



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ:  
A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DIANTE DA PARTICIPAÇÃO  
POPULAR BRASILEIRA NA CONSTITUINTE DE 1987-1988**

Larissa Caetano Mizutani

Brasília  
2020

Larissa Caetano Mizutani

**A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ:  
A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DIANTE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR  
BRASILEIRA NA CONSTITUINTE DE 1987-1988**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília para obtenção do título de doutora em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição

Linha de Pesquisa: Constituição e Democracia – História constitucional e historiografia.

Orientador: Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins.

Brasília

2020

Para Lourdes e Ossati, minha história.

Para Marcus, meu presente.

Para Samuel, nosso futuro.

## AGRADECIMENTOS

A presente tese é resultado de uma necessidade, de uma paixão, de uma força que me move: a pesquisa. Explorar, visitar, confrontar, cruzar dados, duvidar e gerar novos questionamentos me trouxe até aqui. A motivação foi despertada e alimentada por duas figuras que não fazem parte do meio acadêmico, mas que tinham por regra investir em meus estudos, ainda que lhes custasse tantos sacrifícios por muitos anos: Lourdes e Ossati, meus pais, meu agradecimento.

A tese também é resultado de um período político intenso. O cenário político e as rápidas transformações desafiavam-me na leitura e na análise do objeto de pesquisa escolhido. Muitas cisões foram criadas ou acentuadas. E para segurar-me a mão durante a instabilidade e a incerteza, e sustentar debates políticos qualificados: Alessandro Freire, amigo de longa data e doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília, meu agradecimento e, em nome dele, a todos os amigos que compartilharam as dores e as alegrias dessa jornada.

Não apenas o período político foi intenso, mas minha vida pessoal foi transformada. Em 2018 nasceu Samuel, minha luz, e com ele outra descoberta: o papel da mãe-pesquisadora. O desafio de pesquisar e ser mãe levou-me a repensar os lugares ocupados por mulheres que, muitas vezes, precisam fazer uma escolha e renunciar a um dos caminhos de sua realização pessoal. Assumi a responsabilidade de ser mãe no curso da tese. E por não precisar renunciar a nenhum dos meus sonhos (acadêmico, profissional e pessoal), porque posso contar com ele: Marcus Palmar, meu marido e pai de Samuel, meu parceiro de vida, meu agradecimento.

Deixo, enfim, meu profundo agradecimento e minha homenagem a quem me acompanha nessa jornada acadêmica desde quando ingressei no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, no mestrado: meu orientador, Professor Dr. Argemiro Martins. Aqueles que têm o privilégio de serem seus orientandos sabem que o Professor Argemiro possui qualidades que o tornam excepcional: empático, paciente, atento e assertivo nas correções, elegante nas discordâncias, generoso nos elogios; sempre com um olhar profundo sobre o mundo, conduziu-me com seus insights que, por tantas vezes, me resgataram da ignorância. Pela agradável companhia por esses anos e pela inspiração que é em minha vida: meu eterno agradecimento. Em seu nome, agradeço a todos que fazem do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UnB um ambiente de excelência em pesquisa jurídica.

## RESUMO

A *Constituição Cidadã*, assim apelidada pelo Deputado Ulysses Guimarães Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, representa a abertura do Congresso Nacional para o “povo”, por meio de sugestões, emendas populares e audiências públicas. O povo tinha voz após 21 anos de regime autoritário.

O processo constituinte brasileiro de 1987-1988 questionou, na prática, dois conceitos modernos forjados e sacralizados pela doutrina jurídica: poder constituinte e povo. A ideia de convocação de uma assembleia constituinte supunha a construção de uma nova ordem jurídica pelo mítico *poder constituinte originário*. Em paralelo, o *povo* como titular soberano desse poder seria, de acordo com essa narrativa, quem decidiria sobre a (re)construção do Estado. Os representantes da assembleia constituinte refletiriam o desejo comum manifestado pelo titular da soberania, e a expectativa era a de uma Constituição que espelhasse o futuro imaginado pela Nação.

Entretanto, essa narrativa não permite compreender os fatos em sua complexidade. O povo não era uno: eram nomes, interesses, ideologias, aspirações, pressões, resistências, contextos, pluralidade. A fase temática do processo constituinte de 1987-1988 acentuou o aspecto paradoxal da representação política: a democracia representativa diante da participação popular simultaneamente experimentada.

Esta tese, realizada principalmente partir da análise de dados e fontes primárias, busca observar o exercício da representação política no momento da Constituinte diante da participação popular, e qualificar de qual participação “popular” se trata: os segmentos sociais ouvidos, a seletividade de temas debatidos e pessoas que participaram nas audiências públicas, os critérios de seleção, a influência e o alcance das propostas “populares” no texto final e a atuação neutralizadora dos representantes políticos sobre os temas nas comissões e subcomissões durante o período. A pesquisa evidencia como conceito de representação política foi manejado pelos Constituintes e como, na prática, a representação política foi exercida diante da atuação do representado na Assembleia Nacional Constituinte, com destaque à fase temática. Em que medida a Constituição é “Cidadã”?

### **Palavras-chave:**

Assembleia Nacional Constituinte – representação política – participação popular – legitimidade - democracia

## ABSTRACT

The Citizens' Constitution, thus called by Deputy Ulysses Guimarães President of the National Constituent Assembly, represents the opening of the National Congress to the "people", through suggestions, popular amendments and public hearings. The people had had a voice after 21 years of authoritarian rule.

The Brazilian constitutional process of 1987-1988 questioned, in practice, two modern concepts forged and sanctified by legal doctrine: the constituent power and the people. The idea of convening a constituent assembly presupposed the construction of a new legal order by the mythical original constituent power. At the same time, the people as the sovereign holder of such power would, according to this narrative, be the ones who would decide on the (re) construction of the State. The representatives of the constituent assembly would reflect the common desire expressed by the holder of sovereignty, and the expectation was that of a Constitution that would mirror the future envisioned by the Nation.

This narrative does not allow an understanding of the facts in their complexity, however. The people were not one: they were names, interests, ideologies, aspirations, pressures, resistance, contexts, plurality. The thematic phase of the 1987-1988 constituent process emphasized the paradoxical aspect of political representation: representative democracy in the face of the popular participation simultaneously experienced.

This dissertation, which was carried out mainly from the analysis of data and primary sources, seeks to observe the exercise of political representation at the time of the Constituent Assembly in the face of popular participation, and to qualify which "popular" participation it is about: the social segments heard, the selectivity of themes debated and people who participated in the public hearings, the selection criteria, the influence and scope of the "popular" proposals in the final text and the neutralizing role of political representatives on the issues in the commissions and subcommittees during the period. The research shows how the concept of political representation was handled by the Constituents and how, in practice, political representation was exercised in the face of the performance of those represented in the National Constituent Assembly, with emphasis on the thematic phase. In sum, this dissertation seeks answers to the following question: to what extent is the 1988 Constitution a "Citizens'" Constitution?

**Keywords:** National Constituent Assembly - political representation - popular participation - legitimacy - democracy

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	9
<b>LINHA DO TEMPO</b> .....	10
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO 1 – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA COMO OBJETO DE ESTUDO</b> .....	25
<b>1.1. Considerações metodológicas</b> .....	25
<b>1.2. Considerações teóricas</b> .....	31
<b>CAPÍTULO 2 – AS REGRAS DO JOGO</b> .....	56
<b>2.1. A formação das Comissões e Subcomissões da Constituinte de 1987-1988</b> .....	64
<b>2.2. A composição das Comissões e Subcomissões: os representantes políticos</b> .....	74
<b>2.3. A representação política como tema das Subcomissões</b> .....	79
<b>CAPÍTULO 3 – OS NOVOS JOGADORES</b> .....	97
<b>3.1. A participação popular como princípio do processo constituinte</b> .....	99
<b>3.2. As audiências públicas e a representação política</b> .....	106
<b>3.3. As emendas populares</b> .....	115
<b>CAPÍTULO 4 – OS VENCEDORES</b> .....	131
<b>4.1. Os acertos finais</b> .....	132
<b>4.2. A digital do “povo”</b> .....	153
<b>CONCLUSÃO</b> .....	169
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	178
<b>ANEXOS</b> .....	187
<b>ANEXO I - COMPOSIÇÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Participantes das comissões e subcomissões temáticas</b> .....	188
<b>ANEXO II - COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES POR PARTIDO E ESTADO</b> .....	190
<b>ANEXO III - COMPOSIÇÃO DAS SUBCOMISSÕES POR PARTIDO E ESTADO</b> .....	196
<b>ANEXO IV- EMENDAS AO PROJETO DE RESOLUÇÃO 2/1987 (RIANC) REFERENTES ÀS COMISSÕES E SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS.</b> .....	211
<b>ANEXO V - COMPOSIÇÃO DAS MESAS DAS COMISSÕES E SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS</b> .....	223
<b>ANEXO VI - DIVISÃO TEMÁTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (TEXTO ORIGINALMENTE PROMULGADO) E COMISSÕES E SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS DA ANC</b> .....	228

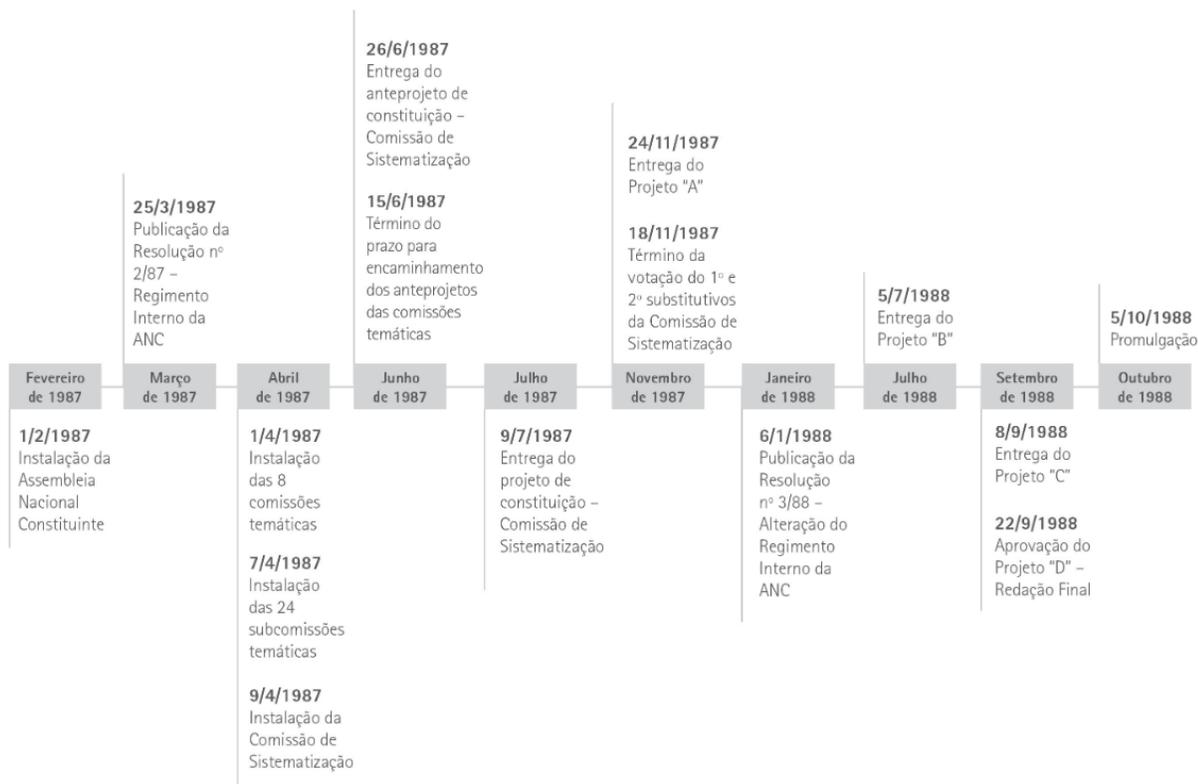
<b>ANEXO VII - REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL POR ESTADO DAS SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS.....</b>	<b>233</b>
<b>ANEXO VIII - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS POR SUBCOMISSÃO POR TEMA .....</b>	<b>235</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC – Acre  
AL – Alagoas  
AM – Amazonas  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
AP - Amapá  
BA – Bahia  
CE – Ceará  
CF – Constituição Federal  
Dep. – Deputado  
DF – Distrito Federal  
ES – Espírito Santo  
GO – Goiás  
MA – Maranhão  
MG – Minas Gerais  
MS – Mato Grosso do Sul  
MT – Mato Grosso  
PA – Pará  
PB – Paraíba  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PE – Pernambuco  
PDC – Partido Democrata Cristão  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PI – Piauí  
PL – Partido Liberal  
PMB – Partido Municipalista Brasileiro  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PR – Paraná  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTR – Partido Trabalhista Renovador  
 PSB – Partido Socialista Brasileiro  
 RIANC – Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte  
 RJ – Rio de Janeiro  
 RN – Rio Grande do Norte  
 RO – Rondônia  
 RR – Roraima  
 RS – Rio Grande do Sul  
 SC – Santa Catarina  
 SE – Sergipe  
 Sen. – Senador  
 SP – São Paulo  
 SAIC – Sistema de Apoio Informático à Constituinte  
 TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## LINHA DO TEMPO



**Fonte:** Câmara dos Deputados. Linha do tempo – processo constituinte. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/imagens/linhadotempo\\_new.png](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/imagens/linhadotempo_new.png)

## INTRODUÇÃO

Há um mal-estar em relação às representações políticas na democracia contemporânea<sup>1</sup>. A sensação de distanciamento entre o representado e seu representante<sup>2</sup>, um dos reflexos desse desconforto, tem por fundamento a estrutura sobre a qual se assentam as instituições e a concepção de representação política na qual elas se baseiam. Uma das chaves de análise para se buscar os pilares da democracia representativa no país encontra-se na Constituição Federal vigente, resultante de um processo inédito no Brasil de ampla participação popular que marca o momento de transição entre o regime autoritário e a reabertura para o regime democrático.

A cada eleição a sociedade brasileira passa por uma espécie de autorreflexão sobre suas bases políticas, revisita suas instituições e avalia a solidez de seu regime democrático. O voto é o ápice da discussão sobre democracia representativa, que se mostra mais intensa e presente desde a redemocratização. E não o é por acaso, tendo em vista o acúmulo de experiência decorrente do exercício democrático inaugurado pela Constituição Federal de 1988, produto de uma dinâmica inédita do processo constituinte, em que os representantes políticos estiveram muito próximos aos representados.

A questão que emerge é a da legitimação da representação política. Segundo Renato Lessa, a democracia e a representação possuem naturezas díspares e, portanto, convivem em constante tensão. A relação mais imediata entre democracia e representação política, que passa pela legitimação, diz respeito a quem pode consentir sobre o exercício legítimo do poder em nome da coletividade, identificada como o povo. Lessa afirma que a extensão da democracia moderna é medida pela extensão da sua representatividade, ou seja, de quem pode escolher (quem é o eleitorado) e quem pode ser escolhido (quem pode representar)<sup>3</sup>. Andrew Arato identifica a tensão

---

<sup>1</sup> “Thus while the electoral moment continued to mobilize energies and respond to important issues, it no longer provided the warm celebration of citizenship it had offered previously. From the 1890s to the 1920s, on the backdrop of what many called the “crisis in democracy,” the idea that a majority-based electoral system could lead to the expression of the social interest lost all credibility. The parliamentary-electoral system slowly appeared to be governed by a logic of particularities rather than the exigencies of the generality. In the end, while the electoral principle remained an insurmountable procedural horizon, its virtues were no longer given.” (ROSANVALLON, 2011, p. 115).

<sup>2</sup> “O que pode ser percebido é um desconforto, um claro desgaste do modelo de representação política vigente. Não por acaso, surgiram inúmeras propostas de reforma política, por diversos caminhos institucionais, que vão de uma ‘constituente exclusiva’ até a aprovação de emendas constitucionais, com ou sem aprovação pela população em plebiscito” (BARBOSA; PAIXÃO, 2013, p. 48).

<sup>3</sup> LESSA, Renato. Sobre a representação: história natural e filosofia política. Palestra proferida em 17 de maio de 2018. **Ciclo Mutações – a outra margem da política**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília, 2018.

como crise de legitimação da representação política. Segundo ele, o governo representativo é criação medieval, mas o problema da legitimação aparece somente com a ideia de que o Parlamento no século XVII e as Convenções Constitucionais ou assembleias Constituintes no século XVIII passam a “representar” a soberania do povo (ARATO, 2002, p. 85). Em outras palavras, a tensão emerge da relação entre a ideia de representação política e o ideal de representação democrática.

O ideal democrático sugere que a representação seja de “todos”, o que Pietro Costa (2010, p. 181) aponta como “uma crescente correspondência entre o Estado e a sociedade”. O autor pontua que os debates sobre essa tese ao longo dos séculos XIX e XX não superaram, no entanto, o dualismo, entendido por ele como “diferença qualitativa que separa o soberano e os sujeitos, os poucos dos muitos”, dentro da lógica da representação: “O insuprimível dualismo entre soberano e súditos entra em tensão com a exigência oposta de aproximar os sujeitos do soberano a ponto de anular a distância que os separa” (COSTA, 20120, p. 185).

O debate em torno da crise da representação política no Brasil ganhou novos contornos a partir da Constituinte de 1987-1988: a saída de um regime autoritário e a possibilidade de construção de uma sociedade democrática incitava os debates que se deram em torno da representação política dali em diante. Pode-se reconhecer a Constituinte de 1987-1988 como o ápice de um processo constituinte inédito no Brasil, em que o fator democrático esteve presente e a participação popular ocorreu simultaneamente ao exercício dos Constituintes eleitos para aquele momento. João Gilberto Lucas Coelho (BACKES, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009, p. 22) confirma que a Constituinte em si como fenômeno social produziu efeitos para além da produção de um texto constitucional. Ele pontua, dentre outros efeitos do processo constituinte, a “irrupção de movimentos e organizações em segmentos normalmente desarticulados da sociedade” e o “reconhecimento institucional a grupos alternativos ou marginais à ordem então vigente”. Tanto a organização de grupos sociais como o reconhecimento da complexidade do “povo” são aspectos de destaque para a presente análise.

O processo constituinte que culminou na promulgação da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 caracterizou-se, segundo Stéphane Monclair (2008, p. 153), por sua “enorme duração”, pela “amplitude das mobilizações” e pelos “contrastes do texto prolixo”. A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) pautou problemas e direcionou seus trabalhos em busca da “melhor solução”. Os problemas pautados eram resultado da elaboração e lenta objetivação

social a partir de grupos de interesses<sup>4</sup>, “que competiam, dentro da sociedade, para introduzir e impor uma nova ordem jurídica [...], uma redefinição mais ou menos total, legitimada e legitimadora dos postos, dos títulos, das tarefas [...] e da instauração de um sistema de significados” (MONCLAIRE, 2008, p. 153).

A síntese de Monclaire revela três elementos que definem como, na prática, se desenvolveu o processo constituinte brasileiro da década de 1980: o fator tempo; a constituição do que seria chamado de “povo”; e das disputas inerentes a um processo democrático. A duração da Constituinte foi extensa, para aqueles que acreditavam ser a nova Constituição o marco para o fim das crises (sociais, políticas e econômicas) daquele período; entretanto, para os Constituintes e para grupos mobilizados que lutaram por pautarem suas reivindicações nesse processo, o fator tempo não favorecia as negociações. As mobilizações, como principal característica desse processo constituinte, revelaram um tecido social complexo, contraditório e mais amplo que os parâmetros teórico-jurídicos conseguiam comportar: o grande desafio da Constituinte foi confinar os vários interesses dentro do conceito de povo. Por fim, e como consequência do destaque anterior, as disputas se deram desde antes da instituição da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) até após a promulgação do texto (como a série de Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, como a revisão constitucional<sup>5</sup>), e em todos os sentidos – doutrinários, políticos, sociais, textuais. A Constituição de 1988 é produto de negociações, imposições, neutralizações e acordos. Ela é resultado de um processo democrático, com assimetria de informações e poder, tal como ocorre de fato.

A *Constituição Cidadã*, assim apelidada pelo Deputado Ulysses Guimarães (PMDB/SP), Presidente da ANC, representa o que até então o Brasil jamais tinha vivenciado: a abertura do Congresso Nacional para o “povo”. A afirmação pode parecer teoricamente redundante, mas a participação popular na elaboração de uma Carta Constitucional era inédita, e se deu por meio de sugestões antes e durante a ANC, emendas populares e audiências públicas. O povo era ouvido após 21 anos de regime autoritário.

---

<sup>4</sup> Segundo Monclaire (2008, p. 157), “termo sociológico que engloba os grupos de pressão, os sindicatos, as associações, as ONGs e qualquer organização que enuncie e defenda uma causa socialmente mais ou menos objetivada”.

<sup>5</sup> “ADCT. Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

A mobilização social que culminou nas *Diretas Já* permaneceu ao longo do processo constituinte<sup>6</sup>. Uma nova Constituição para um novo Brasil era o “Compromisso com a Nação”<sup>7</sup>, firmado pela Aliança Democrática, formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de oposição ao governo, e pela Frente Liberal (o que viria a ser o PFL), dissidência do partido governista, o Partido Democrático Social (PDS), além de ser a promessa da chapa eleita formada pelo Presidente Tancredo Neves e Vice-Presidente José Sarney.

Com a morte de Tancredo, José Sarney assume a presidência de um país imerso em uma crise econômica, social e política graves, e com o compromisso de levar adiante a promessa da Aliança. Ele convoca, por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida como Comissão Afonso Arinos, em razão do jurista que a presidiu. Tratou-se de uma comissão de notáveis<sup>8</sup> que elaboraram um anteprojeto de Constituição, que não chegou a ser enviada ao Congresso Nacional por decisão de Sarney, “para evitar uma crise”, já que Ulysses Guimarães lhe avisara que devolveria o texto, que era visto como interferência do Executivo nos trabalhos dos parlamentares<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Cite-se, como exemplo, nota publicada pela *Tribuna da Imprensa* (RJ), ed. 11729, de 16/10/1987, p. 5: “Cariocas ficam de olho na Constituinte. Antes do Colégio Eleitoral escolher Tancredo Neves para ocupar a Presidência da República, o povo brasileiro torceu para que a emenda das diretas já passasse no Congresso Nacional. Tanto na Praça da Sé, em São Paulo, como na Cinelândia, no Rio, foram colocados grandes painéis em que apontavam os parlamentares que estavam a favor e contra a eleição presidencial. Para evitar uma nova derrota popular, duas entidades, o Plenário Pró-Participação e o Pró-Memória da Constituinte, trouxeram de volta o Placar. Desta maneira, o cidadão fluminense poderá acompanhar passo a passo a votação da Assembleia Nacional Constituinte, em Brasília. Os olhos atentos dos eleitores vão julgar o desempenho dos parlamentares, desde os temas mais polêmicos como as reformas agrária e urbana como os assuntos mais complexos como a criação de um Tribunal Constitucional [...]”

<sup>7</sup> Carta apresentada pela Aliança Democrática no lançamento da chapa para o Colégio Eleitoral. Essa carta “Estabelecia, ao lado de preceitos doutrinários, objetivos programáticos essenciais para que o Brasil se reinserisse no Estado Democrático de Direito e promovesse o encontro entre o governo e a sociedade mediante adoção de medidas também no campo social, cultural e econômico”. (MACIEL, Marco. *Compromisso com a Nação*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010. p. 10). O inteiro teor da carta está disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198652/000836750.pdf?sequence=1>. Acesso em 15 mai. 2019.

<sup>8</sup> “Entre os 50 integrantes desse colegiado, estavam o empresário Antônio Ermírio de Moraes, o cientista político Bolívar Lamounier, o antropólogo e sociólogo Gilberto Freyre, o escritor Jorge Amado, o jurista Miguel Reale, o sindicalista José Francisco da Silva, o jurista Sepúlveda Pertence (então procurador-geral da República) e o economista Walter Barelli (na época diretor-técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Dieese)”. SENADO FEDERAL. **Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>. Acesso em 16 mai. 2019.

<sup>9</sup> “O consultor legislativo do Senado Fernando Trindade, que na época era assessor da liderança do antigo PCB no Congresso, também recorda a resistência que havia contra o anteprojeto. Ele destacou o contexto histórico no qual ocorria a Assembleia Nacional Constituinte - de redemocratização do país -, em que se questionava a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, elaboradas durante o regime militar. — Havia uma interpretação, por parte das lideranças políticas, de que o anteprojeto não deixava de ter vínculos com a ordem política que se desejava

O processo constituinte adotado produziu um texto escrito a muitas mãos, e credita-se muitas delas de cidadãos que eram enfim ouvidos em suas críticas, demandas, angústias, esperanças. Não restam dúvidas quanto ao seu caráter democrático em relação a qualquer outra Constituição até então adotada no Brasil. O Constituinte teria sido mero catalizador das aspirações populares, e o texto constitucional condensou as demandas do povo. A Constituição Cidadã, como ficou conhecida, foi celebrada por seu processo aberto e popular, o que reforça a legitimidade originária da qual a Constituição Federal de 1988 se reveste. O mito da *Constituição Cidadã* era, portanto, criado.

Em que medida a Constituição é “Cidadã”? Qual foi, efetivamente, a participação do povo na Constituinte? Tais questões provocam a investigação sobre quem portou a insígnia de “povo” nos corredores do Congresso e como essa participação foi traduzida pelos Constituintes, representantes desse povo e detentores do poder decisório.

A partir da análise de fontes primárias da Constituinte de 1987-1988 e de depoimentos dos seus participantes, a participação popular no período da Assembleia Nacional Constituinte revela a tensão diante da representação política. De um lado, é possível constatar que a Constituinte incentivou muitos setores da população brasileira a se constituírem como “povo” (ou grupo de interesses) para fazer-se presente. De outro, a representação política constituída, no exercício institucional do poder delegado pelo voto, acomodou e neutralizou em muitos momentos a participação popular, em uma lógica clientelista, especialmente em relação ao próprio exercício político do cidadão.

Havia, ademais, uma necessidade de se materializar a *democracia*, qual fosse o sentido a ela atribuído. Soma-se a isso a sensação de missão histórica partilhada e manifestada pelos constituintes, que se viam não apenas como agentes promotores das “novas” balizas jurídico-políticas, dos “novos” valores a serem erigidos pelo texto constitucional, mas também como sujeitos diretamente afetados na condição de parlamentares eleitos, tão logo as regras constitucionais fossem promulgadas. Ao mesmo tempo, a pressão de setores sociais organizados fora sentida e reverberada entre as paredes do Congresso Nacional.

---

superar”. SENADO FEDERAL. **Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>. Acesso em 15 mai.2019.

Um novo marco constitucional serviu também como mecanismo institucional para se remediar o desgaste da representação política em si, que era objeto de frustração social, dado o impedimento de se exercer o direito de escolha por eleições diretas. Segundo Monclaire (2008, p. 159):

[...] a redação de uma nova Constituição significava, obviamente, a possibilidade de modificar mais rapidamente o que poderia ser limpadado por uma série de emendas constitucionais ou pela edição de numerosas leis novas; significava poder alterar em profundidade a ordem jurídica em vigor (não apenas os capítulos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e dar, notadamente, legalidade e um acréscimo de legitimidade às posições e práticas que se desejava estabelecer ou que já estavam em parte adquiridas; significava, também, oferecer a tais ou quais grupos sociais (que os políticos diziam representar) alguns dos bens jurídicos e simbólicos por eles reclamados e, dessa maneira, permitir o fortalecimento da imagem dos representantes, dos laços entre representantes e representados e do princípio de representação.

A ANC foi convocada pela Emenda Constitucional 26, de 1985<sup>10</sup>, e instalada em 1º de fevereiro de 1987, após um longo processo de gestação (BARBOSA, 2009, p. 125-157). Segundo Mauro Márcio Oliveira (1993, p. 11-12), “o trabalho constituinte desenvolveu-se em 7 etapas, as quais, por sua vez, desdobraram-se em 25 fases distintas”. Em suma, são essas as fases indicadas por Oliveira:

1. Preliminar: Regimento Interno da ANC e sugestões de cidadãos, constituinte e entidades;
2. Subcomissões Temáticas
3. Comissões Temáticas
4. Comissão de Sistematização
5. Plenário

---

<sup>10</sup> Em entrevista, o Deputado pelo PMDB (1982-1986) Flávio Bierrenbach, relator da emenda constitucional que convocou a Constituinte e foi destituído na véspera da cotação do relatório, comentou a respeito da convocação da ANC: “[Eu queria] divulgar a ideia de uma Assembleia Nacional Constituinte, não de um Congresso Constituinte, como queria o governo. Quis tocar nesse nervo político sensível. [...] Eu sustentava, e continuo sustentando, que naquele momento o Brasil vivia sem Constituição. A que tinha era outorgada pelos militares. [...] Então eu sempre achei que era preciso ter uma nova Constituição pro [sic] Brasil. E que quem teria legitimidade para fazer uma nova Constituição para o país seria uma Assembleia Nacional Constituinte, livre, soberana e exclusiva. [...] Sempre achei, antes, durante e depois, que o Congresso não é um poder constituinte. O Congresso é um poder constituído. [...] Fui na casa do dr. Ulysses, dois dias antes [da votação do relatório], numa reunião ampla. E sustentei que iria propor um plebiscito para que o povo decidisse que Constituinte queria, entre outras coisas. [Disseram] Que era inviável, que não tinha clima, que os militares não iam gostar, por aí... Quando chegou no momento crucial – votar o meu relatório –, a solução política foi me destituir. E aí já tinha um outro relator e um outro relatório prontos”. (CARVALHO, 2017, p. 136-137).

6. Comissão de Redação

7. Epílogo

Três instrumentos de participação popular foram usados institucionalmente durante o processo constituinte durante as fases de 1 a 4. As sugestões dos cidadãos por meio de formulário dos Correios antes e durante as fases 1 e 2, as audiências públicas promovidas na fase temática, 2 e 3, e as emendas populares, na fase 4. Os dois últimos instrumentos foram previstos na Resolução 2, de 1987, o Regimento Interno da ANC (RIANC), nos artigos 14 e 24, respectivamente<sup>11</sup>. As audiências públicas eram um meio sugerido por parlamentares, que atenderia, especialmente, a uma demanda dos representantes políticos estaduais e municipais<sup>12</sup>; já a previsão de emendas populares foi resultado de forte pressão popular (MICHILES et. ali., 1989, p. 54).

A participação presencial nas audiências públicas é elemento indispensável para examinar a relação entre representantes e representados, por retratar a relação face a face entre representante e representado no ambiente constituinte e expor a identidade do “povo”. A fase *Preliminar*, no entanto, não é ignorada, por ser o momento em que se dá início a uma relação representante-representado inédita, com as contribuições e sugestões enviadas. Quanto às emendas populares, estas já foram objeto de análise (MICHILES et ali., 1989), mas serão tratadas limitadamente aos propósitos da presente análise.

Na fase temática (2 e 3) foram instituídas 24 Subcomissões Temáticas, organizadas em grupos de três, submetidas a 8 Comissões Temáticas, que era responsável pela elaboração de capítulos a partir dos textos aprovados pelas subcomissões, sem qualquer texto preliminar

---

<sup>11</sup> O RIANC assim dispôs: “Art. 14. As Subcomissões destinarão de 5 (cinco) a 8 (oito) reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado aos seus trabalhos, receber as sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão. [...] Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no §1º do artigo anterior [30 dias após o recebimento do Projeto de Constituição, entregue pela Comissão de Sistematização ao Presidente da ANC], a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições: I -

<sup>12</sup> O Relator do RIANC, Constituinte Fernando Henrique Cardoso, na 18ª Sessão, em 21/02/1987, quando justificava em seu Parecer o acolhimento das emendas que propunham audiências públicas no processo constituinte: “Acolhi, não obstante, que cada uma das subcomissões e comissões dedique de cinco a oito sessões para audiência de representante da sociedade. Não creio que seja conveniente uma só comissão de audiência. Teríamos uma grande exibição, mas não um trabalho construtivo. É melhor que as pessoas opinem onde têm uma contribuição a dar e que esta possa efetivamente influenciar a decisão da Comissão. Este o fundamento da escolha que fiz de uma participação a nível da Comissão. Mas ainda há vários mecanismos pelos quais as Câmaras de Vereadores, as Assembleias, as entidades poderão trazer sugestões diretamente às Comissões”.

(OLIVEIRA, 1993, p. 12), o que resultava em um anteprojeto da Comissão a ser submetido para a fase de sistematização.

A análise de como a representação política foi exercida diante da participação social no processo constituinte tem por objeto o exercício político indireto (por meio da representação política) em face da presença do representado, em exercício direto (participação popular), no período temático da Constituinte de 1987-1988. O resgate histórico recorre principalmente aos registros dos Anais da Constituinte, que envolvem as discussões entre os membros das Comissões e Subcomissões Temáticas e as audiências públicas realizadas nessa fase.

Parte-se de duas premissas para a análise de conteúdo<sup>13</sup>: a primeira, de que a ideia de representação política era revisitada e rediscutida (e, por conseguinte, as ideias de poder constituinte, povo e democracia), em face da participação popular na constituinte; a segunda, de que essa participação direta se deu por meio de canais abertos, determinados institucionalmente pela ANC; ou seja, a ANC detinha o poder institucional de parametrizar o exercício direto do representado no processo constituinte.

Privilegia-se *qual* era a representação política que compôs a ANC, *como* os canais abertos à participação popular foram utilizados e *quem* participou efetivamente deles. Não se ignora, porém, o aspecto sociológico do processo constituinte, responsável pela criação mesma dos canais institucionais (movimentos sociais, mobilizações, grupos de pressão, fortalecimento político-partidário de esquerda etc.). Tampouco ignora-se a porosidade das instituições às atuações populares, não registradas nos documentos oficiais, indispensável para o exercício da representação política. Trata-se de uma opção de análise, que privilegia o aspecto institucional e que se propõe apresentar os impactos sofridos pela ANC na relação representante-representado e, ao final, questionar o alcance do termo “Cidadã” à Constituição Federal brasileira de 1988.

A representação política no texto constitucional promulgado foi tratada inicialmente pelo Preâmbulo, em que se declara instituído o Estado Democrático de Direito pelos “representantes do povo, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte”. Em seguida, no parágrafo único do artigo 1º, afirma-se que “todo poder emana do povo”, a ser exercido “por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Organizou-se nos artigos 14 a 16 o capítulo referente

---

<sup>13</sup> Sobre a análise de conteúdo como metodologia de análise, ver CONSTANTINO, Núncia Santoro de. Pesquisa histórica e análise de conteúdo: pertinência e possibilidades. **Estudos Ibero-Americanos**. PUCRS v. XXVIII, n. 1, p. 183-194, junho de 2002.

aos direitos políticos, no qual é previsto o exercício da “soberania popular” por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos.

O exercício direto do poder foi condicionado à lei, e tem por instrumentos o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14, incisos, CF/1988). A Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamenta tais instrumentos. O plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo nas questões de “relevância nacional”, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso de Estados incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais. De igual modo, a regra pode ser aplicada aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos da Constituição Estadual ou Lei Orgânica (arts. 3º a 6º da Lei). A iniciativa popular, por sua vez, permite a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (art. 13 da Lei).

Em relação ao sufrágio universal, o voto é, em regra, obrigatório para os representados, sendo facultativo a analfabetos, maiores de setenta anos e pessoas maiores de dezesseis e menor de dezoito anos (art. 14, §1º, I, II, CF/1988). Para se tornar um representante político, a Constituição prevê algumas condições de elegibilidade, que pressupõe que o representante seja alistável, alfabetizado, nacional, que goze do exercício pleno dos direitos políticos, tenha domicílio eleitoral na circunscrição, tenha filiação partidária e idade mínima de acordo com o mandato concorrido, além de condições particulares aos militares e àqueles que já detenham mandato eletivo (art. 14, §§ CF/1988).

Por se tratar de condição para o exercício da representação política, o texto constitucional prevê capítulo específico sobre os partidos políticos, condensado no art. 17 e com regulamentação dada pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Mencione-se, ainda, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), que regulamenta a organização e o exercício dos direitos políticos de votar e ser votado.

Tal arcabouço jurídico pode ocultar o debate realizado no momento constituinte sobre os sentidos atribuídos à representação política, o alcance da participação popular e a acomodação e neutralização promovida pelos representantes das contribuições do “povo”. Nesse sentido, há de se questionar em que medida a “Constituição Cidadã” foi, efetivamente, resultado de ampla participação popular no exercício político, pela representação ou pela participação direta.

A hipótese da tese é de que a participação popular não foi ampla e uniforme a todos os temas debatidos, pois dependia do interesse dos Constituintes que encabeçavam as discussões (Mesa e Relatores) em ouvir e considerar as propostas populares, do grau de organização dos representantes da sociedade que detivessem propostas a serem debatidas e dos acordos firmados pelos representantes diante das regras regimentais. Embora a participação direta não tenha sido decisiva para compor o texto constitucional final especificamente sobre exercício político (direto ou representativo), ela serviu de componente para as discussões travadas em temas de maior apelo social e deixou um dos grandes legados da abertura democrática: o povo constituir-se como tal e reconhecer-se como agente da democracia, ao lado dos representantes políticos, legitimamente investidos por meio de eleições diretas.

Apesar da maior participação popular nos destinos políticos do país, observada especialmente pela mobilização social e pelo grande volume de contribuições recebidas pela ANC, não se observa uniformidade no processo constituinte para todas as temáticas do texto constitucional. As diversas fases regimentais serviram como filtro que condicionou a atuação do “povo” na recriação do Estado Democrático de Direito. Os representantes políticos, nesse sentido, e no exercício político que o regimento lhes confiava, utilizaram-se de meios – como a própria revisão do texto regimental da ANC – para condicionar a participação popular e as decisões da Assembleia. Observa-se que prevaleceu a ideia de representação política como meio de tutelar os interesses dos diversos agrupamentos sociais que reivindicavam espaço na nova Constituição, especialmente em relação aos parâmetros de exercício político levados ao texto constitucional.

A ideia de representação política debatida remetia à ideia clássica de delegação de poder. O exercício dessa representação, no entanto, era ambíguo, dada a forte pressão de vários setores da sociedade que acompanharam as fases do processo constituinte. Apesar de a palavra final sobre o texto ter sido dos representantes políticos, muitas das pautas constitucionais foram obra de insistência e resistência de grupos de interesse populares.

Ressalte-se o anseio, relatado por diversos Constituintes, de o Congresso Nacional fortalecer-se como instituição política no país, em um momento de reabertura democrática em que o Poder Legislativo reivindicava seu protagonismo em relação ao Poder Executivo, após um longo período de autoritarismo do regime militar. Isso serviu de pano de fundo para muitos discursos e ações dos Constituintes, no sentido de fortalecer a figura do representante parlamentar e dos partidos políticos, e privilegiar a atuação política pela representação, mediante voto, em detrimento

de meios de atuação democrática direta. Os mecanismos de participação direta ou o lugar do “povo” na relação com o representante político estariam relegados à função legitimadora pontual do exercício do voto – de caráter obrigatório, como restou decidido –, e a partir do qual o exercício político passaria a ser precipuamente exercido pelos representantes.

A presente análise recai fundamentalmente sobre as discussões travadas nas 24 Subcomissões e nas 8 Comissões Temáticas, realizadas no período entre 1º de abril de 1987 (instalação das 8 Comissões Temáticas, que criaram as Subcomissões) até 6 de junho de 1987, data prevista para encerramento da atuação das Comissões, especialmente em relação à participação popular e a atuação dos representantes políticos nesse momento inicial, caracterizado como de maior proximidade com a população, com o objetivo de revelar a tensão entre a participação popular e a representação política. Serão abordadas, de maneira auxiliar, as outras fases do processo constituinte, de modo a revelar o alcance do que foi produzido na fase temática no texto promulgado.

A fase temática do processo constituinte de 1987-1988 acentuou o aspecto paradoxal da representação política: o desafio que surge em relação à democracia representativa quando a participação popular é, simultaneamente, experimentada. A pesquisa tem por escopo observar o exercício da representação política no momento da Constituinte diante da participação popular, e qualificar de qual participação “popular” se trata: os segmentos sociais ouvidos, a seletividade de temas debatidos e pessoas que participaram nas audiências públicas, os critérios utilizados pelos Constituintes para seleção, a influência e o alcance das propostas “populares” no texto promulgado e a atuação neutralizadora dos representantes políticos sobre os temas nas comissões e subcomissões durante o período.

A pesquisa trata de dois planos de análise: o primeiro, sobre como o conceito de representação política foi manejado pelos Constituintes; o segundo, sobre como, na prática, a representação política foi exercida diante da atuação do representado na própria Assembleia Nacional Constituinte, especialmente na fase das Subcomissões e Comissões Temáticas. A partir desses dois planos, busca-se avaliar o alcance da expressão “Constituição Cidadã”.

O trabalho estrutura-se em quatro capítulos e sua conclusão. O primeiro capítulo apresenta, inicialmente, as considerações metodológicas sobre a coleta dos dados apresentados, as fontes utilizadas, a abordagem escolhida para análise, o processo de construção da pesquisa e os limites da pesquisa a partir das escolhas metodológicas realizadas. Em um segundo momento,

indica as bases teóricas que informam o olhar e a proposta analítica. Aqui, os conceitos de representação e de povo são destacados. É a partir deles que emerge a insuficiência dos paradigmas adotados até a década de 1980 para se pensar a representação política democrática. O poder constituinte, o povo, a soberania popular na democracia e a legitimidade da representação surgem como pontos-chave para explicar o desconforto vivenciado pelas democracias contemporâneas, especialmente as que passaram por transições democráticas.

O segundo capítulo aborda as regras do jogo da Assembleia Nacional Constituinte: a formação das oito Comissões e vinte e quatro Subcomissões Temáticas da Constituinte de 1987-1988, sua composição e os critérios de como a representação política e a participação popular seriam exercidas nessa fase de discussão. A definição dos temas, da distribuição de vagas entre os partidos e os indicados pelas lideranças foram decisivos na estruturação da Constituição Federal, na organização dos trabalhos e na definição das regras da participação popular. Nesse capítulo é apresentado, ainda, como o tema de representação política surge no debate das Subcomissões e qual é o espaço que a discussão recebe na ANC.

O terceiro capítulo trata de como a participação popular foi um princípio e o procedimento adotado da ANC. Apresenta-se como as audiências públicas foram realizadas: quem foram os participantes, quais os critérios para escolhê-los e quais as limitações enfrentadas para ampliar o debate. As audiências públicas incitam a urgência de segmentos sociais se organizarem para se fazerem ouvir, evidenciam as estratégias empregadas pelos representantes sociais na interação com os representantes políticos e revelam as conformações e neutralizações patrocinadas pelos representantes políticos, cujo mandato, em grande parte, iniciava-se naquele ano. Em complementação, analisa-se pontualmente a contribuição das emendas populares que avançaram dentro da ANC, em momento posterior à fase temática das audiências públicas.

O quarto capítulo examina como os debates sobre representação política em si e o produto da participação popular nas Subcomissões e Comissões Temáticas tiveram lugar no texto promulgado. Avalia-se em que medida a atuação dos representantes políticos mitigaram ou anularam as contribuições populares, especialmente as resultantes da fase temática, que previu a participação direta e presencial nas audiências públicas. Há de se ressaltar que as emendas

populares, apresentadas na fase da Comissão de Sistematização, objeto de outros trabalhos<sup>14</sup>, também serão consideradas a fim de se rastrear quais delas já haviam sido propostas na fase de Subcomissões e que foram reapresentadas. São destacados temas considerados como a *digital do povo*, temas que sobreviveram às várias etapas do processo constituinte e que constam do texto constitucional promulgado.

Por fim, a conclusão tece considerações sobre as insuficiências do paradigma então adotado, que informaram a tensão entre representação política e participação popular, vivenciada pelo exercício da democracia representativa, consolidado na Constituinte. Sugere-se a democracia participativa como um caminho para minorar a crise de representação política, mas enfatiza-se a proposta de mudança de paradigma, que atenda às necessidades de legitimidade e de representação democrática hodiernas (Rosanvallon, 2011). Os resultados da presente pesquisa constataam que a ANC foi um processo de aprendizado político (Arato, 2016), tanto dos partidos e dos Constituintes, como da sociedade, e que o exercício da democracia deve ser realizado por todos os meios disponíveis, seja por meio do representante político e pela participação direta, em uma relação complementar e suplementar, porque assim a legitimidade da representação é fortalecida.

Cabe destacar que a presente pesquisa é uma possibilidade analítica. Ao estudar a História Constitucional, as nuances teóricas e empíricas são reveladas de acordo com o enfoque escolhido a partir do contexto presente. A presentificação do passado é dinâmica inescapável e, conseqüentemente, qualquer observação sobre o que (se apreende como) *foi* constrói-se a partir do que (se apreende como) *é*. A presente análise se dispõe a questionar, especialmente a partir dos dados de fontes primárias, algumas expressões naturalizadas e reiteradamente usadas para sustentar argumentos jurídicos que carecem de análise crítica, como a “vontade do povo” e “Constituição Cidadã”. Pretende-se fornecer subsídios empíricos para revisitar alguns dos pilares tradicionais da teoria constitucional, como a noção de povo, soberania e legitimidade democrática, que já não sustentam a realidade contemporânea.

Cada momento histórico, se cartesianamente disponível, deixa à disposição do observador participante elementos objetivos e subjetivos que auxiliam na revelação do objeto de estudo, por meio de uma combinação entre apreensão pessoal de dados disponíveis e sua

---

<sup>14</sup> Ver especialmente MICHILES, Carlos *et al.* **Cidadão Constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989; e CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A participação popular na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio, 2016.

conformação racional. O exercício da conformação racional está, no entanto, ameaçado pelo viés de confirmação – a seletividade dos argumentos que confirmem uma tese e o descarte daqueles que a contradigam, sem intencionalidade (NICKERSON, 1998), a partir da lógica de convencer a si e aos outros e justificar-se (MERCIER, SPERBER, 2017).

Optar pela Constituinte de 1987-1988, que levou à promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988 vigente no Brasil, traz em si um desafio científico: observar a história enquanto se a vivencia. Ciente do risco, há uma preocupação constante no presente trabalho: evidenciar como a conformação racional será realizada, desde a escolha do vocabulário utilizado até a forma de seleção e organização dos dados. Trata-se de uma preocupação metodológica que é, ao que se defende, indispensável para caracterizar a tese como científica. Na esteira de Koselleck, o rigor metodológico não ofusca a vivacidade do tema pesquisado; ao contrário, realça-a. A interpretação inerente à análise não estará isenta de parcialidades – como, acredita-se, nada está –, mas compromete-se com sua exposição, para apresentar um possível olhar sobre o tema.

## CAPÍTULO 1 – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA COMO OBJETO DE ESTUDO

*O brasileiro precisa voltar a sorrir através dos seus Constituintes, porque nós, políticos, vamos reconquistar o terreno que perdemos na opinião de povo, vamos reconquistar aquilo que o povo quer que o político seja: o homem da representação, o homem da confiança, o homem que não aceita trapaça, mas que aceita trabalhar firme e forte em benefício da Nação.*

Constituinte José Mendonça de Moraes.

Ata da 13ª Reunião da Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, em 12/06/1987.

### 1.1. Considerações metodológicas

A política é feita nos bastidores. A lei é um de seus resultados. O material disponível para a realização da presente pesquisa é, portanto, parcial e reflete o que fora, em geral, conscientemente publicável pelos seus personagens. Isso implica dizer que muitas afirmações registradas não são espontâneas ou autênticas, mas serviram para escrever parte de uma história. Cada personagem produziu suas próprias narrativas, que se sobrepõem e retratam pontos de vistas, complementares ou por vezes contraditórios, do fenômeno constituinte.

O trabalho possui suas considerações teóricas, mas quer privilegiar sua base empírica. A parte teórica demonstra as principais referências a partir das quais os dados empíricos puderam ser observados. Para que o olhar sobre o objeto de pesquisa não direcionasse a organização e o tratamento dos dados, o estudo teórico deu-se em momento distanciado da análise de dados e finalizou-se após o término do exame empírico. Dessa forma, foi possível instruir-se minimamente dos ferramentais teóricos para traçar estratégias de coleta de dados, mas preservou-se a possibilidade de revelações para além das doutrinas então adotadas, o que exigiu retorno e novas leituras para análise das informações que foram evidenciadas ao longo do tratamento das fontes de dados.

A principal fonte utilizada foram os registros dos anais da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Entretanto, não era necessariamente no âmbito da ANC, enquanto se tomavam as notas taquigráficas, que as decisões eram tomadas a partir do debate público. Alguns Constituintes alertam para esse aspecto:

Uma coisa importante, para entender o processo, é que outra instância da Constituinte, informal mas muito forte, eram as reuniões na casa do Ulysses [Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte]. O Ulysses chamava os relatores. [...] Essa instância era muito importante<sup>15</sup>.

Ia [aos jantares promovidos por Constituintes] gente de todos os lados. Nós éramos adversários lá dentro [da Constituinte], mas não lá fora. [...] Você vai para um canto e conversa. Pega o Nelson Jobim, um Bernardo Cabral, um Luís Eduardo, um Mário Covas, um Lula... Conversa e resolve. Ou não resolve. [...] Nós todos íamos a todas as festas. Independentemente do que podia acontecer, era um espaço de conversa da Constituinte. Pode ter certeza que muita coisa relacionada ao capítulo da própria educação saiu da casa do Di Gênio [João Carlos Di Gênio, dono do grupo Objetivo, que promovia festas em sua casa no Lago Sul, em Brasília]<sup>16</sup>.

São diversas as fontes que retratam o processo constituinte. Privilegiou-se o acervo digital disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados<sup>17</sup> e do Senado Federal do Brasil<sup>18</sup>, que conta a versão institucional do processo. Como fonte complementar, de modo a auxiliar na compreensão do contexto da época, utilizou-se a Biblioteca Nacional Digital – Hemeroteca<sup>19</sup> de jornais e periódicos, que informam o destaque que a mídia atribuiu aos eventos políticos e temas da constituinte.

Parte-se do pressuposto de que o estudo de um conceito pode revelar aberturas analíticas sobre os fenômenos a que se refere, pois atraem para si conceitos associados que, por sua vez, indicam possibilidades interpretativas. Nesse sentido, o percurso metodológico da análise do material sintetiza-se da seguinte forma: primeiramente, foi realizada pesquisa sobre o radical “representa” nos anais da ANC para, a partir daí, verificar o contexto do uso dos termos como “representação”, “representação política”, “representatividade”, “representante”, “representado” e os conceitos associados. Procedeu-se da mesma forma com os termos “democracia”, “legitimidade” e radicais; de igual forma, recorreu-se aos termos “povo”, “participação popular”, “audiência” para verificação dos contextos. Para o tratamento dos Anais da Constituinte, foi utilizado inicialmente o software NVIVO 12 para a análise qualitativa<sup>20</sup>. Para a pesquisa no acervo

---

<sup>15</sup> José Serra, Constituinte e Relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. CARVALHO, 2017, p. 155

<sup>16</sup> Oscar Corrêa Júnior, Constituinte e presidente da Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. CARVALHO, 2017, p. 251

<sup>17</sup> Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/apresentacao](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/apresentacao).

<sup>18</sup> Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)

<sup>19</sup> Disponível em: <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

<sup>20</sup> Agradecimento especial à Professora Dra. Débora Almeida (IPOL/UnB) pela indicação.

da Hemeroteca, foi consultado o período de 1980 a 1989 o termo “constituente” e outros termos específicos por necessidade de maior aprofundamento, como “Diga Gente” e “Projeto Constituinte”, “emendas populares” e “audiência”. Idêntica pesquisa foi realizada no Sistema de Apoio Informático à Constituinte – SAIC, sobre as cartas enviadas à Constituinte. Em um segundo momento, a pesquisa debruçou-se na leitura dos anais em que foram registradas as audiências públicas realizadas na fase temática.

Ao longo da leitura, percebeu-se a necessidade de se elaborar um banco de dados com o perfil dos constituintes (dados disponíveis, tais como nome, partido, ex-partido se houvesse, formação ou profissão, cidade natal, início de mandato, idade), o perfil dos participantes das audiências públicas (declarados nos Anais) e a composição das subcomissões e comissões temáticas. Para realização da análise quantitativa foram cruzados os dados apresentados em vários documentos de outras fontes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que não os Anais. Algumas inconsistências foram encontradas, e eventuais incoerências foram afastadas a partir da avaliação de mais de uma fonte (como, por exemplo, o número de participantes das audiências públicas e a identificação dos Constituintes quanto ao partido e ao estado pelo qual fora eleito). Com esse levantamento foi possível confirmar algumas impressões e revelar outras questões a serem analisadas.

Foi necessário, ainda, compilar em um banco de dados as informações e o teor das emendas populares apresentadas, a partir dos critérios necessários para a análise. Em alguns casos que destoavam de padrões e regularidades foi necessária uma investigação mais aprofundada (como, por exemplo, uma Carta à Constituinte de uma criança que discorria sobre aposentadoria, ou um constituinte que apoiava um grupo específico de participantes nas audiências públicas). Em muitos casos, os dados, organizados e cruzados, revelavam a necessidade de buscas específicas para dirimir dúvidas e assegurar as afirmações e inferências da presente tese. Em questões pontuais, foram encontradas divergência na apresentação de dados por fontes oficiais diversas e, para esses casos, buscou-se confirmar sua precisão.

Verificou-se também a necessidade de buscar por palavras-chave como os trabalhos da ANC e o período pré-Constituinte eram retratados nos principais jornais e periódicos. Quando havia nos Anais menção expressa a uma reportagem, notícia ou divulgação – e, se disponível, vídeos e outras mídias –, recorria-se à fonte primária para compor a análise da declaração e a compreensão do contexto.

Há de serem citada, ademais, outras duas fontes que compõem o eixo empírico da pesquisa: a obra *A Gênese do Texto da Constituição Federal de 1988*, de João Alberto de Oliveira Lima e outros (2013), que parte do Projeto da Comissão de Sistematização para suas alterações nas fases seguintes até o texto promulgado; e a obra *1988: segredos da Constituinte*, de Luiz Maklouf Carvalho (2017), que reúne entrevistas com personagens da Constituinte.

Foram analisados os anteprojetos das subcomissões temáticas em relação aos anais e aos registros das audiências públicas para verificar o que havia sido contemplado e o que havia sido descartado. Em alguns casos, as contribuições dos participantes foram entregues por escrito, e parte dessas contribuições foram transcritas nos anais. Depois, os anteprojetos das subcomissões foram comparados com os anteprojetos das comissões temáticas, para avaliar as alterações do texto. A partir das colaborações da fase temática, avaliou-se os Projetos desde a Comissão de Sistematização até o texto promulgado. Para isso, contou-se com auxílio da obra *A Gênese...*, que trata do texto apresentado desde a fase da Comissão de Sistematização até a versão promulgada. Buscou-se nas Comissões Temáticas e suas Subcomissões as alterações materialmente significativas, no intuito de investigar os motivos da ausência do texto da fase temática (se se tratou de tema proposto pelo público ou se fora tema de difícil acordo entre os constituintes que participaram da fase temática). Essa análise permitiu verificar em quais momentos algumas propostas da fase temática foram suprimidas, alteradas ou mantidas. Em tais casos, buscava-se por informações nos Anais daquela fase da Constituinte e, em casos pontuais, informações fora dos Anais que porventura explicassem o silêncio dos registros. Esse “passo atrás” em relação ao início de análise proposto pela obra *Gênese* é uma lacuna a ser preenchida, e para a qual a presente pesquisa almeja contribuir.

Em relação ao uso das entrevistas da obra de Carvalho como fonte, pondera-se que a maioria dos personagens ainda integra a cena pública e, diante disso, entende-se que, embora suas narrativas não estejam alheias aos acontecimentos, são vivências reelaboradas após um longo período de existência da Constituição de 1988, o que implica em maior reflexão, maturação e distanciamento histórico. Ademais, cientes da publicação de suas narrativas, considera-se que as narrativas ali trazidas servem ao tempo presente do entrevistado, em como ele pretende ser visto, compreendido e lembrado como personagem. Feitas tais considerações, a obra é utilizada como fonte não institucional, com a vantagem de que as narrativas são feitas afastadas do

comprometimento político e da responsabilidade do que se registrava nas sessões da ANC – e, portanto, dos custos políticos de uma publicação jornalística para os mandatários daquele período.

Com base nas fontes de pesquisa acima mencionadas, a presente análise adota como metodologia mais adequada para responder às indagações propostas referente ao eixo empírico a *análise de conteúdo*, apresentada por Laurence Bardin (1977). A análise de conteúdo será realizada principalmente a partir dos registros dos Anais da Constituinte de 1987-1988, para verificar as tensões entre representação e participação popular. A análise de conteúdo não se confunde com a análise do discurso. A análise do discurso pretende investigar “como foi produzido o texto”, fundamentada na linguística ou na psicanálise, ou em ambos; a análise de conteúdo limita-se pelo material analisado, “dadas as inúmeras operações classificatórias necessárias, simultaneamente semânticas, lógicas e sintáticas” (CONTANTINO, 2002, p. 184-185).

A abordagem é interdisciplinar, voltada para documentos escritos, em que o texto é “desmontado em seus elementos constituintes”, as unidades de análise ou de registro, o que possibilitaria uma leitura diferente da inicial (CONSTANTINO, 2002, p. 191). Uma primeira leitura do material selecionado propõe possibilidades de análise e construção de categorias (função heurística), que serão retomadas nas várias leituras realizadas de um mesmo material a partir de então (função de “administração da prova”) (BARDIN, 1977, p. 30). Em seguida, o tratamento quantitativo e qualitativo é realizado: “sem excluir as informações estatísticas, nossa busca deve-se voltar, por exemplo, para ideologias, tendências e outras determinações características dos fenômenos que estamos analisando” (GOMES, *in* MINAYO, p. 76). Em síntese, trata-se de um esforço metodológico de encontrar indícios que sustentem inferências a partir de fontes textuais.

Por fim, quanto à sistematização de dados e gráficos, em especial sobre os atores que participaram como representantes ou como representados, foi realizado um banco de dados organizados para cruzamento e extração de informações de todos os Constituintes, todos os participantes das audiências públicas e das emendas populares. Os dados são públicos, retirados das fontes institucionais mencionadas. Os Anexos apresentam parte dos dados mencionados, dada a sua pertinência para a análise, mas a pesquisa baseou-se no referido banco. Ressalte-se que a escolha por tratar os dados e, a partir disso, sustentar inferências é uma proposta de análise empírica que tem a pretensão de fortalecer essa forma de produção científica no campo do Direito.

Para a compreensão dos sentidos atribuídos aos conceitos basilares<sup>21</sup>, Pierre Rosanvallon afirma que na década de 1980 (período da Constituinte brasileira de 1987-1988) ocorreram significativas mudanças de paradigma: o povo deixa de ser homogêneo; o voto deixa de ser uma autorização absoluta e fonte legitimadora da representação política; as minorias ascendem e desestabilizam o sentido democrático da representação majoritária; a legitimidade ascende como parte estruturante da democracia contemporânea. Essa é a principal referência teórica que informou o olhar e o exame dos dados coletados.

Cabe mencionar, ademais, que as reflexões trazidas por Rosanvallon reverberam a proposta de Pitero Costa sobre representação política e democracia: a mudança paradigmática deve-se à percepção da democracia não mais como forma de governo, mas como “fundação da ordem” do Estado. A “multiplicidade de sujeitos tidos como o fundamento de legitimidade” ou “como a condição de possibilidade da ordem” (COSTA, 2010, p. 185-186) desafia a visão moderna construída a partir do soberano de Hobbes e da legitimidade da soberania de Rousseau, e que informa o debate contemporâneo sobre representação política.

Uma proposta de compreensão de mundo contemporânea é apresentada por Andrew Arato. Ele propõe uma nova perspectiva sobre a titularidade do poder constituinte soberano – o “povo”. O paradigma da pós-soberania de elaboração de constituições preocupa-se com a legitimidade democrática produzida a partir do método de elaboração constituinte, observado e aplicado especialmente aos processos de constituição do final do século XX em períodos de transição democrática. O caso brasileiro é apontado pelo autor como exemplo desse novo paradigma. A análise empreendida tem por referência a tese de Arato, que revela não apenas por que existe o desconforto entre representante e representado, como também – e mais importante – aponta para a tensão entre a ideia de soberania e de poder constituinte. Essa tensão assemelha-se à empiricamente observada no processo constituinte brasileiro de 1987-1988: o lugar do “povo”

---

<sup>21</sup> Quanto ao eixo teórico, a pesquisa bibliográfica apoiou-se especialmente nas seguintes obras: *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*, de Pierre Rosanvallon (Princeton: Princeton University, 2011); *Post Sovereign Constitution Making - Learning and Legitimacy*, de Andrew Arato (Oxford University Press, 2016); *The concept of representation*, de Hanna Pitkin (University of California, 1967); *The principles of representative government*, de Bernard Manin (Cambridge University, 1997); *Representative democracy*, de Nadia Urbinati (University of Chicago, 2006); *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*, de Friedrich Müller (trad. Peter Naumann, São Paulo: Max Limonad, 2003); e *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*, de Gilberto Bercovici (São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2013).

mítico em uma dinâmica complexa (porque democrática) no momento de constituição desse mesmo “povo”.

Para o tratamento do objeto central da pesquisa (relação entre representante e representado), deve-se recorrer a *representação política* como conceito, que encontra na obra seminal de Hanna Pitkin (1967) as bases para o seu desenvolvimento. A partir de então, o conceito fora explorado por Bernard Manin (1997) e Nadia Urbinati (2006), cujas contribuições suscitam a abertura necessária para avançar na análise empírica. Ademais, suas teses foram revisitadas, de modo sintético, por ambos os autores em entrevista conjunta realizada em 2016 (LANDEMORE, 2016), o que demonstra a atualidade da discussão, portanto ainda não superada. Segundo Pietro Costa (2010, p. 185), “enquanto estamos, porém, no interior do modelo representativo, a superação da cisão pode ser entendida, na melhor das hipóteses, como uma espécie de ideal regulador, nunca perfeitamente alcançável na realidade”.

Em relação à análise da ideia de povo, associado a soberania e poder constituinte, recorre-se à distinção elaborada por Friedrich Müller sobre as acepções de povo (2003), aderente ao emprego da expressão observado nos Anais tratados pelo eixo empírico da tese. Em auxílio, e sem excluir a contribuição de outros autores, busca-se apoio na obra de Gilberto Bercovici (2013), que realizou um percurso histórico da construção do pensamento político responsável por instituir os alicerces do Direito Constitucional em relação aos paradigmas de povo, soberania e poder constituinte. Esses alicerces, profundamente calcados no pensamento político-jurídico dos Constituintes de 1987-1988, são questionados pela própria realidade da Constituinte em ação.

## **1.2. Considerações teóricas**

O paradigma do Estado moderno está calcado primordialmente em Hobbes, que “introduz uma forte descontinuidade fazendo da representação uma dimensão constitutiva da soberania” (COSTA, 2010, p. 86). Hobbes rompe com a tradição medieval de modo profundo e, por essa razão, “é durável sua herança para a visão moderna de soberania, ainda que se alterem profundamente os contextos e os modelos ideológico-políticos” (COSTA, 2010, p. 84).

Pietro Costa sintetiza:

Para Hobbes não se dá um povo “antes” do soberano; é o soberano que, criado pelos sujeitos, age em seus lugares, os “representa” e, assim fazendo, os reconduz à unidade da *respublica*. Antes do soberano existe

uma multiplicidade apolítica de sujeitos e é graças ao mecanismo da “soberania representativa” que os muitos formam uma unidade. É o soberano que, enquanto representativo, exprime a vontade dos sujeitos. Surge, no nexos entre soberania, representação e decisão política, um traço característico da estatalidade moderna. (COSTA, 20120, p. 86).

A partir da relação Estado-soberano-povo estruturada por Hobbes, a contribuição dos contratualistas incidirá sobre quem é o “soberano”: se a figura coincide com a totalidade dos cidadãos (Rousseau) ou se é um mandatário dos indivíduos para garantir-lhes, sobretudo, a liberdade- propriedade (Locke). Se Rousseau entende que a representação é uma forma de “perpetuação de uma antiga servidão” e, portanto, deve ser superada, Locke entende que a atuação do soberano deve “respeitar e reforçar as regras fundamentais da ordem pré-política” do respeito à liberdade e à propriedade (Costa, 2010, p. 85).

Quando a “vontade contratual”<sup>22</sup> chama a atenção aos “sujeitos”, o “povo” torna-se o norteador das elaborações teóricas. Por um lado, Sieyès entende “povo” como os franceses do Terceiro Estado, os sujeitos de seu tempo, “não ‘privilegiados’” e que comporiam “a nova e autêntica nação”. Esse ente coletivo seria o “único possível detentor de uma soberania legítima”, que se expressaria por meio de “uma assembleia representativa”, que exerceria o poder constituinte para a criação de “uma nova ordem” (COSTA, 2010, p. 89). Por outro lado, a ideia de povo (*Volk*) desenvolvida na Alemanha baseia-se em “uma unidade complexa ética-espiritual”, que não se baseia “sobre a vontade dos sujeitos, mas se forma espontaneamente, num longo processo histórico”. A partir dessa abordagem, o Estado surge da Nação e seria “um organismo vivente, a expressão historicamente necessária e visível da nação” (COSTA, 2010, p. 89).

Como se compõe esse organismo? A Revolução Industrial impôs a questão social, e a composição desse organismo foi inicialmente percebida por classes. A representação dessas classes levará à temática dos partidos (partidos de massa em oposição aos partidos de elite (COSTA, 2010, p. 88). A temática partidária foi negligenciada até a primeira metade do século XIX, e a mudança veio a partir da relação entre partido e democracia: “A democracia dos modernos [...] realiza-se necessariamente na forma da representação” (COSTA, 2010, p. 167), e a ação política seria possível por meio dos partidos, “uma racionalização da democracia plebiscitária [...]

---

<sup>22</sup> “São os sujeitos que ‘inventam’ o soberano e a este fim concordam ‘contratualmente’. O ‘contrato social’ é a figura retórica com a qual os jusnaturalistas introduzem uma nova imagem de soberania (uma soberania artificial e funcional às necessidades dos sujeitos) e requerem um novo fundamento de legitimidade: o consenso”. (COSTA, 2010, p. 88).

que usa o parlamento como caixa de ressonância de decisões já tomadas por líderes partidários” (COSTA, 2010, p. 204):

São os indivíduos enquanto portadores de vontade que pedem para ser representados: a representação do século XIX coloca em cena as vontades dos indivíduos, traduz essa vontade no mecanismo do sufrágio e a projeta no grande teatro da assembleia parlamentar. Emerge, por essa via, uma segunda característica “estrutural” do discurso oitocentista da representação: dada a centralidade dos sujeitos e da vontade deles, o valor representativo do Estado é, essencialmente, colocado na assembleia eletiva. O Estado é representativo enquanto Estado parlamentar. O Estado representa os sujeitos porque o poder legislativo, concebido como a encarnação da própria soberania, é exercitado por um conjunto de indivíduos designados por todos os cidadãos eleitores. (COSTA, 2010, p. 190).

O voto, como expressão da vontade dos indivíduos, começa a sacralizar-se. O processo eleitoral torna-se a fonte de legitimidade democrática dos representantes eleitos. Quando o voto se torna central para se pensar o exercício político em sistemas sociais modernos, forja-se uma das bases mais sólidas do debate sobre representação, democracia e legitimidade do Estado moderno, que acompanhará o pensamento ocidental desde então<sup>23</sup>. Costa (2010, p. 170) explicita essa relação:

O voto é o laço visível e formalizado entre os membros da Nação representada e a assembleia representativa; é o voto que, como expressão do consenso dos sujeitos, permite imputar aos representados as decisões dos representantes e figurar o povo como um sujeito autônomo, como um sujeito coletivo que obedece às leis que ele próprio livremente se dá. Ao mesmo tempo, porém, o mecanismo do voto funciona pressupondo a proibição do mandato imperativo, o salto qualitativo entre os representantes e os representados, a total autonomia decisional da assembleia representativa e traduz-se no poder de designar os membros desta última. O nexos imediato entre voto e consenso produz, então, dois resultados complementares: permite preservar a divisão potestativa entre os poucos que decidem e os muitos que obedecem e fornece, ao mesmo tempo, uma eficaz legitimação dessa diferença, já que os muitos, em virtude do mecanismo eleitoral, contribuíram para designar os poucos e

---

<sup>23</sup> Deve-se destacar, em sentido diverso, a proposta de Marx sobre democracia e voto. Segundo Costa (2010, p. 87; 183-184), o “jovem Marx critica, em nome da democracia, a cisão (caracteristicamente moderna) entre Estado e sociedade: é necessário fazer do povo o sujeito real da política, cancelar sua ‘transcendência’, a religiosa ‘separação’, e ver na democracia ‘o enigma resolvido de todas as constituições’. A democracia é justamente o fim da cisão, a reapropriação da política da parte do *demos*. [...] É sob esta luz que, para Marx, tem sentido a introdução do sufrágio universal [...]. O sufrágio universal, que na tradição democrático-republicana indicava como sinal de um Estado autenticamente representativo, é justificado por Marx somente como um instrumento para eliminar o ‘domínio de classe parlamentar’. Para Marx, a democratização do Estado, a luta pelo alargamento do sufrágio, não se dá para a criação de um ‘Estado livre’, segundo a expressão empregada pelo programa de Gotha: a liberdade não coincide com as formas do moderno Estado representativo, mas consiste em ‘transformar o Estado de órgão sobreposto à sociedade, em órgão absolutamente subordinado a ela’”.

são, portanto, simbolicamente solicitados a reconhecer-se, a identificar-se neles.

O voto, portanto, evoca os elementos que compõem o paradoxo da representação e sua crise em um regime democrático: representante, representado, legitimidade e democracia. A crise da representação política emerge nos séculos XIX e XX exatamente a partir dessa relação: vontade dos eleitores, de um lado, e parlamento como sinônimo de representatividade do Estado, de outro. Acrescentar o elemento democrático levaria o debate a enfrentar a seguinte questão: quem é representado – quem é o eleitor e quais grupos sociais são representados (visão pluralística da sociedade).

A identidade dos sujeitos eleitores ganha força a partir da experiência dos governos totalitários, em que o Estado e o partido anulavam as crises de representação, ao tomar o povo como homogêneo e, portanto, representado na figura do líder totalitário. O segundo pós-guerra afirma a prevalência da democracia como escolha ocidental para suas relações político-sociais, tanto para balizar a escolha da classe dirigente a partir de um conjunto de regras (Kelsen), quanto para conduzir os desafios que o contexto histórico impôs: o princípio da igualdade, diante do multiculturalismo e das demandas por reconhecimento, articulado com a participação, diante da revisão das funções dos partidos políticos e dos meios de formação e expressão de consensos (COSTA, 2010, p. 221):

Está mudando em substância o ambiente histórico-político dentro do qual a democracia moderna vinha se determinando historicamente: a democracia, ligada geneticamente àquele Estado nacional que constitui a forma obrigatória da modernidade política, sofre as repercussões da crise que o ataca, e não pode fazer nada além de tentar repensar suas próprias categorias constitutivas em um horizonte já tendencialmente supranacional e supraestatal.

O exame da *representação política* diante da participação do *povo* requer a compreensão desses dois conceitos-chave, que dialogam com outros dois, indispensáveis, para se compreender o processo constituinte brasileiro de 1987-1988: *poder constituinte e democracia*. Para atender ao propósito do presente trabalho, a abordagem conceitual tem como potencial revelar as aberturas de linguagem e, portanto, as estruturas de pensamento que condicionam as percepções da realidade dos atores constituintes.

Um conceito, especialmente no âmbito político, não se encerra em si mesmo. Ele descreve e cria a realidade simultaneamente; ele simplifica temporalmente um fenômeno e provoca a complexificação de si mesmo. O conceito orienta a cognição e, assim, atua diretamente na

interpretação de mundo. Ao se reconhecer um conceito, este induz desde logo sua própria mutação – sua limitação semântica condiciona sua inevitável ampliação pragmática. O conceito pode tornar-se, então, ambíguo, impreciso ou obscuro.

Espera-se, assim, que um conceito revele uma temporalidade e sua transformação. É por meio do estudo dos conceitos que as nuances de um fenômeno social emergem em toda sua complexidade. Jakob Norberg destaca a relevância do estudo dos conceitos por ser o meio pelo qual os desacordos políticos são percebidos:

Teóricos dos conceitos políticos e historiadores dos conceitos geralmente buscam mostrar como as disputas políticas contribuem para o próprio processo de formação e alteração de conceito. O apelo de tal abordagem deve ser aparente: aqueles que escrevem sobre conceitos políticos sustentam que a prática da própria política ajuda a gerar os conceitos com os quais ela é interpretada. Os conceitos pertencem ao domínio da ação política. Em suma, a maioria dos relatos de conceitos políticos pressupõe que o significado e o escopo de conceitos importantes são continuamente negociados por meio de interações contenciosas. Essa abordagem dos conceitos políticos repousa em suposições sobre a natureza da agência, política e linguagem (NORBERG, 2015).

A dificuldade do estudo dos conceitos é evidente, mas Hanna Fenichel Pitkin apresentou em sua tese um “modelo possível de como uma exploração cuidadosa do significado do conceito pode elucidar, se não resolver, controvérsias conceituais” (NORBERG, 2015). A abordagem conceitual de Pitkin (1967) tornou-se referência para a expansão de outras abordagens relacionadas à representação política e, posteriormente, à democracia<sup>24</sup>.

A abordagem conceitual é trabalhada em sua obra de 1967 por associações conceituais opostas: i) a representação como “autorização” e ii) a representação como responsividade (*accountability*), no sentido formal; e iii) representação no sentido de substituição

---

<sup>24</sup> “If Pitkin’s treatment established the seminal treatment of the standard account, subsequent work has only expanded, without seriously questioning, Pitkin’s fundamentals. Of this next generation, Young (1990), Phillips (1995) and Williams (1998) all expanded on the standard view and offered different arguments for the inclusion of certain kinds of groups. In addition to these, Amy (1993), Bohman (Bohman and Rehg 1997), Bybee (1998), Cohen (1989), Fishkin (1991), Gutmann and Thompson (1996), Habermas (1996, 287–328 and 463–90), James (2004) and many, many others have argued for more legitimate or better representation through accountability (mostly through deliberation), authorization (mostly through electoral reform), and the pursuit of interests. Manin (1997) has argued that representative government is properly viewed as an elective aristocracy but, again, animated by the norms Pitkin described. Reinforcing these norms, Mansbridge’s terrific critique of empirical research on political representation argues these forms fail to meet “the criteria for democratic accountability” (Mansbridge 2003, 515). And Dryzek (2000) and Kuper (2004) (to name just two) have argued in favor of democratic institutions for global purposes that rely on particular views of political representation, again tied closely to deliberative legitimacy and democratic justice respectively” (REHFELD, 2006, p. 3).

(*standing for*), em contraste com iv) a representação como “agir por alguém” (*acting for*), formas de representação substantiva<sup>25</sup>.

A representação como autorização (i) deriva da teoria política de Hobbes: o representante é aquele que foi autorizado a agir, nos limites em que a autorização tenha sido dada, independentemente de como tenha sido feita a sua escolha (PITKIN, 1967, p. 38-39), como é o caso de oficiais do governo, órgãos do Estado, um monarca hereditário ou um parlamento não democrático. Segundo Pitkin, essa corrente supõe que “toda autoridade é representativa e que todo representante está em autoridade sobre aqueles para quem ele atua”. Por esse entendimento, o descolamento entre representante e representado se dá a partir do momento em que o representado autoriza a representação, quando novas obrigações são dadas ao representado (PITKIN, 1967, 55). A questão é que não há, pela natureza formalista dessa corrente, os meios pelos quais essa autorização é dada, se expressa ou implícita, e sob quais condições.

A representação como responsividade (ii) é aquela em que o representante deve prestar contas para o seu representado, deve responder a outrem sobre o que faça (*be responsible to the represented*). Ao contrário da autorização, a representação por meio da responsabilidade não se esgotaria no início da criação relacional representante-representado, mas consubstancia-se pelos controles sobre essa representação. Por esse motivo, a representação como responsividade é entendida como a “genuína” representação, em uma aproximação com a democracia representativa, pois um “eleito oficial é representante porque (e enquanto) ele está sujeito à reeleição ou remoção ao fim de sua legislatura” (PITKIN, 1967, p. 56-57). Em outro extremo, observa a autora, a representação formal por responsividade não se preocupa com os mecanismos de controle, mas usa-os como condutores do comportamento do representante, que deve ser responsivo às necessidades e reivindicações do representado, seu constituinte.

A partir dessa ideia de representação, a atuação de um eleito seria orientada, ao final, por seu interesse em ser reeleito por seus representados. Haveria uma relação bastante direta entre quem é o eleitor e o representante, e a representação dependeria da resposta dada ao seu eleitor: se não atendidas as expectativas de quem o elegeu – desconsideradas as condições políticas de atuação do eleito –, seu mandato não seria renovado, como manifestado por um Constituinte:

E se ele não tiver uma atuação política dentro do distrito que corresponda ao anseio do seu eleitorado dentro do distrito que está acompanhando, no seu dia a dia, jamais, por mais dinheiro de que disponha, por mais poder

---

<sup>25</sup> Ver a análise aprofundada de Maria Rita Loureiro (2009, p. 66-73).

político de que disponha, para acionar determinado esquema administrativo, seja ele a nível municipal ou estadual, jamais conseguirá a reeleição<sup>26</sup>.

Jakob Norberg (2015) entende que as duas classificações acima revelam, ainda, o aspecto paradoxal do conceito e, portanto, sua precariedade como instituto político. Ele entende que Pitkin tenta “converter essas duas visões opostas em limites coexistentes”, de modo que o representante não seja “nem um oligarca, nem uma mera ferramenta”, e que a conexão entre representante e representado se dá quando existe, simultaneamente, autorização e responsividade.

Há, ainda, duas classificações para a representação política descritiva: de substituição (*standing for*) e de ação em nome do representado (*acting for*). As expressões no original não encontram perfeita tradução para a língua portuguesa. Faz-se, pois, necessária a seguinte observação: no primeiro caso (*standing for*) o representante faz parte do grupo que representa e, portanto, seus valores são idênticos aos de seus representados. No segundo caso (*acting for*) o representante não precisa concordar com a opinião que representa, não compartilha dos valores dos seus representados, apenas age em nome deles.

A representação no sentido de substituir os representantes (*standing for*) é entendida como a composição de representantes que corresponda exatamente ao conjunto da nação, como um espelho da sociedade, que reflita a opinião geral da nação ou a variedade dos interesses da sociedade. Essa forma descritiva preocupa-se com as características da representação, não como se dará suas ações. Em outros termos, importa sua composição e não como ocorre sua legislatura (PITKIN, 1967, p. 60-61).

A abordagem pela composição remete à discussão da representação para os sistemas eleitorais, especialmente a representação proporcional. A composição definiria o comportamento dos eleitos e, portanto, o desempenho das legislaturas, com foco na função do debate (atribuído ao parlamento) e não na ação (delegada ao executivo). Por essa razão é que a diversidade de opiniões e interesses devem estar representadas, inclusive as minoritárias: sua função não é governar, pois essa função se apoia em decisões tomadas pela regra majoritária; sua função é debater e criticar as ações do governo (PITKIN, 1967, p. 63-64). Esse conceito remete à ideia de representatividade, ou seja, em como se forma o conjunto de representantes.

---

<sup>26</sup> Fala do Constituinte Francisco Rossi. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte**. Atas de comissões. Brasília, 1987. p. 12.

Ainda na representação por substituição, há outro aspecto denominado como simbólico por Pitkin: a substituição do representado pelo representante em atos simbólicos em que ele figura como a personificação da nação, como um Presidente que recebe um embaixador. Nesse caso, a existência do representante é o que importa, na seara simbólica, e não seus atos como líder político atuante (PITKIN, 1967, p. 102-103). Segundo Alkmim (2013, p. 62), na representação simbólica “é o representante que gera e reforça as imagens e ações assumidos pelos representados”, o que, no limite e como destaca Pitkin (1967, p. 107), chega a experiências totalitárias e fascistas.

A organização de alguns dos possíveis sentidos atribuídos à representação tem por vantagem orientar as análises de como a representação política foi compreendida e criticada. A “crise de representação” poderia ser, em parte, explicada pelo *uso* atribuído pelos representantes e representados em um regime democrático. A representação como instituto político traz à tona, também, o debate sobre a conformidade constitucional do poder soberano, que é atribuído modernamente ao povo, e todas as camadas teóricas que daí foram assentadas sobre a legitimidade democrática do poder constituinte originário.

A representação alia-se com o conceito de democracia, mas a primeira advertência de Pitkin é que, ao longo da história do conceito, a representação pouco teve a ver com democracia ou liberdade. Na Inglaterra, como exemplifica a autora, a representação começou como uma questão de conveniência e controle administrativo exercido pelo rei, por meio de delegados, para recolher tributos adicionais (PITKIN, 2004, p. 337). Os defensores da representação, Madison e Sieyès, apesar de visões bastantes distintas, percebiam a distância entre os conceitos de democracia e representação. Madison entendia que a representação era um “sistema político superior”, no qual o representante, escolhido dentre os cidadãos por sua sabedoria em discernir o verdadeiro interesse de seu país, seria o porta-voz do “bem comum”. Sieyès, por sua vez, via na representação a reprodução da divisão de trabalho aplicada ao domínio político, indispensável para o progresso social (MANIN, 1997, p. 13-14).

A ideia de representação de um ser humano por outro, especialmente por meio institucional, tem suas origens “na Idade Média, no contexto da Igreja e no contexto das cidades e das suas relações com o rei ou o imperador. A ideia era mandar delegações que tinham o poder de unir aqueles que os enviaram” (MANIN, *apud* LANDEMORE, 2016, p. 144). Na Inglaterra, a representação passa de obrigação a direito a partir da guerra civil no século XVII e culmina com as “revoluções democráticas” do final do século XVIII, quando “a aliança entre democracia e

representação foi formada” (PITKIN, 2004, p. 337-338), como na Revolução Americana – “*taxation without representation is tyranny*” (PITKIN, 1967, p. 2-3; 2006, p. 22).

A junção dos dois termos na expressão “democracia representativa”, de acordo com Pierre Rosanvallon, aparece em 1777, em uma carta de Alexander Hamilton para o senador Morris (URBINATI, *apud* LANDERMORE, 2016, p. 143). Urbinati noticia que ainda no Império Romano a representação era meio institucional utilizado para “dar voz às diferentes nações que compunham o Império”, em referência à obra *Germania*, de Tácito (56 d.C. – depois de 117), na qual descreveu “as formas de representação e as instituições parlamentares usadas pelas tribos germânicas para expressar suas reivindicações ao Senado romano” – ou seja, a representação como meio de “ligar o grande território da república por uma espécie de sistema federativo” (URBINATI *Apud* LANDEMORE, 2016, p. 144).

Nadia Urbinati afirma que a ideia de *representação política* aparece com os modernos, que “introduziram algo que os antigos [Conselho Ateniense – *Boulè*] não conheciam” (*Apud* LANDEMORE, 2016, p. 144):

Talvez a revolução constitucional inglesa do século XVII foi um passo importante na construção do governo representativo. A passagem da seleção para a eleição, ou o método de uma competição aberta para posições legislativas, foi um ponto de virada crucial na construção da representação política. O governo representativo exige ligar-se às eleições e pertencer ao poder legislativo. Juntos, esses dois elementos nos levam a afirmar que o governo representativo é o governo dos modernos, não o governo dos antigos.

A ideia moderna de representação, portanto, informou a doutrina e a prática ocidentais contemporâneas. O conceito de representação ligado à política será empregado pela primeira vez, em exame conceitual mais detido, embora formalista, por Thomas Hobbes, em *O Leviatã* (PITKIN, 1967, p. 4; 2006, p. 28). Hobbes recorreu ao conceito de representação para conferir legitimidade ao Estado soberano “por meio da destituição do poder do povo; a representação como uma ficção para criar a soberania absoluta” (URBINATI *apud* LANDEMORE, 2016, p. 145). Pitkin assinala que a discussão sobre representação permeia a teoria política desde então<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Na teoria política, sua elaboração continuou contra o pano de fundo das grandes revoluções democráticas do final do século XVIII e depois das prolongadas lutas políticas e institucionais do século XIX: o sufrágio, a divisão em distritos e a proporcionalidade, os partidos políticos e os interesses e políticas, a relação entre as funções legislativas e executivas e as instituições legislativas e executivas (PITKIN, 2006, p. 30).

A representação como paradoxo advindo da relação Estado-sujeitos emerge no século XIX a partir do lugar que o “indivíduo” assume no pensamento ocidental. Segundo Pietro Costa (2010, p. 190):

São os indivíduos enquanto portadores de vontade que pedem para ser representados: a representação do século XIX coloca em cena as vontades dos indivíduos, traduz essa vontade no mecanismo do sufrágio e a projeta no grande teatro da assembleia parlamentar. Emerge, por essa via, uma segunda característica “estrutural” do discurso oitocentista da representação: dada a centralidade dos sujeitos e da vontade deles, o valor representativo do Estado é, essencialmente, colocado na assembleia eletiva. O Estado é representativo enquanto Estado parlamentar. O Estado representa os sujeitos porque o poder legislativo, concebido como a encarnação da própria soberania, é exercitado por um conjunto de indivíduos designados por todos os cidadãos eleitores. Ora, são exatamente estes dois traços característicos do discurso “moderno” da representação (o protagonismo do indivíduo como tal e da sua vontade, a coincidência entre parlamentarismo e representatividade do Estado) que entram em crise entre os séculos XIX e XX.

A produção da literatura política a esse respeito trouxe inicialmente duas questões conceituais: a “polêmica sobre o mandato e a independência” e a relação entre representação e democracia. A primeira questão é colocada da seguinte forma: “um representante deve fazer o que os seus eleitores querem ou o que ele achar melhor?” (PITKIN, 2006, p. 30). Essa questão é evidenciada pelo estudo do conceito de sua obra de 1967. A segunda questão pode ser resumida a partir do paradoxo lógico do conceito de representação – a vontade de alguém não pode ser expressa por meio de outra pessoa –, pontuado por Jean-Jacques Rousseau em *Do contrato social* (1757). Alkmim (2013, p. 64) explica:

Em um sistema eleitoral representativo, os termos A (representados) e B (representantes) não podem jamais ser igualados, senão no momento exato da votação. A equação  $A = B$  pode ser validada logicamente pela matemática ou pela teoria dos conjuntos, mas tão-somente do ponto de vista abstrato. A ação política exige a vontade expressa dos cidadãos, que antecede o seu consentimento, a sua autorização ou delegação. Como ressalta Rousseau (2005) no seu Contrato Social: a vontade é inalienável e não se representa.

Se, por um lado, o autor francês rechaçava a possibilidade de representação como participação política legítima, por outro os autores de *O Federalista* (1787) consideraram a representação como o “dispositivo adotado no lugar da democracia direta”: “a representação é superior à democracia direta precisamente porque pode assegurar o bem público sem a distração de vários interesses particulares conflitantes, ou ‘facções’” (PITKIN, 2006, p. 35). Por esse

aspecto, a representação teria como vantagem se sobrepor aos interesses particulares e extrair da natureza coletiva dos representados algo maior, o “bem público”, acima das facções<sup>28</sup>. Pode-se apontar a limitação de um dos conceitos de representação nesse sentido: não é possível crer que o exercício político autorizado ou delegado a uma quantidade menor de pessoas (representantes) corresponda diretamente aos interesses de cada representado, o que leva novamente ao paradoxo do conceito de representação.

De acordo com Jakob Norberg (2015), o trabalho de Pitkin é observar o uso da expressão representação como conceito político em seus vários contextos, por se tratar de um conceito em disputa. Com isso, é possível demonstrar que existe uma generalização do conceito, embora sua utilização seja diversa. O autor, então, sugere que uma melhor compreensão de um conceito político passa por explicitar como ele é empregado, e não buscar um significado unívoco e sua aplicação uniforme:

As disputas conceituais emergem facilmente e parecem irresolúvel porque os significados dos conceitos são composições altamente complexas com diversas aplicações. Um panorama lúcido do uso da linguagem não elimina os conflitos políticos entre campos com diferentes interesses e compromissos, mas pode ajudar a reformular posições arraigadas como extrapolações parcialmente válidas de maneiras compartilhadas, mas diversas, de falar<sup>29</sup>

Como esperado de qualquer abordagem teórica, a proposta de Pitkin encontra limitações para se pensar a representação política democrática, já indicadas por Suzanne Dovi, pois nem sempre a representação política relaciona “autorização com responsividade”, muito embora eleições possam criar “incentivos institucionais” ao mesmo tempo que estabeleçam “legitimidade da autoridade democrática” (DOVI, 2015, p. 9). A obra de Pitkin, como salientam Lavallo e Araujo (2008, p. 9), é “a primeira tentativa de ordenar e integrar a produção dispersa

---

<sup>28</sup> Note-se que a ideia de facção, inicialmente de valor negativo, possui relação direta com o termo “partido” (*parties*, ou “partes”). Para os autores de *O Federalista*, partidos políticos não eram tema da Constituição e não faria parte do sistema político em criação. Ser de facção era uma ameaça ao projeto de federação: “To begin with, the Constitution did not provide for any political parties. It’s not that the Founding Fathers didn’t think about them but, to them, even the word “party” was anathema. They preferred a presidential election, the linchpin of our political system, in which the top vote-getter got to be president; the number two man, vice president. Why would you need parties? [...] So deep went the fear that post-Revolutionary party politics would again degenerate into civil warfare that the Founding Fathers understandably shunned the word party, much less the idea. Scottish philosopher David Hume, learning that his old friend, Benjamin Franklin, was armpit deep in American political intrigues, recoiled in horror. ‘I am surprised to learn our friend, Dr. Franklin, is a man of faction. Faction, above all, is a dangerous thing’”. (RANDALL, 2012). Sobre a relação entre o termo “facção” e “partido”, ver MEZZARROBA (2000, p. 154-173).

<sup>29</sup> Tradução livre.

sobre o tema”, mas, segundo os autores, não avança na avaliação sobre o governo representativo. As abordagens posteriores buscam explorar aspectos diversos da representação democrática, o que amplificam os diversos aspectos tratados pela sistematização conceitual de Pitkin (Dovi, 2015, p. 2).

Quem faria a análise sobre a crise da representação política seria Bernard Manin, na obra “*The principles of representative government*”, em 1997 (LAVALLE; ARAUJO, 2008, p. 10). Entretanto, mesmo com uma proposta analítica diversa, Manin recorre aos tipos idealizados por Pitkin como modo de diferenciar e referenciar as instituições que ele avalia<sup>30</sup>, no intuito de buscar nas práticas democráticas históricas o que determina uma representação política de fato democrática. A partir de sua análise, o autor assenta o princípio democrático<sup>31</sup> nos métodos de escolha dos representantes (DOVI, 2018).

Em seu resgate histórico, Manin destaca que Madison, um dos fundadores do governo representativo, não pretendia fazer com que os representantes atuassem de acordo com a vontade popular, mas também não deveriam estar totalmente desconectados de seus representados. O propósito dos representantes era “refinar e ampliar as opiniões do público” (*Federalistas 10*) e, portanto, atuar em nome de seus representados. Institucionalmente, a representação na prática rechaçou tanto o mandato imperativo quanto a revogabilidade permanente, tendo por fundamento a representação *acting for*, ou a liberdade de o representante decidir como agir em nome de seus representados. Tal sentido, adotado desde o final do século XVIII (MANIN, 1997, p. 163), leva em consideração as circunstâncias políticas que o representante irá enfrentar, sem descartar a possibilidade de seu mandato não ser renovado (*accountability*). Manin adverte, no entanto, que “Aqueles que insistem que em uma democracia representativa o povo governa por meio de seus

---

<sup>30</sup> O foco de sua análise histórica recai sobre como os representantes são escolhidos: “On the other hand, since representatives are subject to reelection, they know that they will be held to account, and that, at that time, words will no longer suffice. They know that their positions will be on the line when, come election day, the electorate delivers its verdict on their past actions. Prudence dictates, therefore, that they act now in preparation for that day of popular judgment” (MANIN, 1997, p. 237).

<sup>31</sup> “[...] Manin argues that the methods of selecting public officials are crucial to understanding what makes representative governments democratic. He identifies four principles distinctive of representative government: 1) Those who govern are appointed by election at regular intervals; 2) The decision-making of those who govern retains a degree of independence from the wishes of the electorate; 3) Those who are governed may give expression to their opinions and political wishes without these being subject to the control of those who govern; and 4) Public decisions undergo the trial of debate”. (DOVI, 2018).

representantes, devem saber ao menos que isso não significa que os representantes devam cumprir os desejos do eleitorado”<sup>32</sup>.

O trabalho de Manin identifica quatro princípios, ou “arranjos institucionais” (MANIN *apud* LANDEMORE, 2016, p. 145-146) que se mantiveram inalterados ao longo da história e que caracterizam os sistemas representativos: i) os representantes são escolhidos por meio de eleição, em intervalos regulares; ii) quem governa possui relativa margem de independência em suas decisões durante seu mandato; iii) o povo, representado, possui liberdade de opinião pública, que é o direito de expressar suas opiniões e pressionar seus representantes a qualquer tempo; e iv) as decisões públicas estão sujeitas a julgamento por discussão, sendo “discussão” entendida como método para “experimentalizar, escrutinar e testar decisões públicas”, e não um procedimento de tomada de decisões.

A partir dos quatro princípios identificados por Manin, ele aponta três formas (tipos ideais) de governo representativo: i) parlamentar, em que são eleitos os ilustres ou notáveis (primeiro tipo histórico); ii) partidos de massa, em que são eleitos candidatos dos partidos, que refletem as clivagens sociais (final do século XIX até meados do século XX); e iii) democracia de audiência, em que se dispensa a mediação partidária e se elege um representante que fala diretamente com o eleitorado pelos meios de comunicação em massa (contemporâneo).

Os princípios eleitos por Manin não foram vinculados a um sistema representativo democrático – aliás, o autor entende que governo representativo e democracia são distintos e, portanto, não existe crise de representação associada à democracia. Manin entende que a representatividade está relacionada à eleição, objeto de parte substantiva de sua obra, ao lado de qualificar seu caráter aristocrático – e não democrático (LOUREIRO, 2008, p. 78). A tese de Manin parece indicar como fundamental uma característica historicamente observada do sistema de representação: a eleição, seu objeto de análise. O esforço empreendido por Manin, no entanto, reduz a análise de representação política, porque limita a representação à autorização dada pela eleição (LOUREIRO, 2008, p. 79).

A variável democrática, de todo modo, permanece latente e tornou-se elemento indispensável nas posteriores análises sobre a representação política, como a de Nadia Urbinati. Sua obra destaca dois elementos fundamentais para as análises posteriores: o fator democrático da representação e a concepção de soberania popular.

---

<sup>32</sup> Tradução livre.

A autora afirma que a representação democrática pode, a partir de determinadas condições, ser “um modo de participação política que possa ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos” (2006b, p. 191-192). Urbinati destaca a relevância da representação política na democracia representativa:

Valho-me dos trabalhos seminais de Hanna Pitkin e Bernard Manin para demonstrar que a representação política é um processo circular (suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais. Como tal, a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar. A soberania popular, entendida como um princípio regulador “como se” guiando a ação e o juízo políticos dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação.

A autora distingue a democracia representativa da democracia eleitoral. Esta, segundo a autora, “combinou elitismo nas instituições públicas (o único local tanto da deliberação *bem como* do voto) e legitimação popular (localizada na votação através da eleição)”, baseado no princípio da divisão do trabalho e na seleção funcional de *expertise*. A democracia representativa, por sua vez, funda-se na teoria do consentimento, “que vê a eleição como a expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis”. A democracia torna-se representativa a partir da possibilidade de vocalização ativa e do juízo acerca da justiça de leis e do conteúdo de políticas. Ela sustenta que a representação política “provoca a disseminação da presença do soberano e sua transformação em uma tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade” (URBINATI, 2006b, p. 192-194). Diversamente ao destaque dado por Manin, Urbinati entende que as eleições não esclarecem a “verdadeira natureza da política representativa” e, portanto, não asseguram a representatividade de um governo mediado pela representação.

A representação democrática adotada por Urbinati aproxima-se do sentido de substituição (*standing for*). Para a autora, a representatividade<sup>33</sup> é elemento democrático da representação, pois “representação não é uma substituição, mas sim um modo de identificação [...]; alguém que seja próximo às minhas ideias ou que as represente tanto quanto possível” (URBINATI

---

<sup>33</sup> “A representatividade é um tipo de proximidade de ideias e ideologia entre os candidatos (eleitos) e os eleitores. [...] Se não houvesse relação entre os eleitos e os cidadãos, o pluralismo dentro da assembleia refletiria simplesmente o ponto de vista pessoal dos legisladores sem qualquer correlação com a sociedade civil – os representantes representariam a si mesmos. [...] Com efeito, uma assembleia representativa não é o agrupamento de delegações individuais, mas um corpo coletivo de representantes, isto é, de indivíduos emaranhados em separações e alianças ideológicas”. (URBINATI, *apud* LANDEMORE, 2016, p. 147).

*apud* LANDEMORE, 2016, p. 146). Sua tese busca, portanto, caracterizar a representação *democrática*, considerando minorias sociais e os conflitos inerentes à prática democrática.

Uma das questões que Nadia Urbinati aborda de modo a assessorá-la em sua tese é a revisão do conceito de soberania popular, em razão da transformação democrática do governo representativo constitucional. O paradigma de Rousseau leva ao equívoco de se pensar “o povo” como uma entidade única, um corpo, que produz o mito da “nação”, composta por vários indivíduos unidos artificialmente (URBINATI, 2006a, p. 52). Ela aponta a soberania popular, tal como fora concebida e reproduzida, como “a fonte do problema que a teoria política enfrenta quando relaciona representação com democracia”: se a soberania é do povo, segundo o paradigma rousseauiano, então um governo representativo não pode ser democrático porque o “povo faz sua aparição apenas em intervalos fixos e raros” e “sempre para renunciar-se a si mesmo” (URBINATI, 2006a, p. 54). O paradoxo da representação *em um regime democrático* é, então, revisitado: a soberania “decisionista” não necessariamente importa em uma política de participação. Ela articula os pilares de sua tese (representação democrática e soberania popular), nas palavras de Maria Rita Loureiro (2008, p. 84), da seguinte maneira:

A representação não pertence aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político, estruturada em termos de circularidade ou mediação entre as instituições estatais e a sociedade e não se restringe à deliberação e decisão na assembleia. Aqui, a unidade política não decorre automaticamente da unidade daquele que representa, mas deve ser criada e constantemente recriada através de um processo dinâmico.

Outra questão tocada pela autora é a situação particular dos “delegados da assembleia constituinte”. Urbinati entende, na esteira de Condorcet, que os membros eleitos de uma assembleia constituinte, do ponto de vista legal, são “delegados puros”, porque elaborar a Constituição é “o único e verdadeiro ato de vontade soberana”, e esses delegados não podem ser representativos por dois motivos: primeiro, porque seu papel está restrito aos limites de sua função, que é elaborar a lei fundamental; segundo, porque eles não podem estar sujeitos à reeleição, pois a representação presume uma relação de continuidade com o representado, e o delegado de uma assembleia constituinte deve cumprir o seu dever, retirar-se e o povo manter-se soberano para a escolha de seus representantes (URBINATI, 2006a, p. 57).

Esse cenário descreve parte do modelo ideal proposto por Andrew Arato (2016), que busca um novo paradigma de elaboração democrática de constituição (*democratic constitution*

*making*). Sua proposta aborda a legitimidade democrática daqueles que produzem a constituição “dentro da legalidade”, com o intuito de aplicar o princípio do constitucionalismo ao processo de elaboração constitucional. O autor explica que o constitucionalismo é a mais importante salvaguarda moderna contra a tirania” e, nesse sentido, revisita a ideia de autocontradição do poder constituinte democrático. Assim como Urbinati, Arato retoma a crítica à noção unitária de povo como poder constituinte originário (*constituant*) e as implicações para sua sobrevivência após o constituído (*constitué*)<sup>34</sup>.

Arato afirma que a ideia de unidade popular soberana como poder constituinte é “a principal fonte do paradoxo do constitucionalismo” (ARATO, 2016, p. 3), enraizada na interpretação da obra de Sieyès por Carl Schmitt: a tensão entre uma unidade soberana extra-constitucional (chamada “nação” ou “povo”), que é a fonte revolucionária das constituições, e a própria constituição. Esse povo, procedimental e substantivamente ilimitado, é superior à constituição – inclusive em relação às regras de alteração constitucional – e pode escolher atuar sob meios constitucionais, como eleitor ou público, à margem ou contra esses meios (ARATO, 2016, p. 4).

Gilberto Bercovici (2013, p. 29-34) sintetiza a ideia do poder constituinte ilimitado de titularidade do “povo”:

A doutrina do poder constituinte é, antes de mais nada, um discurso sobre o poder constituinte, exercendo o papel de mito fundador e legitimador da ordem constitucional, mesmo se excluído do direito. O conceito de poder constituinte é a resposta à questão sobre a origem da constituição, sendo de difícil manuseio pelos juristas, pois tem um duplo significado, jurídico e político, que não podem ser separados. O poder constituinte é manifestação da soberania. É um poder histórico, de fato, não limitado pelo direito. [...] O poder constituinte, assim, não tem forma pré-definida de manifestação e carece de limites jurídicos. Se os tivesse, não poderia criar uma nova ordem, mas se moveria no marco da ordem pré-existente, não seria constituinte, seria constituído. A tese de que o poder constituinte

---

<sup>34</sup> “The paradox of constitutionalism is often supposed to be redeemed by a piece of political theology. It is emphatically theological to say that something that has never come to be nevertheless continues to exist, and survives as an uncontrollable and unlimited form of power. And as readers of Carl Schmitt know, or ought to know, such a survival represents a sword of Damocles hanging over constitutional, and I would add: democratic, government. The attempt to domesticate Schmitt by, for example, absorbing him in Kelsenian imputation, as by Hans Lindahl, cannot succeed. [...] It is true: readers of Lawson and Locke, as well as Jefferson, Condorcet, Sieyes and even *The Federalist*, will certainly point to survival of the constituent power under constitutional structures as nothing else than the revolutionary right of a political community to alter or replace its form of government. This right, however, in all of these great authors was tied to the demand of justification, one that could eventually in turn be linked to procedural requirements and tests concerning *who* had the right to speak in the name of *the* people and *when* as well as *how*”. (ARATO, 2016, p. 2-3).

deve cumprir os valores da democracia liberal, segundo Alessandro Pace, apresenta como jurídico algo que é político e confunde a constituição, fenômeno historicamente condicionado, com o constitucionalismo, filosofia política.

O paradoxo do constitucionalismo, decorrente da noção de poder ilimitado do povo no exercício de sua soberania, é tese consolidada pelo pensamento ocidental e adotada como dogma. O mito do “povo” é invocado utilitariamente. Aliás, é frequente o uso do “povo” como fonte legitimadora de quaisquer interpretações que buscam justificar-se a partir de uma leitura constitucional. A “vontade do povo”, por vezes entendida como sinônimo de “vontade do legislador” (que, a seu turno, seria mero porta-voz da vontade do povo, legitimador último das normas), é expressão recorrente em sede judicial, o que reproduz o paradoxo do constitucionalismo. Bercovici (2013, p. 37) avalia:

As constituições, observa Müller, recorrem ao povo, mas não falam sobre o seu poder. O objetivo dessa menção é sempre a legitimação do sistema político. No mesmo sentido, Comparato afirma que a solenidade da fórmula “todo poder emana do povo” encobre o efetivo recuo histórico da soberania popular, com a tentativa de eliminação de todo poder ativo do soberano. Deste modo, as constituições ignoram a centralidade do poder constituinte para o constitucionalismo moderno, como poder onipotente, fonte primária e decisão política fundamental sobre a forma de dar unidade política a um povo. Para Portinaro, essa negação do poder constituinte pelo constitucionalismo mostra que a história do Estado moderno é a história de um Estado legislativo que progressivamente expropria o legislador. O poder constituinte seria real, para Friedrich Müller, se os poderes constituídos fossem exercidos pelo próprio poder constituinte. O Estado constitucional, no entanto, é contrário a isso. O povo utiliza seu poder para fundar os outros poderes que, a partir de sua criação, passam a dispor sobre o povo. Não há poder constituinte onde o povo é alienado do poder.

A construção doutrinária sobre o paradoxo não explora a questão de fundo, que colocaria em risco a própria existência do paradoxo. Parte-se do pressuposto de que o “povo” é um dado, e esse elemento informador do paradoxo é uno e homogêneo. Não está em questão quem é “povo”, mas a abstração não se sustenta a partir da realidade fática. Para superar a imagem equivocada da unidade do povo – detentor de poderes absolutos e ilimitados, que pode servir a governos autoritários velados sob o manto do populismo (LINDSAY, 2016, p. 433) – e superar o paradoxo do constitucionalismo, Arato sugere, a partir de uma apropriação reflexiva de casos de processos de elaboração de constituição pós-soberana, que o método de elaboração constitucional influi no tipo de legitimidade e nos mecanismos de aprendizagem que produz, no contexto democrático. O paradigma da pós-soberania, para além das antinomias da revolução e da reforma,

ou do populismo e do liberalismo, tem por pressuposto a continuidade ou a ausência de ruptura entre as duas ordens legais.

O modelo ideal do processo de elaboração de constituição pós-soberania inicia-se com uma “mesa-redonda” e envolve as seguintes etapas: a elaboração de uma constituição interina, provisória, negociada; eleições livres e a formação de uma assembleia democrática; e então a elaboração de uma nova constituição, com consultas ao público amplo e em conformidade com a constituição interina (TEKIN, 2019). A vantagem dessa abordagem seria “conceber uma revisão legal e democrática, como modelo de criação de constituições” e “desdramatizar concepções de poder constituinte, associados a noções mitológicas e perigosas de total ruptura e de completa incorporação da vontade do povo” (ARATO, 2016, p. 91).

Arato sustenta que a assembleia constituinte é o principal agente para o desenho final da constituição, mas “sem clamar por poderes ilimitados”. Ele entende ser possível a atuação de parlamentares comuns em funções constitucionais ao lado de uma assembleia constitucional especial, desde que haja uma constituição interina ou instrumentos equivalentes. A Constituição Federal de 1988 brasileira é citada por Arato como um dos exemplos de elaboração de constituição pós-soberania<sup>35</sup>. O caso brasileiro, de fato, apresentou uma Assembleia Nacional Constituinte com poderes originários, mas composta por representantes eleitos tanto para o mandato de constituinte como de parlamentar. Inaugurava-se o mandato de grande parte dos eleitos (pois havia, ainda, os “senadores biônicos”, indicados ainda sob o regime militar) tanto para a Constituinte como para suas funções como senador e deputado de seus respectivos estados. Saliente-se, ademais, que a convocação da ANC foi realizada por emenda constitucional (nº 26, de 27 de novembro de 1985),

---

<sup>35</sup> “So defined (and keeping in mind the ideal typical character of the model), we have had a very large number of cases with at least elements of post sovereign constitution making since the mid-1970s: Spain (but not Portugal), Brazil (but not Argentina), Poland, Hungary, Bulgaria, and South Africa. Similar efforts entirely failed in the German Democratic Republic (GDR) and in Czechoslovakia, in the sense that parliaments were unable or unwilling to produce new constitutions for the units in question, both of which turned out to be unviable as states. But obviously not all of the cases where a working constitution was produced should be counted as “successful” in the normative sense of contributing to the emergence of a culture of “constitutionalism.” Thuswhile post sovereign constitution making surely exists, we need to ask what can make it legitimate in light of justified criticisms of parliamentary constitution making in the processes of reform. In other words, when ordinary parliaments produce new constitutions, there is the well-grounded suspicion that this is merely a species of governmental imposition seeking incumbent advantage, capable of producing neither legitimacy nor stability. The obvious and immediate response, that this method helps us avoid other evils, the specter of dual power and constitutional dictatorship by a sovereign constituent assembly is normatively of insufficient weight” (ARATO, 2016, p. 92-93).

e a atuação dos Constituintes estava regida pelo Regimento Interno da ANC (RIANC), o instrumento interino ao longo do processo.

O paradigma da pós-soberania, segundo Arato, permite que o poder constituinte sobreviva sob as constituições como pós-soberano, plural e sempre limitado em seu poder, cuja autoridade calca-se em sua legitimidade e – mesmo durante interrupções legais – em sua legalidade. Ele permite apoiar-se em regras normativas que ajudam a construir os atores e a justificar suas ações em períodos de elaboração constitucional, sem estarem sob uma constituição nova ou anterior. E o poder constituinte, implícito no paradigma anterior, sobrevive como parte do novo regime, sem representar uma “ameaça ao constitucionalismo” (ARATO, 2016, p. 10).

Bercovici afirma que “com o discurso exclusivo da legalidade, a distinção entre normalidade e exceção perde o sentido, pois a exceção, ao ser legal, assume as vestes de normalidade. A forma institucional disto foi o constitucionalismo”, que, segundo o autor, “nasceu contra o poder constituinte, buscando limitá-lo”, como foi o caso da separação dos poderes, “pensada menos para impedir a usurpação do poder executivo do que para barrar as reivindicações das massas populares” (BERCOVICI, 2013, p. 45). Bercovici explicita que a tradição jurídica doutrinária reforça uma separação analítica entre o viés sociológico/político e o jurídico, o que reflete em alguma medida a força da tradição kelseniana da teoria “pura” do Direito na formação dos juristas constitucionais.

Andrew Rehfeld (2006, p. 4-5) sugere que a representação política, para além da legitimidade normativa, está assentada no reconhecimento público de seus representantes, quando o espectro normativo entra na seara política. As normas são, pois, um dos possíveis recursos para legitimar o reconhecimento do representante. Para Rehfeld, a representação política está na correspondência entre quem se apresenta como representante e o reconhecimento do público, que o legitima de acordo com a função para a qual o representante está designado. É na ausência dessa correspondência que se identifica a crise de representação política. A crise, pode-se dizer, está calcada na legitimidade dessa relação. O elemento *legitimidade*, nesse sentido, não pode ser desconsiderado.

Como avalia Serdar Tekin (2019), a elaboração do paradigma de pós-soberania de Arato transita entre teoria e história, análise normativa e comparativa, tipos ideais e estudos de caso para sustentar que o paradigma proposto é flexível o bastante para abranger as constituições elaboradas em períodos de transição democrática do final do século XX. Adam Lindsay pondera

que a proposta de Arato atribui um peso excessivo ao procedimentalismo, o que diminuiria “o espaço de inovação” proposto por Hanna Arendt na elaboração das constituições. No entanto, reconhece que o esforço do autor foi convincente para enfrentar “um dos problemas mais prementes na teoria democrática contemporânea” (LINDSAY, 2016, p. 434). A grande contribuição de Arato, segundo Tekin, é a busca por respostas normativamente justificáveis e de aplicabilidade prática sobre autoridade e legitimidade em contextos vulneráveis de políticas constituintes, “especialmente em um mundo onde a voz singular do ‘povo’ torna-se irrevogavelmente fragmentada, as credenciais democráticas de uma nova constituição devem fundar-se em um processo constituinte plural e participativo” (TEKIN, 2019).

O “povo”, desde sua conceituação política moderna, mudou suas feições a partir do final do século XX, especialmente em um período de transições políticas de regimes autoritários para democráticos. A democracia, igualmente, desfez-se de seu sentido antigo, pois a multiplicidade de vozes que falavam com a insígnia de “povo” sobrepôs-se às teorias reducionistas.

Um dos juristas a indicar essa multifacetada insígnia foi J. J. Gomes Canotilho. Ele acrescenta à noção de povo a “grandeza pluralística”, ao tratar do povo no sentido “político” (ou seja, diverso de um “conceito naturalista”, que remete a etnia, origem, língua ou cultura comum), o povo titular do poder constituinte. Canotilho destaca a “plurisubjetividade do poder constituinte”.

Sua proposta delinea-se a partir daquilo que o conceito *não é*. O titular do poder constituinte não é o povo como “bloco de cidadãos ativos”, a “facção revolucionária” dos jacobinos, dos “cidadãos proprietários” como entendiam os liberais defensores do sufrágio censitário, ou da “classe do proletariado [...], dotada da missão histórica de transformação da sociedade numa sociedade de classes”. Não é o “‘povo ativo’, no sentido de minorias ativistas autoproclamadas em representantes do povo e agindo por ‘consentimento tácito’ deste” (conceito “realista”); não se identifica, tampouco, com o “corpo eleitoral”, que somente pode decidir a partir do momento em que se define juridicamente quem é o povo (conceito normativo). Também não se pode confundir o povo político com o povo majoritário, embora este pertença àquele, pois as minorias também pertencem ao povo político. O povo político, conclui Canotilho, é o *povo real*, “concebido como *comunidade aberta de sujeitos constituintes* que entre si ‘contratualizam’, ‘pactum’ e consentem o modo de governo da cidade” (CANOTILHO, 2003, p. 75-76).

Assim como o conceito de representação política tem em Pitkin sua obra basilar, o conceito de povo deve visitar a abordagem de Friedrich Müller. Na mesma esteira de Canotilho, Müller reconhece que o “povo”, tal como cunhado por Rousseau, deve ser entendido enquanto “multiplicidade das pessoas reais que habitam no território de um Estado” (Müller, 2003, p. 53). Ele entende que o emprego da expressão nos textos constitucionais democráticos, foco de sua análise, serve para justificar “o seu aparelho de Estado e o exercício de sua violência/do seu poder enquanto democráticos”, pois “na tradição histórica e (jus-)política [...] o termo ‘povo’ não se reveste de traços inocentes, neutros, objetivos, mas decididamente seletivos” (MÜLLER, 2003, p. 52; 83). Para evidenciar e elucidar os sentidos atribuídos à expressão, o autor propõe sistematizar os diversos empregos de “povo”, indicado como o ponto de partida para “todas as razões da crítica da democracia” (MÜLLER, 2003, p. 47). Müller distingue o povo como: i) povo ativo; ii) instância global de atribuição de legitimidade; iii) ícone; e iv) destinatário de prestações civilizatórias do Estado.

O *povo ativo* está ligado à noção de eleitor: o povo é considerado como “fonte da determinação do convívio social por meio de prescrições jurídicas”. Por força constitucional, considera-se povo ativo somente os eleitores, que podem determinar, de forma mediada (por seus representantes), as normas às quais concorda se submeter. Consequentemente, o povo ativo surge a partir de distinções de procedimentos representativos ou plebiscitários, de acordo com o tipo de direito eleitoral que um sistema adota – e, portanto, não deriva da noção de soberania (MÜLLER, 2003, p. 56-58).

O *povo como instância global de atribuição de legitimidade* é o destinatário de prescrições normativas – e contempla os não-eleitores; “ele justifica esse ordenamento jurídico num sentido mais amplo como ordenamento democrático, à medida que o aceita globalmente, não se revoltando contra o mesmo”. O autor adverte que o emprego de povo como instância de atribuição se justifica quando a figura do povo ativo está dada simultaneamente, para não se limitar à invocação meramente ideológica e esvaziada de função jurídica. Esse sentido, indica Müller, é empregado na previsão constitucional brasileira “Todo poder emana do povo” (art. 1º, CF/88) – e a expressão “emanar” não pode ser considerada metafísica, mas normativa, o que deve atrair para si “a promessa democrática na sua variante ativa” (MÜLLER, 2003, p. 61-63).

O *povo como ícone* consiste em “abandonar o povo a si mesmo; em ‘desrealizar’ a população, em mitificá-la [...], em hipostasiá-la de forma pseudo-sacral e em instituí-la assim como

padroeira tutelar abstrata, tornada inofensiva para o poder-violência”. Aqui há a criação do povo a partir de uma população heterogênea que perde suas distinções; tem-se por propósito unificá-la, “em benefício dos privilegiados e dos ocupantes do *establishment* [...] e fingida – por meio do monopólio da linguagem e da definição nas mãos do(s) grupo(s) dominante(s) – como constituinte e mantenedora da constituição”. O povo como ícone aparece na expressão “poder constituinte do povo”, que ilusoriamente espelha o uno (MÜLLER, 2003, p. 72-73). Eis o povo como mito originário do poder constituinte soberano.

O *povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado* é o “povo-destinatário”, “as pessoas que se encontram no território do respectivo Estado” (MÜLLER, 2003, p. 76-77). É o sentido mais abrangente, que alcança não apenas os eleitores, os cidadãos, os nacionais, mas todos aqueles que estão em determinado território jurídico.

A partir dos sentidos apresentados, é possível identificar como seu emprego varia e como a reificação do “povo” oculta a dimensão desafiadora da representação democrática, que é o exercício do poder político em nome de uma coletividade plural. O desafio amplifica-se quando os representantes têm por função excepcional a criação de uma nova constituição, em um momento de transição democrática. Ocupar a função de Constituinte era, para além da representação política ordinária – de representação direta do eleitorado –, representar um país. Soma-se a isso um processo singular, no qual os representados, o “povo”, tinha rosto, nome e voz. A representação política, depois do experimento brasileiro da Constituinte de 1987-1988, não poderia ser pensada e vivida da mesma maneira.

Pierre Rosanvallon (2011b, p. 116) foi preciso ao indicar a década de 1980, período em que o processo constituinte brasileiro ocorreu (1987-1988), como o momento de algumas mudanças significativas na percepção de representação política e legitimidade democrática contemporâneas. O autor afirma que a ideia de legitimidade democrática pela eleição, e restrita a ela (legitimidade procedimental), passou a ser contestada. Houve, inicialmente, o declínio da legitimidade eleitoral a partir da relativização e da dessacralização do voto: as eleições adquiriam uma função mais restrita e pontual de validar um modo de designação, e não de estabelecer *a priori* a legitimidade das políticas que seriam implementadas a partir de então.

Nessa mesma década, a ideia de “povo” deixa de ser percebida como “massa homogênea”. Rosanvallon afirma que “as palavras ‘povo’ e ‘nação’, que antes alimentou expectativas e imaginações, foram de alguma forma reduzidas, imersas em disputas partidárias e

eleitorais” (ROSANVALLON, 2011a, p. 2). Ascendem as minorias, o que coloca em questão o método decisório democrático a partir das maiorias. A complexidade sócio-política leva o autor a afirmar que “povo se tornou a forma plural de “minoría”. Essa transformação reflete no plano eleitoral – e, por conseguinte, na compreensão do que se conhece por democracia representativa. A democracia, em si, é ressignificada: referências a valores como imparcialidade, pluralismo, compaixão e proximidade, segundo o autor, são o pano de fundo da legitimidade democrática e do novo entendimento de sua generalidade, característica intrínseca à democracia (ROSANVALLON, 2011b, p. 116-117).

Segundo Rosanvallon, a legitimidade dos governos democráticos apoiar-se-ia em dois postulados equivocados: que é possível tomar a maioria pelo conjunto social e que o momento eleitoral significa apoio a todo o período do governo (ROSANVALLON, 2011a, p. 2). Por um lado, a maioria como parâmetro para legitimidade levou a governos totalitários. Por outro lado, a eleição é uma das formas de atuação política – o cidadão deve atuar como vigilante, como agentes de veto e como juízes de seus representantes (ROSANVALLON, 2011a, p. 7). Legitimidade democrática é assim entendida:

Como a confiança entre indivíduos, a legitimidade é uma “instituição invisível”. Ela coloca a relação entre os governados e os que governam em terreno sólido. Se legitimidade puder ser entendida em seu sentido mais amplo como um economizador [*economizer*] da coerção, o papel de sua variável democrática é reunir poder e sociedade construtivamente. Isso ajuda a dar forma à própria essência da democracia – a apropriação social do poder. A legitimidade democrática gera lealdade entre os cidadãos, o que é inseparável do processo de sua própria valorização. Ela condiciona a eficácia da ação pública e, ao mesmo tempo, determina como os cidadãos entendem as qualidades democráticas de seu país. Ela é uma “instituição invisível” e um “indicador responsivo” das expectativas políticas da sociedade e das respostas a elas. Portanto, uma definição mais ampla e mais exata de legitimidade compõe o desenvolvimento estrutural da democracia (ROSANVALLON, 2011, p. 119).

Para lidar com as novas aspirações de legitimidade democrática, Rosanvallon não recorre aos modelos dogmáticos de soberania. Ele propõe uma “visão dinâmica do processo de generalização” inerente à democracia, por meio de três estratégias para explorar a totalidade de um universo complexo, em sua analogia: i) distanciar-se das particularidades como ponto de partida, o que implica em uma distância racional e ordenada dos diferentes aspectos de uma questão (distanciamento por meio de um telescópio); ii) multiplicar as expressões da soberania social (visões microscópicas); e iii) considerar a multiplicidade de situações e reconhecimento de

todas as singularidades sociais (exploração por múltiplos caminhos). Sua proposta quer ressaltar a abordagem dinâmica da generalização – como “horizonte regulatório” – a partir das três estratégias mencionadas, e desconstruir a noção de totalidade como um “agregado aritmético” e “unidade monista” (ROSANVALLON, 2011a, p. 7).

A partir dessa proposta, Rosanvallon (2011a, p. 7) identificou três tipos de legitimidade, correspondentes às estratégias anteriormente apontadas: i) legitimidade de imparcialidade (associada à generalidade negativa); ii) legitimidade de reflexividade (associada à generalidade da multiplicação); e iii) legitimidade de proximidade (associada à generalidade da atenção à particularidade). Esses tipos incluem o aspecto social (reconhecimento) e normativo (conformidade) e “partilham com as instituições a habilidade de incorporar valores e princípios”, desde que reconhecidos socialmente. A legitimidade sempre será precária, continuamente questionada, e depende da percepção social em relação às ações e ao comportamento das *instituições*<sup>36</sup>.

Rosanvallon, em suma, propõe um estudo conceitual a partir de tipos ideais de legitimidade para a construção de um novo paradigma de democracia. A democracia representativa apoia-se na identificação entre representado e seu representante eleito, o que, segundo o autor, necessariamente levará à frustração, se essa é a razão que leva à escolha eleitoral. A frustração do cidadão, segundo Rosanvallon, tem uma causa estrutural: a compreensão da democracia como arena eleitoral que se esgota no momento do voto, e não como apropriação pelos cidadãos, que devem controlar e dirigir o governo (2011a, p. 220-221). Os meios de controle apontados pelo autor são o ativismo cidadão, pela desconfiança (supervisão, impeachment, julgamento); e pela ação institucional como instrumentos de democracia indireta, como órgãos de fiscalização, agências reguladoras e cortes constitucionais.

Assim como Arato, Rosanvallon sugere alguns alicerces, a partir de experiências de governo do século XX, para a construção de um novo paradigma democrático. Por um lado,

---

<sup>36</sup> “This also means that a proceduralist perspective, along the lines of Jürgen Habermas, is also not entirely satisfying. He too has tried to move beyond substantialist approaches to democracy by inviting us to understand the general will in terms of a discursive dissemination. Nonetheless, he has maintained a monistic vision of popular sovereignty. He merely transfers the site of this sovereignty from a coherent social body to a diffused communicative sphere. It is however legitimacy itself which must be redefined because the deconstruction and redistribution of the social generality has led to a radical pluralization of its forms. There are therefore multiple ways of acting or speaking “on behalf of society” and of being representative. The three new types of legitimacy thus form a system which establishes a more demanding democratic ideal”. (ROSANVALLON, 2011, p. 118-119).

Arato apoia-se na ação institucional; de outro, Rosanvallon destaca a relevância das instituições; nesse sentido, tais propostas indicam que a abordagem pelas instituições pode ser profícua para se repensar e ressignificar a legitimidade dos regimes democráticos, compatível com as demandas sociais contemporâneas.

## CAPÍTULO 2 – AS REGRAS DO JOGO

*Estamos todos aqui apreensivos, Sr. Presidente, porque não sabemos o que poderá ocorrer enquanto se estabelecem as regras do jogo para uma Assembleia de tamanha magnitude, regras essas que não satisfazem nem ao jogo e nem aos seus participantes.*

Constituinte Stélio Dias (PFL/ES). Ata da 24ª Sessão, em 24 de fevereiro de 1987.

A convocação do Poder Constituinte no Brasil foi objeto de discussões doutrinárias, políticas e sociais, que abarcavam a legitimidade de uma assembleia nacional constituinte congressual, a desejada ruptura institucional, a necessária exclusividade dos trabalhos e as relações entre os constituintes e o governo<sup>37</sup>. A despeito do desejo popular de uma Constituinte exclusiva (MICHILES, et. al., 1989, p. 45), a decisão pelo ato convocatório “foi o resultado de uma conjugação de vontades: Presidente e Congresso” (LIMA, 2013, p. xxii). O pronunciamento do Constituinte Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP)<sup>38</sup> ilustra o posicionamento majoritário adotado pelos seus pares:

A existência do Projeto sob exame envolve, na sua origem, amplo acordo político que reflete a preocupação de todos os partidos em cumprir, com eficácia, a missão implícita nos votos recebidos a 15 de novembro. [...] O titular primeiro da soberania é o povo. A Assembleia Nacional Constituinte é uma representação dessa soberania e, portanto, não a esgota. Sua legitimação dá-se num processo que só estará concluído e afirmado quando verificada a correspondência entre a Constituição promulgada e os anseios, necessidades e interesses da sociedade nacional. Nesse contexto de transição ordenada, sem ruptura de monta da organização institucional vigente, é elucidativo invocar os exemplos recentes da Itália (Constituição de 1946), da França (Constituição de 1958), da Grécia (Constituição de 1975), da Espanha (Constituição de 1978), respeitadas as peculiaridades de cada qual. O traço comum, em todos esses casos, é a confluência das forças políticas nacionais para uma transição sem traumatismos. Nos citados países, operou-se a passagem de regimes ditatoriais para governos

---

<sup>37</sup> “Havia naquele momento um intenso debate entre os atores políticos — e, especialmente, os juristas — sobre o melhor formato para a convocação da Assembleia Constituinte. De um lado, políticos e juristas mais conservadores, muitos deles ligados a Sarney desde o tempo da União Democrática Nacional (UDN), como Afonso Arinos e Célio Borja (Rocha, 2013, p. 57), já vinham defendendo que era desnecessário convocar uma assembleia exclusiva e soberana. Dado o caráter pacífico do processo de transição, sem ruptura da ordem institucional, bastaria conferir ao Congresso Nacional poderes especiais para reformar a Carta de 1969. Daí o conceito de “Constituinte instituída”. Por trás do argumento jurídico estava, evidentemente, a tentativa de manter o processo de reconstitucionalização sob controle dos profissionais da política simpáticos ao regime militar, sempre bem assessorados pelos juristas da coroa” (VIEIRA; BARBOSA, 2018, p. 379). Sobre as discussões travadas no período, ver BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009. p. 157-174.

<sup>38</sup> Parecer ao Projeto de Resolução nº 2, de 1987 (que viria a ser o Regimento Interno da ANC), em 21/02/1987.

democráticos, assegurando-se, na etapa de transição institucional, a sobrevivência de instituições preexistentes. É nessa visão ampla do fenômeno político e das crises constitucionais que, a nosso ver, se deve situar o problema da soberania da Assembleia Nacional Constituinte<sup>39</sup>.

Retrospectivamente, seria possível sustentar que a questão da legitimidade e da ruptura (material, e não institucional) foi remediada pela participação popular no processo constituinte. A ausência de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva e a inevitável relação entre constituintes e governo, no entanto, não seriam fatores decisivos para os rumos da nova Constituição, como pondera Miguel Reale Júnior<sup>40</sup> (CARVALHO, 2017, p. 298):

Havia uma ideia de que haveria uma pureza se eles fossem eleitos só para fazer a Constituinte. Mas é bobagem. Você acha, por exemplo, que um Paulo Maluf ia deixar de se candidatar à Constituinte? Não ia. Mesmo que fosse para ser só constituinte, ele não ia perder o seu eleitorado, não ia deixar na mão os seus redutos. Então, no fundo, o fato de ser Constituinte exclusiva, ou um Congresso Constituinte, não ia trazer modificação na composição.

A escolha dos parlamentares constituintes deu-se segundo as normas eleitorais vigentes de então: Lei Orgânica dos Partidos – Lei nº 5.682/1971; leis aprovadas meses antes das eleições – Leis nº 7.493, de 17 junho, nº 7.508, de 4 de julho, e nº 7.514, de 9 de julho, todas de 1986; e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A legenda do PMDB foi a grande vitoriosa nas “eleições do Cruzado”<sup>41</sup> entre as treze representações partidárias:

A distribuição dos 559 constituintes pelos 13 partidos era a seguinte: PMDB — 303; Partido da Frente Liberal (PFL) — 135; PDS — 38; Partido Democrático Trabalhista (PDT) — 26; Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) — 18; Partido dos Trabalhadores (PT) — 16; Partido Liberal (PL) — sete; Partido Democrata Cristão (PDC) — seis; Partido Comunista Brasileiro (PCB) — três; Partido Comunista do Brasil (PCdoB)

---

<sup>39</sup> Ressalte-se que nenhum dos países mencionados houve qualquer punição por crimes cometidos pelos regimes ditatoriais, o que revela o caráter conservador da transição democrática brasileira.

<sup>40</sup> Miguel Reale Júnior, jurista, foi integrante da Comissão Afonso Arinos (Comissão dos Notáveis) e assessor da presidência da ANC. CARVALHO, 2017, p. 298.

<sup>41</sup> O apelido dado pela imprensa à época deve-se ao Plano Cruzado, plano econômico do presidente José Sarney (PMDB) e do então Ministro da Fazenda Dílson Funaro, no período visto como bem-sucedido e festejado pela sociedade brasileira, e com repercussão direta nas eleições, com um número significativo de representantes filiados ao PMDB. Em suma, o plano congelava o preço de bens e serviços e controlava o dólar por preços tabelados pelo governo como meio de controlar a inflação. Miguel Reale Júnior, que participou da ANC, explica: “O Sarney assume a presidência da República com o cadáver do Tancredo ainda presente. Vai a São João del-Rei enterrar o cadáver – e continua com aquele fantasma sobre a cabeça dele. Em fevereiro do ano seguinte, ele faz o Plano Cruzado e em 21 de abril, Dia de Tiradentes, vai novamente a São João del-Rei. Atravessa a cidade dentro de um carro de bombeiros, sendo aclamado pela população. É ali que ele enterra definitivamente o fantasma do Tancredo. É ali que ele vira presidente, sobe aos píncaros, aos cumes, e depois ele cai. Então ele esperava mais um ano para conseguir se recuperar”. (CARVALHO, 2017, p. 309).

— três; Partido Socialista Brasileiro (PSB) — dois; Partido Social Cristão (PSC) — um e Partido Municipalista Brasileiro (PMB) — um. Ao longo do processo constituinte, essa composição foi se alterando, alguns parlamentares se afastaram para assumir cargos nos executivos estaduais e federal, e parte considerável mudou de legenda, com destaque especial para a criação, em julho de 1988, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), uma dissidência peemedebista (NOGUEIRA).

A Assembleia Nacional Constituinte foi composta majoritariamente por parlamentares eleitos em 15 de novembro de 1986<sup>42</sup>, mesma data em que governadores de estado e deputados estaduais foram escolhidos. Sobre esse ponto, o Constituinte Gumercindo Milhomem (PT/SP) ponderou que o Congresso formado padecia, “infelizmente, de falta de representatividade social e política [...] para elaborarmos um projeto político da magnitude de uma Constituição”, pois “era do conhecimento de todos [...] a taxa elevadíssima de votos em branco apurados nas eleições de novembro”<sup>43</sup>.

Havia uma relação importante entre as eleições estaduais e a eleição de mandato específico – mas não exclusivo – para constituinte: o espaço a ser ocupado pelos principais partidos que tomavam lugar no cenário político (PFL, PMDB, PDT, PT), findo o bipartidarismo desde a Lei nº 6.767/1979, que alterava a Lei Orgânica dos Partidos. Era relevante assegurar nas eleições gerais o apoio vindo dos estados aos condutores da Assembleia Nacional Constituinte, interesse do então presidente da República José Sarney (PMDB)<sup>44</sup>, que pode ser explicado pelo impacto direto ao governo produzido pelas diretrizes do novo texto constitucional, especialmente em relação à duração do mandato presidencial e ao sistema de governo<sup>45</sup>.

O cenário representativo da ANC estava posto: a maioria dos parlamentares que compuseram a Constituinte era filiada ao PMDB, partido estruturado *no regime* e de oposição *ao regime*, o que lhe conferia uma atuação dúbia de acordo com as correntes ideológicas que o

---

<sup>42</sup> Além deles, mencione-se a existência dos chamados “senadores biônicos”, indicados pelo regime militar em 1982 e que também compuseram a Assembleia Nacional Constituinte.

<sup>43</sup> Ata da 4ª Reunião ordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, realizada em 23 de abril de 1987.

<sup>44</sup> “Seja do PMDB ou do partido da Frente Liberal o próximo governador paulista, Sarney estará razoavelmente seguro de que encontrará nele um sólido aliado. A questão que se coloca para o presidente é a do tamanho das bancadas que os dois partidos elegerão para a Câmara e o Senado. Pode, no rastro de uma candidatura mal resolvida dentro do PMDB, crescer a chance do PT e do PDT de abocanharem fatias expressivas da representação de São Paulo no Congresso. Isso, decididamente, não interessa ao presidente, de olho na composição da Assembleia Nacional Constituinte” (NOBLAT, Ricardo. Nau sem comando. Coluna do Castello. **Jornal do Brasil**. 1º Caderno. Domingo, 12/01/86. p. 2).

<sup>45</sup> A atuação do Presidente da República José Sarney influenciou os debates sobre representação política travados pela ANC. A tensão entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo é tema recorrente na discussão sobre representação política durante o processo constituinte.

compunha.<sup>46</sup> Além disso, haveria, ainda que em menor número, a participação de partidos de esquerda, que influenciariam sobremaneira as pautas sociais. Por fim, também se confirma a presença dos herdeiros do ARENA, o PDS, que representariam o espectro mais conservador da Constituinte: “Segundo pesquisa do jornal Folha de S. Paulo, a composição da Constituinte era: direita, 12%; centro-direita, 14%; centro, 32%; centro-esquerda, 23%; esquerda 9%” (LIMA, 2013, p. xxii).

O resultado da pesquisa justifica, por exemplo, a afirmação de que “A composição do Congresso eleito mostrou-se claramente desfavorável aos interesses populares” (MICHILES et. al., 1989, p. 54), mas não reflete necessariamente a atuação dos parlamentares. Algumas manifestações, como a do Constituinte Adylson Motta (PDS/RS), explicitam que a filiação partidária não significaria a orientação ideológica para votos proferidos<sup>47</sup>. Isso será observado em

---

<sup>46</sup> “Ao longo do período autoritário, o MDB/PMDB tinha de ostentar dupla face: era, por certo, um partido de oposição ao regime, isto é, contra o ‘sistema’; mas era também um partido de oposição do regime – uma ‘oposição consentida’, como se dizia, obediente às regras estabelecidas, às quais devia sua própria existência – um partido do ‘sistema’. Com a primeira face, a agremiação tinha de lutar por seus princípios e seu programa, os quais exigiam o pleno restabelecimento das liberdades civis e políticas e o fim da tutela militar – quer dizer, exigia nada menos que a substituição do autoritarismo em vigor por um regime democrático pleno. Com a segunda, porém, o partido atuava no sentido de fazer com que as regras o beneficiassem, embora a ditadura que as impunha, visasse exatamente ao oposto. [...] . Mas não seria exagerado dizer que o PMDB também o era, embora carregasse dentro de si o ‘vírus’ democrático que contraditoriamente o propelia para fora do regime. Evidentemente, o partido, assim era não como um endossador do autoritarismo, mas como um ente que brotara de seu interior e conseguira crescer em tensa coexistência com ele, alargando os limites impostos até o ponto de seu trincamento: nesse preciso sentido, o PMDB era um herdeiro do “sistema”. Por isso mesmo, essa herança não poderia ser pura e simplesmente renunciada, sob pena de estiolar uma personalidade, por dupla que fosse, conservada por tantos anos a duras penas. A aliança com os dissidentes do antigo partido situacionista não era, pois, apenas plausível e realista estrategicamente, mas reforçava os laços do presente com seu passado – sua identidade coletiva – por maior que fosse o constrangimento, perante a opinião pública e perante seus adversários, de se apresentar de mãos dadas com um antigo adversário eleitoral e de princípios programáticos. Acontece que os momentos de confronto recíproco eram os mais conhecidos de público. Menos conhecidos, porém não menos importantes, foram os momentos – talvez bem mais numerosos durante os intervalos eleitorais – em que se dispuseram a colaborar e a negociar, especialmente no Congresso, para evitar uma crise institucional, deslanchar uma lei de interesse comum etc. – em suma, criando uma espécie de amizade corporativa. Olhando desse ângulo, a convergência naquele contexto decisivo de passagem de regime parecerá menos estranha e surpreendente.” (ARAUJO, 2013, p. 338-339).

<sup>47</sup> “Tenho compromisso com ideias, e aqui na Constituinte fui mais progressista que muitos ditos progressistas dos partidos de esquerda, porque votei pela exclusividade da Assembleia, contra os Senadores de 82, do lado de dois Senadores colegas meus de Bancada, porque eles não têm legitimidade para participar de uma Assembleia Constituinte, não receberam essa outorga pelo voto do povo no dia 15 de novembro. Votei contra, porque transformar Poder constituído em Poder Constituinte é usurpação do Poder constituinte. Então, votei assim, votei pelo art. 7º, nos quais se botou em jogo a soberania da Assembleia. Ao passo que alguns progressistas saíram do plenário e votaram contra, lá, na Assembleia”. Ata da 12 Reunião da Subcomissão da Saúde, Segurança e do Meio Ambiente, realizada em 30/04/1987.

vários pronunciamentos, e por essa razão os Constituintes aqui mencionados serão identificados pelos seus partidos.

A composição representativa da ANC analisada pela distribuição de vagas pelos partidos políticos não aponta para alguma orientação ideológica da Constituição de 1987-1988<sup>48</sup>. O texto constitucional produzido pela ANC, de composição majoritariamente pemedebista, refletiu muito mais as vertentes ideológicas internas (que resultou, por exemplo, na criação do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) do que uma atuação representativa coesa. Madeira (2011, p. 196) atribui essa heterogeneidade à vinculação ou não dos Constituintes aos partidos Arena e MDB. Os remanescentes refletiam posições ideológicas coerentes às dos ex-partidos, enquanto os não remanescentes apresentavam posições heterogêneas. Somente no PMDB, de 298 pemedebistas eleitos, 212 Constituintes da legenda eram remanescentes (pertencentes ao MDB de 1979 e ao PMDB em 1983), o que correspondeu a 40% da composição da ANC<sup>49</sup>.

Implica dizer que os 60% restantes da composição da ANC, multipartidária (PFL, PDS, PTB, PL e PDC,), não atuariam necessariamente conforme a orientação ideológica de seu partido. A homogeneidade somente seria percebida nos partidos mais à esquerda no espectro ideológico (PDT, PT, PSB, PCB e PCdoB), conforme Madeira (2011, p. 196). Soma-se a isso os grupos suprapartidários formados a partir de alguns temas ao longo do processo constituinte. Não é por acaso que o texto constitucional promulgado sugere matizes mais conservadores ou mais progressistas, como ilustrado pelo direito de propriedade ao lado de sua função social.

O número de Constituintes eleitos por estado da federação (Anexo I) foi fixado pela Resolução nº 12.855, de 1º de julho de 1986, do TSE, que detinha tal competência à época (art. 3º da Lei 7.493/1986). Em relação aos representantes do povo, de 487 deputados, era obrigatório a representação de 4 deputados para os territórios (Amapá e Roraima) e os demais distribuídos proporcionalmente entre os estados e o Distrito Federal, com mínimo de 8 e máximo de 60

---

<sup>48</sup> “É consenso na literatura especializada que, ao menos durante a ANC, os partidos não se constituíram em variáveis relevantes na definição do voto de suas respectivas bancadas. Em vez dos partidos, as coalizões seriam formadas caso a caso com base no tipo de questão em jogo a cada votação. Em tal cenário, vários seriam os critérios a partir dos quais o conjunto dos deputados federais poderia se agrupar: estados menos desenvolvidos versus estados mais desenvolvidos, capital versus trabalho, coalizão governista versus oposição, estatizantes versus liberais e defensores do status quo versus reformadores (presidencialistas versus parlamentaristas, por exemplo). Isto é, na ausência dos partidos políticos, seria praticamente inviável a escolha de um critério que pudesse dar conta a priori da análise do processo de tomada de decisão dos deputados federais brasileiros”. (MADEIRA, 2011, p. 191).

<sup>49</sup> Dados apresentados pela reportagem “Constituinte tem 217 parlamentares que passaram pela Arena”, do Jornal do Brasil, de 19 de março de 1987, em que o professor David Fleischer foi consultado.

deputados (RABAT; CASSIANO, 1997). Os estados com maior número de Deputados eram São Paulo (60), Minas Gerais (53), Rio de Janeiro (45), Bahia (38) e Rio Grande do Sul (31). Quanto aos representantes dos estados da federação, 51 senadores eram do PMDB, 17 do PFL e 6 do PDS.

Tão logo a ANC foi instaurada em 1º de fevereiro de 1987, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte seguiam as “normas preliminares” previstas na Resolução nº 1, de 6 de fevereiro daquele ano, que previa, dentre outras questões de funcionamento inicial da ANC, o calendário de tramitação do Regimento Interno, que viria a ser a Resolução nº 2, de 25 de março de 1987 (RIANC). O calendário condensaria o ritmo de atividades da ANC para entregar o mais breve possível a nova Constituição brasileira.

O *tempo* condicionou a atuação da Constituinte, submetida a prazos curtos em relação à obra que se pretendia elaborar e ao modo pelo qual se desejava realizá-la, em especial na fase temática. O tempo influenciou o empenho de Constituintes, da otimização dos recursos da ANC e de muitas das decisões tomadas, como o desenho e a dinâmica das audiências públicas determinados por cada Subcomissão e Comissão temática:

[...] se o poder constituinte é onipotente, deverá ser temporalmente limitado, deverá ser definido e exercido como um poder extraordinário. O tempo que é próprio do poder constituinte, um tempo dotado de uma formidável capacidade de aceleração, tempo do evento e da generalização da singularidade, deverá ser fechado, detido e confinado em categorias jurídicas, submetido à rotina administrativa (NEGRI, 2002, p. 9)

Ao lado do fator tempo – que, visto a partir da ANC, foi acelerado –, houve a preocupação com o regramento da representatividade dos constituintes. especialmente que atuariam na primeira fase. A representação político-partidária proporcional foi inserida como critério para a composição das Subcomissões e Comissões Temáticas e da Comissão de Sistematização (§2º do art. 13). Quanto à representação regional dos Constituintes, embora não tenha sido critério regimental, foi considerado como critério informal para a composição das Comissões, como revela o Constituinte Mário Covas (PMDB/SP), líder da maior bancada da ANC:

O PFL preferiu, e o PMDB concordou, em permanecer com as presidências em sete das Comissões, já que uma delas cabia ao PDS, que, por sua vez, terá a Presidência da Comissão e o PMDB ficará com as relatorias. Preenchidos os cargos de Vice-presidente, nesta Comissão, coube ao PMDB a primeira Vice-Presidência, a segunda Vice-Presidência e a relatoria. Não tivemos oportunidade de fazer esta comunicação ao conjunto dos peemedebistas. Quero fazê-la agora aos membros desta Comissão. Foi feito um trabalho com audiência das Lideranças e Vice-Lideranças da Câmara e do Senado, em que se buscou atender à distribuição regional.

Nesta Comissão, a primeira Vice-Presidência ficou com o Estado do Acre, na pessoa do Senador Nabor Júnior; a segunda Vice-Presidência, ficou com a Paraíba, na pessoa do Deputado José Maranhão. Sabemos que a Presidência ficou com o PFL que indicou o Deputado José Thomaz Nonô. Finalmente, o Relator desta Comissão, por designação da Presidência, seria o paranaense José Richa. De modo que quero fazer apelo à Comissão no sentido de que viabilize a votação, porque também assim estaremos atendendo àquilo que determine o Regimento<sup>50</sup>.

Quanto à representatividade por estados da federação nas discussões promovidas na fase temática, a origem do parlamentar influenciou em certa medida na promoção das audiências públicas fora de Brasília, o que se tornou, na prática, um critério de representatividade de algumas regiões em detrimento de outras, custeadas pelos estados<sup>51</sup>. O Constituinte Maurílio Ferreira Lima (PMDB/PE), presidente da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, decidiu por uma visita a Pernambuco, estado que representava. Sua manifestação ilustra como a escolha poderia ser determinada:

Gostaria de saber quais Constituintes se desejam deslocar até São Paulo, para providenciarmos as condições materiais desse deslocamento. Em Pernambuco, a proposta conjunta da Presidência da Assembleia, na pessoa do Deputado João Ferreira Lima, e da Prefeitura de Recife foi a de realizar os trabalhos no Teatro Santa Isabel, que é um símbolo também de lutas populares importantes daquela região. Os grandes eventos históricos da região tiveram lugar no Teatro Santa Isabel. Foi em face desse simbolismo histórico que o Teatro Santa Isabel foi escolhido. Mas a Assembleia Legislativa de Pernambuco vai fornecer toda a infraestrutura, os taquígrafos, os trabalhos de gravação, tudo o que é necessário para realizar a audiência pública. Gostaria de lembrar os Srs. Constituintes que realmente aprovamos, em princípio, o aspecto regional dos encontros. Mas ficou tudo na dependência das condições materiais de realização desses encontros. Por exemplo, se o Deputado Uldurico Pinto [2º Vice] traz a esta Subcomissão a proposta da possibilidade concreta de uma audiência pública em Salvador, onde haveria uma infraestrutura de acolhimento da Subcomissão. Creio que poderemos apreciar as sugestões dos Srs. Constituintes. [...] Como não temos recursos oficiais da Assembleia Nacional Constituinte, cada constituinte que organizou a

---

<sup>50</sup> Ata da 1ª Reunião da Comissão da Organização do Estado, em 1º de abril de 1987.

<sup>51</sup> Cite-se o convite realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a promover uma audiência pública naquele estado à Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, cujo presidente era Nelson Aguiar, do PMDB/ES, ocorrida em 30/04/1987. Em relação ao convite do Governador do Piauí sugerido pelo presidente da Subcomissão dos Estados, este advertiu que não seria uma preferência por se tratar de sua origem, mas sim das características que aquele estado apresentava: “Mas não gostaria que amanhã alguém dissesse que o Presidente da Subcomissão facilitou ou dificultou a vinda do Governador do seu Estado, pois dou-me muito bem com S. Ex.ª. A audiência do Governador do Piauí tem, pois, em vista não propriamente o fato de ser o Estado do Presidente da Subcomissão, mas a Unidade mais pobre e subdesenvolvida da Federação.” (3ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em 22 de abril de 1987.

<sup>51</sup> Ata da 4ª Reunião ordinária da Subcomissão dos Estados, em 22 de abril de 1987.

audiência pública no seu Estado encarregar-se-ia do oferecimento das condições materiais, que deveriam ser arranjadas com as autoridades locais, Governo do Estado, Prefeitura etc. No caso de Pernambuco, está assegurado; no caso de São Paulo também<sup>52</sup>.

Para além das sessões fora de Brasília, a representatividade também foi relacionada à origem dos participantes que seriam convidados para as audiências públicas. Na Subcomissão do Sistema Financeiro, o Constituinte José Carlos Vasconcelos (PMDB/PE) chamou a atenção para a questão:

Ontem conversei com o nosso Relator sobre a necessidade de ouvirmos de maneira mais abrangente os diversos órgãos nos quais a Comissão tem interesse. Sugiro que acrescentemos ao eixo Rio-São Paulo representantes de entidades de outros Estados. [...] Por exemplo: no Ceará, há uma Bolsa que provoca grande dinamismo para a região. Com referência às federações de indústrias, encontramos somente a Federação de Indústrias de São Paulo, a Federação do Comércio de São Paulo e do Rio de Janeiro, além da Confederação Nacional. Acho que seria interessante se pudéssemos incluir outros órgãos representativos das diversas regiões do país. Por exemplo, a Federação das Indústrias de Pernambuco<sup>53</sup>.

Há de se destacar que representatividade não se confunde com representação. Segundo Hanna Pitkin, a representatividade (*representativeness*) remete à ideia de amostragem, como descrita por Marie Swabey (*Apud PITKIN, 1965*). A representatividade ideal de uma assembleia referir-se-ia a uma “condensação” ou “miniatura” de uma coletividade original, a nação. A representatividade corresponde ao representante “típico” como, por exemplo, um fazendeiro que representa todos os fazendeiros da coletividade original (PITKIN, 1965, p. 73-76).

A representação (*representation/ representing*), por sua vez, não está associada a um membro típico, pois esse representante que materializa a “representatividade” daquele grupo não atrai necessariamente o eleitorado que espelha. O representante eleito não se elege apenas por pessoas do segmento original do qual faça parte, tampouco os eleitores de segmento semelhante, em sua totalidade, o elegerão: um fazendeiro não será eleito por todos os fazendeiros da nação, e um eleitor fazendeiro poderá não se sentir representado pelo fazendeiro eleito. É o que propõe De Grazia e Gosnell (*Apud PITKIN, 1965, p. 77*), ao afirmar que os representados podem se satisfazer

---

<sup>52</sup> Ata da 3ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em 22 de abril de 1987.

<sup>53</sup> Ata da 2ª Reunião da Subcomissão do Sistema Financeiro, em 14 de abril de 1987. Dos 36 participantes, em sua maioria com representação nacional, a Subcomissão convidou 3 participantes fora o eixo Rio-São Paulo: um professor da UnB (DF), o Presidente da Central de Cooperativas de Crédito do Rio Grande do Sul (RS) e o Presidente do Banco do Estado de Sergipe – BANESE (SE).

com ações de um representante ou por suas características<sup>54</sup>, o que não corresponde, necessariamente, ao segmento representado<sup>55</sup>.

A representatividade de uma assembleia, portanto, não assegura a representação política do eleitor. Nessa distinção proposta por Pitkin, a pluralidade do Parlamento não significa satisfação do eleitor, caso os eleitos atuem distanciados de sua função de representação política. Há duas instâncias de análise, portanto: a representatividade como elemento descritivo de composição do Parlamento (pluralidade); e a representação política em relação ao eleitor, que pode ser caracterizado como elemento qualitativo da dinâmica política (responsividade).

O presente capítulo aborda como as Comissões e Subcomissões temáticas foram formadas, qual a composição das comissões e subcomissões e como a representação política foi inserida como tema constitucional.

## **2.1. A formação das Comissões e Subcomissões da Constituinte de 1987-1988**

A ideia de se escrever uma Constituição a partir de uma folha em branco, afastada de qualquer projeto preliminar, refletia a sensação de liberdade conquistada pelo período de transição democrática, em que um futuro poderia ser desenhado à mão livre e a muitas mãos. Como diretriz, a ANC indicaria quais seriam os temas a serem tratados.

O RIANC definiu, em seu art. 15, os temas a serem tratados na “folha em branco”: designavam-se, pois, as Comissões e Subcomissões Temáticas. A escolha dos temas e as regras de funcionamento das Subcomissões e Comissões da fase temática atenderiam, em alguma medida,

---

<sup>54</sup> Pitkin (1965, p. 78) inicia uma discussão que, embora não seja objeto do presente estudo, relaciona-se com a presente distinção entre representatividade e representação. A identificação com as características de um candidato poderia ser a primeira etapa decisória para eleger-se um representante e, a partir disso, poderia haver uma tendência do eleitor a ratificar as ações do representante, o que levaria a uma coincidência dos termos – que, ao final, indicaria a representação como resultado da representatividade. Por esse motivo poder-se-ia justificar o esforço de os candidatos se apresentarem aos mais diversos segmentos sociais com algum elemento de identificação em comum, para atrair eleitores que inicialmente não o teriam como membro “típico” representativo. Mas tal hipótese, a ser mais bem avaliada com o auxílio do campo da psicologia, não será aqui explorada.

<sup>55</sup> A esse respeito, Andrew Arato (2002, p. 91) observa: “Se os grupos devem votar em seus próprios representantes (e quem determina quais grupos podem votar?) o resultado leva a uma representação pictórica somente se o eleitores forem obrigados a votar em um representante de seu próprio grupo – uma regra incompatível com a liberdade de se candidatar ou de votar de forma livre. Se grupos grandes e pequenos têm representação garantida, o princípio de uma pessoa um voto terá provavelmente que ser abandonado. Por fim, a representação proporcional, um dos métodos compatíveis com a liberdade eleitoral que pode gerar representatividade mesmo para pequenos grupos de identidade ou de interesse, não pode garantir que se produza uma representatividade descritiva”.

as reivindicações populares reconhecidas pelos constituintes. Segundo o Constituinte Antônio Britto (PMDB/RS, vice-líder da maior bancada da ANC):

[A metodologia escolhida, de comissões e subcomissões] Ajudava a desorganizar. E, de outra parte, o momento no Brasil era de conferir poderes divinos à Constituição. A sociedade ia para dentro do Congresso propor e pleitear absolutamente tudo. Era uma atitude um pouco romântica – própria de quem sai da ditadura. O lema da sociedade com a Constituição era “o que a gente escrever, acontecerá”. Até hoje estamos descobrindo que grande parte do que a gente escreve não acontece. É por isso que boa parte da Constituição é muito mais uma manifestação de desejo do que um plano de voo. [...] (CARVALHO, 2017, p. 172-173).

A definição de oito Comissões que arranjavam, em grupos de três, as vinte e quatro Subcomissões temáticas foi resultado de um processo de discussão que se iniciou com o Projeto de Resolução nº 2, subscrito pelo Presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB/SP) e as lideranças dos partidos (PMDB, PFL, PDT, PL, PTB, PMB, PT, PDS, PCdoB, PCB, PSB, PDC), e submetido à primeira fase de emendas. Ato contínuo, coube ao Relator Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP)<sup>56</sup> emitir Parecer sobre o Projeto e as emendas então apresentadas, e apresentar substitutivo. A partir desse documento, passou-se à nova fase de emendas, novamente apreciadas pelo Relator, que ao final apresentou novo substitutivo, submetido à votação e, então à aprovação em 19 de março de 1987.

O Projeto de Resolução nº 2/1987 trouxe inicialmente cinco Comissões em seu art. 15: i) Comissão de Declaração dos Direitos e Garantias; ii) Comissão de Organização Federal; iii) Comissão de Organização dos Poderes; iv) Comissão da Ordem Econômica e social, família, educação e cultura; e v) Comissão de Sistematização<sup>57</sup>, com previsão de distribuição do trabalho internamente. As Comissões seriam, portanto, duas estruturantes, com temas constitucionais clássicos (ii e iii), duas com grande apelo social (i e iv) e uma de caráter a princípio técnico (v).

Foram apresentadas 949 emendas ao Projeto. Dentre as emendas oferecidas, 68 referiam-se especificamente aos temas a serem tratados pelas Comissões e Subcomissões<sup>58</sup>. Muitos

---

<sup>56</sup> Em entrevista, Fernando Henrique Cardoso rememora como foi escolhido Relator do Regimento Interno da ANC: “Autoritariamente, pelo Ulysses. Ele me informou que seria eu, pouco antes de a Constituinte começar. O Ulysses era assim. [...] O Ulysses já me designara outras vezes para ser relator em convenções do MDB e do PMDB. Vinha aquele monte de proposta e eu transformava num texto palatável. Na Constituinte, ele queria alguém que fosse capaz de pegar aquela confusão toda e entregar alguma coisa lógica. Foi isso”. CARVALHO, 2017, p. 111.

<sup>57</sup> BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, de 4 de fevereiro de 1987. Ano XLII, nº 3. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/003anc04fev1987.pdf#page=7>. Acesso em 2 mai. 2019.

<sup>58</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Resolução nº02/87, que “Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte”. Disponível em:

foram os temas selecionados para o debate constitucional. Elevar um tema ao patamar constitucional era um ato simbólico em resposta às demandas das bases, mas também aos interesses das bancadas e aos acordos firmados pelos Constituintes.

O tema da representação política, que inicialmente não seria explicitamente tratado, tornou-se proposta de poucas emendas apresentadas. Em apenas treze das mais de novecentas emendas o tema de representação política foi considerado tema de destaque. Havia temas com maior apelo popular – os direitos sociais (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte etc.) –, muito embora as *eleições diretas* fossem reivindicação uníssona da sociedade brasileira no período<sup>59</sup>. O sistema eleitoral, os partidos políticos, as regras do exercício político por meio da representação político-partidária não pareciam ecoar demandas sociais específicas, embora o desgaste com a figura política fosse, de modo geral, de conhecimento dos representantes em exercício, como resumiu o Constituinte Lysâneas Maciel (PDT/RJ):

Vivemos neste estágio de desmoralização do Poder Legislativo, mas é necessário lembrar que não encontramos na história contemporânea, nenhum sistema que pudesse ser superior ao sistema representativo e democrático, segundo o qual todo poder emana do povo e em seu nome é exercido<sup>60</sup>.

Pode-se inferir que as demandas da sociedade brasileira à época, por serem concretas, não passavam por discussões de cunho mais teórico ou procedimental, como era a representação política. Nesse sentido, o tema, de natureza institucional, foi aventado indiretamente a partir de sugestões correlatas. De todo modo, ele compôs a relação final de Comissões e Subcomissões Temáticas, e os constituintes reconheciam a necessidade de tornar constitucionalmente o Poder Legislativo mais forte, por entendê-lo porta-voz da soberania popular.

A questão da representação política, de baixo apelo social e objeto de poucas emendas para ser elevado a tema constitucional, permeia o texto constitucional promulgado por uma necessidade institucional: é citado no Preâmbulo, como princípio fundamental (parágrafo único do art. 1º) e, portanto, sujeito à intervenção em caso de sua ameaça (alínea “a” do inciso VII

---

<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-325.pdf>. Acesso em 02 mai. 2019. Ver ANEXO IV, com o inteiro teor das emendas que tratam especificamente das sugestões de temas às Comissões e Subcomissões.

<sup>59</sup> Pode-se perceber que na campanha “Diga Gente e Projeto Constituição”, a ser explorado no Capítulo IV, em um universo de mais de 70 mil contribuições, apenas 34 mencionam “representação política”; destas, apenas 4 apresentam propostas específicas à futura Constituinte sobre representação política.

<sup>60</sup> 13ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em 14/05/1987.

do art. 34). A representação política assegurou aos partidos políticos o polo ativo em mandado de segurança coletivo (alínea “a” do inciso LXX do art. 5º) e o poder de iniciativa para sustar ação de denúncia contra parlamentar (§3º do art. 53), para decidir sobre perda do mandato (art. 55, inciso VI, §§2º e 3º) e para propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade (inciso VIII do art. 103). A Constituição trata da representação, ainda, nos capítulos sobre Direitos Políticos (Capítulo IV) e Partidos Políticos (Capítulo V). A representação política do povo é delegada à Câmara dos Deputados (art. 45), enquanto a representação política dos Estados e do DF é exercida pelo Senado Federal (art. 46).

Vencida a fase de apresentação das 949 emendas ao projeto de Regimento Interno, e passado o prazo de cinco dias, o Relator Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP) apresentou Substitutivo que, segundo ele, se deu nesses termos:

No dia em que me designou, S. Exa. [Presidente da ANC, Ulysses Guimarães] mencionou que seria de bom alvitre o Relator buscar ouvir aqueles que propuseram emendas, e tentar acordos prévios. Foi assim que procedi. Ao receber as emendas, não foi difícil perceber sobre quais recaía o maior número de propostas substitutivas.<sup>61</sup>

O número de oito Comissões Temáticas, que influenciaria a divisão temática da Constituição, foi arbitrário, segundo o Relator, de modo a acomodar as sugestões apresentadas<sup>62</sup>. Mas, de acordo com o Constituinte Nelson Jobim, foi um exercício de Direito Constitucional Comparado<sup>63</sup>. O tema da representação política não figurava nem como tema de grande número

---

<sup>61</sup> BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, de 22 de fevereiro de 1987. Ano I, nº 17. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/017anc22fev1987.pdf#page=19>. Acesso em 3 mai. 2019. p. 423.

<sup>62</sup> “Achei mais prudente e razoável, apesar de haver várias propostas em outro sentido, dizer que todas as Comissões, pelo peso igual que cada artigo da Constituição deve ter, fossem compostas pelo número equivalente de Constituintes: todas terão o mesmo número de Constituintes. Ainda propus que fossem oito. Há uma certa arbitrariedade nisso. É impossível evitar-se arbitrariedade e se eu fosse cingir-me a um plano da minha preferência lógica e ideológica, certamente feriria a possibilidade de que outros temas e outra ordenação, das muitas que me foram suscitadas, tivessem acolhida na proposta que apresentasse. Optei, portanto, por um caminho intermediário: o número e a designação das Comissões, que não há de prefigurar a Constituição, certamente influenciará sobre os capítulos da Constituição. Foi até certo ponto, uma acomodação diante das inúmeras propostas recebidas”. BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, de 22 de fevereiro de 1987. Ano I, nº 17. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/017anc22fev1987.pdf#page=19>. Acesso em 3 mai. 2019. p. 424.

<sup>63</sup> “Vocês não de perguntar: mas como é que se descobriu o nome das subcomissões? O que vou contar é literal. Surgido o problema, pegamos os três volumes que reuniam as constituições ocidentais editadas pelo Senado, e recortamos com tesoura os títulos, os nomes de títulos e capítulos de todas aquelas constituições. E, durante uma noite inteira, colocando no chão, terminamos a distribuição daquilo tudo. E aí, surgiu o seguinte: houve títulos, ou nome de títulos e capítulos que se reproduziam em todas as constituições. Chamamos, então, de matéria absolutamente constitucional. Houve nomes de títulos e de capítulos, que se repetiam na maioria das constituições. Chamamos de matéria relativamente constitucional. E houve um número de títulos de capítulos que se repetiam na minoria das constituições, menos de 50%. Chamamos de matéria relativamente não constitucional. E, por último,

de emendas, tampouco de qualquer reivindicação popular robusta. Trata-se de um tema que foi incluído quando foram definidos os temas constitucionais. O apelo popular encontrava-se muito mais em demandas concretas, como reforma agrária, trabalho, saúde e direitos civis, do que em princípios jurídicos abstratos. É por essa razão, inclusive, que o projeto Afonso Arinos se distanciou significativamente do projeto que culminou no texto constitucional de 1988.

O Substitutivo contemplava as seguintes temáticas (art. 15):

Art. 15. As Comissões e Subcomissões são as seguintes:

I- Comissão dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher:

- a) Subcomissão da Nacionalidade;
- b) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias;
- c) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais;

II- Comissão da Organização Federal:

- a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios;
- b) Subcomissão dos Estados;
- c) Subcomissão dos Municípios e Regiões;

III - Comissão da Organização Política:

- a) Subcomissão do Poder Legislativo;
- b) Subcomissão do Poder Executivo;
- c) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público;

IV- Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições:

- a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos;
- b) Subcomissão de Defesa do Estado e da Sociedade e de Segurança Pública;
- c) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas;

V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças:

- a) Subcomissão de Tributos, participação e distribuição das Receitas;
- b) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira;
- c) Subcomissão do Sistema Financeiro<sup>64</sup>;

---

capítulos e nomes de títulos de capítulos que existiam em uma ou outra constituição. E aí nós chamamos de matérias idiossincrasticamente (sic) constitucionais. Neste modelo é que foram elaboradas as 25 (sic) subcomissões, que se centravam em grandes temas: as 8 comissões, que eram os 08 títulos da Constituição de hoje. (Jobim, N. A Constituinte vista por dentro – vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In Sampaio, J (Coord). Quinze Anos de Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 11-12)” (In LIMA, 2013, p. 7). De acordo com João Alberto de Oliveira Lima, “Apuramos que, provavelmente, a obra referenciada seja “Constituições Estrangeiras”, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, que foi editada em 6 volumes e cujo sumário enumera os seguintes itens: v.1 República Democrática da Alemanha, República Popular da Bulgária, República Popular da Hungria, República Popular da Polônia, República Socialista da Romênia, Federação Tchecoslovaca, índice temático comparativo -- v. 2 República da Costa Rica, República da Nicarágua, índice temático comparativo -- v. 3 República Popular de Angola, República de Cabo Verde, República Popular de Moçambique, República Democrática de São Tomé e Príncipe, índice temático comparativo -- v. 4 Reino da Dinamarca, República da Finlândia, Reino da Noruega, Reino da Suécia, índice temático comparativo -- v. 5 República da Áustria, República da Iugoslávia, índice temático comparativo -- v. 6 República da Coreia, República das Filipinas, República do Suriname, índice temático comparativo”. (LIMA, 2013, p. 7).

<sup>64</sup> José Serra, em entrevista (CARVALHO, 2017, p. 151), revelou: “Eu fui contra, até o último momento, que tivesse um capítulo sobre o sistema financeiro. O Fernando Henrique botou não só porque tinha pressão, mas porque cada

VI- Comissão da Ordem Econômica:

- a) Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica;
- b) Subcomissão da Temática Urbana;
- c) Subcomissão da Política Agrícola e Temática Agrária e Fundiária;

VII - Comissão da Ordem Social:

- a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores, Segurança e Previdência;
- b) Subcomissão do Meio Ambiente e Populações Indígenas;
- c) Subcomissão da Família, Negro, Menor, Idoso, Deficiente e Minorias;

VIII- Comissão de Educação, Cultura, Saúde, Esporte, Comunicação, Ciência e Tecnologia:

- a) Subcomissão de Educação, Cultura, Saúde e Esportes;
- b) Subcomissão de Comunicação;
- c) Subcomissão de Ciência e Tecnologia;

IX- Comissão de Sistematização.

Parágrafo único. A Comissão de Sistematização, além das atribuições previstas neste Regimento, elaborará o Preâmbulo, as Normas Gerais e as Disposições Transitórias e Finais.

Ao Substitutivo foram apresentadas 687 emendas<sup>65</sup>. A partir das contribuições, foram acrescentados como área temática relações internacionais, sistema de governo, transportes e servidores públicos. O novo substitutivo publicado em 20 de março de 1987<sup>66</sup> já apresentava, com adaptações pontuais à redação, as oito Comissões e as vinte e quatro Subcomissões Temáticas definitivas<sup>67</sup>, que informariam as divisões temáticas da futura Constituição Federal de 1988<sup>68</sup>.

Segundo o RIANC (art. 13 e parágrafos), as Comissões Temáticas teriam o prazo de 60 dias para concluírem seu trabalho, a partir de sua instauração. A instauração das Comissões dar-se-ia na sessão ordinária seguinte à indicação, pelos líderes dos partidos, dos membros que comporiam as comissões, a ser realizada 48 horas após a eleição da Mesa da ANC.

---

comissão precisava ter três subcomissões. Como na do Sistema Tributário podia caber orçamento e tributação, ficava faltando uma terceira perna. Por isso entrou a Subcomissão do Sistema Financeiro, o que é um absurdo. Nenhuma Constituição do mundo trata do sistema financeiro no seu texto. Pode ter um preceito geral, mas não em detalhes. Eu fui um crítico da forma como foi feito o regimento. Mas isso não foi o Fernando Henrique que inventou. O relator expressa o consenso que vai se desenvolvendo”.

<sup>65</sup> O inteiro teor das emendas apresentadas aos Substitutivo do Projeto de Resolução 2/1987 encontra-se disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-327.pdf>. Acesso em 3 mai. 2019.

<sup>66</sup> A publicação do novo substitutivo encontra-se em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/031anc20mar1987.pdf#page=23>. Acesso em 3 mai. 2019.

<sup>67</sup> O Regimento Interno – Resolução n 2, de 1987, foi publicado em 25 de março de 1987, disponível em [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987). Acesso em 3 mai. 2019.

<sup>68</sup> Ver ANEXO VI.

Os prazos curtos foram objeto de muitas críticas dos Constituintes. A temporalidade da ANC era acelerada: uma vez constituída a Comissão e Subcomissões Temáticas, em 24 horas dever-se-ia escolher um Presidente e dois Vice-Presidentes. A escolha dos Relatores para cada Comissão e Subcomissão ficaria a cargo dos Presidentes. As Comissões constituíram-se em 1º de abril de 1987 e todos os trabalhos foram encerrados em 14 de junho de 1987.

Se o prazo fixado para o término dos trabalhos das Comissões Temáticas era de 60 dias para, então, encaminhar os anteprojetos temáticos e avançar à fase de sistematização, o trabalho das Subcomissões deveria ocorrer em um prazo ainda mais apertado: 45 dias (art. 17, §4º da Resolução nº 2/1987 da ANC). Recorde-se que, nesse período, o RIANC ainda determinava que as Subcomissões destinassem de 5 a 8 reuniões para audiências públicas (art. 14), uma demanda que foi objeto de inúmeras emendas ao texto inaugural do regimento.

Segundo o RIANC, as reuniões eram ordinariamente realizadas pela manhã e, por deliberação de seus plenários, poderiam ocorrer reuniões extraordinárias em outros horários, inclusive aos sábados, domingos e feriados, respeitadas as reuniões do Plenário da ANC (art. 13, §10). Diante de prazos curtos, e dada a complexidade de se propor um texto constitucional em um cenário de intensa expectativa social, as Subcomissões reuniam-se quase que diariamente, por muitas reuniões ao longo do dia, algumas delas noturnas, com início a partir das oito horas da noite<sup>69</sup>. O fator tempo também foi uma regra importante para definir a dinâmica e a participação popular na fase temática.

Recorde-se, ademais, que os constituintes não foram eleitos com mandato exclusivo para se dedicarem à Constituinte, mas apenas para mandato específico, o que não os excluía dos trabalhos parlamentares ordinários. Nesse sentido, o Constituinte Samir Achôa (PMDB/SP) protestou<sup>70</sup>:

Pretendo, inclusive, levantar uma questão de ordem, hoje, se for possível, no plenário, para saber com que fundamento o Presidente Ulysses Guimarães impediu que o Parlamento funcionasse, se a Emenda nº 26 determina a Concomitância do funcionamento do parlamento. Essa história de autonomia, de prioridade absoluta da Constituinte, é "conversa mole para boi dormir". O povo já está cansado de ouvir esse estado de Constituinte. Enquanto isso, o Governo legisla, diariamente, da forma

---

<sup>69</sup> Sobre as reuniões das Comissões e Subcomissões Temáticas (quantidade, data, hora e destaque de assuntos), ver **MAPA N°4 Controle das Reuniões das Comissões e Subcomissões** (BRUSCO; RIBEIRO, 1993) disponível em [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto/Mapano4.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto/Mapano4.pdf). Acesso em 3 mai. 2019.

<sup>70</sup> 3ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, realizada em 22/04/87.

mais absurda do mundo, e nós não tomamos conhecimento da legislação. O Governo legisla sobre Imposto de Renda, e o faz por portaria, por telex, e nós estamos aqui apenas vendo o Governo fazer o que quer. [...] É tão absurda e desavergonhada a situação da constituição do Parlamento, atualmente, que esqueceram da existência das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. Ora, a Emenda nº 26 determina o funcionamento do parlamento e, por uma manobra até esquisita, conseguiram jogar o funcionamento da Câmara para as segundas-feiras. Há uma disritmia entre o funcionamento da Câmara e do Senado, pois há um absurdo desencontro entre os dois, e, com isto, o Parlamento brasileiro não funciona. As comissões são compostas, hoje, de uma maneira que ninguém, entende, quando o Regimento determina a obrigatoriedade da existência das Comissões Permanentes. Não se falou nisso até hoje. Sr. Presidente, acho que deveríamos fortalecer o Congresso Nacional, porque não sabemos se o Congresso Constituinte permanecerá por seis meses, oito meses, um ano ou dois anos. Creio que deveríamos tomar a iniciativa de fazer funcionar, ao mesmo tempo aquilo que determina a Emenda nº 26.

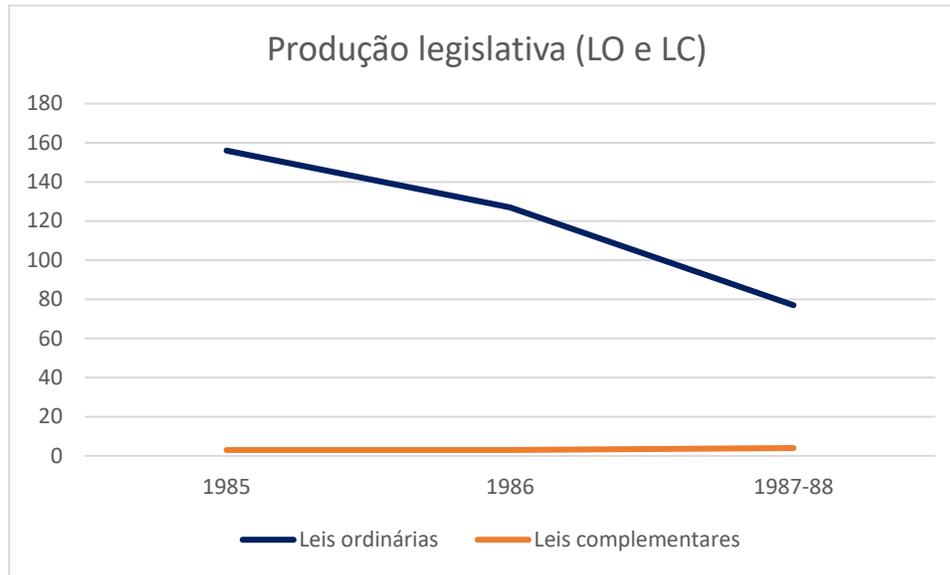
Consideradas as duas principais espécies normativas de competência do Congresso Nacional vigentes na época da ANC<sup>71</sup>, as leis complementares e as leis ordinárias, verifica-se a publicação de 77 leis ordinárias e 4 leis complementares no período de funcionamento da Constituinte (18 meses). Como referência, tome-se os dois anos anteriores à ANC, em que foram publicadas 156 leis ordinárias e 3 leis complementares (1985); e 127 leis ordinárias e 3 leis complementares (1986). A produção de leis ordinárias no período da ANC diminuiu consideravelmente em relação aos dois anos anteriores. Em relação ao decreto-lei, expediente normativo do Presidente da República, constata-se que no período da ANC foram expedidos 129, enquanto nos anos anteriores (1985 e 1986) esse número foi de 66 e 38, respectivamente. A atuação legislativa do Executivo, portanto, aumentou significativamente nos 18 meses de ANC<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional de 1969, e considerado o período de funcionamento da ANC entre 1º de fevereiro de 1987 até 22 de julho de 1988, data de sua dissolução.

<sup>72</sup> Dados retirados do Portal da Legislação da Presidência da República, disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acesso em 12 fev. 2020.

**Gráfico 1. Produção legislativa (leis ordinárias e leis complementares)**



O funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte concomitantemente ao do Congresso Nacional já havia sido tema explorado pela *Coluna do Castello*, do jornalista de política Carlos Castello Branco, no *Jornal do Brasil*. Em sua publicação de 8 de janeiro de 1987<sup>73</sup> o jornalista escreveu:

#### Golpe contra o Congresso

[...]

Desde o início estabeleceu-se uma deliberada confusão em torno da convocação da Constituinte exclusiva, preconizada por grupos radicais, e a atribuição de poderes constituintes ao Congresso que pelo período necessário se reuniria como uma assembleia para o efeito de votar uma nova Constituição. Isso foi feito mediante uma emenda constitucional, logo no pressuposto de que a Constituição não se revogou embora tenham sido atribuídas tarefas constituintes especiais ao novo Congresso a transformar-se temporariamente em Assembleia Constituinte.

[...] As dificuldades podem ser superadas, conforme indicou o ministro Paulo Brossard, mediante o recurso a disposições existentes da delegação interna e do uso de decretos-leis que poderão compatibilizar a permanência da ordem constitucional existente até que ela seja substituída por uma nova ordem constitucional.

[...] No fundo a confusão que se procura fazer entre a reunião do Congresso como Assembleia Constituinte — fato historicamente atípico — e a instituição de uma Assembleia soberana e livre esconde uma intenção golpista, embora sob a aparência de preservar um mandato do povo. Ora, o mandato do povo foi dado concomitantemente ao deputado, ao senador

<sup>73</sup> CASTELLO BRANCO, Carlos. O que pode fazer a Constituinte. Coluna do Castello. 1º Caderno – Política. **Jornal do Brasil**, ed. 235, de 18/01/1987, p. 2.

e ao constituinte. O mandato se confunde e uma parcela dele não exclui a outra parcela. Acresce que entre os constituintes estão senadores eleitos em 1982, não excluídos pela emenda constitucional e cujo mandato não pode ser suspenso. Se houve uma transação do regime anterior com a reivindicação da Constituinte que gerou uma instituição ambígua, o fato é que essa ambiguidade insere-se na natureza mesma do processo constitucional. A Constituinte conviverá com o Congresso, do qual é uma projeção, O Poder Legislativo não foi suprimido nem poderá ser suprimido por uma abusiva decisão do poder constituinte que, como se viu, se confunde com o poder congressual. [...]

O exercício do mandato parlamentar concedido aos eleitos em 1986 (487 deputados e 49 senadores) e aos “senadores biônicos” de 1982 (23 senadores) coincidia com o período de atividades na Constituinte. O cenário político era complexo: uma Constituinte que carregava em si muitas promessas, expectativas e anseios (do povo, dos eleitos de 1986, dos indicados de 1982, do governo em exercício e dos outros atores preocupados com suas esferas de poder e influência, como mídia, instituições financeiras, empresários nacionais e estrangeiros), em um contexto de crise social e econômica graves. A atenção voltava-se não apenas para o Brasil *do futuro*, encarnado no momento constituinte, mas também para a necessidade de se oferecer respostas imediatas a um presente muito mais urgente:

O SR. RELATOR ARTUR DA TÁVOLA – E é de nosso dever conseguir cruzar esse caminho com algum equilíbrio, sabendo-nos livrar das crises de conjunturas que a cada semana o Poder Executivo derruba sobre esta Casa, obrigando-a a um trabalho duplo e difícil de projetar uma legislação para o futuro e de enfrentar a realidade do dia-a-dia, tendo que optar a cada 24 horas, em vista de uma crise sem precedentes, na vida social e econômica deste País<sup>74</sup>.

O tema da representação política apresentava-se, portanto, como de interesse direto dos Constituintes, uma vez que os eleitos definiriam seus próprios destinos políticos a partir dos debates e acordos firmados até o texto promulgado. A definição da representação política alçado ao texto constitucional, apesar do reduzido número de emendas ao projeto de Regimento Interno nesse sentido, pode revelar a percepção dos parlamentares de que esse era um tema a ser considerado no texto constitucional com duplo efeito: para o público, espelhava o anseio democrático em se escolher os representantes políticos da República, o que era pauta inconteste da abertura democrática que o país vivenciava; para os mandatários, era a oportunidade de os

---

<sup>74</sup> Ata da Reunião de 14 de junho de 1987 da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

próprios jogadores criarem as regras do jogo a partir de então, e consolidá-las na Constituição do país.

A Constituinte de 1987-1988 foi um laboratório social, em que se experimentou a potência democrática de uma sociedade que se recompunha como povo. Forças e resistências dos vários atores disputaram lugar de fala político. No ambiente da ANC, no centro institucional das decisões políticas, representantes políticos e representados – cidadãos – se encontraram. No campo institucional, as forças são assimétricas, ao privilegiar os detentores das regras. O paradoxo do poder constituinte e da representação emerge dessa experiência. É nesse cenário que os debates se deram nas Comissões e Subcomissões Temáticas.

## **2.2. A composição das Comissões e Subcomissões: os representantes políticos**

O número de constituintes para compor as comissões temáticas foi fixado pelo RIANC: 63 membros para cada uma, com igual número de suplentes. Um mesmo constituinte poderia integrar, no máximo, duas comissões, sendo titular em uma e suplente em outra. Para os partidos menores, com menos parlamentares eleitos, deveria optar pela comissão de interesse. De acordo com Nelson Jobim, Constituinte pelo PMDB/RS, esse número foi um cálculo realizado por ele da seguinte forma:

Nós tínhamos 559 constituintes. Tiramos os seis membros da mesa, ficaram 553. Aí o dr. Ulysses disse “Os líderes, os cardeais, os caras que têm autoridade vão ser membros da Comissão de Sistematização”, que eu já tinha desenhado. Escolhemos 49 nomes para essa comissão. Sobraram 504. Eu tinha feito oito comissões, correspondentes aos oito títulos da Constituição. Cada comissão se subdividiu em três subcomissões. Cada comissão ficou com 63,21 em cada subcomissão. As subcomissões também tinham quórum. Tudo tinha que ser aprovado por maioria absoluta, por onze votos (CARVALHO, 2017, p. 204)<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Embora o Relator do Regimento Interno tenha sido Fernando Henrique Cardoso, Nelson Jobim afirma que fora ele quem pensou na metodologia regimental da ANC: “A Câmara tinha publicado diversas constituições, de outros países. Eu fui cortando os diversos títulos e depois fiz uma montagem dos temas que ocupariam as comissões e subcomissões. [...] Foi [na tesoura e na cola]. Num apartamento da 302 norte, bloco I. Eu fumava cachimbo naquela época, e fiquei a noite toda, tim-tim-tim, cortando os papéis, fazendo aquelas montagens.[...] Só eu. [...] Na discussão política se dizia que precisava separar um grupo não comprometido com os textos inicialmente produzidos – para depois uma correção. Então havia as comissões, as subcomissões e, numa segunda fase, a Comissão de Sistematização”. (CARVALHO, 2017, p. 203-204). Ver nota de rodapé 63.

Para definir a composição, muito se debateu quanto à representatividade das Comissões e a legitimidade das indicações dos líderes de cada partido. Líder da maior bancada (PMDB), o Constituinte Mário Covas foi responsável pela indicação da maior parte dos relatores das Comissões e Subcomissões, membros mais alinhados com a corrente progressista do partido (VIEIRA; BARBOSA, 2018, p. 382). Segundo José Afonso da Silva (LIMA, 2013, p. xxiv), a atuação de Mário Covas foi determinante para assegurar a proposta progressista que se queria a determinados temas:

Mário Covas, com certeza, tinha em mente a constituição que julgava boa e conveniente para o Brasil. Sabia que, numa Assembleia complexa como aquela, não se conseguiria nunca uma constituição ideal, até porque ninguém sabe exatamente o que é uma constituição ideal: ideal por quem? Ideal para quê? Seja como for, é possível delinear a constituição pensada pelo líder, uma constituição que por certo haveria de ser social e parlamentarista. Para tanto, tinha ele que compor a engrenagem de modo que predominasse nas instâncias de decisão homens de formação progressista e parlamentarista. Desse modo, algumas das comissões e subcomissões temáticas tinham que merecer especial atenção, tais como a Comissão I: da Soberania e Garantias do Homem e da Mulher, e suas subcomissões; a Comissão III: da Organização dos Poderes e Sistema de Governo e suas subcomissões; a Comissão VI: da Ordem Econômica e sobretudo suas Subcomissões VI-A e VI-C; a Comissão VII: da Ordem Social, sem maior preocupação com suas subcomissões; a Comissão VIII: da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e sobretudo sua Subcomissão VIII-B. O importante para essas Comissões e Subcomissões era a escolha do relator, que deveria ser de orientação progressista. Nas demais Comissões, essa questão não se punha com premência. Mas o líder tinha também que ter em mente que os relatores e presidentes das Comissões e Subcomissões integrariam a Comissão de Sistematização, de sorte que quanto mais progressistas houvesse nesses cargos, mais progressista se revelaria esta.

Apontados pelas lideranças<sup>76</sup>, os partidos indicaram os nomes a comporem as Comissões e Subcomissões Temáticas, observado o critério regimental em se ter Presidente da Mesa e Relator de partidos distintos<sup>77</sup>. Nas Comissões Temáticas, todos os relatores pertenciam ao

---

<sup>76</sup> “Estamos aqui, apenas e tão somente, participando de uma farsa. Essa é mais uma. Reitero aqui o meu protesto contra a farsa que amanhã iremos assistir. Já está tudo escolhido e definido. Peço ao nosso Líder que com muito respeito aqui está acompanhando a votação, que leve o meu protesto a quem de direito. A qualquer hora poderemos ter indigestão com tanto prato feito, isto porque as Lideranças decidem, não sei onde nem como, e aqui comparecemos apenas para sacramentar essas determinações. Não aceito”. (Constituinte Ziza Valadares, PMDB/MG, na 1ª Reunião da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, em 1º/04/1987).

<sup>77</sup> Segundo relato de José Lourenço (PFL/BA), líder de partido, a indicação de relatores e presidentes foi acordada entre ele e Mário Covas, líder do PMDB, maior bancada na ANC: “O Mário Covas fez uma safadeza comigo quando disse: ‘Eu vou ficar com odos os relatores’. Mas eu indiquei muitos presidentes – e conseguimos equilibrar um pouco.

PMDB. Já nas Subcomissões Temáticas a relatoria coube a partidos menores, com destaque às Subcomissões dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias (Lysâneas Maciel – PDT/RJ), Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos (Francisco Rossi – PTB/SP) e Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público (Plínio Arruda Sampaio – PT/SP) (Anexo V). José Afonso da Silva, assessor na Constituinte, relata como ficou a divisão:

Os progressistas eram minoria nas Subcomissões. Mas nelas conseguiram impor boa parte de suas ideias. A questão se tornou mais complicada na segunda instância decisória, as Comissões Temáticas. Em seis delas, contudo, não houve problemas mais agudos. Na Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, sob a presidência do conservador Oscar Corrêa e relatoria do progressista Egídio Ferreira Lima, a questão sensível ao líder era a do parlamentarismo, que passou com certa tranquilidade. Os conflitos se deram, mais agudamente, em duas Comissões: a VI, da Ordem Econômica, sobretudo o item da reforma agrária, e VIII, da Família, Educação, Cultura e Esporte, Ciência e Tecnologia e Comunicação, especialmente o item da Comunicação. Nelas a minoria progressista encontrou uma forte barreira no parcialismo dos presidentes, respectivamente, José Lins e Marcondes Gadelha, razão por que não conseguiu introduzir nada de suas ideias, mas, por diversos procedimentos obstrutivos, conseguiu impedir que os conservadores o fizessem, de tal sorte que nenhuma delas foi capaz de elaborar um anteprojeto de Constituição a ser apresentado à Comissão de Sistematização (LIMA, 2013, p. xxv).

A atuação das lideranças partidárias determinou quem dispunha do poder de fato no início dos trabalhos da Constituinte. Esse poder de fato na fase temática era exercido em três frentes, que foram determinantes para formar o ponto de partida das discussões que se seguiram em todas as etapas da ANC: a definição das regras informais e complementares da dinâmica das Subcomissões e Comissões Temáticas, não previstas no RIANC, como os critérios de escolha dos participantes das audiências públicas (Presidente da Mesa); os temas considerados relevantes, que seria tratado pelos participantes (Membros da Mesa); e a juridicização das discussões em forma de anteprojeto (Relator). Pode-se dizer que a fase temática, portanto, representou maior potencial progressista em razão da composição de suas mesas – e, como relatado, pela articulação de Mário Covas –, o que iria provocar adiante em uma reação mais conservadora e a alteração das regras do jogo.

---

O Covas vinha: ‘Pô, você fica afundando esse negócio todo, não vota porra nenhuma!’ Eu dizia: ‘Só vota quando eu quiser. Você não quis ficar com esses relatores todos? Agora fica com seus relatores e eu fico com os presidentes’. E quem mandava era eu”. (CARVALHO, 2017, p. 184).

Como se pode descrever a representatividade na Assembleia Nacional Constituinte? Em termos partidários, na composição de Deputados da ANC (Anexo I) prevaleceu o domínio PMDB, que representava a quase totalidade de estados (salvo Amapá), seguido do PFL (com representantes de todos os estados) e, com grande diferença numérica, PDS seguido do PDT. Proporcionalmente, destaca-se a prevalência de peemedebistas do estado de Minas Gerais, enquanto o PDT compunha a bancada carioca. O PDS fez-se representar de maneira relativamente bem distribuída no território nacional, embora com menos representantes. O PT concentrava-se em São Paulo, com representação também do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. Quanto aos Senadores, PMDB e PFL seguem a regra anterior, o PDS apresenta maior número relativo, enquanto o PDT se encontra menos representado que o PMB. O PMDB tem representação em quase todos os estados, salvo Maranhão e Rio Grande do Norte.

Em relação à composição das Comissões (Anexo II), verifica-se relativa homogeneidade na distribuição dos Constituintes, conforme seu estado de origem. Os estados representados variam entre 19 a 22, sendo o total de vagas de 62 a 65 membros. Em termos de representatividade do território nacional, as Comissões apresentavam certo equilíbrio em suas composições.

A distribuição representativa da composição das Subcomissões, ao contrário, foi variada (Anexo III). Na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas verificou-se a distribuição por estado proporcionalmente mais ampla (4,98% dos constituintes representavam 64% dos estados brasileiros). A menor distribuição de representação nacional encontra-se na Subcomissão de Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias (3,95% dos Constituintes representavam 36% dos estados brasileiros)<sup>78</sup>. Privilegiou-se a representação dos então territórios de Roraima e Amapá na Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, pela pertinência temática.

Outro dado que chama a atenção é a quantidade de vagas disponíveis e de vagas preenchidas, o que poderia indicar o grau de interesse dos Constituintes e das legendas partidárias por tema. Como referência, o maior número de vagas estava na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos (27 vagas disponíveis e 26 preenchidas). Outros destaques,

---

<sup>78</sup> O cálculo considerou o número de vagas preenchidas em cada Subcomissão e o percentual representativo dentre os 25 estados federados então existentes, já que Amapá e Roraima eram territórios. Ver o resultado completo no ANEXO VII.

com 25 vagas preenchidas cada, são as Subcomissões do Poder Executivo, da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária e da Educação, Cultura e Esportes. O menor número de vagas disponíveis e preenchidas aparece na Subcomissão da Questão Urbana e Transporte (16; 14), Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias (17; 15) e Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (18; 16).

Quanto ao perfil dos Constituintes em relação a profissão<sup>79</sup>, 41% dos deputados e 42% dos senadores declararam-se advogados. Quanto à faixa etária<sup>80</sup>, 41% dos deputados tinha entre 40 a 49 anos de idade; já entre os senadores, a idade variava entre 22 a 36 anos de idade, com concentração maior entre 51 a 60 anos de idade (30%). Ressalte-se que cerca de 98% dos deputados tinham nível superior de escolaridade, enquanto 93% dos senadores possuíam alguma formação superior completa<sup>81</sup>.

Segundo o censo realizado pelo IBGE em 1986<sup>82</sup>, a faixa etária média da população brasileira era de 30 a 39 anos, mais jovem que a de seus representantes. Quanto à escolaridade, não é possível averiguar os dados de formação superior, tendo em vista que o critério utilizado à época era “saber ler e escrever”, sem discriminação de nível de escolaridade. De todo modo, é possível inferir que a situação da população brasileira não estava próxima ao índice de escolaridade de seus representantes, tendo por referência os dados de escolaridade atuais (censo de 2018), que apresenta apenas 16,5% da população com ensino superior completo<sup>83</sup>. Note-se, pois, que os representantes que compunham a Constituinte eram mais velhos e com maior escolaridade que os representados.

A partir dos dados apresentados, é possível afirmar que: i) a ANC foi composta majoritariamente por um partido ideologicamente heterogêneo; ii) a fase temática variou em sua composição: os temas das subcomissões atraíram parlamentares de regiões diferentes, em maior

---

<sup>79</sup> Em regra, há a declaração de mais de uma profissão e, portanto, um mesmo constituinte pode-se encontrar no grupo de “advogados” e de “professores”, por exemplo.

<sup>80</sup> Considerou-se como marco temporal o ano de 1987 para a avaliação dos dados.

<sup>81</sup> Dados sobre os parlamentares constituintes disponíveis em [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes). Acesso em: 30 ago. 2019.

<sup>82</sup> OS dados de 1986 refletem as informações de 1985, ano em que foram realizadas as eleições para a composição da ANC. Relatório disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1986.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1986.pdf). Acesso em: 31 ago.2019.

<sup>83</sup> Foi considerada a idade de 25 anos como parâmetro para verificar se o ensino superior havia sido concluído, conforme dados do IBGE disponíveis em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>, acesso: 31 ago. 2019.

ou menor quantidade, enquanto as comissões preservaram certa homogeneidade em relação à representatividade partidária e regional; e iii) a quase totalidade dos constituintes possuíam formação superior completa e, em grande parte, formação jurídica, além de serem mais velhos que a média de idade da população brasileira do período. O cenário demonstra o caráter elitizado da Assembleia Nacional Constituinte brasileira e explica, em alguma medida, manifestações paternalistas e clientelistas dos representantes sobre seus representados.

### 2.3. A representação política como tema das Subcomissões

Embora o tema da representação política fosse objeto afeto à Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, às Subcomissões do Poder Legislativo e do Poder Executivo, e à Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, o tema foi abordado ou indiretamente por todas as 24 Subcomissões Temáticas. Isso se justifica em razão de os atores constituintes recorrerem ao seu papel de representantes políticos para legitimar posições.

Boa parte das ocorrências verificadas nos Anais das Subcomissões e Comissões Temáticas apresentam a ideia de representação política como *presentificação* dos representados, ou seja, falar como se fossem os próprios representados. O Constituinte Uldurico Pinto (PMDB/BA) evidencia esse sentido<sup>84</sup>:

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, estou representando o povo no que se refere aos profundos anseios de mudança da sociedade. Se eu discordar daquilo que o povo quer não estarei representando o povo. Eu só represento o povo naquilo que ele quer que eu faça. Tive quarenta e poucos mil votos.

A representação política também aparece relacionada à função de *interpretação* da vontade do “povo”. O Constituinte Maguito Vilela (PMDB/GO)<sup>85</sup> pontua: “E quem somos nós aqui, na Assembleia Nacional Constituinte? Nada mais, nada menos do que representantes do povo brasileiro, intérpretes da sua vontade”. A ideia de *intérprete* é reforçada pela Constituinte Lúcia Vânia (PMDB/GO): “Somos os intérpretes dessa ansiedade que toma conta de toda a sociedade

---

<sup>84</sup> Ata da 16ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em 23 de maio de 1987.

<sup>85</sup> Ata da 18ª Reunião da Subcomissão dos Direitos e Garantias, de 08 de maio de 1987.

brasileira [...]”<sup>86</sup>. O Constituinte Nelton Friedrich (PMDB/PR)<sup>87</sup> coloca em prática o conceito, ao interpretar a vontade dos representados:

O que pretende uma Constituição para que nós façamos esse arcabouço? Muito mais que um Estado de Direito, é um Estado de Direito Democrático, com o componente fundamental da soberania popular. E que esse Estado de Direito Democrático também seja social, no sentido de promoção de mudança de transformação. Eu acho que há uma vontade nas ruas, na sociedade nesse sentido. Se os Constituintes não puderem ser intérpretes dessa vontade, haverá frustração.

A imagem de intérprete foi mencionada também por participantes de audiências públicas – ou seja, a percepção de representante político como intérprete também reverberava na sociedade. Em uma participação em audiência pública, realizada pela Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária<sup>88</sup>, o Sr. Roberto Rodrigues, representante da Organização das Cooperativas Brasileiras, que em sua fala sugeriu:

Quando solicitamos uma lei agrícola brasileira, não solicitamos a lei agrícola como partindo do Executivo. Solicitamos uma lei agrícola que defina as linhas de política agrícola, partindo do Legislativo que entendemos o legítimo intérprete dos anseios dos diversos segmentos da sociedade brasileira. Então, a nossa expectativa é de que a lei agrícola, articulada pelo Congresso Nacional, se faça na interface com os diversos setores da economia ligados ao campo, que tenham objetivamente interesse no setor.

Outra, realizada na Assembleia Legislativa do Espírito Santo<sup>89</sup>, em que o presidente daquela Assembleia concluiu:

Finalmente, ao desejar aos Senhores um bom regresso a Brasília, esperamos que esta reunião tenha correspondido às expectativas dos nobres Deputados Constituintes possam ser intérpretes das comunidades aqui ouvidas, fazendo com que as suas propostas integrem também o novo texto constitucional.

A característica do intérprete pressuporia uma análise própria, uma ação intermediária, sem ser mera reprodução direta de uma “presentificação” ou atuação autônoma desconectada do representado. A utilização da expressão intérprete não era, no entanto, aplicável a qualquer representante político eleito. O Constituinte João Herrmann Neto (PMDB/SP)<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Ata da 18ª Reunião da Subcomissão dos Direitos e Garantias, de 08 de maio de 1987.

<sup>87</sup> Ata da 9ª Reunião da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, de 07 de maio de 1987.

<sup>88</sup> Ata da 14ª Reunião da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, em 06 de maio de 1987.

<sup>89</sup> Ata da 10ª Reunião da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, em 30 de abril de 1987.

<sup>90</sup> Ata da 2ª Reunião da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais – 1ª reunião de audiência pública, em 22 de abril de 1987.

evidencia a percepção vigente acerca da representação política em tempos de transição democrática: “O Executivo jamais é sinônimo de intérprete da sociedade. O Legislativo é. Aqui estão presentes todos os segmentos da sociedade; no Executivo, não. O Executivo não tem – jamais uma nação democrática poderá ter o monopólio da verdade”. Essa concepção, de que só o Poder Legislativo teria legitimidade de se afirmar como representante do povo, foi fixada no texto constitucional promulgado, em que a representação política do povo é delegada à Câmara dos Deputados (art. 45), enquanto a representação política dos Estados e do DF é exercida pelo Senado Federal (art. 46). Ao Presidente da República, estabeleceu-se o exercício do Poder Executivo, com o auxílio de Ministros de Estado (art. 76).

A função representativa do Poder Legislativo teria, a partir dessa ideia, a capacidade de espelhar a diversidade e o pluralismo social, por sua composição múltipla. Nesse sentido, a figura do mandatário do Executivo não teria a mesma elasticidade para contemplar em si a multiplicidade de representados e representá-los legitimamente, ainda que eleito. Reforça-se a doutrina moderna, herdada da tradição inglesa, de que o Parlamento é o legítimo representante do povo, cabendo ao Executivo papel diverso que não a legitimidade representativa.

Pode-se, a partir daí, chegar a duas conclusões sobre a noção de representação política exercida por um parlamentar e pelo Chefe do Poder Executivo: primeiro, que o voto não seria garantia de legitimidade de representação política, já que o Chefe do Poder Executivo também é eleito; segundo, que somente se pode reproduzir a pluralidade social por meio da pluralidade representativa.

Sobre a primeira conclusão, verifica-se que a legitimidade, em diversos momentos, apoiou-se quando a escolha se deu pelo voto, a despeito da primeira conclusão a partir das manifestações dos Anais. Em debate sobre a obrigatoriedade ou não do voto, o Constituinte João Agripino (PMDB/PB)<sup>91</sup> destacou, ainda, a legitimidade atribuída não apenas por votos válidos, mas pelo voto da maioria da população: “De fato, nos regimes democráticos, as eleições são organizadas sobre uma base majoritária, mas um governo não será representativo senão quando a maioria do eleitorado o levar ao poder”. Nesse sentido, o Constituinte Maurílio Ferreira Lima

---

<sup>91</sup> Ata da 4ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em 23 de abril de 1987.

(PMDB/PE)<sup>92</sup> ilustrou o receio de o voto não ser obrigatório, para assegurar a representatividade pela participação da maioria do eleitorado:

Na Colômbia, há eleições presidenciais que se repetem de forma paralela à verdadeira vida política e social do país, com a presença de menos de 5% da população. E lá existe revezamento, há mais de três decênios, entre governos liberais e conservadores, não havendo praticamente diferença entre um e outro. A população comparece religiosamente para votar. A classe dominante, naquela democracia com voto facultativo, conseguiu instaurar, com um pequeno número de pessoas participantes da votação legítima, de certa maneira, o governo estabelecido. Então, meu grande receio, em um país com grandes desajustes sociais, como o Brasil, é que haja uma acentuação do descrédito das instituições políticas às vésperas das eleições e, conseqüentemente, que tenhamos uma eleição esvaziada, em função da descrença sub-repticiamente imposta pelos meios de comunicação a serviço dos interesses mais conservadores da sociedade brasileira. Teríamos, então, um arremedo de democracia reclamando uma legitimidade que não tem, com governos eleitos por uma fração mínima da população.

O Constituinte Paulo Almada (PMDB/MG)<sup>93</sup> reforçou a tese da maioria como forma de legitimação da representação política pelo voto, pois entendia que, “considerando a larga extensão territorial do Brasil”, a obrigatoriedade do voto “facilita a manifestação das maiorias, para que tenhamos, mesmo precariamente, governos de maioria e não governos de minoria”. O critério majoritário também legitima as próprias deliberações dos representantes, em decisões tomadas em nome do povo, como o caso dos tratados internacionais, segundo o Constituinte Costa Ferreira (PFL/MA)<sup>94</sup>:

Todavia, devemos ter o cuidado de não colocar no preceito constitucional esses tratados sem que, primeiro, possam ser decididos pelo Congresso Nacional, que, acreditamos, é o foro onde todas as questões que dizem respeito à soberania, às relações internacionais do Brasil, devem ser tratadas, a fim de que os representantes do povo brasileiro se manifestem e assim possam dizer se concordam ou não com determinado país, em determinadas circunstâncias, é assunto que poderá dividir a própria opinião pública brasileira. Se o Congresso, contudo, for ouvido e decidir por maioria, é claro que os representantes do povo estarão no pleno

---

<sup>92</sup> Ata da 4ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em 23 de abril de 1987.

<sup>93</sup> Ata da 4ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em 23 de abril de 1987.

<sup>94</sup> Ata da 6ª Reunião da Comissão da Soberania e dos Direitos Humanos e Garantias do Homem e da Mulher, em 1º de junho de 1987.

exercício de seus direitos e, em nome do povo, poderão tomar a decisão que não redundará em consequências desagradáveis para o País

O voto tem especial atenção na Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, por sua pertinência temática, e foi tema de intensos debates pelos seus membros. A importância do voto foi destacada nestes termos pelo seu presidente, o Constituinte Maurílio Ferreira Lima (PMDB/PE)<sup>95</sup>:

É uma constante no discurso dos setores mais conservadores das sociedades de países subdesenvolvidos que a população não deve ter crenças nas suas instituições e na sua representação política, porque isso favorece os governos autoritários. Um dos argumentos dos regimes ditatoriais é a falência da representação política. Então, existe acentuada tendência, nas sociedades subdesenvolvidas, em certos segmentos das classes dominantes – por serem segmentos dominantes controlam bastante a mídia – de ataque generalizado às instituições políticas. E geralmente as mensagens são claras ou indiretas, mas buscam convencer a população de que o voto não tem utilidade, porque ele não muda o cotidiano das populações. O que observamos é que justamente são esses setores que aconselham a população a ir para a praia no dia da eleição, em função da pouca utilidade do voto, são os setores que não se esquecem de votar, porque, votando, eles monopolizam o poder.

A legitimidade dada pelo voto da maioria é reforçada por diversos constituintes. O voto é o instrumento que reconhece o representante legítimo no sistema de escolha política. Essa associação entre legitimidade e voto é forte na Constituinte, e não poderia ser diferente, em um período de reafirmação do poder da escolha direta, pelo exercício do direito ao voto, em um país que reivindicava o retorno do poder ao povo. A democracia brasileira surge da negação, em parte, da estrutura constitucional da ditadura militar: um Executivo forte, centralizado e não eletivo associado a um Legislativo tutelado. A Constituinte inicia seus trabalhos dez anos após o último fechamento do Congresso Nacional pelo ditador Geisel, ou seja, uma memória ainda viva no período da ANC. A Constituinte reagiu, portanto, com a eleição direta para Presidente da República e com o resgate da independência do Poder Legislativo.

Não é demais lembrar que o Brasil era governado pelo então pemedebista José Sarney, ex-ARENA e ex-PDS, vice-presidente da chapa de Tancredo Neves, que chegou à Presidência em razão do falecimento do candidato mineiro que, embora eleito indiretamente pelo Colégio Eleitoral, era aguardado pelo povo. As eleições municipais de novembro de 1985 e as gerais para governadores, deputados federais e senadores, ocorridas em novembro de 1986, haviam

---

<sup>95</sup> Ata da 4ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em 23/04/1987.

indicado uma alteração considerável nas composições políticas dos poderes, com destaque à eleição municipal de partidos novos no cenário político nacional, como o PT de Maria Luiza Fontenele para a Prefeitura de Fortaleza-CE, e o PDT de Alceu Collares, para a Prefeitura de Porto Alegre-RS, e de Saturnino Braga, pelo Rio de Janeiro-RJ, além da expressiva eleição de partidários do PMDB, partido de oposição ao regime militar, para a Câmara dos Deputados.

Sobre a segunda conclusão, que somente se poderia reproduzir a pluralidade social por meio da pluralidade representativa, o intérprete pode se apresentar como representante de um segmento social específico, sem precisar recorrer ao retórico “povo” (*o povo como ícone*, de Müller), indistinto e homogêneo, invocado frequentemente nos discursos dos constituintes. O Constituinte Nelson Seixas (PDT/SP), que foi um dos fundadores e primeiro presidente da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de São José do Rio Preto<sup>96</sup>, em um momento limitou sua função de intérprete ao grupo com o qual se identificava diretamente, como expõe em seu pronunciamento<sup>97</sup>:

Estamos abrindo, hoje, uma audiência pública, fato muito importante nesta Constituinte, que dá oportunidade à comunidade de dizer a nós constituintes ao que aspira para o Brasil do futuro. Temos aqui velhos companheiros de luta, sejam pais, sejam amigos de pessoas deficientes, entre os quais me incluo e, agora, inclusive com alguns deficientes fazendo suas reivindicações. Para nós, que lutamos, há 23 anos, no trabalho pela pessoa deficiente, como pai de dois deficientes mentais que sou, que já lutei por duas candidaturas e esta é a terceira, consigo chegar à Câmara Federal num momento histórico de Constituinte, é uma satisfação e um sentido de responsabilidade muito grande estar aqui nesta reunião. Mesmo sendo um pai vivido, um apaeano com experiência, coloco-me aqui como ouvinte. Hoje, sou um membro desta Subcomissão e quero ouvir, mais uma vez e procurar ser o intérprete dessa parcela da nossa população frente à Constituinte.

Em outra abordagem, o Constituinte Francisco Rollemberg (PMDB/SE)<sup>98</sup> chega a mencionar que o mandato concedido pelo voto assemelhar-se-ia a um contrato de trabalho. Inclusive, a legitimidade concedida pelo voto poderia ser revista a cada eleição:

Acho que a cassação do mandato deve ser feita normalmente. Ou seja, o parlamentar será cassado, dentro de quatro anos, se não corresponder às

---

<sup>96</sup> Informações biográficas disponíveis em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nelson-de-carvalho-seixas>. Acesso em 02 mai.2019.

<sup>97</sup> Ata da 5ª Reunião da Subcomissão d dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, de 27 de abril de 1987.

<sup>98</sup> Ata da 7ª Reunião da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, de 1º de junho de 1987 (sobre o voto destituinte).

expectativas do eleitorado. Trata-se, praticamente, de um contrato de trabalho.

O “povo brasileiro”, indicado como entidade homogênea, é quem legitima seu representante, por meio do voto (MÜLLER, 2003, p. 61). O voto constitui o vínculo principal entre representante político e representado, na maior parte das manifestações dos Constituintes e em muitas falas de participantes das audiências públicas. Era comum a percepção de representação como autorização mediante voto, a partir do qual o representante se investiria da legitimidade necessária para falar em nome dos seus eleitores, do “povo” e dos seguimentos sociais aos quais se identificasse.

A autorização dada ao representante político no ato de votar – ou, em outras palavras, o voto em si – era vista pela maior parte dos Constituintes e participantes da sociedade civil como a materialização da legitimidade atribuída ao representante. A democracia representativa, por essa abordagem, consubstancia-se pelo voto e, em um momento em que o direito de votar e ser votado em eleições diretas não era plenamente exercido, o ato de escolher o representante político satisfazia em grande parte a percepção de democracia.

O voto, por ser visto majoritariamente como instrumento de atribuição de legitimidade e autorização, também foi pensado como mecanismo de controle e *accountability* de poder do eleitor. Maurílio Ferreira Lima (PMDB/PE) defendeu a proposta:

Numa sociedade democrática, o fundamento do Estado moderno deve ser a legitimidade, que na democracia é acordada pelo voto. Com o voto obrigatório, inclusive, a representação política e o Estado têm a oportunidade de aferir o estado de espírito da opinião pública quanto à legitimidade e os fundamentos do próprio Estado. Como bem destacou o Constituinte João Agripino, se tenho a obrigação de votar, não tenho a obrigação de votar nos candidatos que me são apresentados. Eu posso votar em branco. E, votando em branco, o Estado e a representação política, as instituições políticas têm, então, a oportunidade de aferir o grau de rejeição ou de aprovação das instituições por parte da opinião pública<sup>99</sup>.

A reeleição foi considerada como um dos efeitos do voto como mecanismo de *accountability*. O Constituinte Fábio Lucena (PMDB/AM) ilustra a tese:

[...] porque a reeleição presidencial nos países que adotam presidencialismo em sistema federativo representa um julgamento do chefe de Estado pelo povo que o elegeu. Seria até impossível o Presidente da República lançar mão do poder para transformá-lo em máquina de reeleição, porque, desde que a eleição se proceda de modo isolado, que

---

<sup>99</sup> Ata da 4ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, de 23 de abril de 1987.

haja eleição apenas para Presidente da República, a Nação, sem dúvida alguma, saberá utilizar do seu poder judicante para absolver ou condenar o Chefe de Estado<sup>100</sup>.

No entanto, o momento do surgimento da representação política a partir do voto não se confundiria com a necessária atenção ao exercício do mandato por ele autorizado. Como Pierre Rosanvallon notaria (2011, p. 116), na década de 1980 a percepção do voto como autorização absoluta e fonte legitimadora da representação política passa a ser questionada. Embora minoritária à época, essa percepção é ilustrada no seguinte debate ocorrido na 14ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias entre o Constituinte João Menezes (PFL/PA) e a Constituinte Anna Maria Rattes (PMDB/RJ):

O SR. CONSTITUINTE JOÃO MENEZES: – V. Ex.<sup>a</sup> representa a vontade popular, V. Ex.<sup>a</sup> não foi eleita pelo povo?

A SRA. CONSTITUINTE ANNA MARIA RATTES: – Represento, mas não com toda a plenitude de que gostaria. E acho até que o nobre Constituinte sente-se de certa maneira cerceado na sua representatividade quando não pode tê-la complementada, embasada e aumentada pela participação e o respaldo popular em todas as suas atitudes.

O SR. CONSTITUINTE JOÃO MENEZES: – Mas isso não quer dizer que V. Ex.<sup>a</sup> não representa o povo. Acho que V. Ex.<sup>a</sup> e todos nós representamos o povo. Por isso fomos eleitos por ele.

A SRA. CONSTITUINTE ANNA MARIA RATTES: – Mas isso não exclui o povo do processo.

O SR. CONSTITUINTE JOÃO MENEZES: – Mas o povo não está excluído dele. Se V. Ex.<sup>a</sup> está presente, acho que o povo não está excluído.

A SRA. CONSTITUINTE ANNA MARIA RATTES: – Acho que uma coisa complementa a outra.

O SR. CONSTITUINTE JOÃO MENEZES: – Eu defendo aquilo que vi no povo. O povo elegeu-me para o Senado e defendo aqueles princípios para os quais fui eleito. Não é pelo fato de estar no Senado que vou defender outros princípios. Por exemplo, a base fundamental da minha posição no Congresso Nacional é a diminuição das diferenças dos carentes: tornar, tanto quanto possível, menor a diferença entre pobres e ricos. Tanto quanto possível porque isso não acabará nunca; desde Jesus Cristo se fala nisso. Agora, que represento o povo não se discute. No dia em que não representar, não serei mais Senador nem Deputado.

O jurista Miguel Reale Junior já sinalizava, no entanto, “sobre a necessidade da participação popular na política brasileira, para buscar novas formas para a sua representação”, explicando que “não se exercita a democracia apenas com o exercício do voto, não podendo haver

---

<sup>100</sup> Ata da 2ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, de 14 de abril de 1987.

divórcio entre o povo e o político”<sup>101</sup>. O emprego do sentido de representação política não se restringe ao momento do voto, como defende o Constituinte Lysâneas Maciel (PDT/RJ)<sup>102</sup>:

Então, aí está contido que a representação é uma confusão entre representatividade e participação. Representatividade nós temos, mas ela não se extingue no ato de votar. Deve haver uma ligação permanente entre o candidato e os eleitores. Portanto, nenhum dispositivo foi colocado a esmo, sem certa ordenação. Não acreditamos que o nosso compromisso com o eleitor só deva ser feito de quatro em quatro anos. Isto é o que eu chamo de política da copa do mundo, coincide com o campeonato mundial de futebol: faz-se uma campanha de dois meses e o povo participa de forma imperfeita, sem nenhuma ligação. Estamos propondo claramente. Sr. Constituinte, que haja uma ligação permanente entre o povo e os eleitos.

Nesse sentido, o Constituinte Lysâneas Maciel, como relator da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, apresentou como proposta o voto destituente<sup>103</sup>, ou *recall*:

O voto destituente é outra matéria também bastante nova e que provavelmente exigirá muita atenção dos Srs. Constituintes. "O voto destituente ("recall", para os americanos; "rappel", para os juristas franceses) pode ser deferido, em sentido amplo, como a medida que confere ao eleitorado o poder de, em determinadas condições, substituir um ocupante de cargo público antes do término normal de seu período. Trata-se de uma revogação de mandato, uma verdadeira suspensão de confiança ou uma consequente anulação desta confiança na nomeação ou escolha anterior. O voto destituente, que sugerimos estabelecer no texto constitucional, refere-se exclusivamente aos detentores de mandatos eletivos, por iniciativa exclusiva dos próprios eleitores.

Devo esclarecer que o voto destituente ou voto revogatório também se refere, nos países mais adiantados, aos membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, que podem ser questionados nos seus mandatos pela manifestação dos eleitores. Não é o nosso caso. Sugerimos apenas para aqueles que decaíam da confiança nos mandatos eletivos. A revogação proposta fundamenta-se na teoria da soberania fracionada, que fica com cada um dos membros do povo. Ele é eleito, mas a sua vinculação com o eleitorado não termina com a eleição. É um argumento meio sofisticado o de que se o eleitor errou, ele que pague por seu erro, só podendo corrigir isto quatro anos mais tarde. Isto é um sofisma. O que se introduz aqui é que, se o poder é partilhado com o povo, se o poder é fiscalizado pelo povo, se

---

<sup>101</sup> Ata da 5ª Reunião Ordinária da Subcomissão dos Direitos políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias da 1ª Audiência Pública na Assembleia Legislativa do Estado São Paulo, em 24 de abril de 1987.

<sup>102</sup> Ata da 16ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, de 23 de maio de 1987.

<sup>103</sup> Em algumas passagens das atas em que o tema foi tratado aparece a expressão “destituíste” em lugar de “destituente”. Trata-se, no entanto, de erro de grafia, mas que foram preservados na reprodução dos excertos, como já indicado.

o poder emana do povo, a qualquer momento ele pode instituir normas para corrigir defeitos. Por exemplo, em uma propaganda desvirtuada, uma promessa não cumprida, ou mesmo um ato de corrupção ou a venda de um mandato para atender a empresariais ou econômicos<sup>104</sup>.

O instituto do voto destituente apresentava-se como proposta para controle social das diretrizes que se esculpam no texto constitucional. A preocupação de grande parte dos constituintes era com a eficácia das normas. Havia certo descrédito geral em relação ao Estado e à ANC, e o restabelecimento da confiança entre população e instituições públicas passava por mecanismos constitucionais que assegurassem a aplicação dos dispositivos da futura Constituição Federal. Essa questão serviu como justificativa de várias propostas de constituintes e de cidadãos<sup>105</sup>. Nesse contexto, o Constituinte Lysâneas Maciel pontuou a necessidade de se dar eficácia à norma da representação política:

Outra preocupação da nossa Subcomissão foi a de dar eficácia às normas. As Constituições brasileiras têm este defeito: esculpem-se belos princípios, normas interessantes, mas, de certa forma, depois há como que uma estéril melancolia em não se seguir seus dispositivos, ou torná-los absolutamente ineficazes. Por isso dizemos que aquela antiga norma, de que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido, é uma falácia. Isto foi objeto até de urna discussão com o eminente Constituinte Afonso Arinos, na Comissão de Sistematização. S. Ex.<sup>a</sup> confundiu, apesar de sua alta sapiência e reconhecida cultura jurídica, representatividade com participação popular. O Constituinte Afonso Arinos achava que nós, representantes eleitos, perderíamos nossos vínculos com o povo, e nós, ao sugerimos o voto destituíste [*sic*], achávamos que esse vínculo existe permanentemente, e não apenas no ato do voto, que se repete de quatro em quatro anos – aquilo que chamo, de maneira jocosa, "política copa-do-mundo", porque coincide com o campeonato mundial de futebol. Com o voto destituíste, aí, sim, estabelece-se uma relação entre o parlamentar e o povo. Sugerimos o recall, o direito de destituir o parlamentar. Em episódios lamentáveis como aquele que ocorreu aqui sábado – um parlamentar pregou a reforma agrária durante toda a sua campanha política e depois furtou-se a comparecer para votar a favor dessa mesma reforma agrária – o povo tem o direito de reexaminar o seu voto, que não é um cheque em branco passado ao constituinte, ao parlamentar. Nosso mandato é revogável a qualquer tempo. Daí o voto destituíste [destituente], metendo à apreciação dos respeitáveis pares<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Ata da 13ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, de 14 de maio de 1987.

<sup>105</sup> Algumas dessas propostas, como a figura do Defensor do Povo, serão examinadas mais adiante.

<sup>106</sup> Ata da 3ª Reunião da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, realizada em 26 de maio de 1987.

Embora convencido de que a proposta era relevante – e fora defendida na Subcomissão na qual era relator, bem como na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher –, o Relator não obteve êxito junto a seus pares. Os argumentos eram variados. A proposta, por exemplo, era vista como afronta a alguns valores caros aos parlamentares na manutenção do exercício representativo. O Constituinte Costa Ferreira (PFL/MA), por exemplo, ressaltou a imunidade parlamentar:

Outro o assunto que quero ventilar para que o Relator o estude melhor é quanto ao voto destituente. Por exemplo: a alínea "e", do inciso III de um dos artigos, diz: "Os eleitores poderão revogar, por voto destituente, o mandato concedido a seus representantes no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais". Achamos que este assunto deve ser melhor estudado, porque há a imunidade parlamentar. Caso o parlamentar falte com o decoro, será submetido a julgamento e punido pelo Congresso. E competirá ao povo dar a resposta, na próxima eleição, pela boa ou má atuação do seu representante<sup>107</sup>.

Já o Constituinte José Mendonça de Moraes (PMDB/MG) destacou a falta de legitimidade dos eleitores que destituíssem um representante político a quem não tivessem concedido seu voto:

Depois vem o voto destituente. Quem poderá exercer o direito de destituir? Quem votou no candidato ou quem não votou? Qualquer um? Quem garante, pelo sigilo do voto, que A, B e C votaram comigo? Quem não votou não tem direito de destituir o mandato. Somente poderia ser dado o direito de destituição de mandato àqueles que constituíram mandato. É o direito de eleger e o direito de destituir. Quero uma explicação sobre quem terá esse direito, quais os eleitores<sup>108</sup>.

O Constituinte Francisco Rollemberg (PMDB/SE), por sua vez, alertou ao perigo que o instrumento proposto apresentava em caso de perseguição política:

Há, ainda, o seguinte: "Os eleitores poderão revogar por voto destituente o mandato..." Ora, lutamos durante todos esses anos contra a queda da imunidade parlamentar, que nos garantia o pleno exercício do mandato parlamentar. Não é possível chegarmos com a espada de Dâmocles sobre nossas cabeças, correndo o risco de termos nosso mandato cassado a todo instante. E aqueles que, como eu, são do Norte ou do Nordeste, onde há

---

<sup>107</sup> Ata da 7ª Reunião da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, realizada em 1º de junho de 1987.

<sup>108</sup> Ata da 7ª Reunião da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, realizada em 1º de junho de 1987.

muita intriga, futrica política, tremendas lutas partidárias, sabem que vai haver cassação sobre cassação<sup>109</sup>.

A proposta do voto destituente, apresentado no Anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias<sup>110</sup>, não foi acatado pelo Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, a que estava submetido. Ressalte-se que o Anteprojeto da referida Subcomissão, cujo presidente (Maurílio Ferreira Lima – PMDB/PE) e relator (Lysâneas Maciel – PDT/RJ) eram “parlamentares com importantes bases eleitorais nos movimentos populares” (TRINDADE, *apud* BACKES, AZEVEDO, ARAUJO, 2009, p. 79), privilegiava a participação direta do representado por diversos meios<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Ata da 7ª Reunião da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, realizada em 1º de junho de 1987.

<sup>110</sup> A redação do Anteprojeto da Subcomissão assim dispunha: “Art. 19. Os eleitores poderão revogar, por voto destituente, o mandato concedido a seus representantes no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, a forma regulamentada em lei complementar”.

<sup>111</sup> Destacam-se os seguintes dispositivos:

Art. 2º A Soberania do Brasil pertence ao povo e só pelas formas de manifestação de sua vontade, previstas nesta Constituição, é lícito assumir, organizar e exercer o Poder.

Art. 3º O povo exerce a Soberania:

I – pela consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas;

II – pelo sufrágio universal, igual e secreto no provimento das funções de governo e legislação;

III – pelo direito de iniciativa, na elaboração da Constituição e das Leis;

IV – pela participação direta e indireta, na designação dos membros da Defensoria do Povo e do Tribunal Constitucional;

V – pela obrigatoriedade do concurso público de provas nas funções de jurisdição e administração, ressalvadas, no último caso, as em que lei complementar definir a confiança do superior hierárquico como essencial ao serviço;

VI – pela ação direta de inconstitucionalidade por norma, atos jurisdicional ou administrativo;

VII – pelo mandado de garantia social por inexistência ou omissão da norma, atos jurisdicional ou administrativo;

VIII – pelo recurso de amparo;

IX – pela ação popular;

X – pela ação penal privada subsidiária.

Parágrafo único. A lei estabelecerá os requisitos, as condições e a forma de exercício das ações e medidas previstas nos incisos VI a X deste artigo.

[...]

Da Cidadania

Art. 5º As normas constitucionais asseguradoras dos direitos individuais, coletivos ou difusos têm aplicabilidade plena e imediata.

Art. 6º Todos têm igual direito ao pleno exercício da cidadania, expressão individual da soberania do povo.

§1º A cidadania consiste:

a) na participação de cada um no exercício popular da soberania, conforme o disposto no artigo 3º desta Constituição;

b) no poder individual de exigir a prestação tutelar e jurisdicional do Estado, como garantia da plena eficácia dos direitos assegurados pela Constituição e leis.

§2º Serão gratuitos todos os atos necessários ao exercício da cidadania, incluídos os registros civis.

Art. 7º As prerrogativas individuais inerentes ao exercício da soberania do povo e os direitos e garantias constitucionais têm aplicabilidade plena e mediata, e são protegidos pela ação direta de inconstitucionalidade e pelo mandado de garantia social.

A figura do voto destituente ou *recall* voltaria à discussão após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ele foi objeto de Proposta de Emenda Constitucional (PEC 73/2005) do então Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) e outros, que alteraria os artigos 14 e 49 e acrescentaria o artigo 14-A à Constituição Federal de 1988, com a instituição de referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de congressistas<sup>112</sup>. O referendo seria possível transcorrido um ano da data da posse do Presidente da República e dos membros do Congresso Nacional por iniciativa popular ou por requerimento de maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, no caso de revogação do mandato do Presidente da República. Embora em 2010 a PEC tenha recebido parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça pelo então Senador Pedro Simon (MDB/RS)<sup>113</sup>, em 2013 o Parecer dessa mesma Comissão proferido pelo então Senador Romero Jucá (MDB/RR) foi por sua rejeição integral, sob o argumento de inadequação do referendo para o instituto<sup>114</sup>. A matéria foi arquivada ao final de 2014 por disposição regimental.

Ao lado do voto, o tema do sistema de representação política também foi objeto de debates na Subcomissão do Poder Legislativo, Subcomissão do Poder Executivo e Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos e, por extensão, das Comissões a que estavam submetidas (Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo e Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, respectivamente).

---

[...]

Art. 18. Os detentores de mandatos eletivos têm o dever de prestar contas de suas atividades aos eleitores.

[...]

Art. 20. Dependem de ratificação, em referendo popular, as emendas constitucionais aprovadas com voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, desde que requerido por cinquenta por cento dos votos vencidos.

Art. 21. Fica assegurada a iniciativa popular de lei mediante proposta de quinze mil eleitores, e de emenda da Constituição, mediante proposta de trinta mil eleitores. O Congresso Nacional discutirá e votará tais iniciativas em caráter prioritário.

[...]

Art. 32. São formas institucionais de participação popular: as eleições, a apresentação de proposta de norma legal, o voto revocatório ou destituente, a ação popular, o Tribunal de Garantias Constitucionais, a Defensoria do Povo, a consulta popular e o referendo.

[...]

§ 2º É garantida a participação dos movimentos sociais organizados na Administração Pública no âmbito de bairro, distrito, Município, Estado e Federação, visando a defesa dos interesses da população, a desburocratização e o bom atendimento ao público. [...]

<sup>112</sup> Texto proposto disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3930571&ts=157177777999&disposition=inline>. Acesso em 13 fev. 2020.

<sup>113</sup> Substitutivo que altera o número mínimo de signatários para o pedido de referendo disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3930589&ts=157177778500&disposition=inline>. Acesso em 13 fev. 2020.

<sup>114</sup> Inteiro teor do Parecer disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3930608&ts=157177778930&disposition=inline>. Acesso em 13 fev. 2020.

A Subcomissão do Poder Legislativo, que “teve a peculiaridade de desenvolver seus trabalhos num ambiente de pouca luta ideológica e quase nenhuma contenda política”, tinha por objetivo fortalecer aquele Poder, especialmente diante do Poder Executivo, inflado no regime militar<sup>115</sup>. Segundo Luciana Botelho Pacheco (*Apud* BACKES, AZEVEDO, ARAUJO, 2009, p. 177-178):

Agora, no momento de reconstrução da ordem democrática, retomar as prerrogativas e atribuições desse Poder que se mantivera praticamente no ostracismo nos vinte anos de ditadura que se seguiram após o golpe exigia cuidado e atenção para não se recair nos mesmos imbróglios e problemas de 46. Não bastaria, na verdade, apenas resgatar poderes sufocados pelo Executivo no período anterior. O desafio da Subcomissão do Legislativo ia além: era preciso empenhar-se na busca de mecanismos e fórmulas de deliberação legislativa mais ágeis, que pudessem responder à exigência, dos setores políticos e da sociedade, de uma legislação rápida e adequada às tarefas do Estado social de direito que se pretendia construir a partir dali. Era preciso, na verdade, encontrar meios de reduzir em alguma medida os custos tradicionais do processo parlamentar de deliberação.

Embora esse posicionamento pudesse ser considerado o ideal para tratar do Poder Legislativo, o foco da Subcomissão não privilegiou a sua eficiência. Assim como na Subcomissão do Poder Executivo – e, por essa razão, membros das duas Subcomissões participaram de reuniões conjuntas –, o principal mote das discussões era o sistema de governo a ser adotado (se parlamentarismo ou presidencialismo), o que direcionaria toda a discussão e a construção dos pilares do Poder Legislativo para o regime democrático que se pretendia consolidar com a nova Constituição.

A ideia de instituir um modelo parlamentarista acompanhava a proposta de fortalecer o Poder Legislativo como Parlamento, como instituição que materializaria a legítima representação do povo. O Constituinte Humberto Souto (PFL/MG), nesse aspecto, foi incisivo ao condenar o presidencialismo:

Não podemos fazer um regime aberto, democrático, transparente sem que o povo participe das decisões. E está demonstrado que no presidencialismo não vamos encontrar isso. Não há participação do povo nas decisões do regime presidencialista, principalmente clássico, como o nosso. [...] Doutrinariamente, a responsabilidade no presidencialismo é do presidente, e é por isso que não se cumpre a lei e nada se faz. É preciso buscar,

---

<sup>115</sup> “O Executivo tem sido, na verdade, uma ditadura, não apenas em relação aos outros Poderes, mas todo o País. Mesmo nos períodos de maior abertura, de maior democracia, tem havido uma hipertrofia bastante acentuada do Executivo”. Constituinte Gumercindo Milhomem (PT/SP). Ata da 4ª Reunião ordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, realizada em 23 de abril de 1987.

portanto, uma fórmula política e jurídica, a fim de que o povo participe das decisões nacionais. E isto não é possível no presidencialismo.

O contexto político e econômico também motivava os defensores da mudança do sistema de governo. O Constituinte José Richa (PMDB/PR), um dos líderes do bloco parlamentarista, em entrevista à *Folha de S. Paulo (Política)*, p. A5, de 31/12/1987, afirmou que “a gravidade da crise política e da situação econômica [...] exigem uma saída política [...]. Temos que experimentar o parlamentarismo”, pensamento esse compartilhado por muitos os parlamentaristas da ANC. A Constituinte Benedita da Silva (PT/RJ), defensora do presidencialismo, acusava “as elites federais” de fechar um acordo para assegurar o mandato de cinco anos para o Presidente José Sarney em troca da aprovação do parlamentarismo, e entendia que havia receio da vitória de uma candidatura popular à presidência, como a do então deputado Luiz Inácio Lula da Silva<sup>116</sup>.

Em entrevista, o ex-Presidente da República José Sarney confirmou a existência da negociação (CARVALHO, 2017, p. 52-53):

Essa proposta de parlamentarismo me veio trazida pelo Zé Richa, e pelo Cid Carvalho. Cid, filho do meu estado, meu amigo, e o Zé Richa, muito amigo meu, pessoal em que eu tinha absoluta confiança. O Zé Richa me disse “Nós fazemos cinco anos, aprovamos e no último ano nós fazemos uma preparação para implantar o parlamentarismo. E vamos discutir como se faz o projeto desses cinco anos”. Eu disse: “Eu não tenho nenhuma ambição de poder. Eu quero realmente evitar que o país degradingole”. [...] Eu aceitei a proposta que eles me trouxeram e autorizei que fizessem a negociação. Eu sempre fui parlamentarista. E ainda disse: “Eu ficarei muito feliz, porque vou deixar o país parlamentarista”. Muito bem. Fiquei esperando a resposta deles. Depois eu soube que o Covas vetou<sup>117</sup>. E disse pro Zé Richa: “Vocês me fizeram de bobo, não me deram nem resposta”. Até hoje eu estou esperando. A realidade é que eles tinham o problema da eleição.

A versão do então Constituinte Nelson Jobim detalha a decisão tomada e explica “o problema da eleição” (CARVALHO, 2017, p. 215-216):

O negócio do Sarney era que ele tinha seis anos de mandato – e resolveu, por conta dele, reduzir para cinco anos, em um pronunciamento na televisão. Todo mundo acha que o Sarney ganhou cinco anos. Não ganhou coisa nenhuma. Ele reduziu um. O Mário Covas queria quatro anos – e uma parte expressiva do PMDB fechava com ele. Tem uma história complicada, inédita, mas que agora já dá para contar. [Começa] Com o

---

<sup>116</sup> Ata da 230ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, realizada em 22 de março de 1988 pelo Plenário.

<sup>117</sup> Em entrevista, Euclides Scalco, vice-líder do PMDB, afirma que Covas vetou porque não confiava em Sarney e entendia que o então Presidente da República não cumpriria a palavra (CARVALHO, 2017, p. 179-180).

Projeto Hércules – que era uma proposta alternativa ao projeto do Centrão, como houve outras. Um de seus articuladores era o senador José Richa, do PMDB, um cara ótimo, muito importante na Constituinte, e muito amigo do Sarney. Se reuniam no Instituto Israel Pinheiro, perto do Mosteiro de São Bento, em Brasília. Um dia, o Richa foi conversar com o Sarney, no Palácio do Planalto, para tentar chegar a um acordo sobre as disputas entre quatro ou cinco anos de mandato, e, também, de parlamentarismo e presidencialismo. [...] O Richa volta para a casa do Dr. Ulysses com uma proposta do Sarney: ele aceitava o parlamentarismo, com o mandato de cinco anos, sob a condição de indicar o primeiro-ministro, que escolheria os demais, e teria estabilidade por um ano. Ou seja: nesse período, não poderia ter voto de desconfiança desse primeiro gabinete. O Richa levou essa proposta ao Ulysses. O Mário Covas foi ouvido e rejeitou: “Não. Tem que ser quatro anos”. [...] A eleição seria coincidente com o final da Constituinte – em que ele, Mário Covas, teria uma visibilidade grande e poderia ser o candidato. Foi ele que vetou a proposta do Sarney, que o dr. Ulysses e o Fernando Henrique topavam.

Segundo a Ata da 230ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, realizada em 22 de março de 1988 pelo Plenário, embora não houvesse consenso quanto ao modelo de parlamentarismo, a bancada parlamentarista era formada pelo PSB, PCB, PCdoB, PDC e parte do PMDB. A bancada presidencialista era composta especialmente por Constituintes do PDT, PT, PF e parte do PMDB. As lideranças do PTB, PDS e PL informaram que a questão não estava fechada em seus partidos e orientaram o voto livre dos seus parlamentares. O Constituinte Humberto Lucena, do PMDB/PB, foi um dos oradores responsáveis pela defesa do presidencialismo (a Emenda pelo presidencialismo levava inclusive, seu nome). Falou contra a proposta outros dois pemedebista, o Constituinte Luiz Viana (PMDB/BA) e o Constituinte Nelson Carneiro (PMDB/RJ). O presidencialismo foi aprovado por 244 votos a favor, 212 contrários, e 3 abstenções<sup>118</sup>.

A representação política, no entanto, não se resumia ao sistema de governo. O Constituinte Jorge Hage (PMDB/BA) destacou que a representação política era um dos vários mecanismos de exercício democrático:

Eu sugeriria, por exemplo, fosse acrescentada como tema a ser aqui discutido a questão das articulações entre o Poder Legislativo e a sociedade civil. Há uma corrente que possui uma visão a mais moderna do papel do Legislativo dentro de uma sociedade, em que os mecanismos da democracia representativa devem complementar-se e articular-se com

---

<sup>118</sup> Júlio Aurélio Vianna Lopes destaca que o tema do sistema de governo foi o único tema sobre a ordem pública a não ser objeto de emenda coletiva do grupo conhecido como Centrão, para manutenção de sua unidade pragmática. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-32-encontro/gt-27/gt06-11/2321-juliolopes-o-processo/file>. Acesso em 21 out. 2019.

formas participativas diretas. Entendo que isso deve ser objeto de análise de nossa parte, no que se refere ao Poder Legislativo. Questões como iniciativa popular, tribuna livre, sessões ampliadas com participação da sociedade, na linha de sessões especiais, algo mais estruturado e mais sistemático, parece-me devem constar obrigatoriamente de nossas preocupações, se queremos um Legislativo mais moderno e que saia um pouco daquela mesmice de sempre. Acho que a sociedade está a nos exigir alguns passos mais audaciosos em termos do que representa o Poder Legislativo para a sociedade de hoje e do futuro. [...] Poder-se-á chegar à conclusão de que não deve haver mudanças e de que o Poder Legislativo deve permanecer o mesmo, como concebido há séculos. Mas creio que merece debate o tema referente à modernização do Poder Legislativo, no sentido da indagação sobre suas relações com formas de democracia mais participativa dos nossos dias<sup>119</sup>.

O Constituinte Victor Faccioni (PDS/RS), a seu turno, destacou o papel do representante político:

Há uma imensa deformação na opinião pública quanto à forma como cada um dos Constituintes deve executar a sua missão. Mandeí buscar um exemplar da Constituição para ver exatamente o capítulo do Poder Legislativo, que trata das competências do Senado e da Câmara, mas não especifica a forma como o legislador, o representante do povo, que integra o Poder Legislativo, exerce as suas atribuições. [...] compete ao Deputado e ao Senador a representação do eleitorado do seu Estado no campo político. E essa representação se exerce de que forma? No encaminhamento de proposições da comunidade ou de setores que representa, na fiscalização dos atos do Poder Executivo. [...] o parlamentar tem um papel de representação, um papel político e também de fiscalização, além da função de legislador. Está é sua missão final, não a inicial. O início do trabalho ocorre com a representação e com a fiscalização e se conclui com a legislação. É até possível que não haja necessidade de legislar, se a legislação existente estiver sendo aceita e funcionando<sup>120</sup>. [...] O mandato político-representativo se exerce em caráter permanente durante o período de funcionamento das Casas legislativas e no seu recesso. Onde estiver o parlamentar, dentro e fora do Congresso Nacional, ele exerce uma ação fiscalizadora. A ação legislativa também se exerce na audiência do parlamentar com setores da sociedade [...]. A audiência da opinião pública, o convívio do parlamentar com sua área de representação, na discussão de problemas de interesse nacional ou de interesse local e regional, nem sempre se iniciam no Congresso [...], mas se iniciam junto às bases de representação do parlamentar, envolvendo sua participação em reuniões de cooperativas, de clubes, de entidades religiosas, de entidades de classe, de trabalhadores, de associações da área econômica e social<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Ata da 2ª Reunião ordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, realizada em 9 de abril de 1987.

<sup>120</sup> Ata da 3ª Reunião ordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, realizada em 14 de abril de 1987.

<sup>121</sup> Ata da 1ª Reunião extraordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, realizada em 21 de abril de 1987.

A representação política fora tomada, pela maioria dos Constituintes, como uma salvaguarda do exercício do “poder soberano do povo” no ambiente institucional (no sentido dogmático de toda a expressão). O poder soberano estava em pleno exercício durante a ANC, mas não somente por meio de seus mediadores, intérpretes, representantes. Os titulares, o “povo”, fez-se presente, e essa presença deixou marcas nos anteprojetos da fase temática.

### CAPÍTULO 3 – OS NOVOS JOGADORES

*A Constituinte foi uma grande passarela por onde desfilou a sociedade, da tanga à toga.*

(Miguel Reale Júnior, integrante da Comissão Afonso Arinos e assessor da presidência da Constituinte).

O processo constituinte brasileiro de 1987-1988 questionou, na prática, dois conceitos modernos forjados e sacralizados pela doutrina jurídica: poder constituinte e povo. De um lado, e conforme o amparo teórico disponível de então, a ideia de convocação de uma assembleia constituinte necessariamente supunha a construção de uma nova ordem jurídica pelo mítico *poder constituinte originário* (porque, se derivado, tratar-se-ia de reforma)<sup>122</sup>. De outro lado, havia a noção exaustivamente repetida de *povo* como titular soberano desse poder – povo como ficção jurídico-política – que, em momento de ruptura, decidia-se pela alteração dos alicerces do Estado. Nessa toada, os representantes que comporiam a assembleia constituinte refletiriam o desejo comum manifestado pelo titular da soberania, e o esperado seria uma Carta Fundamental que espelhasse o futuro imaginado pela Nação.

Quando a narrativa acima materializa-se, constata-se que a teoria não permite compreender os fatos em sua complexidade. O povo não era “o” povo, mas eram nomes, interesses, ideologias, aspirações, pressões, resistências, contextos, pluralidade. O poder constituinte (originário ou derivado<sup>123</sup>) não se restringiu aos membros da ANC, mas pulverizou-se entre Constituintes, lobistas e grupos de interesses, cidadãos, classes profissionais, sociedade (qualquer que seja o recorte e o nome que se queira atribuir):

Esta participação, especialmente na fase inicial dos trabalhos como nas audiências das Subcomissões, foi marcada por um comportamento psicossocial contraditório que hoje é possível entender com o distanciamento histórico: de um lado desconfianças, críticas, temores e até descrédito no processo; de outro lado, uma intensa participação. [...] Mesmo que não tivessem sido previstas audiências públicas no Regimento Interno, as pressões e manifestações perante a Assembleia Nacional Constituinte teriam ocorrido de alguma maneira, de parte dos grupos sociais mais organizados e de outros interesses. [...] Ou seja, com ou sem audiências públicas teríamos lobbies, manifestos e pressões. O que se deseja enfatizar é que a audiência pública na fase das Subcomissões, num

---

<sup>122</sup> Ver a análise detalhada do debate a respeito da natureza do poder constituinte (se originário ou derivado) travado à época na tese de doutoramento de Leonardo Augusto de Andrade Barbosa (**Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009, p. 157-174).

<sup>123</sup> A discussão importou à época dos fatos em razão, justamente, dos paradigmas adotados naquele período.

chamamento institucional e regimental da própria ANC às organizações da sociedade civil, deu à participação perante ela um caráter mais vigoroso, marcou definitivamente os seus trabalhos nas fases seguintes e contribuiu para criar uma cultura de democracia participativa que impregna o texto constitucional, os hábitos nacionais e diversas legislações posteriores (BACKES, AZEVEDO e ARAÚJO, p. 29;32)

A ANC de 1987-1988 operou no sentido democrático-procedimental de Arato (2016), mas a forma como sua legitimidade popular foi construída é discutível. Considerada a (confortável) posição distanciada dos eventos da ANC, verifica-se que os paradigmas do período não alcançavam o que se viveu no processo constituinte. É possível afirmar que essa experiência constituinte brasileira foi o aprendizado (*learning*, no sentido proposto por Arato) de exercício democrático em um momento de elaboração constitucional, com todos os elementos que compõem uma noção contemporânea de democracia: disputa de interesses, pluralidade, tensões, acordos, impermanência.

As referências conceituais de “povo” e de “constituintes” (ou o sujeito que detém o poder para elaborar uma constituição) informaram a atuação dos representados na ANC. Tais referências eram aquelas esculpidas no século XVII e consolidadas no século XVIII, reproduzidas pela academia e repetidas pelo senso comum. A utilização do termo povo e variantes contempla o conjunto de pessoas que não detinham a função de representação política institucional. Em outros termos, povo é o *representado*, e que se distingue do constituinte, seu *representante* – e somente este último teria o poder (delegado) para redigir a Constituição do país.

Nesse sentido, era inédita no Brasil a participação conjunta, simultânea, complementar dos representantes (delegados) e dos representados (soberanos) em um momento de construção constitucional. A atuação de dois atores que, por princípio, não poderiam atuar ao mesmo tempo – dado o paradoxo da representação apontada por Pitkin – revela, nas falas dos representantes (detentores da voz institucional da ANC) desconfortos, insuficiências, incertezas, receios, bem como autocrítica, limites, legitimação. Essa relação do representante e do representado, amplificada pelo contexto constituinte, expõe a transição democrática brasileira em si.

O que foi experimentado em 1987-1988 é o que informou a nova ordem jurídico-política, a partir de novas possibilidades do exercício da representação política em um ambiente democrático. Implica dizer que o processo constituinte descortinou a democracia participativa, complementar à democracia representativa, e provocou a ascensão da questão da legitimidade

representativa – traduzida no desconforto político dos representados em relação aos seus representantes.

O presente capítulo trata de como a participação direta dos representados na constituinte fora pensada e discutida; aborda a dinâmica das audiências públicas na fase temática, como os participantes eram escolhidos e como a representação política e a participação social se encontraram, se reconhecem e se identificam como atores políticos da ANC. Ao final, trata de outro mecanismo de participação direta, as emendas populares, em fase mais próxima ao término do processo constituinte.

### **3.1. A participação popular como princípio do processo constituinte**

A participação popular foi reivindicação de vários setores da sociedade civil organizada e celebrada com a previsão, no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC), de realização de audiências públicas e emendas populares. Segundo João Gilberto Lucas Coelho (*Apud* BACKES *et. al.*, 2009, p. 22-23), a “mobilização social” pela convocação da Constituinte derivou de movimentos anteriores de setores organizados da sociedade, com destaque para a campanha pelas Diretas Já e a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral. Essa percepção foi manifestada por um dos participantes das audiências públicas, Sr. Hélio Bicudo, então Presidente do Partido dos Trabalhadores (PT):

[...] essa Assembleia Nacional Constituinte, percebendo e tendo a consciência disso, tendo a sensibilidade para a representatividade, permitiu que essa representatividade fosse ampliada através da participação, não apenas dos partidos políticos no processo, mas do conjunto da sociedade civil. E o fez através das audiências públicas, através das sugestões que podem ser apresentadas às Comissões e através dos abaixo-assinados de, pelo menos, 30 mil assinaturas. E, com isso, abriu um grande espectro para a participação do povo na representação política, que não se faz só através dos partidos políticos, mas que se faz também através dos vários segmentos da sociedade civil. E, hoje, o Brasil conta com uma sociedade civil que tem consciência daquilo que ela realmente representa no contexto político institucional do País<sup>124</sup>.

A “Constituição Cidadã” contou, sem dúvida, com a participação intensa – e inédita – da população brasileira. Antes mesmo de a Assembleia Nacional Constituinte ser instaurada, em

---

<sup>124</sup> Audiência pública realizada na 6ª reunião da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, realizada em 29 de abril de 1987.

1º de fevereiro de 1987, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal lançou a campanha *Diga Gente e Projeto Constituição*, para que a sociedade encaminhasse sugestões para o novo texto constitucional, por meio de um formulário<sup>125</sup> disponível nas agências dos Correios, no período entre março de 1986 a julho de 1987<sup>126</sup>.

Foram distribuídos cinco milhões de formulários, que eram preenchidos pelo cidadão e encaminhados gratuitamente em carta resposta para o Senado Federal<sup>127</sup>. A participação fora noticiada pelo jornal *Correio Braziliense* (Brasília, nº 8739, p. 3, 15/03/1987):

Quarenta e oito mil sugestões para a Constituinte, enviadas de todos os pontos do País, foram computadas pelo serviço de processamento de dados do Senado, em função do “Projeto Constituição”. E mais dez mil serão igualmente processadas, segundo o gerente do projeto, Marcos Vinicius. As sugestões podem ser aproveitadas por qualquer constituinte, segundo o senador José Inácio (PMDB-ES), 1º secretário do Senado, um dos grandes responsáveis pela iniciativa. Para este fim, segundo ele, cada um recebeu uma comunicação sobre a existência de um acervo, separado por assuntos, de sugestões para a Constituinte. “Aí o constituinte procura o assunto que lhe interessar. É só olhar o índice e recolher o que se quer. O Prodasen fornece tudo”, disse. [...] Além das sugestões propriamente ditas, os dados armazenados no Prodasen permitem ao constituinte que o desejar, avaliar o grau de preocupação com o assunto por região, sexo, faixa etária, classe sócio-econômica e grau de instrução. Para isso, basta verificar o número de sugestões enviadas sobre determinado tema por cada grupo e área. Segundo o primeiro gerente do “Projeto Constituição”, William Dupin, isso dá ao constituinte o perfil da população interessada em determinado tema.

De acordo com o Stéphane Monclaire (1991, p. 11), a base de dados do Sistema de Apoio Informático à Constituinte – SAIC reúne 72.719 sugestões enviadas por cidadãos

---

<sup>125</sup> Os dados solicitados para identificação do participante eram os seguintes: 1. Sexo (masc./fem.); 2. Morador (rural/urbano); 3. Estado e Município; 4. Grau de instrução (analfabeto, primeiro grau incompleto, primeiro grau completo, segundo grau incompleto, segundo grau completo, superior incompleto, superior completo, pós-graduação); 5. Estado civil (solteiro, casado, viúvo, divorciado, outros); 6. Faixa etária (10 a 14 anos; 15 a 19 anos; 20 a 24 anos; 25 a 29 anos; 30 a 39 anos; 40 a 49 anos; 50 a 59 anos; acima de 59 anos); 7. Faixa de renda (até 1 sm.; mais de 1 a 2 sm.; mais de 2 a 3 sm.; mais de 3 a 5 sm.; mais de 5 a 10 sm.; mais de 10 a 20 sm.; mais de 20 sm.; sem rendimento); e 8. Atividade (agropecuária, extr.,veg., pesca; indústria de transformação; indústria de construção; outras atividades industriais; comércio de mercadorias; prestação de serviços; administração pública; atividades sociais; transportes; comunicação; outras atividades). Formulário original em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/Sugestao\\_Cidadao.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/Sugestao_Cidadao.pdf). Acesso em 29 abr. 2019.

<sup>126</sup> Não foram encontradas evidências nos jornais e periódicos do período a respeito da divulgação da campanha, tema a ser explorado em pesquisas futuras.

<sup>127</sup> As informações são do Senado Federal, disponível em [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestao-dos-cidadaos](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestao-dos-cidadaos). Acesso em 5 mai. 2019.

brasileiros. A base de dados foi objeto de pesquisa e análise por Monclaire e sua equipe, que constataram um dado relevante: os participantes dessa fase pré-constituente não representavam, como amostragem, a população brasileira da época.

Segundo levantamento e análise de Flávia Impelizeri (MONCLAIRE, 1991, p. 97-107), a maior parte dos participantes da campanha eram homens (65,7%) e participantes da zona urbana (88,6%), em uma sociedade à época composta por 51% de mulheres, sendo que as moradias ocupavam 74% da zona urbana. Em relação à faixa etária, a maior parte das contribuições foi entre 30 a 49 anos de idade (36,7% de homens e 26,7% de mulheres), o que se aproxima, em alguma medida, na composição social do período (29,6% homens e 30,2% mulheres dessa faixa etária). Quanto à renda, os participantes que a declararam pertenciam à faixa de 2 a 5 salários mínimos (25,5% homens e 16,1% mulheres, em uma população de 23,6% e 8,3%, respectivamente) e à de 5 a 20 salários mínimos (22,5% homens e 8,1% mulheres, em uma população de 13,6% e 3,7%, respectivamente). Em relação à escolaridade, não foi possível avaliar de forma completa, tendo em vista que os dados do IBGE do período traziam como instrução apenas a condição de alfabetização da população total e a distribuição dos estudantes maiores de cinco anos de acordo com a série frequentada.

A partir desses dados, Impelizeri traça o perfil de maior número de participantes da campanha (MONCLAIRE, 1991, p. 108-109): “homens do meio urbano, entre 30 e 49 anos, com instrução superior e renda entre cinco e vinte salários mínimos”:

Desta forma, se por um lado um determinado sexo, meio social, faixa de idade, nível de renda e de instrução propiciam em condições ótimas a apresentação de interesse pelas coisas políticas - e a compreensão delas na sua forma mais complexa e elaborada - para um conjunto de indivíduos em sociedade, pelo outro lado aqueles que não partilham destas características não estão excluídos por completo de qualquer interesse ou reação ao mundo político. Os grupos privilegiados socialmente, certamente minoritários no Brasil, aparecem então bem representados na estrutura do SAIC. Outros grupos de características sociais menos propícias à socialização política completa, mas que somam boa parte da população brasileira, aparecem por sua vez representados entre os maiores grupos, embora não numa proporção compatível com sua presença real em sociedade.

Há de se destacar a observação da autora em relação às contribuições que “abordam sistematicamente os problemas políticos mais conceituais e mais técnicos” (IMPELIZIERI, *in* MONCLARIE, 1991, p. 130). Ao se buscar pela expressão “representação política” na base

histórica do SAIC<sup>128</sup>, encontram-se apenas 34 sugestões no universo de 72.719 encaminhadas. Um número bem maior de referências é encontrado a partir de outros parâmetros de pesquisa associados à representação política, como “representatividade” (515) “partidos políticos” (625), “eleições” (2.722), “presidencialismo” (216), “parlamentarismo” (733), “voto” (3.347) ou mesmo “legitimidade” (43). A maior parte sugere que a representação política seja tema a ser debatido pela ANC, sem sugestões específicas.

Das 34 ocorrências, apenas quatro apresentaram propostas objetivas: i) remuneração de 1 salário mínimo para o exercício da representação política, para evitar políticos de carreira; ii) representação política escolhida pelo povo nas reuniões dos ministérios; iii) mais força ao Poder Legislativo para representar o povo municipalista; e iv) obrigatoriedade do ensino sobre conceitos e noções práticas de representatividade e representação política, dentre outros temas, em todas as escolas de 1 e 2 graus, públicas ou privadas, com a mesma importância dada ao ensino da língua portuguesa. Nenhuma das quatro propostas foram tratadas pela ANC e deliberadas pelos Constituintes.

Cabe ressaltar um dado curioso acerca das 34 ocorrências: de 32 em que o participante indicou sua ocupação, 13 (cerca de 40% das contribuições) declararam trabalhar na administração pública. Esse dado pode sugerir que o tema da representação política era mais relevante aos cidadãos que tinham uma relação mais próxima com o Poder Público. O baixo número de sugestões que contemplaram especificamente a expressão pode ser explicado por não haver uma proposta a partir da qual os participantes elaborassem seus comentários ou sugestões, como demonstra uma sugestão enviada: “A representação política partidária com linhas definidas, que após uma prévia da Constituição, esta seja amplamente divulgada dando aos cidadãos nova oportunidade de opinar por seus direitos”<sup>129</sup>.

Deve-se observar, no entanto, que a baixa incidência da expressão “representação política” não implica em baixa relevância da questão política nas sugestões enviadas. Como anteriormente indicado, os termos correlatos “representatividade”, “partidos políticos”, “eleições”, “presidencialismo”, “parlamentarismo”, “voto” e “legitimidade” somam 8.201 ocorrências, o que equivale a aproximadamente 11% das sugestões cadastradas.

---

<sup>128</sup> Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/consultaNovo.asp>. Acesso em 29 abr. 2019.

<sup>129</sup> Identificação da sugestão da base SAIC: ORIGEM: L109 DATA: 23/02/86 FORMUL: 212 DV: D TIPO: 10; 09/11/86.

Embora o tema em si não fosse estatisticamente preferido pelos participantes, fato é que sua presença junto ao representante após o período eleitoral, por meio de tais mecanismos de participação pré-constituente, alterou a dinâmica entre representante e representado naquele período. As eleições de 15 de novembro de 1986 pareciam sinalizar, pelas vias institucionais, o desejo de mudança:

João Agripino (PMDB/PB): Com relação à contravenção e à corrupção eleitoral, praticada neste País por tanto tempo, acredito que tivemos um resultado extremamente alentador nas últimas eleições. O recadastramento eleitoral acabou mesmo com o eleitorado fantasma. Os índices de abstenção foram baixíssimos nas últimas eleições, porque, com o recadastramento, o cidadão ficou próximo do seu local de votar, e o índice de comparecimento foi o maior registrado até hoje no Brasil. Pela primeira vez se percebeu – pelo menos no meu Estado, que conheço razoavelmente bem – que se iniciou o processo de derrocada dos donos de votos. Eles começaram a perder força dentro dos seus currais eleitorais, porque o eleitor está melhor informado. Ele comparece e vota de acordo com as informações que recebeu<sup>130</sup>.

É diversa a percepção sustentada na obra *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares* (MICHILES et. al., 1989). A tese é de que havia uma desconfiança do eleitorado em relação aos representantes políticos, mesmo escolhidos por eleições diretas, e que a vontade do “povo” deveria ser exercida pelo próprio povo, sem intermediações:

A composição do Congresso eleito mostrou-se claramente desfavorável aos interesses populares. Tornava-se, então, extremamente importante lançar-se na batalha do regimento interno, para assegurar uma real participação popular nos trabalhos da Constituinte, num “esforço consistente para conjugar o risco que o Congresso tem corrido, desde os tempos do arbítrio, de se isolar e deixar de exprimir os anseios nacionais” [Trecho da carta enviada aos constituintes pelo Plenário de São Paulo, no momento de instalação do Congresso, conforme nota de rodapé] (MICHILES et. al., 1989, p. 54)

Concomitante à representação política, o momento constituinte que o Brasil vivia demandava também a participação direta da população, o que foi pauta dos representantes recém-eleitos. A sociedade civil buscou organizar-se para se fazer ouvir. Um dos exemplos de que a mobilização social foi ouvida é a inserção da criança como tema constitucional. O movimento “Criança na Constituinte” foi apoiado por mais de um milhão de pessoas, “experiência sem

---

<sup>130</sup> Ata da 4ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, realizada em 23 de abril de 1987.

precedente nos fastos da História parlamentar do Brasil”, e que resultou na entrega de uma proposta no Senado Federal sobre explicitar os direitos das crianças na futura Constituição<sup>131</sup>.

Outro exemplo de mobilização foram as caravanas à Brasília<sup>132</sup> e os Plenários, que surgiram em vários momentos do período constituinte. O Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte de São Paulo era uma das várias organizações da sociedade civil, que ilustra a intensa mobilização social no período. O Plenário de São Paulo foi “provavelmente o primeiro que surgiu no Brasil com uma vinculação explícita à expressão ‘pró-participação popular’” (MICHILES *et. ali*, 1989, p. 55). O efeito dessa participação do Plenário popular fora registrado pela *Folha de S. Paulo* (São Paulo, p. a2, 06/02/1987):

Enquanto o trabalho dos congressistas demora a tomar rumo e cadência mais definidos, uma proposta levantada inicialmente pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte ganha corpo e se mostra uma alternativa louvável de aperfeiçoamento do processo de elaboração da nova Carta. Já tendo sido endossada por diversos parlamentares, entre os quais os senadores peemedebistas Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso, que apresentaram as duas maiores votações no pleito de novembro, a ideia é garantir, no regimento da Constituinte, o instrumento que se convencionou chamar de iniciativa popular. [...] Com isso a influência da sociedade sobre os trabalhos de redação da futura Carta poderia ser aprofundada, ganhando a população um mecanismo suplementar de exercício da democracia. Algumas ressalvas, entretanto, precisam ser feitas. Em primeiro lugar, não se pode superestimar um mecanismo que, se tomado com uma dose maior de realismo político-institucional, chegaria a ser qualificado de descartável. A representação popular que se tem — ou que se deveria ter — no Parlamento, com a presença de delegados de segmentos sociais os mais diversos, compõe por si só um instrumento pleno para as iniciativas de legislação ou, no caso, de redação constitucional. De qualquer modo, como são muitas as falhas de representação da Constituinte — de que é exemplo a falta de proporcionalidade nas bancadas estaduais —, a iniciativa popular pode ter a saudável função de dar voz a faixas da sociedade que tenham permanecido fora do Congresso ou estejam sub-representadas. Um segundo ponto a tomar-se com cuidado é o da possibilidade de abusos. Foi

---

<sup>131</sup> Constituinte Mauro Benevides, Primeiro-Vice-Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em artigo publicado no Jornal da Constituinte, veículo semanal editado sob a responsabilidade da Mesa Diretora da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte/n-%2002%20-%2008%20a%2014%20junho%201987.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte/n-%2002%20-%2008%20a%2014%20junho%201987.pdf). Acesso em 17 jun. 2019.

<sup>132</sup> “Não se tratava de encher Brasília com grandes massas [...]. Mas tratava-se, sim, de manter uma presença bastante frequente e, se possível, numericamente expressiva, através de caravanas sucessivas, que exigiam uma programação sistemática e uma disposição generosa para enfrentar inúmeros obstáculos [como] ter recursos para transporte aéreo e terrestre, aluguéis de ônibus, alimentação e acomodação em Brasília [...], arregimentar pessoal disponível, em geral assalariados [que teriam de] se ausentar por sete a oito dias seguidos [e] consciência dos objetivos específicos da viagem, em nada parecia uma excursão política”. (MICHILES *et ali.*, 1989, p. 73-74).

com tal preocupação que, nos diversos países que adotaram o mecanismo para o caso específico do Poder Legislativo — e não do Constituinte —, fixaram-se fortes exigências quanto ao mínimo de subscrições. [...]

A iniciativa popular almejada pelos plenários foi acatada pelo RIANC (art. 24). Entretanto, embora intermediada pelos representantes, a iniciativa popular provocou em algumas manifestações a reafirmação do lugar de fala do representante político. O representante estaria legitimado pelo voto para falar por seus representados, inclusive em detrimento da voz dos próprios representados:

Constituinte Samir Achôa (PMDB/SP)<sup>133</sup>: Sr. Presidente, Srs. Membros da Subcomissão, no que diz respeito ao "direito à iniciativa", sou contrário a qualquer tipo de arranhão à representação popular legitimamente constituída. Se o Parlamento brasileiro não funciona como deveria, é muito mais por culpa nossa do que da própria legislação. É pela existência durante 20 anos, de arbítrio que impediu que pudéssemos, realmente, legislar. Hoje, não somos um Poder Legislativo; somos apenas um Parlamento e como tal, apenas discutimos temas. Se verificarmos, estatisticamente, quantos projetos de iniciativa parlamentar foram aprovados nos últimos 25 anos, chegaremos a um número tão absurdo que nós mesmos nos envergonharíamos disso. Quanto à iniciativa dada à população, acho que constitui um desrespeito ao próprio Parlamento, porque ninguém há de negar que, se qualquer cidadão aqui chegar e me apresentar um projeto, posso não concordar com ele, mas o encaminhamento. Portanto não há necessidade de criarmos instrumentos que dificultem essa apresentação.

[...] Não acho que seja razoável diminuirmos a representação popular. Eu era vereador, em São Paulo, quando quase votaram uma lei que permitia uma tribuna livre ao povo. Acho isso um absurdo. Se somos advogados constituídos do povo, ou somos bons advogados ou não somos. Passarmos a nós mesmos um atestado de incompetência e incapacidade é um absurdo. Creio ainda que exigirmos um número de assinaturas – 20 mil, 30 mil, 50 mil, – que correspondem aos votos que recebemos aqui para representarmos esse mesmo povo, seria a mesma questão de o cliente passar à frente do advogado e discutir com o Juiz.

Muito embora essa percepção não fosse minoritária, ela não impediu a participação direta e institucional da população ao longo do processo constituinte, especialmente na fase temática – com as audiências públicas – e em fase posterior, por meio de emendas populares. Esses dois mecanismos institucionalmente previstos pelo RIANC atendiam não apenas à reivindicação popular, mas a uma expectativa histórica de real abertura democrática, com o intuito de promover a escuta de um “povo” concretamente identificado por meio dos participantes, que trariam a

---

<sup>133</sup> Ata da 3ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, realizada em 22 de abril de 1987.

diversidade social para dentro do debate político. Nesse sentido, a Assembleia Nacional Constituinte criou, conforme previsto no RIANC, um programa diário, transmitido em rádio e televisão (*Diário da Constituinte*),<sup>134</sup> e publicou o periódico *Jornal da Constituinte*<sup>135</sup>. Esses foram dois meios oficiais de divulgação dos trabalhos da ANC para que a população acompanhasse o andamento da nova Constituição.

Cabe ressaltar que a participação popular se deu por vários meios não institucionais, e que não se reduziu à sua escuta: diálogos, embates, lutas foram travados no processo. Entretanto, o destaque se dá aos mecanismos institucionais e à dinâmica da participação popular inserida em um ambiente que, até então, era distante, hermético e dominado por uma minoria social e economicamente diferenciada, que eram os representantes políticos. A vantagem de se avaliar os mecanismos institucionais é examinar em que medida as portas desse ambiente foram – e se mantiveram – abertas, e como a interação dos detentores da soberania ocorreu com os detentores do mandato. É a partir dessa relação, inserida no contexto institucional, que emerge o paradoxo da representação, a questão da legitimidade e a necessidade de um novo paradigma para sustentar o exercício constitucional democrático.

### **3.2. As audiências públicas e a representação política**

A realização de audiências públicas pela ANC é característica marcante da Constituinte de 1987-1988<sup>136</sup>. Participaram quase 900 pessoas, no período de três semanas (BACKES, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009, p. 15), de 197 de audiências públicas (Tabela 1) que foram realizadas na fase das Subcomissões. As Comissões e Subcomissões Temáticas poderiam promover de cinco a oito audiências públicas, de acordo com a deliberação de seus membros.

---

<sup>134</sup> Os vídeos e outras produções sobre o período encontram-se disponíveis em [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/programas-radio-tv-sobre-a-constituicao](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/programas-radio-tv-sobre-a-constituicao). Acesso em 02 ago. 2019.

<sup>135</sup> Os exemplares encontram-se em [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte). Acesso em 02 ago. 2019.

<sup>136</sup> “É evidente que não se pode ter uma visão ingênua de que todo o debate que interessa se dava abertamente nas tribunas. O exame das audiências revela, entretanto, que o debate público, aberto, teve muita importância na Constituinte de 1987/88, deixando marcas indelévels no texto constitucional – foi ali, ouvindo a sociedade, que se escreveu o “anteprojeto” da Constituição. Os temas e pontos que foram ali suscitados não puderam ser ignorados nas fases subsequentes”. (BACKES, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009, p. 16).

O número de audiências variou de acordo com a deliberação da Comissão ou Subcomissão Temática. Poucas foram as Comissões Temáticas que as promoveram; todas as Subcomissões, no entanto, concederam espaço para oitiva da sociedade civil organizada. Em alguns casos, as Subcomissões Temáticas dedicaram muito mais que o máximo de oito audiências previstas no RIANC (art. 14).

Embora tenha sido em grande parte patrocinada pelos parlamentares, o recurso às audiências públicas não era unânime entre os representantes políticos. A ideia de promover audiências públicas provocou interpretações distintas: de um lado, a participação direta seria desnecessária, tendo em vista a representação política da qual os Constituintes se revestiam, para falar e decidir em nome dos representados. De outro lado, em apoio à participação popular, havia o temor pelo desvirtuamento de seu uso por grupos de interesses que não fossem associados ao “povo”, e que estariam acobertados pela legitimidade da participação popular.

A proposta poderia confrontar a própria representação política e expor sua natureza paradoxal. Se o representado se faz presente, qual o papel do representante? E como fazer o representado presente, se não era justamente essa a função do representante? A questão é ilustrada pelo Constituinte Fábio Lucena (PMDB/AM), na 2ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, em 14/04/1987:

Mas, Sr. Presidente, sou daqueles que entendem que exercida essa participação, apesar de indispensável, está de certa forma, sendo pela representatividade dos Srs. Constituintes uma vez que durante mais de ano, em campanha eleitoral, os candidatos puderam auscultar as necessidades regionais, as reivindicações e os reclamos de seus Estados e Municípios para poder trazê-los a título de sugestões e subsídios para o bojo desta Subcomissão. Para concluir, Sr. Presidente, considero louvável a intenção, mas, no meu modesto entendimento, no meu pálido entender, esta intenção é absolutamente inviável, porque impraticável diante até mesmo da realidade geográfica do nosso País.

