

Dossiê

Partidos políticos, eleições e comportamento político-eleitoral no Brasil

Representação política na Assembleia Nacional Constituinte (1987-88): congruência entre preferências dos cidadãos e políticas aprovadas na Constituição

Yan de Souza Carreirão

Professor da Universidade Federal de Santa Catarina
yancarreira@uol.com.br

Débora Josiane de Carvalho de Melo

Bacharel em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina
debora.carvalhomelo@yahoo.com

Resumo: O trabalho analisa o grau de congruência entre as políticas aprovadas pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC – 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. Os debates e as políticas aprovadas foram analisados 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, partindo do pressuposto de que, em uma democracia representativa, os representantes devem aprovar políticas que não se devam afastar das preferências da maioria do eleitorado. A análise mostra que, pelo menos no que se refere aos temas para os quais foi possível encontrar dados de pesquisas de opinião, houve um grau de congruência significativo entre as preferências majoritárias do eleitorado e as políticas aprovadas pela ANC, com exceção dos temas institucionais, em que a congruência foi menor.

Palavras-chave: Representação política; congruência; Opinião pública; Assembleia Nacional Constituinte.

Abstract: This paper examines the degree of congruence between the policies adopted by the National Constituent Assembly (NCA – 1987-1988) and citizens’ preferences about 17 sub-themes expressed in surveys conducted in the same period. These sub-themes

were grouped under four themes, namely: institutional, labor, economic and financial, and moral issues. The debates and the 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. They are based on the assumption that in a representative democracy, the representatives should adopt policies that match the preferences of the majority of the electorate. The analysis shows that, at least with regard to the issues for which it is possible to find data on opinion polls, there was a significant degree of congruence between majority preferences of electorate and the policies adopted by NCA, with the exception of institutional issues, where congruence was lower.

Keywords: Political representation; congruence; public opinion; National Constituent Assembly.

Introdução

Há, nas últimas décadas, em âmbito internacional, um grande crescimento dos estudos sobre representação política, tanto na literatura voltada para a teoria política normativa quanto na que se dedica a estudos empíricos. No Brasil, há uma produção significativa relativa ao debate teórico-normativo e aos estudos empíricos relativos a formas de representação que envolvem diversos outros atores, fora das instituições mais formais da democracia representativa, acompanhando um rico processo de formulação de variadas experiências de institucionalização da participação política.¹ No que respeita a estudos empíricos relativos às instituições mais centrais da democracia representativa, uma produção importante tem se aproximado, de alguma forma, do tema da representação.² Embora essa produção elucide aspectos relevantes das preferências políticas ou do posicionamento ideológico dos representantes, ou de sua produção legislativa, a verdade é que sabemos muito pouco sobre o grau em que nossos parlamentares efetivamente “representam” o eleitorado brasileiro. Não temos respostas para algumas perguntas centrais: em que medida há congruência entre as preferências dos cidadãos e as dos representantes, em relação a diferentes políticas públicas? As políticas efetivamente aprovadas no âmbito do Legislativo estão em concordância com as opiniões da maioria dos cidadãos?

1 Este trabalho foi desenvolvido no âmbito de projeto de pesquisa apoiado pelo CNPq com Bolsa de Produtividade. Avritzer, 2000 e 2007; Gurza Lavalle e Insunza Vera, 2011; Houtzager e Gurza Lavalle, 2010; Lüchmann, 2007 e 2011; Miguel, 2003, 2005, 2011, entre outros.

2 Kinzo, 1990; Figueiredo e Limongi, 1999 e 2008; Ames, 2001; Lemos, 2001; Leoni, 2002; Rodrigues, 2002; Carvalho, 2003; Ricci, 2003; Roma, 2006; Tarouco, 2007 e 2011; Zucco, 2011; Ames, Pereira e Rennó, 2011; Melo e Câmara, 2012; Barros et al., 2012; Tarouco e Madeira, 2013, entre outros.

Questões como essas são tratadas por uma significativa literatura produzida nos últimos 50 anos - especialmente nos Estados Unidos e na Europa -, a partir de um dos enfoques possíveis de análise empírica sobre representação política no âmbito das instituições formais: o dos estudos de “congruência política”. Sob essa denominação podem ser incluídas análises que buscam verificar em que medida ocorre uma correspondência (congruência) entre preferências dos cidadãos em relação a políticas e: (a) as preferências políticas dos representantes, ou (b) as posições dos partidos sobre políticas públicas, expressas em seus manifestos, ou (c) as políticas efetivamente aprovadas pelo legislativo ou implementadas pelo Executivo.³ A ideia central que norteia e justifica esses estudos é a de que na democracia representativa espera-se que os representantes sejam “responsivos” às preferências, opiniões, ou interesses dos cidadãos.⁴

No que se refere especificamente aos estudos de “congruência política”, há uma escassez de análises empíricas no país. Este artigo – tomando como referência tal abordagem – visa contribuir para minimizar essa escassez, através da análise do trabalho desenvolvido entre 1987 e 1988 pela Assembleia Nacional Constituinte, cujo resultado representa um marco no processo de redemocratização do país.

A fim de conhecer quais as preferências dos eleitores, foram selecionadas todas as questões de pesquisas de opinião realizadas entre 1987 e 1988 que faziam referência aos temas em debate na Constituinte a que foi possível ter acesso.⁵ As opiniões dos eleitores em relação a esses temas foram comparadas com o texto final aprovado na Constituição (relativo a esses mesmos temas).

A primeira seção do trabalho apresenta alguns dos tópicos presentes na literatura internacional sobre congruência política que são relevantes para guiar a análise empírica. Na seção seguinte, situamos brevemente o contexto no qual foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, bem como descrevemos a forma de organização dos trabalhos. A seguir, após a apresentação dos dados utilizados e da metodologia

3 Há diferenças no interior desse conjunto de trabalhos, que são chamados também por diversos nomes: estudos de “correspondência” (Weissberg, 1978); “policy congruence” (Powell, 2000); “policy representation” (Miller et al., 1999); “policy responsiveness” (Sulkin, 2005), “ideological congruence” (quando a base para a comparação são as posições numa escala esquerda-direita), “opinion-policy research” (Holmberg, 2011) etc. A expressão “policy congruence” parece ser a mais comumente utilizada na literatura.

4 Segundo Dahl (1989: 95), por ex., “a more reasonable justification for democracy (...) is that, to a substantially greater degree than any alternative to it, a democratic government provides an orderly and peaceful process by means of which a majority of citizens can induce the government to do what they most want it to do and to avoid doing what they most want it not to do”.

5 A busca de dados foi feita junto ao Banco de Dados do Cesop (Centro de Estudos de Opinião Pública), da Unicamp.

empregada, desenvolve-se a análise. Nas Considerações Finais fazemos um balanço mais sistemático dos principais achados da análise.

Alguns elementos do debate teórico sobre representação

Foge ao escopo deste trabalho tentar resenhar o volumoso debate teórico-normativo sobre o conceito de representação. Alguns elementos desse debate, porém, são importantes para iluminar certas diferenças entre concepções de representação, de forma a sustentar a escolha feita por uma dessas concepções, por sua maior adequação ao tipo de trabalho empírico aqui realizado.

Como já nos mostrou Pitkin (1967), há na literatura uma variedade de concepções de representação. A autora começa sua obra apontando o que chama de visões formalistas da representação. Uma primeira é a de representação como autorização. Na versão hobbesiana: um representante é alguém que é autorizado, em determinado momento, por alguém a agir em nome dele. Após ser autorizado, tudo que o representante fizer é representação. Os representados são responsáveis pelas decisões tomadas por seus representantes. Há versões contemporâneas desse tipo de concepção, que é caracterizada pelo fato de que se concentra nas formalidades dessa relação, definindo-a em termos de uma transação que ocorre antes da representação efetivamente começar. Uma segunda concepção formalista de representação está associada à noção de *accountability*, em que representação é definida pelo fato de o representante ser submetido a prestar contas de suas ações àqueles que ele representa.

Pitkin afirma que essas concepções nos dizem algo sobre a representação, mas que é necessário complementá-las com outras; em relação a estas, uma grande divisão operada por esta autora é a que separa as concepções de representação como *standing for* (se colocar no lugar de alguém), das concepções de representação como *acting for* (agir em nome de alguém). Dentre as concepções de representação como *standing for*, Pitkin menciona as concepções simbólica e descritiva da representação. Quanto à primeira: símbolos podem “representar”, fazer presente algo que está ausente. Chefes de estado podem “representar” a unidade da nação. A atividade relevante não é a de agir pelos outros, mas a de fazer o povo acreditar no símbolo, aceitar o líder como seu representante simbólico. Já a ideia central em concepções descritivas de representação

é a de que um corpo representativo deve se assemelhar ao (corpo) que ele representa, refletindo-o sem distorções. Uma verdadeira representação acontece quando a composição da legislatura corresponde acuradamente àquela da nação como um todo. Os defensores desse tipo de representação estão interessados no que os representantes fazem. Mas eles se preocupam com a composição porque esperam que esta determinará a forma como os representantes irão agir. A ênfase é na presença (estar presente), na voz (ser ouvido). É principalmente a partir dessa preocupação que se enquadram trabalhos que buscam ampliar a representação de minorias (mulheres, negros, indígenas), de forma que a porcentagem de representantes pertencentes a esses grupos seja proporcional a seu peso na população (Williams, 1998, Phillips, 2001, Young, 2006, entre outras).

De outro lado, Pitkin desenvolve um amplo mapeamento das noções que aparecem na literatura quando o que está em jogo são concepções de representação como “agir em nome de alguém” (*acting for*). Sem pretender refazer todo o percurso da autora, destacamos aqui a concepção de representação política proposta pela própria Pitkin no último capítulo de seu livro:

representação significa agir no interesse dos representados, em uma maneira responsiva a eles. O representante deve agir de forma a que não haja conflito com o representado sobre o que deve ser feito e, caso isso ocorra, deve buscar uma explicação para isso. Ele não deve estar persistentemente em desacordo com os desejos (*wishes*) de seus representados, sem uma boa razão para o desacordo em termos do interesse desses últimos; sem uma boa explicação de por que seus desejos não estão em acordo com seu interesse (Pitkin, 1967: 209-210).

