

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

***A DEMOCRACIA FEDERATIVA BRASILEIRA E O PAPEL
DO SENADO NO AJUSTE FISCAL DOS ANOS 90***

Marcello Simão Branco

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Limongi

São Paulo
2007

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

***A DEMOCRACIA FEDERATIVA BRASILEIRA E O PAPEL
DO SENADO NO AJUSTE FISCAL DOS ANOS 90***

Marcello Simão Branco

São Paulo
2007

Aos meus pais Olivério e Luísa e em memória do Prof. Dr. Eduardo Kugelmas.

Agradecimentos

Há um certo lugar-comum entre os estudantes de pós-graduação de que depois da obtenção do mestrado, o doutorado não seria tão difícil, pois já haveria sido obtida uma experiência básica sobre o processo de pesquisa e metodologia de um trabalho acadêmico. Não posso falar pelos demais, mas minha experiência não corrobora esta afirmação. Em primeiro lugar o doutorado é um trabalho maior e mais ambicioso, que exige mais dedicação (ainda) do que o mestrado. Em segundo lugar pesa sobre o doutorado os imprevistos do tempo do curso. Se quatro anos é um período suficiente para o trabalho, é longo o bastante para acontecer muitas coisas paralelas na vida pessoal do pesquisador. Realmente não dá para saber como um projeto como este vai terminar – se é que vai – pois muitos fatos ocorrem, alguns capazes de mudar o rumo dos acontecimentos.

No meu caso particular, o principal deles foi a morte inesperada do meu orientador, o Prof. Dr. Eduardo Kugelmas, em novembro de 2006. Cultivava com ele uma relação de amizade e foi também uma perda intelectual significativa. A começar do fato de que me orientou no mestrado e o tema desta tese, por exemplo, ter sido sugestão sua. Os anos de convivência foram muito produtivos e acredito que este trabalho o deixaria satisfeito.

Agradeço primeiramente aos meus pais pela compreensão e apoio sobre esta opção de carreira, às vezes uma tanto estranha para eles, já que eu havia trilhado a de jornalista antes.

A seguir ao Prof. Dr. Fernando Limongi que assumiu a tarefa de minha orientação e em apenas dez meses mostrou-se interessado e sério no trabalho que fizemos, obrigando-me a me esforçar continuamente para torná-lo mais claro e robusto em seus métodos e argumentos. Agradeço-lhe tanto pela parte acadêmica, como pela disposição e apoio em um momento difícil desta caminhada.

O doutorado é o momento principal de uma trajetória iniciada na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, desde o início da graduação em Ciências Sociais em 1989. O ambiente intelectual sempre foi estimulante, a começar pela boa infra-estrutura, a exigência de parâmetros de qualidade e uma rica pluralidade de posições em busca do conhecimento, a quem devo minha própria formação como pesquisador. Em especial agradeço aos professores e funcionários do Departamento de Ciência Política, sempre acessíveis e prestativos, por permitir o meu acesso à pós-graduação e o aprimoramento de meus estudos.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) foi importante mais uma vez, pois financiou estes anos de jornada, sem os quais teria sido impossível chegar até o final. Deixo uma lembrança também à equipe do Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados, pelo auxílio importante sobre como achar informações no interior dos *sites* da Câmara e do Senado.

Demais amigos e colaboradores merecem ser citados pois efetivamente me ajudaram, seja com palavras de incentivo e interesse, seja dedicando parte de seu tempo em valiosas dicas e informações de pesquisa e na procura de livros de difícil acesso, inclusive fora do país, sem os quais este trabalho não teria o mesmo resultado. Meu obrigado a Ana Luíza Backes, Andrea Freitas, Carla Carvalho, Cesar Silva, Humberto Dantas e demais colegas da Escola de Formação Política, Iris de Oliveira, Ivo Luiz Heinz, Jacqueline Teixeira Kawauche, Kelicler Toledo, Lúcia Rodrigues, Roberto de Sousa Causo e Rossana Arouck Damasceno.

Uma realização coletiva, como se vê, requisito indispensável a todo trabalho intelectual que se digne como honesto em sua realização e propósito, mas que em última análise tem apenas a mim mesmo como o responsável pelos erros e acertos apresentados.

Resumo

Este trabalho discute o federalismo do ponto de vista de suas relações com o regime político democrático. Se o argumento de Alfred Stepan (1999) é de que o federalismo constrange as decisões do centro nacional e por isso seria anti-democrático, contrapõem-se uma visão consociativa, no qual o federalismo é visto como importante para integrar minorias dentro de sociedades eminentemente heterogêneas. A referência aqui é o trabalho de Arend Lijphart (2003).

