

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
acerca do PLS nº 577, de 2007, do Senador Garibaldi
Alves Filho, que *dispõe sobre a concessão do benefício
de seguro-desemprego, durante o período de eventuais
calamidades naturais, ao trabalhador rural que exerça
sua atividade individualmente ou em regime de
economia familiar.*

RELATOR: Senador **CYRO MIRANDA**

I – RELATÓRIO

Apreciamos nesta oportunidade, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 577, de 2007, do Senador GARIBALDI ALVES FILHO, que tem por fim estender o pagamento do seguro-desemprego ao pequeno produtor rural que exerça suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, no contexto da ocorrência do evento estiagem.

A proposta compõe-se de sete artigos. Nos termos do art. 1º do PLS, o benefício objeto da iniciativa ficará assegurado ao produtor, parceiro, meeiro ou arrendatários rurais, durante o período de emergência ocasionada por estiagem. O art. 2º institui a concessão do seguro-desemprego por um período máximo de cinco meses.

No art. 3º, o Projeto prevê que o produtor rural, para se habilitar ao seguro-desemprego previsto, no valor mensal de um salário mínimo, deverá apresentar comprovante de inscrição, há pelo menos um ano, junto à Previdência Social. Ainda nos termos do referido artigo, o beneficiário deverá comprovar que não está em gozo simultâneo de qualquer outro benefício previdenciário e que exerceu atividade rural, tendo-a como sua única fonte de renda, no último ano.

O art. 4º do Projeto estabelece que serão aplicadas sanções adicionais ao servidor público e ao beneficiário que se favoreçam com a emissão de atestado falso para a obtenção do benefício, sem prejuízo de outras sanções civis e penais cabíveis. A Proposição prescreve ainda que os beneficiários do seguro-desemprego envolvidos em eventual fraude terão suspenso o pagamento do benefício e cancelado, por até dois anos, o registro no Programa proposto.

De acordo com o art. 5º da iniciativa, o pagamento do benefício será cancelado nas hipóteses de: início de atividade remunerada ou percepção de outra renda, morte do beneficiário e comprovação de falsidade nas informações prestadas para a obtenção do benefício.

Conforme o art. 6º do PLS nº 577, de 2007, o seguro-desemprego previsto será encargo da conta do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Por fim, o art. 7º institui a cláusula de vigência.

Na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), a proposta recebeu parecer favorável e após sua apreciação na presente Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), seguirá para análise em caráter terminativo da Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

A Senadora Ana Amélia, sempre atenta às questões sociais, particularmente aquelas vinculadas à agropecuária, apresentou Emenda no sentido de estender a tipificação das causas das situações emergenciais, para que sejam consideradas as geadas e as enchentes entre elas.

II – ANÁLISE

A aprovação do Requerimento nº 744, de 2010, permitiu o encaminhamento do PLS nº 577, de 2007, à apreciação da CAE, que analisa a matéria em consonância com as disposições do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o qual confere a esta Comissão a prerrogativa de se manifestar acerca das iniciativas legislativas que versam sobre finanças públicas e orçamento.

Cabe pontuar que, em razão de não se avaliar o PLS nº 577, de 2007, em regime terminativo, a análise que se segue enfatiza os atributos

econômicos e avalia o mérito da proposta, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A importância da iniciativa em exame está intimamente atrelada à necessidade de levar ao meio rural garantias contra a instabilidade social provocada pelas intempéries extremas. É sabido que, dos eventos classificados como catástrofes naturais, as secas e estiagens prolongadas prenunciam a desocupação involuntária de milhares de trabalhadores rurais brasileiros, reduzindo a atividade da agropecuária regional e colocando-a em situação incomum.

Sendo a seca uma manifestação climática sem solução, é da natureza do processo da exploração agropecuária conviver com a incerteza sobre os eventos advindos do clima, uma vez que, mais cedo ou mais tarde, o fenômeno se manifesta no campo, provocando prejuízos e, na ausência de políticas públicas compensatórias, causando desajustes sociais.

É importante destacar que, somente no século XX, a região semi-árida do Brasil foi assolada por grande número de períodos de escassez pluviométrica, tendo as últimas secas deixado informações que nos permitem fazer estimativas sobre os custos das alternativas políticas aplicáveis à mitigação dos efeitos do fenômeno.

De acordo com dados da Sudene, nas últimas grandes estiagens, as frentes de emergência do Governo Federal alistaram entre 500 mil e 1,2 milhão de trabalhadores em toda a região Nordeste. Isso significa que, em uma situação extrema, uma catástrofe climática que atingisse todo o semi-árido nordestino teria um custo anual ao FAT, para o pagamento do benefício durante cinco meses, de aproximadamente R\$ 800 milhões, se considerarmos que nas áreas mais críticas, ocorre uma estiagem de alto impacto a cada cinco anos, em média.

Ilustrativamente, em 2004, antes de se iniciar o período de mais forte crescimento da economia brasileira, os valores mantidos nas rubricas de reservas de contingência do FAT já ultrapassavam os R\$ 8 bilhões. Nos anos seguintes, a expansão média do PIB foi superior a 4%, afetando positivamente as contas do Fundo, o que torna acertada a identificação da fonte de custeio do programa que o PLS nº 577, de 2007, almeja implantar.

Adicionalmente, é importante ressaltar que, de acordo com o IBGE, entre 2003 e 2010, a taxa média de desemprego caiu de 12% para 7%. Se

considerarmos o intervalo que vai de 2003 a 2009, houve um aumento da população economicamente ativa equivalente a 10% e a população ocupada aumentou 15%. Os dados resultam em dois efeitos importantes: a possibilidade de redução dos desembolsos do seguro-desemprego e o crescimento do volume de recursos destinados à administração do FAT.

Em 2010, o FAT apresentou um patrimônio de R\$ 170,9 bilhões. Mas, em nome da responsabilidade fiscal, há que se ponderar a ocorrência de resultado nominal negativo de R\$ 409 milhões.

Esse resultado decorreu do crescimento das obrigações do Fundo em taxas superiores ao crescimento de suas receitas, mas não inclui as transferências do sistema BNDES, que apresentou, sucessivamente, resultados positivos que permitiram o crescimento que se observou no patrimônio.

É fundamental destacar também que o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador recebeu relatório do GTFAT, em ata de 17 de junho de 2011, assegurando que, *no exercício de 2012, haverá resultado econômico superavitário de R\$ 15,87 bilhões (receitas de R\$ 57,07 bilhões menos despesas de R\$ 41,20 bilhões), no entanto, devido à obrigatoriedade constitucional de repasse de 40% ao BNDES (R\$ 17,56 bilhões), seria necessário solicitar ao Tesouro Nacional o aporte de R\$ 1,69 bilhão de modo a permitir ao Fundo cumprir todas as suas obrigações.*

Outra ponderação importante a se fazer, concernente ao custo da assistência das políticas públicas em socorro das populações rurais, diz respeito à aceleração da urbanização do País, ocorrida na segunda metade do século XX. Dado que parte significativa do déficit do sistema previdenciário brasileiro se deve ao pagamento de benefícios rurais, a transformação dos estratos populacionais do País representa um atenuante do impacto fiscal das políticas assistenciais.

Como força motriz da transformação do perfil populacional, a rápida industrialização e a adoção de sistemas de produção modernos na agricultura ocorreram, sobretudo, a partir da revolução verde, iniciada na década de 1960. Desde então, a população brasileira se urbanizou de forma acelerada e o País abandonou sua preponderância rural já no início da década de 1970. Entre 1960 e 1970, o intenso êxodo rural inverteu a composição populacional e o Brasil passou a ter uma população majoritariamente urbana.

Esse fenômeno migratório impressionante, que ainda se encontra em curso, deve sempre ser levado em consideração quando se avaliam os impactos financeiros de longo prazo das políticas de assistência às populações rurais do Brasil.

Evidentemente, não se pode desprezar o efeito atenuante sobre as finanças públicas advindo do fato de que, entre 1950 e 2000, a população das cidades teve um incremento de mais de 600%, o que levou o Brasil a ter uma taxa de urbanização superior a 80%. Tamanha urbanização - que fez a população das cidades apresentar uma taxa de crescimento cerca de três vezes maior que a da população total -, deve-se ao crescimento vegetativo, sim, mas teve fortíssima contribuição do deslocamento das populações rurais em direção aos grandes centros urbanos.

Nesse sentido, deve-se ter em vista que o retirante é produto da seca, principalmente, quando a organização social e o Estado falham na proteção ao homem. É no contexto de estiagens prolongadas que se agiganta a insegurança no campo. Com as secas, deflagram-se os maiores movimentos migratórios, que resultam normalmente em problemas sociais de grande complexidade nas áreas metropolitanas do País.

Esses problemas se traduzem na degradação das condições de vida e na elevação do custo das políticas públicas nas cidades, uma vez que a demanda em relação aos serviços e produtos ofertados pelos sistemas de saúde, educação e habitação se eleva drasticamente. Dessa forma, o deslocamento repentino das populações rurais sem qualquer capacitação em direção aos centros urbanos representa um grande desafio às políticas públicas, sendo absolutamente indesejável.

O seguro-desemprego, como pensado nas disposições do PLS nº 577, de 2007, voltado para os trabalhadores rurais afetados pela ocorrência de estiagens prolongadas, constitui-se em medida importante para suavizar o fenômeno da migração de maiores contingentes populacionais. A redução do ímpeto migratório é benéfica também porque permite a implantação de outras políticas públicas, que precisam estar centradas na capacitação e na qualificação da mão-de-obra que se coloca à disposição do setor terciário da economia nas grandes cidades.

Temos convicção de que o benefício leva cidadania àqueles que permanecem no trabalho rural, mesmo após as tragédias climáticas, oferecendo

aos responsáveis pelas políticas públicas a chance de adotar ações estruturantes voltadas ao fortalecimento de integrantes do setor responsável por um terço do PIB e dos empregos do País. Faz justiça a um setor que, não obstante a migração verificada, incrementou a produção de grãos do País em 268%, entre 1975 e 2010, garantindo transferência de renda para os demais setores da economia e fornecendo as condições que o Brasil tem demandado para o seu crescimento e desenvolvimento.

Por fim, acolhemos com muita simpatia, por sua absoluta pertinência, a Emenda apresentada a esta Comissão pela Senadora Ana Amélia, que procura tratar de forma mais isonômica a caracterização das causas das situações de emergência que definem o pagamento do benefício previsto na Proposição.

III – VOTO

Em conformidade com as razões expostas, somos favoráveis à *aprovação* do Projeto de Lei do Senado nº 577, de 2007, com a incorporação da Emenda nº 1 - CAE.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator