

CONVÊNIO ACADÊMICO



CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA



Pesquisa “Memória da Constituinte (1987-1988)”

Depoimento

CELINA SOUZA

EQUIPE DE PESQUISA

Antônio Sérgio Rocha (DCS/Unifesp) - coordenador/editor

Daniel Menezes (Direito/Mackenzie) – coordenador adjunto

Andrei Koerner (DCP/Unicamp)

Ademar Seabra da Cruz Junior (MRE/Itamaraty)

Bernardo Ferreira (DCS/UERJ)

Cicero Araujo (DCP/USP)

Eduardo Noronha (DCS/UFSCar)

Jefferson Goulart (DCH/UNESP)

Celina Maria de Souza é bacharel em Direito (UFBA, 1971), Mestre em Administração Pública pela FGV (1980) e PhD em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science (1995). É professora aposentada da UFBA, pesquisadora do CNPq e autora de artigos e capítulos de livros no Brasil e exterior. Foi também Pesquisadora Visitante do Departamento de Ciência Política da USP (2001-2003) e Distinguished International Scholar na University of Pennsylvania (2007). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: federalismo, federalismo fiscal, descentralização, governos subnacionais e políticas públicas. Atualmente, é Pesquisadora Associada do CRH da UFBA e Professora Visitante da UNIRIO.

Constituinte: Federalismo em tempos de crise

Quando estudamos o processo constituinte de 1987-1988, é preciso destacar, inicialmente, o contexto internacional em que ocorre: creio que a experiência brasileira faz parte da chamada terceira onda de democratização. Essas ondas geraram, de modo geral, processos constituintes no século XX, e há alguns eventos marcantes nisso. Saíram novas Constituições ao final da Segunda Guerra Mundial, na transição política de fins dos anos 1980 nos países da América Latina e no sul da Europa, nos países africanos após o período colonial e no Leste Europeu após a queda do Muro de Berlim. Também na Índia, no fim do século XX, e na África do Sul, igualmente como consequência de processos políticos e de mudanças sociais profundas. O interessante é que essa onda não ocorreu apenas em países que estavam passando por mudanças políticas e sociais. Também países como a Bélgica, Holanda, Canadá, Suíça e Suécia refizeram suas Constituições nessa fase. A Itália igualmente passou por uma profunda mudança constitucional. E agora, já no século XXI, tivemos a onda de novas Constituições em alguns dos países da América Latina.

No aspecto que nos interessa mais de perto, o federalismo, ou o semifederalismo, foi adotado ou fortalecido em muitos desses países. Mesmo onde não foram adotados o federalismo ou o modelo semifederal, a descentralização para as esferas subnacionais foi a grande marca dessas ondas democratizantes do final de século XX e início do século XXI.

FEDERALISMO E A CF 88

A análise que fiz do processo decisório durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) brasileira, focada nas mudanças na Federação e na decisão de descentralizar poder político e financeiro para as esferas subnacionais, uma pergunta preliminar se impôs: *Por que estudar o federalismo na Constituição de 1988?* Em teoria, uma das principais atribuições de uma Constituinte é desenhar o equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo, e aqui estou citando Jon Elster.¹ No entanto, em países federais, não apenas a tensão entre poderes tem que ser enfrentada em uma Constituinte, mas também a relação entre os níveis de governo. A construção ou reconstrução de um sistema federal, voltada para a divisão de poder político e tributário sem promover desequilíbrio entre os entes federados, é uma tarefa intrinsecamente contraditória, que pode gerar conflitos e tensões.

Como sabemos, a Constituição de 1988 desenhou não só uma nova ordem institucional mas também uma ordem federativa que, sob alguns aspectos, é distinta da anterior, embora similar em outros pontos. Penso que a ANC foi marcada por tensões, por consensos e dissensos, mas seus processos e resultados se deram muito em função dos temas tratados em cada etapa.

Todo o processo constituinte teve como objetivo legitimar a democracia. Do modelo participativo, em que tomaram parte povo e sociedade civil, resultou uma engenharia constitucional sobre a qual há poucas dúvidas de que foi consorciativa,² em que prevaleceu a busca do consenso e a incorporação das

demandas das minorias, incluindo a decisão de se deixar para o futuro questões que não puderam ser pactuadas naquele momento. A outra estratégia, também com marcas consensuais, foi a da descentralização, com a participação principalmente de prefeitos e governadores, incorporando, em larga medida, as demandas das esferas subnacionais e moldando um novo federalismo.

Para construir essa nova ordem constitucional e federativa, os constituintes de 1987-88 optaram por duas vias. A primeira consistiu na abertura à participação popular e societal. A segunda pode ser identificada no compromisso com a descentralização tributária para Estados e municípios. Nessa segunda estratégia, não houve participação popular, e a sociedade civil teve papel pouco importante nessa temática. Meu argumento é que todas as decisões da ANC sobre o federalismo e a descentralização foram tomadas por uns poucos partidos políticos (PMDB e PFL), por grupos de interesse, por governadores, prefeitos, servidores públicos e empresários, principalmente aqueles ligados ao sistema “S” — Sesc, Sesi e Senai.³

Esse novo federalismo se tornou uma das principais bases da democracia reconstruída em 1988. A ênfase na estratégia de construção de consenso e na rejeição ao confronto tem, obviamente, como uma de suas consequências o aumento do número de atores constituintes importantes no processo decisório. Isso, aliado ao formato descentralizado do processo constituinte, claramente intensificou conflitos e clivagens, ainda que contribuísse também para fortalecer o objetivo de legitimar a restauração da democracia.

É nesse cenário que a descentralização político-financeira fincou suas bases e o federalismo se deslocou do centro, contrariamente a tudo que havia até então. Essa tendência irá prevalecer mais ou menos até 1994, quando diversas emendas constitucionais passam a restringir a liberdade de gasto e as receitas das esferas subnacionais. Não se trata de restrição à sua autonomia política e administrativa mas de contenção à liberdade de gasto por parte delas. Após a chamada

estabilização monetária, as emendas constitucionais passam a recompor as bases tributárias e de receitas da União, em detrimento de Estados e municípios.

O ANTIMODELO DE FEDERALISMO

Se a Constituinte foi bem-sucedida para legitimar essa reconstrução democrática, ocorre que, no momento em que a nova Carta Política estava sendo desenhada, o Brasil enfrentava inúmeras questões não resolvidas que requeriam políticas nacionais. Este é o grande paradoxo a ser enfrentado quando discutimos questões do federalismo e da descentralização. E a pergunta é: *Por que os constituintes decidiram descentralizar poder político e financeiro e impor restrições financeiras ao governo federal num momento em que, reconhecidamente, a agenda de problemas nacionais era bastante grande?*

Vou me reportar aos dados empíricos para tentar explicar os mecanismos de elaboração da Constituição tanto no processo quanto na substância, de modo a tentarmos entender duas coisas: (1) o paradoxo de por que um país com uma agenda congestionada de problemas que, em princípio, só podiam ser encaminhadas a partir de políticas nacionais, decide descentralizar poder político e financeiro; e (2) os conflitos, as alianças, tensões e os consensos, as idas e vindas do processo constituinte em relação ao federalismo. Consegue-se colocar uma proposta na comissão tal, na subcomissão tal, lá adiante se retira ou se rejeita a proposta, depois se começa a renegociar e a proposta entra de novo na pauta. O mesmo aconteceu na Comissão de Sistematização, e, do mesmo jeito, tudo que tinha sido derrubado é reapresentado e começa tudo de novo. Enfim, no caso do federalismo, foi um processo marcado por idas e vindas.

Vou tentar desenvolver dois argumentos. O primeiro é que a decisão de descentralizar poder político e financeiro gerou um federalismo restritivo do centro do ponto de vista financeiro, mas não no ponto de vista da produção normativa. Essa decisão foi marcada por muitos conflitos e tensões nos

bastidores mas também pelo consenso a favor da adoção de um antimodelo, qual seja, o rompimento com a centralização tributária do regime anterior. No entanto, e diferentemente de outros temas, aqui acredito que não podem ser aplicados nem os conceitos de “povo” e “sociedade civil”, utilizados por Cicero Araújo,⁴ nem a visão de Adriano Pilatti⁵ sobre o alto grau de dissenso dos constituintes com base na polarização ideológica entre direita e esquerda. No caso do federalismo, houve um consenso entre os dois principais partidos, PMDB e PFL, e entre os atores envolvidos de que seria adotado um antimodelo. Ou seja, o mais diferente possível da centralização anterior, mesmo que, olhando retrospectivamente, se encontrem vestígios dos velhos modelos.

O segundo argumento é que, ao desenharem uma Constituição que refletia fortemente a agenda da redemocratização, os constituintes brasileiros desataram as mãos – novamente, uma expressão de Jon Elster – dos futuros parlamentares e dos Executivos, de modo a facilitar todas as regras sobre mudanças constitucionais e a permitir que alterações e adaptações fossem feitas em questões que não fossem passíveis de negociação naquele determinado momento. Mas, do ponto de vista do federalismo, essas questões afetaram apenas uma grande área, a das políticas públicas, especialmente nas dimensões da política fiscal e da política social. E o segundo grande tema que foi objeto de reformulações pode ser identificado no modelo macroeconômico, pois a Constituição não enfrentou a agenda da desestatização.

Do ponto de vista cronológico, os principais eventos pré-constituintes relativos ao federalismo foram os seguintes:

(a) primeiro, e surpreendentemente: em 1979, o Congresso Nacional aprovou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), sob a liderança de Orestes Quécia, absolutamente contra a vontade do governo militar. O título da CPI era “Investigar as Causas do Empobrecimento dos Estados e Municípios”. O relatório final da CPI responsabilizava o governo federal por uma tirania fiscal e

denunciava a falência de Estados e municípios, remetendo tais consequências para a ordem social. O relatório concluía que a centralização financeira afetava a autonomia dos Estados, mas ainda mais a dos municípios. O interessante é que todos os dados empíricos demonstravam que, se as duas esferas — Estados e municípios — foram afetadas pela centralização tributária do regime militar, os municípios perderam muito menos que os Estados, e, a partir de um determinado momento, começaram até a ganhar. Os Estados, sim, sempre foram grandes perdedores do ponto de vista de receita, e até mesmo do ponto de vista político: os Estados não tinham governadores eleitos pelo voto popular, enquanto que nem todos os municípios tinham prefeitos eleitos indiretamente;

(b) em 1983, é aprovada a Emenda Passos Porto,⁶ que aumentou as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

(c) em agosto de 1984, houve o chamado *Manifesto à Nação*,⁷ assinado pelo PFL e pelo PMDB e conduzido e acertado por Tancredo e Ulysses. Um dos compromissos do *Manifesto* era fortalecer a federação e promover a efetiva autonomia política e financeira de estados e municípios, assim como uma reforma fiscal para diminuir desigualdades regionais e individuais;

(d) Em 1985, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Airton Sandoval,⁸ que aumentava as receitas municipais. O interessante é que, nesse momento, começam a ficar mais claros alguns confrontos do Congresso Nacional com o Governo Sarney. O percentual dessa emenda já tinha sido negociado com o Executivo quando o Congresso Nacional votou e aprovou um percentual maior do que havia sido pactuado. Considero esse um ponto importante para mostrar o crescimento da força dos prefeitos *vis-à-vis* a força dos governadores no decorrer da ANC. Paradoxalmente, se imaginava que os governadores seriam os grandes líderes na Constituinte, dado o papel que tiveram no movimento das

Diretas-Já, inclusive por terem sido eleitos diretamente, o que não havia ocorrido com Sarney;

(e) Em 1986, a Comissão Afonso Arinos,⁹ um compromisso de Tancredo honrado por Sarney, foi constituída. No que se refere ao federalismo, a Comissão propôs o aumento da autonomia tributária dos Estados, mas não inseria os municípios como entes da federação, como depois viria a acontecer. No entanto, a Comissão Arinos lhes dava autonomia política e financeira, ou seja, o mesmo *status* constitucional que as precedentes Constituições brasileiras sempre deram aos municípios. Em relação ao federalismo, o Anteprojeto Arinos fortalecia financeiramente mais o Estado que o município, o que não se confirmou com os resultados da Constituição. Ressalte-se que esse Anteprojeto não diminuía tanto assim os recursos do governo federal. Pessoalmente, fui “lobista” na Assembleia Nacional Constituinte, para se criar um *status* intermediário de autonomia política e financeira para as regiões metropolitanas. A Comissão Arinos incorporou esse *status* jurídico próprio para as regiões metropolitanas, coisa que foi absolutamente descartada na Constituinte.

A CONVOCATÓRIA DA CONSTITUINTE

Em junho de 1985, Sarney enviou ao Congresso mensagem convocando a ANC. Entre os pontos dessa convocatória, declarava-se que a Constituinte não teria restrição sobre nenhum tema, inclusive sobre a manutenção da República e do sistema federativo. Note-se que mudar esses sistemas tinha sido proibido na Mensagem da Constituinte de 1946, vedando que a Constituição mudasse o sistema federal e o sistema republicano, que deveriam permanecer intactos. Não foi o que aconteceu em 1987-88.

No que se refere ao processo e substância da ANC relativamente ao federalismo, a base da construção que faço é aquele de Jon Elster, que levanta essas questões para discutir se uma Constituinte foi ou não democrática. Tentei

adaptar esse modelo analítico para procurar entender as decisões que afetavam a Federação:

- a primeira questão é sobre como foi convocada a Constituinte;
- a segunda se refere a como foram reguladas as suas normas internas;
- a terceira diz respeito ao papel dos interesses individuais e coletivos na elaboração da Constituição;
- e a quarta questão se refere à importância das forças extraconstitucionais no desenho do texto constitucional.

Sobre a convocatória, vou tocar apenas na questão do federalismo. Como sabemos, o PMDB e o PFL tinham, conjuntamente, mais de 2/3 dos membros da ANC. Isso poderia levar a pensar que a elaboração da Constituição seria uma tarefa relativamente fácil, pela presença marcante e majoritária desses dois partidos. Na verdade, não ocorreu assim, e, no, final, muitos partidos progressistas e com bancadas menores conseguiram aprovar as suas demandas. Mas, do ponto de vista do federalismo, de fato o PFL e o PMDB foram os atores que desenharam o novo modelo.

Ainda em relação aos constituintes, um dado importante é que mais da metade dos parlamentares (54%) tinha experiência política anterior — tendo atuado como vereadores, prefeitos, deputados estaduais ou governadores. Isso mostra que já havia uma ligação, próxima assim como recente, dos constituintes com as esferas subnacionais.

Sobre as regras de funcionamento, o que nos interessa é a decisão de que a elaboração da Constituição se daria num processo de baixo para cima, com 24 Subcomissões, que em seguida se transformariam em 8 Comissões Temáticas e que depois formariam uma Comissão de Sistematização. Finalmente, haveria votação em Plenário, com duas rodadas de votações nominais. Apesar dessa

construção de baixo para cima, não houve, nos temas do federalismo, nenhum grande envolvimento nem do povo, que mandou suas manifestações pelo correio, nem da sociedade civil, que fez as chamadas emendas populares. No entanto, a emenda popular que teve o maior número de assinaturas aquela apresentada para a manutenção do esquema tributário o sistema “S”, mantendo as garantias do empresariado: os impostos são pagos, mas não vão para os cofres públicos; os recursos ficam para o *Sistema S*,¹⁰ que os administra. Esse foi um debate muito intenso. É interessante notar que os temas que foram discutidos, mas não resolvidos naquela época, hoje retornam. A questão do funcionamento do *Sistema S* está de volta: não é transparente e ninguém sabe o que se está fazendo. Mas os empresários foram bem agressivos, e a emenda popular deles foi aprovada.

Nas Subcomissões, as demandas e os interesses dos relatores prevaleceram sobre as negociações e os acordos, que só eram feitos quando mudanças muito sensíveis eram propostas. Mas isso não significa que negociações e acordos não eram feitos no decorrer do processo, e sim que elas só ocorriam quando havia uma questão bastante sensível na mesa. Por exemplo, a criação de novos Estados foi um tema acalorado na ANC, embora a mídia tenha lhe dado pouca importância, comparativamente a outros temas.

RELATORES E SUBCOMISSÕES

Nas questões sobre o federalismo e a descentralização, os relatores foram os principais atores da Constituinte na fase das Comissões Temáticas e suas Subcomissões. Todas as comissões e subcomissões relacionadas ao federalismo tiveram relatores ou presidentes do PFL ou do PMDB. Foram quatro as Subcomissões lidaram diretamente com esses temas. A primeira foi a Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios.

Em tal Subcomissão,¹¹ três dos quatro membros foram eleitos pelo Distrito Federal (DF) — o que já sinalizava o que seria a grande prioridade dessa subcomissão: conseguir a independência política e autonomia financeira de Brasília, e esses eram compromissos que estavam assumidos no *Manifesto à Nação* da Aliança Democrática. Essa Subcomissão tinha a responsabilidade de decidir sobre a jurisdição e os poderes da União. Mas ela se concentrou realmente em conseguir dinheiro e autonomia política para o DF.¹² Isso transparece tanto na entrevista que fiz com o relator, deputado Sigmaringa Seixas (PMDB-DF), como nos relatórios que ele elaborou. Essa Subcomissão também tinha de tratar das competências da União, e então Sigmaringa aumentou bastante o número de competências privativas da União e as atribuições comuns a Estados e municípios. O argumento que ele usou, e que cito aqui literalmente, é o seguinte: “A longa prática do federalismo centralizado não pode ser eliminada da noite para o dia”. Por causa disso, ele propôs a expansão tanto das competências concorrentes quanto das competências privativas da União.

A outra Subcomissão que tratou do federalismo foi a de Municípios e Regiões.¹³ Essa foi uma Subcomissão em que houve a participação maciça de prefeitos e técnicos: foi uma subcomissão totalmente suscetível aos interesses da descentralização para os municípios. O IBAM,¹⁴ por exemplo, ficou o tempo todo dando assessoria. Essa Subcomissão incluiu o município como parte integrante da federação e depois propôs uma lista de 14 serviços que seriam de competências dos municípios, com o argumento de que assim o cidadão saberia de quem cobrar o serviço público. Depois, fez uma coisa que não tinha nada a ver com sua competência: colocou no relatório da Subcomissão toda uma parte tributária — logicamente, aumentando os recursos dos municípios, e não dos Estados, já que era uma Subcomissão dos municípios e regiões. Mas a grande luta dessa Comissão, feita por meio de um *lobby* fortíssimo, foi com a Zona

Franca de Manaus, para lhe assegurar isenção fiscal na Constituição. E de fato conseguiram: colocaram um tratamento tributário especial para a Zona Franca de Manaus por 25 anos.

NOVOS ESTADOS-MEMBROS

A terceira Subcomissão a tratar de federalismo foi a Subcomissão dos Estados, e o *mantra* aí foi a criação de novos Estados. Havia a proposta de criação de mais oito Estados, mas a Subcomissão só acatou três delas: Tocantins, Santa Cruz, que seria desmembrado da Bahia, e Triângulo, que seria desmembrado de Minas Gerais. Foi também aprovado logo, e ninguém questionou, a transformação de Roraima e Amapá em Estados-membros.

Todo mundo barganhou com a questão da criação de novos Estados. Em entrevista, Nelson Jobim falou da “bancada” do Siqueira Campos¹⁵ – o “criador” de Tocantins — e do grupo dele. Mas, diferentemente das outras duas Subcomissões, nessa aqui as clivagens territoriais foram bastante fortes. Teve também uma proposta de subdivisão do Pará. É muito interessante ver como antigos conflitos territoriais retornaram. Houve muita discussão sobre os problemas de fronteiras. Por exemplo, há um problema antiquíssimo entre a Bahia e Pernambuco. Isso também existe entre Paraná e São Paulo e entre Maranhão e Piauí. Tudo isso apareceu nas Subcomissões, com propostas para voltarem os pedaços que os Estados perdedores achavam que haviam perdido. A mesma coisa com o Rio de Janeiro, que foi uma criação do regime militar: houve proposta do César Maia¹⁶ para tentar recriar o Estado do Rio de Janeiro, sob o argumento de que foi uma decisão antidemocrática. São questões que sempre voltam. A Bahia teve duas propostas de novos Estados: um no oeste e outro no sul. Rearranjos territoriais sempre seguem uma lógica: são de regiões que se sentem prejudicadas dentro de seus Estados – seja porque estão decadentes (como no caso do sul da Bahia), seja porque têm dinheiro demais (caso do oeste) mas não conseguem entrar no jogo político estadual, e assim

ficam marginalizadas. Acho que a segunda ou terceira proposta de criação de um Estado no oeste da Bahia, o Estado de São Francisco, foi a de meu pai, que era deputado por aquela região.¹⁷

Essa Subcomissão dos Estados, assim como a Comissão Temática da Organização do Estado, foi caracterizada pelos chamados deputados técnicos. Em geral, eram parlamentares que tinham sido Secretários de Fazenda ou técnicos dos Estados e municípios. A Comissão do Sistema Tributário Orçamento e Finanças foi relatada pelo então deputado José Serra (PSDB-SP), que sempre teve interesse pela área tributária.

UMA OMISSÃO FEDERAL

Em relação à distribuição de recursos entre os entes federados, a grande marca do processo constituinte foi a completa omissão do governo federal. Tirava-se dinheiro da União a cada estágio da Constituinte e o governo federal quedava-se absolutamente ausente — tanto nas Subcomissões como na Comissão Temática da Organização do Estado. Teve apenas a participação do Secretário da Receita Federal e de um técnico do IPEA,¹⁸ Fernando Rezende,¹⁹ que naquela época sempre fazia as propostas de revisão tributária.

As mudanças no sistema tributário ocorridas entre o primeiro e o estágio final da ANC foram muito pequenas em relação aos impostos federais. Havia um consenso claro de que o governo federal iria perder dinheiro, e ponto. O que não estava claro eram duas coisas: quanto a União iria perder — porque as propostas variavam de impressionantes 50% a 70% do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do Imposto de Renda, chegando a números intermediários. A outra dúvida remetia aos efeitos da derrota do governo federal, ou seja, “Como é que a gente divide isso aqui entre nós?”.

Na esfera da Comissão do Sistema Tributário, Orçamentário e Finanças, Francisco Dornelles²⁰ (PFL-RJ) foi o presidente e José Serra (PMDB-SP), relator;

a liderança foi dos secretários estaduais da Fazenda. Serra ainda não era membro porque era o relator, mas já participava dessa comissão. José Roberto Afonso,²¹ assessor do Serra, é que sabe muito das histórias dos bastidores tributários da Constituinte. Mas, na verdade, ele não foi assessor exclusivo do Serra, e sim dos chamados parlamentares técnicos, os Secretários de Fazenda. Nessa Subcomissão, o relator foi Benito Gama (PFL-BA), ex-secretário de Fazenda da Bahia, e o presidente foi Fernando Coelho (PMDB-PE). Em entrevista, Serra me disse que o chamado grupo dos deputados técnicos trabalhou para derrubar um presidente anteriormente indicado, que era visto pelo grupo como um populista, porque essa subcomissão tinha pretensão de ser técnica. Além disso, essa subcomissão, já influenciada pelo Serra, foi a única a demonstrar preocupação com os resultados da descentralização. Eles propuseram a criação de um Fundo de Descentralização, que seria constituído de recursos do então FINSOCIAL²² e que vigoraria por cinco anos, sendo depois extinto. Isso foi aprovado nessa subcomissão e mais tarde também na Comissão Temática relatada por Serra. Mas isso foi derrubado no final.

Essa subcomissão teve também fortes clivagens regionais e disputas entre Estados e municípios. Apesar do consenso de reduzir os recursos federais, não estava ainda clara nesse estágio a perda que o governo federal sofreria e também não estava claro como iam ser distribuídos os ganhos dos governos subnacionais. Mas uma coisa que começou a ficar clara foi o alto grau de negociação ocorrido toda vez que uma dada região era penalizada pela ação de alguma proposta que beneficiava uma outra. Sendo assim, não tinha como ser diferente: era preciso tirar dinheiro de algum lugar, e esse lugar era o governo federal. Só que o governo federal era omissivo, não se defendia. Na verdade, foram Serra e esses chamados constituintes-técnicos os defensores do governo federal e dos Estados, contra o que acabou sendo o resultado final da Constituição, que concedeu mais recursos aos municípios. Uma estimativa feita

por Fernando Rezende é de que, naquele momento, 0,9% do PIB foi para as esferas subnacionais. Tal seria o montante de quanto o governo federal perdeu.

COMISSÕES TEMÁTICAS

Trato agora da etapa das Comissões Temáticas. A comissão da Organização do Estado, em que José Richa (PMDB-PR)²³ era o relator, aprovou todas as decisões anteriores relativas à autonomia do Distrito Federal e rejeitou todas as propostas de criação de novos Estados. Richa não deu nenhuma importância à decisão, tomada pela Subcomissão de Sigmaringa Seixas,²⁴ de aumentar as competências privativas da União, assim como desconsiderou a decisão de aumentar as competências concorrentes entre as esferas de governo.

Na Comissão do Sistema Tributário, Serra tomou algumas decisões bastante interessantes. A forma encontrada para redistribuir aos Estados esses recursos que a União estava perdendo foi aumentar o ICM, que passou a se chamar ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), e incrementar as transferências dos Fundos de Participação.

É interessante relembrar um dos mitos criados em torno da distribuição dos recursos públicos. Afirmou-se que a Constituição deu mais dinheiro para o Nordeste. A participação dessa região de fato aumentou, mas nem se compara ao aumento do ICM, que virou ICMS e passou a incorporar oito tributos federais. O ICMS é o maior imposto em termos absolutos de arrecadação e é um imposto significativo para os Estados mais desenvolvidos economicamente. Isso foi então uma entrada maciça de dinheiro nos cofres estaduais e municipais, porque 25% do ICMS são transferidos para os municípios onde o imposto é arrecadado. Apesar de se acusar a Constituição de favorecer o Nordeste, não foi nada disso: os ganhos do ICMS foram muito maiores do que os ganhos de transferência do Fundo de Participação dos Municípios ou do Fundo de Participação dos Estados.

Tanto na entrevista que Serra me concedeu como no relatório que ele escreveu estavam expressas preocupações com as perdas impostas ao governo federal. Entrevistei-o em 1994, e foi nesse ano que começaram as emendas por conta do ajuste fiscal, recompondo as receitas federais. Serra escreveu: “Sabemos que no passado o governo federal concentrava excessivamente recursos e impostos, desequilibrando a federação. A Constituição irá corrigir esse erro, mas seria cometer outro erro manter desequilíbrios com sinais trocados”. Aumentou-se a cota do ICMS, e aqui já começa a pressão do *lobby* municipal pelo aumento de recursos. Até aquele momento, os Estados-membros estavam com mais garantias de recursos do que os municípios. É então aumentada a cota de transferência do ICMS para os municípios. Na subcomissão, constava que seria de 20%, e passa a ser 25%. A proposta só tinha um argumento: a Comissão tinha proposto a extinção do ISS (Imposto Sobre Serviços), que é um imposto importante para os municípios mais ricos. Mas, a contrapelo do que se poderia esperar, não foram os prefeitos das capitais que pressionaram contrariamente, pois é um imposto importante das grandes cidades. Eles achavam que esse aumento de percentual do ICMS compensava a extinção do ISS, até porque eles deixariam de fazer todo esforço arrecadatório do ISS — o que compensava a perda do ISS. Foram os parlamentares que depois o reintroduziram, e os municípios ficaram não só com os 25% do ICMS como também com o ISS. Também aqui, as transferências federais do Imposto de Renda e IPI aumentaram de 18% para 18,5% para os Estados e de 21,5% para 22% para os municípios.

Até esse momento, Serra liderava o processo, junto com os secretários estaduais de Fazenda. Mas só até esse ponto. Daí em diante, as propostas dele foram sendo derrubadas na Comissão de Sistematização, e pouca coisa chegou ao Plenário da ANC. Mesmo assim, Serra insistiu na ideia do Fundo de Descentralização, reapresentando uma emenda sobre isso no Plenário — onde, enfim, foi derrubada.

Mesmo com uma agenda pesada de problemas nacionais, a Constituinte decidiu deslocar recursos tributários do centro governamental, afetando, portanto, o desenho do federalismo. Penso que isso se deu por três grupos de razões: (a) por um grupo de razões externas à Constituinte, (b) por um grupo que combina razões internas e externas e (c) por um outro grupo de razões internas à ANC.

No grupo de razões externas, colocaríamos as questões relacionadas com a agenda da transição. Primeiramente, como reação contra o regime autoritário, já que sabemos que, no Brasil, centralização e autoritarismo sempre estiveram relacionados. Havia ainda o fato de que as questões que poderiam jogar contra a descentralização, tais como o desequilíbrio fiscal (que já se invocava naquele momento), o controle do déficit público, a inflação aceleradíssima etc. não estavam na agenda de transição, dado que seu objetivo era, a meu ver, legitimar a redemocratização. O terceiro ponto dentro desse conjunto de razões é que havia uma enorme euforia no país quando a Constituição estava sendo escrita, e poucos políticos arriscavam se contrapor a essa euforia e mencionar que havia restrições fiscais nos governos. Nisso, Serra era o único, colaborando para manter a fama de mal-humorado... Por fim, no conjunto de razões externas, havia um ambiente favorável aos governos subnacionais, abrindo caminho para as premissas normativas sobre as virtudes da descentralização e que estavam sempre tanto na mídia quanto na fala dos políticos: que a descentralização tinha potencial, a descentralização era a forma de promover a eficiência, democracia, *accountability*, transparência e coisas desse tipo.

O segundo grupo de razões diz respeito ao que chamei de razões externas e internas. Por parte dos constituintes, havia ainda a visão de que o governo federal era todo-poderoso. Os materiais escritos pelos relatores mostravam isso com clareza — por exemplo, na defesa de Siqueira Campos (PDC-GO) à criação do Estado de Tocantins. Na verdade, a criação do Tocantins havia sido aprovada

pelo Congresso Nacional antes da ANC e fora vetada por Sarney, com o argumento de que não havia dinheiro para isso. Em seu relatório, Siqueira Campos — que, entre outras coisas, aprovava a criação do novo Estado —, escreveu que o governo federal tinha dinheiro, sim. Tanto que estava socorrendo os bancos estaduais. Da mesma forma ia o relatório de Sigmarina Seixas, em relação ao papel do governo federal de continuar mantendo e financiando várias atividades de Brasília: prevalecia ainda aquela visão de que o governo federal era o todo-poderoso financeiramente. A outra razão é que Sarney tinha pouca legitimidade política, em contraste com os governadores e os constituintes, cujas imagens estavam associadas à tarefa de liderar a redemocratização.

O terceiro grupo era constituído de razões baseadas em características da ANC e do Congresso Nacional. O parlamentar médio brasileiro, assim como todo parlamentar médio do mundo, desconhece questões fiscais e não se interessa por esse assunto. Agregue-se a isso o que já foi apontado: 54% dos membros da Constituinte tinham experiência política prévia como governadores, prefeitos, vereadores.

CF 88 E AS CONSTITUIÇÕES ANTERIORES: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

O que a Constituição tem de diferente das Constituições anteriores e o que ela tem de parecido? As diferenças são as seguintes: a CF 88 concedeu mais recursos às esferas subnacionais do que qualquer outra Constituição brasileira; expandiu os controles constitucionais e societários sobre os três níveis de governo, e isso afeta não só o Executivo e o Legislativo federais mas também todas as outras esferas de governo; promoveu a universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública. Isso não foi pouco, já que, anteriormente, o acesso à saúde pública era restrito aos trabalhadores do mercado formal. O princípio da descentralização só existe em duas políticas públicas: a saúde e a assistência social, mas acabou indo para tudo, e a educação seguiu o mesmo caminho.

O terceiro ponto que diferencia a Constituição de 1988 das anteriores se refere às competências concorrentes. Os constituintes de 1988 fizeram a clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos fosse compartilhada – meio-ambiente, turismo etc. Os constituintes optaram por uma federação que seria bastante compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual-competitivo. Penso que um federalismo não-competitivo seja impossível. Mas essa parece ter sido a intenção dos constituintes.

No entanto, a Constituição de 1988 conservou certas características das Constituições anteriores, tais como (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, que vem sendo mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais *vis-à-vis* os Estados, (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades; (d) a criação de Estados nas regiões economicamente menos desenvolvidas do país; (e) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal; (f) a União continua a deter o maior e o mais importante leque de competências exclusivas. Apesar de a competência residual ser dos Estados-membros, tal como nos EUA, Austrália e México, o alto nível de detalhe da CF 88 deixa pouco espaço para o exercício da competência residual.

O terceiro ponto comum é a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, dificultando desse modo um dos princípios do federalismo, a saber, a adoção de políticas públicas próximas das prioridades dos eleitores. E isso acontece e se mantém inclusive por decisões do Judiciário: há várias decisões do Supremo Tribunal Federal a esse respeito.²⁵

Do ponto de vista das competências entre os entes constitutivos da Federação, penso que podemos dizer que de 1988 saiu uma lógica relativamente paradoxal. Por um lado, os constituintes reduziram os recursos financeiros federais *vis-à-vis* os outros dois níveis de governo, situação que foi parcialmente revertida nos últimos anos por várias emendas constitucionais. Por outro, os constituintes aumentaram as competências legislativas e de jurisdição do Executivo federal e também aumentaram o leque de competências concorrentes. De modo que, desde a promulgação da Constituição em 1988, é difícil outorgar um rótulo de “descentralizado” ou “centralizado” ao federalismo brasileiro. Qualquer desses rótulos não dá conta da complexidade desse nosso sistema. A Federação brasileira tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais mas são aprovados pelo Congresso Nacional pela vontade da maioria. E também por limitações das capacidades das esferas subnacionais de legislar sobre políticas próprias. Mas poucas competências constitucionais exclusivas são alocadas a Estados e municípios. No entanto, esses entes têm considerável autonomia administrativa para implantar políticas de saúde, educação etc. As regras são gerais, mas, quando chegam lá na base, tornam-se diferente: a implementação é outra história, e isso não é pouca coisa. Estados e municípios têm hoje uma parcela de recursos públicos poucas vezes conferidas pelas Constituições anteriores — na verdade, nunca concedida principalmente aos municípios —, e superior à maioria dos países em desenvolvimento.

Na questão partidária, a bandeira do PFL e do PMDB era: “Queremos mais recursos para nossas bases eleitorais”, e é impressionante o sucesso dessa bandeira nas Subcomissões, nas Comissões e no resultado final. Na entrevista que fiz com o deputado constituinte José Genoíno (PT-SP), ele foi o que teve menos a me dizer, porque o tema não lhe interessava, do mesmo modo que não interessava a Ulysses Guimarães nem às grandes lideranças daquele momento.

O que lhes interessava era a reconstrução da democracia: era isso que estava no centro dos debates e das preocupações. O importante era a reconstrução da democracia e dos mecanismos democráticos, o resto era considerado tecnicidade: se os municípios vão fazer isso ou não vão, se vai haver uma lista de 14 serviços locais, tudo isso não era considerado assunto para estadistas. Essa visão eu extraí das entrevistas com líderes como Genoíno e Haroldo Lima (PC do B) na ANC, embora nenhum desses parlamentares desconhecesse os problemas do federalismo.

Em entrevista, Serra me contou da sua enorme preocupação com a situação do governo federal. Ele fez então uma carta pessoal para o Presidente Sarney e pediu para Ulysses Guimarães entregá-la, expressando suas preocupações com os rumos que estavam sendo tomados na Constituinte em relação à redução da receita federal. Ulysses disse que a resposta de Sarney foi: isso não tem importância. Pode até aprofundar mais a descentralização. Quer dizer, o assunto não estava na agenda do Sarney, que teve uma agenda fechada em torno de alguns temas: o papel das Forças Armadas, o sistema de governo presidencialista, o tempo do mandato dele e alguns temas de interesse dos empresários. Ulysses também deixou soltos esses pontos relacionados ao federalismo.

Para os temas fora da agenda da redemocratização, a grande sorte foi que os constituintes desataram as mãos dos futuros parlamentares e do Executivo federal. Um aspecto importantíssimo: no regime militar, o quórum para mudança constitucional era de 2/3, e a ANC o alterou para 3/5, um dos mais baixos do mundo – mesmo com bicameralismo e com duas rodadas de votações nominais. A construção mais brilhante desses constituintes foi reconhecer que somos imperfeitos, que estávamos construindo um normativo provisório, porque a Constituinte funcionou antes do fim da transição. Decidiram, então, tornar a

revisão constitucional relativamente fácil de ser conseguida, para poder emendar essas coisas.

UMA CONSTITUINTE, VÁRIAS LÓGICAS DE EXPLICAÇÃO

O desafio analítico é saber se é possível costurar e ter um argumento só sobre o que foi a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Minha impressão é que não é nada fácil definir o processo constituinte, ou dar-lhe um único rótulo. Se olharmos os embates em torno da relação Executivo X Legislativo, Fernando Limongi,²⁶ por exemplo, argumenta que o Executivo ganhou tudo que estava na agenda do Presidente. Ou, em termos de modelo econômico, Adriano Pilatti²⁷ argumenta que houve dissensos por ideologia, com clivagens direita-esquerda. O federalismo foi um caso em que ninguém deu bola para tais aspectos, e suas questões foram remetidas mais ao mundo da tecnicidade do que ao mundo da ideologia, dos partidos. Minha impressão é a de que cada tema teve na Constituinte uma lógica própria de atuação.

O depoimento da professora Celina Souza se deu na manhã de 14 de novembro de 2008, na sede do Cedec. Participaram do encontro os pesquisadores Ademar Cruz, Andrei Koerner, Antônio Sérgio Rocha, Bernardo Ferreira, Cicero Araújo, Eduardo Noronha, Gilberto Bercovici, Jefferson Goulart e a pós-graduanda San Romanelli Assumpção.

NOTAS

¹ Trata-se do artigo “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process” (1995). *Duke Law Review*, 45: 364-96.

² Estrutura institucional de um país que garante representação aos diversos grupos que compõem um país profundamente dividido ou diverso.

³ SESC (Serviço Social do Comércio): mantido pelos empresários do comércio de bens e serviços, é uma entidade voltada para o bem-estar social da sua clientela. Atua nas áreas da Educação, Saúde, Lazer, Cultura e Assistência. SESI (Serviço Social da Indústria): fundado durante a Era Vargas, nasceu juntamente com importantes conquistas para a qualidade de vida do trabalhador, encabeçadas pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. SENA (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial): é uma instituição privada brasileira de interesse público sem fins lucrativos.

⁴ Referência ao artigo “O processo constituinte: sociedade civil e povo na transição”, *in*: GOULART, J. O. (org.) *As múltiplas faces da Constituição Cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

⁵ *A Constituinte de 1987-1988*. Progressistas, conservadores, Ordem Econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁶ Emenda Constitucional que alterou os percentuais do imposto de renda e de imposto sobre produtos industrializados a serem destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

⁷ Trata-se do documento elaborado pela chamada Aliança Democrática (PMDB e os dissidentes do PDS, reunidos na dita Frente Liberal), lançado em 7 de agosto de 1984.

⁸ A Emenda Airton Sandoval ocorreu em 1985.

⁹ Trata-se da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, criada pelo presidente Sarney a partir da ideia original de Tancredo Neves.

¹⁰ Nome pelo qual ficou convencionado de se chamar ao conjunto de onze contribuições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição brasileira.

¹¹ Presidida por Jofran Frejat (PFL-DF) e relatada por Sigmaringa Seixas (PMDB-DF).

¹² O Distrito Federal não tinha autonomia político-administrativa antes da Constituição de 88, mas tinha um representante no Congresso Nacional, e depois começou a ter representação igual: três senadores, mínimo de oito deputados. O DF não só conseguiu autonomia de coletar os impostos estaduais e municipais como também conquistou a manutenção de aporte federal para algumas atividades, como polícia e bombeiros, que são pagos pelo governo federal.

¹³ Presidida por Luiz Alberto Rodrigues (PMDB-MG) e relatada por Aloysio Chaves (PFL-PA).

¹⁴ Instituto Brasileiro de Administração Municipal, associação civil sem fins lucrativos. Criada em 1º de outubro de 1952, tem sede no Rio de Janeiro.

¹⁵ José Wilson Siqueira Campos nasceu em Crato (CE) em 1928. Quando jovem, estabeleceu-se em Colinas, cidade do norte de Goiás. Lá, começou a trabalhar na área rural, o que despertou nele a vocação política: fundou a Cooperativa Goiana de Agricultores e deflagrou o movimento popular que

pedia a criação do Tocantins. Na eleição seguinte foi candidato a vereador, tendo sido eleito com votação expressiva. Elege-se vereador de Colinas com maior votação (1965) e escolhido presidente da Câmara (1966). Era então filiado a Arena. Integraria também ao longo de sua carreira ao PDS, PDC, PFL, PL e PSDB. Como deputado federal, foi contra o movimento Diretas Já, pois como deputado da base aliada se valia da sua condição de situação para avançar com a causa separatista sem grandes retaliações, o que também conferia maior peso e celeridade ao trâmite da emenda de criação do Tocantins no Congresso de maioria governista. Nas votações de maior repercussão votou contra a emenda Dante de Oliveira em 1984 e votou em Paulo Maluf no Colégio Eleitoral contra Tancredo Neves em 1985. Como deputado governista chegou a presidência nacional do PDS, um dos partidos com maior bancada no congresso nacional, o que lhe possibilitou compor a mesa dos líderes que definia a pauta de votação do parlamento, bem como os projetos e emendas a serem aprovados pelas bancadas. Chegou a fazer uma greve de fome de 98 horas em favor da causa separatista. Foi deputado Constituinte e relator da Subcomissão dos Estados, tendo redigido e entregado ao presidente da ANC Ulysses Guimarães a fusão de emendas (conhecida como Emenda Siqueira Campos) que, aprovada, deu origem ao Estado do Tocantins, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com o Tocantins finalmente criado, Siqueira Campos se elegeu o primeiro governador, para mandato de dois anos (de 1 de janeiro de 1989 a 15 de março de 1991). Nessas eleições foi eleito na oposição aos governos federal e estadual de Goiás, sendo que este último ainda exercia grande influência sobre política do recém-criado Tocantins. Foi também responsável pela construção da capital Palmas. Voltou a ocupar o cargo governador por mais dois mandatos consecutivos (1995 a 1998 / 1999 a 2003), tendo sido eleito com forte apoio popular novamente na oposição ao governo estadual do PMDB.

¹⁶ César Eptácio Maia nasceu na cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, em 1945. Iniciou o curso de Engenharia na Universidade Federal de Ouro Preto (MG). Foi militante de esquerda no movimento estudantil, além de pertencer ao Partido Comunista Brasileiro. Após o golpe de 64 preso. Quando foi liberado, autoexilou-se no Chile em 1968., onde conheceu sua mulher, Mariangeles Ibarra, sendo pai de gêmeos. No exílio, estudou Economia na Universidade do Chile, juntamente com José Serra, formando em 1972. Retornou ao Brasil em 1973. Como havia processos pendentes na Justiça Militar, foi preso no aeroporto e levado para detenção. Após 3 meses, o processo foi arquivado por falta de provas e retomou, gradativamente, a vida profissional e política. Ocupou vários cargos na Cerâmica Klabin, foi professor da Universidade Federal Fluminense e diretor do Sindicato dos Economistas. Em 1981, filia-se ao PDT e integra o grupo que apoiou Leonel Brizola, cuja eleição teve a integridade do resultado garantido, quando descobriu uma tentativa de fraude eleitoral conhecida como o "escândalo da Proconsult". Foi convidado por Brizola para ser secretário da Fazenda. Foi também presidente do Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj) e da Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários do Estado do Rio de Janeiro (DIVERJ). Eleito deputado federal constituinte nas eleições de 1986 pelo PDT, sendo reeleito nas eleições de 1990. Em 1991, após divergências com Brizola, ingressa no PMDB. Concorreu ao cargo de prefeito do Rio no ano de 1992 e venceu as eleições municipais, derrotando a então deputada Benedita da Silva, (que se tornaria governadora por um ano em 2002) do Partido dos Trabalhadores. Sua primeira administração (1993-1996) foi marcada pela realização de várias obras das quais se destacam o Rio-Cidade, o Favela-Bairro e a Linha Amarela. Promoveu a descentralização administrativa, com a divisão da cidade nas subprefeituras e a subdivisão das regiões administrativas, a criação da Multirio (Empresa Municipal de Multimeios ligada a secretaria de Educação), da Rede Municipal de Teatros e dá início à criação das primeiras ciclovias do Brasil. Em 1996, Cesar Maia, então no PFL, lança como candidato a sua sucessão o seu secretário de Urbanismo, o arquiteto Luiz Paulo Conde. Este vence o pleito municipal com apoio ostensivo de Maia. Em 1998, Maia é derrotado por Anthony Garotinho na corrida para o governo estadual. Em 1999, Conde rompe com Cesar Maia. No ano

seguinte, Maia disputa e conquista pela segunda vez a prefeitura carioca, desta vez pelo PTB, derrotando o seu ex-aliado Conde pelo PFL. Em seu segundo mandato, dá início à construção da Cidade do Samba, das "Vilas Olímpicas", do Centro Luiz Gonzaga de Tradições Nordestinas", das "Escolas Padrão" e da construção do Hospital de Acari. De volta ao PFL, é reeleito em 2004 no primeiro turno para cumprir seu terceiro mandato, algo inédito na história da cidade. Em 2010, tentou concorrer a uma das duas vagas do Senado Federal, onde chegou ao 4º lugar com 11% dos votos. Em 2012, Cesar Maia se elegeu vereador, pelo partido Democratas (DEM) na cidade do Rio de Janeiro, sendo eleito para a Câmara de Vereadores. Em novembro de 2013, Cesar Maia foi condenado por improbidade administrativa pela 3ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça. Em setembro de 2014, uma liminar no STJ suspendeu a decisão do judiciário fluminense. Em julho de 2014, a Procuradoria Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (PRE-RJ) contestou o registro de candidatura de Cesar Maia para o cargo de senador nas eleições de 2014 devido à condenação relativa à construção da Igreja de São Jorge. No dia 18 de agosto de 2014, a candidatura de Cesar Maia ao Senado Federal foi indeferida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ) com base na Lei da Ficha Limpa. No entanto, em 9 de setembro de 2014, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) concedeu liminar suspendendo a decisão do TJ-RJ que havia condenado Maia por improbidade administrativa, válida até o julgamento do recurso especial interposto pela defesa do ex-prefeito carioca no STJ. Dias depois, o registro da candidatura de Cesar Maia na época foi aceito pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em 15 de dezembro de 2015, o STJ acatou o recurso especial apresentado pela defesa de Cesar Maia e absolveu o político da condenação aplicada pelo TJ-RJ. Em 2018, a Justiça determinou a perda de função pública e a suspensão dos direitos políticos por oito anos de Cesar Maia devido a um processo em que ele é acusado de improbidade administrativa. Maia ainda foi condenado a pagar uma multa de R\$ 3,3 milhões como forma de ressarcir os prejuízos por ele causados. A condenação foi em primeira instância e houve recurso em instâncias superiores. Em 2013, foi condenado por improbidade administrativa. Maia foi considerado culpado por ter autorizado que a Prefeitura do Rio de Janeiro contratasse sem licitação por 27 vezes o escritório do advogado Paulo Eduardo de Araujo Saboya, seu cunhado, a fim de defendê-lo em ações populares e civis públicas. Em 25 de agosto de 2016, a Justiça do Rio de Janeiro confirmou a condenação de Cesar Maia por improbidade administrativa no processo referente à contratação do cunhado como advogado. De acordo com a decisão, Maia corre o risco de perder os direitos políticos por 5 anos e pagar uma multa. Segundo a defesa do político, existe uma jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça (STJ) referente à dispensa de licitação para a contratação de escritórios de advocacia por políticos.

¹⁷ Juarez Souza, deputado estadual nos anos 1960-1970.

¹⁸ Instituto de Pesquisas e Economia Aplicada, órgão ligado à Presidência da República.

¹⁹ Professor da EBAPE, assessor Especial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Foi presidente do IPEA, diretor-responsável da Rezende & Accorsi Consultoria e Planejamento, consultor de organizações internacionais e professor-adjunto da UERJ e PUC-RJ.

²⁰ Formado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, iniciou carreira de administrador e político trabalhando com seu tio, Tancredo Neves, na Secretaria de Finanças de Minas Gerais.

²¹ Economista, Mestre em Economia Industrial pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Doutor em Economia pela Unicamp. Técnico de carreira do BNDES e ex-Superintendente da Área Fiscal.

Coordenador da equipe técnica responsável pela elaboração do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal.

²² Sigla para Fundo para Investimento Social. Destina-se a dar apoio financeiro a alguns programas e projetos assistenciais.

²³ Foi deputado federal, prefeito de Londrina, senador e governador do Paraná. Faleceu em 2003.

²⁴ Político brasileiro eleito para deputado federal, além de advogado. Em suas atividades partidárias, foi vice-líder do PSDB e vice-líder do governo em 2003. Foi filiado ao PMDB, PSDB e PT. Fundou e presidiu o Núcleo do Distrito Federal do Comitê da Anistia. Faleceu em 2018.

²⁵ Por exemplo: os constituintes estaduais do Mato Grosso do Sul propuseram o controle externo do Judiciário estadual, que foi declarado inconstitucional pelo STF com base na CF 88, argumentando que a Constituição Brasileira não permite que os Estados-membros tenham um mecanismo de controle externo da Justiça estadual. As decisões do STF (Supremo Tribunal Federal) também refletem essa tendência à adoção de regras uniformes.

²⁶ Professor aposentado de ciência política (DCP- USP), autor, juntamente com Argelina Figueiredo (UERJ-IESP), da livro *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. Atualmente, leciona na FGV-SP.

²⁷ Constitucionalista, doutor em ciência política (IUPERJ), professor do Departamento de Direito (PUC-RJ).