A democracia federativa brasileira é o campo de análise empírico, por meio de uma de suas instituições federativas, o Senado Federal. Examinamos os efeitos da desproporcionalidade desta casa com os da Câmara dos Deputados, a partir das possibilidades eventuais de vetos às propostas de emendas à Constituição. E a partir daí analisamos o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), por causa de seu caráter reformista, através de emendas constitucionais, a maior parte delas com impacto federativo. E se dentre estas emendas, as de caráter fiscal são as mais recorrentes, pesquisamos o papel do Senado no processo de ajuste fiscal deste governo, primeiro com relação à renegociação das dívidas estaduais e em segundo nas votações nominais do Fundo Social de Emergência (FSE) e suas renovações. Com isso procuramos verificar se, como e em que situações o Senado atuaria em defesa dos interesses dos estados (e regiões) que representa ou cooperaria com os interesses do governo, por meio dos partidos políticos.

Palavras-chave:

Federalismo; democracia; senado federal; Fernando Henrique Cardoso; ajuste fiscal.

Abstract

This work discusses federalism from the standpoint of its relationship with the democratic political regime. If the viewpoint of Alfred Stepan (1999) is that federalism constrains decision-making at the national center, thus becoming anti-democratic, a consociative view is opposed: federalism would be important for the integration of minorities within eminently heterogeneous societies. In this work, the reference will be the work of Arend Lijphart (2003).

The Brazilian federative democracy is the empirical field of analysis, through its federative institutions, the Federal Senate. We examine the effects of the disproportionality of that body in relation to the Chamber of Deputies, manifest in the eventual possibilities of vetoes to proposed amendments to the Constitution, and we analyze the administration of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), because of its reformist character, through constitutional amendments, most of them with federative impact. Since among those amendments, the fiscal-related ones are the most recurrent, we have researched the role of the Senate in the process of fiscal adjustment made by that administration, firstly in relation to the renegotiation of state-debts, and secondly in relation to nominal voting concerning Fundo Social de Emergência (FSE, or Emergency Social Fund) and its extensions. With that we have tried to verify whether, how and in which situations the Senate would be acting on behalf of the interest of the States (and regions) that the Senate represents, or whether it would cooperate with the interests of the administration, through party politics.

Key Words:

Federalism; democracy; federal senate; Fernando Henrique Cardoso; fiscal adjustment.

Sumário

Agradecimentos _____	4
Resumo _____	6
Abstract _____	7
Índice _____	9
Índice das tabelas _____	12
Introdução _____	15
Capítulo 1 _____	19
Capítulo 2 _____	42
Capítulo 3 _____	63
Capítulo 4 _____	97
Conclusão _____	154
Referências Bibliográficas _____	159
Anexos _____	166

Índice

Introdução _____	15
Capítulo 1: Efeitos institucionais entre federalismo e democracia _____	19
Definição e modelos de origem _____	21
Regimes políticos _____	24
Democracia com federalismo _____	27
Dois modelos de representação democrática _____	34
Conclusões _____	40
Capítulo 2: Representação federativa e o caso brasileiro _____	42
Características do bicameralismo _____	43
Representação federativa no caso brasileiro _____	46
Simetria e vetos através das emendas constitucionais _____	54
Conclusões _____	60
Capítulo 3: O governo reformista de Fernando Henrique Cardoso _____	63
Antecedentes, o novo contexto e o Plano Real _____	64
Emendar para governar _____	72
Reformas federativas por via constitucional _____	76
Do perfil das emendas de tema federativo _____	83
Ajuste fiscal e políticas sociais _____	87
Conclusões _____	95
Capítulo 4: A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90 _____	97
O contexto descentralizador _____	99
Ajuste fiscal: dívidas dos estados e fundos fiscais _____	101
Os estados e seus bancos deficitários _____	116
Papel do Senado _____	121

Fundo de Estabilização Fiscal 1 _____	123
Fundo de Estabilização Fiscal 2 _____	130
Desvinculação das Receitas da União _____	137
Conclusão: ao invés de veto, há cooperação com o governo _____	147
Conclusões _____	154
Referências Bibliográficas _____	159
Anexos _____	166
1 – Propostas de emendas constitucionais aprovadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) _____	166
Primeiro mandato (1995-1998) _____	166
Segundo mandato (1999-2002) _____	170
2 – Textos integrais das emendas constitucionais relativas ao Fundo Social de Emergência e suas renovações _____	176
Emenda Constitucional de Revisão n.1 – 1994 _____	176
Emenda Constitucional n. 10 – 1996 _____	179
Emenda Constitucional n. 17 – 1997 _____	182
Emenda Constitucional n. 27 – 2000 _____	184
3 – Senado Federal do Brasil: Legislaturas 50 ^a . e 51 ^a . (1995-2003) _____	186
Senadores titulares na 50 ^a . legislatura (1995-1999) por partido _____	186
Senadores ex-suplentes na 50 ^a . legislatura (1995-1999) por partido _____	188
Senadores titulares na 50 ^a . legislatura (1995-1999) por região _____	190
Senadores ex-suplentes na 50 ^a . legislatura (1995-1999) por região _____	193
Senadores titulares na 51 ^a . legislatura (1999-2003) por partido _____	195
Senadores ex-suplentes na 51 ^a . legislatura (1999-2003) por partido _____	197

Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

