

## **PARECER Nº           , DE 2008**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 614, de 2007, que *Altera dispositivos da Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991 e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **JAYME CAMPOS**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta comissão o Projeto de Lei do Senado nº 614, de 2007, de autoria do nobre Senador Sibá Machado, que tem por objetivo estabelecer mudanças no colegiado do SENAR – Serviço Nacional de Aprendizado Rural, além de determinar que 10% (dez por cento) dos recursos arrecadados, deverão ser repassados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário para aplicação direta em programas de alfabetização e educação das populações rurais.

Ao justificar sua iniciativa, o ilustre autor discorre sobre o objetivo do SENAR, “de organizar, administrar e executar em todo o território Nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais”, e relata a composição do colegiado do SENAR, da seguinte forma: “será organizado e administrado pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA (atual denominação da Confederação Nacional da Agricultura), e dirigido por um colegiado, este, que segundo o Regimento Interno do SENAR definiu como Conselho Deliberativo, composto por cinco (5) representantes da própria CNA e cinco (5) da Confederação Nacional dos Trabalhadores (CONTAG). E ainda, compõem este Conselho, representantes dos Ministérios do Trabalho, da Previdência Social, da Educação, da Agricultura e da Reforma Agrária, além de representantes da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e das agroindústrias.

Salienta o autor da matéria, que apesar da presença de representantes governamentais e de outras entidades do setor rural no Conselho, há uma simbiose total entre a administração do SENAR, da CNA e de suas entidades regionais. Além disso, destaca que no regimento interno do SENAR, o Conselho Deliberativo é indicado para um mandato de três anos, o qual coincide com o mandato da Diretoria da Confederação Nacional da Agricultura”, sendo que o presidente da CNA é o Presidente natural, e tem a prerrogativa de nomear o secretário executivo.

Ressalta, também, que este sistema, tanto administrativa, quanto financeiramente, funciona da mesma forma em todos os 27 Estados, ou seja, o Presidente da Federação Estadual é o Presidente do SENAR Estadual. Destacando que, em alguns casos, os recursos do SENAR são usados para o financiamento administrativo das Federações, provocando uma distorção deste serviço.

Por fim, o autor da matéria pede a mudança na forma da administração, retratando que é fundamental incluir a alfabetização e a educação formal desses trabalhadores como elemento central na promoção social das populações rurais. Motivo pelo qual, requer que 10% (dez por cento) dos recursos devem ser destinados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário na aplicação direta de programas de alfabetização e de educação no meio rural brasileiro.

No prazo regimental, foi apresentada uma emenda, sobre a qual manifestamos nossa aprovação.

## **II – ANÁLISE**

Está previsto no art. 2º da Lei 8.315/91, que a *Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária*, tem a competência para organizar e administrar o SENAR:

*Art. 2º O SENAR será organizado e administrado pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e*

*dirigido por um colegiado com a seguinte composição.*

*I – um representante do Ministério do Trabalho e da Previdência Social;*

*II – um representante do Ministério da Educação;*

*III – um representante do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária;*

*IV – um representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB);*

*V – um representante das agroindústrias;*

*VI – cinco representantes da Confederação Nacional da Agricultura (CNA); e*

*VII – cinco representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).*

Note-se que por sua prerrogativa constitucional, é entidade responsável pela presidência, administração e organização. Destarte, a direção do colegiado tem legitimidade para deliberar conjuntamente as decisões inerentes ao SENAR, perante seu Colegiado.

Pela leitura dos incisos do art. 2º da Lei nº 8.315/91, verifica-se que o colegiado é composto PARITARIAMENTE por 05 (cinco) representantes da própria CNA, 05 (cinco) membros da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, além de membros do governo, cooperativas e da agroindústria.

É importante ressaltar que nenhuma das entidades integrantes do Sistema “S” possui em seus Conselhos a composição nos moldes do SENAR, ou seja, em nenhum deles a participação dos trabalhadores dá-se de forma paritária.

A formação e a qualificação da mão de obra rural, bem como a promoção social do trabalhador rural é uma questão que está intimamente correlacionada com toda a economia agrícola e pecuária,

constatação essa que, por si só, evidencia a conveniência de estar o SENAR atrelado administrativamente à estrutura sindical representativa do setor.

Verifica-se que esta plena participação da CONTAG se dá não só através das Federações de Trabalhadores junto aos Estados, como já dito, mas também na execução de convênios em praticamente todos os Estados, na composição PARITÁRIA dos Conselhos Estaduais e na participação decisiva em nível nacional das deliberações que afetam todo o sistema.

Além disso, em análise aos dados fornecidos pelo SADES, que vem a ser o Sistema de Avaliação do Desempenho do SENAR, verifica-se que 38%(trinta e oito) por cento das pessoas atendidas pelos programas do SENAR, são pequenos produtores rurais e uma possível alternância da presidência do SENAR em nada mudaria essa realidade.

Outro ponto importante de frisar é que as contas do SENAR são submetidas a várias esferas de controle até sua definitiva aprovação. Anualmente as entidades são submetidas às auditorias da Controladoria Geral da União, do Tribunal de Contas da União e ainda têm suas contas, minuciosamente analisadas pelos Conselhos Fiscais e aprovadas pelo Conselho Deliberativo.

Corroborando, somente os órgãos diretivos podem tomar a decisão, segundo critérios de conveniência e oportunidade, de aliar à formação profissional que lhe constitui objetivo institucional, a preparação de pessoas avessas ao setor agropecuário, nem podem integrá-lo. A essa decisão, cabe considerar que por certo não faltarão objeções dos produtores que financiam o SENAR, e talvez dos próprios órgãos públicos que participam da sua fiscalização, ante o forte argumento de que formação profissional não é educação regular, nem prestação da assistência social. Essa contribuição que custeia o SENAR, é oriunda da produção agropecuária 0,2% sobre a receita bruta, sendo aplicados 80% (oitenta por cento) na área fim, e 20% (vinte por cento) na área meio (administração). E ainda, a destinação às Administrações Regionais é proporcional à arrecadação efetiva de cada Estado.

Além desse extremo cuidado com o gerenciamento dos recursos provenientes do SENAR, vale informar sobre o fundo de equalização

RADI (Recursos de Aplicação Direta). Trata-se de um mecanismo criado com o objetivo de manter representação do SENAR em todas as Unidades da Federação. Todas as Administrações Regionais contribuem mensalmente com 8% sobre o total arrecadado. Este valor é repassado às Regionais de menor arrecadação, tomando como base a População Economicamente Ativa Rural dos respectivos Estados.

A missão do SENAR, centra-se na formação profissional do trabalhador rural, e se isso não fluísse da própria natureza da entidade, de sua competência constitucional (art. 62 , CF) e institucional (art. 149, CF), não atingiria trabalhadores rurais assalariados, autônomos e produtores rurais em regime de economia familiar, acerca de 14 milhões de pessoas, o que alcança entre trabalhadores e produtores rurais e todos os componentes de suas famílias, aproximadamente 40 milhões de pessoas.

Sabe-se que as contribuições que custeiam o “Sistema S” essencialmente, são contribuições pagas pelos produtores rurais, como já relatado, para custear o serviço social e a aprendizagem profissional encontra-se no art. 149 da Constituição:

*Art. 149 Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos artigos 146, III e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.*

Os artigos 149 e 240 da Constituição deixam claro que as contribuições do SENAR, enquadram-se no tipo da contribuição para o interesse de categorias profissionais ou econômicas (art. 149) que incidem sobre a receita bruta oriunda da produção agropecuária, e são destinadas, expressamente, ao serviço social e a formação profissional (art. 240).

A ressalva do art. 240 quanto ao art. 195, que trata das contribuições para a seguridade social, também não permite dúvida: a Constituição não quis incluir as contribuições que são pagas às entidades privadas de serviço social ou formação profissional entre as contribuições para os órgãos da seguridade social. Não poderia ser diferente, pois a seguridade social tem orçamento próprio e missões distintas (embora correlatas, em alguma medida, como será visto adiante).

Note-se que, no plano do direito financeiro, o art 167 da Constituição veda, no inciso XI (incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998) “utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a,e 11, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de

que trata o art. 201". Se isto é verdade, para os recursos advindos das contribuições sociais, que possuem finalidades mais amplas (saúde, previdência, assistência social) muito mais o é para contribuições que têm destinação restrita, as quais não são mencionadas nas normas de direito financeiro da Constituição porque, no caso do SENAR, não são receitas de órgãos públicos, mas recursos de origem privada.

Em síntese, o SENAR, não é órgão ou entidade da seguridade social e, portanto, não está obrigado a custear educação, saúde, previdência ou assistência social, nos termos da Constituição.

No tocante à Educação, as ações são governamentais, por força do art. 204, *caput*, e realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195 (exatamente aquele custeado por contribuições alheias ao "Sistema S", na forma do art. 240 da Constituição) além de outras fontes destinadas a tais ações governamentais.

O SENAR já ministrou treinamento para aproximadamente 8,5 (oito milhões e meio) de trabalhadores rurais e pequenos produtores rurais até 2007, em todo território nacional, o que significa que o modelo atual tem dado certo.

A Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, criou o Serviço Social Rural, fundação subordinada ao Ministério da Agricultura, tendo por finalidade a prestação de serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida de sua população, especificadamente no que concerne ao incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de modo a valorizar o ruralista e a fixá-lo a terra; promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural; fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas; incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais, e realizar inquéritos e estudos para divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo, de quem o SENAR atual herdou o objetivo e a contribuição.

Em 31 de março de 1976, por meio do Decreto nº. 77.354, foi criado o SENAR – Serviço Nacional de Formação Profissional Rural, autarquia vinculada ao Ministério do Trabalho com o objetivo de organizar e administrar, em todo território nacional, diretamente ou em colaboração com órgãos e entidades públicas ou particulares, programas de formação profissional rural.

Essas duas entidades foram extintas deixando o nosso trabalhador rural órfão, até a implantação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, criado à imagem legislativa de sucesso do SENAI e do SENAC (ADCT, art. 62 ).

Esta retrospectiva serve para mostrar como as entidades voltadas para o meio rural são frágeis a despeito da imensa área territorial do Brasil, carecendo da atenção dos poderes constituídos a fim que se tornem grandes e fortes, a exemplo do SENAI e do SENAC, para que cada vez mais e melhor atuem junto ao trabalhador e ao pequeno produtor rural ministrando as ações de formação profissional rural e a promoção social.

O SENAR vem tentando aumentar o número de turmas de cursos de alfabetização e para o alcance desse objetivo promoveu esforços no sentido de ter aprovado em 2003 o projeto apresentado à Secretaria Nacional Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, do Ministério da Educação, intitulado “Alfabetização de Trabalhadores Rurais. O Projeto previa a alfabetização de 500 (quinhentos mil) trabalhadores rurais em 04 (quatro) anos e não foi aprovado pelo Ministério da Educação.

Outro ponto decisivo a ser questionado com a proposição em análise, diz respeito à competência do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário para realizar programas de alfabetização. É de fácil verificação que tal órgão não tem como área de competência os assuntos relacionados à educação e sim os a seguir:

- I - reforma agrária;
- II - promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; e
- III - identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Não parece razoável que dentro de uma mesma estrutura de Governo, um Ministério queira desenvolver um programa de outro Ministério, ou seja, o da Educação, já desempenha, desde de 2003, com bastante entusiasmo, o programa “Brasil Alfabetizado”, que teve em 2007 o recurso global de R\$ 315 milhões aplicados.

Conclui-se, pelos diversos motivos expostos, que não adentra o rol de atribuições do SENAR, ou de entidades da mesma natureza, a prestação de assistência social ampla, que envolva o estudo formal, tanto mais quando estranhos às relações de trabalho do setor agropecuário.

Não faria sentido que, depois de tantas subvenções e dotações do Estado ao ensino, público e privado, com recursos que são oriundos da receita bruta da produção agropecuária e das pessoas físicas, como diversos impostos, e até mesmo contribuições específicas (V.G. salário-educação, PIS) fossem as entidades de formação profissional obrigadas a ministrar uma formação técnica teórica (que de profissional só tem a remuneração) em prol dos estudantes.

Por fim, os cursos ministrados pelo SENAR, tencionam-se antes de tudo elevar a formação profissional do trabalhador rural, e do produtor rural, no que refletem outra tendência inexorável do século XXI: a preparação que não é mais para o exercício de uma profissão especializada, mas para a reunião de predicados que possam integrar o conceito de “empregabilidade”. Trata-se, pois de reeducar profissionais da área da agropecuária, o que não guarda correspondência com a destinação dos recursos, que são limitados, à ministrar o ensino formal ou de ocupação, para os quais os órgãos competentes já possuem a obrigatoriedade de fazê-lo, conforme nossa Constituição.

### **III - VOTO**

Ante o exposto, concluímos que caso o presente projeto de Lei venha a ser aprovado, da forma como foi originalmente proposto, estará violando os dispositivos constitucionais acima mencionados, bem como a Lei de criação do SENAR.

Assim sendo, opinamos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado n.º 614, de 2007, e da emenda de autoria da nobre Senadora Kátia Abreu.



## **EMENDA Nº 1 – CAS**

(Ao PLS nº 614, de 2007)

Altere-se o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 614, de 2007, para modificar a redação conferida ao art. 2º da Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, com a seguinte redação, e, por consequência, suprimam-se os arts. 2º e 3º, renumerando-se o atual art. 4º para art. 2º, com a seguinte redação:

Art. 2º O SENAR será organizado e administrado pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, sendo seu colegiado presidido pelo Presidente desta mesma Confederação, com a seguinte composição:

.....

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator