

## **COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO**

### **PROJETO DE LEI Nº 2.896, DE 2000**

Democratiza a gestão dos Serviços Sociais Autônomos e dá outras providências.

Autores: Deputados Jair Meneguelli e Paulo Rocha

Relator: Deputado José Múcio Monteiro

#### **I - RELATÓRIO**

Por iniciativa conjunta dos nobres Deputados Jair Meneguelli e Paulo Rocha, o projeto em epígrafe tem por escopo democratizar a gestão dos Serviços Sociais Autônomos, segundo enuncia a ementa respectiva, abrangendo o SENAI, SESI, SEST, SENAC, SESC, SEBRAE e SENAR.

Dita providência, nos termos da proposição e segundo a concepção dos autores, consiste em transferir a administração dessas entidades para órgão colegiado deliberativo nacional, de cuja composição tripartite fariam parte três representantes dos trabalhadores e três dos empregadores, e dois do Governo, sendo um do Ministério do Trabalho e outro do Ministério da Educação, somando oito conselheiros – e não nove, conforme constou do texto do art. 1º, nem traduz participação igualitária, consoante enuncia a justificação do Projeto.

Referidos conselheiros teriam mandatos de dois anos, cabendo-lhes escolher o presidente dos Serviços Autônomos, com mandato de um ano, cargo a ser exercido, em rodízio, por representante das entidades de empregadores e de trabalhadores.

As mudanças preconizadas pelos ilustres subscritores do Projeto refletem-se no elenco de atribuições conferidas ao citado Conselho, que ficaria responsável pela nomeação da diretoria executiva, aprovação do orçamento e definição das metas, programas e planejamento de ações institucionais.

A mesma estrutura, funcionamento e competência organizacional servirá de modelo para os Conselhos Deliberativos Estaduais, excluindo-se, porém, nesse caso o representante do Ministério da Educação e inserindo-se o do Governo do Estado.

Também ficou previsto o prazo de trinta dias, a contar da publicação da lei, para a indicação dos conselheiros representantes, instalando-se a partir daí o colegiado, com qualquer número de membros.

Dispositivo final coíbe as respectivas diretorias, até a posse do Conselho Nacional ou Estadual, de promoverem doações, comodatos, ou qualquer tipo de alienação de patrimônio, e ainda celebrarem contratos com vigência superior a noventa dias, sob pena de responsabilização penal e civil.

Adianta a justificação do Projeto que a iniciativa em tela constitui reapresentação do PL nº 1.608, de 1996, de autoria do ex-Deputado Miguel Rosseto, arquivado ao termo da legislatura passada, por força regimental. Na realidade, o mesmo Projeto também já teve o patrocínio do Sr. Deputado Paulo Lima, que atuara antes como Relator da matéria na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, e o reapresentou em 1999, tendo tomado o nº 1.133, finalmente retirado de tramitação no início da sessão legislativa em curso.

Retomam, assim, os autores as mesmas razões que inspiraram a proposição original, calcadas na suposição de que "os recursos que os financiam (os serviços sociais autônomos) têm natureza pública, sendo cobrados compulsoriamente sobre a folha de pagamento de qualquer empreendimento", o formato atual de gestão teria "conotação corporativa de natureza privada", ao passo que o modelo preconizado é o vigente em relação a "outros fundos com a mesma natureza", especificamente o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

A despeito das objeções tendo por mote palavras de ordem, como "democratização", "transparência", "participação" e "modernização", deixam expresso o reconhecimento de que ditos serviços "são responsáveis por grande parte da formação profissional no Brasil", e o Projeto teria o propósito de "potencializar em muito a contribuição que estes ainda poderão dar ao País".

A matéria, suscetível de apreciação conclusiva das Comissões, foi redistribuída a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público,

competente quanto ao mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, para o exame de admissibilidade.

Findo o quinquídio regimental, não houve apresentação de emendas.

## **II - VOTO**

### *A estruturação autônoma e privatista do sistema "S"*

Preambularmente, afloram do Projeto alguns aspectos de inadequação ou impropriedade sobre os quais melhor dirá a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, mas que também devem ser lembrados neste momento, posto que não podem ser dissociados da análise conseqüente do mérito e oportunidade das medidas albergadas na proposta, porque ligados à estruturação e administração dos serviços sociais autônomos.

Com efeito, a natureza privada e o regime jurídico de direito privado, reconhecidos às entidades do sistema "S" por lei e pela Constituição Federal (art. 240), bem como em julgados do STF e de Cortes Estaduais, não se coadunam com a idéia de se lhes impor, por meio de lei, a sua forma de gestão ou organização, parecendo mesmo que o Projeto as encara como instituições de direito público, cuja criação, estruturação e funcionamento devem ser, obviamente, objeto de lei emanada do Estado.

Essa percepção errônea deriva comumente do fato de que, na origem, a criação dos serviços sociais autônomos, como organizações paraestatais *sui generis*, foi prescrita às entidades sindicais patronais por via de lei (Decreto-lei nº 4.048, de 1942 - SENAI; Decreto-lei nº 9.403, de 1946 - SESI; Lei nº 8.706, de 1993 - SEST e SENAT etc.), a qual também previu contribuições compulsórias arrecadadas através de órgão da administração direta e repassadas àquelas entidades.

Ocorre que, como entes privados, sua criação deve observar as disposições do Código Civil ou do Código Comercial, conforme o caso, e inscrever-se nos ofícios públicos competentes para adquirir personalidade jurídica, ficando sua gestão disciplinada nos respectivos atos constitutivos, estatutos e regimentos internos, que somente podem ser modificados por deliberação de seus associados ou dos órgãos de administração superior, investidos dessa competência.

O fato de a lei lhes impor obrigações e, eventualmente, propiciar-lhes fontes de recursos para custeio de finalidades de interesse coletivo ou geral, não desnatura seu caráter privado, nem as coloca sob o âmbito da administração pública.

Também não descaracteriza a condição de entes privados, por força de suas finalidades e dos meios que lhes são colocados à disposição, a necessidade de obterem, em certas atividades, a outorga ou a delegação do Poder Público, como nas áreas de educação, formação profissional e saúde; ou a obrigação de prestar contas aos órgãos governamentais competentes, tanto acerca dos cursos ou programas desenvolvidos, quanto no que tange à utilização dos recursos, como o fazem os serviços sociais autônomos, que prestam contas ao Ministério do Trabalho e ao Tribunal de Contas da União.

A menção de que parcela significativa de seus recursos é arrecadada compulsoriamente por órgão da administração direta (INSS), para ser-lhes repassada, não tem o condão de interferir em sua natureza jurídica, ou de alterar-lhes a condição que lhes é peculiar, para torná-las entes de direito público, sob pena de qualquer entidade privada (sindicatos, escolas, hospitais, entidades beneficentes, partidos políticos) que recebesse recursos públicos para o exercício de suas finalidades, se tornar instituição pública ou integrante da administração estatal.

Vale ressaltar, ademais que, no caso do sistema “S”, a composição da receita de suas unidades não é apenas a proveniente da contribuição compulsória das empresas; mas, mesmo organizações privadas, recebendo recursos estritamente públicos, como de fato o são os recursos do FAT, continuam sendo entes privados.

Acresce observar, ainda, a circunstância de que os órgãos ou entidades que operam programas com recursos oriundos do FAT têm a gestão plena desses programas, cabendo ao Conselho Deliberativo do FAT apenas o acompanhamento da execução; mas, não se verifica a administração tripartite ou a interferência do órgão gestor desse Fundo, na administração ou na gestão dos órgãos responsáveis, ainda os de caráter público.

#### *Qualificação profissional e serviços sociais*

As entidades que integram o chamado sistema “S”, à frente o SENAI e o SENAC, gozam do reconhecimento público nacional, tanto por parte do Governo quanto da sociedade, pela amplitude e qualidade dos serviços prestados à população em geral, e aos segmentos profissionais a que precipuamente se dirigem. Não é de

estranhar, por conseguinte, que, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, nada menos que cinco emendas populares, com o apoio de 1.556.792 signatários tinham por objeto a manutenção do sistema.

De tal sorte que o reconhecimento do papel histórico dessas entidades de serviço social e de formação profissional, vinculadas ao sistema sindical, como agentes ou promotoras de justiça social e do desenvolvimento do País, se refletiu na Carta de 1988, que preservou a formatação dos Serviços Sociais, *pari passu* com as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, consoante o preceituado no art. 240 da Lei Fundamental.

Em nível internacional, o mesmo prestígio de que desfruta o sistema "S" pode ser aquilatado à vista de convênios de cooperação com diversos países, a participação de bolsistas estrangeiros nos diferentes cursos, a premiação obtida por alunos nos torneios de formação de mão-de-obra.

Especificamente, o SENAI e o SENAC granjearam respeitabilidade junto a organismos internacionais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, pela eficiência de seus programas educacionais, especialmente na formação de mão-de-obra, comparáveis aos existentes em países de primeiro mundo.

Há várias décadas, traduzindo a responsabilidade social do empresariado nacional, as organizações de empregadores da indústria e do comércio vêm desenvolvendo ações no campo da formação profissional e da assistência social, em favor de industriários e comerciários, por intermédio das entidades do sistema "S", mormente do Sesi/SENAI e do Sesc/SENAC, a que se seguiram o SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, o SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte, ao lado do Sest – Serviço Social do Transporte, também administrados pelas respectivas organizações de empregadores, estendendo as mesmas ações para os trabalhadores do campo e do setor de transportes. A esse rol soma-se o SEBRAE, com larga atuação em apoio à pequena e microempresa.

Por tais e fortes razões, estando cumprindo seus objetivos sob gestão eficiente, quaisquer alterações na gestão ou na composição dos órgãos diretivos das mencionadas entidades somente se justificariam para sanar deficiências ou dificuldades de funcionamento, ou por motivo de inoperância gerencial, inadequação organizacional ou desempenho insatisfatório, consoante bem lembrou, em voto em separado, o Deputado Flávio Arns, à época da tramitação do projeto original.

Só teria sentido falar de “modernizar” o modelo de gestão se o desempenho dessas entidades estivesse aquém do esperado ou devido, hipótese que é afastada ante os resultados profícuos de sua presença e atuação em todo o território nacional. Daí que a idéia de gestão participativa ou de prática democrática em órgão deliberativo organizacional privado, providência que se quer alcançar com a presença de representantes de setores que não contribuem para a manutenção do sistema, mais tem por fim politizar ou partidizar a gestão do que trazer melhores resultados, desde que estes já estão sendo obtidos, na forma atual de estruturação e funcionamento do conjunto do sistema “S”.

Também se afigura destempero reivindicar transparência na destinação e utilização dos recursos financeiros, quando aquelas entidades se acham sujeitas à prestação de contas ao Ministério do Trabalho e à fiscalização do Tribunal de Contas, em razão dos recursos que administram.

Não tem pertinência a associação feita entre a gestão dos recursos do sistema “S”, oriundos integralmente do setor empresarial privado, e aqueles próprios de fundos e programas governamentais, mantidos com recursos públicos, a exemplo do FAT, do SINE, e outros, hipóteses em que a gestão colegiada representativa e compartilhada entre os setores envolvidos se afigura perfeitamente defensável.

De seu lado, a desejada correspondência entre os programas, projetos, serviços e atividades implementados pelas várias unidades do sistema “S” às prioridades e aspirações coletivas dos destinatários dos serviços de tais entidades, assim como a compatibilização com outras iniciativas e programas governamentais nas áreas da educação e da qualificação para o trabalho, da cultura, desporto e lazer tem sido obtida naturalmente, à vista dos resultados das ações desenvolvidas e da inserção dos serviços sociais autônomos no campo de atuação dos equipamentos públicos disponíveis nas comunidades assistidas. Nem se olvide que ditas ações são complementares às obrigações e cometimentos próprios dos Poderes Públicos, e não excludentes, sucedâneos ou competitivos entre si.

Também se há de assinalar que o envolvimento da própria clientela ou destinatários últimos dos serviços sociais, e a participação governamental, através de representantes implicariam, destarte, que tais setores passassem a contribuir em montante igual ao que fazem as empresas, mediante desconto nos salários dos trabalhadores e alocação de recursos orçamentários da União para o custeio do sistema “S”, exigências de que o Projeto permanece à margem.

À sociedade por inteiro interessa preservar essa valiosa estrutura paralela ao Estado, que integra o terceiro setor, de reconhecida contribuição ao aprimoramento do nível de educação e qualificação profissional das classes trabalhadoras, e de melhoria de sua qualidade de vida, haja vista a conformação dos objetivos institucionais aos interesses, prioridades e necessidades dos destinatários dos serviços, beneficiados pelas várias entidades do sistema “S”.

No que concerne ao peculiar interesse desta Comissão (alínea *f* do inciso XIII do art. 32 do RICD: “... *política de aprendizagem e treinamento profissional*”), o SENAI como o SENAC, para exemplificar, desenvolvem ações de interesse coletivo das classes profissionais a eles referenciadas, voltadas essencialmente à formação técnica e profissionalizante, ou de interesse geral da sociedade, nas áreas de educação pré-escolar, educação e promoção familiar, ensino fundamental de crianças e adolescentes, ensino fundamental de adultos, programa nacional de educação infantil, merendas escolares, atendimento comunitário com serviços de educação.

A sua vez, sabe-se que o SENAI se acha presente na maioria dos municípios brasileiros, constituindo-se hoje um dos mais importantes pólos de geração e difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento industrial. Em seus 59 anos de existência, formou mais de 30 milhões de profissionais, tendo contribuído decisivamente para a modernização da indústria brasileira. Graças à flexibilidade de sua estrutura e funcionamento, o SENAI é o maior complexo de educação profissional da América Latina.

Em sua ampla rede, o SENAI oferece cursos nas modalidades de aprendizagem industrial, qualificação profissional, formação de técnicos, aperfeiçoamento ou especialização profissional e cursos profissionalizantes de nível superior. Mais de 2,8 milhões de alunos se matriculam, anualmente, nos 1.800 cursos e centenas de programas oferecidos em 110 Centros de Treinamento, 183 Centros de Educação Profissional e 332 Unidades Móveis, além de 45 Centros Nacionais de Tecnologia e 56 Centros Modelo de Educação Profissional. O SENAI conta com avançado sistema de comunicação digital, a Infovia CNI, que facilita a ampliação dos programas de educação a distância. A rede digital, com acesso por satélite, vem permitindo, gradativamente, que programas, experiências e conhecimento sejam disseminados por todo o território nacional e em diversos países da América Latina.

Ainda recentemente, ao lado da CNI e com outros parceiros, promoveu na Capital da República a Olimpíada do Conhecimento 2001, nova versão do

Torneio Nacional de Formação Profissional, anunciado como o maior evento de educação profissional da América Latina, envolvendo 257 alunos do SENAI de todo o Brasil, que estarão competindo em 26 ocupações profissionais, sendo que os vencedores irão participar do XXXVI Torneio Internacional em Seul, na Coréia do Sul.

Por ocasião do trâmite do Projeto original, em 1996 e 1997, a douta Comissão de Educação, Cultura e Desporto, chamada à época para também se pronunciar sobre o mérito, mas desta feita excluída inexplicavelmente do trâmite da matéria, chegou a realizar duas audiências públicas, durante as quais as mesmas teses, ora postas em cotejo, se digladiaram entre representantes setoriais mobilizados em torno do assunto, não havendo qualquer elemento novo ou motivação que não tenha sido antes confrontada, ou fosse capaz de embasar a aprovação da matéria.

A teor das razões aqui expostas, que desmerecem a solução pretendida pelos autores e ressaltam, mais uma vez, a desvalia da iniciativa, em sua terceira reedição, fundamento meu voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.896, de 2000.

Sala de Reuniões da CTASP, em                      de agosto de 2001.

Deputado **JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**  
Relator