Na mesma reunião, o Constituinte Lysâneas Maciel (PDT/RJ) adverte para o objetivo das audiências públicas, que teriam por destinatários outros representantes:

Precisamos saber se podemos tirar desse Regimento autoritário o maior rendimento possível, ou seja, tentar ouvir as entidades representativas. Conforme foi discutido na Comissão temática, o espírito dessa proposição não é fazer disso uma discursão de Deputados para os pobres mortais dos eleitores. Ao contrário vamos, em audiência, ouvir as entidades. Foi sugerida a presença dos Governadores, dos Vice-Governadores etc. Achei a ideia inconveniente porque aqueles segmentos da sociedade ficarão ofuscados pela presença das autoridades. A reunião

torna-se uma solenidade de Parlamentares e não há a oportunidade da participação popular que estamos propugnando. [...] Lembraria aos Srs. Constituintes que se trata de uma Assembleia Nacional Constituinte congressual e não popular. Essa é uma maneira de corrigir. Se esperarmos o momento ideal para começar essa participação popular teremos de espera pelo menos 50 anos. Queria dizer ao ilustre Constituinte Fábio Lucena que esses segmentos estariam representados por nós. O sistema político brasileiro geralmente consagra o princípio de que o representante do povo é o mais capaz, o mais sabido, é aquele que pode dar maior contribuição para o aperfeiçoamento do regime democrático. Sabemos que isso nem sempre e verdade.

A escolha dos participantes não foi regulamentada pelo RIANC e, portanto, se deu por diversos critérios: proposta de lista de participantes submetida a deliberação da Subcomissão; indicação de técnicos ou especialistas em determinado tema; representatividade dos participantes (por região do país); indicação em reuniões informais; apresentação voluntária de entidades, associações e grupos organizados; e por influência direta de Constituintes em razão de seu interesse no tema (BACKES, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009, p. 158; 222; 283; 412; 460; 523; 615). As audiências também se deram fora da ANC, na maior parte em razão da pertinência temática<sup>137</sup>.

O ineditismo das audiências públicas foi experimentado de maneiras diversas. As audiências públicas funcionaram de acordo com a decisão de cada Subcomissão e Comissão, por acordo plenário e conforme o calendário apertado de que dispunham na fase temática. Cada comissão e subcomissão temática teve sua dinâmica própria, ora privilegiando a oitiva de maior número de participantes, ainda que por tempo reduzido, ora apoiando-se na expertise de convidados, em menor número e com maior tempo de fala:

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ LINS: – Sr. Presidente, nada tenho a comentar sobre a relação das associações ou entidades que deveriam ser ouvidas por esta Subcomissão. Mas, com a experiência adquirida nestes poucos dias, acompanhando audiências de determinadas instituições, pelas comissões e subcomissões, chego à conclusão, quanto à sugestão do Constituinte Virgildásio de Senna, de que essas entidades devem ser profundamente esclarecidas sobre os objetivos da Subcomissão. Tenho ouvido verdadeiras exposições sobre a situação particular das instituições, talvez até com alguma projeção sobre a conjuntura nacional, mas o que tem ficado de sugestão, realmente, para a comissão, para a estrutura da Constituinte, não é muito. Sei que não podemos esperar que essas instituições se apeguem somente a esse objetivo, mas a Subcomissão deseja naturalmente oferecer ao País algo que venha a corresponder aos anseios

---

<sup>137</sup> A Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente realizou visita a Cubatão e ao Pantanal, em razão da temática ambiental, e a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias realizou visita ao presídio da Papuda, no Distrito Federal, ao tratar das pessoas presas como minoria, e à aldeia Gorotire, dos índios Kayapó, no Pará.

da população em termos de carta – que poderá ser mais ou menos condensadas, mas certamente não terá a estrutura de uma lei ordinária ou de uma lei complementar<sup>138</sup>.

Em alguns temas em que a sociedade civil estava organizada ao tempo das audiências, as entidades representativas buscaram as Subcomissões temáticas para manifestarem-se na ANC:

O SR. PRESIDENTE (Ivo Lech - PMDB/RS) - Como podemos observar, é um tempo exíguo e demasiadamente curto para que se possa fazer uma ampla análise desta questão. Também nos, nesse rápido preâmbulo, já vamos alertando para a proposta que vai nascer da necessidade de se fazer essa audição. Ainda tem solicitação dos negros para mais um dia de audiência. Temos a solicitação dos índios para mais dois dias de audiência. Temos um compromisso de atender os deficientes visuais, os auditivos, os ostomizados, talassêmicos e os hansenianos, num dia. Ainda temos que contemplar as minorias, os homossexuais, os alcoólatras anônimos, os superdotados e outras minorias que estão chegando as suas postulações e ao desejo de participar<sup>139</sup>.

Em outros casos, havia a preocupação com a ausência dos convidados<sup>140</sup>, especialmente quando se tratava de autoridades ou de membros do governo, ou da falta de quórum:

SR. RELATOR (Fernando Gasparian - PMDB/SP): – Seria interessante trocarmos ideias sobre esses dois primeiros painéis que foram aprovados, para que pudéssemos fixar os nomes dos convidados. Evidentemente, teremos que anotar alguns nomes a mais, porque é bem provável que não consigamos trazer todos aqui nos dias estipulados. Além disso, seria muito importante que furássemos a data da primeira audiência. Sugiro que seja feita na próxima terça-feira, de hoje a uma semana, pois é um dia de presença quase garantida. Evitaríamos o vexame de convocar pessoas que aqui viriam e não falariam, por falta de número para a reunião<sup>141</sup>.

Outra questão que emergiu com a experiência das audiências públicas foi a interferência da presença de convidados do governo diante de pessoas do povo, o que poderia inibir a manifestação livre:

O SR. RELATOR (Lysâneas Maciel – PDT/RJ): Com vistas às reuniões do Rio, de Recife e da Bahia, que se vão suceder – primeiro, os Senhores verificaram importância de corrigirmos a nossa perspectiva, através desse contato com aqueles que são diretamente interessados em certos assuntos

---

<sup>138</sup> Ata da 2ª Reunião da Subcomissão do Sistema Financeiro, realizada em 14 de abril de 1987.

<sup>139</sup> Ata da 3ª Reunião da Subcomissão dos Negros, Populações indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, realizada em 22 de abril de 1987.

<sup>140</sup> Destaque-se o caso da ausência de representantes do setor Financeiro (FEBRABAN, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Central, na audiência marcada para a 4ª Reunião da subcomissão do Sistema Financeiro, realizada em 27 de abril de 1987, em razão do pedido de demissão do então Ministro da Fazenda Dilson Funaro.

<sup>141</sup> Ata da 2ª Reunião da Subcomissão do Sistema Financeiro, realizada em 14 de abril de 1987.

–, tenho a sugerir à Presidência e à Comissão o seguinte: achei que em São Paulo houve uma excessiva presença de altas autoridades. Isso, de certa forma, inibe a participação das entidades do povo. No sábado, quando não havia isso, embora em número muito menor pudemos trabalhar com mais eficiência. Eles trabalharam mais tranquilos e houve manifestações mais desinibidas a propósito desses assuntos<sup>142</sup>.

Para demonstrar como a participação se deu nas Comissões e Subcomissões, observe-se o quadro abaixo, em que estão dispostas as Comissões e Subcomissões que realizaram audiências públicas, o período dos trabalhos da Comissão ou Subcomissão<sup>143</sup>, o total de audiências<sup>144</sup>, o total de participantes e a identificação declarada de seus participantes<sup>145</sup>:

---

<sup>142</sup> Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Ata da 5ª Reunião, realizada em 24 de abril de 1987 (1ª Audiência Pública).

<sup>143</sup> Os dados estão disponíveis em **MAPA N°4 Controle das Reuniões das Comissões e Subcomissões** (BRUSCO; RIBEIRO, 1993) disponível em [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto/Mapano4.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto/Mapano4.pdf). Acesso em 3 mai. 2019.

<sup>144</sup> O número de audiências apresentado levou em consideração o número de reuniões em que houve a realização das audiências. Em uma mesma data poderia haver mais de uma reunião, ordinária ou extraordinária, conforme deliberação de cada Comissão ou Subcomissão Temática.

<sup>145</sup> Foram classificadas como grupos de identificação (que na fonte utilizada denominou-se “qualificação”): i) ANC; ii) GOV; iii) JUD; iv) PROF; e v) POP. Para “ANC” foram considerados os membros da ANC que foram ouvidos em audiência pública; para “GOV” (governo), foram considerados os participantes que apresentaram alguma identificação com cargo público ou político, como prefeito, ministro, assessor parlamentar ou servidor público; para “JUD”, magistrados, promotores e procuradores; para “PROF” (professores), os professores que assim se identificaram; para “POP” (população), todos os demais (representantes de classe, representantes de entidades civis, profissionais, cidadãos ou crianças). Alguns participantes identificaram-se como “ex-[cargo]”, situação em que o cargo foi considerado na classificação se nenhuma outra identificação foi declarada. A identificação de alguns participantes cumuleu mais de uma classificação (por exemplo, um magistrado que também era professor, ou um representante de classe que era servidor público) e utilizou-se como critério de classificação a seguinte ordem: ANC, GOV, JUD, POP e PROF. A identificação de “professor” identifica apenas aqueles participantes que se identificaram como jurista ou professor, sem cumulação com outra credencial. Tal escolha busca refletir maior precisão ao lugar de fala escolhido pelos participantes, como membro acadêmico/pesquisador do tema apresentado ou como representante de um segmento. Ressalte-se que um mesmo participante pode ter participado de mais de uma audiência pública, na mesma Comissão/Subcomissão ou em Comissões/Subcomissões diversas. O número de participantes reflete o número de pessoas diversas, pela distinção do nome, e não de participações.

**Tabela 1. Audiências públicas e participantes<sup>146</sup>**

Comissão ou Subcomissão	Período (1987)*	Audiências	Participantes	Identificação dos participantes**				
				ANC	GOV	JUD	PROF	POP
1.a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais	22.04 a 22.05	9	16					
1.b) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias	09.04 a 23.05	4	31					9
1.c) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais	08.04 a 23.05	8	28					2
2.a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios	09.04 a 25.05	8	14					
2.b) Subcomissão dos Estados	09.04 a 25.05	5	75 <sup>147</sup>		9			4
2.c) Subcomissão dos Municípios e Regiões	09.04 a 23.05	8	35	-	27	-	1	7
3) Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	22.04 a 14.06	2	2	-	-	1	-	1
3.a) Subcomissão do Poder Legislativo	08.04 a 22.05	6	22	-	11	-	4	7
3.b) Subcomissão do Poder Executivo	09.04 a 25.05	6	10	3	2	1	2	2
3.c) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público	08.04 a 25.05	8	22	-	2	3	7	10

<sup>146</sup> A fonte consultada para o cruzamento de dados encontra-se em MAPA N°5 Audiências públicas (BRUSCO; RIBEIRO, 1993) disponível em [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto/Mapano5.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto/Mapano5.pdf). Acesso em 3 mai. 2019.

<sup>147</sup> Uma pessoa não indicou sua identificação, o Sr. Dagoberto Brandão.

Comissão ou Subcomissão	Período (1987)*	Audiências	Participantes	Identificação dos participantes**				
				ANC	GOV	JUD	PROF	POP
4.a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos	14.04 a 25.05	5	18	1	2	-	5	10
4.b) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança	09.04 a 25.05	7	24	-	16	-	3	5
4.c) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas	22.04 a 21.05	7	7	-	4	-	-	3
5) Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	26.05 a 14.06	1	2					
5.a) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas	14.04 a 22.05	7	32	-	17	-	10	5
5.b) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira	23.04 a 25.05	6	9	-	8	-	-	1
5.c) Subcomissão do Sistema Financeiro	09.04 a 24.05	7	36	-	11	1	8	16
6.a) Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica	22.04 a 25.05	5	24	-	5	-	3	16
6.b) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	13.04 a 23.05	11	65	4	13	-	-	48
6.c) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária	14.04 a 23.05	12	26	-	8	-	-	18
7.a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos	09.04 a 25.05	11	29	-	6	-	-	23

Comissão ou Subcomissão	Período (1987)*	Audiências	Participantes	Identificação dos participantes**				
				ANC	GOV	JUD	PROF	POP
7.b) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente	08.04 a 25.05	11	70	-	17	-	-	53
7.c) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias	09.04 a 25.05	9	105	-	10	-	-	95
8) Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	25.05 a 14.06	3	6	-	2	-	1	3
8.a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes	09.04 a 25.05	13	84	1	8	-	3	72
8.b) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	09.04 a 22.05	9	37	-	13	-	-	24
8.c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso	09.04 a 22.05	9	57	-	2	-	3	52

\* Foi descartada a data de instalação e eleição de presidente e vice-presidente, sendo considerada apenas a data da primeira reunião após a instalação da Comissão/Subcomissão.

\*\*Ver Nota de Rodapé nº 145.

Faz-se necessário tecer algumas considerações sobre os dados acima: a participação não foi uniforme entre os convidados em uma mesma Subcomissão, ou na mesma sessão, em relação ao tempo de fala, às questões colocadas pelos Constituintes ou às manifestações levadas às Subcomissões. Havia participações que se traduziam em manifestações de apreço à oportunidade de fala; outras, em apresentação de propostas, por vezes com sugestão de redação de dispositivos; em alguns casos, exposições gerais com delimitação dada pelas perguntas dos Constituintes; em outros, exposições com temas específicos. Nem todas as manifestações foram registradas nas atas das Subcomissões, como algumas realizadas fora de Brasília ou pequenas intervenções de participantes que não teriam sido previamente convidados.

Do total de participações na fase temática (887), 1,2% eram membros da ANC (11); 27% eram membros do governo (240); 1,3% eram membros do Poder Judiciário (12); 7,7% eram professores (69); e 62,4% eram da população em geral (554). Em números absolutos, a participação popular foi maioria nas audiências públicas.

É possível classificar, ainda que de forma precária, as Subcomissões em temáticas mais afetas ao cidadão ou de maior interesse institucional, a partir do impacto direto que o tema produza sobre o indivíduo ou sobre a organização e funcionamento das instituições do Estado. Ou, em outros termos, *temas de direitos* e *temas constitucionais clássicos*. Por esse critério, seria razoável encontrar maior participação popular (POP) em temas do primeiro grupo e maior participação de membros do Estado (ANC, GOV, JUD) em temas do segundo grupo. A participação de professores, considerada como técnica ou especializada, será avaliada de forma apartada, pois aponta para temas de natureza técnica e, por essa razão, pressupõe a necessidade de maior aprofundamento.

No grupo de *temas de direitos*, destaque-se a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias com o maior número de participantes em audiências públicas (105 pessoas), sendo 95 do povo (90,47%), e a Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, com a maior proporção de participação popular (91,22%). Na sequência, a Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes teve a participação popular de 85,71% dentre os convidados, seguida da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, com 79,31%, e da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, com 78,57%.

No grupo de *temas constitucionais clássicos* de organização do Estado, pode-se destacar a Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, com a maior participação popular (55,55%), formada por representantes de partidos políticos. A Subcomissão dos Estados ouviu o maior número de pessoas desse grupo (75 convidados), sendo 45,33% a participação popular. Destaque-se, ainda, a Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, com a menor participação popular: 1 (um) participante do povo dentre 9 convidados, sendo todos os demais do governo.

O maior número de professores participou da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, sendo 10 dos 32 participantes. Houve relevante participação de professores também na Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, sendo 5 dos 18 convidados, e na Subcomissão do Sistema Financeiro, sendo 8 de 36 convidados.

A maior participação de membros do Estado, e que superou o número da participação popular, ocorreu nas Subcomissões do segundo grupo em relação ao total de participantes: Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios (11 de 14); Subcomissão dos Municípios e Regiões (27 de 35); Subcomissão do Poder Legislativo (11 de 22); Subcomissão do Poder Executivo (6 de 10); e Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (16 de 24). A Subcomissão dos Estados equilibrou a participação de membros do Estado (32) com população em geral (34).

Os dados revelam a heterogeneidade dos participantes das audiências públicas. A partir da identificação dos participantes e por exclusão de outros grupos, o “povo” (coluna “POP”) representou pouco mais de 60% dos participantes, o que atesta uma significativa participação popular, e não técnica, nas audiências. Alguns temas, entretanto, primaram por convidados identificados a grupos específicos, de governo ou técnicos. Infere-se, portanto, que a fase temática – mais próxima à sociedade e mais aberta à participação direta – caracterizou-se pela abertura à manifestação popular, ainda que de modo heterogêneo em cada tema do projeto de Constituição.

A participação popular não implicava, necessariamente, em adoção das propostas apresentadas. Mas os debates dos Constituintes foram diretamente informados por essas manifestações. A tradução dessas participações nos Anteprojetos das Subcomissões Temáticas dependeu da dinâmica e das negociações dos membros de cada uma, bem como da atuação dos grupos de interesses externos à ANC. Carlos Eduardo Mosconi (PMDB/MG), Relator da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, comentou: “A Constituição não seria o que foi se não tivesse toda essa saudável confusão da primeira fase. Aí é que as discussões começaram, e as tendências dos diversos setores foram se colocando” (CARVALHO, 2017, p. 106).

### **3.3. As emendas populares**

As audiências públicas promoveram a participação mais intensa e mais próxima entre representados e representantes políticos. A participação tinha regras mais flexíveis, e por vezes a formalidade regimental foi superada pelo dinamismo social. A fase temática, portanto, caracterizou-se pela efervescência popular na “Casa do Povo”.

Outro é o cenário da participação popular pelas emendas populares, que possuía critérios mais rigorosos: uma proposta deveria ser subscrita por pelo menos trinta mil eleitores e

encaminhada à ANC. Além disso, cada cidadão poderia assinar até no máximo três propostas, e cada emenda deveria ter por responsável pelo menos três entidades da sociedade civil, que atestaria a idoneidade das assinaturas. Mas havia mais obstáculos para a mobilização e articulação da sociedade, como relata Michiles (1989, p. 95):

Na coleta de assinaturas tratava-se de vencer várias barreiras: o desconhecimento, pela população, desse novo instrumento de que dispunha; o descrédito da própria Constituinte, graças à divulgação tendenciosa que os meios de comunicação de massa faziam dos trabalhos até então realizados; a falta de confiança na possibilidade real de interferir, através de uma emenda popular, nesse processo e na própria solução dos problemas vividos pela população; as dificuldades financeiras enfrentadas pelas entidades promotoras para cobrir despesas desde impressão de formulários, tarifas postais, materiais de propaganda até gastos maiores como viagens, atos públicos etc.; a escassez de braços para coordenar a distribuição e arrecadação, na volta, dos papéis distribuídos a mil e um lugares.

Apesar dessas dificuldades comuns às campanhas, a mobilização social foi responsável pela previsão de participação popular por meio das emendas populares, como noticiou o *Jornal do Brasil* (RJ), em 22/04/1987 (ed. 00014, p. 3):

A primeira grande coleta de assinaturas para apresentação de um projeto de iniciativa popular à constituinte tem data certa para começar: 1º de maio, Dia do Trabalho, o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte distribuirá por todo país milhares de abaixo-assinados, com o objetivo de obter o apoio de 30 mil eleitores a uma proposta que regulamenta a participação popular no Legislativo e no Executivo. [...] A ideia do projeto é garantir, dentro da nova Constituição, normas e instrumentos que permitam aos cidadãos, sem a intermediação de deputados e senadores, propor leis e emendas constitucionais.

As emendas populares apresentadas na fase da Comissão de Sistematização<sup>148</sup> chegaram a 122<sup>149</sup>. Michiles, no entanto, adverte que “algumas dezenas, além das 122 noticiadas, percorreram esse Brasil afora” (MICHILES, 1989, p. 101-104).

---

<sup>148</sup> Foram sete etapas (Preliminar, Subcomissões temáticas, Comissões temáticas, Comissão de Sistematização, Plenário, Comissão de Redação e Epílogo), que se desdobravam em 27 fases (sendo duas na etapa preliminar). A referência das etapas e fases encontra-se em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/o-processo-constituente](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/o-processo-constituente). Disponível em 24 out. 2019.

<sup>149</sup> Emendas disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-de-plenario-e-populares](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-de-plenario-e-populares). Acesso em 28 ago. 2019.

Das 122 emendas populares, 83 atenderam às exigências regimentais, que contou com a assinatura de 10.517.176 cidadãos, e que foram objeto de defesa em Plenário por representantes signatários, em 26 de agosto a 4 de setembro de 1987. Essas emendas versavam sobre os mais variados temas, desde reforma agrária até a prática da mediunidade. Delas, duas (Emendas 21 e 22) tratam de participação popular, e três (Emendas 88, 100 e 118) versam sobre representação política (Diretas Já, eleição para o Presidente da República e voto proporcional).

As audiências públicas nessa fase eram objetivas, pois tratavam da defesa de uma proposta já apresentada por escrito com um ou mais oradores a defender a emenda popular. Entretanto, como registraram os Anais dessas reuniões, o Plenário estivera vazio: àquela altura a maior parte dos Constituintes elaboravam suas emendas à fase plenária. Ainda que a audiência não estivesse em sua maioria presente, a construção da representação política – a despeito da ausência de grande parte dos representantes políticos – também permeou algumas das manifestações, que se destacam a seguir.

Pela proposta de participação popular, falou primeiramente o professor Dalmo de Abreu Dallari. Em suma, sustentou que a participação popular, via referendo, não diminuía, mas aumentava “a autoridade do Parlamento em decorrência da presença maior do povo e da certeza de maior autenticidade nas decisões”.<sup>150</sup> Em aparte, o Constituinte Virgílio Guimarães destacou que alguns constituintes questionavam eventual submissão da nova Constituição a plebiscito ou referendo, sob o argumento de que a legitimidade e a soberania da Assembleia Nacional Constituinte poderiam ser questionadas. A questão da soberania, então levantada, foi objeto de manifestação do Constituinte José Paulo Bisol, que fora Relator da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Ele recordou o texto daquela Comissão, que não prosperou na fase seguinte:

Onde estão os conceitos de soberania? É verdade que no parágrafo único do art. 1º do Substitutivo voltamos ao conceito tradicional: "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido". Tomemos o conceito apenas na sua dimensão genética. O povo é a fonte do poder, mas não é o poder, nem exerce o poder. Deus do céu! O que nos conta a História do Brasil sobre esse conceito lindo "Todo poder emana do povo"? A História do Brasil – para ser sintético, já que se gosta tanto de síntese – mostra que esse conceito é o mais triste dos conceitos constitucionais jamais elaborados, porque ele é a justificação ideológica dos golpes de Estado. Sr. Presidente, nós insistíamos na soberania do povo, e no nosso texto definíamos essa soberania como um pertencimento da sociedade civil. E

---

<sup>150</sup> Ata da 15ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, realizada em 1º de setembro de 1987.

definíamos a soberania de tal forma, que colocávamos em termos exigentes a legitimidade do poder. Só pelas formas de manifestação da vontade do povo previstas nesta Constituição é lícito assumir, organizar e exercer os poderes de Estado. Este texto, do ponto de vista da eficácia da normatividade - perdoem-me a modéstia -, é mil vezes superior ao texto demagógico e genético da emanção do poder<sup>151</sup>.

Na sequência, o senhor José Gomes Pimenta, operário da construção civil e em nome do Comitê Pró-Participação na Constituinte dos Movimentos Populares de Minas Gerais<sup>152</sup>, manifestou-se. Em sua fala, Pimenta sintetizou a relação entre a representação política e a participação popular direta à época:

O sentido que estamos impondo à iniciativa de participação popular é o de fortalecer as instituições brasileiras, ajudar o Congresso Nacional, bem como os Legislativos estaduais a readquirirem suas prerrogativas. O povo, na sua participação, não quer intrometer-se nos assuntos maiores, que pertencem aos legisladores; queremos ser fonte de alimentação destes, para que possamos realmente ter força nas nossas comunidades, fortalecendo, inclusive, as decisões dos legisladores, dos representantes políticos. Não queremos assumir lideranças políticas, queremos contribuir com nossa força de trabalho, com nossa inteligência, com nossas organizações para o fortalecimento das instituições democráticas<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Ata da 15ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, realizada em 1º de setembro de 1987.

<sup>152</sup> O Constituinte Virgílio Guimarães apresentou-o, em seguida: “Companheiro Dazinho, antes de mais nada, desejo esclarecer aos companheiros aqui presentes que poucas pessoas neste País, têm tanta autoridade moral para falar sobre o parlamento, sobre as prerrogativas das instituições democráticas quanto o orador. Para aqueles que não o conhecem, Dazinho é mineiro da mina de Morro Velho, em Nova Lima, onde foi líder operário. Por sua liderança junto aos mineiros - ele fez, inclusive, a memorável Marcha de Nova Lima sobre Belo Horizonte - foi eleito Deputado Estadual em 1962. Mas teve mandato curto, porque foi o primeiro cassado no Brasil. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais, antes mesmo da decretação dos atos institucionais pelos generais, talvez no momento mais baixo de todo o Legislativo brasileiro, tomou a iniciativa de cassar o mandato de Dazinho, que em nenhum momento abandonou o fundo da mina para exercê-lo. Por isso foi cassado, passando anos nos cárceres da ditadura. Hoje, S. S.a se apresenta aqui como operário da construção civil. E é verdade. Deixou de ser mineiro, tornando-se operário da construção civil, porque cassado seu direito de estar presente na mina, com seus companheiros. Sustentou essa luta. E, neste momento, companheiro Dazinho, ganham mais força suas palavras quando se refere ao Legislativo, por saber muito bem o que é um Legislativo amesquinhado, cabisbaixo diante de generais e de outras forças, como o poder econômico - às vezes não tão visíveis quanto os generais. Ao apresentar aqui a proposta de fortalecimento do Legislativo, ao lado do fortalecimento da iniciativa e da soberania popular, ela ganha força muito maior partindo de quem parte, de um companheiro que manteve e mantém a dignidade e a luta até hoje, apesar da idade, apesar das perseguições, apesar das torturas, apesar dos problemas que o Companheiro e sua família viveram, mantendo viva a chama, viajando por todo o interior do Estado, fazendo um trabalho de formação política junto às comunidades da Igreja, trabalho que repercute em todo o Estado de Minas Gerais”. Ata da 15ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, realizada em 1º de setembro de 1987.

<sup>153</sup> Ata da 15ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, realizada em 1º de setembro de 1987.

Das 83 emendas populares que venceram os requisitos regimentais, 27 foram aprovadas por unanimidade no âmbito da Comissão de Sistematização<sup>154</sup>. Algumas dessas propostas repetiam, em sua essência, dispositivos já apresentados pelas Subcomissões. Possivelmente, a apresentação via emenda ungiu o conteúdo de legitimidade popular, bem como forçava a apreciação da proposta pelo Plenário, de modo a assegurar que seu conteúdo não restasse superado em alguma etapa anterior.

Das 27 emendas populares aprovadas, 4 delas foram acatadas em seu inteiro teor, atravessaram as fases seguintes à Comissão de Sistematização (Substitutivo 1 e Substitutivo 2; e depois na fase de Plenário: Projeto A, Projeto B, Projeto C, Projeto D) e compuseram o texto constitucional promulgado: a Emenda 29, que versava sobre a competência estadual para legislar sobre criação de municípios e a consulta prévia às populações afetadas (37.400 assinaturas); a Emenda 57, que tratava da competência do Supremo Tribunal Federal e dos legitimados em ajuizar ação de inconstitucionalidade (39.600 assinaturas); a Emenda 88, que materializava a Campanha das Diretas Já, com voto direto, secreto e universal para Presidente e Vice-Presidente da República (49.178 assinaturas); e a Emenda 100, que fixava o dia 15 de novembro de 1989 como a data para as eleições diretas (96.863 assinaturas).

Foram parcialmente acatadas, em maior ou menor extensão, 9 emendas: Emenda 46, que previa imposto único sobre minerais (31.239 assinatura); Emenda 89, que dispunha sobre a desapropriação urbana ou rural mediante indenização e usucapião (33.033 assinaturas); Emenda 91, que pretendia democratizar os meios de comunicação e criou o Conselho Nacional de Comunicação (32.420 assinaturas); Emenda 96, que versava sobre direitos das crianças e dos adolescentes, e previu o contraditório e a ampla defesa em caso de infração penal (71.058 assinaturas); Emenda 101, que dispunha sobre a aposentadoria dos trabalhadores, e fixou as idades para aposentadoria (32.475 assinaturas); Emenda 102, que tratava da criação do juizado de instrução, e determinou que a prisão somente seria em caso de flagrante delito ou ordem escrita de juiz (39.247 assinaturas); Emenda 105, sobre aposentadoria do trabalhador rural, e que previu a pensão por morte (31.500 assinaturas); Emenda 118, que tratou do voto proporcional (32.625

---

<sup>154</sup> As emendas populares aprovadas foram as de nº 29/87, 46/87, 57/87, 72/87, 84/87, 85/87, 86/87, 88/87, 89/87, 91/87, 93/87, 95/87, 96/87, 98/87, 100/87, 101/87, 102/87, 105/87, 110/87, 111/87, 113/87, 115/87, 116/87, 117/87, 118/87, 119/87 e 122/87. Dentre elas, a manutenção da censura a espetáculos e diversões públicas, a cargo do Departamento de Polícia Federal (PE 84/87). Curiosamente, o texto da emenda não consta em nenhum Substitutivo da Comissão de Sistematização que foi à votação no Plenário.

assinaturas); e Emenda 119, que dispôs sobre o monopólio estatal do petróleo, mas não foi acatado o monopólio para as telecomunicações (53.334 assinaturas).

Duas das emendas populares, que não foram acatadas pela Comissão de Sistematização, foram recebidas em fase posterior, no chamado “Projeto B”, de 05/07/1988 (Plenário, início do 2º turno): a Emenda 86, que dispunha sobre os direitos de pessoas com deficiência (32.899 assinaturas) e a Emenda 110, que excluiu a proibição de atividades de intermediação de mão de obra (36.441 assinaturas).

A Emenda 86 apresentava uma síntese de dispositivos que foram apresentadas inicialmente na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, e que não lograram êxito a partir da Comissão da Ordem Social. O teor dos dispositivos acolhidos trata da proibição de diferenças salariais por discriminação de pessoas com deficiência e o livre acesso a edifícios e transportes coletivos adaptados. A Emenda 110 conseguiu excluir a previsão de intermediação remunerada de mão de obra permanente<sup>155</sup>.

Cabe mencionar, ainda, as 39 emendas que não cumpriram com os requisitos formais, mas que recebeu subscrição de algum constituinte, o que permitiu a discussão da proposição em plenário. Dessas, doze (Emendas 02, 16, 28, 30, 41, 73, 74, 104, 106, 107, 114 e 120) foram total ou parcialmente acatadas ou contempladas. Algumas delas, inclusive, foram recuperadas em fases posteriores à Comissão de Sistematização. Elas trataram de censura, garantia de direitos fundamentais e à cidadania, saneamento básico, direitos do trabalhador, populações negras, participação de municípios da distribuição de receitas, perda de mandato de governador e prefeito, direito dos empregados domésticos e monopólio estatal do petróleo, seus derivados e do gás natural.

**Tabela 2. Emendas populares aceitas**

<b>Número</b>	<b>Data</b>	<b>Entidades responsáveis</b>	<b>Assunto</b>	<b>Assinaturas</b>	<b>Subscrita</b>	<b>Apoiada</b>
PE 001	15-07-88	Comissão Nacional Criança e Constituinte - Brasília-DF	Direitos das Crianças	1200000	Nilson Gibson	

<sup>155</sup> O dispositivo excluído do projeto da Comissão de Sistematização e que não prosperou a partir do Projeto B foi o seguinte: “Art. 7º, §3º. É proibida a intermediação remunerada de mão-de-obra permanente, ainda que mediante locação, salvo os casos previstos em lei”.

PE 002	15-07-88	Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos e Diversões no Estado de São Paulo – SP; Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais - Brasília-DF; Conselho Nacional de Direito Autorial	Censura	30000	José Genuíno	
PE 003	15-07-88	Antonio Filgueira Fortuna - Caminho de Areia-BA	Delegacia de Defesa dos Direitos do Cidadão	30000	Manoel Castro	
PE 005	24-07-88	Colégio dos Jesuítas de Juiz de Fora -MG	Educação	3785	Nélio Reis	
PE 006	24-07-88	Câmara Municipal de Cuiabá-MT	Direitos Humanos - currículo escolar	32406	Aluizio Campos	
PE 015	04-08-88	Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro-RJ; Cáritas Arquidiocese do Rio de Janeiro-RJ; Imperial Irmandade de Nossa Senhora da Glória do Outeiro-RJ	Serviço público	15672	Roberto D'Ávila	
PE 016	04-08-88	Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro-RJ; Cáritas Arquidiocese do Rio de Janeiro-RJ; Imperial Irmandade de Nossa Senhora da Glória do Outeiro-RJ	Garantia dos direitos do homem e da mulher	7956	Roberto D'Ávila	
PE 017	04-08-88	Instituto Brasileiro de Medicina Natural - Belo Horizonte-MG; Diretório Acadêmico João Ladeira de Sena - Belo Horizonte-MG; Diretório Acadêmico do Instituto de Ciências Biológicas - Belo Horizonte-MG	Ecologia e Medicina Natural	3252	Ronan Tito	
PE 028	10-08-88	Associação dos Servidores do Mobral - Fundação Educar - Rio de Janeiro-RJ	Educação de jovens e adultos	15250	Nelson Carneiro	

PE 030	11-08-88	Associação de Moradores dos Parques Residenciais - Ponta Negra/Alagamar - Natal-RN; Clube de Mães Guiomar Ramos - Natal-RN; Centro Sócio-cultural e Desportivo Pauferrense - Natal-RN	Direito à cidadania	3134	Flávio Rocha	
PE 031	11-08-88	Associação de Moradores dos Parques Residenciais - Ponta Negra/Alagamar - Natal-RN; Clube de Mães Guiomar Ramos - Natal-RN; Centro Sócio-cultural e Desportivo Pauferrense - Natal-RN	Concurso público	2953	Flávio Rocha	Nilson Gibson
PE 034	11-08-88	Associação dos Industriários Aposentados e Pensionistas de Volta Redonda-RJ; Associação dos Moradores e Amigos do Bairro Sessenta - Volta Redonda-RJ; União Hospitalar Gratuita (UHG) - Volta Redonda-RJ	Proventos de aposentadoria	19680	Nelson Carneiro	Luis Salomão; Cunha Bueno
PE 041	12-08-88	Federação Municipal das Associações de Bairro de Duque de Caxias (MUB)-RJ; Federação Municipal das Associações de Moradores de São João do Meriti (ABM)-RJ; Centro Comunitário da Área do Jardim Guandu - Rio de Janeiro-RJ	Saneamento básico	5502	Lysâneas Maciel	Benedita da Silva; Ana Maria Rattes; Luis Salomão; Nilson Gibson; 2 entidades
PE 044	12-08-88	Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção de Duque de Caxias-RJ; Associação Comercial e Industrial de Duque de Caxias-RJ	Municípios - indenização por extração de petróleo	2000	Vivaldo Barbosa	Nilson Gibson; Cunha Bueno
PE 048	12-08-88	Federação nacional dos Engenheiros (FNE) - Brasília-DF; Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica Industrial (ABIPTI) - Brasília-DF; Coordenação Nacional dos Geólogos (CONAGE) - Brasília-DF	Ciência, tecnologia e comunicação	14717	Lysâneas Maciel	

PE 058	12-08-88	Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) - Salvador-BA Movimento Negro Unificado (MNU) - Brasília-DF; Comissão de Justiça e Paz de Salvador-BA	Escolas comunitárias	23042	Cristina Tavares, Manoel Castro	
PE 069	12-08-88	Associação de Pais e Mestres Escola Municipal de Educação Especial Marly Buissa Chiedde - São Bernardo do Campo-SP; Lions Clube de São Bernardo do Campo-SP; Rudge Ramos - São Bernardo do Campo-SP; Associação Lar Menino Jesus - Santo André-SP	Excepcionais	20000	Miro Teixeira, Nelson Carneiro	Tito Costa; mais 65 constituintes
PE 073	13-08-88	Movimento de Luta Pró-Creche - Belo Horizonte-MG; Associação de Apoio a Creche Comunitária Casa da Vovó - Belo Horizonte-MG; Fundação Fé e Alegria do Brasil - São Paulo-SP	Direito a creche	18258	Ronan Tito	Cunha Bueno
PE 074	13-08-88	Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) - Patos de Minas-MG; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Extração do Ferro e Metais Básicos e de Minerais Não-Metálicos de Patos de Minas (METABASE)-MG; Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Cerrado - Patos de Minas-MG	Direito do trabalhador	13549	Ronan Tito	2 entidades
PE 075	13-08-88	Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) - Patos de Minas-MG; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Extração do Ferro e Metais Básicos e de Minerais Não-Metálicos de Patos de Minas (METABASE)-MG; Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Cerrado – Patos de Minas-MG	Judiciário - independência, autonomia e federalização	12989	Ronan Tito	

PE 076	13-08-88	Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) - Patos e Minas-MG; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Extração do Ferro e Metais Básicos e de Minerais Não-Metálicos e Patos e Minas (METABASE)-MG; Associação dos Pequenos Produtores Rurais e Cerrado – Patos de Minas-MG	Reforma Agrária e política agrícola	12931	Ronan Tito	
PE 078	13-08-88	Seicho-No-Ie para a América Latina - São Paulo-SP; Seicho-No-Ie do Brasil - São Paulo-SP; Cardeal Arcebispo de São Paulo-SP	Proteção à vida desde a concepção	36054	Nilson Gibson	
PE 079	13-08-88	Associação dos Professores de Estabelecimentos Oficiais do Ceará (APEOC) - Fortaleza-CE; Associação dos Servidores da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (ASSEEC) - Fortaleza-CE; Associação dos Supervisores de Educação do Ceará (ASSECE) - Fortaleza-CE	Serviço público estadual	11741	Cid Sabóia de Carvalho	3 entidades
PE 081	13-08-88	Associação de Arte-Educadores do Estado de São Paulo (AESP)-SP; Associação Nordestina de Arte-Educadores (ANARTE) - João Pessoa-PB; Associação de Arte-Educadores do Distrito Federal (AsAE/DF) - Brasília-DF	Princípios e garantias relativos à arte	5981	Hermes Zanetti	10 entidades
PE 090	13-08-88	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM)-SP; Associação dos Pensionistas do IPREM (APIPREM)-SP; Associação dos Contadores do Município de São Paulo (ACMSP)-SP	Previdência social dos servidores públicos	25000	Fausto Rocha	Francisco Amaral; Cunha Bueno; 1 entidade
PE 092	13-08-88	Conselho Regional de Psicologia da 5ª Região (CRP-5) - Rio de Janeiro-RJ; Associação Brasileira de Psicologia Aplicada - Rio de Janeiro-RJ; Associação Brasileira de	Criação do Conselho Comunitário de Saúde (municipais)	1540	José Costa	3 entidades

		Psicologia (ABP) - Rio de Janeiro-RJ				
PE 094	13-08-88	Associação dos Escrivães de Polícia do Estado de São Paulo-SP; Associação dos Papiloscopistas Policiais do Estado de São Paulo-SP; Associação dos Investigadores de Polícia do Estado de São Paulo-SP	Polícias civis	2366	Hélio Rosas	6 entidades
PE 097	13-08-88	Associação dos Professores Licenciados da Bahia - Salvador-BA; Associação Beneficente e Cultural de Polícia Civil da Bahia - Salvador-BA; Sindicato dos Jornalistas Profissionais no estado da Bahia (SINJORBA) - Salvador-BA	Forças policiais e corpos de bombeiros	23370	Celso Dourado	
PE 099	13-08-88	Sociedade Beneficente de Estudos de Filosofia (SBEF) - Brasília-DF; União Cívica Feminina Paranaense - Curitiba-PR; Associação de Antigos Alunos de Educandários Jesuítas (ASIA) - São Paulo-SP	Família	5016	Nilson Gibson	
PE 103	13-08-88	Federação Nacional dos Empregados Vendedores e Viajantes do Comércio, Propagandistas-vendedores e Vendedores Farmacêuticos - Rio de Janeiro-RJ; Sindicato dos Empregados Vendedores e Viajantes do Comércio no Estado de São Paulo (SEVVCESP)-SP; Sindicato dos Empregados Vendedores e Viajantes do Comércio no Estado do Rio de Janeiro (SEVVCERJ)-RJ	Organização sindical	17185	Vilson Sousa	1 entidade
PE 104	13-08-88	Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CEB) - Brasília-DF; Associação Cultural Zumbi - Maceió-AL;	Populações negras	2074	Carlos Alberto Caó	

		Associação José do Patrocínio - Belo Horizonte-MG				
PE 106	13-08-88	Associação dos Prefeitos de São Paulo (APESP)-SP; Associação Paulista dos Municípios (APM)-SP; União dos Vereadores Brasileiros (UVB) - Porto Alegre-RS	Participação dos municípios da distribuição das receitas	10000	Francisco Amaral	1 entidade
PE 107	13-08-88	Associação dos Prefeitos de São Paulo (APESP)-SP; Associação Paulista dos Municípios (APM)-SP; União dos Vereadores Brasileiros (UVB) - Porto Alegre-RS	Perda de mandato de governador e prefeito	10000	Francisco Amaral	
PE 108	13-08-88	Associação dos Prefeitos de São Paulo (APESP)-SP; Associação Paulista dos Municípios (APM)-SP; União dos Vereadores Brasileiros (UVB) - Porto Alegre-RS	Reeleição dos membros do Poder Executivo	10000	Francisco Amaral	1 entidade
PE 109	13-08-88	Cooperativa Mista dos Trabalhadores da Grande São Paulo-SP; Federação das Sociedades Amigos de Bairro - Osasco-SP União dos Aposentados de Osasco-SP	Transporte coletivo	25000	Augusto Carvalho	2 entidades
PE 112	13-08-88	Associação Brasileira de Terapeutas Naturais (ABNT) - Belo Horizonte-MG; Federação Nacional de Associações de Medicinas Alternativas Naturais (FENAMAN) - Belo Horizonte-MG; Fundação Cultural do Distrito Federal (FCDF)-Brasília-DF	Terapias e métodos alternativos de assistência à saúde	14040	Ivo Lech	71 constituintes 17 entidades

PE 114	13-08-88	Associação Profissional dos Empregados Domésticos de São Paulo-SP; Associação Profissional dos Empregados Domésticos de Santa Catarina - Florianópolis-SC; Associação Profissional dos Empregados Domésticos de Uberlândia-MG	Direitos dos empregados domésticos	10402	Nelson Carneiro	
PE 120	13-08-88	Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Refinação e Destilação de Petróleo no Estado do Paraná e Santa Catarina (SINDIPETRO-PR/SC) - Curitiba-PR; Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Destilação e Refinação de Petróleo de Campinas e Paulínea (SINDIPETRO-Campinas/Paulínea)-SP; Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Refinação e Destilação de Petróleo de São José dos Campos (SINDIPETRO-São José dos Campos)-SP	Monopólio estatal de petróleo e seus derivados e do gás natural	11782	Nilson Gibson	José Genoíno ; Plínio de Arruda Sampaio; 1 entidade
PE 121	13-08-88	Diretório Central dos Estudantes da Fundação Universidade de Caxias do Sul-RS; Associação dos Funcionários da Fundação Universidade de Caxias do Sul-RS; Sindicato dos Professores de Caxias do Sul-RS	Ensino público gratuito	8545	Nilson Gibson	José Genoíno; 2 entidades

O recurso da emenda popular foi mais uma forma de participação direta consoante a atuação dos representantes políticos, que exigiu dos grupos organizados permanente mobilização, empenho e “acompanhamento persistente”, como relatou Michiles (1989, p. 98-99):

O prazo limite da entrega das emendas populares tinha sido fixado para o dia 13 de agosto de 1987. Só que muitas entidades, convocadas para as audiências durante os trabalhos das subcomissões, sabidamente aproveitaram para, já nesse momento, interferir na formação de opinião dos constituintes. Apresentaram em forma discursiva o mesmo conteúdo que figuraria, em seguida, nas emendas populares, desde essa época praticamente redigidos [Nota de rodapé:] Conselhos instruindo as entidades no sentido de não deixarem escapar essa oportunidade fizeram parte do boletim “Como Usar a Emenda Popular”, preparado pelos plenários pró-participação popular na Constituinte e distribuído

largamente. [...] É bem verdade que os resultados dessa longa persistência, exercitada por um bom número de fóruns e entidades presentes e atuantes junto aos constituintes, desde os trabalhos da subcomissão até as votações em plenário, foram mais ou menos compensadores, dependendo do tema e da emenda.

Michiles destaca a expressividade da representatividade eleitoral das assinaturas coletadas, que representou de 10% a 12% do colégio eleitoral. Além das dificuldades referentes à coleta, ao financiamento (correio, impressão de formulários e textos explicativos), distâncias, falta de acesso, o autor destacou que a assinatura não representava o autógrafo do eleitor, mas a transcrição dos dados do título de eleitor, que não era comumente portado pelo seu titular, o que ensejou “propagandas precárias [...] sem um significativo respaldo da imprensa oficial” promovidas pelas entidades (MICHILES, 1989, p. 105-106).

Em relação às assinaturas, o então assessor da Secretaria-geral da Câmara dos Deputados, Mozart Vianna, revelou a impossibilidade de se verificarem as 30 mil assinaturas exigidas pelo RIANC:

Era impossível conferir. Não tinha estrutura para isso. Como saber se tinham 30 mil assinaturas, se eram válidas, se não eram repetidas, se não foram falsificadas? Impossível. Mas vale frisar que foi a primeira Constituição brasileira que teve a participação popular direta. Houve aquela participação de milhares de pessoas que vinham no dia a dia, cidadãos e entidades. Foram estimadas 10 mil pessoas por dia circulando por lá (CARVALHO, 2017, p. 328).

Outro requisito exigido pelo RIANC era o apoio de, no mínimo, três entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, para se responsabilizarem pelas emendas e idoneidade das assinaturas. As entidades que fizeram esse papel e que promoveram a coleta de assinaturas foram distribuídas em cinco grupos por Michiles (1989, p 108): i) entidades sindicais, associações profissionais, técnicas, científicas ou acadêmicas; ii) entidades religiosas; iii) entidades patronais ou empresarias; iv) entidades civis (defesa dos direitos humanos, consumidor, de minorias, de mulheres, de associações de moradores, entidades estudantis etc.); e v) instâncias ou entidades ligadas aos poderes Executivo ou Legislativo (associações de municípios, Câmara dos Vereadores, assembleias legislativas, prefeituras etc.).

Michiles (1989, p. 108-109) destaca que as principais entidades que tiveram o melhor desempenho relativo foram as entidades religiosas (25 entidades, com mais de 4 milhões e meio de assinaturas para 22 emendas, com 16 emendas que cumpriram os requisitos regimentais); as entidades patronais, com o segundo melhor desempenho relativo (40 entidades, com quase 3

milhões de assinaturas para 20 emendas, sendo 19 conforme os requisitos regimentais); e as entidades sindicais, profissionais, acadêmicas, técnicas e científicas, com desempenho relativo menor que as anteriores, mas com maior número de emendas e de assinaturas (121 entidades, com pouco mais de 6 milhões de assinaturas para 62 emendas, sendo que 41 delas atenderam os requisitos do RIANC)<sup>156</sup>.

Ao lado das entidades civis há de se destacar o papel dos partidos políticos, que não poderiam ser proponentes de emendas populares (uma vez que suas bancadas na ANC poderiam fazê-lo), mas que preenchiam o requisito de “entidade legalmente constituída” para preencher o requisito do mínimo de três entidades a serem responsáveis pelas propostas e assinaturas. Esse papel foi realizado pelo PV, PT e Partido Humanista; outros, como o PCdoB, PDT e setores do PMDB, embora não se colocassem como entidade responsável, auxiliou na busca por associações, federações e sindicatos que apoiassem as emendas ideologicamente afins (MICHILES, 1989, p. 106).

Os partidos políticos teriam como papel “recolher ideias convergentes sobre modelos de Estado e propostas de governo e enunciá-las de modo coeso, em programas de ação política aptos a orientar a ação dos seus membros”, do modo a canalizar, de forma organizada, a vontade popular para as decisões de governo, segundo Felipe Basile (DANTAS, 2008, p. 14). O autor ressalta que a rejeição dos partidos políticos suprimiria a possibilidade de reforma pela via institucional, e a promoção da representatividade partidária se dá “quanto mais forem permeáveis à participação dos cidadãos na formulação de seus programas e nas suas instâncias decisórias” (DANTAS, 2008, p. 34).

Nesse sentido, a atuação dos partidos políticos nas emendas populares levadas à Constituinte é exemplo de que a democracia participativa e a democracia representativa são complementares. Luis Felipe Miguel reforça a tese: ao analisar o modelo de democracia participativa de Carole Pateman (*Participação e Teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra,

---

<sup>156</sup> “As organizações da base da Igreja [especialmente católica] mais engajadas na luta social assumiram, quase sempre, no trabalho de coleta de assinaturas, emendas propostas por organizações sindicais, como a dos direitos dos trabalhadores, da reforma agrária, da reforma urbana. [...]. O fato de as entidades patronais e empresariais terem apresentado um bom desempenho, mas não tão intenso quanto o das entidades sindicais, profissionais, acadêmicas e religiosas, no seu conjunto, não significa que esse setor tenha sido mens influente no processo de elaboração da Constituinte. Sabemos que os setores empresariais, tanto rurais quanto urbanos, mobilizaram uma grande quantidade de recursos econômicos e políticos voltados para a eleição da Constituinte. Diversos parlamentares eleitos são empresários ou estão defendendo seus interesses”. (MICHILES, 1989, p. 115-116).

1992), ele afirma que “a participação de base não é um substituto à representação política”, mas que, ao contrário, “entre suas funções está o aprimoramento das instituições representativas”, pois a maior participação dos representados em níveis micro (comunidade, bairro, locais de trabalho etc.) promove a educação política – e, assim, “a maior controle das pessoas sobre a própria vida quanto à ampliação de seu entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade”, o que desaguaria, por fim, em “uma capacidade maior de interlocução com seus representantes políticos e de fiscalização de seus atos. Isto é, a *accountability* [...]” (MIGUEL, 2017, p. 88-89).

Miguel frisa que a participação é efetiva quando existe o “poder decisório final”, e não uma “pseudoparticipação” por meio de consulta, “em que as resoluções tomadas coletivamente são depois revisadas por um indivíduo ou por outro grupo” (MIGUEL, 2017, p. 90). A participação de que trata Miguel é do “cidadão comum”, e não a de outra instância de representação (2017, p. 96). Entretanto, o que ocorreu no período das emendas populares da Constituinte, regimentalmente, foi a necessária participação de outras instâncias de representação, mas exercida pelas próprias organizações sociais formadas por cidadãos (em relação à representação política, instituída por meio das eleições institucionais e formada pelos políticos eleitos). O “acompanhamento persistente”, de que tratou Michiles, é o exercício da participação ativa – ainda que via entidades e associações, que canalizavam a atuação dos representados – quando a decisão final não é tomada diretamente pelos representados, como foi o caso da Constituinte de 1987-1988<sup>157</sup> –, e que poderia mitigar, em alguma medida, o risco de a participação reduzir-se a um instrumento de pseudodemocracia<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> É desejável que esse acompanhamento ativo também seja realizado pela mídia, como ilustra a reportagem do Correio Braziliense, de 5 de julho de 1987, intitulada “Onze constituintes nunca deram uma sugestão”: “Quando por todo o País circulam textos de emendas constitucionais, em busca das 30 mil assinaturas que têm o condão de levá-las ao plenário, e pelo menos dois milhares de lobistas cruzam-se pelos corredores do Congresso Nacional, era de supor que tivéssemos ali 559 políticos interessados em deixar sua marca na nova Carta – ou, pelo menos, em defender os pontos de vista que compõem seus compromissos de campanha”. Correio Braziliense, *Política*, de 05/07/1987, p. 5. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186942/262104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 24 out. 2019.

<sup>158</sup> “Se há necessidade de representação, como há em sociedades como as contemporâneas, é a capacidade de supervisão permanente dos representados sobre os representantes que indica a qualidade democrática dessa representação” (MIGUEL, 2017, p. 102).

## CAPÍTULO 4 – OS VENCEDORES

*É assim que se constrói uma nacionalidade, é assim que se organiza um povo: deixando que ele decida, faça, vigie e construa. Porque é 'em fazendo que o povo faz a si mesmo' - a si mesmo e a dignidade de cada um de nós.*

(Constituinte Paulo Bisol.

Ata da 15ª reunião ordinária da Comissão de Sistematização, em 1º/09/1987)

Como identificar vencedores de um jogo concebido durante sua própria realização? A Constituinte de 1987-1988 experimentou diversas formas de legitimar-se ao longo de seu processo diante do clamor popular pela abertura democrática. Mas qual o alcance do jogo democrático? A participação popular, sem dúvida, foi vista como a fórmula de remediar uma Assembleia Nacional Constituinte não exclusiva. Essa participação visava, principalmente, presentificar o detentor da soberania, o povo, mote recorrente nos anais da ANC. Torná-lo presente: o povo, “o grande ausente”<sup>159</sup>, agora figurava como personagem concreto de sua (C)constituição.

O povo, como já indicado, não significava uma massa amorfa e homogênea, mas pessoas de diversas orientações ideológicas, políticas, religiosas, com interesses igualmente diversos, cujos contextos compunham os vários *Brasis* nem sempre representados fidedignamente pelos constituintes. O povo apresentava-se heterogêneo, complexo, difícil de ser atendido em todas as suas reivindicações utópicas, conflitantes, contraditórias. A Constituinte revelou a diversidade do povo, até então tratado pelo regime autoritário de forma simplificada – e, portanto, irrealista –, como coletividade, no limite, dualista (aqueles que amavam o Brasil e aqueles que deveriam deixá-lo, como pregado pelo regime autoritário).

---

<sup>159</sup> “Mas vamos chegar a um acordo porque, na verdade, o povo tem sido o grande ausente, o Parlamentar se desvincula do eleitor depois de eleito. E um homem como o Constituinte Afonso Arinos, com a notável experiência e cultura que tem, disse assim: “Não, Deputado, a nossa divergência é que V. Exª não está se preocupando com a representatividade, mas apenas com a participação popular”. Ele distinguiu assim a minha opinião. Na verdade. A nossa função é uma das funções do poder popular, e não é a única e talvez nem seja a mais importante atividade parlamentar.” (Lysâneas Maciel - PDT/RJ. Ata da 12ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, realizada em 13 de maio de 1987).

Esse “novo” povo que se apresentava e se fazia presente aprendeu a jogar segundo as regras institucionais do jogo constituinte. Atravessam, ao longo dos vinte meses de elaboração da Constituição de 1988, cidadãos convidados às audiências, cidadãos que se fizeram ouvir, ainda que sem convite; cidadãos cujo título social pesava sobre a opinião dos seus pares, cidadãos cuja luta social assegurava lugar nas negociações; cidadãos que se mobilizaram para atender aos requisitos formais das emendas, cidadãos que atuaram em paralelo aos registros oficiais. E não somente cidadãos, mas – e principalmente – grupos de interesses, como restou evidenciado nas fontes consultadas.

Embora não seja o escopo deste trabalho, cabe comentar a esse respeito que a presença de lobbies é recorrentemente citada pelos atores da Constituinte entrevistados por Carvalho (2017): de servidores públicos (p. 76), de hospitais psiquiátricos (p. 107), de juízes, polícia militar, Supremo Tribunal Federal, militares, Igreja (p. 127), do Serviço Nacional de Informações (SNI) (p. 229), Forças Armadas (p. 250), da Petrobras (p. 278), órgãos do ensino público e privado (p. 279), Sistema S (p. 280), engenheiros, geólogos, agrônomos, homossexuais (p.289), procuradores da República (p. 292), indígenas, Ministério Público, polícia civil, Banco do Brasil (p. 304-305), Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT (p. 335), Central Única dos Trabalhadores (CUT) (p. 347), banqueiros, mineração (p. 403).

Oscar Corrêa Júnior (PFL/MG), presidente da Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, ressaltou o papel dos lobbies na ANC: “[...] A decisão política foi dentro da Constituinte, mas não necessariamente toda a formulação. Não vamos ser românticos. Se há uma coisa que funcionou tanto pra A quanto pra B, C e D foram os lobbies. Pesaram muito”.

Este capítulo trata de como os representantes políticos atuaram após a fase das audiências públicas – qual foi o peso das contribuições dos participantes para a elaboração dos Anteprojetos da fase temática. Os acertos finais foram realizados a partir dos acordos possíveis, dentro de um espaço de tempo pequeno, cercados de grupos de pressão que não atuaram necessariamente na fase de audiências públicas, mas que poderiam atuar institucional e diretamente por meio de emendas populares.

#### **4.1. Os acertos finais**

Os Anteprojetos das Subcomissões variavam em extensão, abrangência e técnica legislativa. Todos foram entregues dentro do prazo regimental, com aprovação de seus membros.

Dentre os Anteprojetos das Comissões Temáticas, houve uma exceção: a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação encaminhou o Substitutivo da maioria à Comissão de Sistematização, não votado.

Regimentalmente, os relatores das Subcomissões teriam um prazo de trinta dias para apresentar relatório e anteprojeto a partir dos subsídios encaminhados, com ou sem discussão preliminar. Feita a distribuição dos avulsos, haveria o prazo de cinco dias para apresentação de emendas. Vencido o prazo de emendas, o relator teria setenta e duas horas para emitir parecer sobre elas (art. 17, RIANC). O trabalho das Subcomissões deveria encerrar-se após quarenta e cinco dias.

As Comissões Temáticas teriam, pelo Regimento, sessenta e cinco dias, a partir de 1º de abril de 1987 (data da constituição das Subcomissões), para entregarem um Anteprojeto à Comissão de Sistematização (art. 14, §3º, RIANC), o que significava vinte dias para analisar os três anteprojetos submetidos, já considerados os prazos para emendas (5 dias, art. 19, §2º, RIANC) e para apresentação de parecer sobre elas (cinco dias, art. 20, RIANC). As Subcomissões entregaram seus Anteprojetos entre 21 a 25/05/1987 e as Comissões Temáticas apresentaram os oito anteprojetos à Comissão de Sistematização entre 12 a 15/06/1987.

Depois da fase temática, a Comissão de Sistematização receberia os oito Anteprojetos das Comissões e teria o prazo de dez dias para apresentar o anteprojeto a ser discutido pelo Plenário (art. 19, RIANC). Em Plenário, a proposta estaria na Ordem do Dia em discussão, em primeiro turno, por quarenta dias (art. 23, RIANC). Com seu encerramento, a Comissão de Sistematização receberia o projeto e as emendas para, em vinte e cinco dias, emitir parecer sobre elas (art. 25, §2º, RIANC). O projeto de constituição seria, então, incluído em Ordem do Dia e, em caso parecer do relator, haveria o interstício de vinte e quatro horas para a votação em primeiro turno; se o parecer concluísse por apresentação de um substitutivo, abrir-se-ia o prazo de quarenta e oito horas para apresentação de emendas (art. 26, RIANC). Nesse caso, o projeto retornaria à Comissão de Sistematização, que emitiria novo parecer no prazo fixado pela Mesa.

É perceptível que a fase com mais tempo de discussão foi a temática e, à medida que o processo avança, menores são os prazos estipulados, pois se pressupõe que as propostas fossem amadurecendo a ponto de não ser mais necessários prazos tão largos como os iniciais. O Constituinte Eraldo Tinoco chamou a atenção para o caminho a ser percorrido e a relevância da etapa inicial:

O SR. RELATOR (Eraldo Tinoco – PFL/BA): – Veja bem, a questão da minha pergunta diz respeito ao seguinte: nós, nesta Subcomissão, de resto em todo o processo de elaboração da nova Carta Constitucional, teremos que tomar decisões pessoais a respeito do tipo de voto a ser dado em determinada matéria. E essa questão, naturalmente, vamos esgotá-la no âmbito desta Subcomissão, depois iremos esgotá-la no âmbito da Comissão de Família, da Comissão Temática, depois vamos esgotá-la na Comissão de Sistematização, depois em plenário, em que o voto individual nosso é somado a outros votos, muitas vezes, de opiniões inteiramente diferentes. Então o meu propósito com esta questão é o de esclarecer o mais possível os integrantes da Subcomissão a respeito de uma decisão que teremos que tomar. Quer dizer a questão, por exemplo, de como a nova Constituição deve tratar esta matéria<sup>160</sup>.

Pelas disposições regimentais, o texto que caminharia para a aprovação ancorar-se-ia na fase das Subcomissões. Entretanto, a Comissão de Sistematização era a que detinha maior poder de propositura, superior ao Plenário, em razão dos quóruns necessários para promover supressões. Nelson Jobim explicou a sistemática regimental que leva a essa conclusão (CARVALHO, 2017, p 206-207):

NJ – O procedimento vinha de baixo para cima [...]. Vamos supor que o Nelson Jobim apresentava uma proposta na subcomissão A, e que essa proposta era aprovada por onze votos, a maioria absoluta dos membros. Somada às outras, ela entrava no texto final das três subcomissões – que seguia para a comissão, de 63 membros, com maioria absoluta de 32. Alguém que fosse contra a minha proposta podia oferecer um destaque supressivo – que precisava de 32 votos para ser retirado. Então aconteceu “n” vezes de dar 31 votos – e o texto ficava. Significa dizer que onze, a maioria absoluta na subcomissão, era maior que 31.

*O texto aprovado seguia, então, com o artigo proposto pelo Nelson Jobim, para a Comissão de Sistematização...*

NJ – O texto do Nelson estava ali dentro, por onze votos positivos. Para derrubá-lo, num destaque supressivo, era preciso a maioria absoluta dos votos da Comissão de Sistematização – no caso, 44 votos, em 86. Se o destaque supressivo tivesse 43 votos, o texto ficava. Ou seja, 43 era menor que onze. Indo a Plenário, o meu artigo aprovado por onze votos precisaria de 280 para ser derrubado. Com 279 não caía. Ou seja, de novo: onze era maior que 279. Foi por isso que começou a briga pela mudança do regimento – articulada pelo Centro. [...]

NJ – Ninguém tinha se dado conta, porque ninguém entendia de regimento. E eu tinha mostrado para o Fernando Henrique. Disse: “O projeto que vai aprovado vai ser o que sair da Comissão de Sistematização”. Era difícil mudar, porque o regimento proibia apresentação de emendas substitutivas globais. Só permitia emendas parciais. Mas aí o Centro se organizou, conseguiu mudar o regimento,

---

<sup>160</sup> Ata da 5ª Reunião da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, realizada em 22 de abril de 1987.

permitindo as emendas substitutivas globais. Apresentou oito emendas substitutivas globais, na verdade outro projeto. Conseguiu aprová-lo e esse que foi a Plenário – com a regra inteiramente invertida.

*Qual foi a nova regra?*

NJ – O DVS – ou Destaque para Votação em Separado. Significava a inversão da maioria. Para manter o meu artigo aprovado por onze votos, eu precisaria da maioria absoluta do Plenário, 280 votos. Uma diferença substancial.

Com a alteração regimental promovida pela Resolução nº 03, de 1988 (aprovada pela força do “Centrão”<sup>161</sup>), o texto a ser aprovado não seria mais aquele proveniente da Comissão de Sistematização e, portanto, não teria mais o peso vindo “de baixo para cima”. Essa alteração regimental foi, igualmente, uma forma de neutralizar a participação direta inicialmente atribuído à fase em que as audiências públicas foram previstas.

*O que vocês queriam, na verdade, era que o projeto saído da Sistematização, com um viés de esquerda, fosse ao Plenário, com a proibição de emendas substitutivas que pudessem modificá-lo essencialmente.*

NJ – Proibindo emendas substitutivas, se evitada que o texto da Sistematização fosse substituído por outro texto. Esse foi o objetivo. Nós não sabíamos muito bem o que ia dar no final, mas sabíamos que precisávamos fazer com que todo esse procedimento – subcomissão, comissão, Comissão de Sistematização – sobrevivesse no Plenário. Mas aí deu a crise – e a crise correta.

*Por que a direita comeu mosca nesse começo – e não conseguiu barrar o regimento que foi aprovado?*

NJ – Não comeu mosca. Estava desorganizada, não tinha opção. A Comissão de Sistematização estava à esquerda do plenário, por conta das indicações do Covas. (CARVALHO, 2017, p. 208).

De modo geral, o produto apresentado pelas Subcomissões é decorrente do que fora debatido e apresentado nas audiências públicas. Foram poucos os casos em que os participantes

---

<sup>161</sup> “Grupo suprapartidário com perfil de centro e direita criado no final do primeiro ano da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 para dar apoio ao presidente da República José Sarney. Foi responsável pela reviravolta no processo de elaboração constitucional ao conseguir alterar, por meio de um projeto de resolução, as normas regimentais que organizavam os trabalhos constituintes. Era comandado por lideranças conservadoras do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e contava também com parlamentares do Partido Liberal (PL) e do Partido Democrata Cristão (PDC). Ao cindir o majoritário PMDB, sacramentou o fim da Aliança Democrática entre o PMDB e o PFL, até então fiadora formal da transição democrática e núcleo de sustentação da Nova República. Ao se apresentar como base confiável de apoio ao governo dentro da Constituinte, assegurou ao palácio do planalto a vitória nos principais temas de seu interesse: sistema de governo presidencialista e mandato de cinco anos”. Para a síntese de como o Centrão surgiu, ver André Magalhães Nogueira – Centrão (Verbete), em FGV-CPDOC. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>. Acesso em 28 dez. 2019.

apresentaram propostas por escrito. Uma delas foi inserida sem qualquer interferência parlamentar, no Anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, como pode se observar na Ata da 10ª reunião, de 5 de maio de 1987, em que foi realizada a 5ª audiência pública na Assembleia Legislativa de Salvador-BA. Registrou-se que “a representante da União das Mulheres, Gisélia Santana” ressaltou “a importância da luta pelos direitos da mulher, entre eles [...] concessão às presidiárias para que permaneçam com seus filhos durante o período de amamentação [...]”. O texto apresentado no Anteprojeto da Subcomissão, e que permaneceu no texto constitucional promulgado, foi o seguinte:

Art. 28. Os detentos têm direito à dignidade e integridade física e mental, à assistência espiritual e jurídica, à ressocialização, à comunicabilidade e ao trabalho produtivo e remunerado, na forma da lei.

[...]

§2º É dever do Estado manter condições apropriadas nos estabelecimentos penais, para que as presidiárias permaneçam com seus filhos pelo menos durante o período de amamentação.

Embora a fase das Subcomissões fosse diretamente influenciada pela presença de outros atores, eram os Constituintes – ou parte deles, especialmente os líderes – que decidiriam a permanência ou a exclusão das propostas e reivindicações. A representação política, nesse momento, sobrepunha-se à participação popular pelo dever de se fazer escolhas e pelo poder que se detinha para fazê-las. Nem toda proposta apresentada no momento da audiência pública, ainda que fundamentada e representativa de setores da sociedade, fora acolhida no texto.

José Fogaça (PMDB/RS), relator da Subcomissão do Poder Executivo e sub-relator da Comissão de Sistematização, opina sobre a participação popular na fase temática, em que “foram ouvidos Deus e o mundo”:

A utilidade disso foi simplesmente dizer que havia um texto democrático, originalíssimo, não baseado em nenhum texto anterior. [...] Foi bom do ponto de vista ideológico, mas não do ponto de vista prático, de fazer a Constituição. Acabou que ela já tem mais de setenta emendas até agora [abril de 2014]. Não sobrou nada do nacionalismo e do estatismo, desmontados de alto a baixo. O parlamentarismo sucumbiu, ficaram apenas alguns institutos, entre eles a medida provisória, que deu poderes demasiados a um presidencialismo já tão concentrado de poder como é o nosso. (CARVALHO, 2017, p. 146)

Antônio Britto (PMDB/RS), vice-líder do maior partido da ANC, avalia o papel da fase temática e dos problemas das comissões:

A Constituinte desenhou um Brasil sem maquete, sem definição e nenhum pressuposto. Vinha uma comissão e desenhava uma parte do prédio, a outra comissão desenhava outra parte do prédio. Essas partes só se encontraram no Plenário. E no Plenário elas não encaixavam. Pegava a tesoura e eliminava 90% [das propostas]. Os 10% que eram, digamos, duzentos artigos. Então a gente passava madrugadas e dias tentando fazer acordos, os famosos acordos de líderes, para dar um pouquinho de objetividade, um pouquinho de consistência. [...] As comissões tinham especialistas nas suas questões específicas. Educação, por exemplo, foi muito desenhada a partir da visão corporativa dos educadores. A saúde, a partir dos médicos. É claro que algumas questões consideradas prioritárias pelos especialistas não eram necessariamente essenciais para o país. [...] A questão essencial para o país, do ponto de vista de saúde, é como garantir o acesso da população. A comissão era dominada, de um lado, pelos que acreditam que só o Estado pode prover saúde e, de outro, pelos que acham que só a iniciativa privada deveria prover saúde. Como não tem como fazer saúde sem os dois lados, a gente perdeu a chance de enfrentar a questão concreta: como o setor público vai regular a saúde e como vai interagir com o setor privado para ter um acesso decente e democrático. [...] A grande questão da educação ficou sendo o ensino religioso ou não religioso e a possibilidade de um ensino privado-lucrativo, ou só filantrópico. Essas não eram as questões do país sobre educação, eram as questões do pessoal da educação sobre educação. Poucos de nós fizeram a Constituição olhando para o futuro. (CARVALHO, 2017, p. 173-174)

Os acordos eram a forma de o processo constituinte caminhar. Mesmo na fase temática, muito mais porosa à influência em razão da participação popular presencial, os Anteprojetos foram aprovados mediante acordos entre os membros das Subcomissões. Não se pode ignorar, ademais, o fator tempo: o prazo exíguo obrigou os Relatores a cederem às pressões de seus pares, muitas vezes contra suas convicções.

Foi o caso da discussão travada na 4ª Reunião da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, em 27 de maio de 1987. O Relatório do Constituinte José Paulo Bisol (PMDB/RS) retomou uma proposta do Anteprojeto do Relator Darcy Pozza (PDS/RS) da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, em que se previa a expressão “orientação sexual” no seguinte dispositivo:

Art. (...) São direitos e garantias individuais:  
[...]

II – a igualdade perante a lei: será punida como crime inafiançável qualquer tipo de discriminação; ninguém será prejudicado ou privilegiado em razão de raça, sexo, cor, estado civil, idade, trabalho rural ou urbano, credo religioso, orientação sexual, convicção política ou filosófica, deficiência física ou mental ou condição social;

A proposta partiu de um pedido formulado pelo Diretor de Comunicação Social do Grupo Carioca Triângulo Rosa (que se identificou como Representante do Grupo de Liberdade Homossexual Triângulo Rosa do RJ na Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias) em audiência pública, na 12ª reunião da Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais, realizada em 30 de abril de 1987. Na ocasião, o Sr. João Antônio de Souza Mascarenhas expôs e justificou a sugestão:

A nossa reivindicação é simples, é única. Reivindicamos uma expressa proibição de discriminação por orientação sexual, no dispositivo que deverá substituir o atual art. 153, § 1º, da Constituição vigente<sup>162</sup>. Para nós, é motivo de grande satisfação saber que essa reivindicação não é nossa somente, mas é também esposada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. O Prof. Hélio Santos, que pertenceu à extinta Comissão de Estudos Constitucionais, também esposou essa nossa reivindicação, só que usou a expressão "particularidade social", que, infelizmente, não é mais adequada. Também vimos o Prof. Cândido Mendes de Almeida, na Folha de S. Paulo de domingo, e em depoimento a esta Subcomissão, considerar que deveria haver essa mesma proibição, nesse mesmo lugar. Consideramos muito importante que a proibição de discriminação por orientação sexual apareça nesse dispositivo. Achamos que ali é o seu lugar, porque, assim como as mulheres são discriminadas em virtude do machismo, é esse mesmo machismo que faz com que haja uma discriminação em relação aos homossexuais. Logo, parece-nos que essas duas proibições devem aparecer juntas, lado a lado. A ideia de, por exemplo, proibir a discriminação por orientação sexual numa linha ordinária não nos parece justa. Acreditamos que seria mesmo um ato discriminatório. Seria ferido até o princípio de isonomia, porque pareceria então que haveria vários tipos de discriminação e que alguns eram mais respeitáveis que outros, pois mereciam figurar na Constituição Federal e outros não. Seria, então, o nosso caso. Isso significaria que somos e continuaríamos a ser menos iguais que os outros. [...] Não temos a ingenuidade de imaginar que, de um momento para o outro, só o fato da inclusão, na Constituição Federal, da expressão "orientação sexual" venha fazer com que, de uma penada, a discriminação desapareça. Não, longe disso. O que queremos com isso é fazer com que o oprimido se sinta juridicamente habilitado a lutar pelo respeito dos seus direitos, nem mais, nem menos. Agradeço a todos, em nome de todos os meus companheiros, e contamos com a solidariedade de V. Ex<sup>as</sup>. Muito obrigado.

No âmbito da Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais, na 24ª reunião de 18 de maio de 1987, houve proposta de emenda supressiva da expressão "orientação sexual",

---

<sup>162</sup> A referência é, na realidade, ao art. 150 da Constituição então vigente de 1967: "Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção, de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. O preconceito de raça será punido pela lei".

proposta pelo Constituinte Eliel Rodrigues (PMDB/PA) e apoiada pelo Constituinte Narciso Mendes (PDS/AC):

O SR. CONSTITUINTE ELIEL RODRIGUES (PMDB/PA): Nossa primeira emenda suprime do item III do anteprojeto a expressão “orientação sexual”. Justificamos a emenda da seguinte forma: “Proibir a discriminação em razão da orientação sexual é redundante, porquanto está implícita na discriminação em razão do sexo, que é objeto da proteção do preceito em tela. Esse desdobramento, inclusive, pressupõe uma interpretação restritiva, que não pode ser aplicada aos direitos e garantias individuais, a menos que se trate de regime de exceção, em que e força elide o direito. Assim, a liberdade de orientação sexual, nos termos propostos, implica incentivos constitucional ao proselitismo de minorias ativas e conseqüente propagação do homossexualismo”, a nosso ver. “A garantia constitucional que a Nação exige é o livre desenvolvimento da manifestação do sexo em si – sexo normal – em todas as suas nuances, sem que isso signifique a concessão de privilégios a quaisquer minorias, mesmo porque elas reivindicam e têm direito igualdade de tratamento e integração ao meio social”. Caso esta nossa proposta não seja aceita – e isso vem da maioria decisória do Plenário – optamos por uma seguinte emenda, qual seja: “Substitua-se no inciso III do artigo único do anteprojeto do Sr. Relator a expressão “orientação sexual” por “comportamento sexual”, assim justificado: o entendimento reivindicam da expressão “orientação sexual” pode levar à condição de profetismo, de comportamento minoritário, sem dúvida condenado pelos usos do meio social. Uma expressão mais adequada à proibição da discriminação seria “comportamento sexual” e que caracterizaria o costume de minorias”.

O SR. CONSTITUINTE NARCISO MENDES (PDS/AC): Sr. Presidente. com relação a emenda supressiva e à segunda alternativa que apresenta o Constituinte Eliel Rodrigues, entendo que não deveríamos entrar no mérito de fazer constar como norma constitucional nem orientação sexual nem comportamento sexual. Inclusive deixo aqui registrado meu protesto. No meu entender, nem o representante do Triângulo Rosa deveria ter participado da nossa Subcomissão, porque o assunto que ele tratou aqui não é sério. Tratar do homossexualismo com o intuito de defendê-lo parece-me inoportuno. Parabênizo o Constituinte Eliel Rodrigues pela sua proposta. Acho que devemos apoiar a emenda supressiva, que retira a expressão “orientação sexual”. Protesto também com relação à expressão “comportamento sexual”, o que poderá gerar interpretações muito graves para a questão do homossexualismo, que entendo deve ser combatido visceralmente. [...] A expressão “orientação sexual” não deve fazer parte da nossa futura Constituição, a menos que queiramos manchá-la.

A emenda supressiva foi acatada e assim foi encaminhado o Anteprojeto da Subcomissão para a fase seguinte. A expressão é recuperada no relatório do Constituinte José Paulo Bisol (PMDB/RS). No debate desse relatório, já no âmbito da Comissão Temática, o

emprego da expressão foi bastante criticado pelos Constituintes João de Deus Antunes (PDT/RS) e Costa Ferreira (PFL/MA), como destacam os dois trechos abaixo que resumem seus argumentos:

O SR. CONSTITUINTE JOÃO DE DEUS ANTUNES (PDT/RS): Quero dizer-lhe, nobre Relator, que não vim aqui para agradar uma minoria, não vim aqui para passar a mão na cabeça de dois ou três que vêm do Triângulo não-sei-do-quê, do Rio de Janeiro, integrantes desses movimentos diabólicos e pervertidos, tentar impingir no seio desta Constituinte a desmoralização da *celula mater*. Não estamos interessados na apologia dos desavergonhados, com seus trejeitos e requebrados. As prioridades somos nós que vamos dizer quais são. A moral, os bons costumes, a censura são prioridades. Porque uma nação depende da moral de seus filhos.

O SR. CONSTITUINTE COSTA FERREIRA (PFL/MA): Discretamente, querem colocar na Constituição a "orientação sexual". E há quem se aprofunde no tema para justificar o que o Triângulo Rosa quer. Seu representante diria: "Nós não queremos nada mais desta Constituinte senão que se coloque na Constituição a orientação sexual. Se os Constituintes fizeram isso, todos os homossexuais do Brasil se sentirão felizes e alegres porque estarão com seus direitos assegurados". Ora. Sr. Presidente, é bom que pensemos um pouco e deixemos o direito de todos na Constituição. Quando se fala em sexo, já está aqui. Até de anjo, de que não se conhece o sexo... Fala-se em sexo dos anjos. Por que falar em "orientação sexual" aqui? Fica a discriminação, também, contra o sexo ou não. Então, está certo o que está aqui. Mas, "orientação sexual"!... Eu pediria a todos os Srs. Constituintes, mesmo àqueles que são simpáticos a esta causa, que se lembrem de que isso poderá acarretar uma grande maldição para a nossa Pátria. Há pessoas – até Constituintes – que não acreditam em Deus. Não há problema. Cada um tem a liberdade de escolher o credo que desejar, ou de não ter credo algum. Mas é preciso que se saiba também que Deus é o criador de todo o Universo.

Ao final, o Relator José Paulo Bisol alterou a expressão “orientação sexual” para “comportamento sexual”, que foi mantido na versão final do Anteprojeto apresentado pela Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. A expressão foi retirada pela Comissão de Sistematização. Registre-se que no Anteprojeto da Comissão da Ordem Social levado à Comissão de Sistematização, a expressão “orientação sexual” constava do art. 1º, VI<sup>163</sup>.

Esse caso demonstra que a participação popular não ecoou necessariamente nas Subcomissões e Comissões Temáticas, especialmente quando as convicções (morais, políticas, religiosas) dos Constituintes eram afetadas. Nessas situações, a representação política do

---

<sup>163</sup> “Art. 1º A ordem social fundamenta-se no primado do trabalho, em busca da justiça social. [...] VI – ninguém será prejudicado nem privilegiado em razão de seu nascimento, etnia, raça, cor, sexo, idade, estado civil, natureza do trabalho, religião, orientação sexual, convicções políticas ou filosóficas, doença, militância sindical, deficiência de qualquer ordem e de qualquer particularidade ou condição social.”

Constituinte que se sentia ameaçado em suas convicções passava a ter relação direta com o critério majoritário da democracia, tal como era entendida: a maioria estaria aliada ao parlamentar e, portanto, justificava-se politicamente afastar as demandas minoritárias (embora, no caso apresentado, a justificativa moral e religiosa se sobrepuseram à política).

Outras proposições originadas de audiência pública não foram mantidas por razões técnicas. Um dos temas excluídos pela Comissão da Organização Eleitoral, Partidária, e Garantia das Instituições foi o incentivo ao voto dos analfabetos. O parágrafo terceiro do artigo segundo do Anteprojeto da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos dizia: “Art. 2º São eleitores os brasileiros alistados na forma da lei. [...] § 3º A lei garantirá e facilitará o exercício do voto pelos analfabetos”.

No Anteprojeto daquela Comissão Temática encontra-se o seguinte: “Art. 2º [...]. §1º O alistamento e o voto são obrigatórios, salvo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os deficientes físicos”. O texto do Anteprojeto da Subcomissão foi pensado a partir da necessidade de se adaptar a cédula de votação para o analfabeto, de modo que seu voto fosse de fato sua manifestação política, tendo em vista a previsão do direito ao voto para os analfabetos na emenda constitucional 25, de 1985<sup>164</sup>, como propôs o Sr. João Gilberto, ex-deputado federal e expositor da audiência pública realizada em 6 de maio de 1987, na 9ª reunião da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos:

Mas deixamos à Justiça Eleitoral este arbítrio e a Justiça Eleitoral insistiu num modelo de cédula que resultou nesta quantidade de voto em branco no País, ou seja, a Justiça Eleitoral, o Direito Eleitoral, no Brasil, não quer se abrir à realidade do voto do analfabeto. Quase todos os países do mundo têm o voto do analfabeto; quase todos os países do mundo já resolveram como é o voto do analfabeto. O Brasil insiste em ter um tipo de voto que, infelizmente, dificulta o voto do analfabeto e do semialfabetizado. Aliás, diria sempre que, no momento que damos o voto ao analfabeto e que, portanto, surgisse uma cédula que fosse o analfabeto capaz de votar. estaríamos, também, ajudando a milhões que já eram eleitores, porque sabiam desenhar o nome, lá na Justiça Eleitoral, mas que não sabiam na hora votar, porque a cédula que existia e continua existindo, infelizmente, dificultava isto. Então, sugiro que a Constituição, sem entrar em detalhes, abra o caminho para a lei futura, etc., a lei que facilitará o exercício do

---

<sup>164</sup> A emenda acrescentava o §4º ao art. 147: “Art. 147. São eleitores os brasileiros que, à data da eleição, contêm dezoito anos ou mais, alistados na forma da Lei. [...] § 4º A Lei disporá sobre a forma pela qual possam os analfabetos alistar-se eleitores e exercer o direito de voto.”

voto pelos analfabetos, isto é, um dispositivo que seja um dispositivo pelo menos programático aqui.

A proposta foi endossada por todos os participantes da reunião e pelos membros da Subcomissão. No Relatório e Pareceres sobre os Anteprojetos, apresentados na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, o Relator Constituinte Prisco Viana (PMDB/BA) justificou a retirada nestes termos:

O dispositivo reflete uma preocupação procedente – o receio de que se repita nas próximas eleições o que se viu nas de 1986, quando a cédula oficial impunha ao analfabeto uma faculdade que ele não tinha, isto é, saber ler. Não se trata, entretanto, de dispositivo que deva figurar no texto da Constituição. Ademais, a votação, no futuro será processada por meios eletrônicos. O Superior Tribunal Eleitoral, autorizado por legislação específica, aprovada pelo Congresso Nacional em 1986, já está montando todo o sistema, devendo, proximamente, submetê-lo a testes, para aplicá-los nas eleições municipais de 1988. Por esse processo, votar será um ato de grande singeleza, portanto, muito fácil.

Depois da fase temática, o processo constituinte avançou para a fase de sistematização: a Comissão de Sistematização recebia os anteprojetos temáticos e os consolidava em um texto único. A primeira tentativa em junho de 1987, chamado *Projeto Frankenstein*, resultou em um concatenado de proposições temáticas.

O primeiro projeto da Comissão de Sistematização, o Substitutivo 1, data de 26/08/1987. É a partir do primeiro substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização, de 26 de agosto de 1987, que a base do texto constitucional se torna objeto de discussão e negociação intensas. Até o texto promulgado houve ainda mais quatro projetos: o Substitutivo 2, de 18/09/1987; o Projeto A, de 24/11/1987, submetido ao Plenário (início do 1º turno); o Projeto B, de 05/07/1988, do início do 2º turno; e o Projeto C, de 15/09/1988, do final do 2º turno.

Ao longo desse processo, em 6 de janeiro de 1988 (entre o Projeto A e o Projeto B) foi publicada a Resolução nº 03 da ANC, que alterava o Regimento Interno e facultava à maioria absoluta dos membros da ANC a apresentação de substitutivos ao texto da Comissão de Sistematização, com preferência automática para votação do Plenário além da possibilidade de votação da matéria em uma segunda vez após vinte e quatro horas de intervalo entre a sessão anterior, caso não houvesse atingido quórum de maioria absoluta. Com essa alteração regimental, todas as emendas, salvo as populares, foram consideradas prejudicadas, segundo o texto regimental. Com a mudança, não apenas novas proposições, como também proposições que não

tenham sido aprovadas (desde o Substitutivo 1) ou apreciadas (vindas da fase temática), tiveram uma nova oportunidade de serem acolhidas.

Alguns temas foram tratados em mais de uma Comissão, como o direito ao voto e a igualdade entre homens e mulheres. No primeiro caso, o direito ao voto que foi tratado tanto pela Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (direitos políticos)<sup>165</sup> quanto pela Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (sistema eleitoral)<sup>166</sup>, o que resultou em proposições distintas. No segundo caso, a igualdade entre homens e mulheres teve tratamento semelhante pelas Comissões da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher<sup>167</sup> e da Ordem Social<sup>168</sup>. Nesses casos, a Comissão de Sistematização optou pela redação da Comissão da Organização Eleitoral, para o voto, e pela redação da Comissão da Ordem Social, para o tratamento igualitário entre homens e mulheres.

Entretanto, alguns temas amplamente discutidos na fase temática, ao chegarem à Comissão de Sistematização, não sobreviveram ao processo constituinte. Se considerada a fase temática como a que mais se aproximou dos anseios da sociedade e, assim, a que melhor absorveria suas propostas, a fase de sistematização encerraria o primeiro ato – e, portanto, a participação popular intensa, tendo por último recurso institucional as emendas populares, anteriormente tratadas. A partir daí, o texto estaria muito mais sob o domínio dos representantes, embora não se furtassem da permanente pressão de setores organizados e mobilizados da sociedade na fase seguinte, a plenária<sup>169</sup>.

---

<sup>165</sup> “Art. 5º São direitos políticos invioláveis: I – O alistamento e o voto. a) São facultativos o alistamento e o voto dos maiores de dezesseis e menores de dezoito, bem como dos maiores de setenta anos, na data da eleição; b) para os demais brasileiros entre dezoito e setenta anos de idade, salvo os que não saibam exprimir-se no idioma oficial e os que estejam privados dos direitos políticos, o alistamento e o voto são obrigatórios; [...]”.

<sup>166</sup> “Art. 2º São eleitores os brasileiros que, à data da eleição, contem [sic] dezoito anos ou mais, alistados na forma da lei. §1º - O alistamento e o voto são obrigatórios, salvo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os deficientes físicos”.

<sup>167</sup> “Art. 3º - São direitos e liberdades individuais invioláveis: [...] III – CIDADANIA: [...] e) o homem e a mulher são iguais em direitos e obrigações, inclusive os de natureza doméstica e familiar, com a única exceção dos que têm a sua origem na gestação, no parto e no aleitamento; [...]”

<sup>168</sup> “Art. 55 - Todos, homens e mulheres, são iguais perante a lei, que punirá como crime Inafiançável qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos e aos aqui estabelecidos”.

<sup>169</sup> “O lobismo mudou de métodos com a Comissão de Sistematização. Todos os interesses passaram a se concentrar mesmo no plenário. O deputado César Maia (PDT/RJ), um dos opositores mais ferrenhos a essa forma de ‘intervenção’, afirma ter havido a partir desta etapa uma mudança de método. Em lugar das escalas oficiosas, pelas quais empresários se dirigiam a Brasília a cada dois meses para contatos com parlamentares conhecidos, os ‘lobbies’ passaram a atuar de maneira mais agressiva”. (Folha de S. Paulo, *Política*, 25/12/1987, p. A5)

A mesma proposição apresentada em diferentes Subcomissões – por pertinência e sobreposição temática – poderia ser aprovada em uma e rejeitada em outra, o que poderia indicar a sensibilidade e a polêmica do tema e, apesar disso, alcançar a fase de sistematização, como foi o caso da figura do Defensor do Povo. O Defensor do Povo, noticiado pela imprensa à época<sup>170</sup>, foi proposta oriunda de duas Comissões Temáticas: a Comissão de Soberania, Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; e a Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e de Garantia das Instituições.

A instituição do Defensor do Povo não era inédita<sup>171</sup>: foi delineada pelo Anteprojeto da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, que propunha sua regulamentação por lei complementar; por outro lado, a Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas determinava o processo de escolha, o tempo de mandato e as atribuições.

Na Subcomissão do Poder Legislativo, o Constituinte Lúcio Alcântara (PFL/CE) sinalizou que havia “[...] um movimento que parece poderá ser vencedor, nas diferentes Subcomissões que tratam do assunto [indicação de autoridades cujos nomes teriam de ser aprovados pela Câmara dos Deputados], no que se refere à adoção da figura do defensor do povo”<sup>172</sup>. O “movimento” partia da 2ª Reunião de audiência pública da 8ª Reunião da Subcomissão

---

<sup>170</sup> O tema foi acompanhado pelos jornais por um longo período. Cronologicamente, para ilustrar: *Criado o “defensor do povo”*, em **O Jornal de Brasília**, de maio de 1987 (Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/129971/maio87%20-%200160.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 23 out. 2019); *Constituintes podem estabelecer a figura do ‘Defensor do povo’*, em **O Globo**, de 19/06/1987 (Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/136214/Junho87%20-%200751.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em 23 out. 2019); Outros recortes sem identificação do jornal, com referência ao período de jan. a maio de 1986: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116391/1986\\_JAN%20a%20MAIO\\_100b.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116391/1986_JAN%20a%20MAIO_100b.pdf?sequence=1&isAllowed=y); referência a 06/08/1986: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117451/1986\\_JUL%20a%20AGO\\_088.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117451/1986_JUL%20a%20AGO_088.pdf?sequence=3&isAllowed=y); *O “defensor do povo”*, em **Folha de S. Paulo**, de 29/07/1986 (Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117000/1986\\_JUL%20a%20AGO\\_036.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117000/1986_JUL%20a%20AGO_036.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em 23 out. 2019); *Em estudo o ‘defensor do povo’* (Carlos Chagas), **O Estado de S. Paulo**, de 27/08/1986 (Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111181/1986\\_AGOSTO%20a%20OUTUBRO\\_022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111181/1986_AGOSTO%20a%20OUTUBRO_022.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 23 out.2019); *Defensor do Povo* (Odete Medauar), **O Estado de S. Paulo**, de 07/11/1986 (Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117654/1986\\_NOVEMBRO\\_022.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117654/1986_NOVEMBRO_022.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em 23 out. 2019).

<sup>171</sup> A esse respeito, ver o artigo contemporâneo à Constituinte de Caio Tácito: *Ombudsman – o defensor do povo*, publicado na Revista de Direito Administrativo 171:15-26, de jan./mar. de 1988, disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45696/44035>. Acesso em 23 out. 2019.

<sup>172</sup> Ata da 9ª Reunião ordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, realizada em 13 de maio de 1987.

dos Direitos e Garantias Individuais, ocorrida em 24 de abril de 1987, em que o Professor Cândido Mendes expôs a proposta:

É possível, Srs. Constituintes, deixar o problema da implementação dos direitos humanos apenas ao Estado? O que marca – vejam as Constituições espanhola e a portuguesa - hoje, neste fim do século XX, a nova vigência da sociedade contra o Estado, o Estado da sociedade, dos aparelhos e das burocracias esclerosadas, é a autodefesa dos direitos humanos, através de instituições como, por exemplo – e me cingirei a ela – a do Defensor do Povo, então boa hora realizada, hoje um dos pilares de sustentação do Governo extraordinário de Felipe Gonzalez. O Defensor do Povo entende o beijo da morte que representa a defesa dos direitos humanos por intermédio dos Ministérios Públicos e organizações do próprio Estado, impotente, viciado e desviado no querer corrigir os seus próprios entorses. Viciado numa espécie de incesto organizacional, que mostra até que ponto é impossível encontrar-se a defesa real dos direitos humanos, sem estabelecer, com a imaginação, criatividade e coragem de um Congresso Constituinte, uma magistratura desburocratizada e que tenha a condição ou a possibilidade de se impor à hipocrisia dos Ministérios Públicos e dar a ideia de que o Estado, ele mesmo, possa defender os direitos, de que ele, tantas vezes, é o primeiro a abusar. [...]

[...] os direitos humanos não podem ser entregues ao Estado, por mais bem-intencionado que ele seja para defendê-los. Temos que vacinar os direitos humanos contra o próprio Estado, que deve assegurá-los. Daí esse caminho novo das instituições. auto-organização social. Voltamos, então, ao defensor do povo, que não deve ficar apenas na condição dos ombudsmen de Curitiba ou do Estado de São Paulo. Talvez a Comissão de Justiça e Paz seja a que mais defendeu essa ideia – isso há quinze anos – no Brasil. Mas, infelizmente, continua-se com a tese de que o defensor do povo tem apenas a função de denúncia e de sugestão de correções necessárias à administração pública. Não. Precisamos criar um defensor do povo que possa promover efetivamente a responsabilidade não apenas no sentido da violência ativa. A grande violência é a negativa, é a negação da realização do direito. Isso é muito pior do que a própria violência.

A Ata da Subcomissão de sua 13ª Reunião, realizada em 4 de maio de 1987, registra que a proposta de redação foi apresentada como Sugestão nº 171, de autoria do Constituinte Geovani Borges (PFL/AP)<sup>173</sup>, com acréscimos do parecerista, o Constituinte Narciso Mendes (PDS/AC). Em sua justificativa, o parecerista reproduz a contribuição dada em audiência pública:

O SR.CONSTITUINTE NARCISO MENDES – Justificativa: "Só pela auto-organização da sociedade se poderá prover e garantir a defesa dos direitos do cidadão, homem ou mulher, em ação contínua e vigilante. A figura do defensor do povo no contexto de nossa realidade parece

---

<sup>173</sup> O Constituinte sequer fazia parte da Subcomissão em questão. Ele figurava como titular da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, da Comissão da Organização do Estado e suplente da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes.

absolutamente necessária para fazer prevalecer os postulados da democracia participativa da sociedade" - eu gostaria que fosse corrigida essa expressão, ao invés de representativa, participativa. "A proposta do Constituinte Geovani Borges ocorre no instante em que é visível a ação do Estado, que cada vez mais busca ocupar a posição centralizadora de dono da verdade e arbítrio de todas as ações, inclusive naquelas de pura incompatibilidade. O defensor do povo, instituído em outras nações, trouxe os melhores resultados e atendeu satisfatoriamente aos fins para os quais foram criados. Não somos daqueles que advogam o fato de que o que é bom para as outras nações será igualmente bom para o Brasil. Entretanto, a figura do defensor do povo é o denominador comum da vontade nacional de qualquer povo, embora não seja de qualquer governante."

Na 15ª Reunião, de 6 de maio de 1987, em que se realizou a oitava audiência pública da Subcomissão, a figura do Defensor do Povo foi novamente tema dos convidados Maria Lúcia D'Ávila Pizzolante, Diretora-Presidente do jornal "Avante Mulher", membro do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Presidente do Movimento da Mulher pelo Estado de Direito, e Modesto da Silveira, ex-parlamentar e membro da Comissão dos Direitos Humanos e do Conselho Penitenciário do Rio de Janeiro. Este, por fim, destacou a peculiaridade do Defensor do Povo em relação a outros defensores da ordem jurídica:

Agora propõe-se para o Brasil, de acordo com o art. 56, o chamado defensor do povo. Realmente, muito bem formulado. Na verdade, aqui se cria um *ombudsman* neste País. Algo no gênero está por aqui, entre a Defensoria Pública e o Ministério Público, mas é na verdade um poder absolutamente independente de outros poderes e que vai zelar por esses direitos e garantias individuais que estamos pretendendo estabelecer hoje. [...] Pedindo desculpas por erra interferência, eu diria que o *ombudsman* é um representante do povo e, portanto – necessariamente e de forma semelhante – tem que ser eleito pelo Poder Legislativo. Creio que quanto a isso não resta dúvida alguma até porque o povo só é representado pelo Poder Legislativo. Daí por que a legitimação dos atos dos outros poderes, sobretudo não eletivos, deve passar pela via Legislativa.

Na Subcomissão de Garantia da Constituição, na audiência pública realizada na 4ª Reunião Ordinária, em 28 de abril de 1987, a figura do Defensor do Povo foi tratada pelo Professor José Afonso da Silva, que entendia que o órgão a ser criado teria como principal função a defesa da garantia da Constituição, especialmente pelo controle dos atos da administração (que, segundo ele, escaparia do controle exercido pelos Tribunais de Contas), não poderia ter "uma estrutura burocrática muito grande" e que deveriam ser criados Defensores do Povo nos estados para atender a todos os níveis da federação, com atuação diversa à das Defensorias Públicas ou do Ministério Público.

Na audiência realizada na 8ª Reunião daquela Subcomissão, em 6 de maio de 1987, o Constituinte Antônio Britto apresentou o problema de se definir o papel do Defensor do Povo:

Temos recebido propostas que tomam, a meu juízo, excessivamente elástico o conceito de defensor do povo; ora o confundem com um despachante federal graduado, colocando-o como grau de recurso à ansiedade nacional de ver atendido as suas demandas até a nível administrativo; ora o confundem com a assistência judiciária gratuita; ora o confundem com a tarefa do próprio Ministério Público; e ora o colocam em linha entre a sociedade que pretenda reclamar, por suas diversas fontes, o cumprimento da Constituição e o Tribunal Constitucional. Temos tido muita dificuldade, nesta Casa, de saber o que é defender o povo, mas eu me atreveria a lhe perguntar em sua opinião o que é defensor do povo

Falou o então Presidente do Conselho Federal Márcio Thomaz Bastos que, ao ser interpelado quanto à sua opinião a respeito da figura do Defensor do Povo, assim se manifestou:

Defensor do povo realmente é um tema pelo menos plurívoco na medida em que a palavra tem tantas acepções, quanto o são aqueles que examinaram o problema. O que eu penso do ombudsman, do defensor do povo, é exatamente isso. Seria um corregedor voltado para a administração pública. Não acredito que o defensor do povo possa ter uma função de despachante ou possa ter uma função de intermediário ou de representante, ou de mediação diante do Tribunal Constitucional, ou mediação diante de qualquer repartição pública. Penso que o defensor do povo teria que ser aquele organismo extremamente imaculado, civilizado, e que levaria muito tempo para se instalar efetivamente, que fosse aquela pessoa ou aquela organização que tivesse os olhos voltados para administração pública, defeitos, nos seus deslizes ou nos seus desmandos concretos; concretos nos atos administrativos, naquelas questões que dissessem respeito às disfunções, de modo que ele teria manifestamente de ser provido de uma grande independência dos instrumentos e dos meios capazes de o levar ao cumprimento da sua missão. [...] Seria um Corregedor, seria uma pessoa encarregada de corrigir, encarregada de modificar as coisas e que tenha o seu olhar voltado exclusivamente para a administração pública<sup>174</sup>.

Pelas propostas, a figura do Defensor do Povo era instrumento de “garantir o cumprimento da Constituição” por meio de um representante “eleito pelo Congresso Nacional, dentre cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos e de reputação ilibada”, para mandato de dois anos, permitida uma reeleição. Ele teria como funções velar pelo cumprimento do ordenamento jurídico por parte da Administração Pública federal, estadual e municipal; receber e apurar queixas e denúncias e promover os meios de defesa do cidadão contra ações ou omissões

---

<sup>174</sup> Além dos juristas já mencionados, a figura do Defensor do Povo foi defendida em audiência realizada em 8 de maio, na 10ª Reunião da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, por Dom Cândido Padim.

praticadas por titular de cargo ou função pública; criticar e censurar atos da Administração Pública, zelar pela celeridade e racionalização e recomendar melhorias; bem como promover a defesa da ecologia e dos direitos dos consumidores (Anteprojeto da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições).

Ao Defensor do Povo era atribuída a inviolabilidade, os impedimentos e prerrogativas dos membros do Congresso Nacional e vencimentos dos juízes do Tribunal de Garantias Constitucionais (proposta também não acatada pela Comissão de Sistematização). Sua função não seria compatível com outro cargo ou função pública e poderia ser substituído, a qualquer tempo, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados mediante representação popular regida por lei. As Defensorias do Povo deveriam ser instituídas pelas Constituições Estaduais para atendimento dos municípios (Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher).

Embora o Defensor do Povo conste do Substitutivo 1 da Comissão de Sistematização (26/8/1987), com o texto mais próximo aos moldes delineados pela Comissão de Soberania, Direitos e Garantias do Homem e da Mulher – delegando à lei complementar o seu regulamento –, mas com previsão de mandato de quatro anos sem reeleição, ele foi rejeitado pela Comissão de Sistematização no Substitutivo 2 (18/9/1987), como noticiado pela imprensa<sup>175</sup>. Na fase Plenária, duas emendas individuais ainda tentaram recuperar o Defensor do Povo (José Paulo Bisol e Raquel Capiberibe):

O SR. PRESIDENTE (Jarbas Passarinho) – Em votação o Destaque nº 795, requerido pelo Constituinte José Paulo Bisol, referente a Emenda nº 32069, de sua autoria. Tem a palavra o nobre Constituinte José Paulo Bisol.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ PAULO BISOL – Sr. Presidente, Srs. Constituintes, vou arrancar dos pós-glosadores medievais uma pequenina mas indiscutivelmente relevante proposição: cuique custodiam. Quem cuida de quem cuida? Quem guarda o guarda? Sabemos que o poder se organiza em estruturas de gradação hierárquica. [...] . É por isso que

---

<sup>175</sup> *Comissão rejeita Tribunal especial e Defensor do Povo*, em **O Globo**, de 21/10/1987 (Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/151388/Out\\_87%20-%200170.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/151388/Out_87%20-%200170.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: 23 out. 2019); *O gato comeu o defensor do povo* (Cândido Mendes), em **Folha de S. Paulo**, de 24/11/1987 (Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/132413/Nov\\_87%20-%200266.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/132413/Nov_87%20-%200266.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 23 out. 2019); *Defensor do povo – entre o modismo e a necessidade* (Marcos Amaral), em **O Estado de S. Paulo**, de 9/12/1987 (Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/131984/Dezembro\\_1987%20-%200117.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/131984/Dezembro_1987%20-%200117.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em 23 out. 2019).

defendemos a criação do ombudsman, a criação da defensoria do povo, porque precisamos de uma instituição colocada fora da máquina estatal. Precisamos de uma instituição social como a defensoria do povo para fiscalizar e controlar o poder em todas as suas gradações hierárquicas, inclusive nas mais altas. Volto a frisar um argumento importante: A mais profunda denúncia que os teóricos do Direito, cientistas jurídicos, fazem ao constitucionalismo brasileiro é que entre o Estado brasileiro e a sociedade brasileira existe uma distância abismal. Para superar este problema, não sou eu quem denuncia, mas grandes juristas, precisamos, nesta oportunidade, quando Constituintes, criar as mediações. Se não foi possível criar, por ser realmente revolucionário, o Tribunal das Garantias Constitucionais, por ser realmente revolucionário, vamos pelo menos criar o ombudsman, o defensor do povo, estender a mão direita à sociedade e a mão esquerda ao Estado e fazer a mediação indispensável. [...] Chamo a atenção dos Srs. Constituintes: as preclusões burocráticas são geradoras de infelicidade, de dor e de sofrimento. Se tivermos uma defensoria do povo, um ombudsman, teremos criado uma instituição justamente para acabar com as preclusões burocráticas e com a ditadura das relevâncias, que o confinamento da justiça – as decisões de um tribunal da máquina do Estado, como é o Supremo Tribunal Federal – evidentemente implica. Peço a reflexão sincera de cada um dos meus companheiros de Constituinte. a ombudsman não se confunde com a Promotoria de Justiça. Promotoria de Justiça ou instituição semelhante existe na Escandinávia, nos Estados Unidos e na França, onde há o ombudsman. Vamos acabar com esses monstros sagrados das estruturas institucionais do Brasil; vamos criar alguma coisa. que realmente signifique estender a mão generosa de um Constituinte ao povo do Brasil<sup>176</sup>.

As duas emendas foram rejeitadas. O argumento do Relator da Comissão de Sistematização, o Constituinte Bernardo Cabral (PMDB/AM), saiu vitorioso, ao afirmar que as funções do Defensor do Povo estavam contempladas nas atribuições do Ministério Público:

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral) – Sr. Presidente, Srs. Componentes da Comissão de Sistematização. Devo-lhes uma explicação. Pessoalmente sempre entendi que a figura do ombudsman é uma boa figura, com uma rentabilidade muito grande nos países que adotam o chamado defensor do povo. Confesso que a Emenda apresentada pelo eminente conterrâneo do Constituinte José Bisol, o Constituinte Ibsen Pinheiro, me convenceu de que preferível seria que ampliássemos as garantias constitucionais ao Ministério Público. E o Constituinte Ibsen Pinheiro é, inegavelmente, um homem de cujo comportamento ideológico não se pode duvidar. S.Ex<sup>a</sup>. me fez a seguinte observação: o instituto do ombudsman seria uma *capitis diminutio* para o Ministério Público se este, estruturado devidamente, com a dimensão continental que tem o nosso País, pudesse exercer sua função, sem a ligação umbilical e subordinado ao Chefe do Poder Executivo. Observem que o substitutivo, pela primeira vez, dá poderes constitucionais ao Ministério Público e, neste passo, substitui com muito mais vantagem

---

<sup>176</sup> Ata da 32ª Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização, realizada em 24 de setembro a 18 de novembro de 1987. Vol. II.

e menos despesa e também menos protocolo a figura do defensor do povo. Agora, pelo art. 149 – eu chamaria a atenção de V. Ex<sup>as</sup> –, o Ministério Público é instituição permanente, o essencial à função jurisdicional do Estado – já começa aí – incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático e dos interesses sociais, individuais indisponíveis, e a partir daí, assegura-se ao Ministério Público a autonomia funcional e administrativa, além do que passa a ser o seu chefe, o chefe do Ministério público, eleito pelos seus colegas. Ora, a argumentação expendida pelo eminente Constitucionalista Egídio Ferreira Lima<sup>177</sup> de logo afastaria qualquer preocupação que o Relator pudesse ter na manutenção do texto. Mas eu não poderia, ainda que ouvindo o Constituinte Gastone Righi e V. Ex.<sup>a</sup>, poupar-me da obrigação de dar esta satisfação à Comissão de Sistematização, porque o defensor do povo figurou no substitutivo anterior, assim como no projeto que veio das Comissões Temáticas. Por esta razão, que me parece lógica, jurídica, funcional e efetiva, o Relator fica com o texto e deplora ficar contra a Emenda do Constituinte José Paulo Bisol.

Esse posicionamento já tinha sido proferido por outro participante da audiência pública realizada pela Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, em 7 de maio de 1987, o então Procurador-Geral da República José Paulo Sepúlveda Pertence:

Sobre o defensor do povo, eu deixei claro na época um certo ceticismo meu quanto à instituição. Eu creio, que a criar a figura do defensor do povo, é preciso delimitar-lhe o campo de atuação onde ele possa ser eficaz. A ideia de que se possa, neste País imenso, e no nível absolutamente precário da nossa Administração, ter uma estrutura leve de defensoria do povo, com um mínimo de eficácia, me parece ilusória se quisermos dar-lhe a vigilância sobre toda a relação Estado-cidadão. Então, toda a instituição que eu prevejo será ilusória, será ineficaz, eu temo a sua

---

<sup>177</sup> O Constituinte Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE) sustentou contra a emenda, logo após o autor, o Constituinte José Paulo Bisol (PMDB/RS): “Sr. Presidente e Srs. Constituintes, alguns mecanismos que vão sendo elaborados e se incorporam à estrutura do Estado para sua operacionalidade e, sobretudo, para defesa das e o Constituinte Nelson Jobim rastreou na História o distintos e se estendem para outras nações, quase sempre racionalizados, adequados à formação política e sociológica de cada país. Reportou-se aqui hoje, nesta tarde, e não faz muito, a concepção de um tribunal constitucional para controle da Lei Maior, das garantias nela estabelecidas e o Constituinte Nelson Jobim rastreou na História o papel dessa corte e mostrou como nós não vamos simplesmente, batizar um novo órgão com o nome de Tribunal Constitucional, mas vamos dar ao Supremo Tribunal Federal a atribuição específica, singular, importante, de Tribunal Constitucional. Chamo-me Egídio e poderia me chamar de Artur, a minha substância não se modificaria com a mudança de nome, o Supremo será a corte constitucional. A mesma coisa eu posso dizer com relação a essa notável concepção que é o defensor do povo e que vem sendo adotado por alguns países. O professor e ex-Desembargador, o Constituinte José Paulo Bisol, disse aqui, ele próprio, que os Estados Unidos adotaram o instituto. E como o adotaram? Respeitando a sua tradição estrutural na defesa dos interesses civis. Atribuíram à Procuradoria Geral nos Estados Unidos, vale dizer ao Ministério Público, as atribuições de defensor do povo. E o que fizemos aqui? O que nos oferece o projeto que estamos discutindo? A defensoria do povo nitidamente inserida no Ministério Público. [...] a Ministério Público com a independência, com a autonomia financeira e econômica, com as garantias próprias do magistrado, eles assumem perante a Nação a defensoria pública. Ele e o Ministério Público, que já têm uma estrutura, cobrindo todo este País. A defensoria pública defendida pelos trabalhadores, pela CNBB, pela OAB, ela está aqui contida e inserida dentro do novo Ministério Público, desenhado pelo projeto de Constituição que estamos discutindo”.

criação, porque será um fator mais de descrença na Constituição. Acho, por outro lado, que em termos de criar mais um mecanismo gigantesco no País, tenho dúvidas sobre o seu resultado. Por isso defendo, criando-se ou não, para certas atividades limitadas, a figura do ombudsman, como um organismo de cúpula. Eu creio que a ramificação, em termos nacionais, dessa tarefa de dar voz a um Cidadão desprotegido contra o abuso do Poder, no dia-a-dia do contato com a Administração, necessariamente por uma estrutura eficiente, que é o Ministério Público, estrutura espalhada por cada comarca deste País, com um profissional qualificado, a quem, assegurado o reforço de suas garantias, pode desempenhar, na medida do possível, essa tarefa que muitas vezes o promotor já desempenha informalmente na comarca onde reside.

Joaquim Falcão, jurista da Comissão Afonso Arinos, destacou o papel de Sepúlveda Pertence no desfecho da retirada do Defensor do Povo em entrevista (CARVALHO, 2017, p. 292-293):

*Quais eram os outros lobbies fortes?*

JF – Outro grande lobby ali era o dos procuradores da República – comandados pelo [procurador-geral] Sepúlveda Pertence. Nós votávamos sempre juntos – eu, o Pertence, o Realinho, e mais outros.

*“Realinho” é o Miguel Reale Júnior?*

JF – É o filho do professor Miguel Reale, que também era da comissão. Eu acho que foi o Realinho que propôs que nós tivéssemos ombudsman, como o representante da sociedade.

*O senhor se refere ao “defensor do povo”?*

JF – Sim. Aí o Pertence não votava com a gente, escapulia pra lá e pra cá. Como era o procurador-geral da República, estava comprometido com a ideia de que o defensor do povo ia ser o Ministério Público.

*Na comissão o Pertence perdeu, porque o defensor passou.*

JF – Passou na comissão, está no anteprojeto, mas na Constituinte o Pertence barrou, e entrou essa coisa toda do Ministério Público.

*Hoje o senhor ainda acha que “defensor do povo” era defensável, tinha cabimento?*

JF – Tinha, porque você precisava ter quem defendesse a sociedade civil. O procurador-geral da República era um leão de chácara. Você só podia arguir inconstitucionalidade se o procurador estivesse de acordo. A instituição estava comprometida com o passado de leão de chácara.

Outro tema que permaneceu ao longo do processo constituinte foi o da disputa entre o parlamentarismo e o presidencialismo na Constituinte, discutido anteriormente. O sistema parlamentarista tinha sido o adotado pela Subcomissão do Poder Legislativo e Subcomissão do Poder Executivo, ratificado no Anteprojeto da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema

de Governo e mantido no projeto da Comissão de Sistematização (Substitutivo 1 e Substitutivo 2) A proposta manteve-se ainda no Projeto A, mas foi descartado no Projeto B, que acomodou o tema no art. 2º do ADCT, ao prever realização de plebiscito em 7 de setembro de 1993 para determinar, dentre outros temas, o sistema de governo.

Os Anteprojetos das Subcomissões foram resultado muito mais próximo da participação pública e reflete diretamente os temas abordados nas audiências públicas – apresentados, debatidos ou respondidos pelos participantes, seja do povo, do governo ou da academia. Constatou-se que quanto mais próximo da participação popular presencial o processo de debate se deu (audiências públicas da fase temática), maior a correspondência entre os temas levantados e os textos apresentados. À medida que o distanciamento entre representante e representado aumenta (em outros termos, quando menos contato direto com o representado o constituinte tem), aumentam as neutralizações e supressões de propostas populares originalmente apresentadas.

É possível identificar o efeito neutralizador dos representantes políticos quando os acordos eram feitos distantes dos espaços públicos, entre as lideranças partidárias. Os impasses que forçavam esses acordos foram muitos. Antônio Britto (PMDB/RS), vice-líder, explica que os impasses eram resolvidos “usando palavras neutras ou estereis, e depois, no futuro, se identificará o que elas são” (CARVALHO, 2017, p. 175):

Do ponto de vista político era bonito, porque não tínhamos como sair daquele impasse e a Constituição tinha que ser feita. Ninguém tinha maioria, ou era isso ou era nada. E nada era um negócio muito ruim naquele momento. [...] Nós corremos para a Constituição como um sujeito famélico em estado crônico corre pra uma gôndola no supermercado. Uns com interesses concretos e outros com interesses que eu chamo de românticos. E isso foi potencializado pela questão metodológica. Se o livro está em branco...

Nelson Jobim (PMDB/RS) confirma a avaliação:

O jogo era esse. Tu tinha [*sic*] que trabalhar com ambiguidades. Quando não se conseguia o acordo, e não tinha solução num texto ambíguo, eu usava a técnica de jogar para a lei complementar ou lei ordinária. [...] Eram acordos das lideranças. Havia entendimentos na casa do dr. Ulysses e reuniões dos líderes, com o Covas. Depois dessas discussões preliminares, ia-se para o Colégio de Líderes. Para os temas complexos havia debates ou entendimentos paralelos, ou na casa do dr. Ulysses, ou com as próprias lideranças.

José Lourenço (PFL/BA), líder da bancada, afirma que dos 559 constituintes, cerca de cem fizeram de fato a Constituição (CARVALHO, 2017, p. 193); Nelson Jobim (PMDB/RS), vice-líder e líder da bancada, afirma que foram cerca de cinquenta, “basicamente aqueles primeiros escolhidos para a Comissão de Sistematização”, que era o grupo chamado de “colégio dos cardeais”, além de Ulysses Guimarães e “alguns integrantes da mesa” (CARVALHO, 2017, p. 212). Delfim Neto sintetiza:

Você não pode fazer 559 sujeitos satisfeitos, a não ser que você dê dois artigos para cada um. Era preciso uma coordenação. O que eu digo é que ela [a Constituição] saiu muito melhor do que nós poderíamos supor, no meio do processo. Quando o Centrão se instalou, a ideia era a seguinte: “Você não vai a lugar nenhum, isso vai terminar num impasse, vamos trocar socos e provar que nós somos incivilizados para produzir uma coisa razoável”. E, no entanto, as coisas foram indo. Isso eu acho que é, talvez, a forma de ser do brasileiro, da nossa cultura, de procurar o arranjo, de tentar acomodar. A Constituição é o símbolo disso (CARVALHO, 2017, p. 236).

#### **4.2. A digital do “povo”**

A fase das subcomissões e comissões temáticas caracterizou-se como o momento em que houve intensa participação popular, inclusive motivada pela previsão regimental da Assembleia Nacional Constituinte. É possível identificar que a maioria das Subcomissões que promoveram audiências públicas visando a participação popular (e não personalidades ou especialistas) buscaram como critério a representatividade do participante – ou seja, levou em consideração a organização social daquele segmento e, preferencialmente, que o representasse no âmbito nacional.

Ouvimos representantes de mais de 475 setores – organizações, associações de bairro, igrejas, comunidades – e alguns apresentaram sugestões até em papel de pão. Mas, como eram boas, então as transformamos em propostas que pudessem ser submetidas à apreciação dos demais Constituintes e aproveitadas. Por que adotamos esse procedimento? Porque, na verdade, queremos deixar bem claro, nesta nova Constituição, que a fonte primária do poder é o povo. E isto está instituído no art 2º do anteprojeto de nossa subcomissão. A depender do texto constitucional, ninguém mais dará golpe de Estado neste País com base numa interpretação maliciosa do dispositivo constitucional. Poderá fazê-lo pelo uso da força, que, muitas vezes, é imprevisível, mas não baseado no texto constitucional. O art. 2º diz textualmente que a soberania do Brasil pertence ao povo e só pela manifestação de sua vontade, prevista na Constituição, é lícito assumir, organizar o poder. Foi a fórmula feliz a que

chegamos, e seu inspirador foi Relator da Comissão Temática, o ilustre Desembargador e Senador José Paulo Bisol.

[...]

A nova Constituição poderá ser maior ou menor, diferente ou igualitária, como as demais Constituições brasileiras, que se construíram em verdadeiras falácias, porque diziam que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido e isso nunca aconteceu neste País. Ou que todos são iguais perante a lei, não obstante a cor, a raça e a religião – o que também nunca foi uma realidade entre nós. Isto se transformará em realidade à medida que nós, sabendo que o povo também não é detentor da sabedoria absoluta, construímos, através de um trabalho conjunto, Parlamentares e povo, um instrumento de justiça, de progresso e de dignidade para o povo brasileiro. (Dep. Lysâneas Maciel, ata da reunião da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, em 26.5.87)

Há de se considerar, ainda, que a natureza do tema de cada Subcomissão levou à escolha heterogênea de participantes (membros da ANC, membros do governo, juristas, professores e especialistas, cidadãos). Nos casos em que o tema da Subcomissão dizia respeito a direitos individuais ou coletivos, as audiências tiveram maior participação da sociedade civil organizada. Nos casos em que o tema era institucional ou técnico, o perfil dos participantes dividiu-se entre professores ou especialistas, bem como representantes institucionais de outros Poderes ou ex-parlamentares.

A digital do povo a ser analisada, portanto, deve levar em consideração que o “povo” aqui eram, em especial, os grupos sociais organizados à época da fase temática. Cabe enfatizar que não se tratavam, necessariamente, de organizações civis consolidadas que se apresentavam diante do chamamento da ANC. O período imediatamente anterior à Assembleia era de repressão e autoritarismo às organizações político-civis. Nesse sentido, a sociedade civil organizada que participou das audiências públicas, fase inicial de um processo constituinte bastante extenso, aprendeu a organizar-se rapidamente em torno de uma pauta específica, que encontrava eco em alguma subcomissão. Ou seja, o mérito dos participantes populares está na capacidade de se organizarem em um espaço de tempo relativamente curto, criarem estratégias de inserção de suas reivindicações de modo eficiente para, então, serem convidados – ou apresentarem-se – nas audiências públicas pertinentes às suas propostas:

*Foram todos contemplados na Constituição?*

Carlos Ari Sundfeld – As corporações se organizaram e lutaram, efetivamente, porque acharam que a Constituição era uma oportunidade para consolidar e cristalizar a sua situação.

[...]

*Por que o senhor diz que é uma Constituição chapa-branca?*

CAS – Porque é uma Constituição que foi feita segundo os interesses daquelas pessoas que faziam parte de organizações concretas, oficiais, e não exatamente o produto das demandas da sociedade como um todo.

*Os setores organizados é que ditaram as regras.*

CAS – Uma enorme quantidade de pessoas, grupos que se articularam, conseguiram fazer um acordo político e consolidar ou ampliar os seus interesses.

*Dr. Ulysses a chamou de “Constituição cidadã”. Por que o senhor acha que o termo é inadequado?*

CAS – Porque o efeito prático da Constituição não foi, na maior parte, o de mudar a condição da cidadania, com a efetiva ou potencial alteração do arranjo organizacional que já existia. Existem normas que com o decorrer do tempo teriam impacto na vida do cidadão – os direitos sociais –, mas sempre passando por uma estrutura de organização estatal, consolidada na Constituição, que passou a ser intermediária entre as demandas sociais difusas na sociedade e a conquista efetiva de prestação do Estado. Falar em Constituição cidadã é ocultar sua característica central – a existência de um Estado intermediário (CARVALHO, 2017, p. 278, 280; 283-284).

Outra questão deve ser igualmente considerada, inerente à expressão “povo”: a unidade atribuída ao povo decorre da relação direta com a soberania – ou seja, o povo se faz uno em razão da soberania que detém em um regime democrático (FERRI, 2012, p. 138). A expressão “povo”, assim entendida, é por demais abstrata, genérica, rasa. A digital do “povo” não é uma, mas várias, por vezes casuais, mas na maioria das vezes selecionadas.

Para além disso: a materialização dessas participações, seja por uma ideia ou por textos prontos, esteve sujeita a negociações e reelaborações, tal como ocorre em uma construção coletiva. O papel do representante político – muito mais na função de intérprete do que como a presentificação de seu representado – era trazer para a esfera institucional aquilo que era viável incorporar ao texto constitucional. Entende-se por viável aquilo que era possível, adequado, aceito e, principalmente, acordado entre os pares.

Participaram do momento constituinte tanto as diversas forças democratizantes como aquelas que apoiaram e se beneficiaram do regime autoritário. Isso explica sua natureza compromissária. A elaboração da Carta Magna deu-se num contexto de forte desconfiança, fragmentação política e ausência de uma visão hegemônica sobre o país. Esse ambiente explica por que, de modo geral, os diversos atores buscaram maximizar interesses, prerrogativas e aspirações próprios, entrenchando-os no corpo constitucional. O resultado dessa estratégia foi uma Constituição ampla, detalhista, ambiciosa e, em muitos aspectos, contraditória. Daí a

ideia de um compromisso maximizador. (VIEIRA; BARBOSA, 2018, p. 376)

Estrategicamente, era vantajoso fazer-se presente das audiências públicas para criar a pauta de discussão, tendo em vista que o RIANC privilegiava a fase temática (já que a Constituição não partira de um Anteprojeto) como o momento de abertura das possibilidades – desde que em conformidade com a divisão temática já proposta pelo próprio Regimento (Anexo VI). Com a alteração do RIANC promovida pelo “Centrão”, passa-se ao Plenário o peso decisório final.

Nesse sentido, as formas de participação direta – audiências públicas e emendas populares –, tiveram aproveitamento diverso para o processo constituinte. A audiência pública, que iniciara as discussões e desenhara o norte dos temas debatidos, para fins de elaboração textual, teve sua relevância reduzida com a alteração regimental. O grande êxito das audiências foi apresentar a pluralidade do “povo” a que se destinava a Constituição, a multiplicidade de ideias e a possibilidade de fazer-se ouvir e ser reconhecido. Fernando Henrique Cardoso, Constituinte pelo PMDB/SP, afirmou em entrevista (CARVALHO, 2017, p. 125-126):

*Revoltado contra o projeto aprovado na Comissão de Sistematização, que considerava à esquerda, o Centrão reuniu uma maioria para mudar o regimento, 319 votos. [...] Jobim acha que a mudança do regimento foi positiva – senão ia ficar a pecha de que a minoria é que fez a Constituição.*

FHC – É possível. Só que essa minoria tinha uma visão mais moderna do que a maioria.

*Visão que não refletia o conjunto no Plenário, não?*

FHC – O conjunto não, como sempre. O conjunto era muito mais atrasado.

*Mas deveria refletir...*

FHC – Deveria. Mas nesses eventos coletivos sempre tem os grupos que são mais capazes de formular. No primeiro momento [na fase temática], o grupo capaz de formular era o nosso, porque os outros estavam acuados, perdidos. A rua estava conosco.

As emendas populares, acatadas em fase posterior à temática, apresentavam duas vantagens em relação às audiências públicas: primeiro, o fato de se apresentar um texto facilitava sua adoção, no todo ou em partes, por qualquer parlamentar, mesmo que os quesitos formais não fossem preenchidos, dado o contexto de aceleração temporal do percurso constituinte; segundo, as emendas são apresentadas entre julho e agosto de 1988, ou seja, após a conclusão da fase temática e logo após a alteração regimental promovida pela Resolução nº 03, de 5 de janeiro de 1988. Com a mudança de peso decisório da Comissão de Sistematização para o Plenário – e, portanto, para os

559 Constituintes que, a essa altura, não respondiam necessariamente às orientações dos partidos a que eram filiados<sup>178</sup> – as emendas populares teriam mais fôlego para chegarem ao texto final e com mais possíveis apoiadores Constituintes.

A análise da digital do povo centraliza-se em duas Subcomissões temáticas: a Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, que apresentou o maior número de participantes do povo (95 de 105 participantes), referente ao grupo temático de *direitos*; e a Subcomissão Eleitoral e Partidos Políticos, que apresentou maior participação de representantes do povo (55,55%), do grupo temático *institucional*. O texto dos Anteprojetos das Subcomissões – que, como afirmado, derivam em grande parte das contribuições apresentadas nas audiências públicas – é confrontado com o texto do Anteprojeto das Comissões temáticas (primeiro filtro) e, superada a fase temática, é comparado com o texto da Comissão de Sistematização até o texto constitucional promulgado.

### **Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias**

A Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, doravante Subcomissão VII-c<sup>179</sup>, teve por Presidente o deputado constituinte Ivo Lech (PMDB/RS). Ele foi aposentado por invalidez em acidente de trabalho e manifestou seu compromisso em dar voz às minorias na subcomissão, dada a “dívida social” e a marginalização das minorias. O seu relator, deputado Alcení Guerra (PFL/PR), fazia parte do grupo menos conservador do seu partido<sup>180</sup>.

A Subcomissão VII-c foi a que promoveu o maior número de participações nas audiências públicas em números absolutos na ANC. A temática, no entanto, não atraiu os constituintes:

A subcomissão responsável pela discussão do preconceito foi apanhada pelo preconceito dos próprios constituintes. E isso, segundo a deputada

---

<sup>178</sup> “Concluída a fase das comissões, a experiência adquirida pelo trabalho em comum, acrescida da diversidade do resultado final, e de incompatibilidades entre dispositivos dos anteprojetos aprovados, incentivou a formação de grupos suprapartidários, direcionados para a coordenação dos trabalhos e para a obtenção de acordos. Surgiram: um grupo conservador (embrião do Centrão), o Grupo dos 32 (de tendência parlamentarista), o Grupo do Consenso (ou Interpartidário), e um grupo de esquerda. Cada um, sobrepondo-se às iniciativas partidárias, procurava negociar propostas com o relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral”. (NOGUEIRA)

<sup>179</sup> Conforme enumeração supra.

<sup>180</sup> Correio Braziliense, Edição 8765, 10/04/1987, Caderno Política, p.6.

Benedita da Silva (PT), que está acontecendo na subcomissão na subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias. “Não somos coitadinhos. Queremos mais respeito aos temas aqui enfocados”, afirmou a deputada, denunciando que para a acomodação dos constituintes nas comissões, a subcomissão recebeu pessoas sem interesse. A deputada propôs que uma nova distribuição nas subcomissões seja feita ou, então, que permaneçam apenas aqueles que querem efetivamente trabalhar. [...]

A Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias deveria ser composta por 21 membros, mas no momento só possui 18. [...] Na última terça-feira, dia da eleição, a reunião começou com um grande atraso por falta de quórum e quase não foi possível realizar a eleição do presidente, vices e relator. [...] Como o quórum fixado é de 12 membros, não se pode votar nem mesmo o cronograma de atividades da subcomissão.

Gilberto Gil e Leci Brandão são algumas das estrelas que estarão no Congresso, no próximo dia 13, às 15 horas, engrossando a caravana de negros e índios que virão a Brasília trazer suas propostas à Constituinte. No entanto, com o feriado da Semana Santa eles encontrarão um Congresso vazio, o que já acontece normalmente nas segundas-feiras. As propostas das comunidades negra e indígena serão encaminhadas à subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias, que vem enfrentando a falta de quórum para se reunir e o preconceito dos próprios constituintes que não demonstram interesse pelo tema. A deputada Benedita da Silva (PT-RJ) fez ontem o anúncio do movimento do dia 13, na subcomissão, mas ouviu dos seus poucos integrantes que ela deveria representá-los. [...] Na subcomissão, chegaram a sugerir que houvesse uma mudança na data, mas Benedita da Silva lembrou que a participação da caravana já estava marcada há vários dias, contando inclusive com a presença de representantes de várias entidades. “Nós vamos agitar isso aqui, apesar de todos os problemas que a subcomissão enfrenta”, diz a deputada Benedita da Silva. Segundo ela, é preciso sensibilizar o próprio Congresso para a questão do preconceito. “As pessoas que optaram por esta subcomissão devem estar imbuídas do sentimento político, da importância desse tema”, afirma. (Correio Braziliense, *Política*, 11/04/1987, p. 6).

A ausência de interesse temático por parte dos representantes políticos não fracassou, entretanto, o debate pelos seus representados. A atuação dos poucos parlamentares engajados com a temática levou à mobilização dos interessados, e a participação popular fora objeto de muitas matérias jornalísticas no período:

#### Índios invadem a Constituinte

Caciques de várias nações indígenas invadiram ontem o Congresso e durante todo o dia procuraram mostrar aos constituintes os seus direitos que querem ver reconhecidos na nova Carta. O presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, ficou assustado e permaneceu em seu gabinete, que acabou sendo também invadido, com os índios gritando e cantando. Convidado a participar da pajelança, ao pôr-do-sol, Ulysses

recusou, mas mesmo assim os caciques colocaram um cocar em sua cabeça. Na Subcomissão das Minorias, os índicos ocuparam, muito à vontade, as cadeiras dos parlamentares ausentes.

[...] A proposta elaborada pelo deputado e antropólogo José Carlos S. Sabóia, após discussão com várias entidades, foi entregue ao presidente da subcomissão, deputado Ivo Lech, ao líder Mário Covas e ao presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães. Nela, as populações indígenas querem ver reconhecidos os seus “Direitos originários sobre as terras que ocupam, sua organização social, seus usos, costumes, línguas e tradições”.

[...] Em nome dos índios ali representados, Idijarru Karajá leu o documento, ouvido com atenção por cerca de 30 caciques. Dos 18 membros da subcomissão, apenas oito estavam presentes. As cadeiras foram ocupadas pelos índicos sem nenhuma timidez.

[...] A proposta das populações indígenas contém cinco artigos e um deles diz que “as terras ocupadas pelos índios são inalienáveis, destinadas à sua posse permanente, ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais, do solo, do subsolo, dos cursos fluviais e de todas as utilidades nelas existentes”. (Correio Braziliense, 23/04/1987, capa e Política, p. 5)

Outros grupos também se apresentaram para se fazerem ouvir:

Homossexuais lutam por espaços

As minorias estão dispostas a lutar para garantir o seu espaço na Constituinte. Há alguns dias foram os índios que tomaram conta do Congresso e fizeram até pajelança. Agora, são os homossexuais que pretendem agitar a Constituinte para reivindicar os seus direitos. Amanhã, Às 17h, o Grupo Triângulo Rosa, do Rio de Janeiro, estará na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias. O grupo solicitou audiência pública e irá trazer um documento com suas propostas. [...]

Negros

Os negros terão vez e voz hoje na subcomissão. São três audiências marcadas para ouvir as várias entidades representativas do movimento negro. [...] O movimento negro já entregou à subcomissão um documento com as suas reivindicações e agora irá discuti-las com os constituintes.

Ontem de manhã foi a vez dos deficientes mentais serem representados na subcomissão através das federações das APAEs e Sociedades Pestalozzi. [...] A Federação Nacional das APAEs entregou um documento com várias propostas que visam assegurar na Constituição às pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, além dos direitos gerais nela instituídos, os especiais necessários à compensação de sua deficiência. Entre estes direitos, a educação especial em todos os graus e a proibição de discriminação, inclusive quanto à admissão do trabalho. (Correio Braziliense, *Política*, 28/04/1987, p. 2).

A Subcomissão estava subordinada à Comissão da Ordem Social, cujo presidente, o deputado Edme Tavares (PFL/PB), era defensor da causa social. O relator da Comissão, deputado Almir Gabriel (PMDB/BA) era considerado progressista, foi indicado pelo líder Mário Covas em

lugar do deputado Domingos Leonelli (PMDB/BA) e, depois, apoiado pela maioria da bancada do PMDB<sup>181</sup>.

O Anteprojeto apresentado pela Comissão da Ordem Social era composto por alguns dos temas de maior apelo popular: trabalhadores, servidores públicos civis e militares, saúde, previdência social, assistência social, além de minorias e meio ambiente. O tema da Subcomissão de maior participação popular disputou espaço com outros anteprojatos robustos, resultantes de participação social articulada e organizada, como foi o da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, que culminou na criação do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>182</sup>, um marco para o Movimento Sanitarista no Brasil, e elevou a pauta ambiental ao patamar constitucional<sup>183</sup>. Esses dois temas resistiram às fases do processo constituinte em razão,

---

<sup>181</sup> Correio Braziliense, Edição 8765, 10/04/1987, Caderno Política, p.6.

<sup>182</sup> “A partir da VIII CNS [Conferência Nacional de Saúde, de 1986], a saúde passou a ser considerada antes de tudo como resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida, devendo ser entendida no contexto histórico de cada sociedade no seu estágio de desenvolvimento. Após a realização da conferência, o movimento sanitário passou a pressionar o Ministério da Saúde e o Inamps/MPAS para a convocação de uma Comissão Nacional para a Reforma Sanitária (CNRS). [...] Ao longo de 1987, durante os trabalhos da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da Assembleia Constituinte, quatro grupos de entidades foram convidados a se manifestar nas audiências públicas: as entidades estatais, como o Ministério da Saúde, o Ministério da Previdência e Assistência Social e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass); as entidades patronais e prestadoras de serviços privados lucrativos ou filantrópicos, como a Associação Brasileira de Medicina de Grupo (Abramge), a Federação Brasileira de Hospitais (FBH) e a Associação das Santas Casas de Misericórdia; as entidades dos trabalhadores, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), e as associações profissionais; e as entidades científicas e de ética, como a Fiocruz, o Cebes e a Abrasco. [...] Cumprida com êxito essa etapa na luta dos sanitaristas, o relatório aprovado na subcomissão foi apresentado como anteprojeto para a Comissão da Ordem Social da Assembleia Constituinte. O anteprojeto trazia a noção de seguridade social, que englobava saúde, previdência e assistência social, tal como proposto no documento da Comissão Nacional para a Reforma Sanitária. Contudo, para que o SUS não fosse levado a um comando orçamentário subordinado às áreas de seguridade e previdência, foi incluído o dispositivo definindo a cada área a gestão de seus recursos (que se tornaria o parágrafo 2o do art. 195, seção I, cap. II, da Seguridade Social). O passo subsequente do texto constituinte foi a Comissão de Sistematização. Durante os trabalhos desta comissão, previa-se que a sociedade enviasse propostas de emenda constitucional – as emendas populares, que deveriam ter no mínimo trinta mil assinaturas para serem admitidas. A emenda popular apresentada pela Plenária da Saúde foi defendida por Sérgio Arouca, então presidente da Fiocruz, contando com o apoio do PT, PCB, PC do B, Abrasco, Cebes, Conselho Federal de Medicina, CUT, entre outras entidades [...]”. (FALLEIROS; LIMA, s/d, p. 242-244)

<sup>183</sup> A chamada “Frente Verde” era composta por constituintes que defendiam a pauta ambiental na ANC, a despeito das pressões de diversos setores. Marina Silva examinou a estratégia ambientalista na ANC: “A bem sucedida estratégia ambientalista na Constituinte apoiou-se em duas iniciativas: a formação da Frente Parlamentar Verde e da Frente Nacional de Ação Ecológica. O suprapartidarismo da Frente Parlamentar assemelhava-se à estratégia usada por inúmeros grupos de interesse na ANC, sobretudo os ligados aos movimentos sociais, pela óbvia razão de que esta era a única maneira de obter sucesso nas votações. O diferencial do lobby ambientalista é que, ao contrário dos demais, que de certa forma mantinham suas alianças num mesmo campo ideológico, foi radicalmente plural, o que tensionou o próprio movimento ambientalista, por parte de ONGs que acusavam a articulação de se aproximar da direita. A ampla adesão à Frente pode ser explicada de várias maneiras, mas certamente foi importante a manifestação, por parte da sociedade, de diversas maneiras, de sua simpatia pelo tema, numa pressão ética poderosa em defesa de valores universais ligados à defesa da qualidade de vida e contra a destruição do planeta.

principalmente, da organização da sociedade civil em torno das duas pautas e de seus patrocinadores, os Constituintes que sustentaram as propostas no seio da ANC.

Pode-se afirmar que a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias foi bem sucedida ao manter grande parte do conteúdo do seu Anteprojeto no Projeto da Comissão da Ordem Social, sem alterações significativas das diretrizes defendidas na fase temática. Os temas que não foram contemplados pelo Anteprojeto da Comissão da Ordem Social são, em suma: a obrigatoriedade do ensino de História das populações negras; o tratamento da discriminação racial como crime inafiançável; a regulamentação econômica da comercialização dos recursos extraídos de terras indígenas; o prazo para demarcação de terras indígenas; a destinação de recursos orçamentários da União, Estados e Municípios para a educação da pessoa com deficiência; a responsabilidade penal para pessoas com deficiência mental; a pensão para pessoas com deficiência em hipóteses de insuficiência de renda familiar; e o ensino religioso, de idiomas e tradições de comunidades minoritárias em escolas que as atendam.

Do Anteprojeto da Comissão Temática ao texto da Comissão de Sistematização, houve significativa redução de dispositivos, mas o conteúdo foi mantido e, em muitas vezes, condensado. Quanto ao tema indígena, percebe-se uma redução de proposições em função do nível de detalhamento de algumas diretrizes acolhidas Comissão Temática. Pode-se concluir que na temática indigenista as contribuições levadas ao Anteprojeto da Subcomissão até o texto promulgado mantiveram-se, em sua essência, inalteradas.

Conforme os Srs. Constituintes verão, este fato inusitado, a presença do grande ausente na feitura da Lei Maior do nosso País, trouxe contribuições notáveis. Gostaria apenas de citar um exemplo: em determinado momento, em um dos Estados da Federação, alguém sugeriu que se desse cidadania aos índios. Foi uma proposta feita por um Parlamentar, com boa intenção. Naquele momento, porém, um índio aculturado, na sua simplicidade,

---

Colaborou para isso a estratégia, adotada pela Frente Verde, de realizar audiências públicas e viagens a vários locais do País afetados por problemas ambientais graves, com grande cobertura de mídia. Comissões de constituintes deslocaram-se para as centrais nucleares de Angra dos Reis, o Pantanal mato-grossense, a região carbonífera de Santa Catarina, áreas críticas de poluição na região metropolitana de São Paulo, o pólo petroquímico de Cubatão e os lixões de Fortaleza. Outra razão provável diz respeito ao ineditismo da temática, a única realmente estreante em trabalhos constituintes. Se, por um lado, provocou estranhamentos, por outro, gerou adesões e solidariedade de políticos que nunca antes tinham tido esse tipo de preocupação. É possível, também, que tenha influenciado, no caso de alguns apoios, a avaliação de que os dispositivos ambientais, na prática, não conseguiriam ser efetivos no seu objetivo de condicionar as atividades econômicas. Para muitos, aquilo tudo não passava de 'poesia' Finalmente, houve na ANC uma importante transição de sentido da temática ambiental, não percebida por todos. Aquele momento foi o registro histórico da passagem do entendimento de questões ambientais como aquelas referentes a medidas básicas de proteção à fauna e à flora, para a concepção de Meio Ambiente como uma dimensão central da organização da sociedade e do modelo de desenvolvimento econômico." (*Apud* DANTAS *et. al.*, 2008, p. 482-483).

disse: "Isso pode significar a extinção de nossa etnia. Não significa, absolutamente, nenhuma conquista: muito pelo contrário, é um desserviço à nossa categoria". (Dep. Lysâneas Maciel, ata da reunião da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, em 26.5.87)

Em relação aos negros, o tema na Comissão Temática resumiu-se à diretriz geral de não discriminação em razão de raça, cor ou etnia, o que foi refletido nas fases posteriores do processo constituinte. A não discriminação fora alocada inicialmente no preâmbulo, de onde foi excluído no texto promulgado, e nos objetivos fundamentais do Estado. Como vitória do pleito apresentado na fase temática, é resgatado do Anteprojeto da Subcomissão a classificação da prática de racismo como crime inafiançável. Surge apenas na fase da Comissão de Sistematização, no Ato das Disposições Transitórias Constitucionais (ADCT), o reconhecimento dos quilombos.

No caso das pessoas com deficiência, grande parte do texto apresentado pela fase temática chegou ao texto promulgado. Cabe mencionar, no entanto, que houve perdas significativas no âmbito da Comissão de Sistematização, mas que foram resgatadas em fases posteriores, como foi o caso da proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador com deficiência e adequação de construção de logradouros, edifícios de uso público e transportes coletivos (Projeto B do Plenário, início do segundo turno, em 05/07/1988); a previsão de reserva de cargos e empregos públicos (Projeto A do Plenário, início do primeiro turno, em 24/11/1987); a garantia do benefício mensal à pessoa com deficiência que não tenha condições de prover sua própria manutenção e a criação de programas de prevenção e atendimento especializado para trabalho, convivência e acesso a bens e serviços coletivos (Substitutivo 2 da Comissão de Sistematização, em 18/09/1987).

### **Subcomissão Eleitoral e Partidos Políticos**

Como ocorrera na fase anterior à instalação da ANC, o tema eleitoral não teve grande apelo popular – seja pela complexidade técnica, pela falta de interesse imediato em comparação a outros temas, pelo desinteresse sobre a política<sup>184</sup>. A participação “popular” da

---

<sup>184</sup> Não obstante, verifica-se que o jornal *Folha de S. Paulo* mantinha o tema em seus cadernos, como no editorial publicado em 16 de agosto de 1987 (“A questão do voto”, 1º Caderno, p. A-2): “Um dos mais importantes temas institucionais – um tópico que, sem exagero, pode definir o caráter da democracia no país – não tem tido, nas discussões do Congresso constituinte, destaque equivalente a outros tantos pontos que, de menos importância prática ou de duvidosa pertinência no texto de uma Constituição, têm despertado inúmeras polêmicas, desentendimentos e paixões. Na questão do regime de voto, com efeito – se proporcional ou distrital –, os

Subcomissão Eleitoral e Partidos Políticos (IV-a), como já mencionado, deu-se por um grupo especializado no tema: membros de partidos políticos, ex-parlamentares e professores<sup>185</sup>.

O Relator da Subcomissão IV-a, o deputado Francisco Rossi (PTB/SP), qualificou-se como “um homem de centro” após romper com o PDS nas eleições de 1982 e filiar-se ao PTB. O Presidente deputado Israel Pinheiro Filho (PMDB/MG), filho do ex-governador de Minas e braço direito do então presidente Juscelino Kubitschek na construção de Brasília, passara pelo Partido Social Democrático (PSD) e Partido Democrático Social (PDS) antes de ingressar no PMDB<sup>186</sup>.

A Subcomissão IV-a estava subordinada à Comissão de Organização Eleitoral e Garantia das Instituições, presidida pelo Senador Jarbas Passarinho (PDS/PA) e com relatoria do deputado Prisco Viana (PMDB/BA). O Presidente da Comissão, também líder do PDS, era o constituinte que reverberava os interesses e a manutenção do papel constitucional das Forças Armadas. O Relator, especialista em legislação eleitoral e partidária, era defensor do sistema distrital misto e do fortalecimento dos partidos nacionais<sup>187</sup>.

Como citado, os participantes do “povo” dessa Subcomissão eram, em sua maioria, representantes de partidos políticos. Houve também a participação de professores e especialistas, o que levaria a uma restrição do perfil dos participantes. Mas não foi o que ocorreu, como atesta Márcio Nuno Rabat (BACKES, AZEVEDO, ARAUJO, 2009, p. 242-243):

A relativa restrição do leque de expositores a personagens da vida político-partidária e da vida acadêmica não impediu que as audiências realizadas na Subcomissão fossem portadoras de informações, posicionamentos e argumentos bastante diversificados. Tal fato parece indicar que, afinal, as eleições e os partidos políticos efetivamente funcionaram, em medida considerável, como canais de expressão de várias correntes de pensamento e sentimento presentes no corpo social. [...]

A discussão convergiu, na maior parte do tempo, para temas relacionados com os procedimentos eleitorais em sentido estrito, o que nem por isso a fazia pouco diversificada ou simples. O temário ia, só nesse campo, do caráter obrigatório do voto à magnitude das circunscrições eleitorais, das inelegibilidades a serem eventualmente inscritas na Carta à idade mínima para de adquirir o estatuto de eleitor, da data das eleições (coincidindo ou

---

argumentos técnicos e os preconceitos se entrelaçam de tal modo, que não se tem obtido mais que uma sucessão de contradições e lugares-comuns com respeito ao que é um ponto decisivo do sistema democrático”.

<sup>185</sup> Dos 18 participantes, 1 era membro da Comissão Afonso Arinos e professor; 2 eram ex-deputados federais; 5 eram professores; e 10 eram representante ou presidente de partido político (PT, PCdoB, PSB, PDC, PFL, PDT, PDS, PTB, PV e PMDB).

<sup>186</sup> Correio Braziliense, Edição 8765, 10/04/1987, Caderno Política, p.6.

<sup>187</sup> Correio Braziliense, Edição 8765, 10/04/1987, Caderno Política, p.6.

não os mandatos federais, estaduais e municipais) à extensão do horário reservado aos partidos no rádio e na televisão.

O Anteprojeto da Subcomissão tratou do sistema eleitoral e dos partidos políticos em 27 artigos, muitos deles que remetiam a lei ordinária ou complementar. Entretanto, em seu texto definiu-se um tema de grande relevância para o governo Sarney e abriu um dos grandes debates da Constituinte acompanhadas pelo grande público: o mandato de cinco anos.

A Subcomissão determinou que o mandato do Presidente da República seria de quatro anos, permitida a reeleição, enquanto a Comissão fixou em cinco anos, sendo a reeleição vedada. Dentre os convidados às audiências públicas, o que se pronunciou sobre o tema foi o sr. Hélio Bicudo que, em nome do Partido dos Trabalhadores, sugerira o mandato de quatro anos, proibida a reeleição<sup>188</sup>. A maior parte das participações nas audiências públicas tratou do sistema de governo e dos partidos políticos.

O mandato de quatro anos e o parlamentarismo do projeto da Comissão de Sistematização “tinha também um forte viés de esquerda” (CARVALHO, 2017, p. 55). Saiu vitoriosa a proposta de cinco anos no texto promulgado, muito embora no Substitutivo 2, de 18/09/1987, da Comissão de Sistematização, o dispositivo chegou a ter a seguinte redação: “Art. 89. O mandato do Presidente da República é de seis anos, vedada a reeleição, e terá início a 1º de janeiro”.

José Sarney havia sido eleito para um mandato presidencial de seis anos e, em pronunciamento realizado em maio de 1987, declarou que “abriria mão” de um ano de seu mandato, reduzindo-o a cinco. O Constituinte Airton Cordeiro (PTB/PR) reagiu, em manifestação na 13ª reunião da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, realizada em 25 de maio de 1987:

Sr. Presidente e Srs. Constituintes, eu gostaria de na reabertura dos trabalhos consagrar uma observação ao pronunciamento feito, na segunda-feira passada, pelo Presidente da República, que tenta interferir ilegitimamente nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Nós iniciaremos, a seguir, a votação de dispositivos que, inclusive, irão tocar no ponto crucial tratado por Sua Excelência naquele pronunciamento, que é a fixação do tempo do mandato presidencial. A proposta do Sr. Relator estabelece que o mandato do presidente será de 4 anos, e o Senhor Presidente da República defendeu publicamente, pelo rádio e pela televisão, um mandato de 5 anos. Mais ainda: parece-me absolutamente intolerável a pressão que o Senhor Presidente vem exercendo sobre os

---

<sup>188</sup> Ata da 6ª Reunião da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, realizada em 29 de abril de 1987.

Constituintes ao estabelecer que o preenchimento dos cargos federais nos Estados irá depender explicitamente de sua aprovação. Quero denunciar à Assembleia Nacional Constituinte, que os cargos federais no Estado do Paraná estão sendo preenchidos por sorteio entre Deputados e Senadores do PMDB, que agora terão também que ter o apadrinhamento do Presidente da República. Esta questão me parece extremamente importante e delicada, e espero que as decisões tomadas a partir deste momento, nesta Subcomissão sejam totalmente independentes e alheias à vontade imperial do Presidente da República.

Em Plenário, Mario Covas propôs uma emenda para alterar o mandato de cinco para quatro anos, autorizada a reeleição. A emenda não foi acatada, e Covas se pronunciou em *Coisas da Política*, coluna de Ricardo Noblat, do Jornal do Brasil, de 21 de junho de 1988<sup>189</sup>:

“Sabe por que não teremos eleições presidenciais em novembro próximo? Não teremos porque ninguém quer. Ulysses não quer, Brizola também não, Aureliano e Marco Maciel tampouco”, acusa o senador Mário Covas, líder do PMDB na Constituinte, às vésperas do anúncio de sua adesão ao novo partido que os senadores José Richa e Fernando Henrique Cardoso estão articulando. Covas não poupa as esquerdas em geral: “Também elas não se empenharam, firmemente, em tentar assegurar para já a escolha do sucessor de Sarney. Não se entenderam no palanque pelas diretas”. Ulysses preferiu o mandato de cinco anos para o atual presidente “porque ficou com medo de assistir a uma derrota do PMDB”, argumenta o senador. Pela mesma razão, os líderes do PFL preferiram esquecer o compromisso assumido por Tancredo Neves e rejeitado por Sarney de o primeiro governo da Nova República não durar mais de quatro anos. Brizola sabe que a transferência para 1989 da eleição presidencial poderá ampliar suas chances de ser eleito. A disputa será travada pela televisão e valerá menos o peso das estruturas partidárias.

A aprovação do mandato de cinco anos foi considerada uma vitória do “Centrão” (CASADO, *Gazeta Mercantil*, 03/06/1988, p. 6<sup>190</sup>). Luiz Carlos Bresser-Pereira, ministro da Fazenda de José Sarney de abril a dezembro de 1987 comentou (CARVALHO, 2017, p. 75):

*O que o senhor deduziu do pronunciamento?*

BP – Ele teve que fazer o Centrão.

*O senhor matou a charada na hora do pronunciamento?*

BP – Na hora. “Vai ficar muito difícil”, pensei. Logo em seguida, formase o Centrão – um esquema altamente populista, em que o Sarney tinha

<sup>189</sup> Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111601/01\\_05%20jun88%20-%200072.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111601/01_05%20jun88%20-%200072.pdf?sequence=1). Acesso em 30 dez. 2019.

<sup>190</sup> Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111653/1988\\_01%20a%2005%20de%20Junho\\_115c.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111653/1988_01%20a%2005%20de%20Junho_115c.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 30 dez. 2019.

que atender as demandas dos constituintes, contrárias aos ajustes fiscais que eu precisava fazer.

*Qual foi o papel do presidente nessa costura que levou ao Centrão?*

BP – Ele é um notável costurador político, sempre foi. Foi por acaso que foi presidente da República, mas não tanto. Porque sempre foi um líder político muito importante no Brasil, sempre soube fazer negociações políticas, o tempo todo.

*E com o Centrão isso funcionou à perfeição.*

BP – O poder do presidente é um poder muito grande, em qualquer hipótese. E o Centrão era uma coisa rigorosamente clientelista. A partir daquele dia, em que anunciou os cinco anos, o Sarney, politicamente, só fez uma coisa: garantir os cinco anos. Tornou-se uma questão não só de mais um ano de poder, mas uma questão de honra política. “Eu não vou perder essa, não vou sair derrotado”. E ele ganhou.

José Sarney também se pronunciou em entrevista sobre sua versão dos fatos (CARVALHO, 2017, p. 55-57):

*O projeto que saiu da Comissão de Sistematização [...] aprovou o parlamentarismo e quatro anos de mandato [...]. Provocou um impasse, que levou ao Centrão, à mudança do regimento e a novas regras do jogo, e acabou virando a mesa. A sua participação foi fundamental. E uma explicação que está na praça, até na academia, é a distribuição de concessões de rádio e TV em troca de votos. Qual foi o seu real papel nessa espetacular virada de mesa?*

Sarney – O erro desse pessoal, deles todos, foi achar que ganhariam os quatro anos, que eles fariam tudo o que queriam na Constituição. Quando, na realidade, eles se esqueceram que eu fui deputado, fui senador, hoje sou o mais longevo parlamentar da história da República e se nós chegarmos no Império eu sou o segundo, porque no Império era vitalício. Só no Senado eu passei 39 anos. Eu tinha e tenho o temperamento de fazer amigos [...]. O grupinho deles de São Paulo estava esquecido da minha força dentro do Congresso. Eu nunca tive medo de perder dentro do Congresso. Nunca passou pela minha cabeça que eles pudessem fazer os quatro anos, que eles pudessem fazer nada disso. Eu não entrei na Constituinte para não criar um caso com o dr. Ulysses, o que eu não queria de maneira nenhuma. [...] Mas o Ulysses não tinha condições de me derrotar dentro do Congresso, de forma nenhuma. Todas as vezes que eu entrei – com muito jeito, para não afrontar o dr. Ulysses –, eu ganhei. E a Constituição só foi feita porque eu resolvi atuar. A Constituição não ia sair. O Ulysses não tinha o poder de resolver aquele impasse, a Constituinte estava parada. Eu interferei, porque não queria acabar o meu governo sem a Constituição.

[...]

*O que é “ter entrado” [na Constituinte]? Como? E qual é o peso das concessões de rádio e TV?*

Sarney – Eu já lhe disse: eu não queria que meu governo terminasse com todos frustrados por não termos feito a nova Constituição. Isso era a minha grande motivação. [...] Eu entrei mobilizando a minha força dentro do Congresso, onde eu tinha grandes amigos, relações pessoais.

*A distribuição de rádios e TVs pesou quanto nessa balança?*

Sarney – Nunca recebi um deputado que diga que votou porque eu pedi pra ele votar e dei uma estação de rádio ou de TV...

*Mas essa distribuição é um fato comprovado – está em teses acadêmicas.*

Sarney – Isso é uma balela. O Fernando Henrique deu muito mais. O Lula deu muito mais. Não precisava usar isso como barganha, eu quero ver um deputado que tenha dito que eu pedi a ele pra votar em troca de televisão ou rádio.

Em relação às disposições sobre partidos políticos, praticamente todas as sugestões do Anteprojeto da Subcomissão foram acatadas pela Comissão Temática e tiveram o seu teor refletido no texto promulgado, com alterações mínimas de redação sem alteração de seu conteúdo. Houve, no entanto, uma divergência notável: no Anteprojeto da Subcomissão, previu-se a obrigação de os partidos políticos prestarem contas, anualmente, das verbas públicas e doações recebidas ao Tribunal de Contas da União; no Anteprojeto da Comissão, tal previsão não é reproduzida e, em seu lugar, dispõe-se que, na forma da lei, a União deveria ressarcir os partidos pelas despesas com suas campanhas eleitorais e atividades permanentes.

Nas audiências públicas, o debate deu-se especialmente acerca dos modelos de presidencialismo e parlamentarismo e no sistema eleitoral majoritário, proporcional ou misto. O sistema presidencial ou parlamentarista fora objeto de avaliação das Subcomissões do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Quanto ao sistema eleitoral, a riqueza dos debates (RABAT, *in* BACKES, AZEVEDO, ARAUJO, 2009, p. 245-254), dadas as diversas orientações dos convidados, refletiu-se em apenas um dispositivo nos dois Anteprojetos: a escolha pelo sistema eleitoral misto.

Verifica-se que a dinâmica nos dois casos apresentados era bastante diversa, ainda que sejam as Subcomissões com maior participação popular em seus respectivos segmentos (direitos ou institucional). No primeiro caso, a mobilização e a recepção das propostas foram maiores e mais significativas, de maneira que é perceptível no texto constitucional promulgado a participação dos grupos de interesse populares naquele tema. No segundo caso, é possível perceber que tanto a natureza institucional do tema da Subcomissão quanto a qualificação dos participantes das audiências – especialmente representantes de partidos políticos e especialistas –, levou a um

texto mais conciso, objetivo, sem muitos reparos ou alterações entre o Anteprojeto da Subcomissão e o da Comissão Temática, e que não representa de modo direto e evidente a participação do público das audiências realizadas.

Pode-se, a partir desses dois exemplos, inferir que o aproveitamento das sugestões dos participantes das audiências públicas foi limitado desde o anteprojeto da Subcomissão Temática. A forma como a participação poderia aumentar seu alcance de contribuição ao texto constitucional dependia da qualificação do participante (se especialista ou não no tema) e de seu propósito para manifestação (reconhecimento público de um grupo ou esclarecimentos e opiniões técnicas por provocação dos Constituintes).

## CONCLUSÃO

*Srs. Constituintes, esta Assembleia reúne-se sob um mandato imperativo: o de promover a grande mudança exigida pelo nosso povo. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A nação quer mudar, a nação deve mudar, a nação vai mudar.*

Ulysses Guimarães. Abertura da 3ª Sessão da ANC, em 4 de fevereiro de 1987.

É possível identificar que a origem do mal-estar dos representados em relação aos seus representantes – ou da crise de representação democrática – encontra-se na legitimidade da representação. Mas a relação não é simples: a questão da legitimidade emerge quando o exercício democrático não encontra suporte nos paradigmas modernos de Estado e democracia.

O estudo da representação política na Constituinte de 1987-1988 permite revelar várias nuances de uma questão que acompanha a elaboração teórica do poder constituinte: qual o lugar do representante político, da legitimidade democrática, do povo e da soberania quando esses institutos são colocados à prova em um processo constituinte não exclusivo? E se a Assembleia Nacional Constituinte tivesse sido exclusiva, isso faria diferença?

A legitimidade, tradicionalmente, teve como suporte a autorização dada pelo voto. A eleição, que apenas caracteriza o sistema como representativo (não necessariamente democrático) leva a governos aristocráticos (MANIN, 1997). O voto, ainda que universal e periódico, não satisfaz o requisito democrático da representação política em seu exercício. O processo de escolha importa, mas não basta. A autorização eleitoral não significa “carta-branca” para a representação democrática. O “povo” recupera sua soberania, chama para si o seu poder fundador que legitima a manutenção das instituições e fala, por si mesmo, quando o seu representante não o representa conforme sua expectativa de eleitor. A democracia constrói-se e reconstrói-se à medida que os resultados esperados não são alcançados, em uma constante disputa e negociação de poder.

A representação política, que pressupõe uma filiação partidária que se justifica a partir de várias correntes de pensamento e propostas de governo, não se sustenta somente por isso. Verificou-se que a filiação partidária, pontuada ao longo do texto, não significava, necessariamente, lealdade a princípios ideológicos, ao menos em período de transição. No caso

brasileiro, havia uma retomada do pluralismo partidário e, nesse sentido, a reconstrução dos caminhos a serem trilhados pelos partidos políticos deu-se *durante e em razão* do processo constituinte. Os novos eleitos para mandatos ordinários cumulados com o mandato constituinte traziam (em suas falas) novo vigor ao cenário político, mas muito mais aliado a suas convicções individuais e não necessariamente partidárias. Em alguns casos, até mesmos reeleitos compunham coligações suprapartidárias em torno de uma bandeira específica. A ANC indica que os partidos políticos eram, muitas vezes, uma conveniência para o exercício político – tanto para o parlamentar quanto para o povo, como nas emendas populares.

A representatividade dos eleitos também reforça a insuficiência da representação política autorizada pelo voto. Verificou-se que perfil dos representantes se distinguia da maior parte da população que representava. Os Constituintes possuíam formação em Direito em grande parte, o que caracteriza uma elite social e política em relação a uma sociedade à época com baixa escolaridade. Mesmo se descartada a alegação do reduzido número de Constituintes que efetivamente decidiu sobre as estruturas e os rumos de cada tema constitucional, não seria possível afirmar que os 594 representantes constituintes<sup>191</sup> eram *representativos* em relação ao corpo social do período, como apontaram os dados da formação social brasileira do IBGE.

A atuação desse grupo seletivo neutralizou o impulso popular advindo das audiências públicas, fase em que houve a maior participação de grupos de interesses, em muitas etapas: primeiro, com a seleção dos participantes, dos temas a serem discutidos e da administração do tempo utilizado para debates; segundo, com a revisão dos Anteprojetos das Subcomissões nas Comissões temáticas (já distante do representado); terceiro, com a alteração do Regimento Interno, em que a decisão final sobre os trabalhos da fase temática passou a ser do Plenário (momento suficientemente distante dos representados, com revisão, redução ou exclusão das propostas iniciais); e, por fim, nas regras impostas para os outros meios de participação direta, as cartas à Constituinte e as emendas populares. Nesta, o quórum de 30 mil assinaturas, com apoio e conferência das assinaturas por, no mínimo, três entidades da sociedade civil, legalmente constituídas; naquela, as cartas tinham por pressuposto alguém alfabetizado para redigi-las e que

---

<sup>191</sup> “[...] 512 deputados, sendo 487 eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986 e 25 suplentes; 82 Senadores, sendo 49 eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986, 23 eleitos em 1982, além de 10 suplentes”. Câmara dos Deputados. **Portal da Constituição Cidadã**. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes). Acesso em 17 fev. 2020.

tivesse acesso a uma agência dos Correios, o que poderia implicar na exclusão de parte significativa da população. De todo modo, não é possível atestar que as cartas enviadas tenham influenciado na escolha dos temas a serem tratados na ANC, conforme se infere dos relatos dos constituintes que, em nenhum momento, se reporta a elas.

Uma possível leitura a partir dos dados fornecidos pelo processo constituinte brasileiro, que culminou na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, aponta para uma Constituição Federal possível. A Constituição de 1988 é resultado de acordos que, por um lado, foram por vezes pautados por demandas populares e, por outro, foram fechados em círculos restritos. A expressão “Constituição Cidadã” privilegiou o primeiro aspecto, mas oculta em si o processo de neutralização que ocorreu ao longo do período constituinte.

Os casos de sobrevivência de uma matéria, que aparece como demanda na fase temática e chegam ao texto final, são exceções, como os direitos indígenas e a criação do Sistema Único de Saúde. Sua resistência ao processo de neutralização deve-se a: i) organização consolidada dos grupos de interesse; ii) patrocínio de algum membro de Mesa (subcomissões, comissões ou da Mesa do Plenário) ou líder de partido, que eram os verdadeiros negociadores do texto final; e iii) participação constante dos grupos de interesse nas várias fases do processo.

A organização social foi fator decisivo nas matérias exitosas. A representatividade das organizações (se em nível nacional ou, ao menos, regional) foi um critério informal utilizado pelas comissões e subcomissões na fase temática. Além disso, a organização ser reconhecida pelos parlamentares assegurava a legitimidade do discurso do constituinte que reproduzisse as reivindicações entre seus pares. As organizações que já existiam antes do início dos trabalhos da ANC tiveram vantagem sobre as que se construíram durante o processo, tanto sob o aspecto representativo quanto à expertise de articulação com a esfera pública.

A atuação nas várias fases do processo também demonstram que o esforço em manter a mobilização também foi estratégico. Como o mecanismo de neutralização era intensificado à medida que o processo avançava, insistir em uma matéria era evitar seu esquecimento ou ressaltar seu apoio popular. Esse foi o caso das várias propostas sobre direitos da pessoa com deficiência, que por vezes saíram dos Projetos, mas retornavam em fase posterior.

Entretanto, ainda que se contasse com uma organização consolidada, com constituintes aliados e com a participação constante do grupo de interesse, alguns pontos da matéria vencedora poderiam ser neutralizados pela combinação dos fatores *impasse* e *tempo*.

Diante da falta de um acordo dentro do prazo estipulado, dessa conjuntura poderia resultar uma norma programática. As normas programáticas refletem os impasses que foram aceitos ao final do processo. Uma declaração de intenções não era propriamente uma norma jurídica, e o acordo em um nível abstrato era uma estratégia de esvaziar a própria norma. Deixar a definição sobre matéria constitucional para o futuro significava, também, neutralizar a ação presente das forças mobilizadas em torno dela.

O Regimento Interno foi também o instrumento de maior neutralização de demandas diretamente apresentadas pelo povo, transferindo o poder decisório para os votos dos representantes no Plenário em detrimento das propostas diretamente apresentadas por seus representados na fase temática. A alteração do Regimento Interno em pleno processo constituinte explicita o distanciamento almejado pelos representantes em relação a seus representados. Quanto mais distante do povo, maior era a liberdade de se alterar, excluir ou revisar uma proposta apresentada por ele.

Pode-se considerar o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) e sua alteração na fase plenária – as regras do jogo – como a regra interina de que trata Arato (2016), e serviu para regulamentar e parametrizar o período constituinte, limitando o poder constituinte e salvaguardando-o de aspirações autoritárias, travestidas de populistas. Ao lado das eleições de 1986, o RIANC foi a limitação, de natureza institucional, que impediu eventual instabilidade produzida por uma ruptura social e política profunda. A ausência dessa ruptura, no sentido revolucionário que informou a construção moderna dos conceitos de poder constituinte, é o que caracterizaria os períodos de transição democrática. Os mecanismos institucionais de neutralização refletem, inclusive, a manutenção de como representantes se relacionam com seus representados e como se legitimam diante deles.

A expressão “Constituição Cidadã” também ignora o poder soberano exercido *de fato* pelo “povo”. Não havia igualdade de condições no exercício do poder constituinte, porque as regras do jogo foram dadas e revistas por apenas parte dos jogadores: os representantes. Eles detinham uma posição peculiar (a partir da visão clássica de poder constituinte originário e derivado): seu exercício de mandatário constituinte não era exclusivo, e o mandato ordinário iniciado em 15 de novembro de 1986 não se encerraria após a promulgação da Constituição Federal. Consequentemente, as regras de representação não eram pensadas exclusivamente para a elaboração da nova Constituição. Sob esse aspecto, o fato de a ANC não ser exclusiva talvez tenha

levado a alguns dos seus constituintes a decisões que não tomariam em uma situação diversa. Entretanto, essa especulação não enfraquece a conclusão de que o processo de neutralização poderia funcionar igualmente em uma assembleia nacional constituinte exclusiva.

A representação política na ANC caracteriza-se como atuação em nome do representado (*acting for*, de Pitkin), sem necessariamente concordar com ele ou com seus valores e ideias. A legitimidade apoiava-se no voto majoritário, e a partir dessa autorização as ações dos representantes somente seriam avaliadas por eventual “punição” nas urnas de uma próxima eleição. A democracia, nesse sentido, realiza-se na vontade da maioria, embora em poucas manifestações esses pilares tenham sido questionados, o que já indicava a necessidade de se apoiar em um paradigma que alcançasse a legitimidade para além do voto, a participação política para além da representação e o exercício da democracia considerada a vontade das minorias.

Talvez o maior destaque no processo constituinte seja o *representado*, ou seja, o “povo”. A coletividade, engessada na ideia de povo, não encontra correspondência com a materialização do conceito: o conjunto de minorias (ARATO, 2016), de interesses e de contextos plurais levam à homogeneização do conceito e a seu fracasso. Por conseguinte, o aporte teórico adotado no período da Constituinte de 1987-1988 revelou-se insuficiente para sustentar quem era o titular soberano do poder constituinte.

A noção moderna de soberania associada ao poder do povo, referenciada pela ANC, não encontra suporte empírico para se sustentar quando vista a partir da efetiva participação no processo constituinte. Há uma dissonância entre o paradigma de soberania e o efetivo exercício do “poder soberano” pelo povo, uma associação invocada para fundamentar as relações de representação política e de legitimidade. Quando observada a dinâmica do processo constituinte, as dissonâncias colocam em questão conceitos caros ao pensamento jurídico para se firmar como linguagem racional estruturante de uma nova ordem jurídica. Se o poder soberano pertence ao povo, cabe avaliar que “povo” empiricamente observado exercitou o poder de constituição.

Quem era o povo do processo constituinte de 1987-1988? Era o cidadão comum – dona de casa, trabalhador rural, servidor público, estudante, desempregado (cartas à Constituinte), a sociedade civil organizada (entidades das emendas populares), as identidades em busca de reconhecimento (indígenas, negros, mulheres, homossexuais, domésticas, presidiários, pessoas com deficiência), juristas, políticos, acadêmicos, empresários, banqueiros, comerciantes (participantes das audiências públicas), lobistas... enfim, *grupos de interesses*. O *povo ativo*

suplantou o *povo ícone* (Müller, 2003), este ainda presente nos discursos dos representantes, enquanto aquele (representado) se fazia presente na Constituinte.

Um dos grandes legados da Constituinte de 1987-1988 foi o impulso que esse processo promoveu para a reorganização política do “povo”, ou dos vários grupos de interesse que, em um curto espaço de tempo, tiveram de se organizar como segmento representativo para levar suas pautas à Assembleia Nacional Constituinte. A Constituição de 1988, de certo modo, produziu e reproduziu o “povo” na sua heterogeneidade, anteriormente não vista ou não quista, que se fez ouvir na Subcomissão menos popular entre os Constituintes.

A construção política do povo brasileiro, como resultado do processo constituinte – longo demais para as urgências sociais, mas célere demais para os debates necessários –, forçou os representados a se fazerem presentes em uma oportunidade única de construir-se como sujeito de direitos, oportunidade esta criada a partir de suas próprias reivindicações perante os representados. Dadas as regras do jogo, boa parte de alguns grupos de interesse mais ou menos organizados fortaleceram-se em sua representatividade em âmbito nacional para apresentar, em sua própria voz, as reivindicações que deveriam constar na nova Carta<sup>192</sup>. Abria-se o espaço institucional para a manifestação da democracia participativa no país.

O processo constituinte brasileiro de 1987-1988 expôs as fragilidades do paradigma adotado. A transição democrática permitiu uma experiência inédita no país: o exercício do poder constituinte por meio da participação direta *conjuntamente* ao exercício da representação política (em sua maioria eleita em 1985, para um mandato misto – constituinte e parlamentar ordinário). O caso brasileiro desconstrói a noção dogmática de povo, testemunha a constituição do povo como sujeito constitucional plural e reduz a dissonância entre representante e representado por meio da participação popular direta no sistema representativo.

O exercício da democracia na Constituinte manifestou-se pela real pluralidade dos participantes que atuaram de forma direta nas audiências públicas, e indireta, pela representação de seus constituintes eleitos. Os atores experimentaram a convivência, já que ocupavam fisicamente o mesmo espaço político em muitas ocasiões ao longo do processo. A experiência da Constituinte de 1987-1988, vista mais de trinta anos depois, pode ser considerada como um

---

<sup>192</sup> “Se o sujeito como tal é uma abstração, a representação deve referir-se ao indivíduo na sua ‘objetiva’ dimensão econômica, social, profissional, e espelhar não mais a vontade, mas os interesses dos representados, o interesse dos sujeitos enquanto membros de um específico grupo econômico-social” (COSTA, 20120, p. 192).

laboratório jurídico-social: testemunhou-se a criação de uma Constituição a partir do exercício concomitante de representantes e representados, em uma oportunidade de revisão e reconstrução do paradigma democrático.

Ressalte-se, porém, que não se trata de uma percepção romantizada do fenômeno. Os dados da ANC reforçam a ideia de que não há “uma vontade do povo” no texto constitucional e, por conseguinte, o argumento que se apoie nessa premissa reduz a complexidade de uma Constituição democrática. Descarta-se também a ideia de que a expressão “Cidadã” se refira a uma Constituição popular. A participação popular não foi ampla e uniforme a todos os temas debatidos, como se atestou da análise das fontes da ANC. Procedimentalmente, a “Carta Cidadã” pode ser assim chamada porque, de maneira inédita, criou canais de participação popular. Não significa dizer que o produto dessa participação resultou necessariamente no texto constitucional promulgado – mas o informou, inclusive em suas omissões ou postergações.

Nos momentos de tensão entre representante e representado, geralmente sobressaiu a força neutralizadora do representante, especialmente em ocasiões de distanciamento em relação ao representado. A tradição política, mesmo em um período de transição democrática, não cedeu completamente ao ambiente de renovação que uma Assembleia Nacional Constituinte traria teoricamente consigo. Ao lado de demandas populares muito concretas que visavam resolver problemas seculares, havia interesses políticos igualmente muito concretos sobre o futuro dos mandatos e do poder a partir dali. “Os donos do poder”, embora tenham experimentado conviver com o “povo”, mantiveram-se presentes e atuantes na Constituinte.

Sua permanência, porém, se dá em um momento de declínio da própria ideia de “donos de poder”, como tratada por Raymundo Faoro (1958). *Declínio* porque a nova Constituição, embora não possa ser considerada uma produção popular, também não era uma produção exclusiva de gabinete: o domínio do poder soberano e, pois, do poder constituinte fora questionado pela experiência que a ANC produziu no país. O questionamento implícito explica, por exemplo, a recusa do Anteprojeto Afonso Arinos. O questionamento explícito aparece em dispositivos que inovaram na reconstituição institucional da sociedade (como colocar crianças, idosos, indígenas e quilombolas como sujeitos de direitos específicos, de maneira explícita). A heterogeneidade do “povo ativo”, encarnado na fase temática, reflete-se no texto constitucional, e não tem como ser ignorado: aí está a semente da crise de paradigma – e não de representação política – da legitimidade democrática.

A verdadeira ruptura deu-se com o paradigma adotado (e, como visto, insuficiente) e o que era construído no próprio âmbito da Constituinte, por meio do exercício de democracia participativa (apontado por Rosanvallon e adotado por Arato). O desconforto que a representação política produz nas democracias contemporâneas, como ocorre no Brasil, assenta-se na limitação teórica majoritariamente adotada pelas instituições para explicar o fenômeno da legitimidade democrática da representação política. O processo constituinte brasileiro de 1987-1988, ocorrido em um período de transição democrática, evidencia esse descompasso. As manifestações presentes nos Anais da ANC mostram como o uso de conceitos estruturantes como *povo*, *poder constituinte*, *soberania*, *legitimidade* e *representação* (conceito que pressupõe todos os anteriores) baseiam-se em noções ultrapassadas, por demais abstratas, que não encontram eco nos fatos e nas experiências concretas.

É por essa razão que a ideia de *povo ícone*, fácil de ser manipulado nos discursos dos representantes, é desafiado a partir da presença dos representados. A participação direta força a crítica da noção de representação política e como ela deve ser entendida e exercida no contexto democrático contemporâneo. O representante político, em razão da função institucional que lhe é atribuída e autorizada pelo voto, deve buscar sua legitimidade constantemente – porque precária, questionável e dependente do apoio público aos atos e comportamentos institucionais (ROSANVALLON, 2011, p. 118-119).

Há uma ampliação da representação política como autorização e responsividade (Pitkin, 1967): no contexto democrático, a representação política deve ser considerada como instância legitimada. Legitimar-se como representante político em uma democracia plural e cada vez mais participativa foi o desafio institucional proposto pelo processo constituinte brasileiro de 1987-1988 que, concretamente, expôs as rachaduras de uma construção doutrinária inadequada.

A Constituição Federal de 1988 representou o ápice de um ciclo de lutas de pessoas que almejavam sair de um regime autoritário e ingressar em definitivo em uma era democrática. Representou também um processo de muito esforço para que grupos sociais se organizassem e compreendessem o jogo político de se constitucionalizar um interesse. A Constituição reflete, ainda, um sistema elitizado de representantes que, apesar disso, não puderam se abster das pressões populares. Ela reproduz, no entanto, os mecanismos de negociação e de acordos entre os níveis decisórios mais distanciados da influência popular.

Os dados, avaliados a partir do exercício político de representantes e representados, em um contexto de transição (em que se buscava o novo, sem ameaça às instituições políticas), revelam várias faces de uma mesma obra conjunta: a realização de um *sonho possível*. Possível de acordo com as limitações que o processo constituinte encontrou: o tempo, o contexto e o paradigma.

O *tempo*, que condicionou número de participantes e seu tempo de fala, realização de audiências públicas, apresentação de emendas populares, bem como as negociações de bancadas e partidos, de líderes e do governo, a organização social dos grupos de pressão, o calendário longo demais para quem esperava e curto demais para quem decidia. O *contexto* que se apresentava desfavorável para uma Assembleia não exclusiva, diante da crise econômica e social da década de 1980, e que reforçava a tensão sobre alguns temas que, por princípio, deveriam ultrapassar casuísmos. E o *paradigma*, principal limite evidenciado pelos dados, porque baseada em uma tradição moderna que informou majoritariamente as decisões dos constituintes, mas já antevendo a necessidade de mudança de paradigma constitucional, como reverberado nas poucas vozes progressistas que apontavam nessa direção. E esse registro permaneceu no texto final, como indicado. A Constituição “Cidadã” seria a Constituição da Transição: transição de paradigma constitucional.

A mudança de paradigma é o horizonte que se apresenta para serem repensados alguns pilares do pensamento jurídico e político. Dessa forma, ampliam-se as possibilidades de compreensão e atuação sobre os desafios contemporâneos, como a representação política e a participação popular em uma democracia. Deve-se buscar nos fatos a renovação teórica, para que esta possa informar novas realidades. A Constituição Federal de 1988 é exemplo de como limites teóricos reproduzem premissas destoantes da práxis. Cabe, por fim, resgatar algumas palavras do discurso de promulgação da Constituição Federal de 1988, que reforçam esse intuito: “Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora. Será luz, ainda que de lamparina, na noite dos desgraçados. É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria”<sup>193</sup>. Caminhemos.

---

<sup>193</sup> Discurso proferido pelo Presidente da ANC Ulysses Guimarães na sessão de 5 de outubro de 1988, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em 17 de maio de 2020.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.
- ALKMIM, Antonio Carlos. O paradoxo do conceito de representação política. **Teoria & Pesquisa**, Revista de Ciência Política, vol. 22, n. 1, jan/jun. 2013. P. 56-71.
- ALMEIDA, Acir. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo. In: **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: IPEA, 2010. V. 1. P. 97-130. (Coleção Estado, Instituições e Democracia).
- ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. As geometrias da intermediação e/ou representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, 2018<sup>a</sup>, p. 1-6. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v34n99/0102-6909-rbcsoc-34-99-e349910.pdf>
- \_\_\_\_\_. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014. P. 96-117.
- \_\_\_\_\_. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2011.
- \_\_\_\_\_. Representação política: a virada construtivista e o paradoxo entre criação e autonomia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, 2018b, p. 1-20. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0102-69092018000200503&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-69092018000200503&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)
- ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for policy: Executive and Legislative exchange in Brazil. **The Journal of Law, Economic, & Organizations**, vol. 22, n. 1. Oxford University Press, 2005.
- ARATO, Andrew. **Post Sovereign Constitution Making**. Learning and Legitimacy. Oxford University Press, 2016.
- \_\_\_\_\_. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova**, n. 55-56, São Paulo, 2002. P. 85-103.
- ARAÚJO, Cícero. O processo constituinte, a transição e o Poder Constituinte. **Lua Nova** n. 88 São Paulo, 2013.
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 3.ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. (orgs.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Série coleções especiais. Obras comemorativas n. 3. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BADILLO, Margarita Jiménez; RAMÍREZ, Gabino Solano. Tensiones institucionales entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo sem Brasil. **América Latina Hoy**, 57. Ediciones Universidad de Salamanca, 2001. p. 177-204.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade; PAIXÃO, Cristiano. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “solução parlamentarista” para a crise político-constitucional de 1961. **Universitas Jus**, v. 24, p. 47-61, 2013.

\_\_\_\_\_. Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009.

BASILE, Felipe. Direitos, partidos e sistemas políticos. **Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. p. 11-35.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anaisda-assembleia-nacional-constituente](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anaisda-assembleia-nacional-constituente).

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. **Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>.

\_\_\_\_\_. FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário Estatístico do Brasil – 1986**. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1986.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1986.pdf)

BRUSCO, Dílson Emílio; RIBEIRO, Ernani Valter. **O processo histórico da elaboração do texto constitucional**. Centro de Documentação e Informação. Brasília: Coordenação de Publicações -Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto-1](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/o-processo-historico-da-elaboracao-do-texto-1).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A participação popular na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**. Tese de Doutorado apresenta ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio, 2016.

CARDOSO JR., José Celso; Bercovici, Gilberto (orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: **Segredos da Constituinte**. São Paulo: Record, 2017.

CASTELLO BRANCO, Carlos. **Coluna do Castello** (Jornal do Brasil). Disponível em: <http://www.carloscastellobranco.com.br>.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PATRUS, Rafael Dilly. Constituição e Poder Constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. **Quaderni Fiorentini**: per la storia del pensiero giuridico moderno XLV (2016) p. 171-191.

CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 3.ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2015.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, 25, Curitiba: nov. 2005, p. 83-106.

CONSTANTINO, Núncia Santoro de. Pesquisa histórica e análise de conteúdo: pertinência e possibilidades. **Estudos Ibero-Americanos**. PUCRS v. XXVIII, n. 1, p. 183-194, junho de 2002.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

DANTAS, Bruno [et. al. Org.]. **Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. vols. II (“O Exercício da Política”) e V (“Os Cidadãos na Carta Cidadã”).

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em Ciências Sociais**. 3. Ed. Sem. E ampl. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2014.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

DINIZ, Simone. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 48, n. 1. Rio de Janeiro: 2005, p. 333369.

DISCH, Lisa. Democratic Representation and the Constituency Paradox. **Perspectives on Politics**. Vol. 10, n. 3. Cambridge: sept., 2012.

DOVI, Suzanne. Political Representation. In: **The Stanford Encyclopedia of Philosophy** (Spring 2014 Edition; reviewed in August 2018). Edward N. Zalta (ed.). Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/political-representation/>>.

\_\_\_\_\_. Hanna Pitkin, The Concept of Representation. **The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory**. Online Publication Date: Dec 2015. Printed from Oxford Handbooks Online ([www.oxfordhandbooks.com](http://www.oxfordhandbooks.com)).

DOLHNIKOFF, Miriam. Império e governo representativo: uma releitura. **Caderno CRH**: Dossiê: Representação Política no Brasil. Salvador, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008, p. 13-23.

- \_\_\_\_\_. Representação política no Império. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo: julho de 2011.
- DORMAL, Michel. Political Representation and Imagined Community: The Case of Luxembourg. **Studies in Ethnicity and Nationalism**: Vol. 12, No. 3, 2012. P. 498-516.
- ELSTER, Jon. **Ulisses liberto**: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. Trad. Cláudia Sant’Anna Martins. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- FALLEIROS, Ialê; LIMA, Júlio César França. Saúde como direito de todos e dever do estado. **A Constituinte e o Sistema Único de Saúde**. Disponível em: [http://observatoriahistoria.coc.fiocruz.br/local/File/na-corda-bamba-cap\\_8.pdf](http://observatoriahistoria.coc.fiocruz.br/local/File/na-corda-bamba-cap_8.pdf).
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. (1 ed. de 1958) 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FERES JÚNIOR, João; JASMIN, Marcelo. (Org.) **História dos conceitos**: diálogos transatlânticos. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Ed. Loyola: IUPERJ, 2007
- FERRI, Caroline. **A (in)compreensão do paradoxo da soberania popular na democracia contemporânea**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Santa Catarina, 2012.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- FLEISCHER, David. A composição e o funcionamento de coligações no Brasil. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 3.ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- GASPARI, Elio. A Ditadura Derrotada. O sacerdote e o feiticeiro. 3. Vol. 2.ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- \_\_\_\_\_. A Ditadura Encurralada. O sacerdote e o feiticeiro. 4. Vol. 2.ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2009.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. A questão da representação política na Primeira República. **Caderno CRH**: Dossiê: Representação Política no Brasil. Salvador, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008, p. 25-35.
- KELSEN, Hans. Foundations of democracy. **Ethics**: an international journal of social, political, and legal philosophy. Vol. LXVI, n. I, Part II. University of Chicago Press. October, 1955.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Trad. Do orig. Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira; sem. Trad. César Benjamin. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2006.

\_\_\_\_\_. **The practice of conceptual history**: timing history, spacing concepts. Translates by Todd Samuel Presner, with others. Stanford: Stanford University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Estudos Históricos**. Vol. 5, n. 10. Rio de Janeiro, 1992. P. 134-146.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LANDEMORE, Hélène. A democracia representativa é realmente democrática? Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati. **Dois pontos**. Revista dos Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos. Do original “Is Representative Democracy Really Democratic?”, publicado em Books and Ideas, 31 de março de 2008. Tradução de Gustavo Dalaqua, Patrick Diener e Fernanda Gontijo. Curitiba, São Carlos, vol. 13, n. 2, out. 2016, p. 143-156.

LAVALLE, Adrian Gurza; ARAUJO, Cicero. O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória. **Caderno CRH**: Dossiê: Representação Política no Brasil. Salvador, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008, p. 9-12.

LEHMANN, Hartmut; RICHTER, Melvin (ed.). **The meaning of historical terms and concepts**: new studies on *Begriffsgeschichte*. Occasional Paper No. 15. German Historical Institute. Washington, D.C., 1996.

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of Parties, Not Powers, **Harvard Law Review**, vol. 119, n. 8 (Jun., 2006), p. 2311-2386.

LIMA, João Alberto de Oliveira (org.). **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>

LINDSAY, Adam. Post Sovereign Constitution Making: Learning and Legitimacy by Andrew Arato. **Political Studies Review** 15(3), p. 432-433. Oxford: Oxford University Press, 2016.

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

MACIEL, Marco. Compromisso com a Nação. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

MADEIRA, Rafael Machado. A atuação de ex-arenistas e ex-emedebistas na Assembleia Nacional Constituinte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 26, n. 77. São Paulo, out. 2011.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge University, 1997.

- MANIN, Bernard; PRZERWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 105-138, 2006.
- MAINWARING, Scott. Presidencialism, Multipartidarism and Democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2. Washington: July 1993, p. 198-228.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Lins, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 37. São Paulo: nov., 1993. P. 191-213.
- MANSBRIDGE, Jane. Rethinking Representation. **American Political Science Review**. Vol. 97, n. 4. Harvard University, November 2003.
- MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. O poder constituinte e a norma fundamental: a razão da lei e a vontade política como fundamentos da constituição. **Direito em Debate**, Ijuí – RS, v. 08, p. 34-45, 1996.
- \_\_\_\_\_. O constitucionalismo como processo de universalização das constituições escritas: o exemplo da Constituição norte-americana. **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v.1, p. 9110-9120.
- MENEGUINI, Fernando B.; SILVEIRA E SILVA, Rafael. (orgs.) **Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
- MEZZAROBBA, Orides. **Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: o impasse constitucional da democracia representativa brasileira**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, 2000.
- MICHILES, Carlos *et al.* **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**. São Paulo, 100:83-118, 2017.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.
- MONCLAIRE, Stéphane (coord.). **A Constituição desejada**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991. 2v.
- MONCLAIRE, Stéphane. Brésil. Des mobilisations em trompe-l'oeil: retour sur les manifestations de juin 2013. In: VELUT, Sébastien (dir.). **Amérique Latine 2014-2015**. La documentation française, Paris: 2014, pp. 49-64.
- \_\_\_\_\_. Um processo de longo prazo. P. 153-169. In: DANTAS, Bruno. **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília, Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de>

estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/um-processo-de-longo-prazo>.  
Acesso em 26 dez. 2017.

- \_\_\_\_\_. Democracia, transição e consolidação: precisões sobre conceitos bestializados. In: **Revista de Sociologia e Política n. 17**. Curitiba: UFPR, nov., 2001. P. 61-74.
- MOTZKIN, Gabriel. On Koselleck's Intuition of Time in History. In: LEHMANN, Hartmut; RICHTER, Melvin (ed.). **The meaning of historical terms and concepts: new studies on Begriffsgeschichte**. Occasional Paper No. 15. German Historical Institute. Washington, D.C., 1996. P. 41-45.
- MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Trad. Peter Naumann. Sem. Paulo Bonavides. 3. Ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- NEGRI, Antonio. **Insurgencies: Constituent Power and the Modern State**. Transl. by Maurizia Boscagli. Vol. 15. University of Minnesota Press, 1999.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- NICKERSON, Raymond S. Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises. Jun. 1998. In: **Review of General Psychology 2**: 175–220
- NOGUEIRA, André Magalhães. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 (Verbete).CPDOC – FGV. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>
- \_\_\_\_\_. Centrão (Verbete). CPDOC – FGV. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>
- NORBERG, Jakob. Political concepts. **The Encyclopedia of Political Thought**. Ed. Michael Gibbons, 2015. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/267633391>>. Acesso em 10 abr. 2018.
- NOVARO, Marcos. ¿Qué está sem discusión sem el debate 184ermenêutica184 sobre la representación? **Representación y liderazgo em las democracias 184ermenêutica184s**. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2000.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987**: quais são, onde 184erme-las e como usá-las. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.
- O GLOBO (Jornal). Acervo. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com>

- PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria* (Madrid), v. 26, p. 146-169, 2011.
- PALONEN, Kari. The History of Concepts as a Style of Political Theorizing: Quentin Skinner's and Reinhart Koselleck's Subversion of Normative Political Theory. *European Journal of Political Theory*, 1: 91. AGE Publications Ltd, London, Thousand Oaks and New Delhi, 2002. Disponível em: <<http://ept.sagepub.com/content/1/1/91>>. Acesso em: 11 abr. 2018.
- PEIXOTO, João Paulo M. (org.). **Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento. In: **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- PINTO, Francisco Rogério Madeira. **A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo**: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. 2018. Tese (Doutorado em Direito). Brasília: Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- PITKIN, Hanna. **The concept of representation**. Berkeley and Los Angeles: University of California, 1967.
- \_\_\_\_\_. A Conversation with Hanna Pitkin. **Annual Review of Political Science**. Vol. 18:1-10 (Volume publication date May 2015). Disponível em: <<https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev-polisci-092514-012354>>. Acesso em: 02 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. Representation. In: BALL, Terence; FARR, James; HANSON, Russell. **Political innovation and conceptual change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. Publicado em *Lua Nova*, 67: 15-47. Trad. Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado. São Paulo: 2006.
- \_\_\_\_\_. Representation and democracy: uneasy alliance. **Scandinavian Political Studies**, Vol. 27, n. 3, p. 335-342. Nordic Political Science Association, 2004.
- \_\_\_\_\_. Wittgenstein and Justice: on the significance of Ludwig Wittgenstein for Social and Political Thought. University of California Press: 1972.
- POWER, Timothy J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. In: **Bulletin of Latin American research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.
- \_\_\_\_\_. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora. SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (Orgs.). **Legislativo pós 1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. P. 37.

- RABAT, Márcio Nuno; CASSIANO, Webster Spiguel. Distribuição das vagas das unidades federativas na Câmara dos Deputados. Cadernos ASLEGIS 2 – Reforma administrativa, 1997. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/todas-as-edicoes-artigos/119-caderno-aslegis-2-a-reforma-administrativa>.
- RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: building Legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**. 64(2). University of Utah, 2011. P. 323-334.
- RANDALL, Willard Sterne. Did the Founding Fathers Really Want Two Parties? **The Huffington Post**. Disponível em: < [https://www.huffingtonpost.com/willard-sterne-randall/founding-fathers-political-parties\\_b\\_1843593.html](https://www.huffingtonpost.com/willard-sterne-randall/founding-fathers-political-parties_b_1843593.html)> . Acesso em 13 set. 2018.
- RAUTER PEREIRA, Luisa. O debate entre Hans-Georg Gadamer e Reinhart Koselleck a respeito do conhecimento histórico: entre tradição e objetividade. **História da Historiografia**. Ouro Preto, número 7, nov./dez.: 2011. P. 245-265. Disponível em: < <https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/viewFile/240/210>>. Acesso em 20 jan. 2019.
- REHFELD, Andrew. Towards a General Theory of Political Representation. **The Journal of Politics**, Vol. 68, No. 1, February 2006. P. 1–21
- RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. P. 259-271, 2006.
- REPRESENTAÇÃO. Dicionário online Michaelis. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/representa%C3%A7%C3%A3o/>>. Acesso em 24 set. 2018.
- ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: policy in an age of distrust**. New York: Cambridge University, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity**. Princeton: Princeton University, 2011a.
- \_\_\_\_\_. **The Metamorphoses of Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity**. Constellations Volume 18, n. 2. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2011b, p. 114-123.
- RUNCIMAN, David; VIEIRA, Mónica Brito. **Representation**. Cambridge: Polity Press, 2008.
- SANTOS, Eduardo Heleno de Jesus. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013. **Liinc em Revista**. Rio de Janeiro, v.10, n.1, p.86-95, maio 2014. P. 86-95.
- SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (orgs.). **Legislativo Pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- SHAPIRO, Ian. **The state of democratic theory**. New Jersey: Princeton University, 2003.

- SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura, política nacional, Poder Executivo & Geopolítica do Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.
- SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. **Novos estudos – CEBRAP**. São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010133002013000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002013000300003&lng=en&nrm=iso)>.
- TEKIN, Serdar. The politics of founding in focus. Review Essay. **Contemp Polit Theory** 18, 2019, p. 129–136 Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1057/s41296-018-0201-z>>.
- URBINATI, Nadia. **Representative democracy**. Chicago: University of Chicago, 2006a.
- \_\_\_\_\_. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, 2006b. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 01 ago. 2017.
- VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**. V. 37, n. 03, p. 375-393, São Paulo: set.–dez. 2018.
- VILLACAÑAS, José Luis; ONCINA, Faustino. Introducción. In: KOSELLECK, Reinhart; GADAMER, Hans-Georg. *Historia y 187ermenêutica*. Trad. Luis Oncina. 1.ed. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.,1997.
- VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Democracia: a polissemia de um conceito político fundamental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. V. 108 p. 651-696, jan./dez. 2013.

## ANEXOS

**ANEXO I - COMPOSIÇÃO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE.  
Participantes das comissões e subcomissões temáticas**

Tabela A. Contagem de Deputados por partido

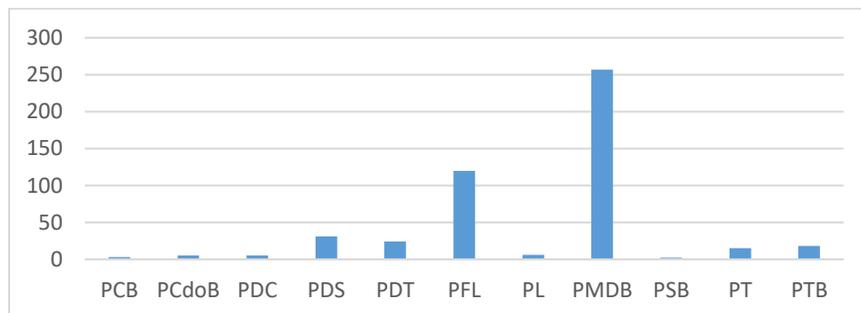


Tabela B. Contagem de Deputados por Estado da Federação

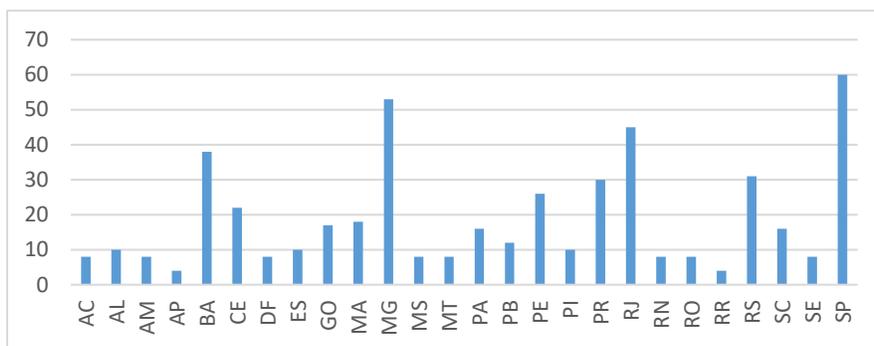


Tabela C. Distribuição dos partidos dos Deputados por Estado da Federação

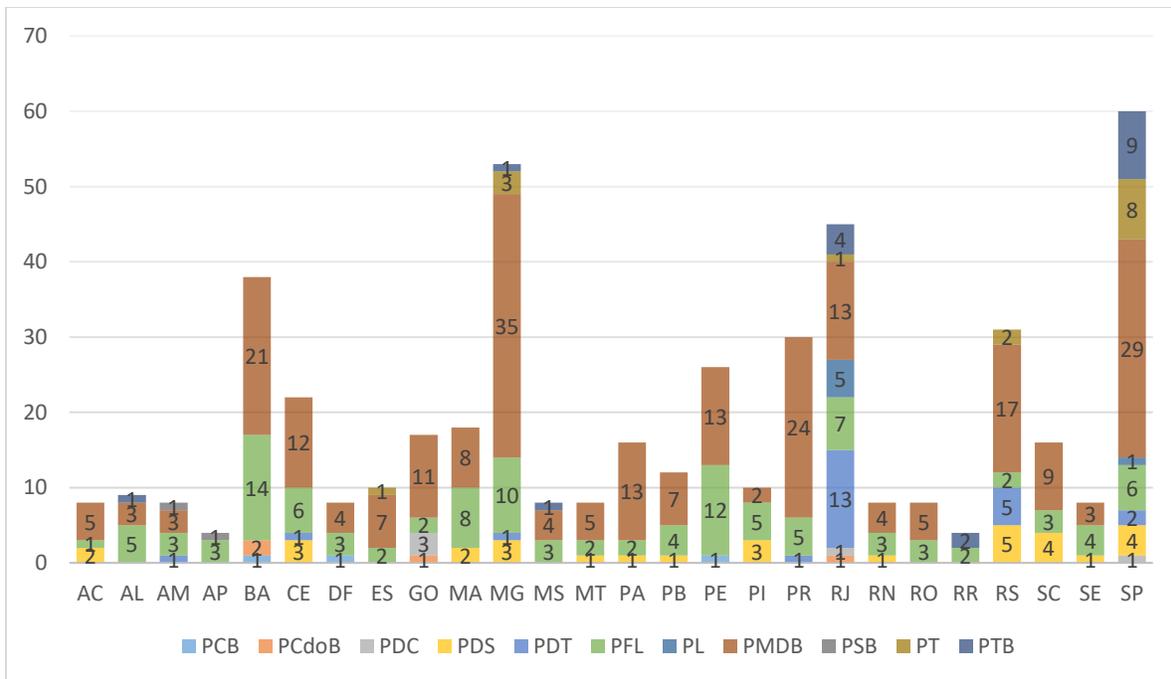


Tabela D. Contagem de Senadores por partido

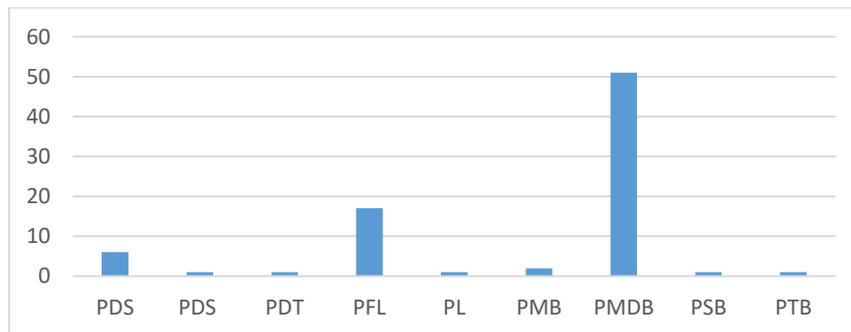


Tabela E. Contagem de Senadores por Estado da Federação

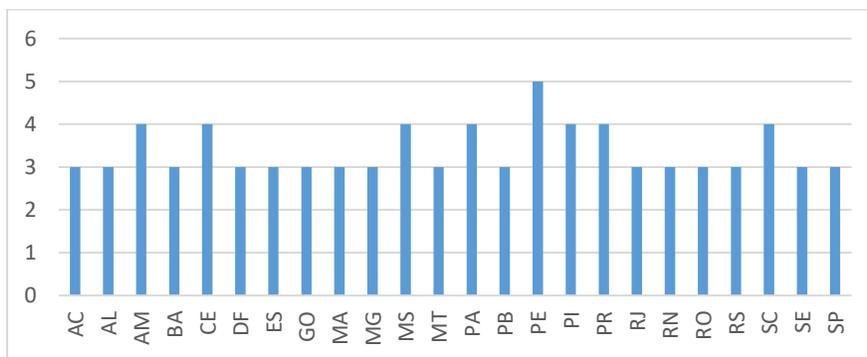
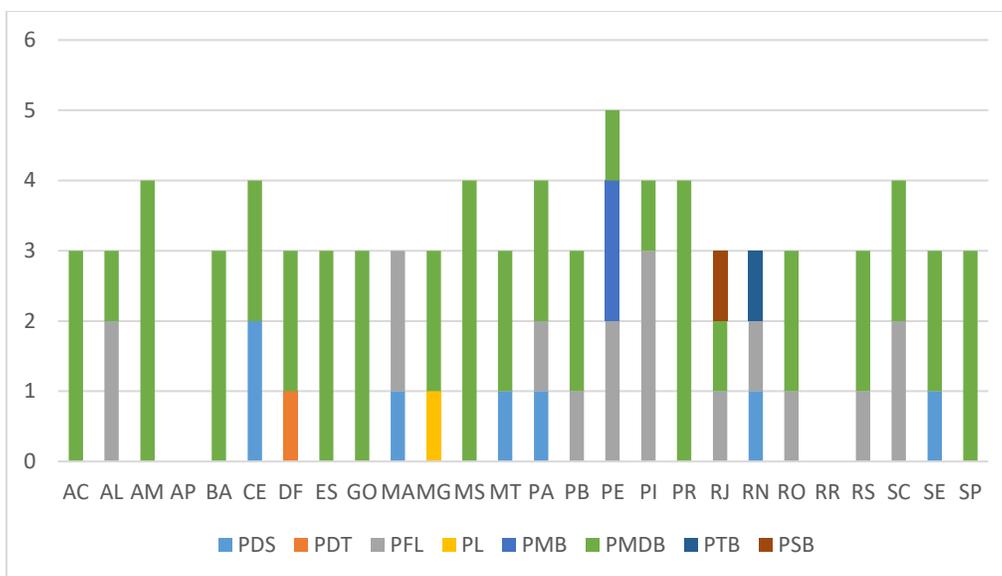


Tabela F. Distribuição dos partidos dos Senadores por Estado da Federação



## ANEXO II - COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES POR PARTIDO E ESTADO<sup>194</sup>

### 1. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher

Total de vagas: 62

Total de membros: 59

Estados representados: 20

Tabela 1.1. Contagem de membros por partido

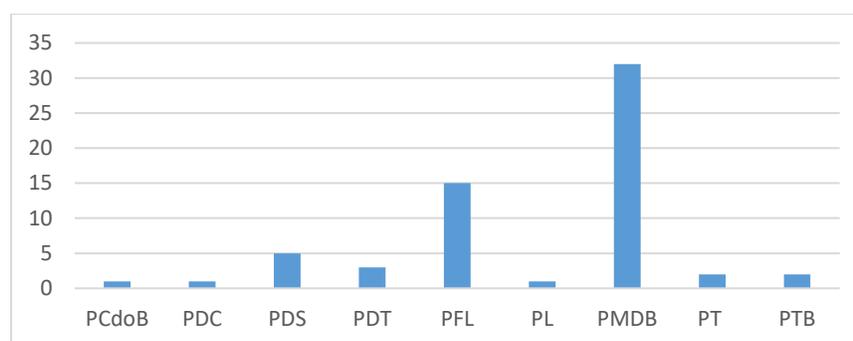
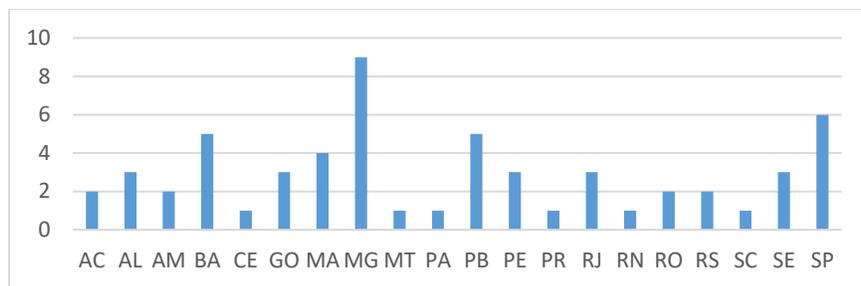


Tabela 1.2. Contagem de membros por Estado da Federação

<sup>194</sup> Exceto Tocantins, ainda inexistente e, portanto, sem representação parlamentar. Foram considerados os membros titulares.



## 2. Comissão da Organização do Estado

Total de vagas: 63

Total de membros: 58

Estados representados: 22

Tabela 2.1. Contagem de membros por partido

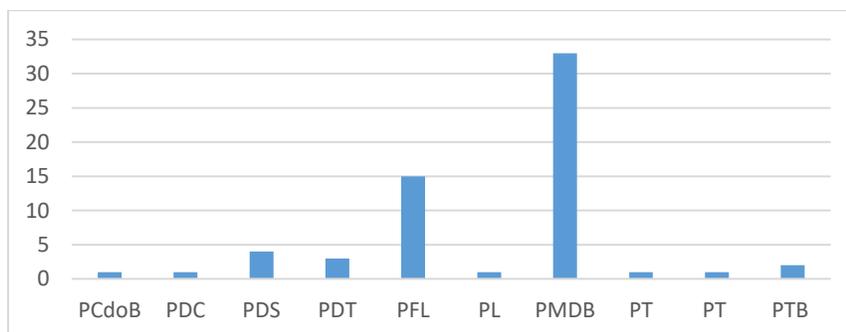
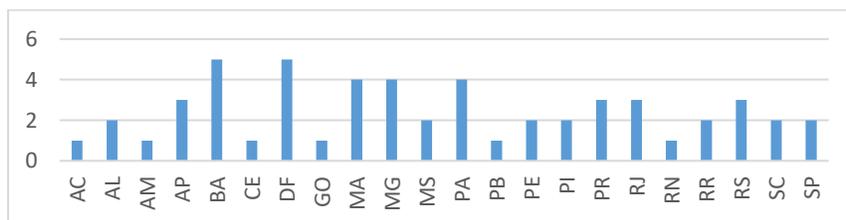


Tabela 2.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 3. Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo

Total de vagas: 64

Total de membros: 64

Estados representados: 22

Tabela 3.1. Contagem de membros por partido

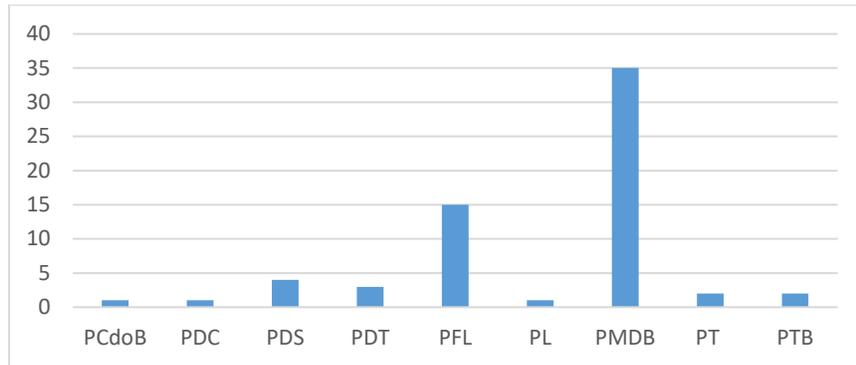
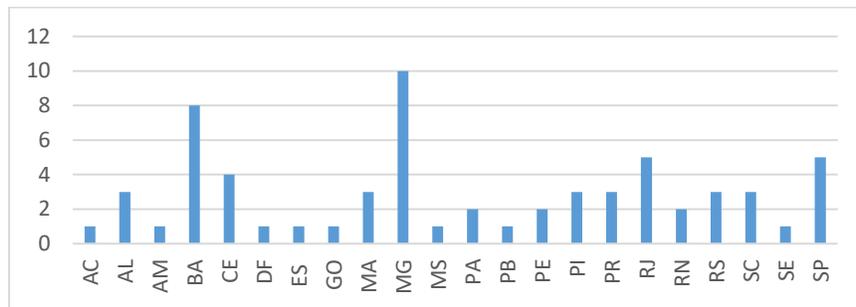


Tabela 3.2. Contagem de membros por Estado da Federação



#### 4. Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo

Total de vagas: 65

Total de membros: 62

Estados representados: 19

Tabela 4.1. Contagem de membros por partido

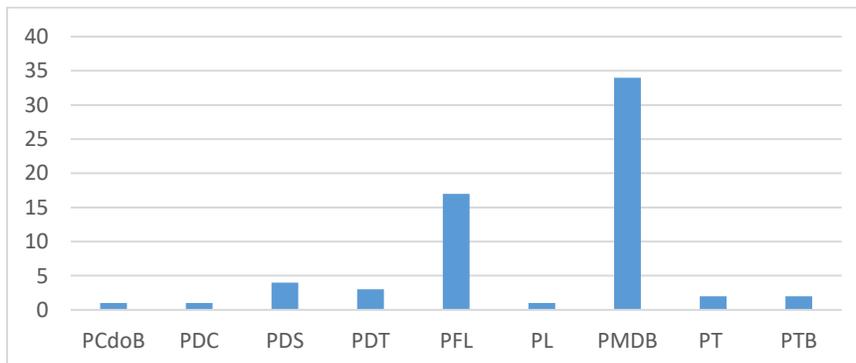
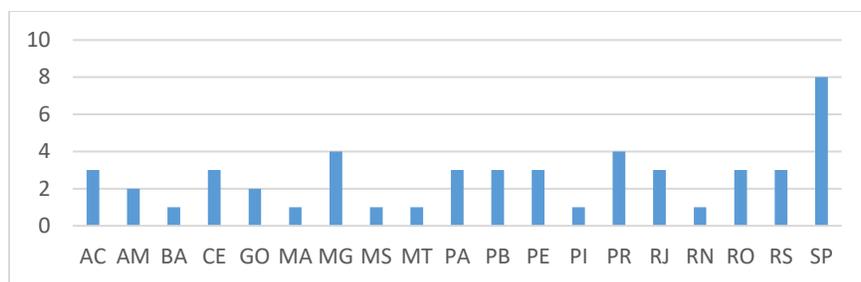


Tabela 4.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 5. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

Total de vagas: 63

Total de membros: 62

Estados representados: 20

Tabela 5.1. Contagem de membros por partido

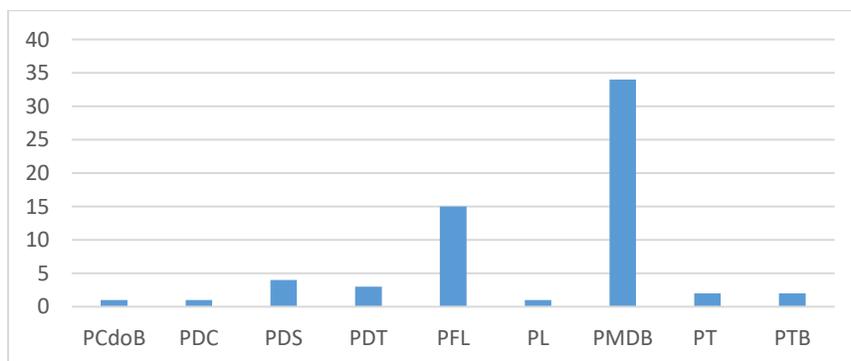
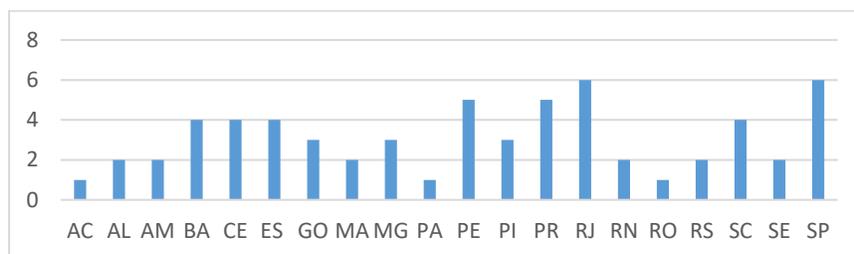


Tabela 5.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 6. Comissão da Ordem Econômica

Total de vagas: 65

Total de membros: 65

Estados representados: 21

Tabela 6.1. Contagem de membros por partido

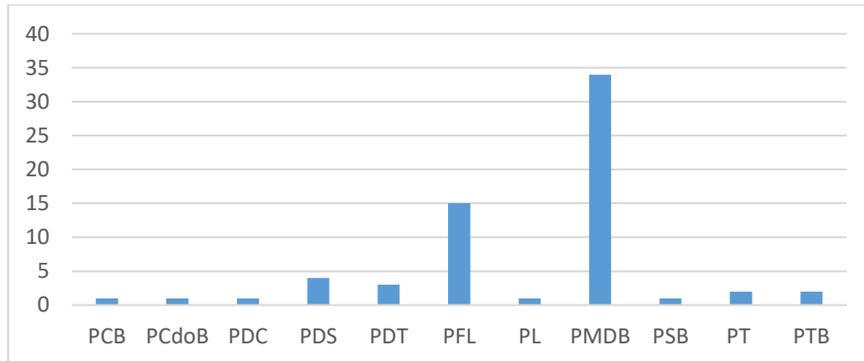
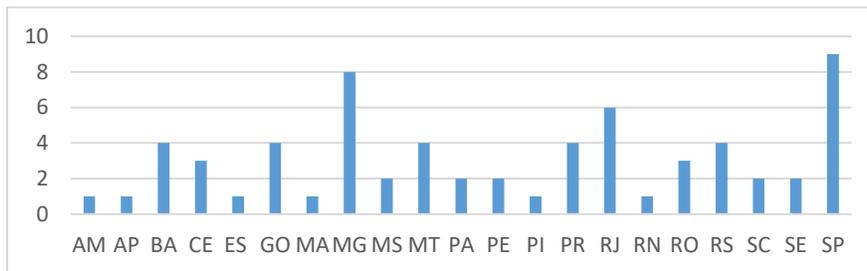


Tabela 6.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 7. Comissão da Ordem Social

Total de vagas: 65

Total de membros: 65

Estados representados: 20

Tabela 7.1. Contagem de membros por partido

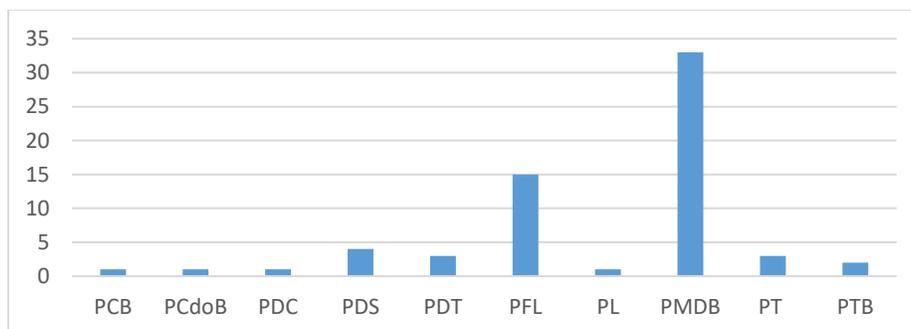
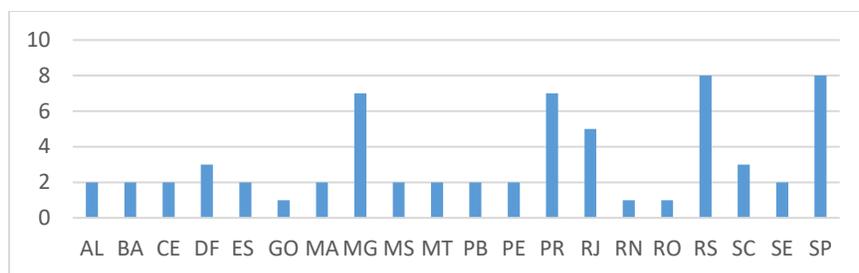


Tabela 7.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 8. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Total de vagas: 65

Total de membros: 64

Estados representados: 22

Tabela 8.1. Contagem de membros por partido

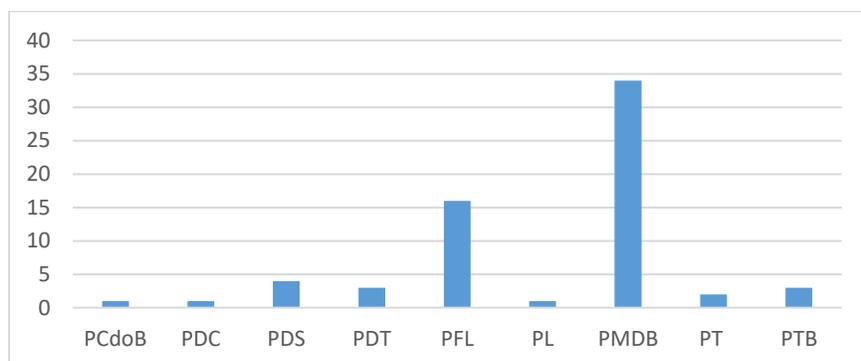
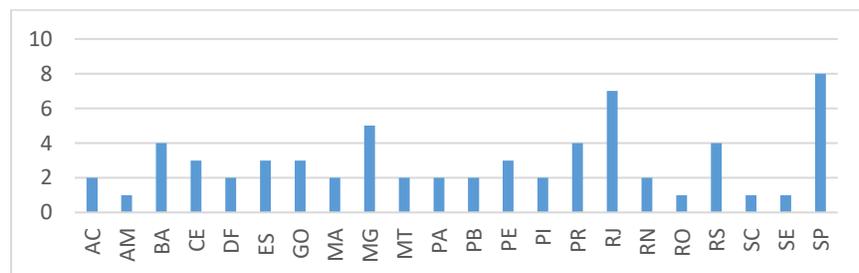


Tabela 8.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## ANEXO III - COMPOSIÇÃO DAS SUBCOMISSÕES POR PARTIDO E ESTADO<sup>195</sup>

### 1. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais

Total de vagas: 21

Total de membros: 18

Estados representados: 11

Tabela 1.1. Contagem de membros por partido

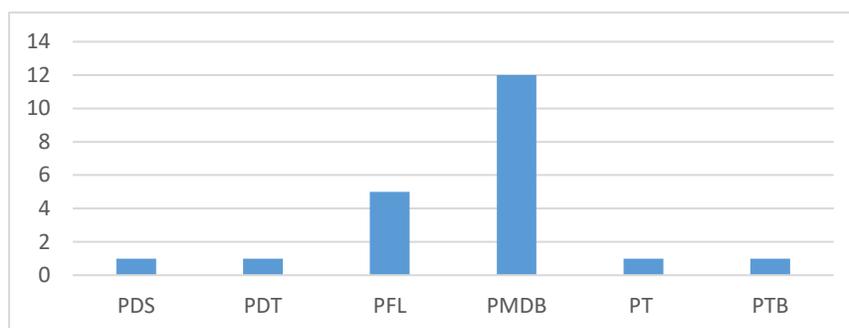
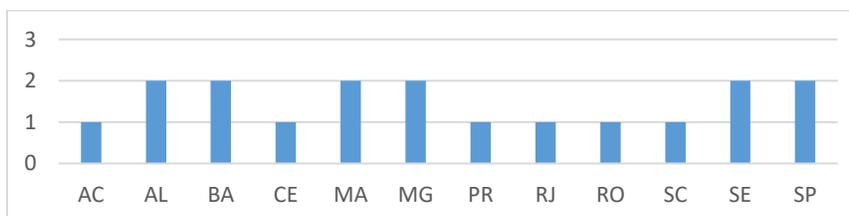


Tabela 1.2. Contagem de membros por Estado da Federação



### 2. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias

Total de vagas: 19

Total de membros: 19

Estados representados: 9

Tabela 2.1. Contagem de membros por partido

<sup>195</sup> Exceto Tocantins, ainda inexistente e, portanto, sem representação parlamentar. Foram considerados os membros titulares.

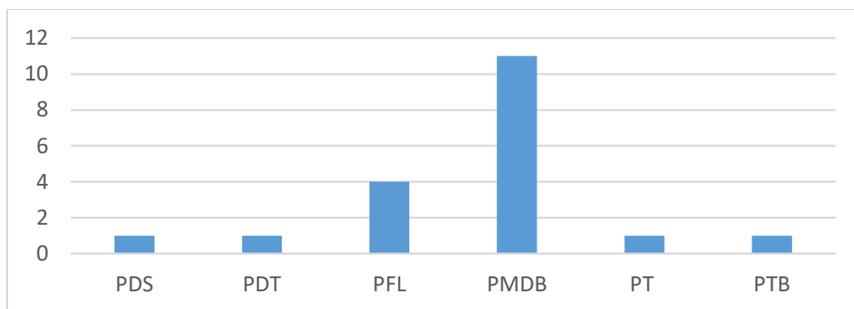
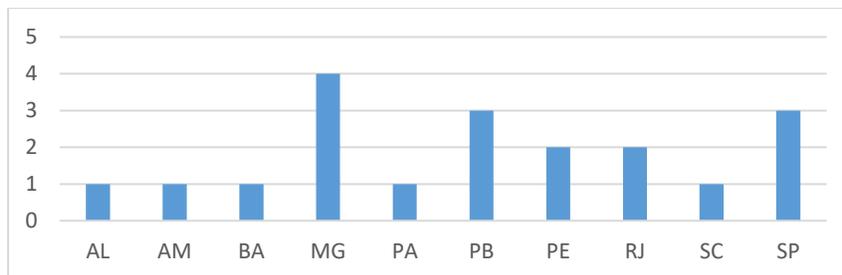


Tabela 2.2. Contagem de membros por Estado da Federação



### 3. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais

Total de vagas: 21

Total de membros: 21

Estados representados: 15

Tabela 3.1. Contagem de membros por partido

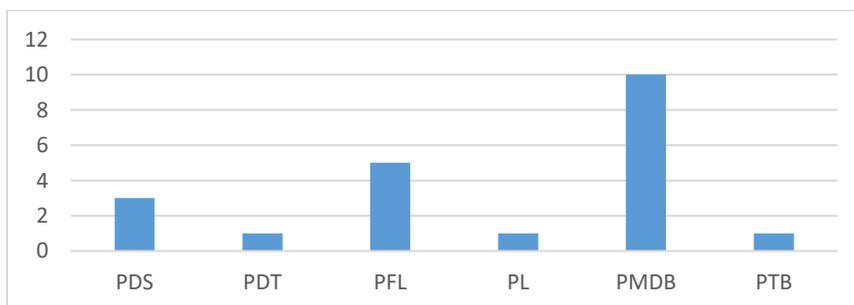
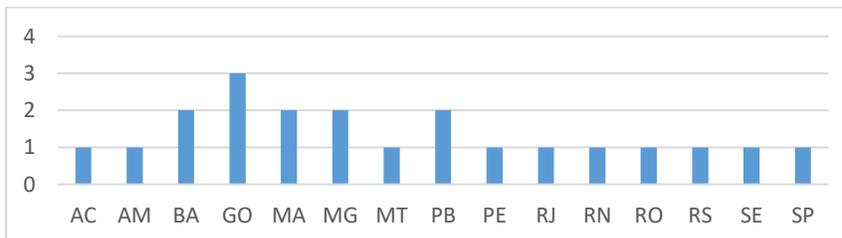


Tabela 3.2. Contagem de membros por Estado da Federação



#### 4. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios

Total de vagas: 20

Total de membros: 18

Estados representados: 12

Tabela 4.1. Contagem de membros por partido

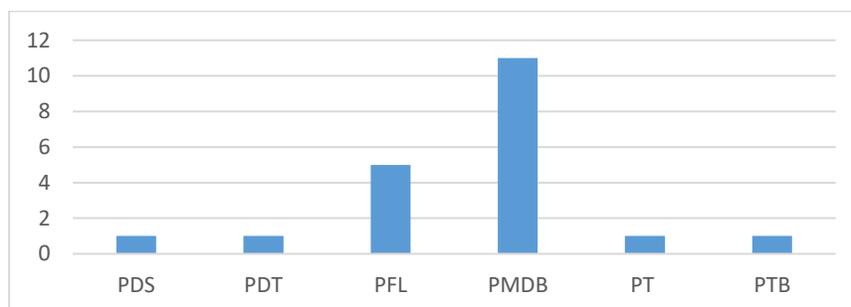
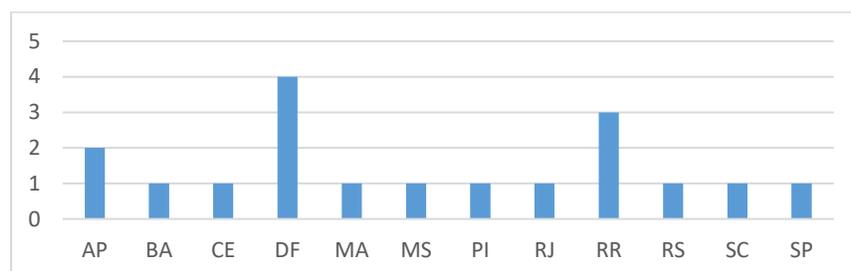


Tabela 4.2. Contagem de membros por Estado da Federação



#### 5. Subcomissão dos Estados

Total de vagas: 20

Total de membros: 18

Estados representados: 11

Tabela 5.1. Contagem de membros por partido

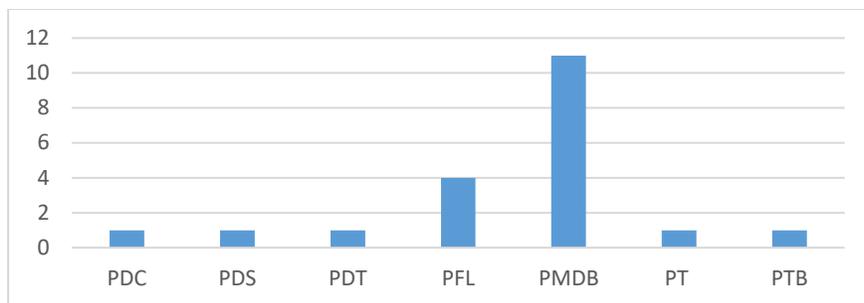
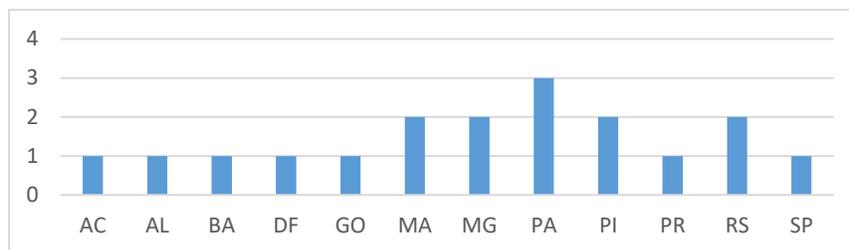


Tabela 5.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 6. Subcomissão dos Municípios e Regiões

Total de vagas: 21

Total de membros: 20

Estados representados: 13

Tabela 6.1. Contagem de membros por partido

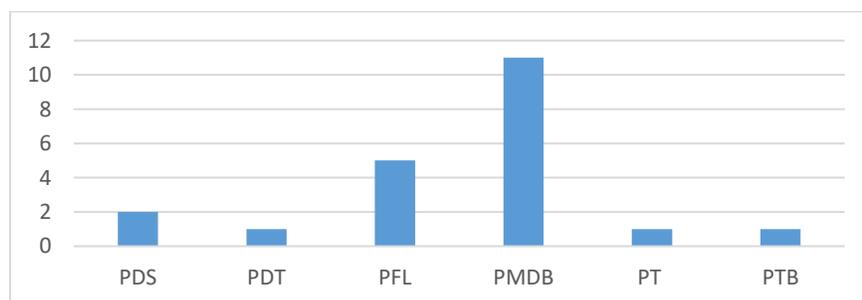
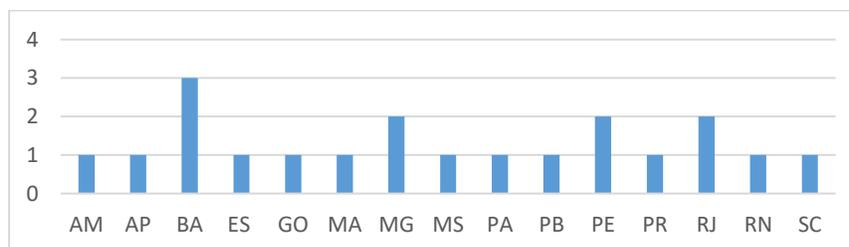


Tabela 6.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 7. Subcomissão do Poder Legislativo

Total de vagas: 20

Total de membros: 19

Estados representados: 14

Tabela 7.1. Contagem de membros por partido

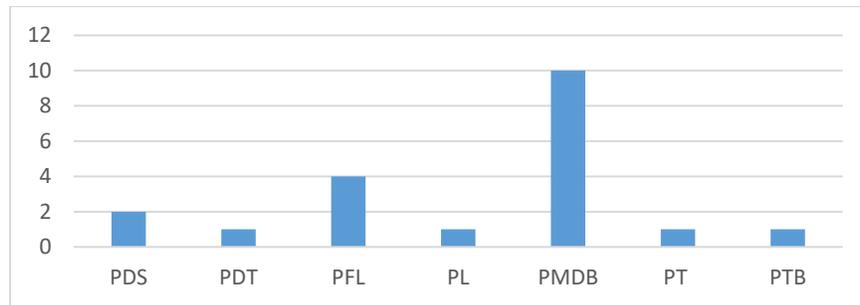
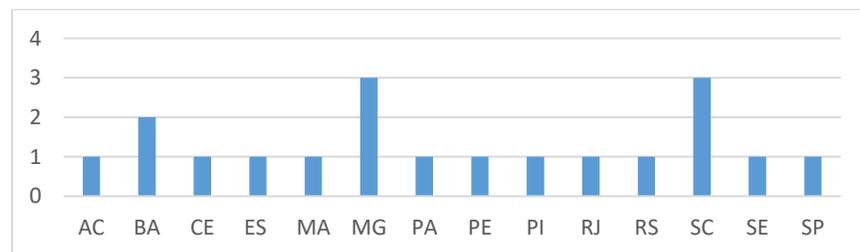


Tabela 7.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 8. Subcomissão do Poder Executivo

Total de vagas: 25

Total de membros: 25

Estados representados: 13

Tabela 8.1. Contagem de membros por partido

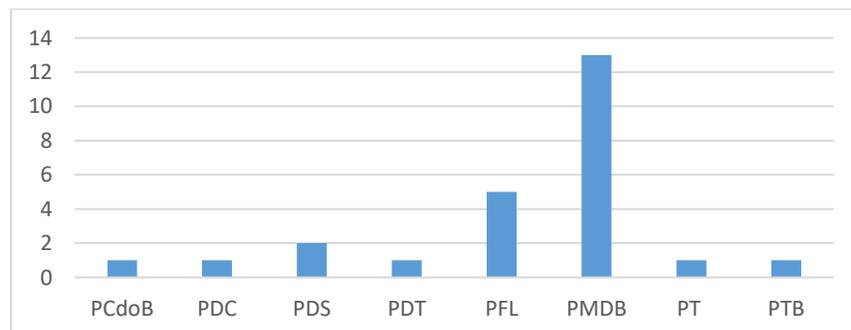
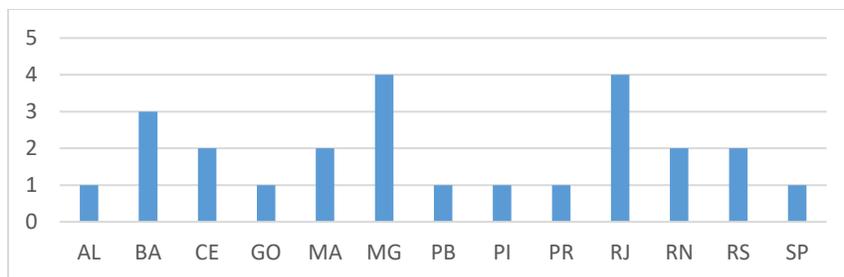


Tabela 8.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 9. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

Total de vagas: 20

Total de membros: 18

Estados representados: 10

Tabela 9.1. Contagem de membros por partido

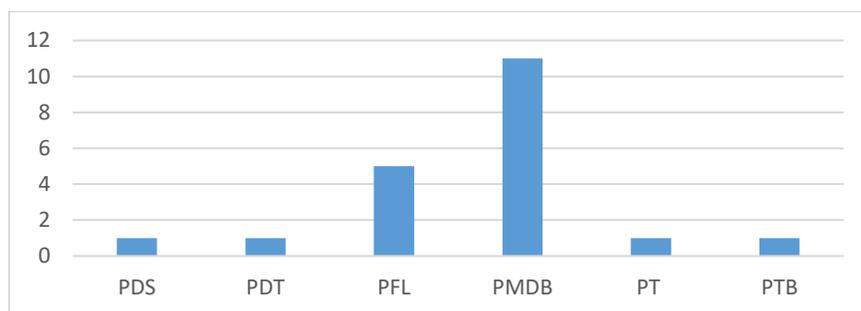
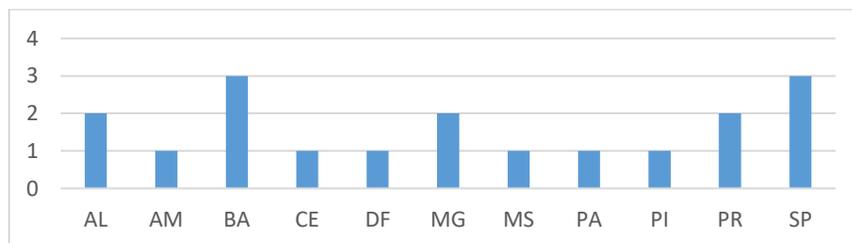


Tabela 9.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 10. Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos

Total de vagas: 21

Total de membros: 21

Estados representados: 15

Tabela 10.1. Contagem de membros por partido

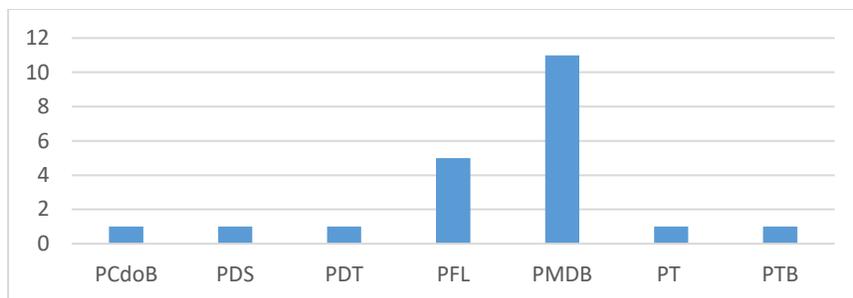
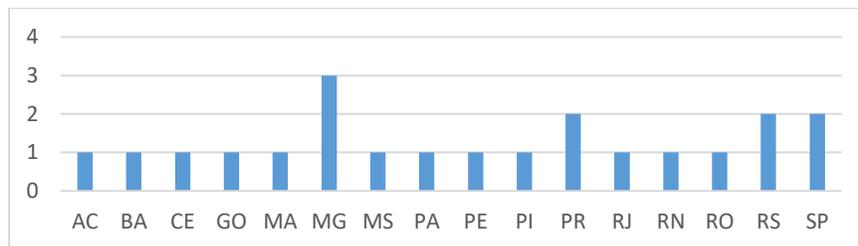


Tabela 10.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 11. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Total de vagas: 19

Total de membros: 19

Estados representados: 13

Tabela 11.1. Contagem de membros por partido

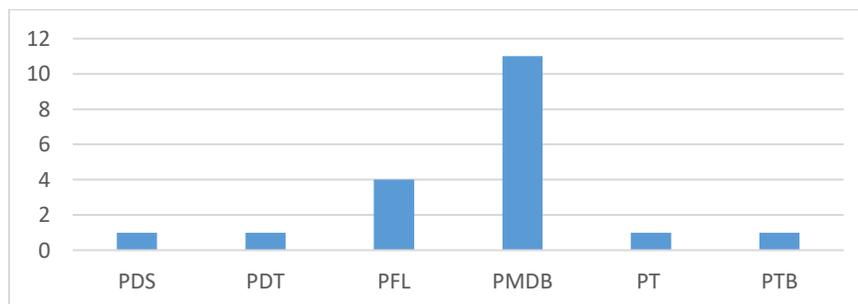
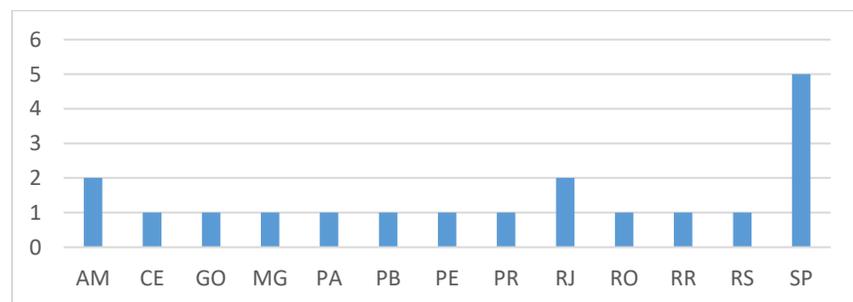


Tabela 11.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 12. Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas

Total de vagas: 20

Total de membros: 18

Estados representados: 12

Tabela 12.1. Contagem de membros por partido

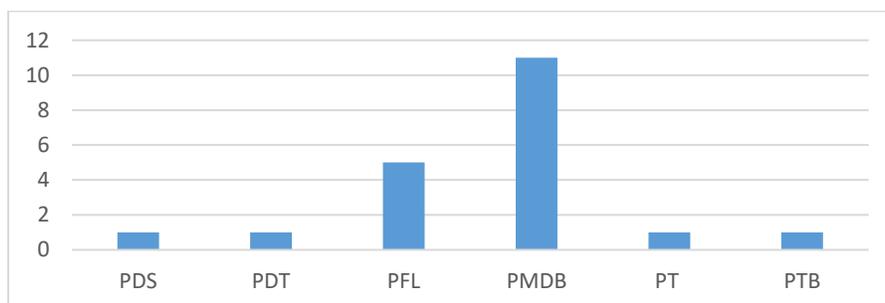
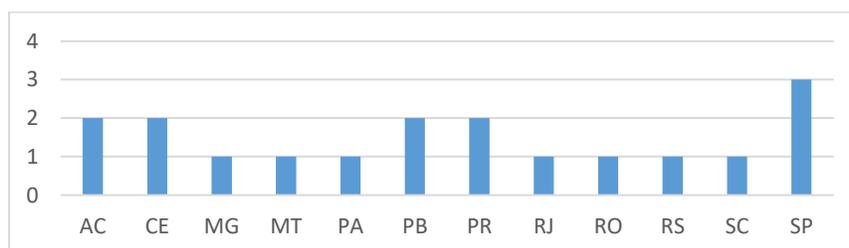


Tabela 12.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 13. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas

Total de vagas: 24

Total de membros: 24

Estados representados: 16

Tabela 13.1. Contagem de membros por partido

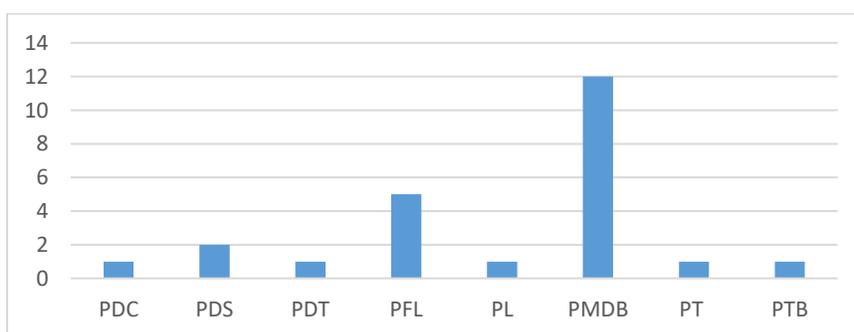
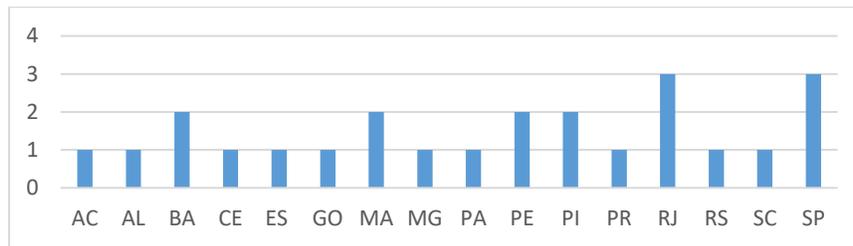


Tabela 13.2. Contagem de membros por Estado da Federação



#### 14. Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira

Total de vagas: 19

Total de membros: 18

Estados representados: 12

Tabela 14.1. Contagem de membros por partido

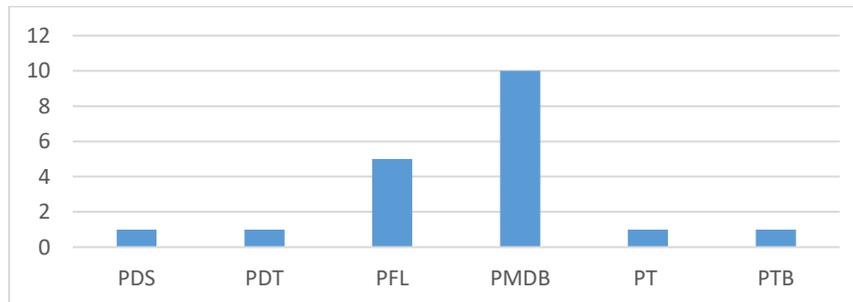
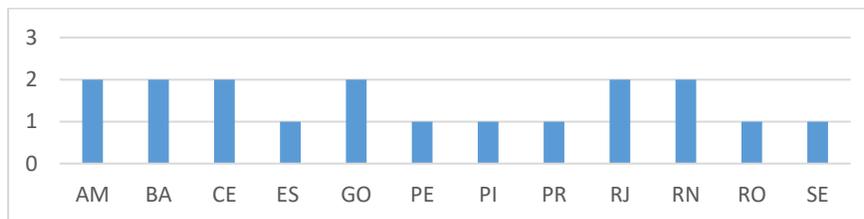


Tabela 14.2. Contagem de membros por Estado da Federação



#### 15. Subcomissão do Sistema Financeiro

Total de vagas: 19

Total de membros: 19

Estados representados: 12

Tabela 15.1. Contagem de membros por partido

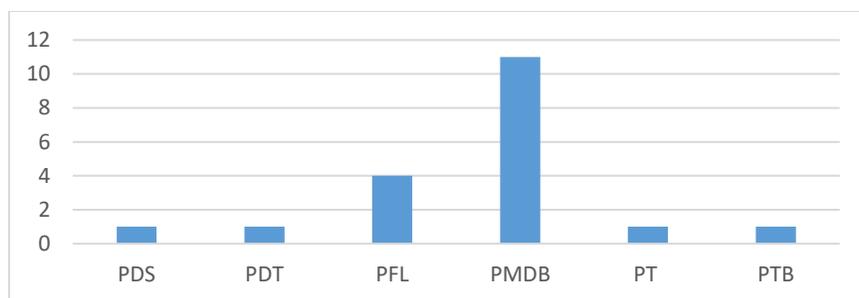
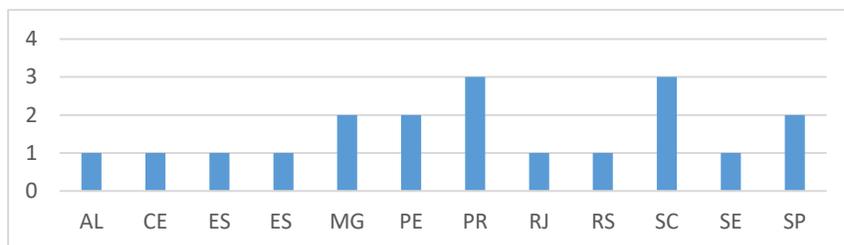


Tabela 15.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 16. Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica

Total de vagas: 25

Total de membros: 23

Estados representados: 14

Tabela 16.1. Contagem de membros por partido

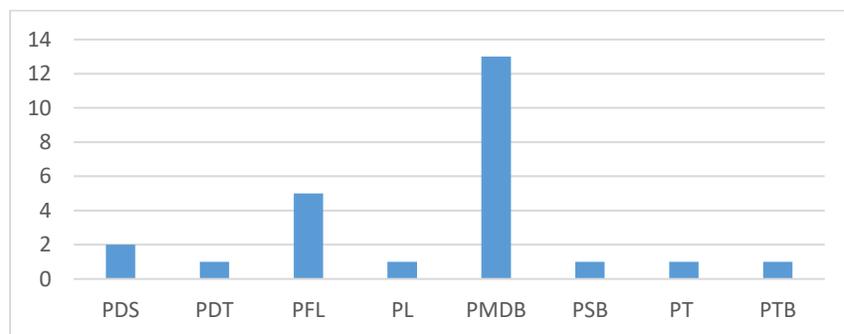
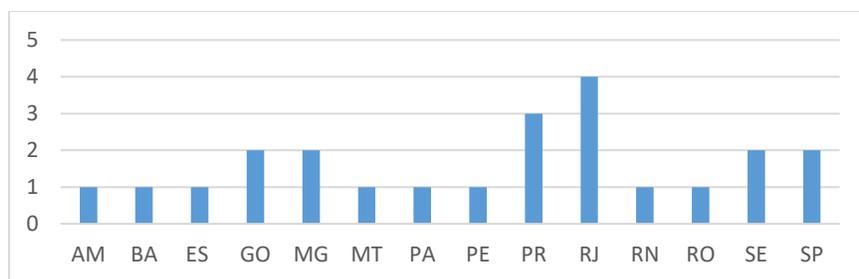


Tabela 16.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 17. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte

Total de vagas: 16

Total de membros: 14

Estados representados: 9

Tabela 17.1. Contagem de membros por partido

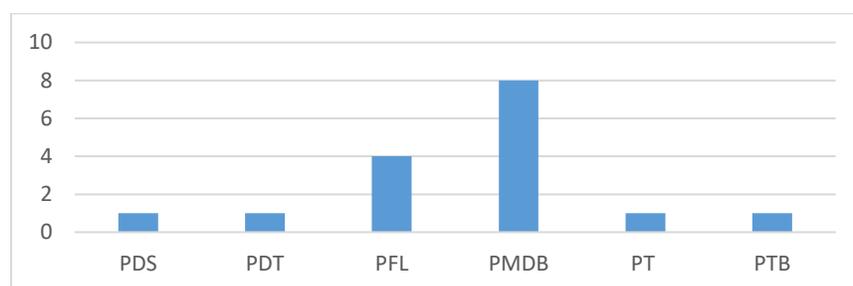
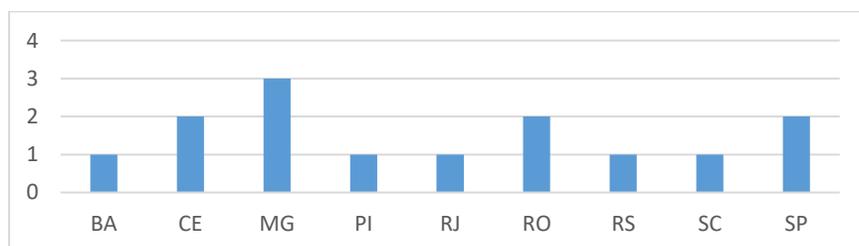


Tabela 17.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 18. Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

Total de vagas: 25

Total de membros: 25

Estados representados: 13

Tabela 18.1. Contagem de membros por partido

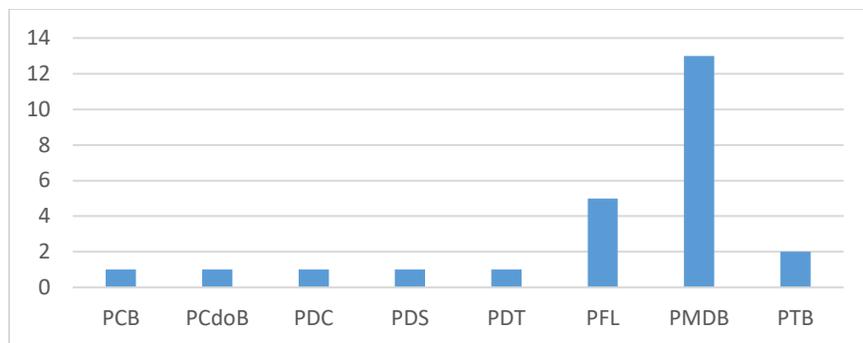
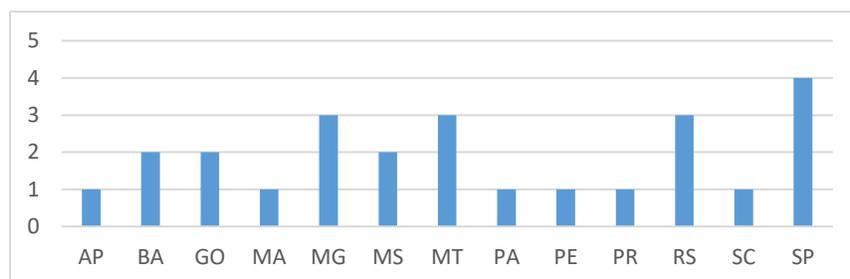


Tabela 18.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 19. Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos

Total de vagas: 27

Total de membros: 26

Estados representados: 15

Tabela 19.1. Contagem de membros por partido

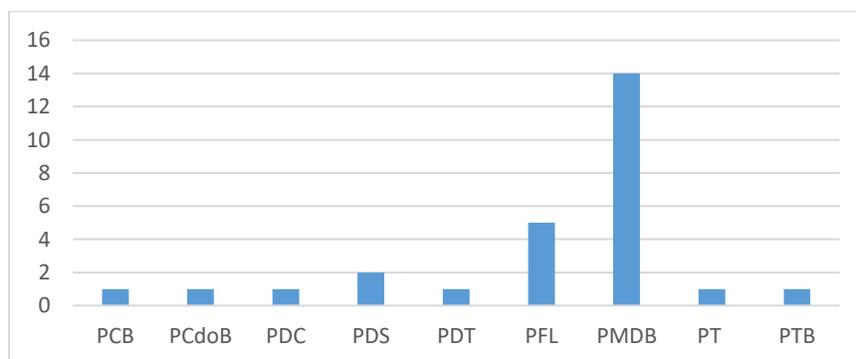
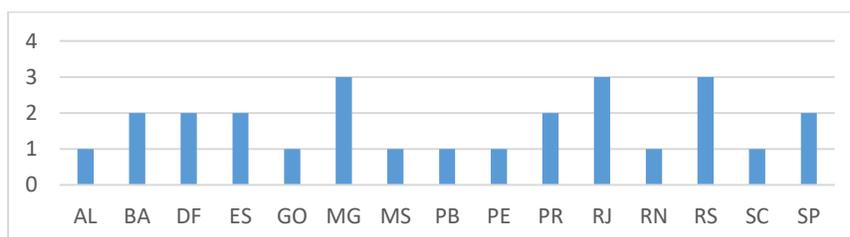


Tabela 19.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 20. Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente

Total de vagas: 21

Total de membros: 21

Estados representados: 12

Tabela 20.1. Contagem de membros por partido

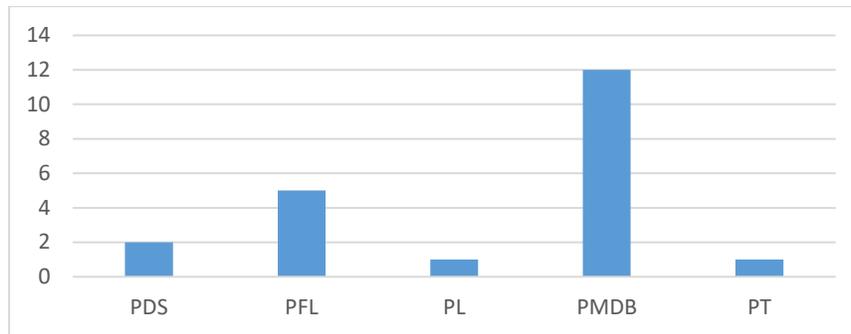
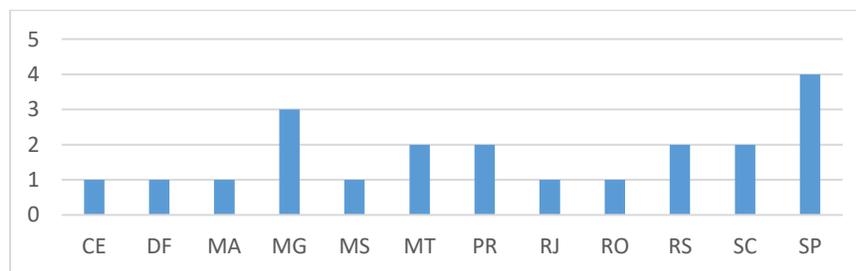


Tabela 20.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 21. Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias

Total de vagas: 17

Total de membros: 15

Estados representados: 10

Tabela 21.1. Contagem de membros por partido

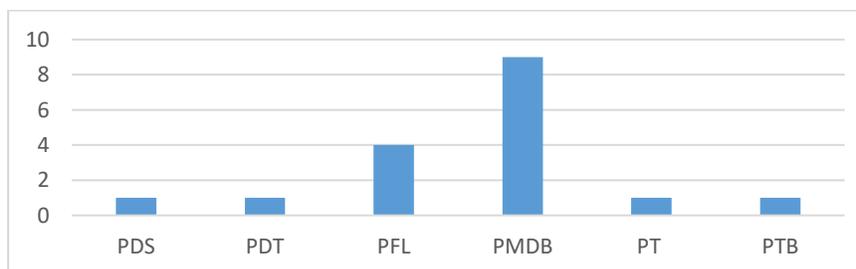
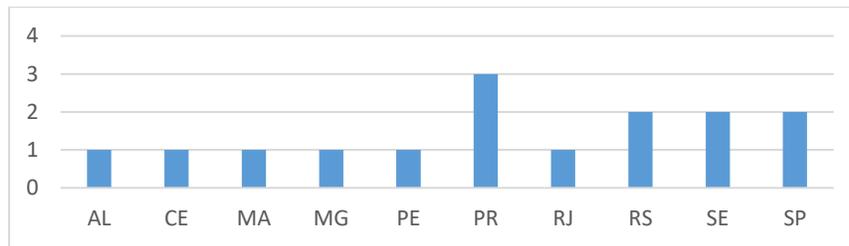


Tabela 21.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 22. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes

Total de vagas: 25

Total de membros: 25

Estados representados: 16

Tabela 22.1. Contagem de membros por partido

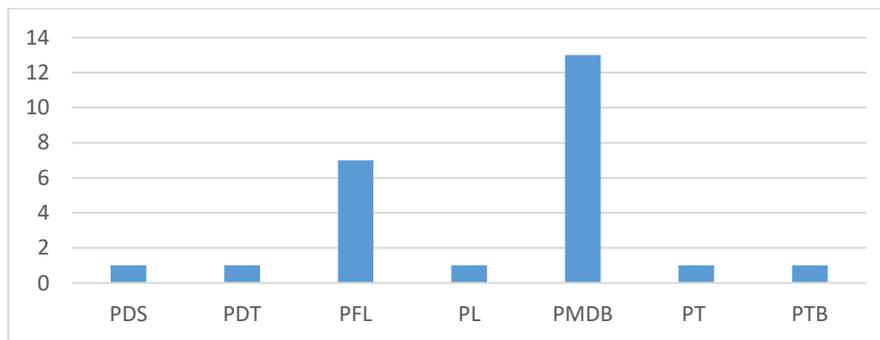
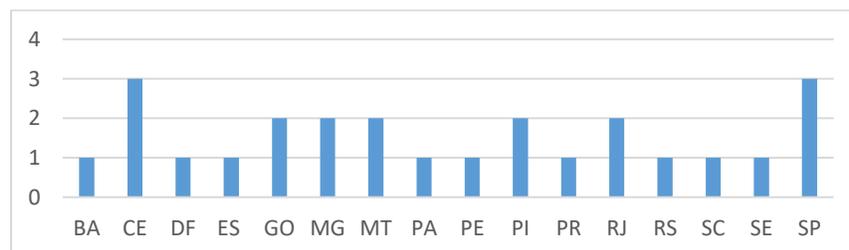


Tabela 22.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 23. Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Total de vagas: 21

Total de membros: 21

Estados representados: 13

Tabela 23.1. Contagem de membros por partido

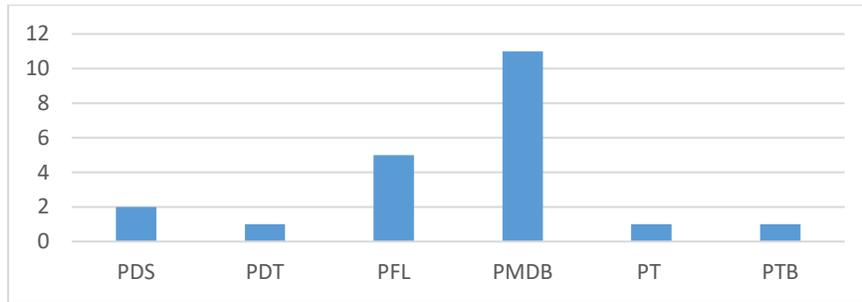


Tabela 23.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## 24. Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

Total de vagas: 18

Total de membros: 16

Estados representados: 11

Tabela 24.1. Contagem de membros por partido

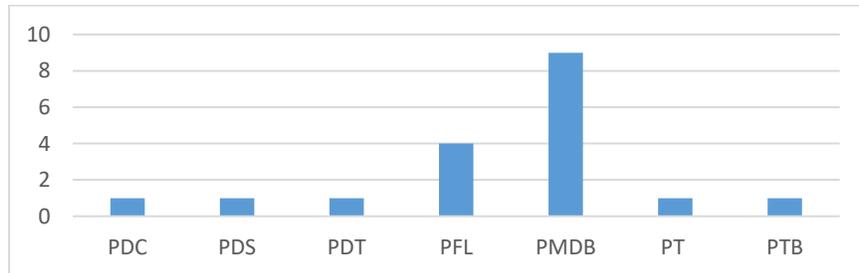
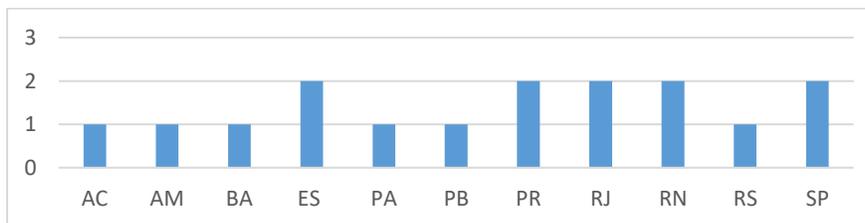


Tabela 24.2. Contagem de membros por Estado da Federação



## **ANEXO IV- EMENDAS AO PROJETO DE RESOLUÇÃO 2/1987 (RIANC) REFERENTES ÀS COMISSÕES E SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS.**

1. Partido dos Trabalhadores (PT) – desmembramento temático da ordem econômica e da ordem social, sendo esta nova Comissão, redução do número de Comissões em quatro (Direitos e Garantias, Organização do Poder do Estado, Ordem Econômica e Ordem Social) e previsão de as Comissões poderem instituir subcomissões para o desenvolvimento dos trabalhos; previsão de audiências públicas.
2. Partido Democrático Trabalhista (PDT) – criação de 16 Comissões: i) Sistema de Governo, Poder Executivo e Poder Legislativo; ii) Federação e Sistema Tributário; iii) Orçamento, Controle Externo e Fiscalização Financeira; iv) Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública; v) Defesa do Estado Democrático, Segurança Nacional e Forças Armadas; vi) Servidores Públicos; vii) Direitos dos Trabalhadores, Organização Sindical e Previdência Social; viii) Direitos Sociais e Culturais do cidadão; ix) Direitos, Liberdades e Garantias do Cidadão; x) Desenvolvimento Agrário e a Questão Fundiária; xi) Desenvolvimento Urbano; xii) Ordem econômica; **xiii) Sistema Eleitoral e Partidos Políticos**; xiv) Soberania e Relações Internacionais; xv) Meios de Comunicação; e xvi) Redação e Sistematização; previsão de audiências públicas; previsão de plebiscito em caso de voto divergente igual o superior a 20% mediante requerimento de mínimo de 100 constituintes.
3. Partido da Frente Liberal (PFL) – criação de Comissões Temáticas e Constitucionais, sendo 20 Comissões Temáticas: **i) Sistema de Governo**; ii) Organização do Estado; iii) Áreas Metropolitanas, Municípios e Populações Marginalizadas; iv) Sistema Tributário; v) Ecologia e Proteção ao Meio Ambiente; vi) Saúde Pública e Defesa Sanitária; vii) Previdência Social, Aposentadoria, Pensões e Assistência Médico-Social; viii) Defesa Nacional, Soberania e Relações Internacionais; ix) Direito à Vida, à Educação, ao Trabalho e à Propriedade; x) Garantias de Liberdade de Pensamento, Expressão, Informação e Ensino; xi) Direitos e Garantias da Mulher: Proteção à Maternidade e Defesa de Privilégios Específicos; xii) Reforma Agrária e Direito à Propriedade da Terra; xiii) Segurança Pública e Sistema Penitenciário; xiv) Direito à Habitação; xv) Direito do Consumidor e seu Acesso à Justiça; xvi) Direito do Menor; xvii) Direitos e Garantias das Pessoas Portadoras de Deficiência; xviii) Direito à Justa Remuneração pelo Trabalho, em

- Qualquer Escalada de Emprego; **xix) Organização Político-Partidária e Garantias da Representatividade do Voto**; xx) Mecanismos de Controle e Fiscalização da Ação Governamental, em Todos os Níveis; e 12 Comissões Constitucionais: i) Declaração dos Direitos e Garantias; ii) Organização do Estado; iii) Organização dos Poderes; iv) Ordem Econômica e Social; v) Saúde, Ecologia e Proteção ao Meio Ambiente; vi) Família, Educação e Cultura; vii) Disposições Gerais e Transitórias; viii) Comissão do Direito do Trabalho e Seguridade Social; ix) Audiência Pública; x) Defesa Nacional, Soberania e Relações Internacionais; xi) Informática e Sistematização; e xii) Redação Final; previsão de audiências públicas.
4. Dep. Max Rosenmann (PMDB/PR) – criação de 8 Comissões: i) Organização Nacional; ii) Direitos e Garantias; iii) Ordem Econômica; iv) Ordem Social; v) Reforma Tributária, Sistema Financeiro, Orçamento e Fiscalização Financeira; vi) Família, Educação e Cultura; vii) Sistema Judiciário e do Ministério Público; e viii) Disposições Gerais e Transitórias; possibilidade de serem subdivididas em até 3 subcomissões cada uma, e em até 5 a Comissão de Reforma Tributária, Sistema Financeiro, Orçamento e Fiscalização Financeira; previsão de audiências públicas.
  5. Dep. Mendes Botelho (PTB/SP) – criação de 9 Comissões: i) Declaração dos Direitos e Garantias; ii) Organização Federal; iii) Organização dos Poderes; iv) Ordem Econômica e Social; v) Família, Educação e Cultura; vi) Agricultura e Reforma Agrária; vii) Ecologia e Meio Ambiente; viii) Comunicação e Informática; ix) Sistematização; previsão de audiências públicas.
  6. Dep. Aluísio Campos (PMDB/PB) – criação de 13 Comissões: i) Princípios Fundamentais; ii) Direitos e Garantias; iii) Organização Política; iv) Organização Federal; v) Defesa Nacional; vi) Sistema Financeiro e Tributário; vii) Ordem Econômica; viii) Ordem Social; ix) Família, Saúde, Educação e Cultura; x) Poder Judiciário; xi) Audiência; e xii) Sistematização e Redação.
  7. Sem. Mário Covas (PMDB/SP) – criação de 11 Comissões: i) Declaração de Direitos e Garantias; ii) Organização Federal e Sistema Tributário; Organização dos Poderes Legislativo e Executivo; iv) Poder Judiciário; v) Colaboradores dos Poderes; vi) Ordem Econômica; vii) Ordem Social; viii) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Condição

- do Meio Ambiente; ix) Defesa do Estado e das Instituições Democráticas; Disposições Transitórias; e xi) Sistematização e Redação; possibilidade de divisão em subcomissões.
8. Dep. Nelson Jobim (PMDB/RS), Antonio Britto (PMDB/RJ), José Paulo Bisol (PMDB/RS), Octávio Elísio (PMDB/MG) e Miro Teixeira (PMDB/RJ) – criação de 6 Comissões: i) Declaração dos Direitos e Garantias; ii) Organização Federal; iii) Organização dos Poderes; iv) Ordem Econômica; v) Ordem Social; e vi) Sistematização; possibilidade de divisão de cada Comissão em até 5 subcomissões.
  9. Dep. Euclides Scalco (PMDB/PR) – criação de 5 comissões, passíveis de subdivisão em até 3 subcomissões: i) Organização do Estado; ii) Declaração de Direitos; iii) Ordem Econômica; iv) Ordem Social; e v) Disposições Gerais e Transitórias.
  10. Dep. Agassiz Almeida (PMDB/PB) – criação de 13 Comissões: i) Organização dos Poderes; ii) Direitos e Garantias do Homem; iii) Educação e Cultura; iv) Energia e Minas; v) Ordem Econômica e Social; vi) Sistema Fundiário; vii) Orçamentária e Tributária; viii) Planejamento Urbano; ix) Relações Exteriores, Econômicas e Política; x) Segurança Nacional, Externa e Interna; xi) Sistema Financeiro; xii) Sindical; xiii) Sistemática e Redação.
  11. Dep. Ruy Nedel (PMDB/RS) – criação de 9 Comissões: i) Declaração dos Direitos e Garantias; Organização Federal e Federativa; Organização dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; iv) Ordem Econômica; v) Ordem social, familiar e do menor; vi) Organização da educação e cultura; vii) Organização da saúde e do meio ambiente; viii) Organização dos Direitos do índio; previsão de audiências públicas.
  12. Dep. Evaldo Gonçalves (PFL/PB) – acrescentar ao Projeto a Comissão de Desenvolvimento Regional.
  13. Dep. Francisco Pinto (PMDB/BA) – previsão de encaminhamento de sugestões por cidadãos em prazo de 20 dias da data de publicação do Regimento Interno.
  14. Dep. Vasco Alves (PMDB/ES) – criação de 10 Comissões: i) Audiência à Sociedade Civil; ii) Direitos Humanos; Declaração dos Direitos Individuais de Cidadania; iv) Declaração dos Direitos Coletivos de Cidadania; iv) Organização Municipal; vi) Organização Estadual; vi) Organização Federal; vii) Organização dos Poderes; ix) Ordem Econômica e Social, Família, Educação e Cultura; x) Sistematização, sendo que a primeira Comissão

- seria responsável por receber as contribuições da população; previsão de divisão em subcomissões.
15. Dep. Roberto Freire (PCB/PE) – criação de 6 Comissões: i) Direitos e Obrigações Fundamentais; ii) Ordem Social; iii) Sistema Econômico; iv) Sistema Administrativo do Estado; v) Organização e divisão do poder; evi) Redação do Projeto Constitucional.
  16. Dep. Messias Soares (PMDB/RJ) – acrescenta a Comissão de Audiência aos Segmentos.
  17. Dep. Flávio Palmier da Veiga (PMDB/RJ) – acrescenta a Comissão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.
  18. Dep. Tadeu França (PMDB/PR) – criação de 6 Comissões: i) Declaração dos Direitos e Garantias; ii) Organização Federal; iii) Organização dos Poderes; iv) Ordem Tributária Nacional do Endividamento Externo e da Interação Multinacional; v) Organização Agrária, Urbana e Social, Família, Trabalho, Habitação, Saúde, Educação e Cultural; e vi) Sistematização.
  19. Dep. Uldurico Pinto (PMDB/BA) – criação de 7 Comissões: i) Consolidação e normatização dos Direitos e Garantias Individuais e Coletivos, inclusive interesses sociais difusos dos cidadãos; ii) Ordenamento da administração geral do país; iii) Distribuição e organização dos Poderes da República; iv) Ordenamento das atividades econômicas estatais e privadas; v) Ordenamento e organização da sociedade: família, entidades representativas das categoriais profissionais, científicas, técnicas, educativas, culturais e religiosas; vi) Consolidação e normatização dos direitos específicos das mulheres, dos negros, dos menores, dos índios, dos excepcionais e idosos e das minorias sociais e étnico-culturais; e vii) Sistematização e redação final.
  20. Dep. Ivo Lech (PMDB/RS) – criação de 7 Comissões: i) Declaração de Direitos e Garantias; ii) Organização Federal e dos Poderes; iii) Ordem Social; iv) Educação, cultura e organização da família; v) Terra; vi) Ordem Econômica; e vii) Sistematização.
  21. Dep. Jorge Leite (PMDB/RJ) – criação de 7 Comissões: i) Declaração de Direitos e Garantias; ii) Organização Federal; iii) Organização do Poder Legislativo; iv) Organização do Poder Judiciário; v) Organização do Poder Executivo; vi) Ordem econômica e social, família, educação e cultura; e vii) Sistematização.
  22. Dep. Carlos Mosconi (PMDB/MG) – acrescenta Comissão da Saúde.

23. Dep. Lúcia Vânia (PMDB/GO) – acrescenta Comissão das Questões Urbanas e Rurais e a Comissão da Comunicação Social.
24. Dep. Nilson Gibson (PMDB/PE) – sugere como áreas temáticas a questão urbana; a questão rural; a saúde, educação e cultura; a comunicação social; o sistema financeiro; e o Estado.
25. Sem. Nelson Wedekin (PMDB/SC) – criação de 8 Comissões: i) Direitos e Garantias; ii) Sistema Tributário; iii) Organização Federal; iv) Organização ds Poderes; v) **Direitos Políticos e dos Partidos Políticos**<sup>196</sup>; vi) Ordem Econômica e Social; vii) Família, Educação e Cultura; e viii) Sistematização e Redação.
26. Sem. Wilson Martins (PMDB/MS) – criação de 8 Comissões: i) Organização Nacional; ii) Declaração de Direitos e Garantias; iii) Ordem Econômica e Social; iv) Reforma Agrária; v) Reforma Tributária; vi) da Família, da Educação e da Cultura; vii) Sistematização; e viii) Redação.
27. Dep. Mendes Ribeiro (PMDB/RS) – criação de 8 Comissões: i) Organização Nacional, abrangendo Federação, Unidades Federativas, Municípios, Distrito Fedral, Territórios, Sistema de Governo e Forças Armadas; ii) Órgão Executivo do Poder de Estado; iii) Órgão Legislativo do Poder de Estado; iv) Órgão Judiciário do Poder de Estado; v) Família, Educação e Cultura; vi) Direitos, Garantias Individuais e Comunicações; vii) Trabalho, Previdência, Assistência e Propriedade; e viii) Sistematização.
28. Sem. Marcondes Gadelha (PFL/PB) – criação de 8 Comissões: i) Declaração dos Direitos e Garantias; ii) Organização do Estado; iii) Organização dos Poderes; vi) Ordem Econômica e Social; v) Família, Educação, Cultura e Meio Ambiente; vi) Disposições Finais Transitórias; vii) Audiência; e viii) Sistematização.
29. Dep. Osmar Leitão (PFL/RJ) – criação de 10 Comissões: i) Declaração de Direitos e Garantias; ii) Comissão da Organização Federal; iii) Comissão da Organização dos Poderes Legislativo e Executivo; iv) Organização do Poder Judiciário; v) Ordem Econômica; vi) Ordem Social; vii) Educação e Cultura; viii) Saúde; ix) Negócios do Interior; e x) Sistematização.

---

<sup>196</sup> Em sua justificativa, o Senador afirma: “A democratização em curso impõe a revisão constitucional nesses pontos, adaptando-os às exigências desta quadra de nossa história”.

30. Sem. Chagas Rodrigues (PMDB/PI) – criação de 9 Comissões: i) Declaração dos Direitos e Garantias; ii) Organização Nacional; iii) Poder Legislativo; iv) Poder Executivo; v) Poder Judiciário; vi) Ordem Econômica e Financeira; vii) Ordem Social, Trabalho, Previdência, Sindicatos e Greve; viii) Família, Educação, Cultura, Saúde, Esporte e Lazer; e ix) Sistematização.
31. Sem. Nelson Carneiro (PMDB/RJ) – criação de 10 Comissões: i) Declaração de Direitos e Garantias; ii) /organização Federal; iii) Organização dos Poderes; iv) Ordem Econômica; v) Família, Educação e Cultura; vi) Defesa da Vida e da Natureza e Proteção ao Meio Ambiente; vii) Proteção às Minorias; viii) Disposições Transitórias; ix) Sistematização; e x) Redação.
32. Sem. Mansueto de Lavor (PMDB/PE) – criação de 10 Comissões: i) Declaração dos Direitos e Garantias Individuais; ii) Declaração dos Direitos e Garantias Coletivos; Organização Federal; iv) Organização e Competência dos Poderes; v) Ordem Econômica; vi) Ordem Social; vii) Família; viii) Educação; ix) Cultura; e x) Sistematização.
33. Dep. Antônio Carlos Konder Reis (PDS/SC), Dep. Carlos Virgílio (PDS/CE); Dep. Amaral Netto (PDS/RJ) e outros<sup>197</sup> – criação de 10 Comissões: i) Declaração de Direitos, Garantias Individuais e Salvaguardas do regime democrático; ii) Organização Federal, Disposições Gerais e da União, dos Estados e Municípios; iv) Organização Federal do Sistema Tributário; v) **Sistema de Governo**, do Poder Legislativo e do Poder Executivo; vi) Poder Judiciário; vii) Ordem Econômica e Social; viii) Família, Educação, Cultura e Meio Ambiente; ix) Disposições Gerais e Transitórias; x) Sistematização.
34. Dep. Simão Sessim (PFL/RJ) – criação de 10 Comissões: i) Forma de Estado; ii) **Forma de Governo**<sup>198</sup>; iii) Elaboração Normativa, do Orçamento e da Fiscalização Financeira e Administrativa; iv) Poder Judiciário; v) Direitos Fundamentais da Pessoa; vi) **Direito de**

---

<sup>197</sup> Há duas outras assinaturas à emenda 354 ilegíveis.

<sup>198</sup> Em sua justificativa, o Deputado informa que a referida Comissão trataria dos seguintes temas: “1. Organização do órgão da Representação Popular – (Congresso): composição do Congresso, atribuições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, prerrogativas; 2. Organização da Presidência da República (Chefe de Estado): eleição e mandato, atribuições, responsabilidades; 3. Organização do Ministério (Governo): designação e demissão, estrutura interna, atribuições, responsabilidades; 4. Organização da Administração Civil (Administração): seleção e carreira, estrutura interna, atribuições e controle”.

- Participação Política**<sup>199</sup>; vii) Defesa do Estado Democrático, da Segurança Nacional e das Forças Armadas; viii) Ordem Econômica e Social; ix) Família, Educação, Cultura e do Bem-Estar Social; x) Sistematização.
35. Dep. Messias Góis (PFL/SE) – criação de 10 Comissões: i) Declaração de Direitos e Garantias; ii) Organização Federal; iii) Poder Executivo; iv) Poder Legislativo; v) Poder Judiciário; vi) Ordem Econômica e Social; vii) Família; viii) Sistema Tributário; ix) Educação e Cultura; e x) Sistematização.
36. Dep. José Dutra (PMDB/AM) – criação de 10 Comissões: i) Organização Federal; ii) Sistema Tributário; iii) Poder Legislativo; iv) Poder Executivo; v) Poder Judiciário; vi) Direitos e Garantias; vii) Ordem Econômica; viii) Ordem Social; ix) Família, Educação e Cultura; e x) Sistematização.
37. Dep. Mozarildo Cavalcanti (PFL/RR) – criação de 10 Comissões: i) Declaração de Direitos e Garantias; ii) Organização Federal; iii) Organização dos Poderes; iv) Ordem Econômica; v) Ordem Social; vi) Família; vii) Educação e Cultura; viii) Saúde e Previdência; ix) Disposições Transitórias; e x) Sistematização.
38. Dep. Ismael Wanderley (PMDB/RN) – criação de 10 Comissões: i) Organização Federal; ii) Organização dos Poderes; iii) Tributária; iv) Educação e Cultura; v) Saúde e Previdência Social; vi) Declaração dos Direitos e Garantias Individuais; vii) Ordem Econômica e Social; viii) Família; ix) Sistematização e Redação; x) Trabalho.
39. Dep. Jairo Carneiro (PFL/BA) – criação de 10 Comissões: i) Declaração dos Princípios Fundamentais, **dos Direitos Políticos** e Individuais e de suas Garantias; ii) Organização do Estado Nacional; iii) Organização dos Poderes; iv) Discriminação das Rendas; v) Ordem Econômica; vi) Ordem e dos Direitos Sociais dos Cidadãos; vii) Família, Educação e Cultura; viii) Disposições Gerais e Transitórias, e sobre Revisão Constitucional; ix) Audiência Pública; e x) Sistematização.
40. Dep. Oscar Corrêa (PFL/MG) – criação de 11 Comissões: i) Organização do Estado, da União Competência; iii) Da Federação. Dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios; iii) Sistema Tributário; iv) Poder Legislativo; v) Poder Executivo; vi) Poder

---

<sup>199</sup> Em sua justificativa, o Deputado informa que a referida Comissão trataria dos seguintes temas: “1. Regulação do Direito à Nacionalidade; 2. Regulação dos Direitos Políticos; 3. Regulação do Sistema Eleitoral; e 4. Regulação dos Partidos Políticos”.

Judiciário; vii) Declaração de Direitos; viii) Ordem Econômica e Social; ix) Da Família. Da Educação. Da Cultura. Do Meio Ambiente; x) Defesa do Estado de Direito. **Partidos Políticos**. Disposições Gerais; e xi) Sistematização.

41. Dep. Gastone Righi (PTB/SP) – criação de 14 Comissões: i) Organização Nacional; ii) **Organização Política e Partidária**; iii) Sistema Tributário e Finanças; iv) Poder Executivo; v) Poder Legislativo; vi) Poder Legislativo; vii) Ordem Econômica e Social; viii) Educação e Cultura; ix) Saúde; x) Agricultura; xi) Trabalho e Previdência; xii) [ilegível]; xiii) Declaração de Direitos e Garantias; e xiv) Sistematização e Redação.
42. Dep. Siqueira Campos (PDC/GO) – criação de 12 Comissões: i) Declaração dos Direitos e Garantias; Organização Nacional: União, Estados, territórios, Distrito Federal e Municípios; iii) Organização Nacional: Poder Legislativo; iv) Organização Nacional: Poder Executivo; v) Organização Nacional: Poder Judiciário; Sistema Tributário; vii) Ordem Econômica; viii) Ordem Social; ix) Família, Educação e Cultura; x) Disposições Preliminares, Gerais e Transitórias; xi) Audiência; e xii) Redação.
43. Dep. Genebaldo Correia (PMDB/BA) – criação de 11 Comissões: i) Organização da União, do Distrito Federal e dos Territórios; ii) Organização dos Estados e Municípios; iii) Tributária; iv) Organização do Poder Legislativo; v) Organização do Poder Executivo; vi) Organização do Poder Judiciário; vii) Declaração dos Direitos e Garantias; viii) Ordem Econômica e Social; ix) Educação, Cultura e Família; x) Disposições Gerais e Transitórias; e xi) Sistematização e Redação.
44. Dep. Vilson Souza (PMDB/SC) – criação de 14 Comissões: i) Organização dos Poderes; ii) Organização Federativa; iii) Declaração dos Direitos e Garantias do Cidadão; iv) Declaração dos Direitos e Garantias Sociais e da Previdência; v) Organização da Administração Pública; vi) Organização do Sistema Tributário; vii) Organização Fundiária, Agrária e Meio Ambiente; viii) Organização Urbana; ix) Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia; x) Organização das Forças Armadas; xi) Organização da Defesa do Estado; xii) Comunicação social; xiii) Organização da atividade econômica; e xiv) Sistematização e Redação.
45. Dep. José Carlos Sabóia (PMDB/MA) – i) Declaração dos Direitos e Garantias; ii) Organização dos Poderes; iii) Organização do Estado; iv) Ordem econômica e social; v) Família; vi) Educação e Cultura; vii) Reforma Agrária; viii) Dívida Externa; ix) Sistema

- Tributário Nacional; x) Questões Urbanas; xi) Assistência Médica e Hospitalar; xii) Questões Industriais; xiii) Bancos e entidades do sistema financeiro; xiv) Comunicação Social; e xv) Sistematização.
46. Dep. Noel de Carvalho (PDT/RJ) – criação de 16 Comissões: i) Sistema de Governo, Poder Executivo e Poder Legislativo; ii) Federação e Sistema Tributário; iii) Orçamento, Controle Externo e Fiscalização Financeira; iv) Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública; v) Defesa do Estado Democrático, Segurança Nacional e Forças Armadas; vi) Servidores Públicos; vii) Direitos dos Trabalhadores, Organização Sindical e Previdência; ix) Direitos, Liberdades e Garantias do Cidadão; x) Desenvolvimento Agrário e a Questão Fundiária; xi) Desenvolvimento Urbano; xii) Ordem Econômica; xiii) **Sistema Eleitoral e Partidos Políticos**; xiv) Soberania e Relações Internacionais; xv) Meios de Comunicação; e xvi) Sistematização.
47. Dep. Borges da Silveira (PMDB/PR) – criação de 17 Comissões: i) Declaração de Direitos e Deveres; ii) Organização Federal; iii) Poder Legislativo; iv) Poder Executivo; v) Poder Judiciário e do Ministério Público; vi) Questões Urbanas; vii) Questões Rurais; viii) Questões Industriais; ix) Saúde; x) Educação e Cultura; xi) Questões Previdenciárias; xii) Comunicação Social; xiii) Sistema Financeiro; xiv) Reforma Agrária; xv) Dívida Externa; xvi) Sistematização; e xvii) **Partidos Políticos**.
48. Dep. Paulo Macarini (PMDB/SC) – criação de 15 Comissões: i) Agricultura; ii) Previdência Social; iii) Reforma Agrária; iv) Reforma Urbana; v) Organização Nacional; vi) Sistema Tributário, Orçamento e Fiscalização Financeira; vii) Poder Legislativo; viii) Poder Executivo; ix) Poder Judiciário; x) Declaração dos Direitos e Garantias; xi) Ordem Econômica e Social e das Empresas Estatais; xii) Família e Educação e Cultura; xiii) Dívida Externa e da Remessa de Lucros; xiv) Mercado Financeiro; e xv) Sistematização e de Redação.
49. Dep. Adhemar de Barros Filho (PDT/SP) – criação de 16 Comissões: i) Sistema de Governo, Poder Executivo e Poder Legislativo; ii) Federação e Sistema Tributário; iii) Orçamento, Controle Externo e Fiscalização Financeira; iv) Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública; v) Defesa do Estado Democrático, Segurança Nacional e Forças Armadas; vi) Servidores Públicos; vii) Direitos dos Trabalhadores, Organização Sindical e Previdência Social; viii) Direitos Sociais e Culturais do cidadão; ix) Direitos,

Liberdades e Garantias do cidadão; x) Desenvolvimento Agrário e a Questão Fundiária; xi) Desenvolvimento Urbano; xii) Ordem econômica; xiii) **Sistema Eleitoral e Partidos Políticos**; xiv) Soberania e Relações Internacionais; xv) Meios de Comunicação; e xvi) Coordenação e Redação.

50. Dep. Cunha Bueno (PDS/SP) – criação de 16 Comissões, com subdivisões temáticas: i) Comissão de Audiências Públicas; ii) Comissão das Disposições Preliminares, dividida em ii.a) princípios fundamentais, ii.b) direitos e garantias, ii.c) direito à nacionalidade, ii.d) **direitos políticos**, ii.e) **partidos políticos**; iii) Comissão do Estado Federal, dividida em iii.a) disposições preliminares, iii.b) competência da União Federal, iii.c) competência dos Estados, iii.d) competência comum à União Federal, aos Estados e Municípios, e iii.e) intervenção federal; iv) Comissão do Distrito Federal, dos Territórios Federais, dos Municípios e das Regiões, dividida em iv.a) Distrito Federal, iv.b) Territórios Federais, iv.c) Municípios, iv.d) Regiões de Desenvolvimento Econômico, iv.e) Regiões Metropolitanas; v) Comissão do Sistema Tributário, dividida em v.a) disposições preliminares, v.b) impostos da União, v.c) impostos dos Estados e do Distrito Federal, v.c) impostos dos Municípios, v.e) impostos de competência concorrente, v.f) participações e distribuições de receitas, v.g) disposições finais; vi) Comissão do Poder Legislativo, dividida em vi.a) disposições gerais, vi.b) Câmara dos Deputados, vi.c) Senado Federal, vi.d) atribuições do Poder Legislativo, vi.e) processo legislativo, vi.f) orçamento, vi.g) fiscalização financeira e orçamentária; vii) Comissão do Poder Executivo, dividida em vii.a) Chefe de Estado (alternativa republicada presidencialista e monárquica parlamentarista federativa), vii.b) atribuições do Chefe de Estado, vii.c) Presidente do Conselho, vii.d) Conselho de Ministros, vii.e) Ministros de Estado, vii.f) Conselho de Estado, vii.g) servidores públicos, vii.h) Ministério Público; viii) Comissão do Poder Judiciário, dividida em viii.a) disposições gerais, viii.b) Supremo Tribunal Federal, viii.c) Conselho Nacional da Magistratura, viii.d) Superior Tribunal de Justiça, viii.e) Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, viii.f) Tribunais e Juízes Militares, viii.g) Tribunais e Juízes Eleitorais, e viii.h) Tribunais e Juízes do Trabalho; ix) Comissão da Ordem Econômica; x) Comissão da Ordem Social, dividida em x.a) direitos dos trabalhadores, x.b) seguridade social, x.c) saúde, x.d) família, x.e) moradia, x.f) tutelas especiais, x.g) populações carentes, x.h) populações indígenas; xi) Comissão da

Educação, da Cultura, da Comunicação Social, da Ciência e da Tecnologia, dividida em xi.a) educação, xi.b) cultura, xi.c) comunicação social e xi.d) ciência e tecnologia; xii) Comissão do Meio Ambiente; xiii) Comissão da Defesa do Estado, da Sociedade Civil, das Instituições Democráticas, dividida em xiii.a) Forças Armadas, xiii.b) segurança interna e externa, xiii.c) Conselho de Defesa Nacional, xiii.d) estado de alarme, xiii.e) estado de sítio; xiv) Comissão das Emendas à Constituição; xv) Comissão das Disposições Gerais e Transitórias; e xvi) Comissão de Redação.

51. Dep. Raimundo Bezerra (PMDB/CE) e outros<sup>200</sup> – criação de 23 Comissões: i) Declaração dos Direitos e Garantias, ii) Organização Federal; iii) Organização dos Poderes; iv) Educação e Cultura; v) Saúde; vi) Família; vii) Menor; viii) Previdência Social; ix) Etnias Minoritárias; x) Trabalho; xi) Esporte e Lazer; xii) Agricultura; xiii) Indústria; xiv) Comércio; xv) Minas; xvi) Energia; xvii) Economia e Finanças; xviii) Comunicações; xix) Informática; xx) Turismo; xxi) Reforma Agrária; xxii) Reforma Urbana; xxiii) Sistematização.
52. Dep. Adhemar de Barros Filho (PDT/SP) – altera a denominação para Comissão de Direitos Sociais e Culturais, e subdivide-a em: i) Saúde; ii) Habitação e Meio Ambiente; iii) Família, Maternidade, Infância e Juventude; iv) Deficientes Físicos e Idosos; v) Aposentados e Pensionistas; vi) Educação, Ensino e Cultura.
53. Dep. Domingos Leonelli (PMDB/BA) – inclusão de duas Comissões às do Projeto: i) Sistema Tributário; e ii) Soberania, Segurança Nacional e Relações Internacionais.
54. Dep. Adolfo Oliveira (PL/RJ) – inclusão da Comissão da Política Rural e da Reforma Agrária.
55. Dep. Ivo Lech (PMDB/RS) – inclusão da Comissão da Terra.
56. Dep. Adolfo Oliveira (PL/RJ) – inclusão da Comissão da Defesa da Ecologia e do Meio Ambiente.
57. Dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) – inclusão da Comissão de Previdência Social.
58. Dep. Adolfo Oliveira (PL/RJ) – inclusão das seguintes Comissões: i) Saúde e da Previdência Social; ii) da Família, da Educação e da Cultura.
59. Dep. Adolfo Oliveira (PL/RJ) – inclusão das seguintes Comissões: i) Poder Legislativo; ii) Poder Executivo; iii) Poder Judiciário.

---

<sup>200</sup> As demais assinaturas estão ilegíveis.

60. Sem. Cid Saboia de Carvalho (PMDB/CE) – inclusão das seguintes Comissões: i) Organização Federal e dos Controles das atividades estatais; e ii) Organização dos Poderes e do Controle de suas decisões.
61. Dep. Waldeck Ornelas (PFL/BA) – inclusão da Comissão do Sistema Tributário.
62. Dep. Marcio Braga (PMDB/RJ) – inclusão da Comissão da Ordem econômica e social, família, educação, cultura e esporte.
63. Dep. Nelson Aguiar (PMDB/ES) – inclusão da Comissão de Direito da Família e do Menor.
64. Dep. Adolfo Oliveira (PL/RJ) – inclusão da Comissão da Ordem Econômica e Social.
65. Dep. Adolfo Oliveira (PL/RJ) – inclusão da Comissão das Disposições Gerais e Transitórias, da Sistematização e Redação.
66. Dep. Rose de Freitas (PMDB/ES) – inclusão da Comissão de Serviço Público.
67. Sem. Olavo Pires (PMDB/RO) – inclusão da Comissão de Segurança Nacional.
68. Dep. Sandra Cavalcanti (PFL/RJ) – criação de 20 Comissões: i) Sistema de Governo; ii) Organização do Estado; iii) Áreas Metropolitanas, Municípios e Populações Marginalizadas; iv) Sistema Tributário; v) Ecologia e Proteção ao Meio Ambiente; vi) Saúde Pública e Defesa Sanitária; vii) Previdência Social, Aposentadoria, Pensões e Assistência Médico-Social; viii) Defesa Nacional, Soberania e Relações Internacionais; ix) Direito à vida, à Educação, ao Trabalho e à Propriedade; x) Garantias de Liberdade de Pensamento, Expressão, Informação e Ensino; xi) Direitos e Garantias da Mulher: proteção à Maternidade e Defesa de Privilégios Específicos; xii) Reforma Agrária e Direito À Propriedade da Terra; xiii) Segurança Pública e Sistema Penitenciário; xiv) Direito à Habitação; xv) Direito do Consumidor e seu Acesso à Justiça; xvi) Direitos do Menor; xvii) Direitos e Garantias das Pessoas Portadoras de Deficiência; xviii) Direito à Justa Remuneração pelo Trabalho, em Qualquer Escala de Emprego; xix) **Organização Político-Partidária e Garantias da Representatividade do Voto**; e xx) Mecanismos de Controle e Fiscalização da Ação Governamental, em Todos os Níveis.

## ANEXO V - COMPOSIÇÃO DAS MESAS DAS COMISSÕES E SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS

### 1. COMISSÃO DA SOBERANIA E DOS DIREITOS E GARANTIAS DO HOMEM e DA MULHER

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	MG	Mário Assad
1º VICE	PMDB	MG	Aécio Neves
2º VICE	PMDB	RJ	Anna Maria Rattes
RELATOR	PMDB	RS	José Paulo Bisol

### 2. COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	AL	José Thomaz Nonô
1º VICE	PMDB	AC	Nabor Júnior
2º VICE	PMDB	PB	José Maranhão
RELATOR	PMDB	PR	José Richa

### 3. COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMAS DE GOVERNO

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	MG	Oscar Corrêa
1º VICE	PDT	DF	Maurício Corrêa
2º VICE	PMDB	MG	Dalton Canabrava
RELATOR	PMDB	PE	Egídio Ferreira Lima

### 4. COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO ELEITORAL, PARTIDÁRIA E GARANTIA DAS INSTITUIÇÕES

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PDS	PA	Jarbas Passarinho
1º VICE	PMDB	PA	Asdrubal Bentes
2º VICE	PFL	MS	Saulo Queiroz
RELATOR	PMDB	BA	Prisco Viana

### 5. COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E FINANÇAS

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	RJ	Francisco Dornelles
1º VICE	PMDB	CE	Osmundo Rebouças
2º VICE	PMDB	SC	Ivo Vanderlinde
RELATOR	PMDB	SP	José Serra

### 6. COMISSÃO DA ORDEM ECONÔMICA

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	CE	José Lins
1º VICE	PMDB	PR	Hélio Duque

2º VICE	PMDB	SE	Albano Franco
RELATOR	PMDB	SP	Severo Gomes

#### 7. COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	PB	Edme Tavares
1º VICE	PMDB	MG	Hélio Costa
2º VICE	PDS	RS	Adylson Motta
RELATOR	PMDB	PA	Almir Gabriel

#### 8. COMISSÃO DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	PB	Marcondes Gadelha
1º VICE	PTB	MS	José Elias Moreira
2º VICE	PMDB	MT	Oswaldo Sobrinho
RELATOR	PMDB	RJ	Artur da Távola

#### 1.1 Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PDT	RJ	Roberto D'Ávila
1º VICE	PMDB	AC	Alúcio Bezerra
2º VICE	PFL	AL	Antônio Ferreira
RELATOR	PMDB	SP	João Herrmann Netto

#### 1.2 Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	PE	Maurílio Ferreira Lima
1º VICE	PFL	SC	Orlando Pachecho
2º VICE	PMDB	BA	Uldurico Pinto
RELATOR	PDT	RJ	Lysâneas Maciel

#### 1.3 Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	PB	Antonio Mariz
1º VICE	PFL	PB	Lúcia Braga
2º VICE	PMDB	RN	Antônio Câmara
RELATOR	PDS	RS	Darcy Pozza

#### 2.1 Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	DF	Jofran Frejat
1º VICE	PMDB	DF	Meira Filho

2º VICE	PMDB	MS	Ruben Figueiró
RELATOR	PMDB	DF	Sigmaringa Seixas

## 2.2 Subcomissão dos Estados

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	PI	Chagas Rodrigues
1º VICE	PFL	DF	Valmir Campelo
2º VICE	PMDB	BA	Fernando Gomes
RELATOR	PDC	GO	Siqueira Campos

## 2.3 Subcomissão dos Municípios e Regiões

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	MG	Luiz Alberto Rodrigues
1º VICE	PMDB	GO	Mauro Miranda
2º VICE	PMDB	AM	José Dutra
RELATOR	PFL	PA	Aloysio Chaves

## 3.1 Subcomissão do Poder Legislativo

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PDT	RJ	Bocayuva Cunha
1º VICE	PMDB	AC	Rubem Branquinho
2º VICE	PL	MG	Itamar Franco
RELATOR	PFL	PE	José Jorge

## 3.2 Subcomissão do Poder Executivo

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	MA	Albérico Filho
1º VICE	PDT	RJ	Vivaldo Barbosa
2º VICE	PDS	CE	César Cals Neto
RELATOR	PMDB	RS	José Fogaça

## 3.3 Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	AL	José Costa
1º VICE	PFL	BA	Jairo Carneiro
2º VICE	PMDB	MS	Plínio Martins
RELATOR	PT	SP	Plínio Arruda Sampaio

## 4.1 Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	MG	Israel Pinheiro Filho
1º VICE	PFL	MA	Jayme Santana
2º VICE	PMDB	RS	Lélio Souza

RELATOR	PTB	SP	Francisco Rossi
---------	-----	----	-----------------

#### 4.2 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	PR	José Tavares
1º VICE	PMDB	PB	Raimundo Lira
2º VICE	PMDB	RJ	Daso Coimbra
RELATOR	PFL	PE	Ricardo Fiuza

#### 4.3 Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	PA	Fausto Fernandes
1º VICE	PMDB	RO	Olavo Pires
2º VICE	PFL	AC	Alércio Dias
RELATOR	PMDB	PR	Nelton Friedrich

#### 5.1 Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	BA	Benito Gama
1º VICE	PFL	PI	Mussa Demes
2º VICE	PDC	SP	José Maria Eymael
RELATOR	PMDB	PE	Fernando Bezerra Coelho

#### 5.2 Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	BA	João Alves
1º VICE	PMDB	AM	Carrel Benevides
2º VICE	PMDB	GO	João Natal
RELATOR	PDS	PI	José Luiz Maia

#### 5.3 Subcomissão do Sistema Financeiro

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	CE	Cid Sabóia de Carvalho
1º VICE	PFL	AL	Divaldo Suruagy
2º VICE	PMDB	MG	Sérgio Werneck
RELATOR	PMDB	SP	Fernando Gasparian

#### 6.1 Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PDS	SP	Delfim Netto
1º VICE	PL	SP	Afif Domingos
2º VICE	VAGO	VAGO	

RELATOR	PMDB	BA	Virgildásio de Senna
---------	------	----	----------------------

#### 6.2 Subcomissão da Questão Urbana e Transporte

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	SC	Dirceu Carneiro
1º VICE	PFL	BA	Manoel Castro
2º VICE	PMDB	RS	Luis Roberto Ponte
RELATOR	PMDB	MG	José Ulisses de Oliveira

#### 6.3 Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	MA	Edison Lobão
1º VICE	PMDB	MS	Rachid Saldanha Derzi
2º VICE	PCB	BA	Fernando Santana
RELATOR	PMDB	PE	Oswaldo Lima Filho

#### 7.1 Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	DF	Geraldo Campos
1º VICE	PFL	RJ	Osmar Leitão
2º VICE	PcdoB	RJ	Edmilson Valentim
RELATOR	PMDB	BA	Mário Lima

#### 7.2 Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PTB	MG	José Elias Murad
1º VICE	PMDB	SP	Fábio Feldmann
2º VICE	PFL	DF	Maria de Lourdes Abadia
RELATOR	PMDB	MG	Carlos Mosconi

#### 7.3 Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	RS	Ivo Lech
1º VICE	PMDB	SP	Doreto Campanari
2º VICE	PMDB	SE	Bosco França
RELATOR	PFL	PR	Alceni Guerra

#### 8.1 Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	RS	Hermes Zaneti
1º VICE	PDS	CE	Aécio Borba
2º VICE	PFL	GO	Pedro Canedo
RELATOR	PMDB	ES	João Calmon

**8.2 Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação**

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PFL	RJ	Arolde de Oliveira
1º VICE	PMDB	MA	Onofre Corrêa
2º VICE	PMDB	PR	José Carlos Martinez
RELATOR	PMDB	PE	Cristina Tavares

**8.3 Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso**

	PARTIDO	ESTADO	
PRESIDENTE	PMDB	ES	Nelson Aguiar
1º VICE	PTB	RJ	Roberto Augusto
2º VICE	PDS	SP	Antonio Salim Curiati
RELATOR	PFL	BA	Eraldo Tinoco

**ANEXO VI - DIVISÃO TEMÁTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988  
(TEXTO ORIGINALMENTE PROMULGADO) E COMISSÕES E SUBCOMISSÕES  
TEMÁTICAS DA ANC**

<b>CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (REDAÇÃO ORIGINAL)</b>	<b>COMISSÃO OU SUBCOMISSÃO DA ANC 1987-1988</b>
TÍTULO I Dos Princípios Fundamentais	
TÍTULO II Dos Direitos e Garantias Fundamentais	1. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher
CAPÍTULO I DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	1.3 Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS	1.2 Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias
CAPÍTULO III DA NACIONALIDADE	1.1 Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
CAPÍTULO IV DOS DIREITOS POLÍTICOS	1.2 Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias 4. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições
CAPÍTULO V DOS PARTIDOS POLÍTICOS	1.2 Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias 4. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições
TÍTULO III Da Organização do Estado	2. Comissão da Organização do Estado

CAPÍTULO I DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	
CAPÍTULO II DA UNIÃO	2.1 Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
CAPÍTULO III DOS ESTADOS FEDERADOS	2.1 Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
CAPÍTULO IV Dos Municípios	2.1 Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
CAPÍTULO V DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	2.1 Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
Seção I DO DISTRITO FEDERAL	2.1 Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
Seção II DOS TERRITÓRIOS	2.1 Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
CAPÍTULO VI DA INTERVENÇÃO	6.1 Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
Seção I DISPOSIÇÕES GERAIS	
Seção II DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS	7.1 Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
Seção III DOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES	
Seção IV DAS REGIÕES	2.3 Subcomissão dos Municípios e Regiões
TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES	3. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo
CAPÍTULO I DO PODER LEGISLATIVO	3.1 Subcomissão do Poder Legislativo
SEÇÃO I DO CONGRESSO NACIONAL	3.1 Subcomissão do Poder Legislativo
SEÇÃO II DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL	3.1 Subcomissão do Poder Legislativo
SEÇÃO III DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	3.1 Subcomissão do Poder Legislativo
SEÇÃO IV DO SENADO FEDERAL	3.1 Subcomissão do Poder Legislativo
SEÇÃO V DOS DEPUTADOS E DOS SENADORES	3.1 Subcomissão do Poder Legislativo
SEÇÃO VI DAS REUNIÕES	3.1 Subcomissão do Poder Legislativo
SEÇÃO VII DAS COMISSÕES	3.1 Subcomissão do Poder Legislativo

SEÇÃO VIII DO PROCESSO LEGISLATIVO	4.3 Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
SUBSEÇÃO I DISPOSIÇÃO GERAL	4.3 Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
SUBSEÇÃO II DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO SUBSEÇÃO III DAS LEIS	4.3 Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
SEÇÃO IX DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	5.2 Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
CAPÍTULO II DO PODER EXECUTIVO	3.2 Subcomissão do Poder Executivo
SEÇÃO I DO PRESIDENTE E DO VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA	3.2 Subcomissão do Poder Executivo
SEÇÃO II DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	3.2 Subcomissão do Poder Executivo
SEÇÃO III DA RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	3.2 Subcomissão do Poder Executivo
SEÇÃO IV DOS MINISTROS DE ESTADO	3.2 Subcomissão do Poder Executivo
SEÇÃO V DO CONSELHO DA REPÚBLICA E DO CONSELHO DE DEFESA NACIONAL	4.2 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
SUBSEÇÃO I DO CONSELHO DA REPÚBLICA	4.2 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
SUBSEÇÃO II DO CONSELHO DE DEFESA NACIONAL	4.2 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
CAPÍTULO III DO PODER JUDICIÁRIO	3.3 Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
SEÇÃO I DISPOSIÇÕES GERAIS	3.3 Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
SEÇÃO II DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	3.3 Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
SEÇÃO III DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	3.3 Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
SEÇÃO IV DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS E DOS JUÍZES FEDERAIS	3.3 Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
SEÇÃO V DOS TRIBUNAIS E JUÍZES DO TRABALHO SEÇÃO VI DOS TRIBUNAIS E JUÍZES ELEITORAIS	3.3 Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
SEÇÃO VII DOS TRIBUNAIS E JUÍZES MILITARES	3.3 Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

SEÇÃO VIII DOS TRIBUNAIS E JUÍZES DOS ESTADOS	3.3 Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
CAPÍTULO IV DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA	4.3 Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
SEÇÃO I DO MINISTÉRIO PÚBLICO	3.3 Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
SEÇÃO II DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	
SEÇÃO III DA ADVOCACIA E DA DEFENSORIA PÚBLICA	
TÍTULO V DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	4.3 Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
CAPÍTULO I DO ESTADO DE DEFESA E DO ESTADO DE SÍTIO	4.2 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
SEÇÃO I DO ESTADO DE DEFESA	4.2 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
SEÇÃO II DO ESTADO DE SÍTIO	4.2 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
SEÇÃO III DISPOSIÇÕES GERAIS	
CAPÍTULO II DAS FORÇAS ARMADAS	4.2 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
CAPÍTULO III DA SEGURANÇA PÚBLICA	4.2 Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
TÍTULO VI DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO	5. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças
CAPÍTULO I DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	5.1 Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
SEÇÃO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS	5.1 Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
SEÇÃO II DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR	5.1 Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
SEÇÃO III DOS IMPOSTOS DA UNIÃO	5.1 Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
SEÇÃO IV DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL	5.1 Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
SEÇÃO V DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS	5.1 Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
SEÇÃO VI DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS	5.1 Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
CAPÍTULO II DAS FINANÇAS PÚBLICAS	5.3 Subcomissão do Sistema Financeiro
SEÇÃO I NORMAS GERAIS	

SEÇÃO II DOS ORÇAMENTOS	5.2 Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
TÍTULO VII DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA	5. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças
CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA	6.1 Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA	6.2 Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
CAPÍTULO III DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA	6.3 Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
CAPÍTULO IV DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL	5.3 Subcomissão do Sistema Financeiro
TÍTULO VIII DA ORDEM SOCIAL	7. Comissão da Ordem Social
CAPÍTULO I DISPOSIÇÃO GERAL	
CAPÍTULO II DA SEGURIDADE SOCIAL SEÇÃO I DISPOSIÇÕES GERAIS	7.2 Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
SEÇÃO II DA SAÚDE	7.2 Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
SEÇÃO III DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	7.2 Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
SEÇÃO IV DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	7.2 Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO	8. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
SEÇÃO I DA EDUCAÇÃO	8.1 Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
SEÇÃO II DA CULTURA	8.1 Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
SEÇÃO III DO DESPORTO	8.1 Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
CAPÍTULO IV DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	8.2 Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
CAPÍTULO V DA COMUNICAÇÃO SOCIAL	8.2 Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
CAPÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE	7.2 Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
CAPÍTULO VII DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DO IDOSO	8.3 Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

CAPÍTULO VIII DOS ÍNDIOS	7.3 Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
TÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS	
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS	

**ANEXO VII - REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL POR ESTADO DAS  
SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS**

	<b>Subcomissão</b>	<b>% Constituintes</b>	<b>% Estados</b>
1	Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais	3,74	44
2	Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias	3,95	36
3	Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais	4,36	60
4	Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios	3,74	48
5	Subcomissão dos Estados	3,74	44
6	Subcomissão dos Municípios e Regiões	4,15	52
7	Subcomissão do Poder Legislativo	3,95	56
8	Subcomissão do Poder Executivo	5,19	52
9	Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público	3,74	40
10	Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos	4,36	60
11	Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança	3,95	52
12	Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas	3,74	48
13	Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas	4,98	64
14	Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira	3,74	48

15	Subcomissão do Sistema Financeiro	3,95	48
16	Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica	4,78	56
17	Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	2,91	36
18	Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária	5,19	52
19	Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos	5,40	60
20	Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente	4,36	48
21	Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias	3,11	40
22	Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes	5,19	64
23	Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	4,36	52
24	Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso	3,32	44

## **ANEXO VIII - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS POR SUBCOMISSÃO POR TEMA**

### Legenda:

- Ia Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
- Ib Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias
- Ic Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
- IIa Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
- IIb Subcomissão dos Estados
- IIc Subcomissão dos Municípios e Regiões
- III Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo
- IIIa Subcomissão do Poder Legislativo
- IIIb Subcomissão do Poder Executivo
- IIIc Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
- IVa Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
- IVb Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
- IVc Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
- V Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças
- Va Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
- Vb Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
- Vc Subcomissão do Sistema Financeiro
- Vla Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica

- VIb Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
- VIc Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
- VIIa Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
- VIIb Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
- VIIc Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
- VIII Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
- VIIIa Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
- VIIIb Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
- VIIIc Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

<b>Comissão ou Subcomissão</b>	<b>Reunião</b>	<b>Data</b>	<b>Expositor</b>	<b>Fonte</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Assunto</b>
la	2ª	22-04-87	Paulo Tarso Flecha de Lima	GOV	Secretário-Geral do Min. Relações Exteriores	Relações Internacionais na Futura Constituição
la	3ª	26-04-87	Celso Albuquerque Mello	PROF	Professor	Normas de Relações Internacionais no texto constitucional
la	3ª	26-04-87	Vicente Marotta Rangel	PROF	Professor	Soberania e Relações Internacionais
la	4ª	29-04-87	Ramiro Saraiva Guerreiro	GOV	Embaixador Extraordinário para Dívida Externa	Normas de Relações Internacionais no texto constitucional
la	5ª	30-04-87	Carlos Roberto Siqueira Castro	PROF	Professor PUC-RJ	Aspectos Internos da soberania
la	5ª	30-04-87	José Francisco Rezek	JUD	Ministro STF	A nacionalidade e as relações exteriores da República
la	6ª	04-05-87	Jacob Dolinger	PROF	Professor	Relações Internacionais na Futura Constituição - nacionalidade

la	7ª	05-05-87	Renato Archer	GOV	Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia	Soberania e desenvolvimento tecnológico - reserva de mercado
la	8ª	06-05-87	Jorge Monteiro Fernandes	POP	Representante da União Brasileira de Informática Pública	Soberania e Reserva de Mercado
la	8ª	06-05-87	Nelson Duarte Torres	POP	Representante da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais	Soberania e Propostas Internacionais sobre Patentes
la	9ª	07-05-87	Roberto de Abreu Sodré	GOV	Ministro das Relações Exteriores	Política Internacional do Brasil em 1946 e hoje (1987)
la	9ª	07-05-87	Paulo Machado Guimarães	POP	Representante do Conselho Indigenista Missionário - CIMI	Direito dos Povos Indígenas à Autodeterminação
la	9ª	07-05-87	Lúcia Maria Rocha Rausis	POP	Representante da Confederação Nacional das Associações dos Moradores - CONAM	Soberania e Relações Internacionais
la	9ª	07-05-87	Raoni	POP	Cacique	Direito dos Povos Indígenas
la	10ª	08-05-87	Leonel Brizola	GOV	Ex-governador do RJ	Soberania nacional
la	10ª	08-05-87	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	POP	Representante da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos	Direitos e Cidadania dos Deficientes Físicos
lb	5ª	24-04-87	Miguel Reale Junior	PROF	Jurista	Participação popular na política brasileira
lb	5ª	24-04-87	Maurice Mariane	GOV	Prefeito e Presidente da Associação Paulista dos Municípios	Reeleição para os prefeitos
lb	5ª	24-04-87	Valdir Trigo	GOV	Deputado Estadual por SP	Reeleição para qualquer cargo do Executivo
lb	5ª	24-04-87	Inácio Valério de Souza	POP	Presidente da União dos Militares Não-Anistiados	Decreto 864/79 - que desanistiu 800 membros já anistiados
lb	5ª	24-04-87	Sales Santos Junior	POP	Representante da Comissão de Justiça e Paz de São Paulo	Participação popular na Constituinte

lb	5ª	24-04-87	Marcelo Sena	POP	Presidente do Centro Acadêmico Onze de Agosto	Cassação dos Políticos que não Cumpriram as suas promessas durante o seu mandato
lb	5ª	24-04-87	Teobino Ferreira de Souza	POP	Representante do Fórum de Debates de São Paulo	1limitação dos poderes das Forças Armadas, Direito Coletivo do Trabalho
lb	5ª	24-04-87	Maurício Pacheco Chagas	POP	Presidente do Teatro Amador de São Paulo	Direitos Culturais do Povo
lb	5ª	24-04-87	Criméia Almeida	POP	Representante da Comissão da Mulher no PT	Instrumentos de Tortura e Repressão: Lei de Segurança Nacional
lb	5ª	24-04-87	Therezinha Helena de Almeida	POP	Presidente do "Menino de Rua"	
lb	5ª	24-04-87	Maria Antônia	POP	Representante da União da Mulher de São Paulo	Críticas ao ex-presidente da República Ernesto Geisel e à Previdência Social
lb	7ª	29-04-87	Ramayana Gazzinelli	POP	Presidente da Sociedade Brasileira de Física	Programa Nuclear Clandestino Brasileiro e as Contas Secretas Delta I, II, III e IV.
lb	7ª	29-04-87	Ênio Candotti	POP	Vice-Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC	Programa Nuclear Clandestino Brasileiro e as Contas Secretas Delta I, II, III e IV.
lb	10ª	05-05-87	Pedro Wilson	POP	Reitor da Universidade Católica de Goiânia	Luta pela Terra, pelo Trabalho e Contra a Violência
lb	10ª	05-05-87	Celso Pereira de Sousa	POP	Representante do Nordeste no Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos	Direitos Humanos
lb	10ª	05-05-87	Almir Araújo	GOV	Deputado Estadual pela BA	Pensão vitalícia para os ex-prefeitos
lb	10ª	05-05-87	Antônio Costa Filho	JUD	Promotor de Justiça	Suspensão ou modificação de textos legais, controle ou gestão de órgão ligado ao poder público
lb	10ª	05-05-87	Adélia Andrade Santos	POP	Representante da UNE	penção vitalícia aos ex-prefeitos
lb	10ª	05-05-87	Gisélia Santana	POP	Representante da União das Mulheres	direitos da mulher

lb	10ª	05-05-87	José Martins Catharino	PROF	Jurista e Professor da Universidade Católica de Salvador	Direito individual e direito social
lb	10ª	05-05-87	Luiz Antônio de Souza	POP	Arquiteto e Presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil	Reforma urbana e de transporte
lb	10ª	05-05-87	Marília Muricy	POP	Representante da OAB	Garantias dos Direitos do Homem e da Mulher
lb	10ª	05-05-87	Jairo Santo Sá	GOV	Deputado Estadual pela BA	Importância das Assembleias Legislativas Fortalecerem a Constituinte
lb	10ª	05-05-87	Alcides Modesto	GOV	Deputado Estadual pela BA	Direito de Greve
lb	10ª	05-05-87	Eduardo Topázio	POP	Representante do Grupo GERME (ambientalista)	Qualidade de vida em relação ao sanitário
lb	10ª	05-05-87	Jane Vasconcelos	GOV	Vereadora e Presidente da Comissão da Defesa do Consumidor na Câmara Municipal de Salvador	Garantias ao consumidor
lb	10ª	05-05-87	Carlos Aquino	GOV	Representante do PMDB de Itajuípe	Violência contra o jovem e a criança
lb	10ª	05-05-87	Itana Viana	POP	Superintendente da Fundação do Menor	Defesa do menor
lb	11ª	06-05-87	Rex Nazareth Alves	GOV	Presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear	Programa Nuclear Clandestino Brasileiro
lb	11ª	06-05-87	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	POP	Representante dos Deficientes Físicos	Reivindicações das Minorias
lb	11ª	06-05-87	Elisa Gonçalves Martins	GOV	Diretora do Procon-DF	Direitos do Consumidor
lc	7ª	23-04-87	Jaqueline Pitangui	POP	Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Direitos e Garantias individuais
lc	7ª	23-04-87	Orlando Coutinho	POP	Representante da Central Geral dos Trabalhadores	Direitos e Garantias individuais dos trabalhadores

lc	8ª	24-04-87	José Calixto Ramos	POP	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria - CNTI	Direitos e Garantias individuais dos trabalhadores
lc	8ª	24-04-87	Cândido Mendes	POP	Presidente da UNESCO	Novos Direitos Humanos
lc	9ª	27-04-87	José Louzeiro	POP	Presidente da Associação dos Escritores do RJ	Direito autoral
lc	9ª	27-04-87	José Antônio Rodrigues Dias	POP	Presidente do Centro dos Direitos Humanos de Viçosa - MG	Direitos e Garantias Individuais
lc	9ª	27-04-87	Rosa Marga Rothe	POP	Presidente da Sociedade Paraense dos Direitos Humanos	Movimento Nacional sobre os Direitos Humanos
lc	10ª	28-04-87	José Lopes Machado Ramos	POP	Presidente da Associação dos Atores do RJ	Violação dos Direitos dos Artistas - Direito autoral e conexo
lc	10ª	28-04-87	Arthur Pereira Nunes	POP	Diretor da União Brasileira de Informática Pública- UBIP	Informática e os Direitos e Garantias Individuais
lc	10ª	28-04-87	Márcio Thomaz Bastos	POP	Presidente do Conselho da OAB	Direitos e Garantias Individuais
lc	10ª	28-04-87	Leonor de Paiva	POP	Representante da OAB Mulher/RJ	Direitos e Garantias Individuais
lc	11ª	29-04-87	Antônio Augusto Cançado Trindade	GOV	Consultor jurídico do Itamaraty	Direitos e Garantias individuais no plano internacional
lc	11ª	29-04-87	Flora Abreu	POP	Representante do Grupo "torutra Nunca Mais"	Tortura
lc	11ª	29-04-87	Carlos Roberto de Siqueira Castro	PROF	Professor de Direito Constitucional PUC e representante OAB DF	princípios da isonomia e a igualdade da mulher no direito constitucional
lc	12ª	30-04-87	João Antônio de Souza Mascarenhas	POP	Diretor de Comunicação Social do Grupo Carioca Triângulo Rosa	O homossexual e a Constituição
lc	12ª	30-04-87	José Geraldo de Souza Junior	POP	Vice-Presidente da Comissão de Justiça e Paz da CNBB	Instrumentos de participação direta e de iniciativas populares como garantia da cidadania

lc	14ª	05-05-87	Maria Leda de Resende Dantas	GOV	Assessora do Ministério da Cultura	Direitos e Garantias Individuais dos Diferentes Grupos Etários - a questão do idoso
lc	14ª	05-05-87	Hélio Santos	POP	Representante do Centro de Estudos Afro-Brasileiros	Isonomia nos Direitos e Garantias Individuais
lc	14ª	05-05-87	Arésio Teixeira Peixoto	POP	Presidente da Associação Nacional dos Censores Federais	Censura de Diversões Públicas
lc	14ª	05-05-87	Cyro Vidal Soares da Silva	POP	Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil	Segurança Pública e os Direitos Individuais
lc	14ª	05-05-87	Estevão ângelo de Souza	POP	Pastor da Igreja Evangélica Assembleia de Deus - São Luís - MA	Liberdade Religiosa
lc	14ª	05-05-87	Herbert Praxedes	PROF	Professor da Faculdade Fluminense de Medicina	Direitos à vida
lc	15ª	06-05-87	Armida Bergamini Miotto	PROF	Professora da Academia Nacional de Polícia Civil do DF e da Universidade do DF - UDF	A pena e os direitos do condenado
lc	15ª	06-05-87	Modesto da Silveira	POP	Ex-parlamentar, membro da Comissão dos Direitos Humanos do Conselho Penitenciário - RJ	Direito penitenciário
lc	15ª	06-05-87	Maria Lúcia D'Ávila Pizzoniante	POP	Diretora-presidente do Jornal "Avante Mulher", Membro do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Presidente do Movimento da Mulher pelo Estado de Direito	Igualdade de oportunidades
lc	15ª	06-05-87	José do Espírito Santo	POP	Tenente-coronel da PM MG	violência urbana
lc	15ª	06-05-87	Nelson Freire Terra	POP	Tenente-coronel da PM SP	violência urbana
lc	15ª	06-05-87	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	PROF	Mestre em filosofia pela PUC-RJ	a dialética da diferença

Ila	5ª	27-04-87	José Carlos Mello	GOV	Secretário de Governo do Distrito Federal	Orçamento e finanças do DF
Ila	5ª	27-04-87	Fernando Tupinambá Valente	GOV	Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal	Orçamento e finanças do DF
Ila	6ª	27-04-87	José Ribeiro Leitão	JUD	Presidente da Associação dos Magistrados do DF	Poder Judiciário no DF
Ila	6ª	27-04-87	Carlos Alberto Muller Lima Torres	POP	Representante do Comitê Pró-Diretas do DF	Representação política no DF
Ila	7ª	29-04-87	José Mendo Mizael de Souza	GOV	Secretário Executivo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal _ IBAM	Jazidas minerais
Ila	7ª	29-04-87	Sylvio Baeta Neves	GOV	Diretor da Divisão de Fomento da Produção Mineral do DNPM	Jazidas minerais
Ila	8ª	30-04-87	Roberto Pineiro Klein	GOV	Secretario Especial de Defesa Civil do Ministério do Interior	Defesa civil
Ila	9ª	04-05-87	Getúlio Albeto de Souza Cruz	GOV	Governador do Território Federal de Roraima	Os territórios e a União
Ila	9ª	04-05-87	Raimundo Azevedo Costa	GOV	Prefeito de Macapá	Os territórios e a União
Ila	10ª	04-05-87	Silvio Sebastião de Castro Leite	GOV	Prefeito de Boa Vista	Transformação dos territórios em Estados
Ila	10ª	04-05-87	Wedner Moreira Cavalcante	POP	Presidente da OAB-RR	Transformação dos territórios em Estados
Ila	11ª	05-05-87	Osny Duarte Pereira	JUD	Desembargador aposentado TJRJ e ex-professor de Ciência Política no Instituto Superior de Estudos Brasileiros	Uma nova estrutura da União, dos Estados e dos Municípios
Ila	12ª	05-05-87	Josaphat Marinho	PROF	Professor e ex-Senador	Estrutura e funcionamento do regime federativo
Ila	12ª	05-05-87	Jorge Nova da Costa	GOV	Governador do Território do Amapá	Transformação dos territórios em Estados
Ilb	5ª	27-04-87	George Teixeira Pinto	POP	Presidente da Associação Comercial do Acre	O fortalecimento da federação como fator de desenvolvimento comercial

IIb	5ª	27-04-87	Cyro Gifford Júnior	POP	Presidente da Federação da Associação Comercial de Goiás	O fortalecimento da federação como fator de desenvolvimento comercial
IIb	5ª	27-04-87	César Rogério Valente	POP	Presidente da Federação da Associação Comercial do RS	O fortalecimento da federação como fator de desenvolvimento comercial
IIb	5ª	27-04-87	Amauri Temporal	POP	Presidente da Confederação das Associações Comerciais do Brasil	Desenvolvimento econômico e social
IIb	6ª	28-04-87	José do Espírito Santo	GOV	Coronel da PM de MG	Competência dos Estados-Membros nas organizações das Polícias Militares
IIb	6ª	28-04-87	Jerônimo Carlos Santos Braga	GOV	Coronel e Comandante-Geral da PM PI	Competência dos Estados-Membros nas organizações das Polícias Militares
IIb	6ª	28-04-87	Hudson Prado Cunha	GOV	Coronel da Brigada Militar do RS	Competência dos Estados-Membros nas organizações das Polícias Militares
IIb	6ª	28-04-87	Lúcio Borges	GOV	Coronel da PM GO	Competência dos Estados-Membros nas organizações das Polícias Militares
IIb	6ª	28-04-87	Zair Dornaica	GOV	Delegado de Polícia Civil de São Carlos - SP	Competência dos Estados-Membros nas organizações das Polícias Militares
IIb	6ª	28-04-87	Cyro Vidal Soares da Silva	POP	Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil	Segurança Pública
IIb	6ª	28-04-87	Oswaldo Pereira Gomes	GOV	General-de-Brigada e Representante do Exército Brasileiro	Competência dos Estados-Membros nas organizações das Polícias Militares
IIb	7ª	29-04-87	Osny Duarte Pereira	JUD	Desembargador aposentado TJRJ e ex-professor de Ciência Política no Instituto Superior de Estudos Brasileiros	A Federação e os Estados-Membros na Organização das Polícias Militares
IIb	7ª	29-04-87	Rosah Russomano	PROF	Professora de Direito Constitucional da UFPelotas	A Federação e os Estados-Membros na Organização das Polícias Militares

IIb	7ª	29-04-87	José Alfredo de Oliveira Baracho	PROF	Professor da UFMG e membro da OAB	A Federação e os Estados-Membros na Organização das Polícias Militares
IIb	8ª	29-04-87	Agostinho Noletto Soares	POP	Representante do Comitê de Apoio Pró-Criação do Estado do Maranhão do Sul	Criação do Estado do Maranhão do Sul e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	8ª	29-04-87	José Ribamar Fiquene	GOV	Prefeito de Imperatriz-MA	Criação do Estado do Maranhão do Sul
IIb	9ª	01-05-87	Darcy Martins Coelho	POP	Presidente da Comissão Pró-criação do Estado do Tocantins	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Célio Costa	POP	Economista	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Expedito Mendonça	POP	Economista e representante do Movimento para a Criação do Estado do São Francisco	Criação do Estado do São Francisco e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	José Freire Júnior	POP	Economista	Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Manoel Reis Chaves Cortez	GOV	Prefeito da Cidade de Cristalândia e Presidente da Associação dos Prefeitos do Vale do Tocantins-Araguaia	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Júlio Resplande de Araújo	JUD	Desembargador de Justiça de GO	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	João Ribeiro	GOV	Deputado Estadual por GO e líder do PFL	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Heli Dourado	GOV	Deputado Estadual por GO e líder do PDC	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Totó Cavalcanti	GOV	Deputado Estadual por GO e Presidente da Comissão Especial sobre a Criação do Estado do Tocantins	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Francisco de Assis Oliveira Negri	POP	Médico na Cidade de Porto Nacional	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	José Gonçalves Zuzá	ANC	Presidente da Subcomissão dos Estados na ANC	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil

IIb	9ª	01-05-87	Antônio Luiz Costa	GOV	Vereador da Cidade de Gurupi - GO	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Nei Luiz e Silva	GOV	Acadêmico de Direito de Gurupi - GO	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Francisco de Assis Brandão	POP	Presidente do PMDB - GO	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Idijaru Karajá	POP	Índio da Ilha do Bananal	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Augusto Brito Filho	POP	Presidente da Associação dos Procuradores das Autarquias Federais	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Maria do Socorro Florentino	POP	Cidadã de Porto Nacional	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Divino Vargas	GOV	Deputado Estadual GO	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Frederico Jayme Filho	GOV	Deputado Estadual GO e Presidente da Assembleia Legislativa	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	Henrique Santillo	GOV	Governador de GO	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	9ª	01-05-87	João Rocha Riberio Dias	POP	Jornalista	Criação do Estado do Tocantins e a Redivisão Territorial do Brasil
IIb	10ª	05-05-87	Pedro Simon	GOV	Governador do RS	O Estado e a Integração Nacional
IIb	10ª	05-05-87	Odacir Rodrigues França	POP	Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Estado	O papel do Procurador de Estado no Estado-Membro
IIb	10ª	05-05-87	Eduardo Seabra Fagundes	POP	Presidente da Associação dos Procuradores do Estado - RJ	O papel do Procurador de Estado no Estado-Membro
IIb	11ª	05-05-87	Joaquim Francisco Cavalvati	GOV	Ministro do Interior	Desenvolvimento Regional
IIb	12ª	06-05-87	Paulo Brossad de Souza Pinto	GOV	Ministro da Justiça	Autonomia dos Estados
IIb		15-05-87	Léo Gomes São Mateus	GOV	Assessor de Planejamento de Itapetinga-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz

IIb		15-05-87	Salem Rachid Asmar	PROF	Sociólogo e Professor de Ciência Política da Fespi-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		15-05-87	Wilson Rosa da Silva	PROF	Professor da Fespi-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		15-05-87	Arnaldo Guarnieri	GOV	Prefeito de Santa Cruz de Cabralia-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		15-05-87	Flávio Simões	PROF	Professor da Fespi-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		15-05-87	Maria Alice Pereira	POP	Presidente do Comitê Pró-Estado de Santa Cruz	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		15-05-87	João Vieira	POP	Militante do PMDB de Itabuna-BA	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		15-05-87	Dagoberto Brandão			Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		15-05-87	Clenilson Lima Ribeiro	GOV	Vereador de Ubatã-BA	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		15-05-87	Davidson Magalhães	POP	Presidente do Pcdob de Itabuna e Coordenador da Comissão Popular Pró-Constituinte	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		15-05-87	Cláudio Maced	GOV	Secretário de Administração de Itabuna-BA	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		15-05-87	Marcelo Santos	GOV	Secretário e Representante do Prefeito de Itabuna-BA	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Henrique Cardoso	GOV	Ex-deputado federal	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Fernando Vita	POP	Presidente do PMDB Ilhéus-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Raimundo Sá Barreto	POP	Líder político e membro da Academia Ilheuense de Letras-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Wilson Rosa da Silva	PROF	Professor de Ciência Política da Fespi-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz

IIb		16-05-87	Augusto Monteiro	POP	Pesquisador da área econômica	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Paulo Machado	GOV	Vereador de Ilhéus-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Antonio Olimpio	POP	Ex-prefeito e ex-deputado	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Arleo Barbosa	PROF	Professor de História	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Paulo Kurchevick	POP	Empresário	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Manoel Renato de Souza	GOV	Vereador de Ilhéus-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Flávio Simões	PROF	Professor da Fespi-BA	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Henrique Cardoso	GOV	Ex-deputado federal	Favoráveis à Criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Gustavo César	POP	Representante do PCdoB de Ilhéus-BA	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Iolando de Souza	POP	Militante do PCdoB e representante dos Moradores de Vitória da Conquista-BA	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	José dos Santos Lisboa	POP	Estudante de Filosofia	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Adalberto Souza Galvão	POP	Militante do PCdoB e Presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria dos Produtos do Cacau - BA	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Josinaldo dos Santos	POP	Militante do PCdoB	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Pedro Teles da Silva	POP	Soldado	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Fernando Santana	POP	Militante do PCdoB	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz

IIb		16-05-87	Déa Jacobina	POP	Presidente do DCE da Fespi-BA	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIb		16-05-87	Norma Video	GOV	Secretária da Educação de Itabuna-BA	Contrários à criação do Estado de Santa Cruz
IIc	3ª	22-04-87	Diogo Lordello de Mello	POP	Assessor Especial para Assuntos Internacionais do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM	O Município e a Constituinte
IIc	3ª	22-04-87	Nivaldo Passos Kruger	GOV	Secretário-Geral da Associação Brasileira de Municípios - ADM e Prefeito de Guarapuava-PR	O Município e a Constituinte
IIc	3ª	22-04-87	Baldonado Arthur Napoleão	GOV	Prefeito de Barroso-MG e Diretor-Tesoureiro da Frente Municipalista Nacional	O Município e a Constituinte
IIc	3ª	22-04-87	Jorge Koury Hadaye	GOV	Presidente da Confederação Nacional dos Municípios e Prefeito de Juazeiro-BA	O Município e a Constituinte
IIc	5ª	23-04-87	Roberto Requião	GOV	Prefeito de Curitiba	As regiões metropolitanas e a Constituinte
IIc	5ª	23-04-87	Sílas Manoel de Oliveira	GOV	Prefeito de Itapevi-SP e Presidente da Associação dos Municípios da Grande SP	As regiões metropolitanas e a Constituinte
IIc	5ª	23-04-87	Gervásio Cardoso de Oliveira	GOV	Secretário Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU	As regiões metropolitanas e a Constituinte
IIc	5ª	23-04-87	Domingos Pontes	GOV	Prefeito de Caucaia-CE	As regiões metropolitanas e a Constituinte
IIc	6ª	28-04-87	Paulo Silas	GOV	Presidente da União dos Vereadores do Brasil - UVB e Vereador de Taboão da Serra-SP	O Vereador e a Constituição

Ilc	6ª	28-04-87	Alberto Gigante	GOV	Presidente da União dos Vereadores de MG e Vereador de Divinópolis-MG	O Vereador e a Constituição
Ilc	6ª	28-04-87	João Bosco da Silva	POP	Presidente da Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM	Movimento Comunitário Habitacional
Ilc	6ª	28-04-87	Elgito Alves Boaventura	POP	Presidente da União dos Moradores das Vilas1º de Outurbo de 2 de Setembro, da Zona Leste de SP	Direito à Moradia
Ilc	6ª	28-04-87	Ana Maria Martins Soares	POP	Diretora Executiva da Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM	Direito à Moradia
Ilc	6ª	28-04-87	Jussara Rosa Cony	GOV	Vereadora de Porto Alegre e Secretária-Geral da UVB	O Vereador e a Constituição
Ilc	7ª	29-04-87	Paulo Lopo Saraiva	POP	Representante do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais	Federalismo das Regiões
Ilc	7ª	29-04-87	Floriano Maia Veiga	GOV	Prefeito de Presidente Figueiredo-AM e Vice-Presidente da Associação dos Municípios do Estado do Amazonas	Dificuldades do Município
Ilc	7ª	29-04-87	José Ribamar Fiquene	GOV	Prefeito de Imperatriz-MA e Presidente da Federação das Associações de Municípios do Maranhão	Direitos dos Municípios
Ilc	7ª	29-04-87	Manoel Mota	GOV	Prefeito de Araranguá-SC e Presidente da Associação dos Municípios de SC	Problemas dos Municípios
Ilc	9ª	30-04-87	Francisco de Paula Giffoi	GOV	Técnico da Seplan, ex-Professor de Finanças Públicas	O Município e a Reforma Tributária

					da UFRJ, economista e advogado	
Ilc	9ª	30-04-87	Ozias Monteiro Rodrigues	GOV	Secretário de Finanças do Amazonas	O Município e a Reforma Tributária
Ilc	9ª	30-04-87	Osires de Azevedo Lopes Filho	GOV	Diretor da Escola Superior de Administração Fazendária - ESAF	O Município e a Reforma Tributária
Ilc	9ª	30-04-87	Solon Batista do Amaral	GOV	Deputado Estadual GO e ex-professor de Direito Administrativo e Legislação Urbanística da PUC GO	O Município e a Reforma Tributária
Ilc	10ª	05-05-87	Zaire Rezende	GOV	Prefeito de Uberlândia-MG	Aglomerador urbanos
Ilc	10ª	05-05-87	Arlindo Villaschi Filho	GOV	Consultor do Projeto EBTU-BIRD. Diretor do Centro de Estudos de Questões do Desenvolvimento do Estado do ES e Economista	Aglomerador urbanos
Ilc	10ª	05-05-87	Marcelo Duarte	GOV	Vice-prefeito de Salvador e Professor de Direito Constitucional da UFBA	Aglomerador urbanos
Ilc	10ª	05-05-87	Getúlio Hanashiro	GOV	Secretário de Estado dos Negócios Metropolitanos de SP e Deputado Estadual	A problemática da região metropolitana
Ilc	10ª	05-05-87	Diogo Lordello de Mello	PROF	Professor	A problemática da região metropolitana
Ilc	11ª	06-05-87	Henry Kayath	GOV	Superintendente da SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Minter	Apoio e articulação regionais
Ilc	11ª	06-05-87	Antônio Augusto Carneiro Leão	POP	Presidente da Comissão de Apoio à Constituinte da Sudene	Apoio e articulação regionais

IIc	11ª	06-05-87	Antônio Augusto Reis Veloso	GOV	Secretário da SAREM - Secretaria de Articulação com Estados e Municípios	Apoio e articulação regionais
IIc	11ª	06-05-87	Delile Guerra de Macedo	GOV	Superintendente da SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus	Apoio e articulação regionais
IIc	12ª	06-06-87	Dalmar Chaves Ivo	GOV	Secretário Adjunto da Secretaria de Assuntos Municipais de MG e Superintendente da SUPAM - Superintendência de Articulação dos Municípios do Estado de MG	Associativismo Microrregional de Municípios
IIc	12ª	06-06-87	José Maria de Souza Ramos	GOV	Secretário Executivo da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paraibuna - AMVAP	Associativismo Microrregional de Municípios
IIc	12ª	06-06-87	Ajalmar José da Silva	GOV	Prefeito Municipal de Monte Carmelo - MG e Presidente da Associação dos Municípios do Vale do Paranaíba-AMVAP	Associativismo Microrregional de Municípios
IIc	12ª	06-06-87	Luiz Augusto de Carvalho	POP	Presidente da Associação Municipalista Brasileira	Municipalismo
III	1ª	29-04-87	Márcio Thomaz Bastos	POP	Presidente do Conselho da OAB	Poder Judiciário e o Ministério Público na nova Constituição
III	2ª	06-05-87	Sydney Sanches	JUD	Ministro do STF	Poder Judiciário Brasileiro
IIIa	5ª	28-04-87	Miguel Reale	PROF	Professor da USP, ex-reitor da USP, ex-Secretário de Justiça de SP, Presidente do Instituto Brasileiro de Filosofia, Membro da Comissão de Estudos Constitucionais, Presidente e Relator da Comissão	Presidencialismo e Parlamentarismo - regimes políticos

					Elaboradora do Projeto Código Civil	
IIIa	5ª	28-04-87	Luiz Pinto Ferreira	PROF	Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Recife da UFPE	Presidencialismo e Parlamentarismo - regimes políticos
IIIa	5ª	28-04-87	Sérgio Rezende Barros	PROF	Professor de Direito Constitucional e de Direito Administrativo da Faculdade Metropolitana Unida, em SP, e das Faculdades de Direito de Bauru e de Itu	Presidencialismo e Parlamentarismo - regimes políticos
IIIa	5ª	28-04-87	César Saldanha	PROF	Professor de Direito Constitucional da USP	Presidencialismo e Parlamentarismo - regimes políticos
IIIa	4ª Ext	29-04-87	Flávio Marcílio	GOV	Ex-deputado, ex-presidente da CD e ex-presidente da Comissão de Relações Exteriores da CD	Prerrogativas do Poder Legislativo
IIIa	4ª Ext	29-04-87	Célio Borja	GOV	Minsitro do STF e ex-presidente da CD	Prerrogativas do Poder Legislativo e Imunidades parlamentares
IIIa	4ª Ext	29-04-87	Nelson Marchezan	GOV	Ex-deputado e ex-presidente da CD	
IIIa	6ª	30-04-87	Sarah Abrahão	GOV	Ex-secretária da Mesa do SF e Assessora da Presidência do Senado	O Processo Legislativo
IIIa	6ª	30-04-87	Nerione Nunes Cardoso	GOV	Secretário-geral da Mesa do SF	O Processo Legislativo - Propostas de Emenda à Constituição
IIIa	6ª	30-04-87	Henrique Eduardo Ferreira Hargreaves	GOV	Assessor da CD e Subchefe de Assuntos Parlamentares do Gabinete Civil da PR	O Processo Legislativo - aspectos constitucional, regimental e conjuntural
IIIa	6ª	30-04-87	Paulo Afonso Martins de Oliveira	GOV	Secretário-Geral da Mesa da CD	O Processo Legislativo
IIIa	6ª Ext	05-05-87	Neif Jabur	GOV	Deputado Estadual e Presidente da Assembleia Legislativa de MG	Poder Legislativo Estadual

IIIa	7ª	05-05-87	Ulisses Riedel de Resende	GOV	Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP	Poder Legislativo e sociedade
IIIa	7ª	05-05-87	João Bosco da Silva	GOV	Vereador e Presidente da Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM	Poder Legislativo e sociedade
IIIa	7ª	05-05-87	Paulo Silas Alvarenga de Melo	GOV	Deputado Estadual e Presidente da União Parlamentar Interestadual - UPI	Poder Legislativo e sociedade
IIIa	7ª	05-05-87	Amauri Temporal	POP	Presidente da Confederação Nacional das Associações Comerciais do Brasil - CACB	Poder Legislativo e sociedade
IIIa	7ª Ext	06-05-87	João Emílio Falcão	POP	Presidente do Comitê de Imprensa, Rádio e Televisão do SF e Analista Político do Correio Braziliense	Poder Legislativo e Opinião Pública
IIIa	7ª Ext	06-05-87	Flamarion Mossri	POP	Articulista e Analista político de O Estado de SP e Jornal da Tarde	Poder Legislativo e Opinião Pública
IIIa	7ª Ext	06-05-87	Ary Ribeiro	POP	Presidente do Comitê de Imprensa da CD e Redator de O Estado de S. Paulo, Jornal da Tarde e Rádio Eldorado	Poder Legislativo e Opinião Pública
IIIa	7ª Ext	06-05-87	Rubem de Azevedo Lima	POP	Repórter e analista da Folha de S. Paulo	Poder Legislativo e Opinião Pública
IIIa	7ª Ext	06-05-87	Tarcísio Holanda	POP	Repórter Especial do Correio Braziliense e Editor do Programa Telemanhã	Poder Legislativo e Opinião Pública
IIIa	7ª Ext	06-05-87	Evandro Paranaguá	POP	Repórter Especialista em assuntos políticos de O Estado de S. Paulo e Jornal da Tarde	Poder Legislativo e Opinião Pública

IIIb	3ª	21-04-87	Marco Maciel	GOV	Senador e Ministro-Chefe do Gabinete Civil da PR	Institucionalização de Sistema Político
IIIb	5ª	30-04-87	Miguel Seabra Fagundes	GOV	Minsitro	Poder Executivo
IIIb	5ª	30-04-87	João Amazonas	POP	Presidente do PCdoB	Sistema Federativo - organização dos Poderes
IIIb	2ª Ext.	04-05-87	André Franco Montoro	POP	Ex-governador de SP	Descentralização do Poder. A participação da Comunidade. O diálogo de Poderes. Voto distrital misto
IIIb	6ª	05-05-87	Miguel Reale Junior	PROF	Jurista	Sistema de governo
IIIb	7ª	06-05-87	Josaphat Marinho	PROF	Jurista e Professor de Direito Constitucional da UnB e da UFBA	Poder Executivo, Regime político
IIIb	7ª	06-05-87	César Saldanha	JUD	Promotor Público do RS	Poder Execuivo, Federação
IIIb	9ª	14-05-87	Egídio Ferreira Lima	ANC	Deputado Constituinte e Membro da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	Sistema de governo
IIIb	9ª	14-05-87	José Jorge	ANC	Deputado Constituinte e Membro da Subcomissão do Poder Legislativo	Poder Legislativo
IIIb	9ª	14-05-87	Plínio Arruda Sampaio	ANC	Deputado Constituinte e Membro da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público	Poder Judiciário e Ministério Público
IIIc	1ª Ext.	13-04-87	Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo	GOV	Secretário-Geral da Confederação Nacional do MP	Ministério Público
IIIc	2ª Ext.	14-04-87	Milton dos Santos Martins	JUD	Desembargador e Presidente da Associação Brasileira de Magistrados	Poder Judiciário e Magistratura
IIIc	2ª Ext.	14-04-87	Reginald Felker	JUD	Desembargador e Presidente da Associação Brasileira dos Advogados Trabalhistas	Justiça do Trabalho

IIIc	3ª	14-04-87	Antônio Carlos Facciolo Chedid	POP	Presidente da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho - ANAMATRA	Justiça do Trabalho
IIIc	5ª	23-04-87	Suely Pletz Neder	POP	Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos	Defensoria Pública
IIIc	5ª	23-04-87	Antônio Carlos Leite Penteado	POP	Presidente da Associação Nacional dos Serventuários da Justiça	Direito Notarial - Direito Registral
IIIc	5ª	23-04-87	Cyro Vidal Soares da Silva	POP	Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia	Polícia Civil Brasileira - Inquérito policial
IIIc	3ª Ext.	23-04-87	André Montalvão da Silva	POP	Secretário-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	Direito Agrário na Nova Constituição. Justiça Agrária
IIIc	3ª Ext.	23-04-87	Maria Rita Senne Capone	POP	Juíza e Membro da Comissão de Justiça e Paz	Direito Agrário na Nova Constituição. Justiça Agrária
IIIc	3ª Ext.	23-04-87	Ivan de Sá	POP	Advogado do Movimento Sindical da CONTAG	Direito Agrário na Nova Constituição. Justiça Agrária
IIIc	4ª Ext.	24-04-87	Alceu Portocarrero	POP	Vice-Presidente da Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT	Justiça Trabalhista
IIIc	4ª Ext.	24-04-87	Antônio Alves de Almeida	POP	Diretor da União Sindicalista Independente - USI	Justiça Trabalhista
IIIc	4ª Ext.	24-04-87	Armando Sobral Rollemberg	POP	Presidente da Federação Nacional dos Jornalistas - FENAJ	Justiça Trabalhista
IIIc	6ª	27-04-87	José Lamartine Corrêa Oliveira	PROF	Professor titular de Direito Civil da UFPR	Corte Constitucional, Tribunal Constitucional
IIIc	6ª	27-04-87	Roberto de oliveira Santos	PROF	Professor titular da UFPA	Corte Constitucional, Tribunal Constitucional
IIIc	6ª	27-04-87	Luiz Pinto Ferreira	PROF	Professor titular de Direito Constitucional da UFPE	Corte Constitucional, Tribunal Constitucional

IIIc	5ª Ext.	27-04-87	José Joaquim Calmon Passos	PROF	Professor da Faculdade de Direito da UFBA	Sistemas de ingresso e promoções da magistratura e no Ministério Público
IIIc	5ª Ext.	27-04-87	Roberto de oliveira Santos	PROF	Professor titular da UFPA	Sistemas de ingresso e promoções da magistratura e no Ministério Público
IIIc	6ª Ext.	27-04-87	Fábio Konder Comparato	PROF	Professor titular da USP	Unidade ou dualidade da Justiça
IIIc	6ª Ext.	27-04-87	Raul Machado Horta	PROF	Professor titular de Direito Constitucional na UFMG	Unidade ou dualidade da Justiça
IIIc	6ª Ext.	27-04-87	Antônio Pessoa Cardoso	JUD	Juiz de Direito no Estado da Bahia	Unidade ou dualidade da Justiça
IIIc	7ª Ext.	28-04-87	Paulo Brossard	GOV	Ministro da Justiça	Elaboração da Constituição. Justiça Brasileira.
IVa	6ª	29-04-87	Hélio Bicudo	POP	Representante do PT	Partidos políticos e legislação eleitoral
IVa	6ª	29-04-87	João Amazonas	POP	Presidente do PCdoB	Partidos políticos e legislação eleitoral
IVa	6ª	29-04-87	Jamil Haddad	POP	Presidente do PSB	Partidos políticos e legislação eleitoral
IVa	6ª	29-04-87	Jorge Coelho de Sá	POP	Presidente do PDC	Partidos políticos e legislação eleitoral
IVa	7ª	30-04-87	Maurício Campos	POP	Presidente do PFL	Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil
IVa	7ª	30-04-87	Ronaldo César Conde Aguiar	POP	Representante do PDT	Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil
IVa	8ª	05-05-87	Jarbas Passarinho	POP	Presidente do PDS	Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil
IVa	8ª	05-05-87	Paiva Muniz	POP	Presidente do PTB	Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil
IVa	8ª	05-05-87	Fernando Gabeira	POP	Representante do PV	Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil
IVa	8ª	05-05-87	Mauro Benevides	POP	Representante do PMDB	Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil
IVa	9ª	06-05-87	João Gilberto	GOV	Ex-deputado federal	Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil
IVa	9ª	06-05-87	Arnaldo Malheiros	PROF	Professor e jurista em assuntos eleitorais	Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil

IVa	9ª	06-05-87	Bolívar Lamounier	ANC	Membro da Comissão Afonso Arinos	Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil
IVa	9ª	06-05-87	Pedro Celso Cavalcanti	PROF	Professor	A questão do voto no sistema eleitoral
IVa	10ª	07-06-87	Francisco Weffort	PROF	Professor	Sistema eleitoral e partidos políticos
IVa	10ª	07-06-87	Alberto Goldmann	GOV	Ex-deputado federal	Sistema eleitoral e partidos políticos
IVa	10ª	07-06-87	Orlando de Carvalho	PROF	Professor e pesquisador de Direito Público e de Sociologia Eleitoral	Sistema eleitoral e partidos políticos
IVa	10ª	07-06-87	David Fleischer	PROF	Professor	Sistema eleitoral e partidos políticos
IVb	6ª	22-04-87	Ubiratan Borges de Macedo	PROF	Professor da Escola Superior de Guerra	Natureza, finalidade e características do Estado
IVb	6ª	22-04-87	Pedro de Oliveira Figueiredo	PROF	Professor da Escola Superior de Guerra	O Estado e a Segurança da Sociedade Nacional
IVb	6ª	22-04-87	Paulo Cesar Milani Guimarães	PROF	Professor da Escola Superior de Guerra	Defesa do Estado e da Sociedade Democrática
IVb	7ª	23-04-87	Marcio Thomaz Bastos	POP	Presidente da OAB-RR	Ideologia de Segurança Nacional. Política de Segurança Interna e Pública.
IVb	9ª	28-04-87	Geraldo Cavagnari Filho	POP	Diretor Adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp	Relações das Forças Armadas e Poder Político (Poder Civil). Relações das Forças Armadas e Sociedade Civil.
IVb	9ª	28-04-87	Cyro Vidal Soares da Silva	POP	Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil	A prevenção dos crimes: Juizados de Instrução
IVb	10ª	29-04-87	Mário Nazareno Lopes Rocha	GOV	Coronel e Assessor Especial do Comandante-Geral da PM do PA	O Papel das Polícias Militares
IVb	10ª	29-04-87	Silvio Ferreira	GOV	Tenente-Coronel e Subcomandante da Brigada do RS	O Papel das Polícias Militares
IVb	10ª	29-04-87	Waltervan Luiz Vieira	GOV	Comandante-Geral da PM GO	O Papel das Polícias Militares para a manutenção da ordem e tranquilidade públicas

IVb	10ª	29-04-87	Nelson Freire Terra	GOV	Assistente do Comandante da PM de SP	Problema institucional das PMs
IVb	10ª	29-04-87	José Braga Júnior	GOV	Coronel e Comandante-Geral da PM de MG	O Papel da Polícia Militar
IVb	10ª	29-04-87	Paulo José Martins dos Santos	GOV	Coronel e Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros do DF	O Corpo de Bombeiros na Defesa da Comunidade
IVb	11ª	30-04-87	Luiz Antônio Rodrigues M. Ribeiro	GOV	Coronel e Chefe do Gabinete da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional	O Papel do Conselho de Segurança Nacional
IVb	12ª	05-05-87	Euler Bentes Monteiro	GOV	General da reserva	O Papel das Forças Armadas no Regime Democrático
IVb	12ª	05-05-87	Antônio Carlos de Andrada Serpa	GOV	General da reserva	Problemas de Segurança Nacional
IVb	13ª	06-05-87	Oswaldo Pereira Gomes	GOV	General e representante do Ministério do Exército	Voto dos militares
IVb	13ª	06-05-87	Roberto Pacífico Barbosa	GOV	General-de-Brigada e Representante do Estado-Maior das Forças Armadas	A obrigatoriedade e a universalidade do serviço militar
IVb	13ª	06-05-87	Sérgio Tasso Vasquez de Aquino	GOV	Almirante e Representante do Estado-Maior das Forças Armadas	Ministério da Defesa
IVb	13ª	06-05-87	Oswaldo Pereira Gomes	GOV	General-de-Brigada e Representante do Estado-Maior das Forças Armadas	Ministério da Defesa
IVb	13ª	06-05-87	José Elislande Bayer de Barros	GOV	Brigadeiro-do-Ar e Representante do Ministério da Aeronáutica	Ministério da Defesa
IVb	13ª	06-05-87	Sidney Obino Azambuja	GOV	Brigadeiro-do-Ar e Representante do Ministério da Aeronáutica	Ministério da Defesa
IVb	13ª	06-05-87	Romeu Tuma	GOV	Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal	Permanência das atribuições atuais do Departamento de Polícia Federal

IVb	13ª	06-05-87	Wilson Alfredo Perpétuo	POP	Presidente da Associação dos Delegados da Polícia Federal	Permanência das atribuições atuais do Departamento de Polícia Federal
IVb	13ª	06-05-87	Vicente Chelotti	POP	Presidente da Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal	Permanência das atribuições atuais do Departamento de Polícia Federal
IVc	4ª	28-04-87	Afonso da Silva	GOV	Assessor da Secretaria do Interior e Justiça do Estado de SP	Defesa das Constituições
IVc	5ª	29-04-87	João Gilberto Lucas Coelho	POP	Assessor da Universidade de Brasília	Garantia e inviolabilidade da Constituição, das Emendas e da Reforma da Constituição, das situações de excepcionalidades constitucionais e do Conselho de Estado
IVc	6ª	05-05-87	Paulo Brossard	GOV	Ministro da Justiça	Abordagem histórica das Constituições de 1946 e 1967
IVc	7ª	05-05-87	Celio Borja	GOV	Ministro do STF	Defesa da Constituição e da garantia de sua vigência e eficácia
IVc	8ª	06-05-87	Márcio Thomaz Bastos	POP	Presidente do Conselho Federal da OAB	Poder Judiciário e Tribunal Constitucional
IVc	9ª	07-05-87	José Paulo Sepúlveda Pertence	GOV	Procurador-Geral da República	Corte Constitucional
IVc	10ª	08-05-87	Cândido Padim	POP	Bispo de Cauru - Coordenador da Comissão de Acompanhamento da Constituição da CNBB	A necessidade de promover o bem comum. O Defensor do Povo. O mecanismo de defesa da constituição. Pena de morte, aborto e referendun
V	5ª	02-06-87	Andrea Sandro Calabi	GOV	Secretário do Tesouro Nacional	Tesouro, Banco Central do Brasil e Banco do Brasil
V	5ª	02-06-87	Adroaldo Moura da Silva	GOV	Vice-presidente de Operações Internacionais do Banco do Brasil	
Va	3ª	22-04-87	Fernando Resende	GOV	Economista do IPEA - Seplan	Reforma do Sistema Tributário Nacional

Va	3ª	22-04-87	Alcides Jorge Costa	PROF	Professor de Direito Tributário da USP	Sistema Tributário Nacional
Va	4ª	24-04-87	Geraldo Ataliba	PROF	Professor Catedrático de Direito Tributário USP	Dispositivos Constitucionais Pertinentes aos Tribunais de Contas. Reforma Tributária.
Va	4ª	24-04-87	Cleuler de Barros Loyola	GOV	Superintendente-Geral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal	O Município da próxima Constituição
Va	4ª	24-04-87	Nivaldo Passos Kruger	POP	Secretário-Geral da Associação Brasileira dos Municípios	Reorganização tributária
Va	4ª	24-04-87	Jorge Koury Hadaye	GOV	Presidente da Confederação Nacional dos Municípios e Prefeito de Juazeiro-BA	O Município e a Constituinte
Va	5ª	28-04-87	Carlos Alberto Longo	PROF	Professor adjunto da Faculdade de Economia e Administração USP	Reforma Tributária
Va	5ª	28-04-87	Pedro Jorge Viana	GOV	Chefe do Escritório Técnico dos Estudos Econômicos do Nordeste - ETENE	Reforma Fiscal
Va	5ª	28-04-87	Ozias Monteiro Rodrigues	GOV	Secretário da Fazenda do Estado do Amazonas	Reforma do Sistema Tributário Brasileiro
Va	5ª	28-04-87	Luiz Carlos Haney	GOV	Secretário de Finanças do Estado do PR, representando os Secretários de Fazenda dos Estados da Região Sul-Sudeste	Reforma Tributária
Va	5ª	28-04-87	César Cassel	POP	Representante da Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - FAFITE	Sistema Tributário Nacional
Va	5ª	28-04-87	José Machado de Campos Filho	GOV	Secretário da Fazenda de SP	Reforma Tributária
Va	5ª	28-04-87	Walmir José de Resende	POP	Representante da União Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional - UNAFISCO	Sistema Tributário - Administração Fiscal

