

A sustentação financeira de organizações do patronato rural brasileiro

Sérgio Sauer

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasil (2002)
Pesquisador associado do Núcleo de Estudos Agrários – NEAGRI/UnB
Assessor parlamentar do Senador Sebastião Machado de Oliveira (PT/AC)
Endereço profissional: Senado Federal, Esplanada dos Ministérios, 74.605-010, Brasília, DF, Brasil – Telefone:
55 18 3311-2187
Endereço eletrônico: sauer@senado.gov.br

Nilton Luis Godoy Tubino

Assessor parlamentar do Dep. Federal Adão Pretto (PT/RS)

Resumo

Apesar do discurso corrente da eficiência do grande agronegócio, há um fluxo de recursos públicos – especialmente através do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) – que financiam as entidades de representação do setor patronal. Recursos destes Serviços são utilizados para o financiamento de pessoal e das máquinas administrativas, como demonstram várias investigações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Palavras-chave: patronato rural; entidades patronais; financiamento público; desvios; aprendizagem rural.

Resumen

La sustentación financeira de organizaciones del patronato rural brasileño

A pesar del discurso corriente de la eficiencia del gran agronegócio, hay un flujo de recursos públicos – especialmente a través del Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) e del Servicio Nacional de Cooperativismo (SESCOOP) – que financian las entidades de representación del sector patronal. Recursos de estos servicios son utilizados para el financiamiento de personas y de las máquinas administrativas, como demuestran varias investigaciones del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).

Palabras clave: patronato rural; entidades patronales; financiamiento público; desvios; aprendizaje rural.

Abstract

The financial support of organizations of the Brazilian agricultural/rural patronage

Parallel to the current discourse emphasizing the efficiency of large agribusiness, there is a flow of public resources – particularly by the National Service for Rural Training (SENAR) and the National Service for Training in Cooperativism (SESCOOP) – which finance the landlords' representatives organizations. Resources of these Services are used to fund personnel and administrative machinery, as demonstrated several investigations of the Federal Court of Accounts (TCU).

Keywords: rural employers; rural employers; organizations; public funding; rural education.

A opinião pública brasileira está familiarizada com dois temas relacionados ao campo brasileiro: ocupações de terra por parte dos movimentos sociais agrários e os avanços na produção de por parte do chamado grande agronegócio. Qualquer outro assunto recebe, quando isso acontece, atenção marginal da grande imprensa, contribuindo para uma visão distorcida sobre o meio rural brasileiro.

A cada três (3) ou quatro (4) anos, completamente dissociado dos “impressionante níveis de produtividade” do agronegócio brasileiro, surgem notícias do endividamento agrícola. Os embates relacionados a este tema ficam, em grande medida, restritos ao Parlamento, onde a chamada Bancada Ruralista tem uma força política capaz de representar bem o setor patronal. Refeita a negociação, o Tesouro arca com a conta – algo em torno de 6% do valor total da dívida – e o tema é esquecido até que vença o prazo de carência e o tema ganha espaço na agenda política.

Por outro lado, responsabilizadas por gerar os conflitos agrários, as entidades e movimentos de luta pela terra vêm sendo acusadas de malversação de recursos públicos. A recente famigerada CPMI da Terra foi mestre em divulgar dados de suposto uso indevido de recursos públicos por estas entidades, acusações que não foram comprovadas nem com as quebras de sigilo bancário das mesmas. O que essa CPMI não fez (nem a grande imprensa deu a devida atenção) foi revelar o uso permanente e até irregularidades na aplicação de recursos públicos por parte de entidades administradas pelo setor patronal.

A partir do processo de adoção da chamada Revolução Verde, atual modelo agropecuário implantado a base do gasto de recursos públicos, o objetivo deste artigo é abrir uma discussão sobre o financiamento de entidades patronais. Não se trata de uma análise exaustiva de todos os recursos – inclusive porque não temos acesso a tais dados – mas analisar a administração de recursos públicos, repassados ao SENAR e SESCOOP, dois serviços que funcionam, desde a criação, em total simbiose com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), entidades que administram, respectivamente, estes dois serviços.

1 – A Revolução Verde: patronato, produtividade e dívidas

Parte significativa da efervescência social dos anos 1950s e início dos 1960s era resultado das mobilizações e lutas pela terra, especialmente pela proliferação das Ligas Camponesas e outras organizações agrárias e sindicais. Estas mobilizações tinham sustentação ideológica na esquerda, especialmente no PCB e também na doutrina social da Igreja Católica. Estas mobilizações geraram, ou melhor, explicitaram conflitos pela posse da terra em diversas regiões, com especial acento no Nordeste.¹

Todo este processo político-social foi completamente reprimido pelo regime militar pós-64. O regime ditatorial instituído promoveu o esmagamento total das Ligas Camponesas, perseguindo, prendendo e assassinando suas lideranças. O movimento sindical também sofreu um duro golpe com uma intervenção militar na Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG). Essa intervenção durou até 1969, quando lideranças do Nordeste conseguiram retomar a direção da entidade.

Além das perseguições às entidades e movimentos e repressão e prisões às lideranças, os militares adotaram dois mecanismos fundamentais para “resolver” a assim chamada questão agrária brasileira. De um lado, elaboraram e forçaram o Congresso Nacional aprovar, ainda em 1964, o Estatuto da Terra e, de outro, criaram programas governamentais para incentivar e financiar a modernização da agropecuária, através da implantação da Revolução Verde.

¹ Para maiores detalhes sobre as lutas camponesas e seus impactos sobre a agenda política nacional daquele período, inclusive a inclusão da reforma agrária como um dos itens das reformas de base do Governo Goulart (1961-1964), ver Martins, 1988 e 1889.

O Estatuto da Terra funcionou – mais do que um instrumento legal para atender às demandas por terra – como um instrumento legal para controlar os movimentos sociais agrários. Dois mecanismos formaram a base do Estatuto: a possibilidade legal de desapropriação de terras e instituição dos projetos de colonização. Desapropriações foram feitas apenas em algumas áreas de conflito porque a ênfase das políticas governamentais dos militares de acesso à terra se deu nos projetos de colonização, distribuindo terra nas novas fronteiras agrícolas (regiões Centro Oeste e Amazônia).

Os projetos de colonização, incentivados por propaganda e recursos governamentais, no entanto, não resolveram o problema agrário nem satisfizeram a demanda por terra. O país assistiu a um deslocamento de milhões de famílias, principalmente nordestinas e sulistas, em direção às regiões Centro Oeste e Norte. A falta de políticas de assistência governamental, associada ao ambiente inóspito das frentes de colonização, fez surgir novos focos de conflitos e disputas por terra, aumentando a violência no campo.

Em meados dos anos 1970, o governo militar “esquece” definitivamente o Estatuto da Terra, mudando sua estratégia em relação às demandas sociais agrárias. Passa, de um lado, a utilizar a repressão direta como resposta às disputas por terra e, de outro, a incentivar os projetos privados de colonização. Estes projetos passaram a ser um grande negócio para empresas colonizadoras e um martírio para as famílias pobres que se deslocaram do Sul ou Nordeste brasileiro, pois foram praticamente abandonadas à própria sorte.²

A abertura de novas fronteiras na Amazônia, no entanto, não se deu apenas através da destinação de glebas para famílias pobres do Sul. Na verdade, os incentivos governamentais financiaram a apropriação de grandes áreas por parte de empresas urbanas e grandes proprietários do Centro Sul. Além dos investimentos em infra-estrutura com a abertura de estradas, os incentivos fiscais foi o veículo de concessão de subsídios para a compra de grandes extensões de terras na Região Norte por empresários urbanos, materializando o que Martins denominou de “aliança militar-latifundista” (MARTINS, 1989), arrefecendo as oposições iniciais das entidades do patronato rural ao Estatuto da Terra (MELO, 2006).

As compras de terra – diga-se de passagem, quando não griladas terras compradas por preços irrisórios – eram incentivadas através de renúncia fiscal sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda das empresas e empresários urbanos. Estes investidores obtinham ainda crédito subsidiado para fazer “investimentos produtivos” como, por exemplo, o desmatamento para o plantio de pastagem e criação de gado. De acordo com Martins,

Os pesados subsídios e incentivos fiscais concedidos pelo Estado às grandes empresas abriram o campo ao investimento capitalista, protegeram e reafirmaram a renda da terra e a especulação imobiliária, incluíram a grande propriedade fundiária num projeto de desenvolvimento capitalista que tenta organizar, contraditoriamente, uma sociedade moderna sobre uma economia rentista e exportadora. Um capitalismo tributário e atualizado (1989, p. 85).

Associado à ocupação das fronteiras agrícolas, o governo ditatorial implantou um novo modelo agropecuário, a assim chamada Revolução Verde. Esta “revolução” foi provocada pela implantação de uma mudança na base produtiva agrícola com a adoção de mecanização intensiva e uso de fertilizantes químicos, sementes selecionadas, etc. Em outras palavras, modernizou o latifúndio baseando a produção em grandes extensões de terras (e não na democratização da propriedade fundiária), o que deu o caráter conservador

² Para maiores detalhes sobre a colonização e seus impactos, inclusive como “resposta” dos militares às demandas por reforma agrária, ver Santos, 1993, especialmente o seu capítulo III “a colonização contra a reforma agrária”, pp. 43ss.

deste modelo.³

O principal instrumento governamental para implantar esta modernização conservadora foi o crédito subsidiado. O regime militar alocou grandes somas de recursos financeiros, a juros baixos, para capitalizar os grandes proprietários, possibilitando investimentos pesados em máquinas e insumos modernos (sementes, fertilizantes, inseticidas, etc.). Na verdade, este “pacote tecnológico”, a Revolução Verde, foi implantado através de crédito subsidiado, associado com as ofertas de assistência técnica, recursos públicos para a pesquisa e preparação de profissionais especializados (ensino universitário ou técnico).

A implantação do modelo agropecuário⁴ e do pacote tecnológico foi realizada ainda com a oferta de assistência técnica (rede pública de assistência técnica e extensão rural), promoção de pesquisas (instalação e destinação de recursos para a rede pública de pesquisa) e ensino com a criação de cursos universitários e técnicos (universidades públicas e escolas técnicas). Todos os recursos públicos estavam voltados para o financiamento de pesquisas e a disseminação do pacote tecnológico baseado na lógica da produção monocultura em grandes extensões de terra.

Este processo de modernização agropecuário teve dupla função, ou seja, aumentou a produção e a produtividade no campo e, ao mesmo tempo, criou um mercado consumidor de máquinas e insumos, aquecendo a indústria. Houve um aumento significativo da produtividade de grãos no Centro-Sul, especialmente nas décadas de 1970 e 1980, períodos do famoso milagre brasileiro, e um incremento da indústria de máquinas e insumos agrícolas.

Conseqüentemente, a atual concentração fundiária no Brasil é fruto de uma política pública, promovida pelo governo federal através da disponibilização de recursos, especialmente para o crédito rural subsidiado. Em outras palavras, a realidade atual do patronato rural, assentado na propriedade de grandes extensões, foi financiada com recursos públicos, especialmente a partir dos anos 1960s, para a implantação da Revolução Verde.

Nos termos de Martins,

Ao invés de combater a renda fundiária em nome do desenvolvimento capitalista, para remover o obstáculo e a irracionalidade que a renda representa para o crescimento do capital, o Estado militar subsidiou o capital. *A dedução que a renda territorial representa para o investimento capitalista* (pois a aquisição de terra é imobilização improdutiva de capital) *foi compensada pela elevação subsidiada do capital, mediante doações do governo* (1988, p. 92 – grifos no original).

A partir de meados dos anos 1980 e início dos anos 1990s, houve mudanças significativas na política agrícola do governo federal, com alterações no modelo de financiamento das atividades agropecuárias (TEIXEIRA, 2007). Ocorreu uma sensível diminuição de recursos para crédito rural, inclusive com mudanças nas regras de financiamento (com taxas de juros mais próximas às praticadas pelo mercado financeiro). Associado a isto, os sucessivos planos econômicos e a transferência de recursos para outros setores da economia resultaram no endividamento do setor agrícola.

A partir de meados dos anos 1990s, este endividamento se transformou em uma das

³ O resultado desta “revolução” foi o aprofundamento da concentração da propriedade da terra, levando o modelo agropecuário adotado ser denominado de “modernização conservadora” porque promoveu uma mudança na base produtiva (uso intensivo de máquinas para a produção extensiva) sem alterar a estrutura fundiária.

⁴ Martins alerta que “embora seja quase sempre interpretada como uma simples política de ‘implantação’ do grande capital no campo, tem sido uma política para forçar o grande capital a se tornar proprietário de terra, preservando e modernizando a propriedade, ao mesmo tempo, sem fazer reformas sociais” (1989, p. 83).

principais, senão a principal, bandeira da Bancada Ruralista no Congresso Nacional. A cada três ou quatro anos, com o vencimento do prazo de carência da renegociação anterior, o tema volta à pauta política, forçando o Executivo a renegociar o passivo,⁵ empurrando o problema para frente.

É bem verdade que o tema é complexo e não pode ser resumido a uma afirmação como “são apenas alguns poucos caloteiros que não querem pagar”. O Congresso Nacional aprovou e instaurou, em 1993, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para estudar as causas do endividamento agrícola. Esta CPMI demonstrou, entre outros motivos, uma transferência brutal de renda do setor agropecuário para outros setores, especialmente para o setor financeiro (taxas de juros, serviços, gastos com rolagem da dívida, etc.).

Mais recentemente, os dados e informações são contraditórios, mas a Confederação Nacional na Agricultura (CNA) afirma que o montante da dívida agrícola (todas as linhas de crédito) chega à casa dos R\$ 130 bilhões, o equivalente a 24% do PIB do agronegócio, de 2006 (Teixeira, 2007). O Banco do Brasil – em documento de dezembro de 2004, de sua Diretoria de Agronegócios – informou que das 120.645 operações securitizadas, as prestações vencidas dos empréstimos acima de R\$ 200.000,00 totalizavam 6.488 operações (5,3% do total), mas eram responsáveis pelo saldo devedor de R\$ 3,5 bilhões (70% de todo o saldo inadimplente).⁶

No caso do Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), de um total de 8.264 operações, encontravam-se vencidas, em novembro de 2004, 3.946 operações, ou seja, quase 48% do total. No entanto, considerando apenas as operações com valores acima de R\$ 1,0 milhão, estavam vencidas 694 operações, ou seja, apenas 8% do total de operações, cujo saldo devedor era de R\$ 4,05 bilhões, ou seja, 43,7% do total de R\$ 9,2 bilhões, total do passivo do PESA.

Segundo Fernandes (2007), dados mais recentes registravam que 52 mil produtores rurais – sendo 49 mil da Securitização e 3 mil do PESA – estavam em atraso com parcelas das dívidas renegociadas em maio de 2005. Estes eram responsáveis por um total de R\$ 6,33 bilhões, sendo que R\$ 4,8 bilhões (quase 76% do valor total) correspondem a apenas 1,5% dos contratos.

Independentemente do valor exato desta dívida e do número total de operações em atraso, os dados acima demonstram que a esmagadora maioria dos empréstimos em atraso (e do volume de recursos em situação de anormalidade) é de responsabilidade de um pequeno grupo de grandes devedores (grandes proprietários, empresas agropecuárias e cooperativas agrícolas). Por outro lado, o impacto das sucessivas renegociações sobre os recursos do Tesouro Nacional – especialmente os gastos com equalização de juros – são, em vários casos, maiores do que o benefício negociado com os devedores (especialmente para os produtores familiares atingidos por estiagens e outros problemas climáticos).⁷

⁵ Este processo de renegociação das dívidas do setor rural resultou, inicialmente, na edição da Lei 9.138, de 29 de novembro de 1995, incluindo uma securitização das dívidas de até R\$ 200 mil e a criação do Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA) com dívidas acima de R\$ 200 mil, na origem. Estas dívidas foram várias vezes prorrogadas pela edição de decretos e resoluções (Conselho Monetário Nacional e Tesouro) e de Medidas Provisórias, como as MP 9/2001 (convertida na Lei 10.437, de 2002), MP 24/2002 (convertida na Lei 10.464, de 2002), MP 77, de 2002 (convertida na Lei 10.464, de 2003) e MP 114, de 2003 (convertida na Lei 10.969, de 2003).

⁶ Apesar da edição e aprovação no Congresso da Medida Provisória nº 372, de 2007 que autorizou a prorrogação de dívidas de mais de R\$ 7 bilhões, vencidas em 2007, a Bancada Ruralista apresentou na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, no dia 29 de agosto de 2007, o Requerimento nº 114, de 2007, solicitando a apreciação de um anteprojeto que “*dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas originárias de operações de crédito rural*”.

⁷ É importante lembrar que a MP 303, de 2006, criou o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS III), incluindo as cooperativas endividadas com junto à Receita Federal, à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Todas que estivessem em débito com Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, imposto de importação e exportação, refinanciaram as dívidas com prazos de pagamento de 130

2 – As entidades de representação do patronato rural

Na história recente do campo brasileiro, a representação institucional do patronato rural tem sido feita por várias entidades e organizações nacionais. As duas entidades mais ativas atualmente são a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a entidade sindical do setor, e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Essas são também as responsáveis diretas pela destinação dos recursos do chamado Sistema “S” para o meio rural, ou seja, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP).

Além da CNA e da OCB, o setor patronal rural brasileiro já teve, e ainda tem, uma diversidade de entidades representativas como a Sociedade Rural Brasileira (SRB), Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), União Democrática Ruralista (UDR), entre outras.⁸ Todas estas entidades, expressando a histórica posição do setor, sempre foram refratárias a qualquer processo de democratização da estrutura da propriedade da terra no Brasil.

Ainda em 1964, nos primeiros dias após o golpe militar, a formulação e envio para o Congresso Nacional do Estatuto da Terra geraram fortes reações destas entidades do patronato rural. A Sociedade Rural Brasileira (SRB), por exemplo, organizou um ato público em São Paulo, em abril de 1964, e publicou (em novembro do mesmo ano) ameaças explícitas contra a aprovação do referido Estatuto pelo Parlamento (MELO, 2006).

A agricultura foi a primeira vítima da orientação do governo, após a revolução que ela ajudou a fazer. Todos se aliaram para o sacrifício da agricultura brasileira, à qual se teria de impor uma política de inspiração alienígena, sob a filosofia de punitiva retaliação das propriedades. Abriu-se a fenda nos direitos do homem (...) Com o pesar daqueles que se viram frustrados pelo resultado do movimento ao qual se entregaram, não ensarilharemos nossas armas, muito ao contrário, com elas nas mãos continuaremos a luta que para nós se apresenta sagrada (SRB, 1964, p. 9 – grifos nossos).

As palavras desta publicação claramente corroboram a afirmação de Martins, ao analisar o processo de aprovação do Estatuto, de que “os proprietários de terras chegaram a pensar na possibilidade de se armarem para tentar a deposição do governo militar” (1988, p. 88). A reação preventiva dos militares com algumas cassações políticas de apoiadores foi um instrumento eficiente na estratégia de domesticar em vez de combater a oligarquia fundiária, no entanto, foram outros os mecanismos que permitiram a aliança política.

O setor patronal se deu conta rapidamente que a ênfase da política agrária e agrícola do governo não era, em hipótese nenhuma, à aplicação do Estatuto da Terra, mas a remoção dos obstáculos para a entrada do capital no campo, voltou a apoiar politicamente o regime militar. Os incentivos fiscais para a modernização agropecuária e para a abertura de novas fronteiras agrícolas foram os dois instrumentos que selaram o pacto militar-latifundista (Martins, 1989), eliminando qualquer restrição das entidades representativas do setor patronal ao regime de exceção.

Após mais de 20 anos de regime militar, a assumpção de um governo civil reacendeu as esperanças de que a redemocratização política poderia representar também uma democratização da propriedade fundiária (Bruno, 2006). Dessas esperanças surgiram as

meses.

⁸ A CMPI da Terra levantou uma série de outras entidades de representação, sendo que muitas têm apenas atuação regional como, por exemplo, o Primeiro Comando Rural (PCR), o Sindicato Nacional de Produtores (Sinapro), o Movimento Nacional de Produtores (MNP), a União de Defesa da Propriedade Rural (UDPR), a Associação Brasileira de Criadores de Zebu (ABCZ), entre outras. Maiores detalhes sobre a atuação destas entidades, ver Melo, 2006, pp. 169ss.

forças políticas que resultaram no anúncio do I Plano Nacional de Reforma Agrária, pelo Governo Sarney, em 1985. A posição absolutamente refratária a qualquer forma de reforma agrária das entidades ruralistas aflorou novamente. Segundo Bruno, “o que se assistiu foi uma mobilização patronal rural sem precedentes na história, diria, contra as demandas de democratização da propriedade e contra o exercício da cidadania” (2006, p. 433).

Essas reações do setor patronal culminaram com a criação da União Democrática Ruralista (UDR)⁹ e da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB).¹⁰ Essa segunda aliança, criada em 1986, representou uma coalizão política formada por todas as entidades representativas do setor, lideradas pela CNA, OCB e SRB, que atuou de forma decisiva na redação final da Constituição Federal, de 1988, acrescentando o dispositivo que acaba impedindo a desapropriação de áreas produtivas para fins de reforma agrária.

Este breve resgate da atuação política das entidades patronais demonstra que, apesar da diversidade de interesses, há alguns componentes ou princípios que unem todas as entidades. Segundo Bruno,

Apesar das imensas diferenças que os separa, as classes e grupos patronais têm em comum dois principais traços, fundantes, que só adquirem uma maior visibilidade nas situações em que se sentem ameaçados em seus privilégios como proprietários de terra: a concepção de propriedade como direito absoluto e a defesa da violência como prática de classe (2006, p. 439).

Ainda segundo Bruno, essa lógica estabelece uma estreita relação entre propriedade, intolerância e violência. Somente esta lógica do direito absoluto de propriedade pode explicar, por exemplo, os motivos que levaram a CPMI da Terra a aprovar um relatório, elaborado por representantes da Bancada Ruralista no Congresso, que propõe classificar as ocupações de terras como crime hediondo (SAUER et alli, 2006).

Esta mesma lógica orienta as ações, por exemplo, da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Os temas do Seminário do Fórum Agrário Empresarial, realizado pela CNA, em Brasília em 26 de abril de 2007, são reveladores: “O MST e a democracia” (com palestra de Denis Rosenfield), “questão quilombola: legislação e impactos” e “questão indígena: o caso da Aracruz”.

A definição da CNA dos projetos prioritários, em tramitação no Congresso Nacional, também corrobora esta relação entre direito de propriedade e intolerância. Segundo suas prioridades, os esforços se voltam para coibir qualquer avanço na efetivação dos direitos dos povos indígenas e das comunidades quilombolas como, por exemplo, a aprovação de projeto de lei que exige a ratificação do Senado federal de demarcação de terras indígenas (PLS 188, de 2004).¹¹

O objetivo aqui não é avaliar as ações das entidades patronais em temas como a luta pela reforma agrária ou pelos direitos dos povos indígenas e quilombolas. No entanto, é importante deixar claro que todas essas ações políticas são financiadas, basicamente, com recursos públicos, através do repasse das contribuições compulsórias ou celebração de convênios com órgãos federais, conforme veremos a seguir.

⁹ Para mais detalhes sobre a atuação histórica e recente da UDR, ver Melo, 2006, pp. 153ss.

¹⁰ A FAAB foi substituída, em 2002, pelo Conselho Superior de Agricultura e Pecuária do Brasil. O chamado “Rural Brasil” é composto por entidades como a CNA e a OCB e “é um fórum que pretende harmonizar as posições do setor agropecuário e buscar consenso entre as entidades que o integram” (MELO, 2006, p. 150).

¹¹ Seguindo esta orientação, o Dep. Federal Valdir Colatto (PMDB/SC) apresentou um Projeto de Resolução da Câmara (PDC nº. 44, de 2007), sustando os efeitos do Decreto nº 4.887, de 2003, que regulamenta os procedimentos para a demarcação de territórios quilombolas.

2.1 – O financiamento das organizações patronais: SENAR e SESCOOP

O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) foi criado pela Lei 8.315, de 23 de dezembro de 1991, nos termos estabelecido pelo artigo 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual previu a criação de tal serviço. O artigo 1º desta lei estabeleceu que SENAR tem o “objetivo 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”.

O artigo 2º estabelece que o SENAR “será organizado e administrado pela Confederação Nacional da Agricultura – CNA e dirigido por um colegiado”. Este Conselho Deliberativo é composto pela própria CNA (e presidido pelo presidente da mesma) e por representantes de diversos Ministérios, da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e da Confederação Nacional dos trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Apesar da presença de representantes externos no Conselho, há uma simbiose total entre a administração do SENAR, da CNA e de suas entidades regionais. De acordo com o regimento interno do SENAR, o Conselho deliberativo é indicado para um mandato de três anos, “coincidente com o mandato da Diretoria da Confederação Nacional da Agricultura” (art. 6º), sendo que o presidente da CNA “será o seu Presidente nato” (inciso I) e este nomeará o secretário executivo (artigo 10). O mesmo sistema se dá em todos os 27 Estados, sendo o presidente da Federação Estadual da Agricultura o presidente do SENAR estadual (artigo 18).

O Serviço de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) foi criado através da Medida Provisória 1.715, de 03 de setembro de 1998,¹² a qual dispôs “sobre o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP, autoriza a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP”. Naquele texto, o artigo 7º autorizou a SESCOOP, com personalidade jurídica de direito privado, com o objetivo de organizar, administrar e executar a formação profissional, desenvolvimento e promoção social das trabalhadoras e trabalhadores em cooperativa e dos cooperados.

O §1º, do artigo 9º, estabelece que o “SESCOOP será presidido pelo Presidente da OCB” (Organização das Cooperativas do Brasil), sendo que esta representação se repete em todas as unidades da federação, ou seja, onde existir entidades (cooperativas) ligadas à OCB haverá ligação com o SESCOOP.

As suas receitas (inciso I do artigo 10) serão compostas, entre outras, pela “contribuição mensal compulsória, a ser recolhida, a partir de 1º de janeiro de 1999, pela Previdência Social, de dois vírgula cinco por cento (2,5%) sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados pelas cooperativas”.

A criação do SESCOOP não foi ponto pacífico entre as entidades patronais. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) entrou no Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº. 1924) contra os artigos da MP que criaram o conselho e as receitas do SESCOOP, ou seja, contra os artigos 7º, 9º e 11 da MP 1.715 (renomeados na MP 2.168-40).¹³ Esta ADIn explicita uma disputa sobre a administração dos recursos do chamado “Sistema S”, o que está claro no item 23 da Petição Inicial, quando a CNI escreveu que se “fez necessário constar expressamente no artigo 8º e no artigo 240 [da CF] a preservação das contribuições para o custeio das entidades sindicais e das entidades privadas de assistência social e formação profissional criadas e administradas pelas

¹² Após sucessivas re-edições, a referida medida provisória teve a sua última re-edição (antes da Emenda Constitucional nº. 32 que alterou a edição de MPs) em 24 de julho de 2001, sob o número 2.168-40 (publicada no DOU em 27 de julho de 2001), sendo que o artigo 8º autorizou a criação do SESCOOP.

¹³ Esta ADIn encontra-se em processo de julgamento do Superior Tribunal Federal (STF) sem uma decisão final, sendo que o pedido de liminar está empatado (3 ministros votaram pelo indeferimento e 3 a favor), portanto, esta decisão aguarda o desempate do Ministro Celso de Mello (em 09 de agosto de 2007).

entidades sindicais patronais” (p. 5 – grifos nossos).

Além de violação dos artigos 149 e 146, inciso III (a instituição de contribuições deve ser antecedida de lei complementar) da Constituição Federal, a CNI, argumenta na Petição que a MP autoriza a criação do SESCOOP, mas “não indica a quem é conferida essa autorização, nem quem elaborará os seus estatutos e regimentos. Todavia pré-estabelece a composição do seu Conselho Nacional, determinando desde logo que a nova entidade será presidida pelo Presidente da Organização das Cooperativas do Brasil (art. 8º)” (item 3 da referida Petição).

Essa simbiose institucional, tanto entre a CNA e o SENAR como entre o SESCOOP e a OCB, levou a seguinte conclusão (texto do relatório vencido) de parte dos membros da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CMPI) da Terra sobre o SENAR:

Ainda que se apresentem formalmente autônomas entre si, o compartilhamento de estrutura física, a confusão entre as presidências das entidades e o controle político e administrativo que a CNA exerce sobre sua atuação tornam o Senar um eficiente sistema de arrecadação de fundos para a entidade (Melo, 2006, p. 185).

Esta mesma relação promíscua se dá a nível estadual, onde o presidente da Federação da Agricultura é também o presidente do SENAR estadual. “Como, na prática, não existe separação entre os Senar’s e as federações da agricultura, os recursos públicos acabam por irrigar as contas das federações, conforme já apontado pelo Tribunal de Contas da União em várias ocasiões” (MELO, 2006, p. 185).

Além disto, a Petição Inicial da CNI traz argumentos importantes como, por exemplo, o caráter público dos recursos e a exigência constitucional (artigo 213 da Constituição) dos mesmos serem administrados por escolas públicas. Segundo texto da Petição (item 29), “a contribuição compulsória instituída pela Medida Provisória (...) é indiscutivelmente uma receita pública, oriunda do poder impositivo inerente ao Estado soberano” (p. 6), portanto, os recursos devem ser aplicados por escolas públicas.

A Petição Inicial da CNI, buscando demonstrar a inconstitucionalidade da MP que criou o SESCOOP, conclui (item 34)

Ora, a finalidade múltipla da entidade projetada no artigo 7 da Medida Provisória – ensino de formação profissional, desenvolvimento e promoção social do trabalhador em cooperativa e dos cooperados – torna inquestionável que os seus excedentes financeiros, receitas oriundas da contribuição compulsória ou de quaisquer outras fontes, não serão aplicadas exclusivamente em educação, mas em todos os seus heterogêneos objetivos, alguns deles, como a promoção social dos cooperados, inteiramente dissociados de qualquer caráter pedagógico ou educacional (p. 7 – grifos nossos).

Instituído por lei ordinária ou por Medida Provisória, estes dois sistemas de ensino e aprendizagem, na mesma lógica do “Sistema S”, foram criados para custear financeiramente muitas atividades do sindicalismo patronal. Resquícios de outros tempos, estes são mecanismos em que o Estado permanece como o principal provedor de entidades da classe patronal, tanto através de compensação financeira em consequência da renegociação de dívidas como pelo repasse direto de recursos públicos (arrecadação compulsória e convênios).¹⁴

É importante mencionar aqui que estes dois sistemas administram altas somas de

¹⁴ De acordo com dados do Sistema Integrado de Aplicação Financeira do Governo Federal (SIAFI), a partir de 1998, com a criação do SESCOOP, a OCB deixou de receber altas somas de recursos públicos via convênios, os quais passaram a ser feitos via SESCOOP (ver dados nas tabelas em anexo).

recursos. De acordo com dados fornecidos pelo Ministério da Previdência (resposta ao requerimento do Deputado federal Adão Pretto), entre 2000 a 2006, o Poder Público arrecadou e transferiu para o SENAR algo em torno de R\$ 884 milhões e para o SESCOOP mais de R\$ 230 milhões. Estes dois serviços gastaram mais de R\$ 1,114 bilhões em sete (7) anos (recursos advindos das contribuições compulsórias) e algo em torno de R\$ 21 milhões de recursos de convênios firmados com ministérios (ver tabelas em anexo), sendo que estes recursos não foram utilizados apenas em atividades de ensino e aprendizagem, já que se destinam também ao custeio da máquina das duas entidades de classe.¹⁵

Procurando fugir deste tipo de vínculo, muitos argumentam que estes recursos não são públicos e que o SENAR e o SESCOOP possuem “personalidade jurídica de direito privado”, portanto, são entidades privadas que não precisam seguir os princípios da administração pública. Além de setores patronais como, por exemplo, a própria CNI em seus argumentos na ADIn, reconhecer que se tratam de recursos para-fiscais, portanto, públicos, a interpretação do Tribunal de Contas da União (TCU) é bastante clara nesse sentido.

De acordo com termos do Processo TC 010.247/2004-4, sobre o pagamento de diárias em atividades do SENAR com valores acima do limite remuneratório previsto na Constituição Federal, o TCU deixou bem claro o caráter público do sistema, portanto, a sua submissão às regras do serviço público (p. 4).¹⁶ Considerando os objetivos e a principal fonte dos recursos (arrecadação compulsória), o referido processo estabelece que, apesar do SENAR, assim como dos demais serviços autônomos, ser dotado de personalidade jurídica de direito privado...

Não obstante isso, o SENAR e os demais serviços autônomos colaboram com o Poder Público através da execução de atividades de amparo a certas categorias sociais – no caso, ao trabalhador rural. Tais atividades são consideradas serviços de interesse público/social. Para isso e por isso, esses entes têm tratamento fiscal privilegiado, dado pela Constituição (art. 150, VI, c) quanto à incidência de impostos, além de serem custeados por contribuições de natureza para-fiscal, recolhidas compulsoriamente e caracterizadas como dinheiro público (p. 4 – grifos nossos).

Mais adiante, este relatório afirma que é pacífico no TCU o entendimento de que os serviços sociais autônomos, “por gerirem recursos de natureza pública, estão sujeitos aos princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública” (p. 5).¹⁷ Estes serviços, como o SENAR e o SESCOOP, devem ser geridos segundo as normas dirigidas à Administração Pública. No entanto, obediência a esses princípios não é exatamente a prática, pois é o que a análise de algumas prestações de contas demonstra.

¹⁵ Sobre os detalhes da destinação dos recursos do SENAR, por exemplo, ver o artigo 28 do seu Regimento Interno, onde a alínea “a” deste estabelece que 10% da arrecadação deve ser destinada às despesas da administração central e a alínea “c” destina mais 2% para a administração superior a cargo da CNA.

¹⁶ Neste processo, o TCU constatou que os pagamentos de diárias do SENAR eram com valores abusivos. O TCU reconheceu que o valor das diárias é internamente disciplinada pelo Regulamento do SENAR/NA, aprovado pelo Decreto nº. 566/1992, o qual define que a competência para estipular esses valores é do Conselho Deliberativo, mas o TCU deixou claro também que essa competência “não significa a permissão para abusos e, muito menos, desrespeito aos princípios que disciplinam os atos administrativos” (p.3).

¹⁷ Mais adiante, no mesmo relatório consta que “é pacífico no TCU, o entendimento de serviços sociais autônomos, por gerirem recursos de natureza pública, estão sujeitos aos princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública, devendo, portanto, aplicar-se a essas entidades as normas dirigidas à Administração Pública que digam respeito à obediência desses princípios” (p.4).

2.2 – Desvios de finalidade de recursos públicos

Independentemente da discussão ideológica-filosófica sobre a importância ou sentido do Sistema S, em geral, e do SENAR e SESCOOP, em particular, há problemas na gestão dos recursos destes dois serviços, os quais têm resultado em procedimentos investigativos abertos no Tribunal de Contas da União (TCU). Infelizmente, muitos destes procedimentos acabam sendo absolutamente inócuos porque, mesmo constatando irregularidades ou ilegalidades na aplicação dos recursos, as prestações de contas são “aprovadas com ressalvas”.

Já, em 1995, em interessante artigo, Veiga insistia na necessidade de não separar artificialmente as propostas de educação básica da formação profissional no meio rural brasileiro. O autor inicia sua reflexão se referindo a uma festa de confraternização de final de ano na sede da Federação da Agricultura de São Paulo com recursos do SENAR. O mais importante, no entanto, é a sua constatação de que “o problema é que a agricultura patronal não necessitou, até há pouco tempo, de mão-de-obra qualificada. Seus empregados podiam ser meros peões não havia grandes exigências de formação para seus poucos fiscais ou gerentes” (1995, p. 2-2).

Esta constatação é greve o suficiente e explica, em grande medida, a lógica usada no emprego de recursos públicos que deveriam ser destinados à educação e à formação profissional do povo do campo. É bem verdade que, após tantos anos, o SENAR tenha se modernizado e, como se escreveu na Revista Istoé-Dinheiro, “com o agronegócio em alta, Senar se moderniza para atender demanda por trabalhadores rurais qualificados” (p. 32).

No entanto, o TCU tem apontado uma série de irregularidades que, no nosso entender, revela malversação de recursos públicos tanto do SENAR como do SESCOOP. Mais importante ainda, revela uma simbiose com as entidades patronais, o que gera a necessidade de repensar estes serviços, inclusive democratizando a sua gestão e decisões políticas. Há uma pluralidade de entidades no meio rural brasileiro, sendo que várias dedicam muitos recursos humanos e financeiros a atividades de educação e formação profissional, portanto, não há justificativa para privilegiar apenas duas entidades patronais no gerenciamento de recursos públicos destinados às trabalhadoras e trabalhadores rurais.

Sobre a freqüente malversação dos recursos o Tribunal de Contas da União (TCU) tem apontado muitos problemas nas prestações de contas tanto do SENAR como do SESCOOP. Este foi o caso do SENAR e da Federação da Agricultura do Estado do Rio grande do Sul (FARSUL). De acordo com relatório do TCU, além do pagamento de várias despesas da Federação (inclusive participação em exposição agropecuária), vários funcionários haviam sido contratados para atuar como assessores ou técnicos da FARSUL, mas recebiam salários do SENAR/RS. Entre estes funcionários, constavam da folha de pagamento do SENAR o consultor jurídico e o próprio presidente da FARSUL.¹⁸

Outros exemplos demonstram claramente desvios de finalidade na aplicação de recursos públicos, inclusive das íntimas relações administrativas e financeiras entre o uso de recursos públicos e entidades patronais. O caso do SENAR do Estado de Rondônia demonstra isso claramente, pois houve uso de recursos para sustentar a estrutura administrativa da Federação da Agricultura (FAPERON) daquele Estado.

De acordo com informações do Processo TC 009.468/2002-6,¹⁹ as contas do SENAR de Rondônia, exercício de 2002, apresentam várias irregularidades. Entre os problemas apresentados, está a concessão de empréstimos à Federação da Agricultura e Pecuária do

¹⁸ Diante de todas as irregularidades constatadas pelo TCU, a CPMI da Terra quebrou o sigilo bancário e fiscal do SENAR/RS. O requerimento de quebra de sigilo do SENAR nacional não foi aprovado pelos parlamentares da Bancada Ruralista, presentes à sessão, e o requerimento de quebra de sigilo do SESCOOP, de autoria do Senador Siba Machado, não chegou a ser votado (MELO, 2006, p. 176).

¹⁹ Essa Inspeção foi realizada no período de 10/11/2003 a 14/11/2003, por determinação da Portaria SECEX-RO 1716, de 04 de novembro de 2003, para subsidiar as contas dos exercícios de 2001 e 2002. De acordo com informações da página na Internet do TCU, este processo ainda não foi julgado pelo pleno daquele tribunal.

Estado de Rondônia (FAPERON), no valor de R\$ 145 mil reais (p. 117). De acordo com os termos do referido relatório, desde outubro de 2001, o SENAR vinha emprestando seus recursos à FAPERON, sendo que o saldo em favor do SENAR/RO, em 2001, foi de R\$ 18.500,00 e, em 2002, de R\$ 135 mil (p. 117).²⁰

Um elemento importante do relatório do TCU é que, na análise das contas, este Tribunal teve que segregar as funções, pois as pessoas que participavam da administração da FAPERON eram as mesmas que geriam e fiscalizavam a aplicação dos recursos do SENAR. Como presidente da Federação era também o presidente do Conselho Deliberativo e o co-gestor do SENAR, ele próprio autorizava, praticava e fiscalizava seus atos. Além disto, José Oliveira Rocha (Superintendente do SENAR) e Nilton Ferreira (contador do SENAR) também participavam da administração da FAPERON. Os documentos demonstram que os gestores do SENAR firmavam recibo de débito e crédito na mesma operação de empréstimo entre as duas entidades (pp. 117s).

Esta irregularidade não está apenas no fato de que não houve previa autorização do Conselho Deliberativo, mas especialmente porque não há nenhuma vinculação no gasto dos recursos SENAR (emprestados à Federação) e suas atividades-fim, ou seja, promover a formação profissional no meio rural. De acordo com o relatório do TCU, este desvio foi aparentemente resolvido com a suspensão de Francisco Ferreira Cabral da Presidência do Conselho Administrativo do SENAR e parte da dívida foi quitada com a doação de um veículo ao SENAR (p. 118).²¹ Sobre o valor remanescente da dívida, o Conselho Administrativo do SENAR autorizou o repasse em definitivo para a FAPERON, a qual se comprometeu a promover cursos sobre temas que considerasse adequado (p. 118).

Após analisar a prestação de contas do referido convênio, o TCU através de sua Secretaria Geral de Controle Externo determinou a rescisão do mesmo com a imediata recomposição do saldo em favor do SENAR, com as devidas atualizações monetárias (p. 120). No entanto, foram constatadas ainda outras irregularidades que materializam uma simbiose entre estas entidades. O TCU apontou a cessão informal de empregados, obviamente com ônus para o SENAR/RO, com o empréstimo (irregular e sem amparo legal) de servidores para a FAPERON e para os Sindicatos Rurais de Ouro Preto e de Cujubim (p. 121).²²

A conclusão do TCU explicita a simbiose – na verdade, a expressão do Tribunal é que “houve uma relação promíscua entre SENAR e a FAPERON” (p. 122) – entre as duas entidades, sendo que os recursos do SENAR são utilizados para financiar as despesas das Federações e mesmo da CNA. Segundo o referido relatório, diante de todas as irregularidades administrativas e problemas gerenciais ocorridos no SENAR/RO e com o objetivo de aprimorar a gestão pública, o TCU recomendou ao Conselho deliberativo do SENAR (administração central) “avaliar a conveniência de se ter o Presidente da Federação da Agricultura e Pecuária dos Estados acumulando o cargo de Superintendente Regional do SENAR” (p. 122).

Infelizmente, as irregularidades na administração dos recursos do SENAR da Rondônia não é um caso isolado. O Acórdão 861/2006 analisou a prestação de contas simplificada do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Regional do Estado do Paraná, relativa ao exercício de 2002. A instrução inicial apresentou proposta no sentido de que estas contas fossem julgadas regulares, com quitação aos responsáveis (p.

²⁰ A autorização para realizar os empréstimos só foi aprovada pelo Conselho Deliberativo em 06/12/2002, quando a filha de Francisco Cabral, ex-presidente do SENAR/RO, Terezinha Cândida Cabral, fazia parte do quorum deliberativo, na qualidade de suplente de um dos membros efetivos do Conselho Administrativo do SENAR.

²¹ O veículo era uma caminhonete Mitsubishi, modelo L200, no valor de R\$ 60 mil, valor este que foi incorporado ao patrimônio do SENAR, sendo que o valor nominal remanescente era em torno de R\$ 74 mil.

²² O TCU também constatou irregularidades na contratação de empregados, feita sem processo de seleção externa, e a não observação dos artigos 19 e 20 do regimento interno da entidade, inclusive com a contratação de parentes de empregados do SENAR/RO como, por exemplo, a esposa e o filho do presidente (p. 122).

2). No âmbito da Corte, em razão de ocorrências apontadas no relatório pelo Ministério Público, foram realizadas audiências e as justificativas do SENAR foram analisadas pela Unidade Técnica.

Um dos fatos analisados nesta prestação de contas foi a aquisição de 12 veículos da marca Volkswagen (10 modelos Parati e 2 modelos Santana) sem realização de licitação, com um gasto total no valor de mais de R\$ 335 mil. Os veículos velhos foram dados como parte do pagamento (valor de R\$ 141 mil). O SENAR enquadrou a compra dos veículos como sendo uma operação de permuta, mas o TCU entendeu que não se trata nem de permuta, nem de doação em pagamento. Sem sombra de dúvidas, trata-se de artifícios para legitimar a não realização de procedimento licitatório (p. 5).²³

De acordo com o referido Acórdão, o SENAR/PR utilizou uma fundamentação indevida para justificar a operação, inclusive teve que justificar porque a preferência de comprar apenas uma única marca em uma única concessionária. O SENAR alegou que a escolha específica dos veículos da Volkswagen era para padronizar a frota, mas como aponta o auditor, se a frota seria toda substituída outras marcas poderiam ter participado da escolha (p.3). Além disso, não houve competição de preços entre as empresas, pois houve apenas a simples coletas de preços. Para o auditor, se os responsáveis tivessem realizado uma licitação para a aquisição dos veículos e outra para a alienação (na modalidade de leilão) estariam cumprindo a lei, “mas optaram pelo caminho mais fácil, o caminho da ilegalidade” (p. 5). O TCU não aceitou a alegações dos administradores, considerando as contra irregulares e aplicou multa aos responsáveis (p.9).²⁴

Outro Acórdão do TCU (nº. 2372, de 2007) – envolvendo a prestação de contas do SENAR de São Paulo – demonstra ainda outras irregularidades nas administrações das entidades. Aliás, várias irregularidades são bastante parecidas com as mencionadas pelo professor Veiga, em 1995, relacionada ao uso dos recursos públicos para financiar festas de confraternização.

Entre as diversas irregularidades, o TCU apontou problemas em convênios firmados entre o SENAR/SP e a Federação do Estado de São Paulo (FAESP). Em um destes convênios, o objetivo foi financiar a participação na Feira Internacional de Tecnologia Agrícola em Ação (a Agrishow 2004), resultando em despesas com aquisição de camisetas, uniformes e canivetes (p. 12) e, especialmente, a contratação de serviços de buffet, no valor de mais de R\$ 101 mil para recepcionar 120 pessoas incluindo o Governador de São Paulo (p. 13).²⁵

O auditor do TCU lembra que esse tipo de despesa não tem respaldo nos objetivos do SENAR, que seria a formação profissional de trabalhadores rurais (p. 13). Mais adiante, relata que essas irregularidades não foram apontadas quando da aprovação da prestação de contas pela concedente (SENAR/SP) na execução e na comprovação das despesas realizadas com recursos do convênio (p. 13). É importante lembrar aqui que o então responsável pelo convênio (Fábio de Salles Meirelles – atual presidente da CNA) era a mesma pessoa que respondia pelos dois pólos da relação, ou seja, era presidente do SENAR/SP e também da FAESP, entidade que usou indevidamente recursos públicos que deveriam ser destinados à formação profissional de trabalhadoras e trabalhadores rurais.

As irregularidades não ficaram restritas a este escândalo, pois o TCU constatou ainda que as prestações de contas da FAESP, apresentadas em junho de 2005, “foram

²³ O SENAR não está autorizado a realizar permuta de bens móveis (veículos) com empresa de natureza jurídica privada. No entanto, esta entidade alegou que a realização de licitação seria muito dispendiosa, por isto optou pela permuta. Alegou que não poderia ficar sem veículos e que os velhos só poderiam ser leiloados após a aquisição dos novos; alegou ainda não dispunha de espaço suficiente para abrigar as frotas de novos e usados e assim teria que ser pago estacionamento pelo prazo de um mês (p. 5).

²⁴ Essas contas do SENAR foram julgadas irregulares, em consequência, o TCU aplicou multa nos valores de R\$ 4 e 5 mil reais aos administradores (p. 9).

²⁵ O TCU não aceitou as alegações de que tais gastos estariam vinculados à divulgação do evento. Na alegação de motivos da FAESP, foram apresentadas notas fiscais incluindo a compra de bebidas alcoólicas e itens de almoço requintado para 300 pessoas (p. 13).

integralmente aprovadas” pelo SENAR, “apesar de não ter sido comprovada a aplicação da totalidade dos recursos transferidos, de terem sido consideradas, integralmente, as despesas com salários mensais e encargos de dez funcionários da Federação sem dedicação exclusiva (legislação previdenciária)” (p. 21 – grifos nossos).

O texto do referido Acórdão salienta que houve “aprovação indevida das prestações de contas” de quatro convênios celebrados entre as duas entidades, em 2005, e que houve “a omissão dos responsáveis em exigir a prestação de contas do convênio celebrado para execução do balanço e avaliação das atividades de 2004” (p. 21). Logo adiante, o relatório enfatiza que, relativamente a essas irregularidades,

Não é demasiado lembrar que a despesa executada pela entidade em 2004 foi de R\$ 33.707.054,73 e que a devolução, aos cofres do Senar/SP, de elevada soma de valores (R\$ 4.244.125,92, até 24/11/2006), somente ocorreu devido à intervenção da CGU e do TCU (p. 21).

Este caso de irregularidades em prestação de contas do SENAR/SP é emblemático não só por se tratar de uma federação patronal do Estado mais rico do País, mas também por deixar claro o uso de recursos públicos (destinados ao SENAR) para custear despesas com a contratação de funcionários para a FAESP. Por outro lado, é um típico caso em que a investigação e os apontamentos do TCU acabam sendo inócuos. Apesar de todas as irregularidades apontadas, o Tribunal julgou “as contas regulares com ressalva” (p. 29), sendo que esta “ressalva” representa o uso indevido de mais de R\$ 100 mil reais, desviados de seus objetivos, contratação de funcionários para outra entidade (FAESP), etc.

A malversação de recursos públicos, destinados à formação e capacitação profissional de trabalhadores e cooperados, não é uma prerrogativa dos administradores dos recursos do SENAR. O TCU tem apontado várias irregularidades em prestações de contas também do SESCOOP. De acordo com o Acórdão nº. 1646/2004, há uma denúncia de possíveis irregularidades praticadas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do Rio Grande do Sul (SESCOOP/RS).

De acordo com o Acórdão, a denúncia contra o SESCOOP/RS por desvio e malversação de verbas públicas teria acontecido em contratos com cooperativas filiadas, no exercício de 2000, com o afastamento da finalidade desses contratos e não observância das disposições da Resolução 02, de 4 de agosto de 1999, do Conselho Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.²⁶ A denúncia se fundamenta basicamente no fato do SESCOOP ter transferido recursos financeiros para a Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS), utilizando-se de operações que apresentam indícios de triangulação de recursos (p. 2).

Segundo informações do referido Acórdão, esse aporte de recursos para a OCERGS teria como finalidade dar condições financeiras a essa entidade para que pudesse cumprir com dois contratos celebrados com a OCB (p. 2). Esses seriam originários de composição de dívidas da OCERGS com a OCB, sendo o primeiro no valor de R\$ 384 mil e o segundo no valor de R\$ 465 mil (pp. 2s).²⁷

De acordo com termos do Acórdão nº. 1.646, de 2004,

Com base na documentação e na contabilidade analisada, a unidade técnica verificou a impossibilidade de se identificar qual o destino dado aos recursos públicos repassados à Sescop/RS para a realização dos ajustes feitos com as cooperativas, em face da não-comprovação de suas prestações de contas (p. 14).

²⁶ Essa resolução foi modificada pela edição da Resolução 02/SESCOOP, em 6 de fevereiro de 2002.

²⁷ Os termos do processo registram que a Equipe de Inspeção teve grande dificuldade na obtenção dos documentos referentes ao exercício de 2000, não tendo sido entregues todos os documentos requeridos (p. 3).

É importante observar aqui que estas contas já haviam sido “julgadas regulares com ressalva e quitação aos responsáveis”. A partir de denúncia de malversação de recurso, as contas foram resistidas e, de acordo com o Acórdão nº. 2.18, de 2005, o TCU não aceitou as justificativas e aplicou multa aos responsáveis no valor de R\$ 10 mil reais. Por outro lado, esta investigação fez com que o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, em fevereiro de 2003, expedisse a resolução nº. 28/03, afastando os dirigentes do SESCOOP/RS, constituindo um interventor, com o objetivo de liquidar a unidade.²⁸

O desembargador federal considerou que procedem, em parte, os argumentos apresentados pelo SESCOOP nacional, destacando que a farta prova documental anexada ao processo comprovam as incontáveis irregularidades ocorridas na gestão do SESCOOP/RS em 2001 e 2002. Nesse sentido, o Acórdão 1959/2006 negou o pedido de reexame de aplicação de multa contra os dirigentes, argumentando que não foram apresentados fatos novos.

Além de todas as contas que o TCU não conseguiu analisar (há uma longa lista de casos a espera de auditoria por parte do Tribunal), estes casos demonstram claramente que há sérios problemas na administração dos recursos do SENAR e SESCOOP. Mais importante que denunciar os casos, a questão é discutir essa fórmula em que o Estado provedor arrecada recursos para subsidiar atividades de entidades patronais rurais.

Conclusão

Este artigo não tinha como objetivo uma análise exaustiva de possíveis irregularidades na administração de recursos públicos por parte das entidades patronais. Os quatro ou cinco casos mencionados ao longo deste texto são – é bem verdade! – poucos se comparados com a imensidão de recursos transferidos anualmente e número de convênios firmados. No entanto, além de não ser um trabalho exaustivo, é preciso ter claro que há muitos outros casos em processo de tomada de contas ou na fila para serem auditados pelo Tribunal de Contas da União.

Analisando relatórios, acórdãos, auditorias, nos chamou a atenção uma “certa condescendência” do Tribunal de Contas com as entidades em apreço. De uma maneira geral, diante de tantas evidências de irregularidades, as conclusões acabam sendo “contas aprovadas com ressalvas” com, no máximo, multas aos administradores. Por outro lado, a partir das denúncias da CPMI da Terra – a maioria delas não confirmadas –, o TCU está auditando todas as contas de entidades próximas ao MST, inclusive de uma escola para jovens assentados, decidindo pela devolução de milhões de reais. Nos parece que isto revela, no mínimo, uma fiscalização mais rígida para umas e menos rígidas para outras.

Independentemente disto e mais importante que explicitar situações de malversação de recursos, os casos mencionados – e fiscalizados pelo TCU – no entanto, demonstram claramente que é fundamental rever a atual forma de administração dos recursos do SENAR e SESCOOP. Em primeiro lugar, é preciso levar a sério a orientação do TCU que, após vários problemas apresentados em prestações de contas, recomendou ao Conselho Deliberativo e a administração central do SENAR re-avalie a manutenção da presidência deste e das Federações da Agricultura dos Estados centrada em uma mesma pessoa.

A descentralização – ou separação de funções – já seria um passo importante mas, com certeza, não é suficiente. É preciso democratizar a administração de um recurso público que deveria ser destinado às trabalhadoras e trabalhadores rurais. Não há justificativa político-ideológica que sustente que serviços – de educação e formação profissional – aos mais pobres do campo, sejam trabalhadores rurais sejam agricultores familiares cooperados, sejam administrados pelas entidades patronais.

²⁸ O Conselho Nacional do SESCOOP não aprovou as contas de 2001 da unidade RS e, em 09 de março de 2004, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região manteve em vigor a resolução nº 28 (afastamento dos dirigentes), com exceção da ordem de fechamento da seccional gaúcha da entidade, mantendo o afastamento dos dirigentes disponível no Portal da Justiça Federal da 4ª Região (processo AI 2003.04.01.012.165-2/RS).

Não só a administração, mas a própria simbiose entre as entidades patronais e o SENAR é inconcebível. O próprio TCU constatou que salários de presidentes de federações têm sido pagos com recursos do SENAR, bem como a contratação de funcionários que ficam a disposição das federações, sendo que os casos já mencionados no Rio Grande do Sul são exemplares. Claramente, recursos públicos são utilizados para sustentar a administração de entidades patronais.

As posições históricas destas entidades contra temas cruciais aos pobres da terra como a bandeira da reforma agrária e o combate à chaga do trabalho escravo, entre outros, fazem com que estas entidades não tenham nenhuma identificação com as principais lutas dos segmentos que pretendem educar e formar. Essa é a questão chave que deve ser abordada se o objetivo é – além de zelar pelos recursos públicos – democratizar as relações sociais no meio rural brasileiro.

A conclusão não pode ser outra senão as recomendações que constam do relatório vencido da CPMI da Terra sugerindo que a MP do SESCOOP e a lei do SENAR sejam revistos pelo Congresso Nacional, “introduzindo modificações com a finalidade de impedir que entidades representativas dos interesses do patronato rural promovam a administração direta de recursos públicos arrecadados” (Melo, 2006, pp. 417s). O objetivo deve ser a criação de instituições que realmente prestem serviços sociais autônomos, beneficiando os mais necessitados no meio rural.

Anexos

Transferências de recursos – 2000 a 2006²⁹

| Ano | SENAR (R\$) | SESCOOP |
|---------------|-----------------------|-----------------------|
| 2000 | 41.180.722,58 | 19.996.647,59 |
| 2001 | 50.894.942,71 | 23.224.323,06 |
| 2002 | 99.542.030,60 | 24.967.368,26 |
| 2003 | 136.604.293,95 | 28.963.599,27 |
| 2004 | 189.207.907,91 | 35.127.311,78 |
| 2005 | 168.141.970,07 | 46.118.465,62 |
| 2006 | 198.440.938,55 | 51.828.579,77 |
| Totais | 884.012.806,37 | 230.226.295,35 |

Obs.: Estes valores não estão corrigidos e se referem aos 2,5% de contribuição obrigatória.
Fonte: Dados extraídos do ARPA e SIAFI, fornecidos pelo Ministério da Previdência

Recursos repassados através de convênios

SENAR

| SIAFI | VALOR (R\$) | DATA |
|--------------|----------------------|------------|
| | 10.110.345,68 | 25/12/2002 |
| | 2.754.366,62 | 26/10/2000 |
| | 4.700.000,00 | 31/08/1999 |
| Total | 17.564.712,30 | |

Obs.: Estes valores não estão corrigidos (nominais referentes a cada ano).
Fonte: SIAFI, retirados do site da Controladoria Geral da União (CGU)

SESCOOP

| SIAFI | VALOR (R\$) | DATA |
|--------|-------------|------------|
| 527178 | 251.000,00 | 31/10/2005 |

²⁹ Os dados destas tabelas foram enviados pelo Ministério de Estado da Previdência Social, em 29 de junho de 2007, em resposta ao requerimento de informação nº. 134, de 2007, de autoria do Dep. Federal Adão Pretto (PT/RS).

| | | |
|--------------|---------------------|------------|
| 425873 | 125.990,00 | 14/09/2005 |
| 512689 | 514.387,00 | 18/02/2005 |
| 514131 | 119.944,00 | 21/12/2004 |
| 512117 | 386.974,00 | 17/11/2004 |
| 511860 | 54.000,00 | 10/11/2004 |
| 511889 | 241.165,00 | 10/11/2004 |
| 483492 | 243.537,00 | 22/10/2003 |
| 480860 | 191.802,50 | 29/08/2003 |
| 480861 | 622.516,00 | 29/08/2003 |
| 480858 | 588.816,00 | 29/08/2003 |
| 467623 | 100.342,67 | 29/11/2002 |
| 400994 | 650.000,59 | 31/10/2000 |
| Total | 4.090.474,76 | |

Obs.: Estes valores não estão corrigidos (nominais referentes a cada ano).

Fonte: SIAFI, retirados do site da Controladoria Geral da União (CGU)

OCB

| SIAFI | VALOR (R\$) | DATA |
|--------------|---------------------|----------|
| 546140 | 269.070,00 | 06/03/06 |
| 518403 | 85.200,00 | 10/01/05 |
| 500375 | 208.100,00 | 12/05/04 |
| 408300 | 200.000,00 | 12/01/01 |
| 339014 | 400.000,00 | 12/02/98 |
| 304408 | 226.110,00 | 02/07/96 |
| 339439 | 1.136.488,00 | 08/03/98 |
| Total | 2.524.968,00 | |

Obs.: Estes valores não estão corrigidos (nominais referentes a cada ano).

Fonte: SIAFI, retirados do site da Controladoria Geral da União (CGU)

Bibliografia

A maior ONG do Brasil. In: **Revista Isto É – Dinheiro** – Encarte especial: grandes questões nacionais, nº 387, de 09 de fevereiro de 2005.

BANCO do Brasil. **Ofício da Diretoria de Agronegócios** em resposta ao Ofício nº 908/2004, da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados. Brasília, 23/12/2004.

BRASIL. **Lei nº. 8.315, de 23 de Dezembro de 1991**, Brasília, publicado no DOU em 24/12/91, disponível em <http://www81.dataprev.gov.br>

BRUNO, Regina A. L. **Nova República: a violência patronal rural como prática de classe**, disponível em www.scielo.br/pdf/soc/n10/18722.pdf (consulta em 11 de agosto de 2007).

_____. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. In: **Estudos Sociedade e Estado**, nº. 5, novembro 1995, pp. 5-31.

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Sugestões de proposições prioritárias**. Brasília, março de 2007 (mimeo).

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Petição Inicial – ADIn 1.924 – SESCOOP**, Brasília, 24 de fevereiro de 1999, disponível no site www.cni.org.br/adins/1924.htm.

DELGADO, Guilherme da Costa. **A questão agrária no Brasil: 1950–2003**. Brasília: IPEA, 2004 (mimeo).

FERNANDES Uelton F. **Anteprojeto da Comissão de Agricultura sobre renegociação das dívidas rurais (nota técnica)**. Brasília, Liderança do PT/Câmara dos Deputados, 2007 (mimeo).

MARTINS, José de Souza. **Caminhada no chão da noite: emancipação política e**

- libertação nos movimentos sociais do campo**, São Paulo: Editora Hucitec, 1989.
- _____. **Não há terra para plantar neste verão: O cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo**. 2ª. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1988.
- MELO, João Alfredo Telles. **Reforma agrária? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2006.
- MENDONÇA, Sônia Regina de. Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil. In: **História e Perspectivas**, Uberlândia, n.º 32/33, Ago/dez./2005, 91 pp.
- _____. **A construção de uma nova hegemonia patronal rural: o caso da Organização das Cooperativas Brasileiras**, disponível em www.anpuh.uepg.br/historia- hoje/vol2n6/sonia.htm (consulta em 11 de agosto de 2007).
- MINISTÉRIO da Previdência Social. **Resposta ao requerimento nº 134, de 2007**, de autoria do Dep. Federal Adão Pretto. Brasília, 29 de junho de 2007 (mimeo).
- NOGUEIRA, Jorge Madeira e OLIVEIRA, Dyogo Henrique de. **As origens do endividamento da agricultura brasileira: considerações sobre os impactos das políticas macroeconômicas nas políticas setoriais**. Brasília, UnB, disponível em <http://www.unb.br/face/eco/jmn/trabalhos/1997/b.pdf>
- ORTEGA, Antônio César. **Agronegócios e representação de interesses no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2005.
- PRESIDÊNCIA da República. **Medida Provisória nº 1.715**. Brasília, 03 de setembro de 1998, disponível em <https://www.planalto.gov.br>.
- _____. **Medida Provisória nº 2.168-40**. Brasília, 24 de agosto de 2001, disponível em <https://www.planalto.gov.br>.
- PRETTO, Adão. **Requerimento nº 134, de 2007**. Brasília, Câmara dos Deputados (mimeo).
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Matuchos: exclusão e luta, do sul para a Amazônia**. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.
- SAUER, Sérgio, SOUZA, Marcos Rogério de, TUBINO, Nilton. O Parlamento e a criminalização dos movimentos de luta pela terra: um balanço da CPMI da Terra. In: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, São Paulo, ABRA, vol. 33, nº 2, ago/dez, 2006, 41 pp.
- SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural. **Regimento interno**, Brasília, 14 de julho de 2004 (mimeo).
- SRB – Sociedade Rural Brasileira. **Jornal A Rural**. São Paulo, maio de 1964.
- TEIXEIRA, Gerson. **A proposta de programa de recuperação do passivo do setor rural brasileiro** (nota técnica da assessoria do Dep. Beto Faro – PT/PA). Brasília, 04 de setembro de 2007 (mimeo).
- TCU – Tribunal de Contas da União. **Processo TC 010.247/2004-4, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Administração Nacional)**. Brasília, 2004 (mimeo), disponível em <http://www.tcu.gov.br>.
- _____. **TC 009.468/2002-6**. Brasília, disponível em <http://www.tcu.gov.br>.
- _____. **Acórdão nº.1646, de 2004**. Brasília, disponível em <http://www.tcu.gov.br>.
- _____. **Acórdão nº. 2372, de 2007**. Brasília, disponível em <http://www.tcu.gov.br>.
- _____. **Acórdão nº. 861, de 2006**. Brasília, disponível em <http://www.tcu.gov.br>.
- _____. **TC 008.104/2004-4** – Relatório da Secretária Geral de Controle Externo (TCU de Rondônia), disponível em <http://www.tcu.gov.br>.
- _____. **Acórdão 1659, de 2006**. Brasília, disponível em <http://www.tcu.gov.br>.
- VEIGA, José Eli da. Um repto ao agrobusiness. In: **Folha de São Paulo**, 11 de fevereiro de 1995, p. 2-2.

Artigo recebido em setembro de 2007

Artigo aprovado em setembro de 2007