

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 182, de 2010, de autoria do Deputado Aelton Freitas, que *altera os incisos III e IV do art. 5º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamenta a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO e dá outras providências.*

RELATOR: Senador CYRO MIRANDA

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara nº 182, de 2010, de autoria do Deputado Aelton Freitas, que altera os limites da região natural do Semi-Árido em Minas Gerais e expande a área de atuação do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) mediante a incorporação de 18 municípios mineiros na Região Centro-Oeste.

A proposição introduz alterações na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que trata do funcionamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

O texto vigente da Lei nº 7.827, de 1989, assim dispõe sobre a região natural do Semi-Árido e sobre a Região Centro-Oeste:

Art. 5º Para efeito de aplicação dos recursos, entende-se por:

.....
III – Centro-Oeste, a região de abrangência dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal;

IV – Semi-Árido, a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, definida em portaria daquela Autarquia.

A proposição foi distribuída às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Desenvolvimento Regional de Turismo (CDR), cabendo à última a decisão terminativa.

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão analisar o mérito da proposição. A análise dos aspectos relativos à constitucionalidade, à juridicidade e à adequação financeira e orçamentária do PLC nº 182, de 2010, será feita na CDR, comissão a qual cabe a decisão em caráter terminativo.

No que tange ao mérito da matéria, há dois temas centrais: o primeiro se refere à inclusão na região natural do Semi-Árido de todos os municípios da área de atuação do FNE e daqueles municípios do Vale do Rio Doce que atendam a critérios a serem estabelecidos em regulamento, enquanto o segundo tema consiste na expansão da área de atuação do FCO, restrita pela lei aos estados da Região Centro-Oeste, de modo a incluir 18 municípios mineiros.

Quanto à ampliação por meio legal da região natural do Semi-Árido, cabem algumas considerações, pois a proposição introduz a seguinte alteração no art. 5º da lei já mencionada:

Art. 5º Para efeito de aplicação dos recursos, entende-se por:

.....
IV – semi-árido: a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, bem como os 165 (cento e sessenta e cinco) Municípios integrantes da região mineira do Nordeste, incluídos na referida área, e os Municípios localizados no Vale do Rio Doce, nos termos de regulamento, observados critérios climáticos e socioeconômicos objetivos.

Segundo o autor, a economia da região do norte mineiro apresenta condições semelhantes àquelas prevalentes em muitos rincões nordestinos,

tanto quanto às restrições climáticas como ao nível de desenvolvimento econômico e social.

Para fundamentar sua iniciativa, o autor da proposição apresenta exemplos ilustrativos dessas condições favorecidas que foram estendidas pela Lei nº 10.696, de 2003, a apenas quarenta municípios mineiros. Outros cento e vinte e cinco municípios mineiros, com condições sociais e geográficas similares, não tiveram direito aos benefícios adicionais concedidos pela mencionada lei ao Semi-Árido.

Na mesma linha de argumentação, o autor se refere à edição de dispositivos legais que destinam recursos para o combate aos efeitos das secas, a exemplo da Lei nº 10.700, de 9 de julho de 2003, que prevê o Benefício Garantia-Safra aos agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos à situação de emergência ou estado de calamidade pública em razão do fenômeno da estiagem.

Em síntese, a proposição em análise visa estabelecer na Lei nº 7.827, de 1989, condições de igualdade entre todos os municípios mineiros da área da Sudene e o Semi-Árido, ainda que sejam desprovidas de nexos com a realidade climática. Ou seja, a proposição visa oferecer, de modo permanente, o tratamento especial conferido aos agentes econômicos do Semi-Árido àqueles situados na área mineira da Sudene.

No entanto, esta Comissão não pode e não deve desconhecer a semi-aridez como condição natural e a diversidade da situação vigente nos estados incluídos na área de atuação da Sudene. Igualmente, não pode e não deve banalizar a prioridade constitucional concedida à questão do Semi-Árido.