Representação política como congruência entre políticas públicas e preferências dos eleitores⁶

Embora a análise do fenômeno da representação exija atenção a diversos aspectos, é essa última concepção que tomaremos como referência, dado que é a mais próxima do tipo de estudo empírico que será realizado. A relação entre *interesse(s)* e *desejos (opiniões ou preferências)* dos eleitores, no entanto, não é simples, como nos mostram

⁶ Essa seção é baseada, em boa medida, em trabalho anterior (Carreirão, 2013) de revisão da literatura, onde essa discussão é bem mais detalhada.

Manin, Przeworski e Stokes, quando discutem os conceitos de representação, responsividade e *accountability*. Estes autores, partindo de definição próxima à de Pitkin, afirmam que *representar* é “agir no melhor *interesse* do público” (Manin, Przeworski & Stokes, 1999: 2). Do ponto de vista da prestação de contas (*accountability*), “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), mesmo que essas políticas não tenham sido aquelas prometidas na eleição anterior. De outro lado, um governo é *responsivo* se adota políticas que os cidadãos sinalizam como sendo as suas *preferidas*. O conceito de responsividade (*responsiveness*), então, supõe que os representantes tomam decisões considerando a emissão prévia de mensagens pelos cidadãos.⁷ Nem um governo responsivo nem um *accountable* precisam ser representativos. 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* (preferências) do público e, inversamente, pode ser não representativo mesmo que siga as preferências sinalizadas pelo público. Se as “instruções” dos eleitores são baseadas em pressupostos errados, então o governo pode traí-los de boa-fé, para alcançar seus melhores interesses (Manin, Przeworski & Stokes, 1999: 10-11).⁸

Nos estudos empíricos sobre representação, porém, o conceito de *representação* tende a se aproximar da noção de *responsividade*, que por sua vez é associada com a noção de *congruência política* (tal como definida mais acima) e não toma como base a ideia de *interesse* (dos cidadãos), e sim noções como as de *preferências*, *opiniões*, ou *desejos* (expressos). A eventual tensão entre *preferências* (ou *opiniões*) e *interesses*, que transparece a partir da discussão acima – virtualmente desaparece nessa literatura, dando lugar a uma investigação mais direta sobre a correspondência entre opinião pública⁹ e opiniões dos representantes (ou as políticas que estes aprovam).

⁷ Esses sinais podem incluir pesquisas de opinião, várias formas de ação direta (incluindo manifestações, campanhas etc.) e, durante as eleições, votos em determinadas plataformas (Manin et al., 1999: 9).

⁸ Para uma interessante discussão sobre as relações entre preferências, escolhas e interesses, bem como as relações entre interesses e perspectivas sociais (Young, 2006), ver Miguel (2011).

⁹ Embora a noção de opinião pública seja problemática e haja questionamentos importantes sobre o processo de formação dessa opinião, bem como sobre o uso das pesquisas de opinião como base para “medir” as opiniões do público (ver, por exemplo, Bourdieu, 1982; Champagne, 1998), a expressão *opinião pública* será utilizada aqui para representar as opiniões (ou preferências, termos que aqui serão usados de forma indistinta) agregadas de cidadãos em relação a determinados temas. É dessa forma simplificada que boa parte da literatura sobre congruência política define operacionalmente, como por ex., em

Seguimos aqui essa forma de operacionalizar a análise, utilizando as preferências (ou opiniões) dos eleitores, tal como captadas pelas pesquisas de opinião pública, de forma a compará-las com as políticas aprovadas pelos constituintes. Essa decisão, embora não desconsidere a eventual tensão que possa ocorrer entre os interesses dos eleitores e suas preferências manifestas (em pesquisas de opinião), busca evitar o problema de discutir quais são os “verdadeiros” interesses dos eleitores e o problema de definir quem é o melhor juiz para decidir quais são esses interesses (ver Pitkin, 1967: cap. 9 e Manin et al., 1999: 22-24). De toda forma, isso implica reconhecer certas limitações das conclusões quanto às motivações dos representantes, já que é possível que ao aprovar certas políticas públicas contrárias às preferências dos eleitores, os representantes podem julgar estar agindo em seu benefício. Portanto, se tomarmos uma noção de representação tal como aquela apresentada por Manin, Przeworski e Stokes (1999), mais do que avaliar o grau de “representatividade”, estaremos “medindo” o grau de “responsividade” dos representantes às preferências manifestas dos cidadãos.

Embora, como já mencionado, os estudos que englobamos sob o rótulo de “congruência política” sejam diversificados, nos interessam aqueles que buscam verificar em que medida ocorre uma congruência entre preferências dos cidadãos em relação a políticas e as políticas efetivamente aprovadas pelo Legislativo ou implementadas pelo Executivo. Uma breve incursão pela literatura pode ajudar a compreender os tipos de trabalhos desenvolvidos nessa perspectiva.

O trabalho que teve influência preponderante para o desenvolvimento desse campo foi o de Miller e Stokes (1963). Os autores compararam as opiniões dos cidadãos com as opiniões e votos dos seus representantes eleitos em um conjunto de distritos eleitorais nas eleições norte-americanas de 1958. Weissberg (1978) dirige uma crítica ao que denomina “perspectiva diádica” (comparação entre um legislador e “seu” eleitorado) que orientou o estudo de Miller e Stokes, propondo a perspectiva do que chama de “representação coletiva”, afirmando que a questão central seria se o Congresso como instituição representa o povo americano como um todo. A comparação, portanto, deve-se dar entre a opinião majoritária no eleitorado e as políticas aprovadas no Congresso.

Seguindo o modelo proposto por Weissberg, pesquisas como as de Page e Shapiro (1983) e Monroe (1979 e 1998) analisaram, também no contexto dos Estados Unidos,

Stimson et al. (1995: 543): “public opinion is the global policy preference of the American electorate”.

a congruência entre a direção das mudanças nas preferências dos cidadãos quanto a políticas e a 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”; além disso, mostraram que havia maior congruência nos assuntos de maior saliência para o eleitorado.¹⁰ O estudo de Monroe (1998) 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 em estudo semelhante sobre o período 1960-1974 (Monroe, 1979).

Vários trabalhos posteriores tentaram melhorar o desenho de pesquisa analisando séries históricas mais amplas de opiniões dos cidadãos em relação às questões políticas (verificando ao longo do período de estudo todas as mudanças nas políticas correspondentes a essas questões), incorporando a noção de “representação dinâmica”. Esse tipo de análise tem tido um desenvolvimento mais acentuado em período recente.¹¹ Outro desenvolvimento importante ocorre com a realização de estudos comparados envolvendo vários países, o que se vai tornando mais comum à medida que aumenta a disponibilidade de bases de dados adequadas, a partir de projetos como Comparative Studies of Electoral Systems (CSES), World Values Survey; Eurobarômetro, Latinobarômetro, LAPOP/Barômetro das Américas etc.¹²

O contexto e o funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte

Sem pretender discutir o processo de transição democrática, cabe assinalar alguns aspectos do processo de convocação e funcionamento da Assembleia Constituinte, de forma a situar o contexto em que as decisões foram tomadas. A Constituição anterior fora promulgada em 1967, sob a égide do regime autoritário. Em junho de 1985 o presidente

10 Propõem como medidas de saliência de um tema, o número de vezes que a pergunta foi repetida e a quantidade de respostas “não sei”, “não tenho opinião”, pois, quando há poucas respostas desse tipo, é porque haveria interesse em expressar a opinião em relação a um assunto (relevante).

11 Stimson, MacKuen e Ericson (1995), Erikson, MacKuen e Stimson (2002), Andeweg (2011) e Holmberg (2011), são exemplos desse tipo de desenho de pesquisa aplicado a um só país.

12 Exemplos de estudos desse tipo, numa perspectiva “estática” de representação, são os de Huber e Powell (1994), Powell (2000), McDonald et al. (2004), Brooks e Manza (2007); Dalton (2008), Golder e Stramski (2010), Dalton et al. (2011), Rorschneider e Whitefield (2012), entre outros. Por fim, há uma produção que analisa dados comparados de vários países em uma perspectiva “dinâmica” (Holmberg, 1999; Soroka e Wlezién, 2010; Dalton et al., 2011; Budge et al., 2012).

Sarney enviou ao Congresso Nacional a proposta de convocação da Constituinte, resultando daí 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. Sarney publicou também o Decreto nº 91.450, que instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que tinha como objetivo “desenvolver pesquisas e estudos fundamentais no interesse da nação brasileira”, mas acabou transcendendo seu objetivo ao elaborar um anteprojeto constitucional que foi entregue ao presidente da República em setembro de 1986. O anteprojeto foi, contudo, tratado como relatório e 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. 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. Após muitas discussões sobre a organização dos trabalhos, alcançou-se um consenso sobre uma proposta 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 – presidida pelo senador Afonso Arinos de Melo Franco e tendo como relator o deputado Bernardo Cabral – tornou-se a mais poderosa, com extrema influência política na condução do anteprojeto.

Em 26 de fevereiro de 1987 ocorreu a eleição da mesa permanente da ANC.¹³ 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. Em 25 de maio

13 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. Para maiores detalhes sobre a composição das comissões e o processo decisório no âmbito da Constituinte, ver Melo (2014).

encerraram-se os trabalhos das subcomissões, as quais entregaram seus relatórios aos relatores das comissões temáticas, cujo trabalho terminou 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, bem como “o desalinho de sua linguagem, a pobreza, a fragilidade da redação constitucional, a presença de algumas regras absurdas ou confusas”.

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 mil 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 – o chamado “Centrão”, grupo suprapartidário de “caráter manifestamente conservador”, segundo Bonavides e Andrade (2004, p. 464) – insatisfeito com o trabalho da Comissão de Sistematização e que passou a propor uma reforma regimental. Essa reforma se efetivou na sessão de 3 de dezembro de 1987, tendo o substitutivo ao primeiro Regimento, de autoria do deputado Roberto Cardoso Alves, sido aprovado por 290 votos a favor e apenas 16 contra (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. Desde então, o grupo não teve a coesão dos primeiros dias, e as votações do primeiro turno ocorreram até 30 de junho de 1988 (Bonavides; Andrade, 2004).

O segundo turno de votação seguiu após 27 de julho de 1988 em um ritmo bastante acelerado, embora houvesse 1.744 destaques para votação, de modo que a tarefa pôde 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 dos cidadãos no processo de elaboração. Outras características a serem destacadas foram a ampla cobertura jornalística efetivada pelos órgãos de comunicação e a grande movimentação de grupos de interesse – prefeitos, governadores, empresas, sindicatos (patronais e de trabalhadores), categorias profissionais, as mais diversas igrejas, servidores públicos etc. – que buscaram influenciar as posições dos constituintes. Embora se possa dizer que havia um predomínio de parlamentares conservadores (Kinzo, 1990; Bonavides & Andrade, 2004), o texto final, porém, não materializou esse predomínio, resultando numa Constituição bem mais “progressista” do que o perfil ideológico da maioria permitiria prever.

Metodologia e base empírica

Para analisar a congruência entre as opiniões dos eleitores e as políticas aprovadas no texto constitucional de 1988, foram percorridos dois caminhos. Em um percurso, foram identificadas as pesquisas de opinião realizadas no Brasil entre 1987 e 1988 e disponíveis no site do Cesop (Centro de Estudos da Opinião Pública/ Unicamp), as quais tratassem de temas discutidos e votados pela ANC. A escolha desse período deve-se ao fato de que não há, nas fontes consultadas, pesquisas de opinião nacionais para os anos anteriores que abordem esses temas.

Foi possível coletar dados referentes a um conjunto de 35 questões em 13 pesquisas, envolvendo 17 subtemas e 4 grupos temáticos: temas institucionais, trabalhistas,

econômicos e financeiros e morais.¹⁴ Nos temas institucionais, as questões dizem respeito ao direito de voto aos jovens de 16 anos, sistema de governo, regime de governo, duração dos mandatos dos presidentes (Sarney e futuros presidentes) 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 e financeiros 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, ao reconhecimento legal da união estável e à proibição da comercialização de sangue e derivados. Essas questões foram selecionadas por serem as únicas incluídas nas pesquisas de opinião do período (formuladas de maneira a serem comparáveis a decisões na ANC); não houve outro critério além desse. Todas as pesquisas utilizadas estão listadas no Quadro Anexo 1.

Nosso trabalho, por se referir a um único país e a um momento específico do tempo (1987-88), não permite análise de séries longitudinais, nem é, obviamente, um estudo comparado. Irá aproximar-se mais do tipo de trabalho realizado por Page e Shapiro e por Monroe (mencionados anteriormente). Uma das limitações importantes do trabalho é o fato de que das 13 pesquisas analisadas, apenas três são de âmbito nacional; as demais compreendem apenas as principais capitais e não todo o território brasileiro. O que minimiza os problemas que poderiam advir dessa limitação é que, ao comparar as opiniões dos eleitores das capitais e das outras regiões numa pesquisa de abrangência nacional, observa-se que não há diferença significativa entre essas opiniões.¹⁵ Mais à frente serão mencionados outros elementos que também contribuem para minimizar o problema.

Quando possível, os dados referentes às opiniões acerca dos temas foram desagregados segundo algumas variáveis relativas aos eleitores, a fim de verificar se havia alguma variação significativa nas opiniões de diferentes grupos, principalmente quanto

14 Para alguns temas há questões que foram feitas em mais de um *survey*, por isso há 35 questões e 17 temas.

15 Em duas das pesquisas de caráter nacional (Ibope, julho e agosto de 1987), não há uma variável identificando eleitores das capitais e do interior. Na outra pesquisa nacional (Ibope, março de 1987), comparamos as opiniões desses dois grupos de eleitores em relação a várias questões da pesquisa, inclusive as que não eram referentes à constituinte, de forma a verificar se havia diferenças significativas entre as opiniões dos eleitores das capitais e do interior. Em questões mais ideologizadas, há uma tendência um pouco maior de as opiniões dos eleitores das capitais serem mais críticas (por ex., quanto ao papel dos sindicatos e à relação entre empresários e empregados). Há uma tendência, também, de um percentual de não respostas um pouco menor, entre eleitores das capitais. Mas, na maioria dos casos, não houve diferenças significativas entre eleitores das capitais e do interior.

à renda e escolaridade (ou, quando não havia essas informações, somente à idade e/ou ao sexo). Algumas pesquisas dispunham de dados sobre preferência partidária e avaliação do governo, o que contribuiu para a análise de alguns temas, como a duração do mandato presidencial, por exemplo.

Em outro percurso, foram identificadas, no texto original da Constituição de 1988, as decisões da Assembleia Constituinte em relação a cada tema para o qual houvesse pelo menos uma pergunta em pesquisas de opinião e analisamos se eram congruentes ou não com a opinião expressa nas pesquisas pela maioria dos entrevistados. Nessa análise foi considerada a data das votações, tentando comparar com a data das pesquisas para identificar melhor uma possível influência da opinião pública no resultado das votações. A fonte para fixar as datas de votação, além de pesquisa nos anteprojetos e projetos de cada fase do processo constituinte, foi (para alguns temas) Gomes (2006).

Análise dos dados: o debate dos temas, as votações e a opinião pública

Esta seção apresenta 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. As 35 questões, selecionadas de 11 pesquisas de opinião, correspondiam aos critérios estabelecidos. Essas questões foram agrupadas em temas, para fins comparativos. Algumas foram repetidas ao longo de 1987 e 1988, enquanto outras figuraram apenas uma vez nas pesquisas. A análise obedeceu à seguinte ordem temática: questões referentes a temas institucionais, à legislação trabalhista, a temas econômicos e financeiros e, finalmente, temas morais, e ofereceu 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 Assembleia Nacional Constituinte.

1. Temas institucionais

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,

ao sistema e ao regime de governo, à duração do mandato presidencial e à reeleição presidencial.

1.1. Direito ao voto aos 16 anos

Na constituição anterior, de 1967, o voto era obrigatório aos 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, de autoria de vários constituintes, foi discutida no âmbito da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. A argumentação favorável à concessão do direito aos jovens a partir dos 16 anos fundamentava-se na afirmação de que, com essa idade, um cidadão tem todo o conhecimento da vida nacional e de seus direitos políticos, além do que, essa medida traria a possibilidade de renovação das elites políticas brasileiras e aumentaria o contingente de votos da juventude (BRASIL, 1987a, p. 30). 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. 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.

Embora aprovado na subcomissão e na comissão, o direito de voto para os jovens de 16 e 17 anos foi omitido no substituto II do relator da Comissão de Sistematização (Cabral II) e reconsiderado em plenário através da emenda proposta pelo deputado Hermes Zanetti. Portanto, na votação final, com maioria de 355 dos 491 votos¹⁶, 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.

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 1 e mostram que o eleitorado das principais capitais brasileiras estava

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

dividido quanto ao direito de voto aos jovens de 16 e 17 anos, em 1988. Já em novembro de 1987, a proposta havia sido incluída no 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 pequena maioria contra aquele direito (50,8% x 46,9%). E essa tendência se acentua em setembro: 52,6% contra e 42,5% a favor.

Tabela 1: Opinião dos eleitores sobre direito de voto para jovens (16 e 17 anos) (%)

Opinião (direito de voto 16/17 anos)	DAT/CAP88. JAN-0007017	DAT/CAP88. JUL-00100	DAT/CAP88. SET-00108
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
Total (n)	(5228)	(4560)	(5377)

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

Verifica-se, então, que quando votaram no 1º turno, os constituintes foram congruentes com a opinião majoritária do eleitorado, segundo a única pesquisa disponível até ali (a de janeiro de 1988). Mas, quando votaram o texto final da Constituição, em 22 de setembro de 1988, aprovaram o direito (facultativo) de voto aos eleitores de 16 e 17 anos, em oposição ao que pensava a maioria dos eleitores brasileiros àquela altura.¹⁸ Ressalta-se que se trata de um tema com significativa divisão do eleitorado, além de ter havido mudança da opinião majoritária dos eleitores ao longo do período de ANC. 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.¹⁹ O texto da Constituição, portanto, acabou por representar melhor aqueles primeiros.

17 A identificação das pesquisas segue o padrão do banco de dados do Cesop, de onde foram obtidas: instituto de pesquisa; universo; ano; mês; número da pesquisa naquele banco de dados. Ex.: DAT/CAP88 - JAN-0070: Inst. Pesq.: *Datafolha*; universo: 10 capitais brasileiras; data: janeiro/1988; pesquisa nº 0070.

18 A última pesquisa do *Datafolha* nas capitais teve seu campo terminado em 9 de setembro e seus resultados já eram conhecidos antes da votação do texto final da ANC (no dia 22 de setembro).

19 Faremos menção a dados desagregados segundo características dos eleitores apenas quando as diferenças entre as categorias forem estatisticamente significativas. Não serão apresentadas tabelas relativas a essa desagregação, para não sobrecarregar o texto. Utilizamos a expressão "eleitores do partido X" como economia de linguagem, para nos referirmos a "eleitores com preferência partidária pelo partido X".

1.2. Sistema de governo (presidencialismo x parlamentarismo)

Desde o início da República, houve apenas uma interrupção no funcionamento do sistema presidencialista, no Brasil, 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 de governo ideal para o Brasil.²⁰

Na ANC, na Subcomissão do Poder Executivo, ganhava força a ideia de um sistema misto que combinasse características de ambos os modelos, parlamentarista e presidencialista. Prevaleceu na subcomissão uma proposta parlamentarista, que na Comissão da Organização dos Poderes passou por algumas alterações, mas continuou configurando um sistema híbrido.

Na Comissão de Sistematização, houve novamente discussões em torno do tema, mas ao final uma proposta de cunho parlamentarista prevaleceu na comissão de sistematização. 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. Os 559 constituintes na votação atingiram o quórum máximo. A emenda presidencialista 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”. Ao final, foi mantido o presidencialismo na Constituição, sendo previsto nas Disposições Transitórias o plebiscito para decidir sobre o tema em 1993.

Os dados da Tabela 2 mostram que houve mudanças importantes na opinião do eleitorado das principais capitais a respeito do sistema de governo entre outubro de 1987 e maio de 1988. O parlamentarismo era a opção da maioria do eleitorado na primeira pesquisa, de outubro de 1987, quando o tema já fora discutido e votado tanto nas comissões como nas subcomissões e na comissão de sistematização, mas ainda não ocorrera a votação final e as opiniões dos próprios constituintes ainda não estavam

20 Já antes da instalação da ANC houve controvérsias. Segundo Rogério (2007), Afonso Arinos – presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais criada pelo presidente Sarney em 1985 – teria afirmado em livro que o anteprojeto elaborado por essa comissão não foi encaminhado à Constituinte pelo presidente porque previa um sistema de governo misto. Ainda que fosse uma proposta híbrida e tivesse tendência mais presidencialista, o repúdio do presidente à opção parlamentarista teria feito com que desconsiderasse o trabalho daquela comissão.

bem estabelecidas. Todas as votações até o fim de 1987 foram na direção de um sistema híbrido, semipresidencialista, que não figurava como opção de resposta nas pesquisas. Na segunda pesquisa, 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, foi o presidencialismo que obteve maior adesão do eleitorado.

Tabela 2: Opinião dos eleitores sobre sistema de governo (%)

Opinião sobre sistemas de governo	DAT/CAP87. OUT- 00048	DAT/CAP87. NOV- 00058	DAT/CAP88. JAN- 00070	DAT/CAP88. MAI- 00083
Presidencialismo ⁽¹⁾	36,8	45,5	37,9	38,5
Parlamentarismo	41,7	35,2	39,6	54,6
Outras respostas ⁽²⁾	21,5	19,3	22,5	6,9
Total (n)	(5209)	(4763)	(5228)	(4129)

Fonte: Datafolha. (1) Na primeira pesquisa, as opções de resposta eram: a) "Presidencialismo"; b) "Parlamentarismo"; nas duas seguintes: a) "Do presidencialismo, que é o sistema atual, em que o presidente é o único chefe do governo e escolhe os Ministros do Estado"; b) "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: a) "O presidente da República escolhe os ministros de Estado e exerce sozinho a chefia do governo"; b) "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". (2) Indiferente, não sabe, outra resposta (nenhum dos dois, meio-termo).

Na terceira pesquisa, observa-se uma divisão na opinião do eleitorado, com percentuais bem distribuídos entre os dois sistemas e um percentual elevado sem um posicionamento. Na última pesquisa, quando a votação da emenda presidencialista do primeiro turno já havia acontecido, o parlamentarismo passou a ser a opção preferida pelo eleitorado. Tratou-se de um tópico 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 a última pesquisa, porém, perceberemos uma incongruência política entre a opinião da maioria do eleitorado e a decisão dos constituintes, uma vez que esses aprovaram o presidencialismo como sistema de governo.

1.3. Forma de governo (república x monarquia)

Embora pareça um tema consensual, a opção pelo regime republicano não foi totalmente sem divergência na ANC. Discursos em defesa da monarquia, no entanto, não aparecem nos debates das comissões e subcomissões, apenas na Comissão de

Sistematização.²¹ Mesmo o constituinte Cunha Bueno (PDS-SP), principal defensor da monarquia, não chegou a apresentar uma emenda propondo a adoção desse regime na Constituição. Propôs somente que fosse realizado um plebiscito para que o povo escolhesse o regime de governo e para que a mudança do regime na Constituição fosse possível. Em 2 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 sobre sistema e forma de governo (BRASIL, 1988a, p. 97). Embora houvesse manifestações contrárias à realização do plebiscito, a emenda foi aprovada e constou no Ato das disposições constitucionais transitórias.

Acerca do tema, há apenas uma questão nas pesquisas do banco do Cesop, feita pouco depois da promulgação da Constituição. A Tabela 3 mostra que a opinião majoritária do eleitorado era favorável à escolha da República como regime de governo do Estado brasileiro.

Tabela 3: Opinião dos eleitores sobre forma de governo (%)

Opinião sobre o regime de governo	DAT/CAP88.DEZ-00124
A monarquia	21,1
A república	59,7
Outras respostas ⁽¹⁾	19,2
Total (n)	(5408)

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

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 o do sistema de governo. A duração do mandato presidencial foi discutida na Subcomissão do Poder Executivo, ligada à Comissão da Organização dos Poderes. E o tema foi especialmente controvertido em razão da situação política do país, com a reabertura democrática e

21 Em apoio à causa monarquista, Fernando Batista Bolzoni, membro do Instituto Brasileiro de Estudos Monárquicos, manifestou seu apoio à emenda proposta por Cunha Bueno (PDS-SP), argumentando: “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, 1987d, p. 437).

a previsão de eleições. Embora alguns constituintes tenham tentado separar os dois temas (mandato dos futuros presidentes e de Sarney), a discussão do primeiro acabou sendo contaminada pela do segundo. E o governo fez uma pressão fortíssima para que o mandato definido para Sarney pela Constituição em vigor, de cinco anos, não fosse encurtado.

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. Na Comissão de Sistematização, o segundo substitutivo do relator previa um mandato de seis anos para os presidentes, inclusive o de Sarney. 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. Em 22 de março de 1988, a medida foi votada em plenário, em primeiro turno, juntamente com o sistema de governo, sendo aprovado o mandato de cinco anos para os futuros presidentes e também para Sarney, o que foi mantido no texto final, promulgado em outubro de 1988.

Pode-se ver na Tabela 4 que nas pesquisas feitas em dois momentos diferentes (março de 1987 e maio de 1988) e com universos diferentes (eleitores brasileiros e das maiores capitais, respectivamente), um percentual majoritário apoiava um mandato presidencial de quatro anos ou menos (61% e 64%, respectivamente).²²

Tabela 4: Opinião dos eleitores sobre duração de mandato de futuros presidentes (%)

Opinião sobre a duração do mandato presidencial	IBOPE/ BRASIL87. MAR-00014	DAT/CAP88. MAI-00083
Quatro anos ou menos	61,0	64,0
Cinco anos	7,1	17,0
Seis anos ou mais	18,0	10,9
Outras respostas ⁽¹⁾	13,9	8,1
TOTAL (n)	(5000)	(4129)

Fontes: Ibope e Datafolha. (1) Não se aplica, não sabe, não opinou, outras respostas.

²² As diferenças entre as tendências das duas pesquisas acompanharam aquelas mencionadas na Nota 15: entre eleitores das capitais, as opiniões foram um pouco mais críticas (percentual um pouco maior dos que queriam quatro anos ou menos) e o percentual de não respostas foi um pouco menor. Mas as diferenças entre eleitores do conjunto do país, na pesquisa de março de 1987 e os das capitais, em maio de 1988, também não foram substantivas.

Assim, houve incongruência política entre a opinião majoritária dos eleitores e a resolução da ANC, visto que esta aprovou uma duração de cinco anos do mandato presidencial.²³

Quanto à duração do mandato de Sarney, a Tabela 5 reúne o resultado de sete pesquisas de opinião, realizadas entre março de 1987 e março de 1988.

Tabela 5: Opinião dos eleitores sobre a duração do mandato de Sarney (%)

Duração mandato de Sarney	IBO/ BR/87 MAR-0014	IBO/ BR87. JUL-00035	IBO/ BR87. AGO-0043	DAT/ CAP87. OUT- 00048	DAT/ CAP87. NOV- 00056	DAT/ CAP88. JAN- 00070	DAT/ CAP88. MAR- 00077
4 anos ou – ⁽¹⁾	56,8	60,8	59,3	71,3	79,3	72,8	69,5
5 anos	5,3	10,1	15,3	13,0	11,2	15,1	22,4
6 anos ou +	25,6	16,5	18,1	11,3	5,0	7,2	*
Outras resp. ⁽²⁾	12,2	12,7	7,3	4,5	4,5	4,9	8,2
TOTAL (n)	(5000)	(4998)	(5000)	(5209)	(4996)	(5228)	(4837)

Fonte: *Datafolha* e Ibope. (1) Inclui opções como “só até final da ANC”, “diretas já”, “já deveria ter acabado”; (2) Não sabe, indiferente, não opinou; * Não havia a opção “6 anos ou mais” na pesquisa 0077.

Embora tenha havido variações, em todas as pesquisas o eleitorado (brasileiro e mais ainda o das capitais) era majoritariamente a favor de um mandato de no máximo quatro anos para o presidente Sarney, posição diferente da aprovada pela ANC (5 anos). Na realidade, como seu governo estava mal avaliado desde o final de 1986, após o Plano Cruzado II, que descongelou os preços logo após as eleições daquele ano, uma parte dos que foram enquadrados nessa categoria (“quatro anos ou menos”) respondiam à pergunta sobre a duração de seu mandato com as respostas: “já deveria ter acabado”, “diretas já”, ou “só até final da ANC”. Um fator importante na análise da opinião sobre a duração do mandato de Sarney é a avaliação do governo. A tendência geral (nas pesquisas em que havia simultaneamente questões sobre duração do mandato e avaliação de governo), como esperado, foi a de que quanto mais negativa a avaliação do governo, mais forte a opção por um mandato menos extenso.

²³ A Emenda Constitucional nº 5, de 7 de junho de 1994, reduziu para quatro anos o mandato presidencial.

1.5 Direito de reeleição aos presidentes

O direito à reeleição foi também bastante debatido na ANC. Na Subcomissão do Poder Executivo, foi aprovada a emenda que previa cinco anos de mandato, vedada a reeleição. Essa decisão foi respeitada na Comissão da Organização dos Poderes. Na Comissão de Sistematização, Nilton Friedrich (PMDB-PR), por exemplo, defendeu a reeleição para todos os chefes do executivo, com o argumento de que seria coerente tanto com a democracia experimentada em outros países quanto com o princípio de alternância do poder. De outro lado, para Celso Dourado (PMDB-BA), a aprovação da possibilidade de reeleição de prefeitos, governadores e presidentes, “abriria ampla possibilidade à corrupção, à distorção das administrações e ao desvio das verbas” (BRASIL, 1987d, p. 589). Por fim, a Comissão de Sistematização rejeitou o instituto da reeleição e o Plenário manteve essa decisão em primeiro turno (votação em 2 de março de 1988) e no texto final promulgado em outubro de 1988. Somente em 5 de junho de 1997, com a Emenda nº 16, foi incluído o instituto da reeleição 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, portanto, foi na direção contrária à expectativa expressa da maioria dos eleitores.

Tabela 6: Opinião dos eleitores sobre reeleição presidencial (%)

Direito de reeleição presidentes da República	DAT/CAP88.MAI-00083
Sim	53,7
Não	37,6
Outras respostas ⁽¹⁾	8,7
TOTAL (n)	(4129)

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

2. Temas trabalhistas

2.1. Direito de greve

A análise dos discursos na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos e na Comissão da Ordem Social (à qual a primeira estava ligada) permite apreender um consenso acerca do direito de greve: ele deveria ser assegurado constitucionalmente. Na Comissão de Sistematização, o segundo substitutivo do relator, de forma diversa, 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.

Nas discussões em Plenário, apareceram vozes dissonantes do tom geral encontrado antes, 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). Ainda que houvesse dissonâncias, a posição majoritária dos constituintes era favorável e 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 (complementar) definiria os serviços essenciais e que os abusos sujeitariam os responsáveis às penas da lei. No texto final da Constituição foi essa a proposta aprovada.²⁴

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 um pouco durante o período de janeiro a setembro de 1988, mas a posição majoritária permaneceu a mesma: a maioria dos eleitores era favorável à garantia desse direito na Constituição.²⁵

24 Embora tenha sido reconhecido o direito de greve, foram aprovadas 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.

25 Não foram apresentados os dados da pesquisa de janeiro de 1988 porque a pergunta era um pouco diferente das perguntas das outras duas pesquisas. Mas a tendência era no mesmo sentido, favorável ao direito de greve.

Tabela 7: Opinião dos eleitores sobre direito de greve (%)

Direito de greve	DAT/CAP88. JUL-0100	DAT/CAP88.SET-00108
A favor/concorda	80,8	66,9
Contra/discorda	17,1	26,5
Outras respostas ⁽¹⁾	2,0	6,6
TOTAL (n)	(4563)	(5378)

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

Os eleitores com preferência pelo PT foram os mais favoráveis a essa proposta (92,3%). De toda forma, mesmo os eleitores dos partidos de direita foram majoritariamente favoráveis ao direito de greve e o texto aprovado pela Constituinte seguiu a opinião majoritária do eleitorado.

2.2. Licença-maternidade

Embora não tenha sido mencionado nos discursos registrados em ata, o direito à licença-maternidade foi incluído entre os direitos dos trabalhadores na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores como licença remunerada à gestante, antes ou após o parto, por período não inferior a 120 dias. O texto foi aprovado nessa Subcomissão e na Comissão da Ordem Social. Somente na Comissão de Sistematização apareceram debates e conflitos em torno do tema. Mário Maia (PMDB – AC), por ex., propôs ampliar o direito para 180 dias, mirando-se em exemplos de “países mais adiantados do que o Brasil” (BRASIL, 1987d, p. 438). Mas parlamentares ligados ao “Centrão” discordavam da prorrogação, com o argumento 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 elas permaneceriam afastadas durante 180 dias. Após debates, 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 anteprojetos e na redação final da Constituição. A opinião dos eleitores das principais capitais manteve-se estável nas duas pesquisas realizadas em julho e setembro de 1988: a maioria apoiava a concessão do benefício de licença-maternidade à gestante, com a duração de 4 meses (Tabela 8).

Tabela 8: Opinião dos eleitores sobre licença-maternidade (%)

Licença-maternidade	DAT/CAP88.JUL-00100	DAT/CAP88.SET-00108
A favor/concorda ⁽¹⁾	74,0	74,5
Contra/discorda	24,8	21,7
Outras respostas ⁽²⁾	1,2	3,8
TOTAL (n)	(4563)	(5378)

Fonte: *Datafolha*. (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; os mais jovens foram mais favoráveis que aqueles com 40 anos ou mais e os analfabetos foram mais favoráveis que os eleitores de maior escolaridade. Em relação à preferência partidária, os eleitores do PT foram mais favoráveis (83%). De toda forma, eleitores de qualquer categoria socioeconômica e com qualquer preferência partidária apoiavam majoritariamente essa medida, havendo congruência política entre a opinião do eleitorado e a votação da Constituinte.²⁶

2.3. Licença-paternidade

O tema da licença-paternidade não foi muito debatido nem constou nas propostas aprovadas na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores, na Comissão da Ordem Social, nem na Comissão de Sistematização. No Plenário, foi aprovada, sem muita discussão, em primeiro turno de votação (25 de fevereiro de 1988), a fusão de emendas que previam licença-paternidade de oito dias conforme os requisitos previstos em lei. No início do segundo turno, em agosto, teve início o conflito no Plenário 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. O texto aprovado no dia 10 de agosto de 1988 para as Disposições Transitórias 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).

²⁶ Quando as duas pesquisas foram realizadas, a medida já estava aprovada em primeiro turno no Plenário e havia sido apoiada em todas as etapas nos anteprojetos. Assim, embora o clima de opinião possa ter influenciado a decisão dos constituintes, não se pode descartar a possibilidade inversa, de influência da decisão política sobre a opinião pública. De toda forma, quando os constituintes votaram o texto final, em outubro de 1988, as pesquisas já haviam sido realizadas e eles já poderiam, portanto, conhecer a opinião do eleitorado.

A Tabela 9 mostra que a decisão dos constituintes estava em consonância com a opinião majoritária dos eleitores das principais capitais, favorável à concessão da licença-paternidade (de cinco ou de oito dias).

Tabela 9: Opinião dos eleitores sobre licença-paternidade (%)

Concessão de licença paternidade de 8/5 dias ⁽¹⁾	DAT/CAP88.JUL-100	DAT/CAP88.SET-108
A favor/concorda ⁽²⁾	65,5	66,1
Contra/discorda	32,6	29,6
Outras respostas ⁽³⁾	1,9	4,3
TOTAL (n)	(4563)	(5378)

Fonte: *Datafolha*. (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.

2.4. Unicidade sindical

O tema da unicidade sindical foi abordado na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores, onde foram ouvidas a União Sindical Independente (USI), o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), a Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio e a CUT, todos favoráveis à unicidade sindical, por entenderem que representa a força dos trabalhadores e dos sindicatos. Um dos constituintes contrários à determinação constitucional da unicidade sindical foi Paulo Paim (PT – RS), que entendia que a unicidade deveria ser obra dos próprios trabalhadores e não de determinação legal. 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.

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, e também foi aprovado (em 15 de junho de 1987) o princípio organizacional da unicidade sindical. Na Comissão de Sistematização, 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, o debate foi acirrado. O relator, Bernardo Cabral, foi contrário à emenda da pluralidade sindical, sugerindo que haveria caos na negociação para definir qual sindicato representaria os trabalhadores em uma convenção coletiva e que a força de reivindicação ficaria fragmentada. Cabral, além de utilizar os argumentos mais comuns apresentados em Plenário, mencionou uma pesquisa de opinião feita em São Paulo segundo a qual 60% da população do Estado era favorável à unicidade. Ao final, a emenda que previa a unicidade sindical foi aprovada na Constituição, em acordo com a opinião majoritária dos eleitores das capitais (Tabela 10).

Tabela 10: Opinião dos eleitores sobre unicidade sindical (%)

Opinião sobre a organização sindical	DAT/CAP88.JAN-00071
Deve existir apenas um sindicato por categoria	57,9
Permitir a criação de mais de um sindicato por categoria	34,8
Outras respostas ⁽¹⁾	7,3
TOTAL (n)	(5191)

Fonte: Datafolha. (1) Outras respostas, não sabe.

2.5. Jornada de trabalho

Na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores, houve certo consenso sobre a necessidade de redução da jornada de trabalho. Seus defensores 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, além de gerar melhor qualidade de vida.²⁷ O anteprojeto aprovado pela subcomissão previa quarenta horas semanais, o que foi mantido na Comissão da Ordem Social. Na Comissão de Sistematização, a emenda que previa 40 horas foi rejeitada e aprovada uma proposta intermediária, que previa jornada de trabalho com duração máxima de 44 horas semanais.

Nas votações em Plenário, o constituinte Olívio Dutra (PT – RS) apresentou emenda substitutiva ao texto da Comissão de Sistematização, propondo jornada de trabalho

²⁷ Conforme o presidente da subcomissão, Edmilson Valentim (PCdoB – RJ), “a diminuição da jornada de trabalho está ligada a dar condições (...) de um trabalhador descansar, (...) ter mais tempo para se dedicar à família, ler um jornal, dar mais tempo de ele se desenvolver politicamente” (BRASIL, 1987c, p.100).

com duração máxima de 40 horas semanais, apresentando estatísticas que mostravam que muitos países tinham jornadas menores. Luís Roberto Ponte (PMDB – RS) contestou, afirmando que o trabalho é o fator determinante para gerar riqueza e seriam necessárias mais horas de trabalho e não redução da jornada. Afirmou ainda que não eram verdadeiras as estatísticas as apresentadas, exemplificando com o caso do Japão, que mesmo não tendo miséria para resolver, trabalhava 48 horas. Ao final das argumentações, os constituintes votaram, reprovando a emenda de Dutra e aprovando a emenda proposta pelo Centrão, de 44 horas semanais. Os constituintes, portanto, não seguiram o que pensava a imensa maioria do eleitorado brasileiro, que em agosto de 1987 era favorável à aprovação da jornada de trabalho máxima de 40 horas por semana e 8 horas diárias (Tabela 11).

Tabela 11: Opinião dos eleitores sobre jornada de trabalho (%)

Duração máxima da jornada de trabalho ⁽¹⁾	IBO/BR87.AGO-00043
A favor	81,8
Contra	13,1
Outras respostas ⁽²⁾	5,1
TOTAL (n)	(5000)

Fonte: Ibope (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.

3. Temas econômicos e financeiros

3.1. Nacionalização da exploração de recursos minerais

A Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica aprovou a nacionalização da exploração dos recursos minerais e a propriedade da União sobre esses bens naturais (temas sobre os quais houve consenso), o mesmo ocorrendo na Comissão da Ordem Econômica e na Comissão de Sistematização. 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.²⁸ Uma fusão de emendas propondo a propriedade da União e a nacionalização da lavra de recursos minerais foi aprovada em 28 de abril de 1988 por 463 votos favoráveis, 5 contrários e 9 abstenções. O texto foi mantido na versão final da Constituição, em consonância com a opinião majoritária do eleitorado das capitais (Tabela 12).²⁹

Tabela 12: Opinião dos eleitores sobre nacionalização de recursos minerais (%)

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

Fonte: Datafolha. (1) Indiferente, não sabe, depende, em parte.

3.2. Imposto sobre grandes fortunas

Na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, foi aprovado 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 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 do imposto sobre grandes fortunas foi realmente discutido. Após importante debate, em 11 de novembro de 1987 foi aprovado destaque instituindo o imposto sobre grandes fortunas.³⁰

28 Enquanto os defensores da nacionalização argumentavam que se tratava de uma questão de soberania e de aproveitamento social das riquezas naturais do país, o autor da emenda contrária à que a propriedade fosse do Estado argumentou 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 minerais, com todas as sequelas que antecipadamente conhecemos” (BRASIL, 1988a, p. 615).

29 As pesquisas foram feitas quando a medida já havia sido votada em primeiro turno no Plenário. Assim, não se pode descartar a possibilidade inversa, de influência da decisão política sobre a opinião pública. De toda forma, quando os constituintes votaram o texto final, em outubro de 1988 as pesquisas já haviam sido realizadas e eles já poderiam, portanto, conhecer a opinião do eleitorado. Os eleitores com preferência pelo PT foram os mais favoráveis à proposta (75%), e os menos favoráveis foram os eleitores do PDS (60%). De toda forma, entre os eleitores de todos os partidos havia uma maioria favorável à nacionalização dos recursos minerais.

30 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, argumentou: “O imposto sobre o patrimônio líquido das pessoas é aquele de que se valerem 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” (BRASIL, 1987d, p. 70). Os contrários, como José Linz e Fernando Bezerra Coelho, criticavam a proposta, que além de representar bitributação, seria “uma emenda

No plenário, o debate continuou; em primeiro turno, o Título VI, Da Tributação e do Orçamento, foi votado por inteiro em 14 de abril de 1988 e aprovado, mantendo o imposto. Ao final foi aprovada no art. 153 da Constituição a taxação sobre as grandes fortunas, que deveria ser regulamentada por lei complementar. Também nesse tema houve congruência entre a atuação da Constituinte e a opinião pública, uma vez que, como mostram os dados da Tabela 13, a maioria do eleitorado das principais capitais (76,7%) manifestou-se favorável à cobrança de impostos sobre grandes fortunas.³¹

Tabela 13: Opinião dos eleitores sobre imposto sobre grandes fortunas (%)

Impostos sobre grandes fortunas	DAT/CAP88.JUL-00100
A favor	76,7
Contra	19,2
Outras respostas ⁽¹⁾	4,1
TOTAL (n)	(4563)

Fonte: *Datafolha*. (1) Indiferente, não sabe, depende.

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. O presidente da Fundação Getúlio Vargas, Luiz Correia do Lago, ouviu na Subcomissão, manifestou-se contrário à inclusão desse tipo de regra na Constituição: “não cabe à Constituinte (...) criar regras com relação aos juros. (...) 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 de o sistema financeiro contornar a Lei de Usura e cobrar do tomador de recursos taxas adicionais (BRASIL, 1987b, p. 93). O relator da subcomissão, Fernando Gasparian (PMDB – SP), foi o maior defensor da medida: “valor superior a 11 ou 12% é considerado uma coisa insuportável

que realmente prejudica as necessidades de poupança do país, o investimento e o emprego [...]” (BRASIL, 1987d, p. 70).

31 Registre-se que entre eleitores de todos os partidos havia uma grande maioria de favoráveis à cobrança de imposto sobre grandes fortunas (variando entre 75%, PTB, e 83%, PDT).

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” (BRASIL, 1987b, p. 94). A despeito do posicionamento favorável do relator, o anteprojeto final da subcomissão não mencionou o tema. Embora tenha havido novas tentativas, o tema foi mais uma vez omitido no na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e na Comissão de Sistematização

No Plenário, depois de vários debates, foi aprovada a emenda de autoria de Fernando Gasparian (PMDB – SP), e o parágrafo que continha a limitação da taxa de juros a 12% foi incluído na Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988. Somente com a emenda nº 40 de 29 de maio de 2003, o parágrafo foi revogado. Assim, o texto final da Constituição acabou congruente com a opinião da maioria do eleitorado (com preferência por qualquer partido), favorável à limitação da taxa de juros a 12% ao ano (Tabela 14). Há que se considerar que, quando a pesquisa foi realizada, em julho de 1988, a votação do primeiro turno em Plenário já havia ocorrido. De toda forma, a votação do texto final da Constituição foi posterior às duas pesquisas mencionadas.

Tabela 14: Opinião dos eleitores sobre limitação da taxa de juros (%)

Limitação de juros a 12% a.a	DAT/CAP88.JUL-00100	DAT/CAP88.SET-00108
A favor/concorda	61,1	52,1
Contra/discorda	27,9	26,7
Outras respostas ⁽¹⁾	11,0	21,2
TOTAL (n)	(4563)	(5378)

Fonte: Datafolha. (1) Indiferente, não sabe, depende, em parte.

4. Temas de natureza moral

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, que defendeu essa inclusão, argumentando que a quase totalidade dos brasileiros professava alguma religião, que a tradição de nossas cartas constitucionais era essa, assim como a de outros países. Foi apoiado por vários constituintes. Por outro lado, houve manifestações do PCdoB e do PT contrárias a essa redação. 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. José Genoíno (PT – SP) propunha a supressão dessa invocação no 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. 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, o debate seguiu nessa linha e no dia 29 de janeiro de 1988, foi aprovada por ampla maioria a manutenção da expressão “sob a proteção de Deus” no preâmbulo, o que foi reiterado no texto final da Constituição, em acordo com o que pensava a maioria do eleitorado das principais capitais, como mostra a Tabela 15.³²

Tabela 15: Opinião dos eleitores sobre invocação da proteção de Deus (%)

Invocação da proteção de Deus na Constituição	DAT/CAP88.JUL-00100
A favor	60,2
Contra	32,1
Outras respostas ⁽¹⁾	7,7
TOTAL (n)	(4563)

Fonte: Datafolha. (1) Não sabe; indiferente.

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. Nelson Carneiro (PMDB – RJ) entendia que essas definições deveriam ser feitas na lei civil e propôs a complementação do anteprojeto do relator com a emenda

³² Os eleitores de todos os partidos foram majoritariamente favoráveis à medida.

que previa que a lei deveria facilitar a transformação da união estável em casamento. A emenda de Nelson Carneiro foi aprovada na subcomissão e mantida na Comissão da Ordem Social. Na Comissão de Sistematização, não houve discussão em torno do tema, e o segundo substitutivo do relator não contemplou essa figura criada pela subcomissão. Somente depois da votação em primeiro turno é que a redação aprovada na subcomissão e na comissão voltou a figurar no texto para a votação em segundo turno, onde foi novamente aprovada, mais uma vez em conformidade com a opinião da maioria do eleitorado das principais capitais, que apoiava o reconhecimento legal da união estável (Tabela 16).³³

Tabela 16: Opinião dos eleitores sobre reconhecimento legal união estável (%)

Reconhecimento legal da união de homem e mulher sem papel passado	DAT/CAP88.JUL-00100
A favor	67,5
Contra	28,4
Outras respostas ⁽¹⁾	4,1
TOTAL (n)	(4563)

Fonte: Datafolha. (1) Indiferente, não sabe, depende.

4.3. Proibição da comercialização de sangue

Não houve manifestações contrárias à inclusão da proibição da comercialização de órgãos e tecidos no anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Segurança e Meio Ambiente. Na Comissão da Ordem Social, houve apenas manifestação contrária ao texto da subcomissão do constituinte Hélio Costa (PMDB – MG), sugerindo que a palavra “proibido” fosse trocada por “será regulamentada a utilização de órgãos e tecidos humanos”. 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, um dos questionamentos – por parte do constituinte e médico Jofran Frejat (PFL – DF) – era que o Brasil não produzia o suficiente

³³ Os eleitores de todos os partidos foram majoritariamente favoráveis à medida.

para a demanda interna e precisava importar alguns derivados para a fabricação de vacinas e, portanto, não se deveria proibir a compra. Após debate, em 17 de maio de 1988 foi aprovada a fusão de emendas que previam expressamente o sangue e seus derivados entre as substâncias humanas não comercializáveis. 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. 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, proibindo totalmente a comercialização de sangue. Mais uma vez a ANC esteve em acordo com a opinião majoritária do eleitorado das principais capitais, como vemos na Tabela 17.³⁴

Tabela 17: Opinião dos eleitores sobre proibição da comercialização de sangue (%)

Proibição da comercialização de sangue	DAT/CAP88.JUL-00100
A favor	62,8
Contra	33,9
Outras respostas ⁽¹⁾	3,3
TOTAL (n)	(4563)

Fonte: Datafolha. (1) Indiferente, não sabe, depende.

Considerações finais

Como o Quadro 1 mostra, houve congruência política entre a opinião majoritária dos eleitores e o resultado das votações na ANC na maioria dos temas analisados (em 11 dos 17 temas, ou seja, 65%). É notável que a quase totalidade das incongruências tenha ocorrido nos temas institucionais, enquanto houve congruência em todos os temas econômicos/financeiros e morais e, dos temas trabalhistas, apenas em um (duração da jornada de trabalho) ocorreu certa incongruência, já que houve, como desejava a

³⁴ A pesquisa foi realizada quando a medida já fora aprovada em primeiro turno. Mas a votação final do texto da Constituição foi posterior à pesquisa. Os eleitores de todos os partidos eram majoritariamente favoráveis à medida.

maioria do eleitorado, uma diminuição da jornada máxima de trabalho (de 48 h, pela legislação em vigor, para 44 h), mas não na medida esperada (40 h).³⁵

Quadro 1: Congruência entre opinião dos eleitores e decisões da ANC

TEMAS	Diferença a favor da posição majoritária no eleitorado*	CONGRUÊNCIA
INSTITUCIONAIS		
Direito de voto aos jovens de 16 anos	10,1 %	Não
Sistema de governo	16,1 %	Não
Forma de governo	38,6 %	Sim
Duração mandato presidencial (geral)	36,1 %	Não
Duração mandato do presidente Sarney	32,0 %	Não
Direito de reeleição presidencial	16,1 %	Não
TRABALHISTAS		
Direito de greve	40,4 %	Sim
Licença-maternidade	52,8 %	Sim
Licença-paternidade	36,5 %	Sim
Unicidade sindical	17,1 %	Sim
Duração da jornada de trabalho	68,7 %	Não
ECONÔMICOS E FINANCEIROS		
Nacionalização recursos minerais	45,7 %	Sim
Imposto sobre grandes fortunas	57,5 %	Sim
Limitação da taxa de juros	25,4 %	Sim
MORAIS		
Invocação da proteção de Deus	28,1 %	Sim
Reconhecimento legal da união estável	39,1 %	Sim
Proibição da comercialização de sangue	28,9 %	Sim
TOTAL (n)		11 6

* Diferença entre o percentual de eleitores que aderiram à posição majoritária em um tema e o dos que aderiram à posição minoritária, na pesquisa mais próxima à votação do texto final da Constituição (22/09/1988). Cálculo a partir dos dados das tabelas 1 a 17. No caso da duração do mandato presidencial foram confrontadas, de um lado, a opção por 4 anos ou menos e, de outro, as opções por 5 anos ou mais.

Outro resultado interessante foi que, com uma única exceção (unicidade sindical), nos temas em que os constituintes votaram em acordo com a maioria dos eleitores, essa maioria era bastante significativa (com uma diferença de pelo menos 25% entre a posição majoritária e a minoritária, em cada tema). Entre os temas em que não houve congruência, em três deles (direito de voto para os jovens de 16 e 17 anos, sistema de

35 Neste caso pode ser mais difícil definir se houve ou não congruência, já que a ANC aprovou uma redução da jornada máxima de trabalho, atendendo parcialmente o esperado pelos eleitores. De toda forma, como na ANC foi apresentada uma emenda propondo uma jornada máxima de 40 h e a emenda não foi aprovada mesmo depois da realização das pesquisas, que mostravam que o eleitorado era favorável, consideramos aqui a decisão dos constituintes como incongruente com a opinião majoritária do eleitorado.

governo e direito à reeleição dos presidentes) o eleitorado esteve mais dividido (diferença entre posições majoritária e minoritária inferior a 20%). A tendência mais geral, portanto, parece ter sido a de que os constituintes seguiram a maioria dos eleitores quando havia entre estes um predomínio muito claro de uma posição em relação a um tema, enquanto nos casos em que o eleitorado esteve mais dividido aumentavam as chances de os constituintes votarem contra a posição majoritária do eleitorado. Mas há exceções importantes a essa tendência: nos outros três temas em que não houve congruência (duração do mandato de Sarney e dos futuros presidentes e jornada de trabalho de 40 h semanais), havia também uma maioria significativa dos eleitores a favor da posição derrotada na ANC.

No caso da duração do mandato do presidente, havia uma maioria clara por um mandato de 4 anos, mas a pressão do governo acabou por resultar na aprovação de um mandato de 5 anos (tanto para Sarney quanto para os futuros presidentes). Nos demais temas institucionais houve mais divisões no interior do eleitorado, o que pode – aliado ao fato de que se tratava de questões que não afetavam tão diretamente os interesses ou valores morais dos eleitores – ter facilitado a aprovação de textos em desacordo com a opinião majoritária do público. Nos temas que afetavam mais diretamente o eleitor e em que houve uma forte mobilização de segmentos os mais variados da sociedade, parece ter se formado maior grau de consenso no eleitorado, tornando mais difícil a aprovação de medidas contrárias a essa maioria, mesmo quando algumas das propostas – especialmente as relativas aos temas trabalhistas e econômico/financeiros – iam contra as ideias de uma maioria conservadora (capitaneada pelo Centrão) no âmbito da ANC. A principal exceção foi o tema da jornada de trabalho de 40 h, tema em que havia maior grau de consenso no eleitorado (82% dos eleitores eram a favor). De toda forma, a pressão dos segmentos organizados e esse elevado grau de consenso no eleitorado certamente contribuíram para que a jornada máxima semanal de trabalho fosse reduzida de 48 h para 44 h na Constituição.

Quando se analisa os dados desagregados, segundo características socioeconômicas e demográficas dos eleitores, em termos gerais não se percebe grandes variações nas opiniões dos eleitores. Algumas diferenças chamam mais a atenção: por exemplo, houve certa influência da idade sobre o posicionamento dos eleitores em relação ao direito de voto dos jovens, com uma parcela maior dos jovens sendo favorável; as

mulheres foram mais favoráveis à licença-maternidade do que os homens. Mas, quando havia uma maioria sólida a favor de uma opinião – o que aconteceu na grande maioria dos casos –, mesmo com algumas diferenças por categoria, essa maioria tendia a se manter entre homens e mulheres, entre jovens e velhos e nos diferentes níveis de escolaridade.³⁶ A preferência partidária, por sua vez, esteve relacionada ao posicionamento dos eleitores em muitas das questões; na maioria dos casos, porém, a influência, embora no sentido esperado, não foi de grande magnitude.³⁷ É notável que em todas as pesquisas para as quais havia dados sobre essa variável, em relação aos temas em que havia uma maioria clara, as preferências partidárias não foram suficientes para dividir os eleitores em posições diferentes entre si: qualquer que fosse a preferência partidária, a maioria dos eleitores de cada partido tendia a acompanhar a posição majoritária no eleitorado como um todo.

Há aqui apoio a uma hipótese óbvia, mas importante: quando há mobilização social e se forma uma maioria muito significativa no eleitorado, a ponto de abranger eleitores de vários segmentos sociais e preferências partidárias, torna-se mais difícil os representantes votarem contra essa maioria. E, de maneira não tão óbvia, talvez os parlamentares tendam mais a confrontar majorias populares nos temas que lhes afetam mais diretamente, ou seja, nos temas de natureza institucional (como a dificuldade de realizar a “reforma política” – aparentemente apoiada pela maioria do eleitorado – parece mostrar), do que em temas econômicos e financeiros, mesmo que isso possa eventualmente afetar os interesses de seus financiadores – já que foram aprovadas medidas que afrontavam interesses de bancos, empresas estrangeiras e milionários, como nos casos da limitação das taxas de juro, da nacionalização da exploração dos recursos naturais e do imposto sobre grandes fortunas.³⁸

36 Há que se considerar que não havia perguntas com todas as variáveis em todas as pesquisas. Sobre a variável renda, apenas uma pesquisa teve essa informação, e somente a questão sobre um dos temas (jornada de trabalho) teve variações nas respostas segundo a renda dos eleitores.

37 Por exemplo: no caso do direito de greve, o percentual mínimo de aprovação foi entre os eleitores do PTB (68%) e o máximo os do PT (92%); licença-maternidade: mínimo de apoio foi entre os do PDS e PFL (65%) e o máximo de apoio entre os do PT (83%); nacionalização dos recursos minerais: mínimo: PDS (60%); máximo: PT (75%); imposto sobre grandes fortunas: mínimo: PTB (75%); máximo: PDT (83%); limitação da taxa de juros: mínimo: PTB (61%); máximo: PT (71%).

38 Apesar de tratar-se de uma Constituinte, não era uma Constituinte exclusiva, e os parlamentares continuaram seus mandatos até o início de 1990, quando poderiam disputar a reeleição, estando, portanto, submetidos às pressões de eleitores e financiadores de *forma* semelhante à que estão os parlamentares em legislaturas ordinárias. A diferença era a de que a *intensidade* da pressão era muito maior no momento da Constituinte.

Várias são as limitações de nosso estudo. Inicialmente, não foi objeto de análise a composição social da Assembleia Nacional Constituinte, de forma a verificar se determinados grupos sociais tiveram representantes em proporção adequada a seu peso na população (já que o interesse da análise estava voltado a uma concepção de representação como ação e não a uma perspectiva descritiva). No âmbito do que era o objetivo do trabalho, os principais problemas referem-se à relativa escassez de dados, cabendo destacar as seguintes: não foi possível acessar dados de opinião dos eleitores relativos ao período anterior à ANC, e os dados disponíveis cobrem uma parcela pequena dos temas sobre os quais a ANC decidiu. Além disso, não foi possível estudar o papel de atores relevantes no processo político, em especial a ação dos diferentes grupos de pressão³⁹ e o papel dos meios de comunicação na formação das preferências dos eleitores.

Outra questão a considerar é o fato de que os dados disponíveis limitaram a pesquisa a questões que talvez tenham sido incluídas nos questionários de pesquisa por serem julgadas mais salientes pelos institutos de pesquisa. Se tivesse sido possível analisar todos os temas tratados pela Assembleia Constituinte, talvez tivéssemos encontrado outros padrões, já que a literatura internacional aponta uma tendência de maior congruência em temas de maior saliência para o público. Além disso, a elaboração da Carta Constitucional de 1988 ocorreu em um momento de transição do regime militar para o governo civil e tornou-se um signo desse processo. Constituiu-se num processo complexo de discussão e votação de inúmeras emendas, acompanhado de grande mobilização da sociedade civil nas audiências públicas e durante as sessões, o que dificulta transpor para uma legislatura ordinária os resultados aqui encontrados.

A limitação mais importante, a princípio parece se dever a que a maioria das pesquisas disponíveis não abrange todo o país, mas somente as principais capitais, o que a princípio limitaria a validade de nossas conclusões para o conjunto do eleitorado brasileiro. Diversos indícios, porém, apontam na direção de que essa limitação talvez não tenha resultado tão importante quanto poderíamos supor. A análise da única pesquisa nacional que permite a comparação mostra que as diferenças de opinião entre eleitores das capitais e do interior não eram de grande magnitude (ver Nota 15); além disso, quando foi possível comparar pesquisas de âmbito nacional com pesquisas feitas apenas nas capitais, as diferenças de opinião em relação a determinados temas entre esses

39 Embora a análise dos debates travados na ANC dê pistas importantes sobre essa ação.

dois públicos foram pequenas (ver Nota 22). Talvez essas pequenas diferenças se devam a que na maioria dos temas aqui estudados havia uma grande maioria a favor de uma determinada posição, em diferentes segmentos do eleitorado (homens e mulheres, jovens e velhos, de baixa e alta escolaridade, com preferência por um ou outro partido), como foi visto acima. O mesmo parece ter acontecido entre eleitores das capitais e do interior. Em situações diferentes, em que a opinião do eleitorado esteja mais dividida, a generalização de conclusões para o conjunto do eleitorado brasileiro a partir de dados apenas das principais capitais seria bem mais problemática, mas, para a maioria dos temas da pesquisa, acreditamos que essa generalização possa ser feita sem afetar substantivamente as conclusões.

De toda forma, com as ressalvas mencionadas, a análise aqui realizada parece indicar que, num dos momentos mais relevantes de nossa história política recente, em que estava em jogo a constituição do arcabouço legal atual do país, os constituintes acabaram por aprovar regras que em sua maioria estavam em consonância com as preferências majoritárias do eleitorado (pelo menos do eleitorado das principais capitais do país) naquele momento.

Parece haver um campo interessante de estudos sobre representação política a explorar no país na linha dos estudos sobre congruência política. Mesmo com as limitações apontadas, ao realizar uma análise centrada num dos acontecimentos mais relevantes da história política recente – a Assembleia Nacional Constituinte –, nosso trabalho pretende contribuir para minimizar a lacuna existente no país em relação a esse tipo de estudos e estimular o desenvolvimento de novas pesquisas nessa perspectiva.

Referências bibliográficas

- AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. 2011. Famintos por *pork*. Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, Timothy & ZUCCO Jr., Cesar (org.). *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- AVRITZER, Leonardo. 2000. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 44: 91-102.
- _____. 2007. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, n. 3: 443-464.

- BARROS, A.; BERNARDES, C.; RODRIGUES, M. 2012. Política e opinião pública: a visão de eleitores, parlamentares e especialistas sobre a reforma política no Brasil. In: Anais do V Congresso Latino Americano da Associação Mundial para Pesquisas de Opinião Pública (WAPOR), Bogotá.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. 2004. *História Constitucional do Brasil*. 5. Ed. Brasília: OAB Editora.
- BOURDIEU, Pierre. 1982. A opinião pública não existe. In: THIOLLENT, Michel. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo: Polis.
- 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 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. 1987c. *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: 2 maio 2014.
- BRASIL. 1987d. *Atas da Comissão de Sistematização*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2014.
- Brasil. 1988a. *Atas do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/constituente.zip>>. Acesso em: 2 fev. 2014.
- BROOKS, Clem & MANZA, Jeff. 2007. *Why welfare states persist. The importance of public opinion in democracies*. Chicago: University of Chicago Press.
- BUDGE, Ian; KEMAN, Hans; MCDONALD, Michael; PENNING, Paul. 2012. *Organizing democratic choice. Party representation over time*. Oxford: Oxford University Press.
- CARREIRÃO, Yan. 2013. Representação política como "congruência": uma revisão dos estudos empíricos na literatura internacional. 37^º Encontro Anual da ANPOCS.
- 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.
- CARVALHO, Nelson. 2003. *E no início eram as bases: geografia do voto e comportamento*

- político legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.
- CHAMPAGNE, Patrick. 1998. *Formar a opinião*. O novo nome do jogo. Petrópolis: Vozes.
- DAHL, Robert. 1999. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Edusp.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- DALTON, Russell (2008). *Citizen politics*. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies. Washington: CQ Press (5th ed.).
- _____; FARRELL, DAVID; Mcallister, Ian. 2011. *Political parties and democratic linkage*. Oxford: Oxford University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. 2008. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- GOMES, Sandra C. *O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582006000100008&script=sci_arttext>. Acesso em: 27 dez. 2013.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; Castello; Graziela. 2006. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, n. 66: 229-260.
- ____ & ISUNZA VERA, Ernesto. 2011. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova*, 84: 95-139.
- HOLMBERG, Sören. (1999). Collective policy congruence compared. In: MILLER, W.; PIERCE, R.; THOMASSEN, J.; HERRERA, R.; HOLMBERG, S.; ESAIASSON, P. & WESSELS, B. (Orgs.). *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press (pp. 87-109).
- HUBER, John; POWELL, G. BINGHAM, Jr. 1994. Congruence between citizens and policy makers in two visions of liberal democracy. *World Politics*, 46: 291-326.
- KINZO, Maria D. 1990. O quadro partidário e a Constituinte. In: Lamounier, B. *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- LEONI, Eduardo. 2002. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos deputados (1991-98). *Dados*, vol. 45, n. 3.
- LÜCHMANN, Lígia. 2007. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n. 70: 139-170.
- _____. 2011. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, n. 84: 141-174.

- LUNA, Juan P.; ZECHMEISTER, Elisabeth J. 2005. Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries. *Comparative Political Studies*.
- MANIN, Bernard. 1995. As metamorfoses do governo representativo. Trad. Vera Pereira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29: 5-32.
- _____; przeworski, Adam; Stokes, Suzan. 1999. Introduction. In: PRZEWORSKI, Adam; MANIN, Bernard; STOKES, Suzan. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; Stokes, Suzan. 2006. Eleições e representação. *Lua Nova*, n. 67: 105-138.
- MCDONALD, Michael; MENDES, Silvia; BUDGE, Ian. (2004). What Are Elections For? Conferring the Median Mandate. *British Journal of Political Science*, v. 34:1-26.
- MELO, Débora J. C. 2014. *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. Universidade Federal de Santa Catarina.
- 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.
- _____. 2005. Impasses da accountability: Dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*, n. 25: 25-38.
- _____. 2011. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. *Lua Nova*, 84: 25-63.
- MILLER, W. & STOKES, D. (1963). Constituency influence in Congress. *American Political Science Review*, 57: 45-56.
- MONROE, A. (1979). Consistency between constituency preferences and national policy decisions. *American Politics Quarterly*, 12: 3-19.
- _____. 1998. Public Opinion and Public Policy, 1980-1993. *The Public Opinion Quarterly*, v. 62, n. 1: 6-28.
- MOREIRA, Elmo N. *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>. Acesso em 17 mar. 2014.
- OTERO-FELIPE, Patrícia; RODRÍGUEZ-Zepedam Juan A. 2010. Measuring Representation in Latin America: A Study of Ideological Congruence between Parties and Voters. APSA 2010 Annual Meeting Paper. Disponível em: < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1642532 >. Acesso em: 24 out. 2013.

- PAGE, Benjamin & SHAPIRO, Robert. 1983. Effects of public opinion on policy. *American Political Science Review*, v. 77, n. 1: 175-190.
- PITKIN, Hannah. 1967. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- PHILLIPS, Anne. 2001. De uma política de ideias a uma política de presença. *Estudos Feministas*, ano 9: 268-290.
- POWELL Jr., G. Bingham. 2000. *Elections as instruments of democracy*. Majoritarian and proportional visions. New Haven: Yale University Press.
- RICCI, Paolo. 2003. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4.
- RODRIGUES, Leôncio M. 2002. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp.
- ROMA, Celso. 2006. Agenda, ideologia e coesão partidária na Câmara dos Deputados. Caxambu. *30º Encontro Anual da ANPOCS*.
- ROGÉRIO, Moacir F. 2007. *Um estudo dos discursos parlamentares sobre sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5725/estudo_discursos_rogerio.pdf?sequence=2>. Acesso em: 07 mar. 2014.
- ROHRSCHEIDER, Robert & WHITEFIELD, Stephen. 2012. *The strain of representation: How parties represent diverse voters in Western and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- SOROKA, Stuart; WLEZIEN, Christopher (2010). *Degrees of democracy*. Politics, public opinion, and policy. New York: Cambridge University Press.
- STIMSON, James, MACKUEN, Michael; ERIKSON, Robert. 1995. Dynamic representation. *American Political Science Review*, n. 89: 543-65.
- SULKIN, Tracy. 2005. *Issue Politics in Congress*. Cambridge University Press.
- TAROUCO, Gabriela. 2011. Brazilian parties according to their manifestos: Political identity and programmatic emphases. *Brazilian Political Science Review*, v. 5, n. 1: 54-76.
- _____ & MADEIRA, Rafael. 2013. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45: 149-165.
- URBINATI, Nadia. 2006. *O que torna a representação democrática?* *Lua Nova*, 67: 262-269.
- _____. 2010. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. *Revista Política & Sociedade*, v. 09, n. 16: 51-88.
- _____ & WARREN, Mark. 2008. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, n. 11: 387-412.

- VIEIRA, Mônica B.; SILVA, Felipe C. 2013. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.10: 151-194.
- WEISSBERG, Robert. 1978. Collective vs. dyadic representation in Congress. *The American Political Science Review*, vol. 72, n. 2: 535-547.
- WILLIAMS, Melissa. 1998. *Voice, trust and memory*. Marginalized groups and the failings of liberal representation. Princeton: Princeton University Press.
- YOUNG, Iris M. 2006. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, n. 67: 139-190.
- ZUCCO Jr., Cesar. 2011. Esquerda, direita e governo. A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, Timothy & ZUCCO Jr., Cesar (org.). *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Quadro Anexo 1: Pesquisas de opinião analisadas (1987-1988)

PESQUISA	DATA DO CAMPO	UNIVERSO/ AMOSTRA
IBOPE/BR87. MAR-00014	15/02 a 12/03/87	Eleitores do Brasil/5000
IBO/BR87.JUL-00035	15/06 a 12/07/87	Eleitores do Brasil/4998
IBO/BR87. AGO-00043	15/08 a 12/09/87	Eleitores do Brasil/5000
DAT/CAP87.OUT-00048	05 a 06/10/87	SP/RJ/BH/CU/PA/SA/RE/FO/GO/DF/5000
DAT/CAP87.NOV-00056	10 e 11/11/87	SP/RJ/BH/CU/PA/SA/RE/FO/BE/DF/4996
DAT/CAP87.NOV-00058	24 a 25/11/87	SP/RJ/BH/CU/PA/SA/RE/FO/GO/DF /4763
DAT/CAP88. JAN-00070	22 a 23/01/88	SP/RJ/BH/CB/PA/SA/RE/FO/GO/DF/5228
DAT/CAP88. JAN-00071	20 a 29/01/88	SP/RJ/BH/CU/PA/SA/RE/FO/GO/DF /5191
DAT/CAP88.MAR-00077	24 e 25/03/88	SP/RJ/BH/CU/PA/SA/RE/FO/DF /4837
DAT/CAP88.MAI-00083	11 e 12/05/88	SP/RJ/BH/CB/PA/SA/DF/4129
DAT/CAP88. JUL-00100	06/07/1988	SP/RJ/BH/CU/PA/SA/RE/FO/BE/DF/4563
DAT/CAP88.SET-00108	06,08 e 09/09/88	SP/RJ/BH/CU/PA/SA/RE/FO/BE/DF /5378
DAT/CAP 88. DEZ-00124	08 e 09/12/88	SP/RJ/BH/CU/PA/SA/RE/FO/BE/DF/5408

Fonte: Banco de Dados do Cesop. Identificação das pesquisas segue a desse banco de dados: nome do instituto de pesquisa (DAT = Datafolha); universo (Brasil ou capitais); ano e mês da pesquisa; número da pesquisa no banco de dados do Cesop. Capitais: SP: São Paulo; RJ: Rio de Janeiro; BH: Belo Horizonte; CU: Curitiba; PA: Porto Alegre; SA: Salvador; RE: Recife; FO: Fortaleza; BE: Belém; DF: Distrito Federal; GO: Goiânia; CB: Cuiabá.

Recebido: 18/10/2014

Aceito:16/12/2014