

COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 439, DE 1994

Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Estado do Gurguéia.

Autor: Deputado PAES LANDIM

Relator: Deputado CARLOS SOUZA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 439, de 1994, de autoria do Deputado Paes Landim, estabelece, no seu art. 1º, o prazo de três meses para que o Tribunal Regional Eleitoral do Piauí realize plebiscito nos 62 (sessenta e dois) municípios daquele Estado relacionados no projeto, sobre a criação do Estado do Gurguéia, a ser formado pelo desmembramento desses municípios.

No momento, a proposição encontra-se nesta Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional a pedido deste Colegiado para que possa apreciar o seu mérito. Em seguida, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania deverá analisá-la.

Cumpre-nos, no momento, por designação da Presidente deste Colegiado, a elaboração do parecer.

É o relatório.



53CF584400

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 439, de 1994, propõe a realização de plebiscito para a criação do Estado do Gurguéia, a ser constituído pelo desmembramento de sessenta e dois municípios localizados na porção sul do Estado do Piauí.

A discussão da proposta iniciou-se já há alguns anos, porém nunca foi analisada pela comissão técnica que trata do mérito de projetos sobre a ordenação do território e a organização político-administrativa do País. Atualmente, tais questões devem ser estudadas por esta Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional.

A Constituição Federal, em seu art. 18, § 3º, e art. 48, inciso VI, prevê a possibilidade de transformação dos estados brasileiros, por incorporação entre si, por subdivisão ou desmembramento, para formarem novos estados ou territórios federais. Para tanto, deve haver a aprovação da população diretamente interessada, que expressará sua vontade por meio de plebiscito, e do Congresso Nacional, que deverá aprovar lei complementar, depois de ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

...

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.”

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:



...

VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;

...”

Já a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamentou a realização de plebiscito, estabelecendo, em seu art. 4º:

“Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no caput, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.”

O art. 7º da mesma lei define “população diretamente interessada”:

“Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a



do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada."

O autor do PDC alega ser anseio da população a separação do Estado e afirma que a geopolítica recomenda a descentralização político-administrativa, como fator de progresso e bem-estar social. Mas o principal argumento oferecido pelo projeto é histórico: remonta à colonização e ao povoamento do Piauí. O Estado foi colonizado do sertão para o litoral, o que explicaria, ainda segundo o autor, sua configuração fisiográfica e o seu isolamento geográfico, econômico e cultural. Após a transferência da capital de Oeiras para Teresina, no norte do Estado, o sul teria ficado desassistido, despertando ressentimentos que teriam levado ao movimento divisionista.

Embora os aspectos históricos e culturais não sejam desprezíveis, existem outros ângulos a serem analisados nas questões relacionadas com a divisão territorial. Se o objetivo que se busca com o desmembramento de municípios para a formação de novo estado é tão-somente o almejado crescimento econômico da área, devemos alertar que a criação de nova unidade federada não ampliará os recursos aportados para a região. Na verdade, pode até mesmo ocorrer o contrário, uma vez que grande parte dos recursos deve ser deslocada das atividades produtivas e sociais para a manutenção da máquina burocrática, em especial, na nova capital.

De fato, a instituição de um novo ente federativo significa, principalmente em sua fase inicial, um pesado ônus para os cofres públicos, tendo em vista a necessidade de se organizar o aparato burocrático e institucional para o funcionamento do novo estado. A estrutura a ser montada não é pequena e possui custos elevados. Dessa forma, a quase totalidade dos recursos destinados à nova capital seria direcionada à manutenção da burocracia: tribunais, cartórios, Assembléia, sede do Governo, secretarias. A manutenção da



máquina administrativa fatalmente tomaria para si recursos que poderiam ser alocados em investimentos e no desenvolvimento da região.

As projeções que faremos adiante comprovam que os recursos a serem destinados ao novo Estado do Gurguéia seriam aproximadamente iguais aos recebidos hoje, com um pequeno incremento para o município-sede da capital, o que seria de todo insuficiente para sustentar suas novas despesas, ficando a nova Unidade sob a dependência de investimentos orçamentários por parte da União.

Assim, a criação de um novo estado não traz, em si, esperanças de melhoria das condições de vida das populações dos municípios envolvidos, a não ser, eventualmente, a população do município que passasse a abrigar a nova capital. A deficiência de infra-estrutura econômica e social, de investimentos, de projetos e ações voltadas para o desenvolvimento local é a principal responsável pelo atraso e pobreza das regiões mais carentes.

A implementação das ações governamentais em todos os rincões do País poderia, sim, significar uma mudança qualitativa nesses espaços.

Ademais, a criação de um novo ente federativo certamente gera novos custos para a União, uma vez que a renda nacional passa a ser dividida por mais uma unidade. A concentração da arrecadação tributária para sua posterior redistribuição via orçamento nacional gera custos para toda a Nação, além de afetar a questão da representatividade política no Congresso.

Não queremos defender, aqui, a imobilidade territorial dos estados e municípios brasileiros, visto tratar-se de entidades político-administrativas que evoluem e necessitam, muitas vezes, adaptar-se e desmembrar-se. Mas é inegável que são muitos os aspectos a ser ponderados para se decidir por uma redivisão do mapa brasileiro.

Contudo, não se pode ter dúvidas de que os repasses do FPE e do FPM serão a principal fonte de recursos de Gurguéia. Cabe ressaltar, no entanto, que não se devem esperar, no curto e no médio prazos, aumentos na



participação do total dos dois estados desmembrados no montante alocado àqueles Fundos.

Para se entender melhor este ponto, cabe analisar com um pouco mais de detalhes como se dá a repartição dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

O valor total carregado a cada ano para o FPE corresponde a 21,5% da arrecadação bruta do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, deduzidas as restituições e os incentivos fiscais, estes últimos correspondentes ao Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM, ao Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR e ao Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo – FUNRES.

A distribuição do montante do FPE entre os diversos estados obedece ao disposto na Lei Complementar nº 62, de 28/12/89, que fixou as normas para o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação, em consonância com o art. 161, II e III, da Constituição Federal. Assim, preconiza-se que 85% do total deve ser destinado às Unidades da Federação pertencentes às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto os restantes 15% cabem às regiões Sudeste e Sul. Satisfeito este requisito, cada estado recebe uma proporção fixa do total, definida de acordo com coeficientes a serem aplicados individualmente a cada estado, nos termos do Anexo da mencionada lei complementar. Especificamente no que se refere ao atual Piauí, cabem-lhe exatos 4,3214% dos recursos que compõem o FPE.

É importante ressaltar que o estabelecimento dessas proporções resultou de acordo celebrado em 1989 pelos Secretários Estaduais de Fazenda e Finanças. Esperava-se, naquela ocasião, que tal regra seria apenas temporária, enquanto não se elaborasse uma sistemática definitiva. De fato, pela letra dos §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei Complementar nº 62/89, os critérios de rateio do FPE a vigorar a partir de 1992 seriam fixados em lei específica, com base na apuração do Censo de 1990. Enquanto não editada esta lei, continuariam em vigor os coeficientes definidos no Anexo da Lei Complementar



nº 62/89. Foi, exatamente, o que aconteceu e os critérios que deveriam ser temporários permanecem vigentes até hoje.

Dentre outras conseqüências, deve-se atentar para o fato de que a sistemática de repartição do FPE em vigor aplica-se somente à composição atual da Federação, formada pelo Distrito Federal e pelos mesmos 26 Estados da época da sanção da Lei Complementar nº 62/89. Desta forma, criado o Estado do Gurguéia, haveria necessidade de uma outra lei complementar que dispusesse sobre o novo mapa de distribuição do FPE decorrente da incorporação de mais uma unidade à Federação. Assim, não se pode antecipar qual seria a parcela que caberia ao Gurguéia, já que esta definição seria fruto de uma decisão política.

Em especial, não se pode supor que, na ausência de uma regra que defina o rearranjo da distribuição dos recursos do FPE no caso de criação de um novo estado, como ocorre hoje, deva-se aplicar uma sistemática anterior, não mais vigente. É o caso, especificamente, da letra do art. 88 da Lei nº 5.172, de 25/10/66 – Código Tributário Nacional. Referido dispositivo especificava critérios para a distribuição do FPE pelas Unidades da Federação segundo percentuais diretamente proporcionais à superfície e à população e inversamente proporcionais à renda *per capita*. Conquanto se trate de uma sistemática que adaptaria automaticamente a divisão do FPE a alterações no desenho da Federação, este mandamento foi revogado pela Lei Complementar nº 62/89. Não cabe, portanto, invocá-lo como fundamento de uma estimativa do montante de FPE que seria destinado ao Gurguéia.

Carece de qualquer base, portanto, a previsão de que os repasses do FPE para o novo estado praticamente se igualariam aos do atual Piauí. Muito ao contrário, o cenário mais provável sugere que se manteria, para o conjunto dos estados desmembrados, o mesmo percentual que vige atualmente para o Piauí, dado que não é razoável supor que qualquer uma das demais Unidades da Federação consentiria em abrir mão de parcela do seu quinhão do FPE.



Analogamente, quase não haveria alteração no montante de repasse de FPM ao conjunto dos dois novos Estados, quando comparado ao que cabe hoje ao Piauí. Basta observar qual é o critério vigente para a distribuição desses recursos. Do total: (i) 10% são alocados às capitais, de forma inversamente proporcional à renda per capita do respectivo estado e diretamente proporcional à população da capital, em relação ao conjunto das Capitais; (ii) 86,4% são repassados aos municípios não-capitais, de forma tal que ao interior de cada estado corresponde uma proporção fixa desse subtotal, definida, para o ano de 2005, pela Resolução Normativa TCU nº 63 – ao Piauí, especificamente, cabem 2,4015% –, e, dentro de cada estado, a distribuição pelos municípios se dá de maneira proporcional à respectiva população; e (iii) os restantes 3,6% são entregues aos municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes, situação que não se aplica a nenhuma cidade piauiense.

É fácil perceber, então, que, muito provavelmente, a redivisão territorial proposta não redundaria em aumento da participação dos municípios do interior do atual Piauí nos 86,4% do bolo do FPM. Da mesma forma que no caso do FPE, a criação de Gurguéia implicaria a necessidade de definir as participações dos dois novos estados nesse subtotal. Pelos motivos anteriormente expostos, dificilmente as demais Unidades da Federação aceitariam uma decisão política que diminuísse suas parcelas nesse bolo e, portanto, é lícito supor que o total do quinhão dos dois novos estados corresponderia ao do atual Piauí. O único município efetivamente beneficiado seria o que fosse escolhido para capital do Gurguéia, vez que esta cidade passaria a participar da parcela de 10% do FPM destinada às capitais, em detrimento das demais capitais estaduais. Este ganho, porém, não seria suficiente para sustentar o apoio à redivisão com base nos repasses daquele Fundo.

Os argumentos mais desfavoráveis à proposta, no entanto, residem no fato de que a viabilidade econômica do Gurguéia dependeria da capacidade do novo estado de gerar recursos próprios para a financiar a implantação da estrutura administrativa – incluindo, dentre outros encargos, a criação da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas,



da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar e das Secretarias Estaduais – e o atendimento das múltiplas demandas sociais, potencializadas pelas expectativas otimistas dos defensores da iniciativa. A propósito, a necessidade de investimentos sociais é enorme, dado que em 2002 a renda per capita média dos 94 municípios que formariam o Gurguéia (R\$ 1.391) era inferior a dois terços – mais precisamente, correspondia a 65,8% - da renda per capita piauiense (R\$ 2.113).

A gravidade do quadro social no território do novo estado pode ser também avaliada pelo exame do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que se situava, em 2000, na casa dos 0,604 para o conjunto dos municípios que formariam Gurguéia, contra 0,673 para todo o estado do Piauí naquele ano e inferior, até mesmo, ao IDH de Alagoas, que, com 0,633, apresentava o mais baixo índice estadual. Mais expressivo, ainda, é o fato de que o Município do Gurguéia com melhor situação, em termos de IDH – Floriano, onde o índice atingia o valor de 0,711 em 2000 –, ocupava, naquele ano, a 2.806ª posição dentre os municípios brasileiros. Desta forma, é inevitável concluir que o Gurguéia seria, já em seu nascimento, o Estado brasileiro com o mais grave quadro de carências no campo social.

O flagrante quadro de fragilidade econômica da região, porém, não autoriza ilusões quanto à possibilidade de se contar com um fluxo de recursos para os investimentos sociais necessários. Tampouco poder-se-ia contar com a improvável hipótese de transferências emergenciais da União, já que esta se defronta com óbvias e sérias restrições orçamentárias. Ademais, a própria Constituição Federal, em seu art. 234, veda à União assumir, direta ou indiretamente, em decorrência de criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta.

São vários os elementos que permitem inferir a reduzida capacidade de auto-sustentação financeira de Gurguéia. As informações referentes ao valor adicionado no território do futuro estado, por exemplo – indicador fortemente correlacionado com o potencial de geração de renda – sugerem que a nova unidade contaria com baixa arrecadação de ICMS.



Dados da Secretaria de Fazenda do Piauí dão conta de que, em 2003, os 94 municípios que comporiam Gurguéia responderam por apenas 10,85 % do valor adicionado no atual Piauí (R\$ 261.647.146 em Gurguéia, contra R\$ 2.412.025.069 em todo o Piauí). A acrescentar que se poderia esperar uma receita de ICMS no novo estado inferior a esta proporção da arrecadação deste imposto no Piauí, dado que as atividades econômicas mais relevantes do novo estado seriam associadas ao setor primário, tradicionalmente gravado a alíquotas menores.

Por fim, cabe registrar que a experiência nacional mostra que a redivisão territorial está longe de ser uma panacéia para os problemas das regiões sociais. Quase 20 anos depois de sua criação, o Estado do Tocantins ainda depende das transferências da União para seu financiamento. Em 2004, por exemplo, o montante do FPE repassado ao Estado, R\$ 883 milhões, superou a arrecadação do ICMS, R\$ 606 milhões. Ademais, conquanto se tenha verificado, entre 1991 e 2000, uma melhora geral dos indicadores sociais, os maiores avanços registraram-se em saúde, educação e infra-estrutura social, justamente os itens mais correlacionados com o aumento das transferências constitucionais da União às unidades subnacionais. Já os dados sobre renda, pobreza e emprego, não tão correlacionadas com aquelas transferências, não sofreram progressos tão expressivos naquele mesmo período.

Pelo exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 439, de 1994, quanto ao mérito desta Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado CARLOS SOUZA

Relator



53CF584400