O Semi-Árido corresponde a uma das seis grandes zonas climáticas do Brasil, abrange as terras interiores à isoieta anual de 800 mm e situa-se na Região Nordeste, estendendo-se até o norte de Minas Gerais. Caracteriza-se basicamente pelo regime de chuvas, definido pela escassez, irregularidade e concentração das precipitações pluviométricas num curto período. Anualmente, chove, em média, 800 milímetros ou menos. No entanto, como a evaporação potencial varia de 2.200 a 2.500 milímetros, o resultado é a persistente escassez de água. Assim, é a escassez crônica de água a principal característica da região natural do Semi-Árido.

A definição de aridez deriva de metodologia desenvolvida por C. W. Thornthwaite, em 1941, com a publicação do estudo “*Atlas of Climatic Types in the United States*”, e foi posteriormente utilizada para a elaboração do “*Map of the World Distribution of Arid Regions*”, elaborado pela UNESCO como resultado do Programa Hidrológico Internacional, iniciado em 1952.

No Brasil, há muitos estudos de classificação das regiões sob os aspectos climáticos. Os mais abrangentes são os elaborados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), pela Sudene, pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e pela Fundação Cearense de Meteorologia (FUNCEME). Em geral, os estudos chegam a conclusões coincidentes, pois partem das mesmas séries pluviométricas e utilizam idênticas fórmulas de cálculo.

Com base na vigente redação do inciso IV do art. 5º da Lei nº 7.827, de 1989, e no exercício das atribuições que antigamente eram da Sudene, o Ministério da Integração Nacional, para a nova e vigente delimitação do Semi-Árido brasileiro, adotou os seguintes critérios técnicos:

- I – precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros;
- II – Índice de Aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e
- III – risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

O autor do PLC nº 182, de 2010, não faz referência à fundamentação técnica da vigente delimitação do Semi-Árido e justifica sua iniciativa em função da existência de condições diferenciadas de acesso ao FNE entre os municípios mineiros incluídos na área mineira de atuação da Sudene.

Ora, tal desigualdade nas condições de acesso aos recursos do FNE também está presente em quase todos os estados nordestinos, inclusive nos estados onde há predominância da semi-aridez, como no Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, com mais de 70% de seus municípios incluídos no Semi-Árido. O mesmo se passa em Pernambuco e na Bahia, onde dois terços dos municípios se localizam no meio semi-árido. No extremo oposto, Espírito Santo e Maranhão não apresentam município algum com características de semi-aridez.

Assim, constata-se que todos os estados convivem com as dificuldades apontadas pelo autor, com um grande número de municípios sem acesso às condições mais favorecidas concedidas àqueles agentes econômicos com empreendimentos localizados no Semi-Árido.

Com a eventual aprovação do PLS nº 511, de 2003, Minas Gerais passaria a ter 100% de seus municípios, que integram a área de atuação da Sudene, incluídos no Semi-Árido, o que significaria um contraste com os demais estados nordestinos, onde a proporção dos municípios beneficiados com as condições favorecidas no acesso aos recursos do FNE varia de 76% na Paraíba a 34% em Alagoas.

Ao contrário dos demais estados, onde a realidade climática é algo concreto e a situação de semi-aridez é constatada mediante estudos com base científica, em Minas Gerais a semi-aridez passaria a ser fruto de decisão legal, ainda que agrida a realidade específica do clima local de cada município e passe a constituir circunstância diametralmente oposta à realidade presente nos demais rincões nordestinos.

Os constituintes de 1988 foram sensíveis à questão das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento, e a Assembléia Constituinte reconheceu a urgência presente no desafio de superar essa mácula no panorama nacional e assim estabeleceu, no *caput* do art. 159, a prioridade ao Semi-Árido: *“ficando assegurada ao Semi-Árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer;”*.