Va	5ª	28-04-87	Fernando Ferreira de Mello Júnior	GOV	Secretário da Fazenda do Estado de Santa Catarina	Sistema Tributário Nacional
Va	5ª	28-04-87	Alexandre Cunha Ribeiro	GOV	Representante do Secretário da Fazenda do Estado do RJ	Imposto sobre Serviços (ISS)
Va	5ª	28-04-87	Lindoal Queiroz Alcântara	GOV	Subsecretário do Amapá	Reforma Tributária - territórios
Va	6ª	29-04-87	Ives Gandra da Silva Martins	PROF	Professor Titular de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie	Sistema Federativo e organização tributária
Va	6ª	29-04-87	Guilherme Quintanilha de Almeida	GOV	Secretário da Receita Federal	Sistema Tributário Nacional
Va	6ª	29-04-87	Souto Maior Borges	PROF	Professor da Faculdade de Direito da UFPE	Sistema Tributário Nacional
Va	6ª	29-04-87	Edvaldo Brito	PROF	Professor da Faculdade de Direito da UFBA	Sistema Tributário Nacional
Va	7ª	30-04-87	Baldonado Arthur Napoleão	GOV	Coordenador da Frente Municipalista Nacional e Prefeito de Barroso-MG	Reforma do Sistema tributário Brasileiro - Defesa dos municípios
Va	7ª	30-04-87	Hugo de Brito Machado	PROF	Professor de Direito Tributário da UFCE	Reforma do Sistema Tributário Brasileiro
Va	7ª	30-04-87	Orlando Caliman	PROF	Professor de Economia da UFES	Federalismo Fiscal no Brasil
Va	8ª	05-05-87	Luiz Romero Patury Accioly	GOV	Procurador Fiscal do Estado de PE	Restauração do Sistema Tributário Brasileiro
Va	8ª	05-05-87	Osires de Azevedo Lopes Filho	PROF	Professor de Direito Financeiro da UnB	O Sistema Tributário na Nova Constituição
Va	8ª	05-05-87	Luiz Alberto Brasil de Souza	GOV	Diretor Econômico-Financeiro da Telebrasil	Sistema Tributário Vigente
Va	8ª	05-05-87	Nelson Amâncio Madalena	PROF	Professor de Direito Tributário da UFSC	Sistema Tributário
Va	8ª	05-05-87	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	GOV	Coordenador do Programa de Cultura e Portadores de	Pessoas portadoras de deficiências físicas - política de tributação

					Deficiências do Ministério da Cultura e Coordenador do Fórum Nacional para Pessoas Portadoras de Deficiências	
Va	8ª	05-05-87	Roberto Rodrigues	POP	Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras	Política agrícola
Va	8ª	05-05-87	José Campos de Melo	POP	Chefe da Consultoria Jurídica da Organização das Cooperativas Brasileiras	Imunidade tributária sobre o ato cooperativo
Va	8ª	05-05-87	João Sérgio Marinho Nunes	GOV	Presidente do Instituto Brasileiro de Mineração - IBRAM	Competência Tributária da União sobre os bens minerais
Va	9ª	06-05-87	Everlindo Heinklein	GOV	Supervisor Técnico do Escritório Regional do Paraná, do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos - DIEESE	
Vb	2ª	28-04-87	Fernando Goçalves	GOV	Ministro-Presidente do TCU	Sistema de Fiscalização Financeira
Vb	3ª	29-04-87	Márcio Reinaldo Moreira	GOV	Secretário de Orçamento e Finanças da Seplan	Elaboração do Orçamento da União
Vb	3ª	29-04-87	Antônio Augusto Oliveira Amado	POP	Presidente da Associação Brasileira de Orçamento Público	Orçamento e a Constituição
Vb	4ª	30-04-87	Mário Henrique Simonsen	GOV	Ex-Ministro da Fazenda, ex-Ministro do Planejamento e Diretor da Escola de Economia da FGV	Orçamento e Sistema Financeiro
Vb	5ª	05-05-87	Nilson Holanda	GOV	Presidente do IPEA/PLAN	Sistema de Planejamento e Orçamento
Vb	6ª Ext.	05-05-87	Andrea Sandro Calabi	GOV	Secretário do Tesouro Nacional	Orçamento e Fiscalização Financeira
Vb	7ª Ext.	06-05-87	Fernando Gonçalves	GOV	Ministro-Presidente do TCU	Orçamento e Fiscalização Financeira
Vb	7ª Ext.	06-05-87	Alberto Hoffmann	GOV	Ministro do TCU	Orçamento e Fiscalização Financeira
Vb	7ª Ext.	06-05-87	Ewald Sizenando Pinheiro	GOV	Ministro do TCU	Orçamento e Fiscalização Financeira

Vc	3ª	23-04-87	Carlos Langoni	POP	Representante da FGV	Organização do Sistema Financeiro
Vc	3ª	23-04-87	Dércio Munhoz	PROF	Professor da UnB	Sistema Financeiro
Vc	3ª	23-04-87	Andre Lara Rezende	PROF	Professor da PUC RJ	Sistema Financeiro
Vc	3ª	23-04-87	Osny Duarte Pereira	JUD	Jurista e Desembargador aposentado do TJRJ	Sistema Financeiro
Vc	3ª	23-04-87	João Paulo A. Magalhães	PROF	Professor da UFRJ	Sistema Financeiro
Vc	3ª	23-04-87	Ignácio Rangel	PROF	Professor de Direito e Economia	Sistema Financeiro
Vc	4ª	27-04-87	Camilo Calazans de Magalhães	GOV	Presidente do Banco do Brasil	Sistema Financeiro
Vc	4ª	27-04-87	Marcos de Barros Freire	GOV	Presidente da Caixa Econômica Federal	Sistema Financeiro
Vc	4ª	27-04-87	Dejandir Dal Pasquale	GOV	Presidente do Banco Nacional de Crédito Cooperativo	Cooperativismo brasileiro
Vc	4ª	27-04-87	Antônio de Pádua Rocha Diniz	POP	Representante da Federação Brasileira das Associações de Bancos - FEBRABAN	
Vc	6ª	29-04-87	Celso Furtado	GOV	Ministro da Cultura	Qual deve ser o estatuto de um Banco Central numa economia mista como a brasileira
Vc	6ª	29-04-87	Walter Barelli	GOV	Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos - DIEESE	Sistema Financeiro
Vc	6ª	29-04-87	André Franco Montoro Filho	GOV	Vice-Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	Sistema Financeiro
Vc	6ª	29-04-87	Carlos Lessa	GOV	Diretor do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	Sistema Financeiro
Vc	6ª	29-04-87	Luiz Correia do Lago	PROF	Professor da FGV	Sistema Financeiro

Vc	7ª	05-05-87	Carlos Eduardo Pereira de Carvalho	PROF	Professor da PUC-SP	Sistema Financeiro
Vc	7ª	05-05-87	Hélio César Bontempo	POP	Representante da Associação Nacional dos Funcionários do Banco Central	Sistema Financeiro Nacional e o papel do Banco Central
Vc	7ª	05-05-87	João do Carmo Oliveira	GOV	Representante da SEPLAN/PLAN/IPEA	Sistema Financeiro
Vc	7ª	05-05-87	Márcio Fortes	GOV	Presidente do BNDES	Sistema Financeiro
Vc	7ª	05-05-87	Theófilo de Azeredo Santos	POP	Ex-Presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos - FEBRABAN	Sistema Financeiro
Vc	7ª	05-05-87	José Flávio Ventrice Berçott	POP	Presidente da Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil - ANABB	Sistema Financeiro
Vc	7ª	05-05-87	Adhemar Schardong	POP	Presidente da Central de Cooperativas de Crédito do RS	Sistema Financeiro e Sistema Nacional de Crédito Rural
Vc	8ª	06-05-87	Sérgio Augusto Barcellos	POP	Presidente da Bolsa de Valores do RJ	Mercado de Capitais e a Participação da Bolsa de Valores do RJ
Vc	8ª	06-05-87	Roberto Konder Bornhausen	POP	Presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras	Sistema Financeiro e os Bancos Comerciais
Vc	8ª	06-05-87	Antônio Carlos Borges Freire	GOV	Presidente do Banco do Estado de Sergipe - BANESE	Sistema Estadual de Bancos no Sistema Financeiro Nacional
Vc	8ª	06-05-87	Rui Altenfelder	POP	Diretor-Tesoureiro da Federação das Indústrias de SP - FIESP	Normas sobre o Sistema Financeiro
Vc	9ª	07-05-87	Dionísio Dias Carneiro	PROF	Professor da PUC-RJ	Sistema Financeiro
Vc	9ª	07-05-87	Flávio Teles de Menezes	POP	Presidente da Sociedade Rural Brasileira	Sistema Financeiro
Vc	9ª	07-05-87	Pedro Cascaes Filho	POP	Presidente da Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas	Sistema Financeiro

Vc	9ª	07-05-87	Ney de Castro Alves	POP	Presidente das Empresas Distribuidoras de Valores - ADEVAL	Sistema Financeiro
Vc	9ª	07-05-87	Fernand Rosa Caramaschi	POP	Presidente da Associação Nacional de Corretores de Valores - ANCORV	Sistema Financeiro
Vc	9ª	07-05-87	José Carlos Jacinto Campos	POP	Vice-Presidente da Associação Brasileira de Bancos Comerciais - ABBC	Sistema Financeiro
Vc	9ª	07-05-87	Jackson Pereira	POP	Vice-Presidente da ABBC	Sistema Financeiro
Vc	10ª	07-05-87	Luiz Octávio da Motta Veiga	GOV	Presidente da Comissão de Valores Mobiliários	Mercado Financeiro
Vc	10ª	07-05-87	Eros Roberto Grau	PROF	Professor Catedrático de Direito Financeiro USP	Ordenação do Sistema Financeiro
Vc	10ª	07-05-87	Eduardo Rocha Azevedo	POP	Presidente da Bolsa de Valores de SP	Sistema Financeiro
Vla	5ª	27-04-87	Antônio Dias Leite	GOV	Ex-ministro e Professor	Princípios Gerais da Ordem Econômica, Intervenção do Estado na Ordem Econômica, Preservação de Valores e Interesses Comuns e individuais, Conveniência e Limites
Vla	5ª	27-04-87	Mário Amato	POP	Presidente da Federação das Indústrias do Estado de SP - FESP	Princípios Gerais da Ordem Econômica, Intervenção do Estado na Ordem Econômica, Preservação de Valores e Interesses Comuns e individuais, Conveniência e Limites
Vla	5ª	27-04-87	Milton dos Reis	POP	Presidente da Confederação Nacional dos Diretores Lojistas	Princípios Gerais da Ordem Econômica, Intervenção do Estado na Ordem Econômica, Preservação de Valores e Interesses Comuns e individuais, Conveniência e Limites
Vla	5ª	27-04-87	Osny Duarte Pereira	POP	Jurista e Desembargador Aposentado do TJRJ	Princípios Gerais da Ordem Econômica, Intervenção do Estado na Ordem Econômica, Preservação de

						Valores e Interesses Comuns e individuais, Conveniência e Limites
Vla	5ª	27-04-87	Jorge Bittar	POP	Presidente da Federação Nacional dos Engenheiros	Princípios Gerais da Ordem Econômica, Intervenção do Estado na Ordem Econômica, Preservação de Valores e Interesses Comuns e individuais, Conveniência e Limites
Vla	5ª	27-04-87	Paulo Roberto de Castro	POP	Representante da FGV	Princípios Gerais da Ordem Econômica, Intervenção do Estado na Ordem Econômica, Preservação de Valores e Interesses Comuns e individuais, Conveniência e Limites
Vla	9ª	04-05-87	Ozires Silva	GOV	Presidente da Petrobrás	O Subsolo, a União e os Estados. Monopólio estatal do petróleo e outros monopólios
Vla	9ª	04-05-87	Luiz Reis	GOV	Representante da Petrobras	Petrobrás - contratos de risco
Vla	9ª	04-05-87	Barbosa Lima Sobrinho	PROF	Professor e Representante dos Funcionários da Petrobrás	Petrobrás - contratos de risco
Vla	9ª	04-05-87	João Sérgio Marinho Nunes	POP	Representante das Empresas de Mineração Associadas ao Instituto Brasileiro de Mineração	Setor mineral
Vla	9ª	04-05-87	Vanderlino Teixeira de Carvalho	POP	Representante da Coordenação Nacional dos Geólogos	Setor mineral
Vla	9ª	04-05-87	Elmer Prata Salomão	POP	Presidente da Sociedade Brasileira de Geologia	Setor mineral
Vla	9ª	04-05-87	Roberto Gama e Silva	POP	Almirante	Os bens do subsolo - política mineral
Vla	11ª	06-05-87	Antônio Ermírio de Moraes	POP	Empresário	Nacionalidade da Pessoa Jurídica e Reserva de Mercado
Vla	11ª	06-05-87	George Fischer	POP	Empresário	Nacionalidade da Pessoa Jurídica e Reserva de Mercado

Vla	11ª	06-05-87	Jorge Gerdau Johanpeter	POP	Empresário	Nacionalidade da Pessoa Jurídica e Reserva de Mercado
Vla	11ª	06-05-87	José Eziel Veiga da Rocha	POP	Comandante	Nacionalidade da Pessoa Jurídica e Reserva de Mercado
Vla	12ª	07-05-87	Antoninho Marmo Trevisan	GOV	Secretário da SEST - Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais	Empresas estatais e seu controle pela sociedade
Vla	12ª	07-05-87	Ives Gandra da Silva Martins	PROF	Professor de Direito Tributário da Universidade Mackenzie	Empresas estatais e seu controle pela sociedade
Vla	12ª	07-05-87	Francisco Alencar	POP	Presidente da FAMERJ	Empresas estatais e seu controle pela sociedade
Vla	13ª	07-05-87	João Paulo dos Reis Veloso	GOV	Ex-Ministro do Planejamento	O Planejamento Econômico do Estado na Sociedade Democrática
Vla	13ª	07-05-87	Julian Chacel	PROF	Professor da FGV	O Planejamento Econômico do Estado na Sociedade Democrática
Vla	13ª	07-05-87	Antônio Guarino	POP	Presidente da Associação Fluminense de Pequena e Média Empresa	O Planejamento Econômico do Estado na Sociedade Democrática
Vla	13ª	07-05-87	Flávio Teles de Menezes	POP	Presidente da Sociedade Rural Brasileira	O Planejamento Econômico do Estado na Sociedade Democrática
Vlb	2ª	13-04-87	Fabio Goldman	POP	Presidente da Direção Nacional do Instituto dos Arquitetos do Brasil	Política Urbana
Vlb	2ª	13-04-87	Orlando Cariello Filho	POP	Vice-Presidente da Federação Nacional dos Arquitetos	Política Urbana
Vlb	2ª	13-04-87	Miguel Alves Pereira	POP	Representante da Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura	Política Urbana
Vlb	2ª	13-04-87	Telmo Magadan	GOV	Presidente de Empresa Brasileira de Transporte Urbano	Política Urbana
Vlb	5ª	23-04-87	José Silveira Resende	ANC	Assessor da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Sistema de Transportes - Política Urbana

Vlb	5ª	23-04-87	Everaldo Macedo Oliveira	ANC	Assessor da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Sistema de Transportes - Política Urbana
Vlb	5ª	23-04-87	Ayrton José Abritta	ANC	Assessor da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Sistema de Transportes - Política Urbana
Vlb	5ª	23-04-87	Marly Pereira Martins Gomes	ANC	Assessor da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Sistema de Transportes - Política Urbana
Vlb	6ª	23-04-87	Roberto Requião	GOV	Prefeito de Curitiba e Representante da Associação Brasileira de Prefeitos de Capitais	Transportes Coletivos
Vlb	6ª	23-04-87	Jorge Khoury	GOV	Prefeito de Juazeiro-BA, Presidente da Associação dos Prefeitos da Bahia e Presidente da Confederação Brasileira dos Municípios	Transportes Coletivos
Vlb	6ª	23-04-87	Silas Manoel de Oliveira	POP	Presidente da Associação dos Municípios da Grande SP	Transportes Coletivos
Vlb	7ª	24-04-87	Marly Pereira Martins Gomes	ANC	Assessora da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Transportes Coletivos
Vlb	8ª	28-04-87	João Aboim	POP	Almirante e Representante da SUNAMAN - Superintendência Nacional da Marinha Mercante	Transportes Coletivos
Vlb	8ª	28-04-87	Maurício Monteiro Santana	POP	Representante da Federação Nacional dos Marítimos	Transportes Coletivos
Vlb	8ª	28-04-87	Paulo Sérgio de Mello Cotta	POP	Representante da Associação dos Armadores Brasileiros de Longo Curso	Transportes Coletivos
Vlb	8ª	28-04-87	Davidson Meira	POP	Representante da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro	Transportes Coletivos
Vlb	8ª	28-04-87	Lauritis Von Lachmann	POP	Representante da Associação Nacional dos Armadores de Roll-on, Roll-off e Transporte Intermodal	Transportes Marítimos

Vlb	8ª	28-04-87	Paulo Eurico de Freitas	POP	Presidente da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem	Transportes Marítimos
Vlb	8ª	28-04-87	Cláudio Macedo Dreer	POP	Chefe do Departamento de Vias Navegáveis da Portobras	Transportes Marítimos
Vlb	9ª	28-04-87	Deny Schwartz	GOV	Ministro do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente	Desenvolvimento Urbano
Vlb	9ª	28-04-87	Thomaz Correia	GOV	Prefeito da Cidade de Porto Velho-RO	Desenvolvimento Urbano
Vlb	9ª	28-04-87	Aristides Salgado dos Santos	GOV	Prefeito de Divinópolis-MG	Desenvolvimento Urbano
Vlb	10ª	29-04-87	Waldir Pinto da Fonseca	GOV	Tenente-Brigadeiro-do-Ar e Diretor-Geral do Departamento de Aviação Civil - DAC	Transporte Aéreo
Vlb	10ª	29-04-87	Aluísio Ribeiro	POP	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos	Transportes Aéreos, Aeroviários, Aeronautas
Vlb	10ª	29-04-87	Wellington de Aquino Sarmiento	POP	Representante da Companhia Brasileira de Transporte Urbano - CBTU	Transporte Ferroviário
Vlb	11ª	30-04-87	Camilo Cota	POP	Presidente da Confederação Nacional de Transportes Terrestres	Transportes Terrestres
Vlb	11ª	30-04-87	Geraldo Aguiar de Brito Viana	POP	Vice-Presidente da Federação Norte-Nordeste das Empresas de Transportes Rodoviários de Carga	Transportes Terrestres
Vlb	11ª	30-04-87	Antônio Alberto Canabrava	POP	Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	Transportes Rodoviários

Vlb	11ª	30-04-87	Olnado Coutinho	POP	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres	Transportes Terrestres
Vlb	11ª	30-04-87	Orozimbo de Almeida Rego	POP	Representante da Associação Nacional das Empresas de Transportes Interestaduais e Internacionais de Passageiros	Transportes Rodoviários
Vlb	11ª	30-04-87	Darcy Norte Rabelo	POP	Representante da Associação Nacional das Empresas de Transportes Interestaduais e Internacionais de Passageiros	Transportes Urbanos
Vlb	11ª	30-04-87	Frederico Bussinger	POP	Representante do Sindicato dos Engenheiros de SP	Transporte e Questão Urbana
Vlb	11ª	30-04-87	Rogério Belda	POP	Representante da Associação Nacional de Transportes Públicos	Transportes Públicos
Vlb	11ª	30-04-87	Willian Alberto Pereira	POP	Representante da Associação Nacional de Transportes Públicos	Transportes Públicos
Vlb	11ª	30-04-87	Roberto Augusto Francisco	POP	Presidente do Sindicato dos Transportadores Autônomos Rodoviários de Bens do ABC	Transportes Rodoviários
Vlb	11ª	30-04-87	Paulo Guaraciaba	POP	Representante do Sindicato das Indústrias de Transportes do DF	Transportes Urbanos
Vlb	12ª	04-05-87	Marcos de Barros Freire	GOV	Presidente da Caixa Econômica Federal	Desenvolvimento Urbano e Habitação
Vlb	12ª	04-05-87	Teobaldo Machado	GOV	Diretor de Saneamento e Desenvolvimento da Caixa Econômica Federal	Desenvolvimento Urbano
Vlb	12ª	04-05-87	Flávio Peixoto	GOV	Diretor de Habitação da Caixa Econômica Federal	Desenvolvimento Urbano

Vlb	12ª	04-05-87	Gervásio Cardoso de Oliveira Filho	GOV	Secretário do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano	Desenvolvimento Urbano
Vlb	12ª	04-05-87	Antônio Rebello	GOV	Diretor da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU	Transportes Urbanos
Vlb	12ª	04-05-87	Luis Paulo Costa	GOV	Representante da Câmara Municipal de São José dos Campos - SP	Questão Urbana - Declaração de Vancouver
Vlb	13ª	05-05-87	Tibério César Gadelha	POP	Presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação	Imposto Único sobre os lubrificantes - competência da União
Vlb	13ª	05-05-87	Hugo Rosa	POP	Vice-Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção	Questão Urbana e seu entrelaçamento com outros problemas
Vlb	13ª	05-05-87	Paulo André Jorge Germanos	POP	Diretor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de SP	Habitação de Locação
Vlb	13ª	05-05-87	Lúcio Assunção	POP	Membro do Conselho Diretor da Câmara Brasileira da Indústria da Construção	Questão Urbana no Brasil
Vlb	13ª	05-05-87	Moacyr Gomes de Almeida	POP	Membro do Conselho Diretor da Câmara Brasileira da Indústria da Construção	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Vlb	13ª	05-05-87	Dagoberto Godoy	POP	Membro do Conselho Diretor da Câmara Brasileira da Indústria da Construção	Questão Urbana - Declaração de Vancouver
Vlb	15ª	06-05-87	Milton Santos	POP	Representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC	Reforma Urbana
Vlb	15ª	06-05-87	Mário Madureira	POP	Representante da Federação Riograndense de Associações	Reforma Urbana

					Comunitárias e Amigos de Bairro	
Vlb	15ª	06-05-87	Raimundo Sérgio Borges de Almeida Andréa	POP	Representante da Federação das Associações de Moradores do RJ - FAMERJ	Gestão Democrática das Cidades
Vlb	15ª	06-05-87	Nabil Georges Bondouk	POP	Representante do Sindicato dos Arquitetos do Estado de SP	Reforma Urbana
Vlb	15ª	06-05-87	Franklin Dias Coelho	POP	Representante do Sindicato dos Engenheiros do RJ	Reforma Urbana
Vlb	15ª	06-05-87	Luiz Paulo Teixeira Ferreira	POP	Representante da Associação dos Trabalhadores da Zona Norte de SP	Reforma Urbana
Vlb	15ª	06-05-87	Flora El Jaick Maranhão	POP	Representante da Articulação Nacional do Solo Urbano	Reforma Urbana
Vlb	15ª	06-05-87	Inocêncio Uchoa	POP	Representante da Associação dos Mutuários do CE	Reforma Urbana
Vlb	15ª	06-05-87	Miguel Borges Leal	POP	Representante do Movimento Unificado das Favelas, Cortiços e Promorar	Reforma Urbana
Vlb	15ª	06-05-87	Agenor Dionísio da Silva	POP	Representante da Federação de Mutuários de SP	Reforma Urbana
Vlb	15ª	06-05-87	Eloy Alfredo Pietà	POP	Representante do Centro do Trabalhador para Defesa da Terra "Paulo Canarin"	Transportes Coletivos
Vlb	15ª	06-05-87	Nazareno Spósio Netto Stanislau Affonso	POP	Representante da Associação dos Usuários dos Transportes Coletivos do Estado de SP	Transportes Coletivos
Vlb	15ª	06-05-87	Sérgio Andréa	POP	Representante da Federação das Associações de Moradores do Estado do RJ	Gestão democrática das cidades
Vlb	15ª	06-05-87	Juscelino Silva Neto	POP	Representante do Movimento dos Sem-Terra da Zona Leste de SP	Sistema urbano

VIb	15ª	06-05-87	Georges Georges	POP	Representante da Associação dos inquilinos do RJ	Lei do Inquilinato
VIb	15ª	06-05-87	Ipaminona Rodrigues da Silva	POP	Representante da Associação dos Inquilinos da Ceilândia	Direito do cidadão brasileiro à moradia
VIb	15ª	06-05-87	João Bosco da Silva	POP	Representante da Confederação Nacional das Associações dos Moradores - CONAM	Programa habitacional - transportes coletivos - reforma tributária
VIb	15ª	06-05-87	José Anselmo Oliveira Dias	POP	Representante da Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí - FAMEPI	O problema urbano
VIC	3ª	22-04-87	Plínio Guimarães Martins	POP	Diretor Executivo da Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA	Reforma Agrária
VIC	3ª	22-04-87	Luiz Edson Fachin	POP	Consultor Jurídico da Associação Brasileira de Reforma Agrária	Reforma Agrária
VIC	3ª	22-04-87	Oswaldo Russo de Azevedo	POP	Coordenador da Associação Brasileira de Reforma Agrária - DF	Reforma Agrária
VIC	4ª	22-04-87	Antônio Ernesto de Salvo	POP	Presidente da Federação de Agricultura de MG	Problema fundiário
VIC	5ª	23-04-87	Romeu Padilha de Figueiredo	GOV	Presidente da Embraer	Agricultura: importância das unidades familiares de produção rural. Reforma Agrária. Assistência Técnica e Extensão Rural
VIC	5ª	23-04-87	Rubem Ilgenfritz da Silva	GOV	Presidente do INCRA	Reforma Agrária. Democratização dos meios de produção
VIC	6ª	23-04-87	Rubem Ilgenfritz da Silva	GOV	Presidente do INCRA	Projeto de assentamento
VIC	7ª Ext.	24-04-87	Ormuz Freitas Rivaldo	GOV	Presidente da EMBRAPA	Funções da Embrapa
VIC	8ª Ext.	24-04-87	Carlos Rocha	POP	Coordenador do Projeto Pitanga	Reforma Agrária

VIC	8ª Ext.	24-04-87	José Rodrigues	POP	Presidente da Federação dos Trabalhadores Rurais de PE	Reforma Agrária
VIC	8ª Ext.	24-04-87	Terezinha Bittencourt	GOV	Superintendente do Incra	Reforma Agrária
VIC	8ª Ext.	24-04-87	Francisco José da Silva	POP	Representante da Federação dos Trabalhadores Rurais do RN	Reforma Agrária
VIC	8ª Ext.	24-04-87	Pedro Eugênio	GOV	Secretário de Estado da Agricultura PE	Reforma Agrária
VIC	8ª Ext.	24-04-87	Paulo Crespo	POP	Representante da CNBB - Setor Nordeste	Reforma Agrária
VIC	9ª	29-04-87	Ariosto Ariva	POP	Representante da Associação dos Empresários da Amazônia	Reforma Agrária. Colonização
VIC	9ª	29-04-87	Ludovico da Riva Neto	POP	Engenheiro Agrônomo	Projeto de Alta Floresta
VIC	10ª	30-04-87	Flávio Brito	POP	Presidente da Confederação Nacional da Agricultura	Economia Agrícola
VIC	10ª	30-04-87	Fábio Salles Meirelles	POP	Diretor da Confederação Nacional da Agricultura	Economia Agrícola
VIC	10ª	30-04-87	Guilherme Pimentel	POP	Diretor da Confederação Nacional da Agricultura	Economia Agrícola
VIC	11ª	30-04-87	Flávio Teles de Menezes	GOV	Secretário de Agricultura do DF	Política Agrícola
VIC	12ª	05-05-87	Antônio Rezende	POP	Padre de Araguaina-GO	A violência contra os trabalhadores rurais
VIC	12ª	05-05-87	José Francisco da Silva	POP	Presidente da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG	Reforma Agrária
VIC	13ª	06-05-87	Dante de Oliveira	GOV	Ministro da Reforma Agrária	Plano Nacional de Reforma Agrária
VIC	14ª	06-05-87	Roberto Rodrigues	POP	Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras	Cooperativismo brasileiro
VIC	14ª	06-05-87	Hamilton Pereira da Silva	POP	Representante da Comissão Pastoral da Terra	A questão agrária e agrícola no Brasil

VIC	14ª	06-05-87	Ricardo Rezende	POP	Padre e Representante da Comissão Pastoral da Terra	Trabalho escravo no interior da Amazônia
VIIa	7ª	23-04-87	Ulisses Riedel de Resende	GOV	Representante do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP	Lei de greve
VIIa	7ª	23-04-87	Antônio Pereira Magaldi	POP	Presidente da União Sindical Independente	Salário mínimo
VIIa	7ª	23-04-87	Wilson Gomes de Moura	POP	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito - CONTEC	Direitos do trabalhador
VIIa	8ª	27-04-87	Milton Seligman	POP	Representante da União Brasileira de Informática Pública	Influência da questão da informática em relação aos direitos dos trabalhadores
VIIa	8ª	27-04-87	Alceu Porto Carneiro	POP	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade	Direitos dos trabalhadores
VIIa	10ª	28-04-87	Antônio Alves de Almeida	POP	Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio	Salário mínimo
VIIa	10ª	28-04-87	José Augusto de Carvalho	POP	Confederação Nacional dos Profissionais Liberais	Unificação do regime jurídico dos trabalhadores
VIIa	12ª Ext.	29-04-87	Orlando Coutinho	POP	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores nos Transportes Terrestres	Direito de Greve
VIIa	12ª Ext.	29-04-87	Olyntho Cândido de Oliveira	POP	Diretor da Confederação dos Trabalhadores na Indústria	Convenção 87 da OIT, participação das entidades sindicais na vida nacional. O trabalho do DIAP
VIIa	12ª Ext.	29-04-87	José Eduardo de Moura Reis	POP	Presidente da Confederação Nacional dos Pescadores	Independência da categoria
VIIa	13ª	30-04-87	Almir Pazzianotto	GOV	Ministro do Trabalho	Direito do Trabalho
VIIa	14ª Ext.	04-05-87	Aluizio Alves	GOV	Ministro da Administração	Reforma administrativa
VIIa	15ª	05-05-87	Lenira de Carvalho	POP	Representante das Trabalhadoras Domésticas do Brasil Representante da	Reconhecimento da categoria e sindicalização do empregado doméstico

					Confederação dos Servidores Públicos do Brasil	
VIIa	16ª Ext.	05-05-87	Archimedes Pedreira Franco	POP	Representante da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil	servidor público
VIIa	16ª Ext.	05-05-87	Aluísio Ribeiro	POP	Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores nos Transportes Marítimo, Aéreo e Fluvial	organização indical
VIIa	16ª Ext.	05-05-87	Osvaldo de Oliveira	POP	Representante da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior	O trabalhador e a organização sindical
VIIa	17ª	06-05-87	José Ubirajara C. Souza	GOV	Ex-presidente da Sudepe	Atividade pesqueira
VIIa	17ª	06-05-87	Beatriz Azeredo	GOV	Assessora Técnica da Seplan	Garantias adicionais do trabalhador
VIIa	18ª	06-05-87	Joel Alves de Oliveira	GOV	Representante do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos - DIEESE	Jornada de trabalho. Representação dos trabalhadores nos locais de trabalho. Garantia do emprego.
VIIa	18ª	06-05-87	Antônia da Cruz Silva	POP	Coordenadora do Movimento da Mulher Rural do Brejo Paraibano	Direitos da mulher trabalhadora
VIIa	18ª	06-05-87	Maria Elizete de Souza Figueiredo	POP	Representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Fiação e Tecelagem de Salvador, Simões Filho e Camaçari	Direitos da mulher trabalhadora
VIIa	18ª	06-05-87	Nair Goulart	POP	Diretora do Sindicato dos Metalúrgicos de SP	Direito à igualdade. Mulher trabalhadora
VIIa	18ª	06-05-87	Redigio Todeschini	POP	Representante do Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho	Saúde e condições de trabalho

VIIa	20ª	07-05-87	Tomás Gilian Deluca Wonghon	POP	Representante da Confederação dos Professores do Brasil	Direito à sindicalização
VIIa	20ª	07-05-87	José Francisco da Silva	POP	Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	Direito sindical
VIIa	20ª	07-05-87	Lourenço do Prado	POP	Representante da Central Geral dos Trabalhadores	Estrutura sindical
VIIa	20ª	07-05-87	Jair Antônio Meneguelli	POP	Representante da Central Única dos Trabalhadores	Liberdade e autonomia sindical
VIIa	20ª	07-05-87	Maria Stela Barbosa de Araújo	POP	Representante da Comissão Nacional Criança e Constituinte	Política salarial ao menor acima de 14 anos
VIIa	20ª	07-05-87	Newton Rossi	POP	Representante da Confederação Nacional do Comércio	Valorização sindical
VIIb	6ª	21-04-87	Amaury Soares Silveira	POP	Presidente da Associação Nacional da Previdência Privada - ANAPI	Previdência privada
VIIb	6ª	21-04-87	João Regis Ricardo dos Santos	GOV	Superintendente da SUSEP	Previdência privada
VIIb	6ª	21-04-87	Obed Dornelles Vargas	POP	Presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas	Sistema Único de Previdência Social de Planos e Benefícios
VIIb	7ª	22-04-87	Laércio Moreira Valença	GOV	Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde e Secretário de Saúde do DF	Sistema Nacional de Saúde
VIIb	7ª	22-04-87	Arlindo Fábio Gomes de Sousa	POP	Representante da Comissão Nacional de Reforma Sanitária	Reforma sanitária
VIIb	7ª	22-04-87	Roney Edmar Ribeiro	GOV	Secretário de Sapude do Estado de GO	Sistema Unificado de Saúde
VIIb	7ª	22-04-87	Hésio Albuquerque Cordeiro	GOV	Presidente do Inamps	As ações integradas de saúde

VIIb	7ª	22-04-87	Roberto Chabo	POP	Presidente da Federação Nacional dos Médicos	Reforma sanitária
VIIb	7ª	22-04-87	José Luiz Riani Costa	GOV	Secretário de Segurança e Medicina do Trabalho - MT	As ações integradas de saúde
VIIb	7ª	22-04-87	Geraldo Justo	POP	Superintendente da Confederação das Misericórdias do Brasil	As ações integradas de saúde
VIIb	7ª	22-04-87	Maria José dos Santos Rossi	POP	Presidente da Associação Brasileira de Enfermagem	Reforma sanitária
VIIb	7ª	22-04-87	João José Cândido da Silva	GOV	Coordenador da Assessoria de Saúde do MEC	As ações integradas de saúde
VIIb	7ª	22-04-87	Maria Luiza Jaeger	POP	Socióloga da Central Única dos Trabalhadores	Reforma sanitária
VIIb	7ª	22-04-87	Cristina Albuquerque	GOV	Coordenadora dos Grupos Técnicos da Comissão de Reforma Sanitária da Fiocruz	Reforma sanitária
VIIb	7ª	22-04-87	José Alberto Hermógenes de Souza	POP	Coordenador da Comissão Nacional de Reforma Sanitária	Reforma sanitária
VIIb	7ª	22-04-87	Nelson Rodrigues dos Santos	POP	Representante do Conselho Nacional de Secretários Municipais da Saúde	Reforma sanitária
VIIb	8ª	22-04-87	Raphael de Almeida Magalhães	GOV	Ministro da Previdência e Assistência Social	Política de previdência social do país
VIIb	9ª	23-04-87	Sílio Andrade	POP	Presidente da Federação Brasileira de Hospitais	Desenvolvimento das sociedades humanas
VIIb	9ª	23-04-87	Alexandre Lourenço	POP	Representante da Associação Brasileira de Medicina de Grupo Empresarial	Medicina de grupo
VIIb	9ª	23-04-87	Francisco Ubiratan Dellape	POP	Representante da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviço de Saúde	Estatização vs privatização
VIIb	10ª	28-04-87	Francisco dos Santos	POP	Presidente da CUT - DF	

VIIb	10ª	28-04-87	Rodolfo Repullo Júnior	POP	Representante da CUT - DF	Seguridade social
VIIb	10ª	28-04-87	Maria Luiza Jaeger	POP	Representante da CUT	Questão do conteúdo de saúde
VIIb	10ª	28-04-87	Sônia Republicano	POP	Representante do Sindicato dos Empregados em estabelecimentos de serviços de saúde de Brasília	A questão da saúde
VIIb	10ª	28-04-87	Regina Senna	POP	Representante da Coordenação Nacional de Entidades Sindicais e Pré-sindicais de Enfermagem	A questão da saúde
VIIb	10ª	28-04-87	Roberto Chabo	POP	Representante da Federação Nacional dos Médicos	Resgate da questão da saúde no Brasil
VIIb	10ª	28-04-87	Maria Aladilce de Souza	POP	Representante da Coordenação Nacional de Moradores - CONAM	O direito à saúde
VIIb	11ª	29-04-87	Moisés Goldbaum	POP	Representante da Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO	Reorganização do serviço de saúde
VIIb	11ª	29-04-87	Eleutério Rodrigues Neto	POP	Representante da Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO	Sistema Único de Saúde
VIIb	11ª	29-04-87	Pedro Demitrof	POP	Representante da Associação Paulista de Saúde Pública	Direito de saúde da pessoa humana
VIIb	11ª	29-04-87	Célia Chaves	POP	Representante do Conselho Federal de Farmácia	Saúde
VIIb	11ª	29-04-87	Renato Baruffaldi	POP	Representante do Conselho Federal de Farmácia	Questão de qualidade do alimento
VIIb	11ª	29-04-87	Antônio Carlos Lyra	POP	Representante do Conselho Federal de Farmácia	Setor de análises clínicas. Toxicológicas. Laboratórios Particulares
VIIb	11ª	29-04-87	Francisco Álvaro Barbosa Costa	POP	Representante do Conselho Federal de Medicina	A questão da Saúde

VIIb	11ª	29-04-87	Marta Nóbrega Martinez	POP	Representante da Central de Medicamentos - CEME	A vertente socio-sanitária e a vertente tecnológica industrial
VIIb	11ª	29-04-87	Maria José dos Santos Rossi	POP	Representante da Associação Brasileira de Enfermagem	Sistema Único de Saúde
VIIb	11ª	29-04-87	Arimar Ferreira Bastos	POP	Presidente da Confederação das Misericórdias do Brasil	Instituições filantrópicas
VIIb	11ª	29-04-87	Ogari de Castro Pacheco	POP	Representante da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais - ALANAC	Direito à saúde
VIIb	11ª	29-04-87	Hosana Garcez Moreira	POP	Representante do Conselho Regional de odontologia do DF	Saúde bucal
VIIb	11ª	29-04-87	Wolney Garrafa	POP	Representante do Conselho Regional de odontologia do DF	Saúde bucal
VIIb	12ª	30-04-87	Roberto Figueira Santos	GOV	Ministro da Saúde	Reforma sanitária
VIIb	12ª	30-04-87	Antônio Sérgio da Silva Arouca	GOV	Presidente da Fiocruz	Sistema de saúde
VIIb	12ª	30-04-87	Hésio Albuquerque Cordeiro	GOV	Presidente do Inamps	Sistema de saúde
VIIb	12ª	30-04-87	Altair Mossein	POP	Presidente da Associação de Transplantes e Representante da Sociedade Brasileira de Nefrologia	Transplantes
VIIb	12ª	30-04-87	Sérgio A. Draibe	POP	Coordenador do Departamento de Diálise e Transplante da Sociedade Brasileira de Nefrologia e Professor da Escola Paulista de Medicina	Sistema de saúde
VIIb	12ª	30-04-87	Fernando Alberto Campos de Lemos	GOV	Presidente do Instituto de Tecnologia Alternativa do DF	Medicina alternativa
VIIb	13ª	05-05-87	Reinhold Stephanes	GOV	Ex-presidente do INPS, Inamps e ex-Deputado Federal	Previdência Social

VIIb	13ª	05-05-87	Ueide Fernando Fontana	POP	Presidente do Conselho das Regionais da Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas e professor da USP	Sistema Geral de Saúde do país - saúde bucal
VIIb	13ª	05-05-87	Victor Gomez Pinto	POP	Representante da Associação Brasileira de Odontologia	Sistema Geral de Saúde do país - saúde bucal
VIIb	13ª	05-05-87	Carlos Abe Petrelluzzi	POP	Representante do Conselho Federal de Odontologia	Saúde bucal
VIIb	14ª	06-05-87	Roberto Messias Franco	GOV	Secretário da Secretaria do Meio Ambiente	Defesa do Meio ambiente
VIIb	14ª	06-05-87	Carlos Alberto Ribeiro Xavier	GOV	Representante do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA	A natureza como patrimônio do Brasil
VIIb	14ª	06-05-87	Fernanda Colagrossi	GOV	Representante do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA	Defesa do Meio ambiente
VIIb	14ª	06-05-87	Ângelo Barbosa Machado	POP	Representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC	Meio Ambiente
VIIb	14ª	06-05-87	Jaime Rosembjon	POP	Representante do Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade - IPCC	O problema do diagnóstico da saúde no Brasil
VIIb	14ª	06-05-87	Fernando Satino Côrte	POP	Representante do Fórum de Entidades Ambientistas Autônomas e da Apande	Avaliação do impacto ambiental
VIIb	14ª	06-05-87	José da Rocha Cavalheiro	POP	Representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC	Sistema Nacional de Saúde
VIIb	14ª	06-05-87	Nelson Proença	POP	Representante da Associação Médica Brasileira - AMB	Mercantilização da medicina
VIIb	14ª	06-05-87	Mário Rigatto	GOV	Representante do Grupo Assessor do Ministério da Saúde	Tabagismo

VIIb	14ª	06-05-87	Jorge Kalil	POP	Representante da Associação Brasileira de Transplantes de Órgãos - ABTC	Transplantes
VIIb	14ª	06-05-87	Edmundo Castilho	POP	Representante da Unimed	Cooperativismo na área da saúde
VIIb	14ª	06-05-87	Jaqueline Pitangui	POP	Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	A saúde da mulher
VIIb	14ª	06-05-87	Eric Rosas	POP	Representante do Centro Brasileiro de Estudos da Saúde - CEBES	Sistema Unificado e Federalizado de Saúde
VIIb	14ª	06-05-87	Wilson Aude Freua	POP	Representante da Associação Brasileira de Hospitais - ABH]	Assistência Médica e Hospitalar
VIIb	14ª	06-05-87	Zuleica Portella Albuquerque	POP	Representante da Comissão Nacional - Criança e Constituinte	Saúde da criança brasileira
VIIb	14ª	06-05-87	Cora M. B. Montoro	POP	Representante das Associedades Femininas do Brasil	Aborto
VIIb	16ª	11-05-87	Paulo Mente	POP	Presidente da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada - ABRAPPE	Sistema de Previdência Privada Fechada
VIIb	16ª	12-05-87	João Carlos Luiz	POP	Presidente da Associação de Lazer e Terapia	Sistema Previdenciário de Saúde
VIIb	17ª	13-05-87	Carlos Alberto Oliveira Roxo	POP	Secretário Adjunto para Assuntos Ambientais do Instituto Brasileiro de Siderurgia	Proteção Ambiental na indústria siderúrgica
VIIb	17ª	13-05-87	Dernival da Silva Brandão	POP	Médico-clínico e representante da Academia Fluminense de Medicina	Assistência integral à saúde da mulher
VIIc	3ª	22-04-87	Idjarruri Karajá	POP	Superintendente para Assuntos Indígenas GO	Direitos e garantias das populações indígenas

VIIc	3ª	22-04-87	Raoni	POP	Cacique da tribo dos Txucarramãe - Xingu	Direitos e garantias das populações indígenas
VIIc	4ª	23-04-87	Manuela Carneiro da Cunha	POP	Presidente da Associação Brasileira de Antropologia	Perfil histórico do problema do índio
VIIc	4ª	23-04-87	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	GOV	Assessor do Ministro da Cultura	Aspirações dos portadores de deficiência física
VIIc	5ª	27-04-87	Elpídio Araújo Neres	POP	Presidente da Federação Nacional das APAEs	Responsabilidade do Estado para com a pessoa deficiente
VIIc	5ª	27-04-87	Otávio Blater Pinho	POP	Procurador-Geral da Federação Nacional das APAEs	Os deficientes mentais
VIIc	5ª	27-04-87	Cleonice Floriano Ainberg	POP	Presidente da Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi	Os deficientes mentais
VIIc	5ª	27-04-87	Sérgio Túlio Fredo	POP	Representante dos deficientes mentais	Os deficientes mentais
VIIc	5ª	27-04-87	Flávio Potente Siqueira	POP	Representante dos alunos das APAEs do RJ	Escolas institucionais de educação do excepcional
VIIc	5ª	27-04-87	Maria de Lourdes Creziane	GOV	Representante do Ministério da Educação - Secretaria de Educação Especial	Integração das pessoas portadoras de deficiência
VIIc	5ª	27-04-87	Maria Consuleo Porto Gontijo	POP	Representante da Associação de Pais e Amigos de Excepcionais e Deficientes - APAED, Ceilândia-DF	A não-terminalidade do atendimento ao excepcional
VIIc	5ª	27-04-87	Gláucia Gomes de Oliveira Aguiar	POP	Representante da AMPARE - Associação de Mães Protetoras, Amigas e Recuperadoras de Excepcionais - Brasília-DF	A não-terminalidade do atendimento ao excepcional
VIIc	5ª	27-04-87	Justino Alves Pereira	POP	Presidente da APAE de Vitorã - PR	Criação da Fundação de Assistência aos Deficientes
VIIc	5ª	27-04-87	Dayse Colet de Araújo Lima	POP	Representante da APAE e Pestalozzi - DF	Crianças excepcionais e a Constituinte

VIIc	5ª	27-04-87	Percy Chagas Filho	POP	Vice-Presidente da APAE do RJ	Igualdade de condições entre deficientes. Negros e índios.
VIIc	5ª	27-04-87	Ferreira	POP	Vice-presidente da Federação Nacional das APAEs	Igualdade de condições entre deficientes. Negros e índios.
VIIc	5ª	27-04-87	Cheise Gutten	POP	Vice-presidente da Federação Nacional das APAEs	Problemática dos filhos excepcionais
VIIc	5ª	27-04-87	Rachid Conceição de Matos	POP	Diretora do Ensino Especial da Fundação Educacional do DF	Responsabilidade do Estado para com a pessoa deficiente
VIIc	5ª	27-04-87	Aldo Brito	POP	Representante das APAEs de Santa Catarina	A proteção do Estado ao deficiente
VIIc	5ª	27-04-87	Maria de Lourdes	POP	Representante das APAEs de Santa Catarina	Preocupação com os deficientes na formação dos profissionais
VIIc	5ª	27-04-87	Domingos José Freitas	POP	Presidente da APAE - Porto Alegre	Situação do excepcional do RS
VIIc	5ª	27-04-87	Antônio José	POP	Representante da APAE - RJ	Participação dos deficientes nas Diretorias das APAEs
VIIc	5ª	27-04-87	Vanilton Senatore	POP	Professor de Educação Física da Fundação Educacional - DF	A educação física na educação especial
VIIc	6ª	27-04-87	José Washington Chaves	POP	Representante dos Alcoólicos Anônimos do Brasil	Programa de recuperação dos Alcoólicos Anônimos - irmandade dos AA
VIIc	6ª	27-04-87	Coutinho	POP	Representante dos Alcoólicos Anônimos do Brasil	Programa de recuperação dos Alcoólicos Anônimos - irmandade dos AA
VIIc	6ª	27-04-87	Maria Leda de Resende Dantas	GOV	Professora ligada ao Ministério da Cultura, trabalha na área do idoso	A questão do idoso
VIIc	6ª	27-04-87	Célia Maria Inatios Nogueira	POP	Representante da Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos do PR	Direitos dos deficientes auditivos
VIIc	6ª	27-04-87	Gilson Tostes Borba	POP	Secretário da Comissão de Lutas pelos Direitos dos Deficientes Auditivos - PR	O deficiente auditivo em relação à Constituinte

VIIc	6ª	27-04-87	Ana de Souza Campello	POP	Presidente da Federação Nacional de Educação e Integração do Deficiente Auditivo - FENEIDA	Direitos e oportunidades para o deficiente auditivo
VIIc	6ª	27-04-87	Tereza Cristina Lago Barbosa Silveira	POP	Presidente da Associação dos Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos - DF	A barreira da comunicação
VIIc	6ª	27-04-87	João Carlos Correia Alves	POP	Diretor da Associação Alvorada, Congregadora de Surdos e Diretor da Feneida	A barreira da comunicação
VIIc	6ª	27-04-87	José Rinaldi	POP	Diretor do Centro Educacional da Audição e Linguagem Ludovico Pavoni-DF	Deficiente auditivo - prevenção e integração social
VIIc	7ª	28-04-87	Leila de Almeida Gonzales	POP	Representante do Movimento dos Negros e Professores do Departamento de Sociologia da PUC	O negro e a sociedade
VIIc	7ª	28-04-87	Helena Teodoro	POP	Coordenadora da Comissão Especial de Cultura Afro-brasileira do Município do RJ	O negro e a sociedade
VIIc	7ª	28-04-87	Maria das Graças dos Santos	POP	Representante do Movimento Negro Unificado	Mito da democracia racial
VIIc	7ª	28-04-87	Murilo Ferreira	POP	Representante da Fundação Afro-brasileira do Recife	A Constituição e o negro brasileiro
VIIc	7ª	28-04-87	Lígia Garcia Mello	POP	Representante do Centro de Estudos Afro-brasileiros - Brasília	A questão da educação e poder do negro
VIIc	7ª	28-04-87	Orlando Costa	POP	Instituto Afro-Brasileiro - INABRA	Participação do negro nas decisões nacionais
VIIc	7ª	28-04-87	Mauro Paré	POP	Fundação Sangô - RS	Direitos da comunidade negra
VIIc	7ª	28-04-87	Januário Garcia	POP	Representante do Instituto de Pesquisa da Cultura Negra	Questão racial no Brasil

VIIc	7ª	28-04-87	Lauro Lima dos Santos Filho	POP	Psicólogo. Professor da AEUDF e Conselheiro do Memorial Zumbi	Questão racial no Brasil
VIIc	7ª	28-04-87	Paulo Roberto Moura	GOV	Assessor Parlamentar	Igualdade de direitos-privilégios
VIIc	7ª	28-04-87	Natalino Cavalcante de Melo	POP	Conselheiro do Inabra	Racismo e a discriminação
VIIc	7ª	28-04-87	Raimundo Gonçalves Santos	POP	Presidente do Núcleo Cultural de Girocan da Bahia	Racismo
VIIc	7ª	28-04-87	Lino de Almeida	POP	Coordenador do Conselho das Entidades Negras da Bahia	O Movimento Negro Brasileiro
VIIc	7ª	28-04-87	Marcélia Campos Domingos	POP	Representante do Centro de Estudos Afro-Brasileiros	Processo educacional
VIIc	7ª	28-04-87	Waldermido de Souza	POP	Presidente do Centro de Estudos Afro-Brasileiros	O homem e as suas questões
VIIc	8ª	29-04-87	Erwin Krauten	POP	Representante do Conselho Indigenista Missionário - CIMI	Direitos dos índios
VIIc	8ª	29-04-87	Carlos Marés	POP	Representante da Comissão pela Criação do Parque Ianomami e da Comissão Pró-Índio de São Paulo	Direitos dos índios
VIIc	8ª	29-04-87	Vanderlino Teixeira de Carvalho	POP	Presidente da Coordenação Nacional de Geologia	Preservação de reservas indígenas
VIIc	8ª	29-04-87	Manuela Carneiro da Cunha	POP	Presidente da Associação Brasileira de Antropologia e Professora da USP	As sociedades indígenas
VIIc	8ª	29-04-87	Mércio Gomes	POP	Representante do Instituto de Pesquisas Antropológicas do RJ	Pacto indigenista nacional
VIIc	8ª	29-04-87	João Antônio de Souza Mascarenhas	POP	Representante do Grupo de Liberdade Homossexual Triângulo Rosa do RJ	Orientação sexual
VIIc	9ª	30-04-87	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	GOV	Assessor do Ministro da Cultura	Superação da deficiência física

VIIc	9ª	30-04-87	Messias Tavares de Souza	POP	Coordenador da Associação Nacional dos Deficientes Físicos - CNEDEF	Deficientes físicos
VIIc	9ª	30-04-87	Marcelo Rubens Paiva	POP	Escritor	Os meios de comunicação e os deficientes físicos
VIIc	9ª	30-04-87	Rosângela Bermann	POP	Secretária de imprensa da Organização Nacional de Deficientes Físicos e Editora do Jornal Etapa	Os meios de comunicação e os deficientes físicos
VIIc	9ª	30-04-87	Cândido Pinto de Melo	POP	Representante do Movimento de Pessoas Deficientes de SP	Direito diferencial - deficientes físicos Integração social das pessoas portadoras de deficiência
VIIc	9ª	30-04-87	Alberto Nogueira	POP	Coordenador do Conselho Regional de Entidades da Organização Nacional de Deficientes Físicos	Integração social das pessoas portadoras de deficiência
VIIc	9ª	30-04-87	Antônio Maroja Limeira	POP	Representante da Associação Paraibana de Deficientes Físicos	Igualdade sem paternalismo
VIIc	9ª	30-04-87	Humberto Pinheiro	POP	Conselheiro do Conselho Brasileiro da Organização Nacional dos Deficientes Físicos - RS	O que é deficiente e o que é normal
VIIc	9ª	30-04-87	Benício Tavares da Cunha	POP	Ex-presidente da Associação dos Deficientes Físicos de Brasília	Igualdade social para com o deficiente físico
VIIc	9ª	30-04-87	João Batista Ribas	POP	Representante do Movimento das Pessoas Deficientes de SP	A questão da reabilitação
VIIc	9ª	30-04-87	Francisco Carlos Kuneski	POP	Representante da Federação Catarinense dos Deficientes Físicos	Deficiente hoje é igual a não-eficiente
VIIc	9ª	30-04-87	Jean Carlos Reinert	POP	Presidente da Federação Catarinense dos Deficientes Físicos	As barreiras arquitetônicas

VIIc	9ª	30-04-87	José Gomes Blanco	POP	Presidente da Sociedade dos Amigos dos Deficientes do RJ	Deficientes físicos
VIIc	9ª	30-04-87	João Batista de Oliveira	GOV	Vereador de Belo Horizonte	Reabilitação
VIIc	9ª	30-04-87	Cláudio Vereza	GOV	Deputado estadual pelo ES	A sociedade brasileira e o deficiente físico
VIIc	9ª	30-04-87	Neusa Callassine	POP	Presidente da Associação Brasileira dos Talassêmicos	Talassemia
VIIc	9ª	30-04-87	Bruno Giularri	POP	Representante da Associação Brasileira dos Talassêmicos	Talassemia
VIIc	9ª	30-04-87	Francisco Augusto Vieira Nunes (Bacurau)	POP	Representante do Movimento de Reintegração do Hanseriano	A saúde e a educação são um direito da pessoa e um dever do Estado
VIIc	9ª	30-04-87	Marcos Motta	POP	Vice-presidente da Associação dos Estomizados do RJ	estomizados
VIIc	10ª	04-05-87	Manoel Oliveira de Aguiar	POP	Presidente da Associação Pernambucana de Cegos	deficientes visuais
VIIc	10ª	04-05-87	Edson Ribeiro Lemos	POP	Representante do Conselho Brasileiro para o Bem-Estar dos Cegos do RJ	Direitos das pessoas deficientes visuais
VIIc	10ª	04-05-87	Luzimar Alvino Sombra	POP	Representante do Instituto Benjamin Constant	Direitos das pessoas portadoras de deficiência
VIIc	10ª	04-05-87	Roberto Soares de Araújo	POP	Representante da Associação dos Deficientes Visuais de GO	Direitos das pessoas portadoras de deficiência
VIIc	10ª	04-05-87	Maurício Zeny	POP	Representante do Movimento de Emancipação dos Cegos	Discriminação do Deficiente Visual
VIIc	10ª	04-05-87	Ethel Rosenfeld	POP	Representante da Associação Brasileira de Emancipação do Deficiente Visual	Educação especial
VIIc	10ª	04-05-87	Regina Lúcia de Sá	POP	Representante da Associação Brasiliense de Deficientes Visuais	Deficientes visuais
VIIc	10ª	04-05-87	Luiz Geraldo de Mattos	POP	Presidente da associação Luiz Braule de Belo Horizonte	Integração da pessoa portadora de deficiência

VIIc	10ª	04-05-87	B. de Paiva	POP	Teatrólogo - Teatro Experimental do Negro	Unidade cultural
VIIc	10ª	04-05-87	Hugo Ferreira	POP	Representante da Entidade ECO - Experiência Comunitária	Racismo
VIIc	10ª	04-05-87	Ricardo Dias	POP	Representante do Conselho da Comunidade Negra de SP	Exigência da isonomia no que diz respeito a vagas em empresas, públicas ou não, para trabalhadores negros
VIIc	10ª	04-05-87	João Carlos de Oliveira (João do Pulo)	GOV	Seputado Estadual por SP	Discriminação racial
VIIc	10ª	04-05-87	Joel Rufino	POP	Sociólogo, Membro da Diretoria do Memorial Zumbi e Militante do Movimento Negro	A questão negra
VIIc	10ª	04-05-87	João Jorge	POP	Representante do Movimento Negro da Bahia	Cultura negra
VIIc	11ª	05-05-87	Pangran Ubenkran -Grem	POP	Índio Kaiapó	Aldeia Gorotire
VIIc	11ª	05-05-87	Estevão Carlos Taukane	POP	Representante da Nação Indígena Bakairi	O índio e a cidadania, democratização das relações entre Estado e povos indígenas
VIIc	11ª	05-05-87	Nelson Sarakura	POP	Cacique e representante dos Pataxós	Demarcação de terras
VIIc	11ª	05-05-87	Gilberto Macuxi	POP	Índio Caiocá	Território de Roraima - demarcação de terras
VIIc	11ª	05-05-87	Davi Yanomami	POP	Índio Yaanomami	Território de Roraima - demarcação de terras
VIIc	11ª	05-05-87	Kromare Metotire	POP	Índio Caiocá	Território de Roraima - demarcação de terras
VIIc	11ª	05-05-87	Pedro Cornélio Seses Kaingang	POP	Índio e representante do Conselho Regional de Guarapuava-PR	Comunidade indígena

VIIc	11ª	05-05-87	Valdomiro Terena	POP	Índio Caiocá	Demarcação de terras
VIIc	11ª	05-05-87	Hamilton Kauná	POP	Índio Caiocá	Demarcação de terras
VIIc	11ª	05-05-87	Antônio Apuriná	POP	Representante de Povos Indígenas do Acre	Estatuto do Índio
VIIc	11ª	05-05-87	Nair Jane	POP	Representante do Movimento dos Trabalhadores Domésticos do Brasil	Direitos trabalhistas para os empregados domésticos
VIIc	11ª	05-05-87	Airton Krenak	POP	Índio e Coordenador Nacional do Movimento Indígena	Direitos da população indígena
VIIc	11ª	05-05-87	Afonso Pastore	POP	Pare de representante da Pastoral Carcerária do ES	Presos e sistema carcerário
VIIc	11ª	05-05-87	José de Aquino Batista	POP	Padre e Coordenador-Geral da Pastoral Operária e do Patronato de Belo Horizonte	Direitos dos presos
VIIc	11ª	05-05-87	Jorge Reis dos Santos	POP	Interno do Centro de Recuperação de Neves-MG	Presos e sistema carcerário
VIIc	11ª	05-05-87	Maria Rita Freire Costa	GOV	Representante da Secretaria de Atividades Sócio-Culturais do Ministério da Cultura. Programa de Ação junto às Populações Confinadas	Direitos dos presos
VIIc	11ª	05-05-87	Eduardo Viveiros de Castro	POP	Antropólogo do Museu Nacional do RJ e Representante da SBPC	Populações indígenas
VIIc	11ª	05-05-87	Abraham Luowenthal	POP	Representante da Confederação Israelita do Brasil	Direitos humanos: preconceitos de raça e religião
VIIc	11ª	05-05-87	Manoel Cesário	GOV	Pesquisador da Fiocruz representando o Centro de Estudos e Saúde em populações indígenas	Proteção à saúde do índio
VIII	8ª	03-06-87	José Correia da Silva	POP	Presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina - aBIFINA	Mercado brasileiro de química fina

VIII	8ª	03-06-87	Darcy Fontoura	POP	Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	Manipulação genética nas Ciências e nas tecnologias atuais
VIII	8ª	03-06-87	Israel Roisemberg	PROF	Professor da UFRGS	Genética humana - experiências e pesquisas
VIII	8ª	03-06-87	Vanilda Paiva	POP	Secretária Regional da SBPC e Professora da UFRJ	Educação: o dever do Estado
VIII	9ª	04-06-87	Antônio Carlos Magalhães	GOV	Ministro das Comunicações	Política de comunicação no Brasil
VIII	11ª	10-09-87	Raphael de Almeida Magalhães	GOV	Ministro da Previdência e Assistência Social	Política social brasileira
VIIIa	12ª	23-04-87	Elba Siqueira de Sá Barreto	POP	Presidente da Associação Nacional da Educação - ANDE	O descompromisso dos poderes públicos com a educação no país
VIIIa	12ª	23-04-87	Jarbas Novelin Barato	POP	Representante da Associação Nacional da Educação Presidente da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - ANDES	Ensino básico - educação de adultos
VIIIa	12ª	23-04-87	Newton Lima Neto	POP	Presidente da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superios - ANDES	Ensino superior
VIIIa	12ª	23-04-87	Miriam Limoeiro Cardoso	POP	Diretora da Associação dos Docentes do Ensino Superior	Valorização do docente de ensino superior. Democratização da gestão da educação no país.
VIIIa	12ª	23-04-87	Cláudio Boschi	POP	Presidente da Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física	Inteiração da educação física na educação
VIIIa	12ª	23-04-87	Maria Beatriz Moreira Luce	POP	Presidente da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação - ANPAE	Administração da educação
VIIIa	12ª	23-04-87	Luiz Antônio Cunha	PROF	Professor e representante da SBPC	Deterioração do ensino público

VIIIa	13ª Ext.	23-04-87	Oswaldo Della Giustina	GOV	Professor e Chefe de Gabinete do Ministro da Educação (em nome do Grupo de Trabalho, Educação e Constituinte, do Ministério da Educação)	Educação e a Constituinte
VIIIa	13ª Ext.	23-04-87	Fernando Gay da Fonseca	POP	Presidente do Conselho Federal de Educação	Direito à educação é dever do Estado
VIIIa	13ª Ext.	23-04-87	Gilda Poli Rocha Loures	POP	Representante do Conselho Nacional dos Secretários de Educação	Política Nacional da Educação
VIIIa	15ª	28-04-87	Tomás Gilian Deluca Wonghon	POP	Professor e Presidente da Confederação dos Professores do Brasil - CPB	Ensino público e gratuito
VIIIa	15ª	28-04-87	Vânia Maria Galvão de Carvalho	POP	Professora e Presidente da Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras - FASUBRA	
VIIIa	15ª	28-04-87	José Ferreira de Alencar	POP	Diretor da Fasubra	Ensino público e gratuito, qualidade do ensino
VIIIa	15ª	28-04-87	Henrique Nielsen Neto	POP	Secretário-Geral da Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas - SEAF	Reestruturação do ensino no país
VIIIa	15ª	28-04-87	Rodolfo Joaquim Pinto da Luz	POP	Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB	Investimentos na área educacional
VIIIa	15ª	28-04-87	Rovilson Robbi Brito	POP	Presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES	Escola pública e gratuita
VIIIa	15ª	28-04-87	Osmar Favero	POP	Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANDEP	Ensino público e gratuito, democratização do ensino
VIIIa	15ª	28-04-87	Elizabeth Pompeu de Camargo	POP	Diretora do Centro de Estudos Educação e Sociedade	Ensino público e gratuito, democratização do ensino

VIIIa	15ª	28-04-87	Jaques Veloso	POP	Representante da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação - ANDEP	Salário-educação
VIIIa	16ª	29-04-87	Marina Kahn Villas Boas	POP	Representante do Centro do Trabalho Indigenista - CTI	Educação escolar indígena
VIIIa	16ª	29-04-87	Waldemar Valle Martins	POP	Representante da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas - ABESC	Universidades Católicas
VIIIa	16ª	29-04-87	Felipe Tiago Gomes	POP	Presidente da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade - CNEC	Escolas comunitárias
VIIIa	16ª	29-04-87	Airton Krenak	POP	Representante da União das Nações Indígenas	Cultura das populações indígenas
VIIIa	16ª	29-04-87	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	POP	Representante do Fórum Nacional das Pessoas Protadoras de Deficiência e da Comissão Parlamentar da Organização de Entidade de Deficientes Físicos	Reabilitação e educação especial
VIIIa	16ª	29-04-87	Roberto Geraldo de Paiva Domas	POP	Presidente da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - FENE	Democracia plural da educação
VIIIa	16ª	29-04-87	Gisela Moulin Mendonça	POP	Presidente da União Nacional dos Estudantes - UNE	Mercantilismo e educação
VIIIa	16ª	29-04-87	Agostinho Castejon	POP	Padre e Presidente da Associação de Educação Católica do Brasil	O Estado e a educação
VIIIa	17ª	30-04-87	Alcides Vitor de Carvalho	POP	Diretor da Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - FETEE da Região Sul	Educação Gratuita e Integral
VIIIa	17ª	30-04-87	Wellington Teixeira Gomes	POP	Presidente da Federação Interestadual dos Trabalhadores em	Democratização da Educação

					Estabelecimentos de Ensino - FITEE	
VIIIa	17ª	30-04-87	Carlos Magno Machado	POP	Presidente do Sindicato dos Professores de MG	Condições de Trabalho dos professores
VIIIa	17ª	30-04-87	Carlos Couto de Castelo Branco	POP	Representante do Conselho Federal de Farmácia e Presidente da Associação Brasileira de Ensino Farmacêutico e Bioquímico	Ensino das Ciências Farmacêuticas
VIIIa	17ª	30-04-87	Waldemiro de Souza	POP	Presidente do Centro de Estudos Afro-Brasileiros	Influência do colonizador sobre o negro
VIIIa	17ª	30-04-87	Hélio Santos	POP	Presidente do Conselho da Comunidade Negra	Discriminação racial, os infradotados
VIIIa	17ª	30-04-87	Francisco Antônio Poli	POP	Presidente da União dos Diretores de Escolas do Magistério - UDEMO	Verbas públicas, provimento de cargo dos Diretores de escola
VIIIa	17ª	30-04-87	José Roberto Torres Machado	POP	Presidente da Federação dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino - Região Sul	Aplicação de verbas públicas
VIIIa	17ª	30-04-87	Maria de Lourdes Teodoro	PROF	Professora da UnB	Discriminação racial
VIIIa	17ª	30-04-87	Lais Aderne	POP	Representante da Comissão Pró-Federação Nacional de Arte-Educadores	Arte-Educador
VIIIa	17ª	30-04-87	Mary Yclea	POP	Presidente da Associação Nacional dos Profesores de Prática de Trabalho	Educação integral: prática de trabalho
VIIIa	17ª	30-04-87	Guntolf Van Kaick	POP	Vice-Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras	Ensino cooperativista
VIIIa	17ª	30-04-87	Ulisses Panisset	PROF	Professor e Representante da Associação Educativa Evangélica	Escolas particulares

VIIIa	19ª	05-05-87	Ligia de Paula Souza	POP	Presidente do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado de SP - SANTED	Acesso aos bens culturais, extinção da censura, criação do Conselho Nacional de Comunicação e do Conselho de Ética
VIIIa	19ª	05-05-87	Luiz Paixão	POP	Representante do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado de MG - SANTED	Censura nos meios de comunicação de massa
VIIIa	19ª	05-05-87	Eduardo Fagundes	POP	Presidente da Associação Baiana de Empresários Teatrais e Presidente da Associação Nacional dos Produtores de Artes Cênicas - ANPAC	Religião e cultura
VIIIa	19ª	05-05-87	Dalal Aschar	POP	Presidente da Fundação do Balé do RJ	A dança como expressão cultural: posição do Brasil em relação a outros países. A dança no processo de educação integral da criança
VIIIa	19ª	05-05-87	Adriana da Silva	POP	Vice-presidente da Associação dos Jovens Artistas - AJA	A arte como matéria no currículo escolar, seleção dos Secretários Municipais de Cultura por concurso público. Valorização do talento do interior do país
VIIIa	19ª	05-05-87	Otávio Augusto	POP	Presidente do Sindicato dos Artistas e Técnicos do RJ	A arte não precisa ser subvencionada pelo Estado; Novo Código de Telecomunicações
VIIIa	19ª	05-05-87	Hildebrando Pontes Neto	POP	Vice-presidente do Conselho Nacional de Direito Autoral - CNDA	Direito autoral
VIIIa	19ª	05-05-87	Priscila Freire de Carvalho	POP	Coordenadora do Sistema Nacional de Museus	Sistema Nacional de Museus
VIIIa	19ª	05-05-87	René Ariel Dotti	GOV	Secretário de Cultura do Paraná e Representante do Fórum Nacional de Secretários da Cultura	Ideias da área da cultura a serem inseridos na Constituição

VIIIa	19ª	05-05-87	Bete Mendes	ANC	Constituinte e Secretária de Cultura do Estado de SP	Dimensão da cultura na sociedade, dever do Estado com relação à cultura
VIIIa	19ª	05-05-87	Israel José Neri	POP	Representante da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB	Ensino religioso no processo educacional
VIIIa	19ª	05-05-87	Antônio Augusto Arantes	GOV	Secretário Municipal de Cultura de Campinas - SP e Representante da Associação Brasileira de Antropologia - ABA	A cultura como parte integrante da ordem social
VIIIa	19ª	05-05-87	Sandro Ramos de Lima	POP	Vice-presidente da Confederação Nacional do Teatro Amador - CONFENATA	Liberdade de expressão, democratização dos meios de comunicação de massa, o Estado e a produção cultural.
VIIIa	19ª	05-05-87	Luíza Barreto Leite	POP	Atriz, Diretora de teatro, escritora e jornalista	O trabalho de pesquisa dos amadores; educação artística nas escolas em todos os graus
VIIIa	20ª	06-05-87	Fábio Magalhães	POP	Representante da Funarte e Embrafilme	Patrimônio histórico e artístico nacional
VIIIa	20ª	06-05-87	Gustavo Dahl	POP	Representante do CONCINE - Conselho Nacional de Cinema	Cinema - indústria cultural
VIIIa	20ª	06-05-87	Carlos Pereira de Miranda	POP	Representante do Instituto Nacional de Artes Cênicas - INACEN	Liberdade de expressão
VIIIa	20ª	06-05-87	]Valda de Andrade Antunes	POP	Representante do Instituto Nacional do Livro	Política Nacional do Livro
VIIIa	20ª	06-05-87	Elizabeth M. Ramos de Carvalho	POP	Presidente da Federação Brasileira de Associação de Bibliotecários	A biblioteca como centro de informações e de cultura
VIIIa	20ª	06-05-87	Geraldo Bentes	POP	Presidente do Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação	Preservação e direito à cultura

					Profissional de Brasília - SENALBA-DF	
VIIIa	21ª	07-05-87	Roberto Pasqua	POP	Presidente da Associação Brasileira de clubes de Futebol	Autonomia às entidades esportivas sobre sua organização e funcionamento
VIIIa	21ª	07-05-87	Manoel Esperidião Pereira	POP	Representante do Conselho Administrativo do Fundo de Assistência ao Atleta Profissional - FAAP	
VIIIa	21ª	07-05-87	Cleber Soares do Amaral	POP	Representante do Conselho Administrativo do Fundo de Assistência ao Atleta Profissional	Autonomia às entidades esportivas sobre sua organização e funcionamento
VIIIa	21ª	07-05-87	Alberto Jesus Afonso	POP	Presidente da Associação Brasileira de Cronistas Esportivos - ABRACE	O fim das discriminações no desporto
VIIIa	21ª	07-05-87	Carlos Henrique de Carvalho Saraiva	POP	Presidente do Superior Tribunal de Justiça Desportiva	Foros Administrativos e Normativos do CND - Justiça desportiva
VIIIa	21ª	07-05-87	Júlio César	GOV	Representante da Secretaria de Educação Física e Desportos do Ministério da Educação	Educação física e esporte - meio de desenvolvimento de integração social e formação da cidadania
VIIIa	21ª	07-05-87	Ronaldo Monte Rosa	POP	Representante da Associação Brasileira de Agências de Viagem - ABAV	Turismo
VIIIa	21ª	07-05-87	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	POP	Representante da Organização Nacional das Entidades de Deficientes Físicos - ONEDEF	Educação, cultura e esporte e os portadores de deficiência
VIIIa	21ª	07-05-87	Ricardo de Godoy Jaguaribe	GOV	Secretário Executivo do Conselho Nacional de Turismo	Turismo - desenvolvimento econômico e social do país
VIIIa	22ª	08-05-87	Sérgio Lacerda	POP	Presidente do Sindicato Nacional dos Editores de Livros	A liberdade editorial
VIIIa	22ª	08-05-87	José Osório Naves	POP	Presidente da Associação Brasileira de Jornalistas e Escritores de Turismo - ABRAJET	Turismo

VIIIa	22ª	08-05-87	Lourenço ângelo Mazzuca	POP	Presidente em exercício da Associação Brasileira das Empresas Organizadoras de Congressos e Convenções - ABEOCC	Congressos e Convenções - turismo
VIIIa	22ª	08-05-87	João Dória Júnior	POP	Presidente da Empresa Brasileira de Turismo - Embratur	Indústria turística brasileira
VIIIa	22ª	08-05-87	João Bosco da Silva	GOV	Vereador e Representante da Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM	Reforma educacional
VIIIa	22ª	08-05-87	Firno Trindade	POP	Diretor da Federação Rio-Grandense das Ações Comunitárias e de Base	Esporte amador
VIIIa	22ª	08-05-87	Vital Didonet	POP	Coordenador da Comissão Nacional Criança e Cosntituinte	Educação e assistência às crianças de zero a seis anos
VIIIa	22ª	08-05-87	Flávio Dias Patrício	POP	Presidente do Conselho Nacional de Turismo Estudantil e Juvenil - CONIJ	Turismo estudantil e juvenil
VIIIa	22ª	08-05-87	Fernando Conceição	POP	Coordenador do Movimento de Defesa dos Favelados e Comunidades Carentes	Assistência à educação popular
VIIIa	22ª	08-05-87	Osmarino Amâncio Rodrigues	POP	Secretário Nacional do Conselho de Seringueiros	Política de desenvolvimento para a Amazônia - direito dos seringueiros
VIIIa	24ª	15-05-87	Celso Furtado	GOV	Ministro da Cultura	Importância da preservação do patrimônio e da memória cultural. Estímulo à reconhecida criatividade de nosso povo. Defesa da identidade cultural do país. Democratização do acesso aos valores culturais.
VIIIa	25ª	13-05-87	Jorge Konder Bornhausen	GOV	Ministro de Estado da Educação	Ações do MEC. O problema do orçamento do MEC.

VIIIa	30ª	18-05-87	Paulo Freire	POP	Professor	Revisão das escolas normais, alfabetização de adultos
VIIIa	30ª	18-05-87	Moacir Gadotti	POP	Professor	Escola pública
VIIIa	32ª	20-05-87	Justino Alves Pereira	POP	Diretor da Unesco na América Latina e Caribe	Democratização da educação na América Latina e no Caribe, Cooperação da Unesco.
VIIIb	4ª	22-04-87	Antôni Octaviano	POP	Representante da Federação Nacional dos Engenheiros	Ciência e tecnologia
VIIIb	4ª	22-04-87	Ivan da Costa Marques	POP	Presidente da COBRA - Computadores de Sistemas Brasileiros	A política nacional de informática
VIIIb	4ª	22-04-87	José Albertino Rodrigues	POP	vice-presidente da SBPC	Ciência e tecnologia
VIIIb	5ª	23-04-87	Atilano de Oms Sobrino	POP	Vice-presidente da Associação Brasileira das Indústrias Eletro-eletrônicas - ABINEE	Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia do país
VIIIb	5ª	23-04-87	Antônio Mesquita	POP	Presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Computadores e Periféricos - ABICOMP	A indústria da informática
VIIIb	5ª	23-04-87	Eduardo José Pereira Coelho	POP	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB	Ciência e tecnologia
VIIIb	6ª	28-04-87	José Antônio do Nascimento Brito	POP	Representante da Associação Nacional dos Jornais - ANJ	Liberdade de informação e expressão
VIIIb	6ª	28-04-87	Armando Sobral Rollemberg	POP	Presidente da Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais - FENAJ	Democracia no setor de comunicações
VIIIb	6ª	28-04-87	Roberto Civita	POP	Presidente da Associação Nacional de Editores de Revistas - ANER	Liberdade de manifestação do pensamento e a liberdade de imprensa
VIIIb	7ª Ext.	28-04-87	Laumar Melo Vasconcelos	GOV	Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	Serviços postais brasileiros

VIIIb	7ª Ext.	28-04-87	Almir Vieira Dias	GOV	Presidente da Telecomunicações Brasileiras S.A - Telebrás	O setor de telecomunicações no país - Telebrás
VIIIb	7ª Ext.	28-04-87	Antônio Martins de Vasconcelos	GOV	Presidente da Empresa Brasileira de Radiodifusão - RADIOBRÁS	Radiobrás
VIIIb	7ª Ext.	28-04-87	Lourenço Chehab	GOV	Secretário de Radiodifusão	Política de concessões nos meios de comunicação
VIIIb	8ª	29-04-87	Antônio M. Taumaturgo	POP	Presidente da FNR - Federação Nacional dos Radialistas	Problemas na área da radiodifusão
VIIIb	8ª	29-04-87	Fernando Ernesto Corrêa	POP	Vice-presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT	Problemas na área da radiodifusão
VIIIb	8ª	29-04-87	Maria da Rosa Milan	POP	Representante da Associação dos Profissionais de Processamento de Dados	Movimento Brasil Informática
VIIIb	9ª Ext.	29-04-87	Clodowaldo Pavan	GOV	Representante do CNPq	Atuação do CNPq
VIIIb	9ª Ext.	29-04-87	Fábio Celso Guimarães	GOV	Presidente da FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos	Atuação da Finep
VIIIb	9ª Ext.	29-04-87	Marco Antônio Raupp	GOV	Representante do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE	Atuação do INPE
VIIIb	10ª	30-04-87	Herbert Otto Roger Schubart	GOV	Presidente do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - INPA	Desenvolvimento científico da Região Amazônica
VIIIb	10ª	30-04-87	Paulo Roberto Krahe	GOV	Presidente do Instituto Nacional de Tecnologia - INT	Pesquisas Tecnológicas
VIIIb	10ª	30-04-87	José Ezil Veiga da Rocha	GOV	Secretário Especial de Informática	Política Nacional de Informática
VIIIb	10ª	30-04-87	Renato Archer	GOV	Ministro da Ciência e Tecnologia	Ciência e tecnologia

VIIIb	10ª	30-04-87	Guilhermino Cunha	POP	Reverendo e Representante da Associação Brasileira de Comunicadores Cristãos	Imoralidade nos meios de comunicação de massa
VIIIb	10ª	30-04-87	Nilson do Amaral Fanini	POP	Pastor e Representante da Ordem dos Ministros Evangélicos do Brasil	Reflexão doutrinária filosófica da comunicação
VIIIb	11ª	05-05-87	Eloir Schenkel	POP	Representante da Federação Nacional dos Farmacêuticos - FENAFAP	Ciências Farmacêuticas
VIIIb	11ª	05-05-87	Sara Mariany Kanter	POP	Representante da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais - ALANAC	Indústria farmacêutica privada
VIIIb	11ª	05-05-87	Brunho Cunha	POP	Representante do Conselho Federal de Farmácia - CFF	Política farmacêutica
VIIIb	11ª	05-05-87	Marta Nóbrega MArtinez	POP	Presidente da Central de Medicamentos - CEME	Os caminhos da autonomia - indústria de medicamentos
VIIIb	11ª	05-05-87	Antônio Sérgio da Silva Arouca	GOV	Presidente da Fiocruz	Sistema de saúde
VIIIb	11ª	05-05-87	Ormuz Freitas Rivaldo	GOV	Representante da Embrapa	Atuação da Embrapa
VIIIb	12ª	06-05-87	Ezequiel Pinto	POP	Representante da Associação dos Profissionais de Processamento de Dados	Democratização do uso da informática
VIIIb	12ª	06-05-87	Egydio Bianchi	POP	Representante da União Brasileira de Informática Pública	Política Nacional de Informática
VIIIb	12ª	06-05-87	Otávio Augusto	POP	Representante do Sindicato dos Artistas e Técnicos do RJ	Importância da área de telecomunicação no Brasil e na área cinematográfica brasileira
VIIIb	12ª	06-05-87	Luiz Etevaldo Siqueira	POP	Jornalista e Representante da Revisão Nacional da Telemática	Sistema de telecomunicações

VIIIb	12ª	06-05-87	Josué Souto Maior Mussalém	POP	Representante da Sociedade dos Usuários de Computadores e Equipamentos Subsidiários - SUCESU	Política Nacional de Informática - reserva de mercado
VIIIb	12ª	06-05-87	Paulo Eduardo Gomes	POP	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações	Visão básica do trabalhador do setor de telecomunicações
VIIIc	4ª	21-04-87	Comba Marques Porto	POP	Representante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Natureza da sociedade conjugal
VIIIc	5ª	22-04-87	Daniel Barbato	POP	Representante do Movimento Pró-Vida de Brasília	Planejamento familiar
VIIIc	5ª	22-04-87	Geraldo Hideu Osani	POP	Representante do Movimento Pró-Vida de Brasília	Aborto
VIIIc	6ª	23-04-87	João Evangelista dos Santos	POP	Médico e representante da Academia Fluminense de Medicina	Planejamento familiar
VIIIc	6ª	23-04-87	Dernival da Silva Brandão	POP	Médico e Representante da CNBB	Planejamento natural da família
VIIIc	9ª	29-04-87	Daniel Barbato	POP	Representante do Movimento Pró-Vida de Brasília	Assistência materno-infantil
VIIIc	9ª	29-04-87	Eleonora Menecutti Oliveira	PROF	Professora da UFPB, membro do coletivo Feminista de Sexualidade e Saúde de SP e Representante do Movimento de Mulheres	Proteção à gestante, à mãe e à família
VIIIc	9ª	29-04-87	Marília Largura	PROF	Professora da UnB	Direito à vida
VIIIc	9ª	29-04-87	Ana Lieser Toler	PROF	Professora da AEUDF	Contracepção
VIIIc	9ª	29-04-87	Carmem Maria Souto	POP	Historiadora	Contracepção
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Ary Lopes Ferreira	POP	Representante da Associação dos Dirigentes de Obras e Menores do ES e da Campanha do Bem-Estar do Menor	Questão social do menor, da família do menor e da criança, trabalho do menor

VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Magalhães	POP	Representante do Movimento dos Idosos e Representante da Associação dos Aposentados do ES	Direitos dos aposentados e pensionistas do Brasil, salário do fundo rural
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Sônia Deorce	POP	Comissão Estadual dos Meninos e Meninas de Rua e Representante do Movimento Estadual Criança e Constituinte - ES	Criança, saúde e educação
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Luiz Augusto	POP	Associação Capixaba de Pessoas com Deficiência - ES	A problemática do deficiente
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Lourival Lopes Cunha	POP	Representante do Movimento do Bairro de Canaã, Vitória-ES	Piso salarial para aposentados; passe livre para ônibus; reajuste salarial na cesta básica; banco do livro
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Maria ângela Varela Cabral	POP	Pastoral do Menor da Arquidiocese de Vitória - ES	Marginalização do menor
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Luciano Nasser Rezende	POP	Comissão Municipal Pró-Criança da Prefeitura de Vitória-ES	Resgate dos direitos da cidadania dos meninos e meninas de rua
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Aloísio Kroeling	POP	Movimento Comunitário de Vila Velha-ES	
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Afonso Pastore	POP	Padre e Representante da Pastoral do Menor	Aborto; dissolução da sociedade conjugal
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Margarida Maria Bizoto	POP	Presidente do Centro da Integração da Mulher-ES	Idoso, menor, aborto
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Roberto Mariano	POP	Professor, advogado e membro da Associação de ex-Alunos internos do ES	Problema social do menor, proteção do Estado
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	João Pereira Neto	POP	Associação dos Moradores de Morada de Vila Betânia, Viana-ES	Escolas agrícolas para o menor
VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Manoel da Silva	POP	Presidente da Comissão dos Agricultores Sem-Terra de Pinheiros-ES	Reforma Agrícola

VIIIc	10ª Ext.	30-04-87	Marcelo Siano	POP	Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória-ES	Direitos Humanos
VIIIc	11ª	04-05-87	Alda Marco Antônio	POP	Representante da Secretaria do Menor de SP	Direitos e deveres do menor
VIIIc	11ª	04-05-87	Ana Maria Wilhein	POP	Representante da Coordenação da Comissão da Creche do CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Direito das crianças de zero a seis anos
VIIIc	11ª	04-05-87	Fúlvia Rosemberg	POP	Representante da Fundação Carlos Chagas	Direito das crianças de zero a seis anos
VIIIc	11ª	04-05-87	Antônio José Mendes Faria	GOV	Prefeito de São José dos Campos -SP	Programa de menores de São José dos Campos
VIIIc	11ª	04-05-87	Ivanir dos Santos	POP	Representante da Associação dos ex-Alunos da Funabem	Questão do menor
VIIIc	12ª	05-05-87	Marcos Vinicius Rodrigues Vilaça	POP	Presidente da LBA	Direitos e deveres do menor
VIIIc	12ª	05-05-87	Mariana Bandeira	POP	Presidente da Funabem	Problema do menor
VIIIc	12ª	05-05-87	Bruno Sechi	POP	Coordenador do Movimento de Meninos e Meninas de Rua	Movimento de Meninos e Meninas de Rua
VIIIc	12ª	05-05-87	Luzimar Alvino Sombra	POP	Menor, moradora do Gama-DF	Violência da cidade satélite do Gama
VIIIc	12ª	05-05-87	Argemiro	POP	Menor, representante da cidade de Goiânia	Situação precária do problema escolar de Goiânia
VIIIc	12ª	05-05-87	Orlando	POP	Menor, representante da cidade de Goiânia	Situação da moradia em Goiânia
VIIIc	12ª	05-05-87	Bárbara Estela de Figueiredo	POP	Representante da Embaixada da Paz	Tratado perpétuo de paz entre o Brasil e as suas crianças que estão na miséria
VIIIc	12ª	05-05-87	André Luiz de Jesus	POP	Menor, representante da Pastoral do Menor de Duque de Caxias - RJ	
VIIIc	12ª	05-05-87	Vaimer	POP	Representante do Movimento de Meninos e Meninas de Rusa, Caxias - RJ	Meninos de rua

VIIIc	12ª	05-05-87	Carmen Craidy	POP	Representante do Movimento Criança e Constituinte	Questão da criança e dos jovens brasileiros
VIIIc	12ª	05-05-87	Yolanda Heloísa de Souza	POP	Assistente social	Reflexões sobre a problemática da criança brasileira
VIIIc	12ª	05-05-87	Maria do Rosário Cintra	POP	Representante da CNBB e da Pastoral do Menor	Questão da criança e dos jovens brasileiros
VIIIc	12ª	05-05-87	Alcino Machado Pinheiro	POP	Presidente do Conselho Nacional das Aldeias SOS	Sistema de casas-lares
VIIIc	13ª	06-05-87	Luciano Mendes de Almeida	POP	Presidente da CNBB	Sistema de adoção
VIIIc	13ª	06-05-87	José Mendo Mizael de Souza	POP	Representante da Escola de Pais do Brasil	Escola de Pais no Brasil
VIIIc	13ª	06-05-87	Eiji Murakami	POP	Representante da Seicho-no-ie	Instituto da adoção
VIIIc	13ª	06-05-87	Jandira de Castro	POP	Representante da Seicho-no-ie do Brasil	Direito à vida - adoção
VIIIc	14ª	07-05-87	Maria Leda de Resende Dantas	GOV	Assessora do Ministério da Cultura	Direitos do idoso
VIIIc	14ª	07-05-87	Lourdes Cunha	POP	Presidente da Casa do Candango	Assistência ao idoso - dignidade e liberdade
VIIIc	14ª	07-05-87	Luciana Caetano Ribeiro	POP	Representante do Grupo Comunitário do Gama	Grupo Comunitário de Idosos
VIIIc	14ª	07-05-87	Jorge Cauhy Júnior	POP	Representante do Centro Espírita Sebastião, o Mártir, e Presidente do Lar do Velhos Maria de Madalena	Proteção ao idoso
VIIIc	14ª	07-05-87	Ana Helena Freire de Magalhães Campos	POP	Assessora do Grupo dos Mais Vividos (SESC)	Políticas públicas e envelhecimento populacional
VIIIc	14ª	07-05-87	Carmelinda Pereira Fonseca	POP	Representante do Grupo dos Mais Vividos (SESC-Brasília)	Encontro Nacional de Idosos
VIIIc	14ª	07-05-87	Paulo Roberto de Guimarães Moreira	POP	Representante da ONEDF - Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos	Idoso deficiente - discriminação

VIIIc	14ª	07-05-87	Geraldo Borges da Silva	POP	Pastor	O idoso nos meios de comunicação
VIIIc	14ª	07-05-87	Íris Berlinck da Silva	POP	Diretora da Coordenação de Apoio Parlamentar da CD e Representante do Grupo Experientes da Vida	Imagem do idoso nos meios de comunicação, programa para idosos
VIIIc	14ª	07-05-87	Maria da Costa Mena Barreto	POP	Representante do Grupo dos Mais Vividos	Restauração da família
VIIIc	14ª	07-05-87	Carneiro	POP	Representante da Associação dos Veteranos Brasileiros	Veteranidade - Projeto "Neném"