

Nilo de Almeida: A tentativa de uma segunda facada no Sistema S

30/07/2021

Em dezembro de 2018, o ainda postulante ao cargo de ministro da Economia Paulo Guedes disse que teria de *"meter a faca no Sistema S. Se o interlocutor é inteligente, preparado e quer construir, como o Eduardo Eugênio corta 30%. Se não, corta 50%"* [1]. Agora, o secretário de Política Econômica do mesmo ministério, Adolfo Sachsida, afirmou, novamente, no último dia 23, que é necessário *"passar a faca no Sistema S"* [2]. Na verdade, as tentativas de alterações, em regra momentâneas, de acordo com a conveniência e a oportunidade de determinados dirigentes políticos ou ocupantes temporários de cargos de confiança, estão de encontro a instituições historicamente sólidas que prestam um bom serviço à sociedade brasileira, além de contrariar normas constitucionais e legais de conduta e normas organizacionais que são longevas e consolidadas contra o enfrentamento de diversas crises fiscais ao longo dos tempos.



Os serviços sociais autônomos surgem, assim, em 1942,

em face da ineficiência do Estado na formação de profissionais qualificados e a carência de políticas de lazer, cultura e saúde para os trabalhadores e seus familiares. Decerto, o poder público, diante das dificuldades em cumprir e expandir esses papéis tão indispensáveis, transfere a responsabilidade para os empresários que passam a ser responsáveis não só pela qualificação técnica-profissionalizante dos trabalhadores como por serviços relevantes de assistência social. Desse modo, diante da clara dificuldade estatal em prover serviços de assistência social e educação profissionalizante para inclusão no mercado de trabalho e a atualização constante de técnicas de capacitação, foram criados os serviços sociais autônomos, com objetivos estabelecidos em lei e, por meio de contribuição tributária incidente sobre a própria folha de pagamento das próprias empresas, que tinham enorme necessidade de mão-de-obra saudável e qualificada e, a partir de então, passariam a organizar, a manter e a gerir o seu próprio serviço social e de aprendizagem em favor de seus trabalhadores.

Nesse ínterim, os serviços sociais autônomos vêm contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para o exercício da cidadania da população, com a finalidade de promover a execução de

políticas de interesse coletivo e utilidade pública voltadas para a saúde no seu sentido mais amplo e adequado, ou seja, de atendimento às necessidades de alimentação, de habitação, de lazer, de cultura, de transporte, de emprego, de educação, de renda do trabalhador, de previdência, de proteção do meio ambiente urbano e rural, de liberdade, de acesso e posse de terra e de acesso a serviços de saúde física. Registra-se que constitucionalmente e legalmente a noção de saúde deve ser compreendida não só como a falta de doença, mas, sim, como bem-estar individual e social do indivíduo.

Dessa maneira, foram criados na esfera federal o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (Senai), o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Nacional do Transporte (Sest), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), o Serviço Nacional de Aprendizagem das Cooperativas (Sescoop), a Associação das Pioneiras Sociais — Rede Sarah ou Centro de Reabilitação Sarah Kubitschek, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil), a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps) e a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur). Há também diversas entidades que compõem os serviços sociais autônomos no âmbito das esferas estadual e municipal.

Nesse prumo, apesar de serem criadas pelo Estado, essas entidades têm natureza jurídica de direito privado, mas submetem-se às regras legais duras, porquanto se sustentam, majoritariamente, por meio de repasse de tributos. Em decorrência desse repasse, as entidades sujeitam-se ao controle do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União. Isto é, como essas entidades prestam serviços de relevante interesse social a partir de repasse de tributos ou de verba pública por meio de contrato de gestão, elas submetem-se ao rigoroso regime de direito público na relação de controle finalístico que o Estado exerce e nas regras de orçamento. Ademais, devem atuar na gestão de seus recursos e de seu patrimônio, especialmente no dispêndio de recursos e na contratação de pessoal, a partir dos princípios constitucionais da Administração Pública. Assim sendo, a forte presença do Estado no momento da criação dessas entidades também se verifica quando da regulamentação de seu funcionamento, que, normalmente, se faz por meio de decreto do chefe do Poder Executivo. Igualmente, na composição dos órgãos deliberativos e administrativos, constata-se a presença de agentes do Estado em todos os entes do serviço social autônomo brasileiro. Na tentativa de imprimir uma gestão democrática, autônoma e fiscalizada pelo setor beneficiado pelos serviços prestados pela entidade, muitas vezes essa participação estatal é equitativa em relação à participação de empresários e empregados, como verifica-se em Senai, Sesi, Sesc, Senac, Senar, APS, Sest, Senat, Sescoop, Sebrae, ABDI e Apex-Brasil.

Em outras palavras, a sujeição ao controle interno e externo é um elemento constitutivo dos serviços sociais autônomos. Por receberem recursos públicos para o desenvolvimento de sua atividade, as entidades do Sistema S sujeitam-se ao controle externo exercido pelo TCU, de caráter finalístico, inclusive com a prestação de contas anualmente. Essas entidades também se submetem ao controle externo exercido pelo Ministério Público. Há, ainda, por exemplo, no âmbito federal, o controle externo exercido pela estrutura do Poder Executivo, em especial pelo

ministério afeto à área desenvolvida pela entidade e pela Controladoria-Geral da União. Esse controle, entretanto, não autoriza o Poder Executivo a interferir na gestão dos serviços sociais autônomos nem se traduz em hierarquia sobre os administradores da entidade. No controle interno, as entidades do Sistema S dispõem de uma complexa e rigorosa estrutura de fiscalização interna, que passa pela inspeção exercida pelo Conselho Nacional e pela Comissão de Contas na elaboração dos orçamentos anuais e culmina nas estruturas internas de comitês de ética, gerências de governança e *compliance* e ouvidorias, a depender da regulamentação da entidade. Todo esse controle verifica a observância dos princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública e os princípios administrativos decorrentes da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade do dispêndio dos recursos públicos, nas contratações e na seleção de pessoal.

Por outro lado, a existência de entidades do serviço social autônomo, com personalidade jurídica de direito privado, que cumpram os requisitos de criação por lei, destinando-se à concretização de um fim social e prestando serviços de interesse de toda a sociedade, significa a disponibilização de um instrumento de garantia institucional da sociedade, porque implica na criação de uma estrutura organizativa e procedimental que busca a universalização dos direitos sociais. Justamente em virtude da necessidade de proteção dos direitos sociais é que exsurge, por exemplo, a questão da proibição constitucional do retrocesso social, de modo a restringir a atuação legislativa que possuam como resultante a redução da proteção social concedida aos cidadãos. Isso porque os direitos sociais, uma vez obtidos, transformam-se em garantia institucional e direito subjetivo, atuando a vedação ao retrocesso social como uma barreira limitadora da reversão dos direitos já conquistados. Um direito social, uma vez reconhecido pelo legislador, não pode ser arbitrariamente e desproporcionalmente extinto.

Não é de se esquecer, por derradeiro, que, no segundo semestre de 2008, o saudoso empresário, senador e vice-presidente da República José Alencar costurou de forma bastante sábia e sem ofensas acordo político entre o governo e o Sistema S que resultou juridicamente em justa ampliação das ofertas das vagas em cursos técnicos e da gratuidade dos serviços de educação ofertados pelo sistema, todas incorporadas aos regimentos jurídicos das entidades aprovados institucionalmente por decreto presidencial, com aumento gradual até se chegar em 2014 aos dois terços dos recursos recebidos financiando vagas gratuitas em cursos de formação inicial e continuada e de educação profissional e técnica de nível médio oferecidos.

Conclui-se, assim, que, diante da contínua tentativa de se reduzir o Estado — reformas administrativas e ideais liberais —, o Sistema S apresenta-se como um propulsor da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho, fundamentos da República expressos no artigo 1º da Constituição. Essa atuação se destaca e ganha ainda mais importância na medida em que ela é feita para atender principalmente a trabalhadores, prestadores de serviços, empresários, comerciários e industriais, em setores estratégicos da economia, o que contribui, também, para a garantia do desenvolvimento nacional (artigo 3º, II, Constituição), da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III, da Constituição). Portanto, para que essas entidades cumpram o seu propósito de promover serviços sociais não exclusivos do Estado com eficiência, é indispensável a obediência da garantia jurídico-constitucional da autonomia do Sistema S, porquanto somente com uma gestão equidistante do Estado com a participação dos setores beneficiários dos serviços é que



se verifica quais são as demandas realmente necessárias e se controla, em tempo real, a utilização dos recursos, evitando-se, do mesmo modo, as constantes tentativas ilegais e inconstitucionais de deformações fugazes das regras jurídicas das receitas, das despesas e a consequente descontinuidade de plataformas e diretrizes essenciais de ações dos serviços sociais autônomos.

[1] In: <https://exame.com/economia/guedes-gasto-publico-gerou-zoeira-total-e-previdencia-desigualdade/>. Acesso em 27/07/2021.

[2] In: <https://jovempan.com.br/programas/jornal-da-manha/secretario-de-guedes-fala-em-passar-a-faca-no-sistema-s-e-entidades-reagem.html>. Acesso em 27/07/2021.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2021-jul-30/nilo-almeida-tentativa-segunda-facada-sistema/>