



PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 190, DE 2004

Cria o Pólo de Desenvolvimento Turístico do Arquipélago de Marajó e dá outras providências

Autor: Deputado ZEQUINHA MARINHO

Relator Substituto: Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 190 de 2004, de autoria do Deputado Zequinha Marinho, de acordo com a ementa, Cria o Pólo de Desenvolvimento Turístico do Arquipélago de Marajó e dá outras providências, tendo como finalidade articular e harmonizar as ações administrativas da União, do Estado do Pará e dos Municípios contemplados, conforme previsto nos artigos 21, inciso IX, 43 e 48, inciso IV, da Constituição Federal.

O Projeto de Lei Complementar nº 190, de 2004, foi distribuído às Comissões da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional; de Turismo e Desporto; de Finanças e Tributação; e Constituição Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Não é menor o nosso empenho em colaborar para o desenvolvimento do Brasil. Também apoiamos qualquer iniciativa em prol do crescimento de qualquer dos nossos estados, até porque nos incluímos entre aqueles que acreditam que o verdadeiro desenvolvimento da Nação passa pela melhoria das condições de produção, transformação e distribuição na maioria dos nossos municípios, e não apenas em alguns deles, como tem sido o caso. Somos favoráveis ao desenvolvimento “de dentro para fora”. Exatamente por esta razão, não podemos senão votar contra o Projeto de Lei Complementar nº 190, de 2004.

Para que não haja mal entendidos: somos plenamente favoráveis ao desenvolvimento do Pará e da Região de Marajó. Também somos a favor do crescimento do Ceará, do Piauí, de Minas Gerais, de São Paulo e de todos os nossos estados e de cada um dos municípios que os integram. Por sermos assim enfaticamente pró-desenvolvimento, por acreditarmos na contribuição que o Parlamento pode dar a esta causa, é que não concordamos com este PLP, pois cremos que o mesmo não contribuirá para tanto. Perdoem-e os nobres colegas Autor e Relator, mas creio que também Vossas Excelências haverão de concordar comigo. Também estou seguro de que contarei com o apoio dos demais Pares. Passo, pois, a apresentar as minhas razões.

Tramitam pela Câmara dos Deputados diversos projetos de lei complementar autorizando a criação, em várias regiões, de “pólos de desenvolvimento e turismo”. Como exemplos, têm-se os Projetos de Lei Complementar nº 318/05, 317/05, 316/05, 315/05, 314/05, 313/05, 266/05, e também este de nº 190/04, dentre outros. Tratar-se-ia de projetos vazios, sem qualquer capacidade de efetivamente promover o desenvolvimento regional, não fosse o fato de serem, mais provavelmente, danosos às próprias regiões que mencionam.

Os projetos citados dão ao Poder Executivo algo que ele já tem: a autorização para criar a entidade “Pólo de Desenvolvimento da Região X”, inclusive um “Conselho Administrativo” que coordenará as ações governamentais no âmbito do pólo. Da mesma maneira, concede ao Poder Executivo a capacidade, de que ele também já dispõe, para instituir um ‘Programa Especial de Desenvolvimento e Turismo’. Permite ainda, ao Executivo, que ele faça o que já faz com grande frequência, ao abrigo da lei, ou

Comissão de Turismo e Desporto

End.: Câmara dos Deputados – Anexo II – Ala A – Sala T-05 Cep. 70160-900
Tel.: (61) 3216-6831 a 6837 – Fax : (61) 3216-6835 – E-mail: ctd.decom@camara.gov.br



seja, celebrar convênios estabelecendo normas de ação conjunta dos três níveis de governo. Os projetos de lei mencionados ainda “autorizam” o Executivo a realizar diversas outras ações, todas elas já previstas na Constituição Federal. Ou seja, os projetos mencionados autorizam o Poder Executivo a fazer aquilo que ele já tem poderes para realizar.

As atribuições dos conselhos a serem criados, conforme as proposições mencionadas, são inespecíficas, pois apenas se diz que elas serão definidas em regulamento. Não há, ademais, a previsão da criação de mecanismos que possam efetivamente influir sobre a alocação de recursos em cada uma das regiões.

As ações de governo a serem realizadas naqueles diversos ‘Pólos’ são as ações de governo usualmente realizadas em qualquer região do País. Estão, além disto, já previstas no art. 43, § 2º, da Constituição Federal: linhas de crédito especiais, coordenação de ações públicas, subsídios, isenções, reduções e diferimento de tributos federais, etc.. Há, nos projetos citados, menção à possibilidade de uso de tais instrumentos, sem a definição de mecanismos específicos. Assim, a eventual aprovação dos projetos mencionados em nada alterará os problemas históricos de baixa eficácia, incerteza, descontinuidade, falta de coordenação, etc., das ações governamentais. Não há, neles, previsão de qualquer instrumento para solucionar tais deficiências.

Na mesma linha, há a previsão de que os programas e projetos prioritários para as regiões serão financiados com recursos de natureza orçamentária, destinados ou pela União ou pelo Estado onde se localizam, ou ainda pelo município, e por operações de crédito, internas ou externas. Indaga-se: há alguma mudança, com relação à situação atual?

Outros aspectos importantes a serem observados com relação ao tema em análise são os possíveis efeitos, para as regiões em questão, da simples propositura de um projeto de lei – complementar, no caso –, como estes de criação dos tais “pólos”. Antes, porém, é necessária uma aparente digressão.

Muitas ações devem ser realizadas para tornar viável a aceleração da expansão do turismo e do desenvolvimento em uma região. Dentre estas, a realização de “investimentos estruturantes” que efetivamente “criem” a capacidade de recepção e a demanda por aquele produto turístico específico. Entende-se por “estruturante” um

conjunto investimentos aplicados coerentemente em infra-estrutura, em informação turística, em treinamento de receptores e em divulgação junto aos emissores potenciais.

Como a criação deste produto turístico e sua posterior transformação em “pólo de desenvolvimento turístico” beneficiará a todos que ali vivem, em especial àqueles ligados de forma direta e indireta ao turismo, ocorre a tendência ao “efeito carona”, que, em certa medida, dificulta a realização dos investimentos necessários. Ou seja, tais investimentos beneficiarão a todos os hotéis, restaurantes, lojas, taxistas, etc., e nenhum deles poderá - antecipadamente - ser excluído dos benefícios decorrentes daqueles investimentos estruturantes. Por outro lado, nenhum deles poderá, também, pleitear exclusividade sobre os benefícios decorrentes. Assim, como cada ator poderá se beneficiar, ainda que não participe do ‘rateio’ dos gastos, a atitude prevalecente tende a ser não contribuir, o que leva à não realização dos investimentos necessários.

A não-ocorrência dos investimentos leva também, com freqüência, a se apelar ao Estado, para que este se responsabilize pelo fornecimento dos recursos necessários aos investimentos, recursos estes que, supõe-se, devam ser retirados de outras regiões. Caso os interesses pró-desenvolvimento do Pólo de Desenvolvimento e Turismo da Região X se mostrem com maior poder de influenciar as ações do Estado, relativamente aos interesses pró-desenvolvimento de outras regiões, então sim, os poucos recursos do Estado - repita-se, retirados de outras regiões - poderão, de fato, ser utilizados com aquele objetivo.

Este o quadro geral em que se forma a política de desenvolvimento regional, no Brasil ou em qualquer outro país.

Nessa situação, a eventual aprovação de uma lei de criação do Pólo de Desenvolvimento e Turismo da Região X - seja ela a Região de Marajó, como é o caso do PLP Nº 190, de 2004, ou qualquer outra região -, com os mesmos objetivos e conteúdo da proposição citada, tenderá a iludir a população. Esta passará a acreditar – como se viu, sem razão - que, “finalmente, recursos do Governo Federal serão carreados para o desenvolvimento da área”. Em consequência, o “efeito carona” será reforçado: já que haverá, aparentemente, “bons motivos” para se crer que o Governo Federal passará a investir na região X, seja ela qual for, deixarão de existir motivos para que os interesses locais se mobilizem em busca do desenvolvimento da região.



No máximo, as forças locais tenderão a se mobilizar em prol da efetivação do pólo, ou seja, trabalharão em busca de um objetivo elusivo, que em nada elevará as chances de investimento federal ou estadual na área. No entanto, como o “pólo” na realidade será uma figura jurídica desprovida de efetivo conteúdo econômico e não disporá de quaisquer recursos – como se mostrou acima -, a aprovação, e até mesmo a simples propositura da lei visando à sua criação poderá, em efeito, desmobilizar as forças locais e, portanto, atrasar, ao invés de promover o desenvolvimento da região.

Há, certamente, outras consequências da eventual proposição de um tal projeto de lei. Elas relacionam-se com as perspectivas eleitorais individuais, com seu impacto sobre a credibilidade do Congresso Nacional e com a capacidade de mobilização dos recursos locais, dentre outros. Tais impactos, porém, extrapolam o âmbito desta análise, centrada nos aspectos econômicos.

Por fim, há que se destacar que a Súmula da Jurisprudência Nº 1, emitida pela então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados em 01 de dezembro de 1994, firma o entendimento de que “projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é da sua competência exclusiva, é inconstitucional”. Diz ainda o texto desta Súmula: “Autorizar o que já está autorizado pela Constituição é redundância (...) Numa hipótese de haver aprovação deste projeto, qual a sanção que sofreria o Executivo pelo seu não cumprimento? Nenhuma.”

Este ponto final é, sem dúvida, matéria de competência da douta Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania. Cito-o porque aquela Comissão já se manifestou a respeito de projetos autorizativos, similares a este Projeto de Lei Complementar Nº 190, de 2004, com base na mencionada Súmula, e certamente manterá o entendimento, quando apreciar a presente proposição.

Restringimo-nos, assim, às questões referentes ao turismo e seu desenvolvimento, que competem a esta Comissão. Neste campo, já mostramos que o efeito deste projeto é oposto à sua intenção real: em vez de apoiar o desenvolvimento da região, dificulta-o, por desmobilizar sua população; em vez de definir as linhas de atuação do Estado, reitera autorização já existente para que a União, ou o Estado, desenvolvam ações que eles já fazem, com frequência, em diversas regiões do País. Deixa, ainda, o projeto de lei complementar em tela, de educar a população, induzindo-a - embora

involuntariamente - ao erro. Portanto, apelamos aos nobres Colegas, tanto o que apresentou como o que relatou esta proposição, que revejam suas posições e acompanhem nosso Voto. Aos demais parlamentares, cientes do dever de cada um de ajudar a engrandecer esta Casa e a definir rumos coerentes e consistentes de ação para os nossos governos, em seus vários níveis, creio já ter ficado claro que, se aprovado, o presente projeto de lei ocasionará prejuízo à região. Assim, por ser favorável ao desenvolvimento sólido e urgente de todas as regiões do País, inclusive a de Marajó, **MANIFESTO-ME PELA REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 190, DE 2004.**

Sala da Comissão, em 06 de dezembro de 2006.

Deputado **André Figueiredo**
PDT/CE