não mencionado	Não mencionado	Para efeito da proteção, do Estado, é reconhecida a união estável entre homem e mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento
Proibição da comercialização de sangue e derivados	Proibido qualquer tipo de comercialização de órgãos	É vedado todo tipo de comercialização de órgãos e tecidos humanos		A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção	A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção

	e tecidos humanos			de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplant e e pesquisa, vedado todo tipo de comercialização	de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplant e, pesquisa e bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização
--	-------------------	--	--	--	--

Fonte: Site da Câmara dos Deputados

**ANEXO A – QUADRO 01: EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE  
VOTAÇÃO DE TÓPICOS SELECIONADOS DURANTE O  
PROCESSO CONSTITUINTE BRASIL, 1987-1988**

		1º Regimento Interno		2º Regimento Interno	
	Subcomis- sões	Comis- sões Temáticas	Cabral II (Sistema- tização)	Projeto A (Sistema- tização)	Projeto B (plenário, 1º turno)*
<b>Data do documen- -to final</b>	25/5/ 1987	15/6/719 87	5/9/ 1987	18/11/ 1987	30/6/ 1988
Sistema de Governo	Semi-presiden- cial	Semi-Presiden- cial	Semi-presiden- cial (maior divisão de poder com primeiro ministro)	Semipresi- dencial (maior divisão de poder com primeiro ministro)	Presiden- cial
Mandato Presiden- cial	5 anos (Sarney 4)	5 anos (Sarney 4)	6 anos	5 anos (Sarney 4)	5 anos
Jornada de	Máximo de 40	Máximo de 40	Sem limites	Máximo de 44 horas	Máximo de 44 horas
Estabili- dade no Emprego	Depois de 90 dias de contra- tação	Depois de 90 dias de contrataçã o	Proteção por demissão imotivada a ser regulada por lei	Depois de 90 dias de contratação	Valor da indeniza- ção por demissão imotivada a
Direito à Greve	Sem restrições	Sem restrições	Sem restrições (garantia de serviços essenciais)	Sem restrições (garantia de serviços essenciais)	Serviços essenciais e servidores públicos serão regulados por lei

Reforma Agrária (Expropriação)	Critério de função social	Somente não produtivas	A ser determinado por lei ordinária	Todas propriedades sujeitas, exceto pequenas	Proibida expropriação terras produtivas
Monopólio Estatal	Petróleo (exploração e extração)	Petróleo (exploração e extração) + refinamento e transporte	Petróleo (exploração e extração)	Petróleo (exploração e extração) + comercialização só indústrias nacionais	(Comercialização a ser definido por lei) + telecomunicações
Restrições ao Capital Estrangeiro	Extração mineral; saúde	Extração mineral; saúde	Extração mineral	Extração mineral, saúde, comercialização petróleo	Extração mineral (a ser regulado por lei), saúde, contratos de risco

Fonte: Gomes, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582006000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582006000100008&script=sci_arttext)>. Acesso em: 27 dez. 2013.