Cabe, agora, considerar o tema de inclusão dos municípios do Vale do Rio Doce na região natural do Semi-Árido em função do resultado da aplicação de “critérios climáticos e socioeconômicos objetivos”. Tal iniciativa extrapola qualquer parâmetro universalmente aceito para a classificação climática das regiões e levaria à divisão dos já escassos recursos financeiros destinados pela Constituição Federal aos sertões nordestinos com os desenvolvidos municípios daquele Vale em detrimento dos 30 milhões de nordestinos que convivem com as decisivas restrições climáticas e com a escassez crônica de água.

Por último, passemos à proposta de incluir 18 municípios mineiros na área de atuação do FCO. Além de se tratar de proposta inusitada, por inserir municípios mineiros na área de atuação de instrumento de desenvolvimento da

Região do Centro-Oeste, cabe um alerta, com base na experiência da expansão continuada da área mineira de atuação da Sudene.

Atualmente, ainda que não seja satisfatório para as lideranças mineiras, há um critério objetivo para o acesso ao FCO: estar situado na região geográfica do Centro-Oeste, no conceito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Caso o PLC nº 182, de 2010, seja aprovado pelo Senado Federal, não mais haverá este critério objetivo. Assim, haverá uma permanente pressão dos municípios limítrofes aos que já tenham acesso aos recursos do FCO para que também passem a ter esse acesso. Essa pressão será intensa na região natural do Cerrado ou do Campo Cerrado, mas também se estenderá mais além, pois todos os agentes econômicos se sentem com direito ao acesso a crédito subsidiado.

No Nordeste, desde as primeiras definições do Polígono das Secas, uma pequena área mineira foi incluída, pois apresentava as condições naturais de semi-aridez. No entanto, por inexistir critério objetivo, as lideranças locais têm pressionado os parlamentares mineiros a incluir cada vez maior número de municípios na área de atuação do FNE. Atualmente, a inclusão do Vale do Rio Doce, parte integrante da proposição em análise, constitui o exemplo mais objetivo deste processo de aumentar a área mineira atendida com os já escassos recursos disponíveis no FNE.

O processo de expansão da área do FNE extrapolou o território mineiro e levou o Congresso Nacional a incluir o norte do Espírito Santo, sub-região muito mais desenvolvida que qualquer outra da Região Nordeste. Assim, no futuro, a região paranaense vizinha ao Mato Grosso do Sul poderá se espelhar no exemplo capixaba e também reivindicar sua inclusão na área de atuação do FCO.

Ou seja, se não há critério objetivo, não há como colocar um ponto de corte na fila, e, passando um, todos os municípios se sentem com direito a também passar a ter acesso ao financiamento pelo FCO.

Como Minas Gerais apresenta grande região com as características do Cerrado e, também, uma extensa região de transição entre a paisagem natural do Cerrado e a Zona da Mata, certamente o Congresso Nacional assistiria, a partir da eventual aprovação do PLC nº 182, de 2010, o permanente trabalho dos

parlamentares mineiros no sentido de expandir a área estadual inserida no Centro-Oeste, para efeito de acesso ao crédito em condições mais favorecidas do FCO, como resultado da pressão das lideranças locais dos municípios que ainda não disponham de crédito oficial em condições subsidiadas.

A continuada expansão da área de atuação do FCO significaria a diminuição dos escassos recursos atualmente disponíveis para todo o Centro-Oeste, que são fixados em 0,6% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados, nos termos do art. 159 da Constituição Federal e do § 10 do art. 34 do ADCT.

Como o Senado Federal é a Casa responsável pelo equilíbrio do Pacto Federativo, impõe-se uma firme reação às iniciativas patrocinadas pelo PLC nº 182, de 2010, que visam promover e exacerbar as diferenças entre as regiões brasileiras, sem que sejam acrescentados novos recursos financeiros para a superação das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento.

III – VOTO

Diante do exposto, recomendamos a rejeição do Projeto de Lei da Câmara nº 182, de 2010.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator