

Minuta

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO sobre o Projeto de Lei do Senado nº 277, de 2003, que *altera o inciso III do art. 5º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, de modo a incluir 58 municípios de Minas Gerais como beneficiários do Fundo de Financiamento Constitucional do Centro-Oeste (FCO).*

RELATORA: Senadora **MARISA SERRANO**

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 277, de 2003, de autoria do Senador Aelton Freitas, que altera o inciso III do art. 5º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, de modo a incluir 58 municípios de Minas Gerais como beneficiários do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).

Atualmente, a Lei nº 7.827, de 1989, que dispõe sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento, define a área de atuação do FCO da seguinte forma:

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;

.....

O objetivo da proposição é o de incluir, na área de atuação do FCO, 58 municípios mineiros situados no Triângulo Mineiro e na faixa de até cem quilômetros a leste da divisa dos Estados de Goiás e Mato Grosso do Sul.

O autor do PLS 277/2003 justifica a inclusão desta porção do Estado de Minas Gerais na área de atuação do FCO em função de suas características serem similares às presentes em Goiás e no Mato Grosso do Sul. Segundo o Senador Aelton Freitas, o Triângulo Mineiro tem características geográficas, econômicas e sociais semelhantes às de Goiás e está fortemente ligado a esse Estado por laços comerciais, indústrias e agropecuários. Na prática, ambas as regiões formariam uma só economia, com as mesmas potencialidades e carências.

Além da insuficiência de infra-estrutura, saúde e educação, os municípios do Triângulo Mineiro enfrentariam dificuldades na atração de investimentos, dada a desvantagem competitiva em relação aos vizinhos que contam com recursos do FCO. A proposição iria, assim, corrigir essa distorção, fazendo com que os recursos do Fundo possam viabilizar a implantação de novos projetos produtivos na região, com impactos favoráveis em termos de geração de emprego e renda e elevação do nível de vida da população residente nos municípios a serem incluídos na área de atuação do FCO.

À proposição foi apresentada a Emenda nº 1, de autoria do Senador Eduardo Azeredo, que amplia a área mineira a ter acesso aos recursos do FCO, com a inclusão de outros 26 municípios, que fazem parte do Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba e Noroeste de Minas e se situam a leste da divisa dos Estados de Goiás e Mato Grosso do Sul. A Emenda nº 2, de autoria do mesmo Senador, propõe a inclusão de 12 municípios já constantes da Emenda nº 1.

Inicialmente, em 15 de julho de 2003, a proposição foi distribuída, em decisão terminativa, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde foram apresentadas as Emendas nº 1 e nº 2, de autoria do Senador Eduardo Azeredo.

A proposição foi distribuída ao Senador Hélio Costa, que apresentou minuta de parecer favorável à sua aprovação, na forma de substitutivo. Entretanto, a matéria foi devolvida pelo relator devido ao fato de haver sido nomeado Ministro de Estado das Comunicações.

O Senador Wellington Salgado foi designado relator em 2 de agosto de 2005 e apresentou parecer favorável à proposição e pela rejeição das duas emendas.

Em 23 de maio de 2006, foi concedida Vista Coletiva.

Em 5 de dezembro de 2006, a Proposição foi aprovada por 7 votos favoráveis, 5 votos contrários e 4 abstenções. Mediante ofício, o Presidente da CAE comunicou ao Presidente do Senado Federal a aprovação da Matéria, em decisão terminativa.

Em Plenário, o Parecer aprovado foi lido e encaminhado à publicação. Também foi aberto o prazo de 5 dias para a interposição de recurso, por um décimo da composição da Casa, para que a Proposição seja apreciada pelo Plenário.

Em 18 de dezembro de 2006, a Presidência comunica ao Plenário que recebeu os recursos nº 15 e nº 16, interpostos no prazo regimental, no sentido de que seja submetido à apreciação do Plenário o PLS nº 277, de 2003.

Em 6 de fevereiro de 2007, a Presidência comunica ao Plenário o encerramento do prazo para a apresentação de emendas e informa que, durante esse prazo, foi apresentada uma emenda, a qual foi juntada ao Processado e encaminhada à CAE para exame.

A Emenda nº 1, de 2006, de Plenário, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, propõe a supressão da alteração proposta ao inciso III do art. 5º da Lei nº 7.827, de 1989. Ou seja, a mencionada Emenda visa eliminar a modificação a que se dedicou a Proposição, agora em apreciação nesta Comissão.

Em 7 de fevereiro de 2007, a Proposição foi recebida pela CAE e devolvida, a pedido, à Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal.

Em 14 de fevereiro de 2007, foi lido em Plenário o despacho do Presidente do Senado Federal com a decisão de redistribuir a Proposição à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Em 27 de março de 2007, a Proposição me foi distribuída para relatar, o que faço na presente ocasião.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão analisar a constitucionalidade, a juridicidade e o mérito do PLS 277/2003 e das Emendas nº 1-CAE, nº 2-CAE e nº 1-Plenário.

O projeto atende aos requisitos constitucionais no que diz respeito à competência da União definida no art. 43 da Constituição Federal e à exigência constitucional de iniciativa, à luz do disposto no art. 61. Além disso, a proposta respeita o requisito de juridicidade em razão de apenas introduzir alterações em dispositivo da Lei 7.827/1989, já incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro.

No que tange ao mérito da matéria, a análise da eventual expansão da área com acesso aos recursos do FCO pode ser feita com base na experiência da expansão continuada da área mineira de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

No Nordeste, desde as primeiras definições do Polígono das Secas, uma pequena área mineira foi incluída, pois apresenta as condições naturais de semi-aridez. No entanto, por inexistir critério objetivo, as lideranças locais têm pressionado os parlamentares mineiros a acrescentar cada vez maior número de municípios na área de atuação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Atualmente, entre cidades já incluídas e as que constam de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, constata-se que um terço das cidades mineiras está ou passará a estar inserido na área da Sudene.

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. Ou seja, se não há critério objetivo, não há como colocar um ponto de corte na fila e, passando um, todos se sentem com direito a também passar a ter acesso à poupança pública em condições subsidiadas.

Em relação ao acesso aos recursos do FNE, o critério usado pelas lideranças mineiras tem sido a semelhança quanto à realidade de pobreza. Ou seja, a situação de pobreza tornaria qualquer município mineiro também merecedor de ter acesso aos recursos do FNE. Assim, todo município da área norte de Minas Gerais se considera com condições idênticas aos demais já incluídos na área de atuação da Sudene.

Em relação aos recursos do FCO, provavelmente o critério a ser utilizado seria a semelhança quanto aos recursos naturais típicos da região do Cerrado. Como Minas Gerais apresenta grande região com as características do Cerrado e há, também, uma extensa região de transição entre a paisagem natural do Cerrado e a Zona da Mata, certamente o Congresso Nacional assistirá, a partir da eventual aprovação do PLS 277/2003, o permanente trabalho dos

parlamentares mineiros no sentido de expandir a área estadual inserida no Centro-Oeste.

Ou seja, para efeito de acesso ao crédito nas condições mais favorecidas do FCO, as lideranças locais dos municípios irão proclamar que suas condições naturais são idênticas às daqueles municípios já com acesso aos recursos do FCO. Assim, haverá permanente pressão dos municípios limítrofes aos que têm acesso para que também passem a ter acesso. Essa pressão será intensa na região natural do Cerrado ou do Campo Cerrado, mas também se estenderá à área de transição, pois todos os agentes econômicos sentem-se com direito ao acesso a crédito subsidiado.

Em síntese, ainda que não seja satisfatório para os analistas mineiros, atualmente, 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 PLS nº 277, de 2003, venha a tornar-se lei, não haverá mais esse critério objetivo.

Um exemplo concreto do problema assinalado consiste na Emenda nº 1-CAE, de iniciativa do Senador Eduardo Azeredo. Em síntese, a iniciativa do Senador Azeredo é uma antecipação das pressões que virão de toda a grande área mineira que se estende do Noroeste até a região do Sul, incluindo áreas desenvolvidas como a do Triângulo Mineiro.

Cabe observar que o conjunto dos 58 municípios do PLS 277/2003 corresponde à superfície de 108 mil quilômetros quadrados e à população de 1,8 milhão de habitantes. Em termos de área, trata-se de superfície maior que a de oito estados brasileiros e a do Distrito Federal. Quanto à população, esse conjunto de municípios tem mais habitantes que qualquer estado da Região Norte, exceto Pará e Amazonas, e sua população equivale à do Estado de Sergipe. Ou seja, o PLS nº 277 inclui enorme território e importante população na área de atuação do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).

O conjunto de 26 municípios da Emenda nº 1-CAE corresponde à superfície de 53 mil quilômetros quadrados e à população de 412 mil habitantes. Somados, com 161 mil km² e 2,2 milhões de habitantes, os 84 municípios equivalem à metade da superfície do Mato Grosso do Sul (357 mil km²) e abrigam uma população superior a desse Estado (2,2 milhões de habitantes).

Estima-se que a região do Triângulo Mineiro, toda compreendida na região natural do Cerrado, abrigaria uma população de 2,0 milhões de habitantes e teria um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 23,5 bilhões, em 2003. Dessas informações, resulta um PIB *per capita* de R\$ 11,9 mil, indicador de desenvolvimento apenas inferior ao do Distrito Federal e dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. Em 2003, as informações do IBGE apontam para o Mato Grosso do Sul uma população de 2,2 milhões de pessoas, um PIB de R\$ 19,9 bilhões e um PIB *per capita* de R\$ 8,4 mil.

Em resumo, mesmo sem considerar os indicadores da economia da mesorregião do Noroeste de Minas e levando-se em conta apenas a economia do Triângulo Mineiro (mesorregião do Triângulo/Alto Paranaíba), a aprovação do PLS 277/2003 representaria a incorporação à área de atuação do FCO de uma economia do porte da economia do Estado do Mato Grosso do Sul.

Apenas como outro indicador do porte da economia da área de Minas Gerais a ser beneficiada com o acesso aos recursos do FCO, segundo dados do PIB municipal do IBGE, em 2004, o município de Uberlândia, em Minas Gerais, teve um PIB (R\$ 7,9 bilhões), quase igual ao de Goiânia (R\$ 8,6 bilhões), mas superior ao dos municípios de Cuiabá (R\$ 5,3 bilhões) e de Campo Grande (R\$ 5,3 bilhões). Ainda como indicadores do porte da economia do Triângulo Mineiro, em 2004, o município de Uberaba teve o PIB municipal de R\$ 4,0 bilhões, e o município de Araguari, de R\$ 1,0 bilhão. Ou seja, a demanda pelos recursos do FCO sofreria, com a aprovação do PLS 277/2003, um expressivo crescimento.

Constata-se, pois, o antagonismo existente entre o objetivo do PLS 277/2003, a expansão do contingente de agentes econômicos com direito a se beneficiar do FCO, e o contexto de escassez de recursos do Fundo, o que levou o Governo Federal, em 2004, a aprovar subvenção econômica ao Banco do Brasil para expandir a oferta de crédito em R\$ 1 bilhão.

No final de 2006, os pedidos de financiamento em carteira, sob a análise do Banco do Brasil, somavam R\$ 2,2 bilhões frente a uma disponibilidade do FCO de apenas R\$ 1,0 bilhão. No exercício de 2006, as aplicações do FCO em toda sua área de atuação somaram R\$ 1,4 bilhão, e nos últimos seis exercícios, houve uma aplicação média de R\$ 1,2 bilhão. Torna-se interessante comparar as possibilidades do FCO na promoção do investimento na Região Centro-Oeste com a aplicação de recursos pelo BNDES na Região Sudeste.

De acordo com as informações sobre o desembolso anual do BNDES, segundo regiões e estados, observa-se que a Região Sudeste absorveu 61,2% dos recursos aplicados, enquanto sua participação no PIB nacional é de 54,9%. Ou seja, o BNDES concentra sua ação na região mais desenvolvida do País, intensificando as desigualdades inter-regionais de desenvolvimento.

Nas informações constantes do sítio do BNDES na Internet, observa-se que somente Minas Gerais absorveu R\$ 4,1 bilhões, mais que toda a Região Centro-Oeste, que absorveu R\$ 3,7 bilhões. Ou seja, a economia mineira já está adequadamente atendida com financiamento de longo prazo.

A eventual aprovação do PLS 277/2003 resultaria na soma de uma parcela dos recursos do FCO aos recursos do BNDES aplicados em Minas Gerais. Assim, o fosso entre as regiões brasileiras estaria sendo ampliado e se estaria retirando recursos do Centro-Oeste para aplicar onde já há recursos abundantes oriundos do BNDES.

Como Minas Gerais já conta com financiamento para os investimentos a longo prazo em montante superior ao disponível em toda a Região Centro-Oeste, não há justificção para a ampliação da área de atuação do FCO.

Caso houvesse a aprovação do PLS 277/2003, o resultado alcançado corresponderia ao aumento do número de “convidados ao banquete do FCO” ao mesmo tempo em que já se assiste à “escassez na mesa posta”. Pois, tal como ocorreu com o FNE, ao aumento da área de cobertura não corresponderá elevação da oferta de recursos.

A Emenda nº 1-CAE, que propõe a inclusão de mais 26 municípios entre aqueles passíveis de serem beneficiados pelo FCO, apresenta os mesmos problemas identificados na Proposição.

Igualmente está prejudicada a Emenda nº 2-CAE, que propõe a inclusão de municípios já constantes da Emenda nº 1-CAE.

A Emenda nº 1-Plenário corresponde, na prática, à rejeição do PLS 277/2003, pois propõe retirar de seu texto toda inovação que lhe dá legitimidade e oportunidade. Ou seja, a eventual aprovação desta Emenda daria à Proposição um texto idêntico ao vigente dispositivo da Lei a que se propõe alterar. Assim, a Proposição deixaria de atender ao previsto no *caput* do art. 12, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que trata da alteração das leis.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela rejeição do PLS nº 277, de 2003, e das Emendas nº 1-CAE, nº 2-CAE e nº 1-Plenário.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora