

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº. 455, de 2003, que estabelece *diretrizes para aplicação dos recursos financeiros públicos administrados pela Caixa Econômica Federal, no contexto da política nacional de desenvolvimento regional.*

RELATOR: Senador **MARCO MACIEL**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº. 455, de 2003, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que estabelece diretrizes para aplicação dos recursos financeiros públicos administrados pela Caixa Econômica Federal, no contexto da política nacional de desenvolvimento regional.

O art. 1º do PLS 455/2003 estabelece que a Caixa Econômica Federal concederá prioridade na aplicação de recursos financeiros públicos à promoção do desenvolvimento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste. O art. 2º, por sua vez, determina a aplicação de proporções crescentes do montante total dos recursos financeiros públicos sob administração da Caixa na concessão de empréstimos e financiamentos para essas três regiões. O parágrafo único do art. 2º estabelece que pelo menos 45% do total dos recursos públicos sob a administração da Caixa, provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) de outros fundos federais e de dotações do Orçamento Geral da União sejam destinados às três regiões definidas no art. 1º.

O art. 3º do Projeto sob análise determina que os encargos financeiros totais incidentes sobre os contratos deverão ser equivalentes aos

menores encargos financeiros totais vigentes para operações similares feitas pela Caixa Econômica Federal nas demais regiões do País, ou seja, os empréstimos e financiamentos nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste terão condições favorecidas. O art. 4º do PLS 455/2003 determina que a Caixa envie ao Senado Federal relatório semestral circunstanciado de suas atividades no cumprimento dos dispositivos constantes na proposição. O art. 5º estabelece que, quando não for atingido o limite mínimo de 45%, os valores correspondentes às diferenças não aplicadas ficarão acumulados para a concessão de empréstimos e financiamentos nas três regiões no exercício seguinte. Por último, o art. 6º institui a cláusula de vigência.

O Projeto de Lei do Senado nº. 455, de 2003, foi inicialmente encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa. Em 1º de novembro de 2005, em obediência à Resolução nº. 1, de 2005, o PLS em tela foi redistribuído às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo e de Assuntos Econômicos, cabendo a esta última decisão terminativa, nos termos do inciso I do art. 49 do Regimento Interno do Senado Federal.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

À Comissão de Desenvolvimento Regional compete opinar sobre matérias pertinentes a programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional, conforme o disposto no inciso III do art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal. Assim sendo, gostaria de ressaltar, inicialmente, que o fomento ao desenvolvimento de regiões menos favorecidas encontra guarida na Constituição Federal de 1988. Seu art. 3º coloca a redução das desigualdades regionais como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. O art. 170 da Carta Magna, por sua vez, estabelece que a redução das desigualdades regionais seja um dos princípios da ordem econômica.

Ademais, é difícil pensar em uma Federação equilibrada quando há grandes disparidades econômicas e sociais entre os seus entes. Os desequilíbrios regionais podem criar cidadãos de diferentes categorias: aqueles que tiveram acesso a serviços públicos de boa qualidade em Estados com recursos suficientes para provê-los e os que não tiveram acesso a esses serviços devido ao fato de os Estados ou Municípios onde vivem não terem recursos suficientes para fornecê-los aos seus habitantes. Essas diferenças são determinantes para a inserção social e econômica dos cidadãos brasileiros, ou seja, pessoas nascidas na mesma nação podem ter desempenhos

completamente diferentes apenas em função de terem nascido em determinada localidade, o que é inaceitável. A persistência dessas diferenças poderá até mesmo minar a unidade nacional. Desse modo, estimular o desenvolvimento das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, onde se encontram os Estados e os Municípios menos favorecidos, é fundamental.

Em sua justificação, o Senador Tasso Jereissati argumenta que, por ser a Caixa a maior agência de desenvolvimento social da América Latina, é órgão-chave para a execução de políticas sociais de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento. Assim sendo, complemento as suas palavras afirmando que essa Instituição é fundamental para mitigar as desigualdades regionais que imperam no Brasil.

Nesse sentido, não podemos deixar de observar que apenas 50% das pessoas na região Norte vivem em domicílios com água encanada; no Nordeste, esse número é de pouco mais de 58%. No Sul e no Sudeste, esses números são, respectivamente, 95% e 94%. A desigualdade regional se repete quando são analisados os dados referentes ao déficit habitacional, que atinge 23% do total dos domicílios permanentes na região Norte e 20,6% na região Nordeste. No Sul e no Sudeste, as regiões mais desenvolvidas do Brasil, esses indicadores são de 10,4% e 12,2%. O Centro-Oeste fica em uma posição intermediária, mas ainda assim seus indicadores sociais são inferiores àqueles observados para as regiões meridionais do Brasil.

É preciso ainda salientar que o Projeto de Lei sob nossa análise não contraria os diplomas legais que regulam as aplicações dos recursos do FGTS e do FAT. Vejamos: de acordo com o art. 10 da Lei nº. 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o FGTS, cabe ao Conselho Curador do Fundo fixar diretrizes e estabelecer critérios técnicos para as aplicações dos recursos, visando, entre outras diretrizes, evitar distorções na aplicação entre as regiões do País, considerando, para tanto, a demanda habitacional, a população e outros indicadores sociais.

Ainda com relação aos recursos, o Senador Tasso Jereissati menciona, corretamente, que a aplicação dos recursos do FGTS pela Caixa não cumpre a função de corrigir as desigualdades regionais. Ao contrário, a ação da Caixa, como agente operador do FGTS, tem sido no sentido de ampliá-las.

A Resolução do Conselho Curador do FGTS nº. 289, de 30 de junho de 1998, definiu os critérios de alocação dos recursos por Estados e, consequentemente por regiões, válidos até o exercício de 2001. Os parâmetros utilizados na determinação desses critérios foram: arrecadação por Estado e região, população urbana, demanda habitacional e déficit de serviços de água e esgoto.

Houve normas posteriores que fizeram pequenas alterações no que se refere aos percentuais estimados na referida Resolução para Estados e regiões, mas essas alterações foram insignificantes, já que os critérios permaneceram inalterados. É importante lembrar que há um espaço discricionário muito largo, determinado na própria Resolução nº. 289, de 1998, para alterações na distribuição regional dos recursos. Essa margem – bastante alta – pode chegar a 50% na redução e a 100% na elevação. Isso quer dizer que uma região – como a Nordeste, por exemplo – que seja contemplada originalmente com 29% dos recursos pode, de forma regulamentar, acabar recebendo somente 50% dessa cifra no processo de execução financeira, o que corresponde a apenas 14,5% dos recursos originalmente alocados.

A Resolução nº. 378, de 17 de dezembro de 2001, veio estabelecer a distribuição para o ano de 2002 e também o plano plurianual de alocação por Estados e regiões dos recursos do FGTS para os exercícios de 2003 a 2005. Os percentuais inicialmente orçados na Resolução nº. 378, de 2001, para as regiões no exercício de 2003 foram: Norte: 5,7%; Nordeste: 29,0%; Centro-Oeste: 7,1%; Sudeste: 45,0%; e Sul: 13,2%.

Em função do expediente já apontado de realocação orçamentária à medida que se processa a execução financeira, o quadro real de distribuição dos recursos mudou para pior naquele exercício. Em outubro de 2003, foi publicada a Resolução nº. 431, do Conselho Curador do FGTS que alterou a execução orçamentária dos recursos do Fundo. A fatia a ser alocada ao Nordeste caiu de 29,0% para 18,3% dos recursos, enquanto a parcela a ser destinada ao Norte, originalmente de 5,7%, foi reduzida para 3,8%. A fração destinada ao Sudeste subiu dos originais 45,0% para 55,8%.

Já no ano de 2005, o mesmo processo de realocação, em prejuízo da desconcentração regional da renda e da riqueza no País, levou a perdas, em relação à dotação inicial, de 19,7% para a Região Norte e de 16,5% para a Região Nordeste, como contrapartidas para um ganho de 3,7% e de 18,7%, respectivamente, para as Regiões Sudeste e Sul. Esses dados constam da Resolução do Conselho Curador do FGTS nº. 483, de 2005.

Sobram evidências, portanto, de que o comando presente no marco institucional do FGTS e que prevê, conforme estabelece a Constituição, um papel ativo daquele Fundo na diminuição das desigualdades regionais foi tornado sem eficácia por um conjunto de normas infralegais e *ad hoc*.

Nesse sentido, o PLS sob análise, ao contrário de afrontar a Lei que dispõe sobre o FGTS, complementa-a, impedindo que a diretriz de distribuir as aplicações de forma equânime entre as regiões brasileiras, estabelecida no inciso III de seu art. 10, seja desrespeitada. Note-se que o Projeto de Lei nº. 455, de 2003, não altera as competências do Conselho Curador do FGTS determinados

no art. 5º da Lei nº. 8.036, de 1990, que incluem, *in verbis: estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos nesta lei, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal; e acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados.*

O PLS em tela menciona também os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que está regido pela Lei nº. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que o instituiu e regulamentou o Programa do Seguro-Desemprego e o abono salarial, de que tratam o inciso II do art. 7º, o inciso IV do art. 201 e o art. 239 da Constituição Federal.

Vale ressaltar que o art. 10 da Lei nº. 7.998, de 1990, estabelece que parte dos recursos do FAT deva ser destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, o que vai ao encontro do objetivo do PLS sob nossa análise.

Além disso, o PLS não altera a competência que tem o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) de gerir o Fundo e fiscalizar sua administração.

Entendo, portanto, que o Projeto de Lei do Senado nº. 455, de 2003, é meritório, não afronta ou altera os diplomas legais que regem o FGTS e o FAT e encontra guarida na Constituição Federal. É necessária uma única alteração no PLS. O parágrafo único do seu art. 2º estabelece o final de 2005 como prazo para que a Caixa Econômica Federal adote procedimentos para viabilizar a aplicação mínima de 45% dos recursos nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Convém alterar esse prazo, já que ele expirou. Dessa forma, sugerimos que o parágrafo único do art. 2º disponha que a Caixa tenha dois anos após a publicação da Lei para adotar os procedimentos que viabilizem o que ali está disposto.

III – VOTO

Em vista do exposto, sou favorável à aprovação do PLS nº.455, de 2003, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CDR

Dê-se ao parágrafo único do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº. 455, de 2003, a seguinte redação:

Parágrafo único. A Caixa Econômica Federal adotará procedimentos para que, no prazo de dois anos, contados a partir da data de publicação desta lei, pelo menos quarenta e cinco por cento do total de recursos públicos sob sua administração, provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de outros fundos federais, sejam destinados às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador Marco Maciel,
Relator.