

## Sistema S

### benefícios e receitas

**I**naugurado nos anos 1940, o Sistema S surgiu para suprir necessidades de uma sociedade que começava a se industrializar e precisava mão de obra especializada para ocupar as novas vagas de mercado. Nesse sentido, a ideia era transferir para a iniciativa privada a competência da oferta de serviços essenciais para um público que se urbanizava ao mesmo tempo em que a substituição das importações passou a ser uma política de Estado. Como não poderia deixar de ser, a realidade brasileira se transformou completamente nos últimos 70 anos. As entidades que compõem o sistema, ao invés de diminuir seu papel na sociedade, aumentaram em número e ampliaram suas funções.

Ao longo das décadas seguintes, para atender a interesses de outros setores que pleiteavam recur-

sos do sistema, o escopo da contribuição cresceu, e hoje o Sistema S contempla transportes (Sest e Senat), micro e pequenas empresas (Sebrae), setor rural (Senar), cooperativismo (Sescoop), exportação (Apex) e desenvolvimento (ABDI). A finalidade dessas duas últimas entidades é a promoção de política pública setorial de caráter nacional, em cooperação com o poder público, diferentemente dos entes clássicos, responsáveis pelo aperfeiçoamento de categorias profissionais.

O crescimento das ações das entidades tem relação com uma concepção de Estado institucionalizada, segundo a qual o setor privado tem maior competência para realizar determinadas atividades com melhor qualidade e gestão que o poder público.

Não sem críticas, evidentemente. Afinal de contas, o Sistema S teve um orçamento de R\$ 16 bilhões no ano passado, sem a inclusão da Apex e ABDI, que recebem recursos substancialmente menores. Os repasses para as “S” representam a metade do que foi destinado para a previsão orçamentária do Bolsa Família em 2017. Além disso, especialistas contestam o formato de prestação de contas das entidades. Porém, é inegável que o serviço das entidades é bem aceito pelos brasileiros.

Nessa reportagem conversamos com as representações das principais entidades no Rio Grande do Sul e especialistas no setor que se enquadra no âmbito do Direito Administrativo para tentar entender a relevância ou não dessas empresas nos dias de hoje.



# O confuso limite entre o



Os serviços sociais autônomos ou Sistema S foram criados durante a Era Vargas. Surgiram em um momento em que o país precisava substituir a importação de bens de consumo e duráveis por uma produção própria. Ao trazer do campo os trabalhadores para a cidade, a enorme carência de serviços básicos em saúde e educação precisava ser vencida para que a indústria e o comércio crescessem. Nesse contexto, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) foi criado em 1942 e o Serviço Social da Indústria (Sesi) completou 71 anos neste ano. Em seguida, em 1946, foram instituídos o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Social do Comércio (Sesc), já durante o mandato do presidente Eurico Dutra (1946-1951).

O Sebrae, que dá apoio a micro e pequenas empresas, surge em 1972, e outros “S” como o Senar e o Sescop são concebidos nos anos 1990. Curiosamente, não houve decréscimo dos serviços sociais autônomos com a expansão do ensino público e privado, assim como a universalização da saúde com a Constituição de 1988. As entidades não têm fins lucrativos, mas gerenciam bilhões em recursos semipúblicos, além da arrecadação com seus próprios serviços não gratuitos. Esse dinheiro não faz parte do orçamento da União, mas precisa ser destinado para fins públicos. As principais críticas residem na pouca transparência a respeito da alocação dessas verbas.

Juridicamente, as entidades são paraestatais, cada uma delas é uma pessoa jurídica de direito privado, ou seja, não fazem parte da Administração Direta nem Indireta mas, como recebem dinheiro público, estão sujeitas ao controle do Poder Público.

Os recursos são provenientes da chamada contribuição compulsória ou social e corresponde a um percentual da folha de pagamento. Conforme o setor, a porcentagem varia de 0,2% a 2,5% sobre o montante da remuneração paga aos empregados.

**Legislação** – As entidades do Sistema S são regidas por uma série de particularidades jurídicas que dão margem para a confusão entre o conceito de público e privado. Diretamente ligadas a confederações nacionais como as do Comércio de Bens, Serviços e Turismo ou da Indústria, essas organizações atendem a demandas de capacitação de mão de obra e prestação de serviços de interesse dos grupos ligados a tais confederações.

O professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UFRGS, Rafael Maffini, entende que o Sistema S é formado por entidades que, apesar de não integrarem a estrutura do Estado, serviriam, em tese, para a satisfação de interesses públicos. “Tudo que é estatal é público, mas existem entidades que devem ser consideradas públicas, ainda que não sejam estatais. Este seria o caso das entidades integrantes do Sistema S. Justamente em razão de tal caráter público – ainda que não estatal – é que elas devem observar, no que couber, alguns princípios do Direito Administrativo”, esclarece.

Mesmo que recebam recursos públicos não previstos no orçamento da União, as “S” não têm obrigação de realizar licitações. Contudo, precisam se ater aos dispositivos que norteiam os atos administrativos como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Por outro lado, são regidas por regulamentos internos de contratação. Os termos são diferentes da

lei 8.666, que rege as licitações, mas cada entidade tem um patamar para a realização de certame público. Também não há necessidade de realização de concurso público, mas em geral processos seletivos são promovidos por meio da ampla divulgação das vagas.

**Gigante na arrecadação** – O Sesc é a maior entidade do Sistema S em termos de arrecadação. No ano passado, a Receita Federal repassou R\$ 4,6 bilhões. A instituição é um universo que inclui hotéis, sedes campestres, academias, restaurantes e cursos. Além disso, promove shows e festivais em todo o país. No ano passado, ofereceu 18,5 mil apresentações de teatro e 15,6 mil shows de música, de acordo com os relatórios de gestão das unidades espalhadas pelo país.

A instituição também tem oferta de bolsas, mas em menor quantidade que o Senac, voltadas para o ensino técnico e a formação superior para o mercado. Conforme o presidente do Sistema Fecomércio no Rio Grande do Sul, Luiz Carlos Bohn, 17% dos serviços do Sesc são gratuitos. “Nossos valores são compatíveis com o mercado. Sejam cursos profissionalizantes, pós-graduação ou estadia em nossos hotéis, a qualidade do Sesc e do Senac são os diferenciais. Somos reconhecidos por isso e aplicamos preços competitivos. Não se pode esquecer que os jovens aprendizes recebem bolsas de formação.”

A arrecadação das entidades por meio de desconto na folha de pagamento dos funcionários do comércio é muito discutida, recorda o próprio dirigente do Sistema Fecomércio. Bohn diz estar ciente de que a folha poderia ser desonerada, já que 2,5% é um recurso significativo. No RS, o Senac recebe cerca de R\$ 100 mi-

lhões e o Sesc, R\$ 200 milhões por ano via contribuição compulsória. “O sistema é gerido de forma privada com contenção de despesas, por isso proporciona atividades de qualidade de forma muito maior do que se o recurso estivesse espalhado entre as empresas individualmente. Esse efeito multiplicador só é possível porque as ações são conjuntas”, destacou Bohn.

As contestações ao Sistema S se intensificaram a partir de 2009. Com a entrada em vigor da lei 11.768/08, as entidades passaram a ter de publicar na internet seus balanços financeiros em termos semelhantes aos da Lei de Acesso à Informação. Porém, diversas auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) apontaram falhas na transparência desses entes.

Ademais, vem crescendo a arrecadação dessas entidades fora do escopo da fiscalização. Boa parte dos rendimentos não é proveniente da União. Ou seja, são recursos gerados a partir da atividade de gigantes como Sesi e Senai, mas que não fazem parte da contribuição compulsória que passa pela Receita Federal. No caso do sistema Sesi/Senai, muitas empresas podem pagar diretamente através de uma guia de recolhimento.

O superintendente do Sistema Fiergs, Carlos Zuanazzi, diz que as empresas de médio e grande porte pagam diretamente, mas garante que a Receita tem controle. “É importante devido a rapidez com que recebemos os repasses. O governo sabe o quanto recebemos porque nosso sistema está interligado com a Receita.”

Quanto às receitas próprias, que chegaram a R\$ 3,2 bilhões entre Sesi e Senai em 2016, o superintendente argumenta que não há lucro mas reinvestimento nos serviços

aos industriários. “Os empresários, por exemplo, estão cumprindo a legislação através de convênios conosco para prestação de cuidados com a saúde, tais como os exames periódicos de audiometria e visão ou ainda os levantamentos dos riscos ambientais, treinamento para guardas de incêndio”.

**Caixa preta** – A Reforma Trabalhista tornou a contribuição sindical opcional. Dessa forma, o trabalhador não teria a obrigação de contribuir com um dia de trabalho para os sindicatos representantes de classe. No ano passado, essas entidades receberam aproximadamente R\$ 3,6 bilhões em contribuições compulsórias. Espera-se que as categorias com menor representatividade percam poder de barganha junto aos empresários.

Já o Sistema S, passou incólume pela reforma. O senador Ataídes Oliveira (PSDB-TO) protocolou emenda que pretendia acabar com as contribuições obrigatórias para essas entidades, mas a medida foi derrotada. O mesmo senador apresentou em 2016 um projeto de lei para destinar 30% das contribuições do Sistema S para a Seguridade Social, o que inclui aposentadorias, saúde e assistência social. Antes disso, o ex-ministro da Fazenda, Joaquim Levy, encaminhou no final de 2015, proposta de retenção de 30% dessas verbas para o fechamento das contas. Também não obteve sucesso devido a forte pressão dos presidentes das confederações que controlam as “S”.

Quanto à crítica de pouca transparência relativa às contas do Sistema S, é recente a divulgação na internet dos balanços entre gastos e receitas. Em análise do Tribunal de Contas da União divulgada em abril do ano passado, constataram-se melhorias



# público e o privado



Imagens: Senac Beleza  
Senac Gastronomia  
Senai Automotivo

em relação à transparência. O TCU verificou que os órgãos auditados tendem a cumprir estritamente o que dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto à divulgação dos gastos e das despesas. Porém, as informações relativas às licitações apresentadas nos sítios eletrônicos estavam incompletas e as que foram encaminhadas ao Tribunal continham campos em branco ou preenchidos com erros.

O Tribunal constatou igualmente que as entidades publicam a relação de empregados e dirigentes, bem como outras informações exigidas legalmente sobre o tema. No entanto, apesar de atenderem ao disposto na lei, os dados publicados não são suficientes para análises do perfil remuneratório dos empregados. Além disso, apenas metade das entidades divulga informações relativas à gratuidade de seus cursos.

**Falta de controle** – O professor de Direito Administrativo na Escola de Administração da UFRGS, Aragon Dasso Júnior, contesta a arrecadação dessas entidades e a própria manutenção do modelo semipúblico. “São órgãos que se tornaram anacrônicos. Eles tiveram um papel importante no momento de sua criação, isso é incontestável, mas a universalização da saúde e do ensino os tornou anacrônicos. O mais correto seria a arrecadação direta pelo governo com a destinação para políticas públicas que abarcassem toda a população. Além disso, a sociedade cobra controle muito mais rígido dos recursos. Não se pode operar como se fazia há setenta anos”, argumenta.

O docente destaca que até 2009 não havia um percentual mínimo de cursos gratuitos a serem ofertados por essas organizações. Em contrapartida, as “S” alegam ter ampliado

as gratuidades, assim como ofertaram vagas dentro do programa do Pronatec de ensino profissionalizante, que foi uma das bandeiras do governo Dilma Rousseff e está atualmente suspenso. “Os órgãos defendem suas gratuidades, mas o próprio TCU diz que não é possível ter clareza sobre quantas capacitações são realmente oferecidas. Além disso, muitos desses cursos têm carga horária curtíssima e formação contestável como reaproveitamento de cascas de frutas ou como embalar presentes”, ressalta Aragon.

O especialista em Direito Administrativo defende que o modelo deve ser extinto. “Eu diria que nenhuma das entidades paraestatais deveria existir sob o ponto de vista de prestação de serviços custeados com recursos públicos. Ou elas fazem parte do setor privado ou integram o setor do público. Chamar entidades com orçamentos milionários e investimentos no mercado imobiliário de ‘sem fins lucrativos’ é um eufemismo. Elas podem não ter lucro do ponto de vista da divisão entre os seus associados, mas haverá resultados financeiros”, sustenta.

Nos anos 1990, as entidades que compõem o Sistema S tiveram expansão ao invés de retração após a Constituição de 88. Nessa época, aumentou a atuação do Terceiro Setor que é constituído por organizações de iniciativa privada, sem fins lucrativos, que prestam serviços públicos. “O discurso dos anos 90 pregava que todos os serviços públicos eram ineficientes, portanto a iniciativa privada tinha de assumir as funções públicas. Desconheço, aliás, um país que tenha uma mistura tão intrincada entre o público e o privado como o Brasil. Nos outros países, existe uma clara distinção entre essas esferas”, finaliza.

## Empreendedores e cooperativados

Em tempos de crise econômica no Brasil, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) faz uma análise anual dos setores com maiores chances de prosperar. De acordo com a entidade, os empreendimentos que atendem a necessidades básicas e que oferecem serviços de reparação, além de serviços especializados que permitem a redução de custos operacionais a outras empresas, foram vistos como negócios com chances de sobrevivência neste ano.

Para realizar esse mapeamento, o Sebrae analisa os segmentos com maior taxa de natalidade, pois sinalizam a existência de uma demanda superior. Os negócios em alta estão ligados ao vestuário, alimentação e higiene. “A população continua crescendo e, mesmo em tempo crise, ela não deixa de consumir esses produtos e serviços”, disse o presidente do Sebrae, Guilherme Afif Domingos, quando o estudo foi lançado no início do ano.

Com o objetivo de dar suporte aos empreendedores individuais e microempresas, o Sebrae ganhou espaço e sedes pelo Brasil inteiro. Segundo a entidade, 20% das 1,9 milhão de micro e pequenas empresas estabelecidas no estado são atendidas pelo Sebrae. Entre as formações mais procuradas, está o plano de negócios. “Costumo dizer que os

empresários deveriam visitar seu negócio anualmente. O mercado e as necessidades das pessoas mudam muito rapidamente”, destaca o gerente da Regional Metropolitana do Sebrae, Paulo Bruscato.

O dirigente reconhece que os cursos gratuitos ofertados pelo Sebrae são introdutórios. Aqueles que buscam uma formação adequada para o empreendedor que já tem uma ideia definida de negócio têm custo, mas ainda são considerados acessíveis. Modalidades como consultoria em planos de negócios, em que um consultor do Sebrae vai acompanhar o empreendedor, custam cerca de R\$ 2 mil. A instituição recebeu R\$ 3,1 bilhões neste ano em verbas compulsórias, o que a classifica como o segundo maior arrecadador do Sistema S.

**O novo da turma** – O cooperativismo no Brasil tem uma longa trajetória que data da vinda dos portugueses para o país. O marco, segundo a história do setor, é 1902. Naquele ano, o padre suíço Theodor Amstad fundou a primeira cooperativa de crédito do Brasil: a Sicredi Pioneira, com sede em Nova Petrópolis, que continua até hoje em atividade. Logo agricultores se uniram para complementar a falta de equipamentos e suprimentos. Em 1969, foi fundada a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB),

para representar os integrantes cooperados.

Já o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) foi estabelecido em 1998, através de medida provisória e regulamentado pelo Decreto n.º 3.017/1999. A entidade se define como responsável pelo ensino, formação profissional e organização social dos trabalhadores, associados e funcionários das cooperativas brasileiras. A entidade é o “primo pobre” da família S, tendo recebido R\$ 319 milhões neste ano.

As 420 cooperativas do Rio Grande do Sul geram R\$ 42 bilhões por ano, o que equivale a 10% do PIB do Estado. Conforme o presidente do SESCOOP/RS, Vergílio Perius, os 58 mil empregados do setor podem ser beneficiados de alguma forma com os serviços da entidade anualmente. Segundo Perius, o programa *Jovem Aprendiz* está entre os destaques da entidade. Todos os aprendizes têm isenção e recebem bolsa-auxílio para custear os estudos. A maior parte dos cursos está no meio urbano, mas a intenção é diminuir essa diferença. “O objetivo é fornecer mais cursos para os jovens que estão no campo, até porque quanto mais qualificados para as atividades das cooperativas agrícolas, maiores serão as chances desses jovens se tornarem os sucessores da propriedade rural”, ressalta.



# Foco na educação de jovens



Alunos do projeto Jovem Aprendiz do SENAI Automotivo de Porto Alegre

Tendo como meta a oferta de serviços básicos para os industriários, o Sesi ganhou espaço ao dispor atendimento médico e odontológico, assim como esporte e lazer. A Vila Residencial Sesi, destinada aos trabalhadores da indústria, foi construída nos anos 1940 em parceria com o governo do Estado no bairro Passo D'Areia, em Porto Alegre. O diretor regional do Sesi/RS, Juliano Colombo, lembra que a instituição já teve a segunda maior rede de farmácias do Estado e criou a cesta básica. "Fornecíamos alimentos a preços mais baixos para que o trabalhador pudesse estocar no período de alta inflação. Cobramos um percentual em nossas atividades para atender uma maior gama de trabalhadores."

**Escolas disputadas** – Com a mudança nas necessidades dos brasileiros no meio urbano, o Sesi foi modificando sua ação. Os atendimentos odontológicos seguem sendo referência nos consultórios próprios, nas empresas e nas unidades móveis, mas um dos braços da atuação tem sido o ensino médio. No RS, quatro colégios oferecem bolsas até 100% subsidiadas para filhos de industriários. "Como o ensino caiu muito em qualidade no estado, em especial, nas séries finais do ensino médio, o mercado recebe profissionais que não estão preparados. Resolvemos buscar nosso próprio modelo de escola", destaca Juliano Colombo.

Coordenadora regional da empresa Ekobrasil, Rejane Ferreira, matriculou a filha na unidade de Gravataí. Eduarda, que tem 15 anos, está cursando o primeiro ano do ensino médio. Rejane define o ensino

do colégio como "sensacional". "Se eu fosse estudante, tudo que gostaria seria estudar lá. Os alunos e professores são engajados nos projetos. Percebo que até mesmo o ambiente com wi-fi livre é para ser gerenciado com responsabilidade, assim como os projetos que eles desenvolvem na escola. Minha filha não queria estudar lá, agora está superintegrada", comemora.

Rejane ainda ressalta o envolvimento dos professores, que acompanham a evolução dos estudantes como "articuladores" e o compromisso com a participação dos pais. "Se os pais não aparecem, o pessoal da escola liga cobrando presença. Poucos não comparecem, porque há estímulo nessa integração". As escolas de ensino médio estão estabelecidas em Gravataí, Sapucaia do Sul, Montenegro e Pelotas. Mais duas serão criadas em São Leopoldo e Caxias do Sul nos próximos dois anos.

O ensino nessas escolas é gratuito para filhos de industriários. Já no caso de outros serviços do Sesi, como no atendimento odontológico, há custo. Segundo Colombo, os valores são reduzidos. "Nem tudo pode ser gratuito. Caso contrário, nossa atuação seria muito menor. Temos uma diretriz de investir 1/6 da arrecadação em gratuidade, mas hoje fazemos quase o dobro disso. Em torno de 25% é gratuito". Em todo o país, em 2016, o Sesi recebeu R\$ 2,18 bilhões em repasses da contribuição compulsória.

**Preparados para o mercado** – Com 19 anos, Welinton Becker (foto na página anterior) é apaixonado por carros. Ele acompanha o calendário das corridas do Racha Tarumã, de Viamão, e sempre vai assistir

aos eventos com amigos que também gostam de automobilismo. Um de seus sonhos é trabalhar na montagem de carros turbinados para as disputas entre pilotos.

Cursando o primeiro ano do curso técnico em manutenção automotiva no Senai de Porto Alegre, de segunda a quinta-feira, durante as tardes, ele mexe em motores e na parte elétrica de carros das mais diversas marcas. "Os motores da Chevrolet me atraem mais porque são de qualidade, mas também mais simples de serem consertados do que os da Fiat, para os quais a correção de um problema fica comprometida sem determinadas ferramentas", explica.

O jovem divide-se entre o curso profissionalizante e o trabalho em uma estética automotiva. Procurando estágio, diz que ainda não conseguiu por causa dos longos dreads que ostenta. "Acho que terei de cortá-los. Nesse tipo de serviço, em que temos contato com o proprietário do carro, ainda há preconceito da sociedade. Não é preconceito com o nosso trabalho, mas em relação à aparência, já que o curso automotivo é de excelente qualidade." Assim que conseguir um emprego, Welinton pretende começar a cursar Engenharia Mecânica.

Ele ainda não encontrou emprego na área, mas, segundo o Senai, 70% dos egressos de seus cursos conseguem se colocar no mercado. "A média chegou a 85% antes da crise econômica", ressalta o diretor regional, Carlos Trein. O gestor garante que o acompanhamento da vida profissional dos alunos é feito logo após a conclusão dos cursos e um ano depois, quando já estiverem empregados. "As indústrias também são consultadas para que possamos fazer o

aprimoramento contínuo dos serviços que oferecemos", acrescenta o dirigente.

**Opções diversificadas** – O curso que Welinton faz é apenas uma das opções que o Senai oferece. O polo da capital é focado no setor automotivo, mantendo convênios com as concessionárias autorizadas. A cada lançamento de veículo, profissionais da unidade são capacitados para depois treinarem os funcionários das revendas. Entre outras áreas de atuação – com formação profissionalizante, pesquisa e consultoria – estão no escopo da instituição os setores de Metalmecânica, Eletricidade, Eletrônica, Automação Industrial, Construção Civil, Gestão e Serviços Especializados. Há também oferta de formação no âmbito da indústria 4.0 (também conhecida como Quarta Revolução Industrial, que prevê a informatização da manufatura usando tecnologias de automação e computação em nuvem) e da robótica.

O Senai foi criado em janeiro de 1942 para oferecer educação profissionalizante aos trabalhadores da incipiente indústria. Sua manutenção deveria ser realizada com recursos de empresários e administrada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Com o crescimento do parque industrial brasileiro, outras funções foram incorporadas às suas atividades, incluindo parcerias com universidades e agências de fomento para a realização de pesquisas em tecnologia. Exemplos disso são editais para empresas ou *startups* que queiram desenvolver projetos de inovação com recursos do Senai e da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii).