

idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.11.2020

Nº 43

**O EMPREGO DO “MODERNO SISTEMA S” PELO PODER
EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
FOMENTO A ECONOMIA**

ITHALO JORDAN DUARTE DOS SANTOS

O EMPREGO DO “MODERNO SISTEMA S” PELO PODER EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO A ECONOMIA

ITHALO JORDAN DUARTE DOS SANTOS¹

¹ Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.
E-mail: ithalo_duarte@yahoo.com.br



IDP

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e
Anderson Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

debates em administração pública

SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Serviços Sociais Autônomos e seus diferentes modelos	8
3. O Modernos Sistema S na execução de políticas públicas voltadas a economia	16
4. Considerações Finais	19
5. Referências	20

Resumo: Os Serviços Sociais Autônomos tem auxiliado o Administração Pública na execução e fomento de políticas públicas de assistência social através do Sistema S tradicional, entretanto uma nova geração de Serviços Sociais Autônomos ainda mais próximos da do poder público, criados após a Constituição de 1988, têm desempenhado relevante papel nas políticas voltadas ao desenvolvimento econômico brasileiro. Para isso, se faz necessária uma abordagem inicial que remonta ao surgimento dessas entidades, a apresentação de suas principais características e o que diferenciam as entidades do Modernos Sistema S do modelo inaugurado na década de 1940. Posteriormente será demonstrada por meio do destaque de algumas políticas públicas executadas por entidades do Moderno Sistema S a sua relevância para o desenvolvimento econômico nacional.

Palavras chave: Serviços Sociais Autônomos. Moderno Sistema S. Políticas públicas. Economia. Fomento.

Abstract: The present work seeks to demonstrate how Autonomous Social Services have helped Public Administration in the implementation and promotion of public social assistance policies through the traditional S System and as a new generation of Autonomous Social Services even closer to that of the public authorities, created after the 1988 Constitution, have played an important role in policies aimed at Brazilian economic development. For this, an initial approach that dates back to the emergence of these entities, the presentation of their main characteristics and what differentiates the entities of the Modern System S from the model opened in the 1940s is necessary. Subsequently, it will be demonstrated by highlighting some policies actions carried out by entities of the Modern System S its relevance to national economic development.

Keywords: Autonomous Social Services. Modern System S. Public policies. Economy. Promotion.

1. Introdução

Os SSA tem desempenhado no Brasil um relevante papel social e econômico. Algumas dessas entidades se tornaram referência de qualidade na prestação de seus serviços. Na área da educação, por exemplo, somente o SENAI já capacitou mais de 73 milhões de pessoas em dezenas cursos voltados para formação profissional no setor da indústria, desde sua criação em 1942. A entidade possui hoje, 993 unidades, sendo 541 unidades fixas e 452 unidades móveis em 1,6 mil municípios brasileiros. (Portal da Indústria, 2019) Para ser ter uma ideia, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, mantida pelo governo federal e formada pelos: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Centros Federais de Educação Tecnológica; Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; Universidade Tecnológica Federal do Paraná; e Colégio Pedro II, possui 562 unidades em atividade no País. (Rede Federal, 2016)

Na saúde, a Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação, gerida, Associação das Pioneiras Sociais (APS) se tornou uma referência nacional em qualidade e infraestrutura voltada ao atendimento e tratamento de pessoas com algum tipo de incapacidade ou limitação motora. A Rede SARAH possui hoje, 9 unidades em 8 cidades brasileiras.

Em 2019 o orçamento das entidades constituídas como SSA superou os 18 bilhões de reais (Receita Federal, 2018), somente com recursos provenientes dos tributos que lhes são repassados diretamente pelo órgão de arrecadação federal. Recursos que nos últimos anos vem aumentando a revelia das oscilações da economia brasileira.

Tabela 1 – Evolução da Arrecadação dos SSA em 2015 a 2019

ENTIDADE	Total 2015	Total 2016	Total 2017	Total 2018	Total 2019
SENAI	1.623.865.669,21	1.520.079.457,81	1.464.348.080,19	1.466.623.513,93	1.461.675.445,65
SESI	2.332.287.860,33	2.175.509.939,09	2.087.173.538,34	2.084.289.292,59	2.098.215.505,60
SENAC	2.483.711.707,88	2.571.472.567,48	2.738.697.478,00	2.834.097.072,27	2.968.061.673,24
SESC	4.441.879.508,44	4.642.975.785,13	4.890.899.201,02	5.058.135.397,00	5.336.977.524,92
SEBRAE	3.142.053.203,52	3.157.037.818,39	3.296.315.727,23	3.303.120.241,56	3.436.939.688,40
SENAR	628.275.705,21	744.228.802,83	829.109.091,82	1.097.408.314,44	1.175.470.945,51
SEST	459.891.530,42	467.409.569,36	498.659.325,18	531.959.317,49	556.183.131,03
SENAT	291.891.656,90	297.586.161,74	312.992.289,84	334.704.976,73	363.493.796,26
SESCOOP	291.634.074,12	319.338.783,61	352.966.962,88	372.385.571,42	394.288.404,39
APEX-BR	453.530.449,20	458.403.208,45	480.166.203,66	491.010.350,58	493.214.681,35
ABDI	64.974.973,71	67.138.052,35	78.395.721,94	145.759.504,41	81.790.797,71
-	16.213.996.338,94	16.421.180.146,24	17.029.723.620,10	17.719.493.552,42	18.366.311.594,06

Fonte: Autor, 2019.

A tabela acima nos mostra que o crescimento da arrecadação dos SSA se deu ano após ano, mesmo no auge da recente crise econômica brasileira, nos anos de 2015 e 2016, quando o PIB registrou - 3,55%, - 3,30%, respectivamente. Vale ressaltar, que os valores apresentados acima são provenientes apenas das contribuições compulsórias repassadas pela Receita Federal ficando de fora os valores provenientes de outras receitas, tais como: repasses de convênios, repasses por meio de contratos de gestão, com a prestação de serviços de consultoria, matrícula e mensalidades de cursos e outras.

2. Serviços Sociais Autônomos e seus diferentes modelos

Os Serviços Sociais Autônomos (SSA) surgiram ainda na década de 1940 tinham inicialmente a incumbência de atuar na prestação assistencial e no ensino profissionalizante. Posteriormente sua atuação foi estendida a assistência à saúde. Com natureza jurídica de direito privado, os SSA desempenham atividades que consistem na prestação de serviços públicos não-exclusivos da Administração Pública e para isso recebem recursos públicos provenientes de Contribuições Especiais, uma espécie de tributo.

O Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI) (Planalto, 1942 on line) foi o primeiro SSA a ser criado em 1942. Quatro anos depois, em 1946, foram criados os Serviço Social da Indústria (SESI) (Planalto, 1946 on line); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) (Planalto, 1946 online) e o Serviço Social do Comércio (SESC) (Planalto, 1946 online), e isso não seu por acaso. Em setembro de 1945, retornavam ao Brasil os militares enviados a lutar na segunda grande guerra. A participação brasileira no conflito havia se iniciado em 1944, nesse período de (1944-1945) foram enviados ao todo cerca de 25mil combatentes da Força Aérea Brasileira (FEB) e da Força Expedicionária Brasileira (FAB) (Exercito Brasileiro, on line) e foi nesse cenário, de um país economicamente fragilizado pelo esforço de guerra, que o Poder público percebeu no modelo jurídico inaugurado com a criação do SENAI uma oportunidade de compartilhar com o setor privado a carga da reconstrução do pós-guerra. Essa intenção do Poder público foi expressa na exposição de motivos do Decreto-Lei nº 9.403/1946 que criou o SESI:

Considerando as dificuldades que os encargos de após-guerra têm criado na vida social e econômica do país, com intensas repercussões nas condições de vida da coletividade, em especial das classes menos favorecidas;

Considerando que é dever do Estado concorrer não só diretamente para a solução desses problemas, como favorecer e estimular a cooperação das classes em iniciativas tendentes a promover o bem estar dos trabalhadores e de suas famílias;

Considerando que a execução de medidas que contribuam para esse objetivo, em relação aos trabalhadores na, indústria e atividades assemelhadas, constitui uma necessidade indeclinável, favorecendo, outrossim, a melhoria do padrão geral de vida no país;

(...)

Considerando que os resultados das experiências já realizadas com o aproveitamento da cooperação das entidades de classes em empreendimentos de interesse coletivo, em outro campo de atividade, como o Serviço de Aprendizagem Industrial, são de molde a recomendar a atribuição à Confederação Nacional da Indústria dos encargos acima referidos.

Considerando que êsse programa, incentivando o sentimento e o espírito de justiça social entre as classes, muito concorrerá para destruir, em nosso meio, os elementos propícios à germinação de influências dissolventes e prejudiciais aos interesses da coletividade.

Após a criação desses SSA, houve um hiato de quarenta e quatro anos até que um novo SSA fosse criado. No final da década de 1980 e início da década de 1990, novamente o Brasil passava por um período econômico conturbado. Agora, já não era mais a guerra que fragilizava a economia do país, mas sim um duro processo de redemocratização marcado por protestos a nível nacional e uma nova Assembleia Nacional Constituinte que resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, além de uma série de políticas econômicas equivocadas que imergiram o Brasil em estagnação e inflação.

Nesse período, profundos desequilíbrios macroeconômicos e hiperinflação geraram um cenário de estagnação em que a taxa de crescimento médio da economia brasileira era baixa, somente 2,1% a.a., fazendo com que o país entre 1980 e 1993 registrasse uma cristalização do PIB *per capita*. O PIB passou por um período de muita volatilidade, variando anos de significativa alta com outros de relevante decréscimo, ocasionado em grande medida pelo mal desempenho da indústria que, fortemente impactada pelos planos econômicos adotados naquele período, viu sua participação no PIB encolher de 33,7% em 1980 para 29,1% em 1993. PINHEIRO (1996).

Nessa época, 1980 a 1993, a taxa de inflação alcançou o nível de 438% a.a. A derrocada de uma série de planos heterodoxos de estabilização da economia em curto período de tempo provocou a implantação de 5 planos econômicos em 5 anos contribuiu para aumentar a instabilidade, intensificando a aceleração da inflação. Por conseguinte, ocorreu uma considerável redução das taxas de investimento no país na segunda metade da década de 1980 e acelerou-se o processo de diminuição da poupança como resultado da inconsistência da economia brasileira e do insucesso das políticas públicas empregadas para combatê-la. Somado a tudo isso, a política focada na concessão de incentivos e subsídios fiscais, causou a deterioração das contas do setor público.

Ressalta-se que o problema do desequilíbrio das contas públicas se agravou com a CF/1988, ao transferir parte das receitas fiscais da esfera federal para estados e municípios, sem a contrapartida de, na mesma medida, redistribuir os gastos. Assim somente em 1989 o déficit fiscal, no conceito operacional, atingiu 7% do PIB. Em média, ao longo da década de 1980, o déficit operacional foi de 5% do PIB. PINHEIRO (1999. p, 16) Os anos que se seguiram

foram marcados por mais políticas econômicas que geraram efeito inverso ao pretendido, haja vista o sequestro dos valores das poupanças dos brasileiros.

Lançado em junho 1994, o Plano Real foi tido como premissa a eliminação da superinflação. Inicialmente o Real foi visto com descrédito devido ao fracasso dos cinco programas de estabilização anteriores, desde 1986, que possuíam em comum, o congelamento de preços, que levava a uma queda imediata da inflação, com posterior aceleração da taxa de crescimento dos preços, conduzindo a uma rota hiperinflacionária. A inflação do país no acumulado em 12 meses era de 5.154%, isso em junho de 1994, lançamento do Plano Real. Relativamente ao controle da inflação, o Plano Real não poderia ter sido mais bem-sucedido.

A década de 1990 foi marcante para os SSA, pois foi nesse período que a maioria deles foi criada, foram seis ao todo. O primeiro deles a surgir nesse período foi o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) (Planalto, 1990 on line). Depois vieram: Serviço Social do Transporte (SEST) (Planalto, 1993 on line); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) (Planalto, 1993 on line); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) (Planalto, 1991 on line); Associação das Pioneiras Sociais (APS); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) (Planalto, 1990).

O termo “Sistema S” é uma convenção, não se tem uma origem definida e nem se sabe quem e onde foi utilizado pela primeira vez. O que sabemos, é que esse termo, convencionado, é utilizado por doutrinadores, por órgãos do Legislativo, do Judiciário, Executivo e no âmbito dos órgãos de controle, para se referir aos SSA cujo os nomes, ou siglas, se iniciam com a letra “S”.

Explicação semelhante é encontrada no Senado Federal (2019, on line), que assim define o Sistema S:

Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest). (Senado, 2019 on line)

Outra característica marcante dessas entidades do Sistema S clássico é a vinculação à entidade sindical patronal e a supervisão exercida por elas. A “supervisão” por

parte das entidades de classe patronais às entidades do Sistema S são decorrentes da própria origem, já que cabe as entidades patronais, autorizadas por lei, instituí-las. A própria lei de criação desses SSA, confere às entidades de classe patronal de âmbito nacional, confederações, o papel de administrar, inscrever-lhes os atos constitutivos e suas eventuais alterações no registro público, elaborar o regimento, e na hipótese de dissolução, o patrimônio do SSA será revertido em favor da respectiva Confederação supervisora. o SENAC e o SESC são supervisionados pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), o SENAR pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), o SENAI e o SESI são supervisionados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), o SEST e o SENAT pela Confederação Nacional de Transporte (CNT).

Surgidas nos anos 2000 , os SSA do “Moderno Sistema S” se caracterizam por manter uma relação ainda mais próxima ao Estado. Elas têm como principal objetivo atuar no fomento aos diversos setores da economia, tais como, no fomento a criação de micro e pequenas empresas, a promoção das exportações, o fomento ao cooperativismo e a promoção à execução de políticas de desenvolvimento de assistência técnica e extensão rural. Esses novos SSA também se notabilizam por possuírem um relacionamento mais estreito com o Estado, seus dirigentes por exemplo, são nomeados pelo presidente da República para exercerem um mandato. São elas: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) (Planalto, 2003 *on line*); em 2004 Agência Brasileira de desenvolvimento Industrial (ABDI) (Planalto, 2004 *on line*) e em 2013 foi criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) (Planalto, 2013 *on line*).

Em 2014, o Min. Teori Zavascki, do STF, Relator do Recurso Extraordinário nº 789.874, ao justificar seu voto, fez diferenciação entre os SSA do Sistema S e os SSA instituídos pelo próprio Estado:

Presente esse quadro normativo, **pode-se afirmar que os serviços sociais do Sistema “S”, vinculados às entidades patronais** de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado (...) (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria.

É importante não confundir essas entidades, nem equipará-las com outras criadas após a Constituição de 1988, cuja configuração jurídica tem peculiaridades próprias. É o caso, por exemplo, da Associação das Pioneiras Sociais - APS (serviço social responsável pela manutenção da Rede SARAH, criada pela Lei 8.246/91), da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX (criada pela Lei 10.668/03) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (criada pela Lei

11.080/04) Diferentemente do que ocorre com os serviços autônomos do Sistema “S”, essas novas entidades (a) tiveram sua criação autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo, não por entidades sindicais; (b) não se destinam a prover prestações sociais ou de formação profissional a determinadas categorias de trabalhadores, mas a atuar na prestação de assistência médica qualificada e na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais; (...) (e) submetem-se à supervisão do Poder Executivo, quanto à gestão de seus recursos (STF, 2014 p. 18-20)

O TCU, a quem constitucionalmente (Planalto, CF/88) cabe fiscalizar os SSA, também manifestou a dificuldade em produzir orientações gerais aplicáveis à essas entidades, exatamente devido às diferenças existentes entre elas:

42. Os Serviços Sociais Autônomos são entes paraestatais de cooperação com o Poder público, não se enquadrando entre os órgãos da Administração Direta ou Indireta. Têm personalidade jurídica de Direito Privado, com incidência das normas de Direito Público previstas na lei autorizativa, e têm por finalidade realizar atividades sociais de interesse público.

43. **No que se refere a sua estrutura, destaque-se, desde já, que tais entidades são muito diferentes entre si, tornando difícil qualquer forma de generalização (...)** (TC, 2015 *on line*)

Sobre essas diferenças o administrativista Carvalho Filho (2015) descreve algumas, que segundo ele, são as que melhor diferenciam os SSA clássicos, vinculados e instituídos por entidades sindicais patronais mediante lei autorizativa, e uma outra linhagem de SSA, instituídos pelo próprio Poder Executivo:

Cumpre anotar, no entanto, que estas últimas entidades, conquanto tenham sido qualificadas nas respectivas leis como “serviços sociais autônomos”, têm regime e perfil jurídicos bem diversos dos atribuídos tradicionalmente às entidades da mesma natureza. Eis alguns aspectos distintivos: (a) nas entidades mais recentes, o Presidente é nomeado pelo Presidente da República; nas anteriores, a autoridade maior é escolhida por órgãos colegiados internos; (b) naquelas, a supervisão compete ao Poder Executivo; nestas, inexistente tal supervisão; (c) de outro lado, é prevista a celebração de contrato de gestão com o governo, o que também não existe para os serviços sociais anteriores; (d) por fim, contempla-se, para aquelas, a inclusão de dotações consignadas no Orçamento-Geral da União; os serviços sociais clássicos, todavia, não recebem recursos diretos do erário. (CARVALHO FILHO, 2015 p. 580-581).

Para tentar ilustrar o quão complexo e heterogêneo é o universo formado pelas entidades constituídas como SSA, apresentamos o quadro 2 onde estão listadas todos os SSA existentes atualmente. Nesse esforço, destacamos suas principais semelhanças e diferenças a partir da construção de 3 (três) blocos: 1 – Criação/Origem; 2 – Fonte de Recursos; e 3 - Relacionamento com o Poder público.

Nos subitens 2.1 e 2.2 do bloco 2 – Fonte de Recursos, foi considerada como receita principal aquela que corresponde a 90% (noventa por cento), ou mais, do total dos recursos anuais da entidade.

Quadro 1 – Principais diferenças entre as entidades.

		SENAI	SENAC	SESC	SESI	SEST	SENAR	SENAT	SEBRAE	ABDI	APS	APEX-BRASIL	ANATER	SESCOOP
1. Criação	1.1. Legislação de criação	Decreto-Lei 4.048/1942	Decreto-Lei 8.621/1946	Decreto-Lei 9.853/1946	Decreto-Lei 9.403/1946	Lei 8.706/1993	Lei 8.315/1991	Lei 8.706/1993	Lei 8.029/1990	Lei 11.080/2004	Lei 8.246/1991	Lei 10.668/2003	Lei 12.879/2013	Decreto 3.017/99
	1.2. Criação anterior a CF/1988	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	1.3. Instituído pelo Poder Executivo Federal	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
	1.3. Instituído por sindicatos patronais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
2. Fontes de Receita	2.1. Principal fonte de receita são Contribuições Sociais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
	2.2. Principal fonte de receita são recursos repassados por meio de contrato de gestão ou congêneres firmado junto ao Poder Executivo federal	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não
3. Relacionamento com o Poder Público	3.1. Possuem contrato de gestão firmado junto ao Poder Público	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Ministério da Economia	Ministério da Saúde	Ministério das relações exteriores	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Não
	3.2. Atuam no fomento ao ensino profissionalizante e saúde	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não
	3.3. Atuam como entidades de fomento na área da economia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Fomentar o desenvolvimento, competitividade e aperfeiçoamento técnico das microempresas e EPPs	Promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial que contribuam para a geração de empregos	Não	Promoção comercial de exportações	Promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural	Promover a cultura cooperativista e o desenvolvimento das cooperativas brasileiras
	3.4. Dirigentes são submetidos a eleição	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
	3.5. Dirigentes nomeados pelo Presidente da República	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria

Fonte: Autor, 2019.

Assim sendo, podemos depreender que os SSA componentes do clássico Sistema S surgiram pautados na missão de auxiliar o Estado na formação profissional e assistência à saúde e são supervisionadas pelas entidades de classe patronal da categoria profissional que as constituiu. Já o Moderno Sistema S (SEBRAE, Apex-Brasil, ABDI e ANATER), surgiu após a Constituição de 1988 e se caracterizam como entes de cooperação governamental e fomento público com principal foco no desenvolvimento econômico nacional e são fortemente influenciados pelo Poder executivo, já que são por ele instituídas, ao contrário dos Sistema S tradicional intituído por entidades sindicais patronais.

3. O Moderno Sistema S na execução de políticas públicas voltadas a economia

As entidades do Moderno Sistema S por terem uma relação ainda mais próxima com o poder Executivo acabam por influenciar o desenho e execução de políticas públicas destinadas aos diversos setores da economia.

Durante o processo de elaboração do contrato de gestão, o SSA e o Poder Público discutem objetivos e metas a serem atingidas na execução de determinada política pública. Nesse processo, ambos imprimem suas percepções em relação a política pautada. Os SSA de modo geral permitem que a Administração consiga atuar com maior dinamismo na execução de seus objetivos. Isso ocorre em razão de sua natureza jurídica de direito privado e por não fazerem parte da estrutura da Administração Pública, o que confere ao SSA uma maior desenvoltura em face as amarras legais e procedimentais a que a administração direta está submetida.

O SEBRAE é uma referência no apoio às micro e pequenas empresas e microempreendedores individuais, promovendo por meio de orientações técnicas a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios. Somente em 2019 o SEBRAE beneficiou mais de 5 milhões de micro e pequenas empresas e microempreendedores individuais.

Tabela 2 – Empresas atendidas por ações do SEBRAE em 2019

Cód. Indicador	Descrição Indicador	Meta de 2019	Resultado de 2019
8	Número de Potenciais Empresários Atendidos	17.590,20	2.149.751,00
11	Número de Potenciais Empreendedores Atendidos	7.913,00	1.120.391,00
20	Número de Donos de Pequenos Negócios atendidos	1.758.895,00	2.143.202,00
21	Número de Pequenos Negócios atendidos	2.258.852,00	2.620.166,00
22	Número de Microempreendedores Individuais atendido	1.273.405,00	1.494.136,00
23	Número de Microempresas atendidas	779.779,00	894.956,00
24	Número de Pequenas Empresas atendidas	207.474,00	231.074,00
25	Atend. Pequenos Neg. Soluções especif. Inovação	237.984,00	302.878,00
26	Número de Pequenos negócios fidelizados	836.429,00	674.223,00
27	Nº municípios com políticas de desenv. implantadas	273,00	209,00
44	Número de pequenos negócios atendidos por meio de serviços digitais	445.427,00	614.853,00

Fonte: Autor, 2019.

Dados de setembro de 2019 mostram que as micro e pequenas empresas foram responsáveis por 75% das novas vagas de trabalho registradas no Brasil, num total de mais de

119 mil vagas com carteira assinada. Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) apontam que, no período de janeiro a setembro de 2019, as micro e pequenas empresas geraram mais de 670 mil vagas com carteira assinada, superando em 10% a quantidade de vagas criadas no mesmo período de 2018.

Criada em 2003 por meio da Medida Provisória Nº 106/2003 e posteriormente convertida na Lei nº 10.668/2003 a Apex-Brasil foi regulamentada Decreto nº 4.584/2003, tendo como objetivo a execução de políticas de promoção de exportações em cooperação com o Poder Público, incluindo ações para promoção de investimentos observadas as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, tecnológica, de agricultura e de serviços.

No âmbito de sua atuação global, em 2019, a Apex-Brasil apoiou 14.284 empresas brasileiras, sendo 7.629 (53,4%) Micro e Pequenas Empresas. Do total de apoiadas, 11.618 empresas estiveram em projetos estruturantes que contabilizam para exportação. Dessas, 4.227 são empresas exportadoras. Essas empresas exportaram o montante de US\$ 67,9 bilhões, o que representa 30,3% de participação nas exportações totais brasileiras. Os três principais destinos de exportação das empresas apoiadas foram China, Estados Unidos e Países Baixos (Holanda) que, juntos, respondem por 42,3% do montante exportado pelas empresas apoiadas. (Apex-Brasil, 2019 *on line*)

As ações da Apex-Brasil representaram em 2019 impactaram positivamente a balança comercial contribuindo para que as exportações superassem as importações em US\$ 46,674 bilhões em 2019.

A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) teve sua criação autorizada por meio da Lei nº 11.080 de 30 de dezembro de 2004, de autoria do poder Executivo Federal. A ABDI foi instituída pelo próprio Executivo Federal por meio do Decreto nº 5.532 de 05 de janeiro de 2005, com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia. A ABDI tem se destacado na execução de programas voltados ao desenvolvimento da indústria 4.0 no Brasil. Um bom exemplo é o Projeto Indústria 4.0 – (Testbeds + HUB) focado no aumento da competitividade da manufatura brasileira por meio do incentivo à difusão de tecnologias e processos inovadores de manufatura avançada no país. O referido projeto foi ajustado em 2019 para atender a demanda do Ministério da Economia para o desenvolvimento da economia digital no Brasil.

A ANATER surgiu com o propósito de promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, com especial foco naquelas contribuam para a elevação da produção, produtividade e qualidade dos produtos e serviços rurais, visando desenvolvimento sustentável no meio rural. A entidade tem desenvolvido esta presente em todas os estados brasileiros, beneficiando diretamente quase 100 mil famílias de agricultores. Já o programa Mais Gestão, atende a 1.222 organizações econômicas da agricultura familiar com assessoria técnica para aprimoramento gerencial e organização da produção e comercialização. Os empreendimentos integram outras cerca de 100 mil famílias de agricultores. Dos cerca de 20 mil extensionistas rurais que o Brasil possui, cerca de 12 mil estão integrados ao Sistema de Gestão de Ater da ANATER.

4. Considerações Finais

Os Serviços Sociais Autônomos foram um modelo de entidade criado pelo poder público no período pós segunda-guerra com o intuito de dividir o hercúleo esforço que era necessário para promover a assistência social naquele período, sobretudo no que se referia a qualificação da força de trabalho nacional. O modelo aparentemente deu tão certo que nos anos que se seguiram uma miríade de SSA foram criados. Daí por diante sempre que o país enfrentou uma crise criou-se um novo SSA voltado a atuar nos setores mais afetados. Provavelmente, boa parte do dinamismo dos SSA na sua atuação se dá pelo fato de estarem sob a égide do direito privado e não estarem submetidos a todos os rígidos procedimentos aplicáveis administração pública.

Num segundo momento, após a Constituição de 1988, o poder público percebeu quão útil seria poder influenciar diretamente em uma entidade que reunisse as características já consagradas pelo Sistema S, assim surgiu o Modernos Sistema S. Trata-se de SSA onde o poder Executivo exerce diretamente sua influência, pois ao contrário do Sistema S tradicional cujo comando e supervisão é exercido por entidades de classe patronal, no caso do Moderno Sistema S, o próprio Chefe do Executivo define o comando da entidade que é criada pelo próprio poder executivo. Não obstante, as entidades do Modernos Sistema S tem desempenhado um papel relevante na execução de políticas públicas voltadas a economia e também influenciado na sua concepção. Longe das discussões acerca de transparência e controle, os SSA tem contribuído para o desenvolvimento nacional.

5. Referências

ABDI. **Relatório de Gestão ABDI - 2018**. Disponível em: <<https://api.abdi.com.br/uploads/files/transparency/5bb27aae4c8f08.19180795.pdf>>.

Acesso em: 22 ago 2019.

Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>. Acesso em: 27 jul 2018.

ANATER. **Demonstrações Contábeis - 2017**. Disponível em: <<http://www.anater.org/ascom/legado/docs/demonstracao-contabeis.pdf>>. Acesso em: 14 abr 2019.

Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm>. Acesso em: 14 abr 2019.

BRASIL. **Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990**. Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d99570.htm>. Acesso em: 10 out 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.584, de 5 de fevereiro de 2003**. Institui o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-Brasil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4584.htm>. Acesso em: 6 jun 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.352 de 24 de janeiro de 2005**. Institui o Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/D5352.htm>. Acesso em 20 nov 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.048/1942**. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm>. Acesso em: 14 fev 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 8.621/1946**. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm>. Acesso em 14 fev 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.403/1946**. Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9403.htm>. Acesso em: 14 fev 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.853/1946**. Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9853.htm>. Acesso em 24 fev 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.246/1991**. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8246.htm>. Acesso em: 4 jun 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.315/1991**. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) nos termos do art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8315.htm>. Acesso em: 30 mai 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.668/2003**. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.668.htm>. Acesso em 4 jun 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.080/2004**. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm#:~:targetText=LEI%20N%C2%BA%2011.080%2C%20DE%2030%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202004.&targetText=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,Art.>>. Acesso em: 15 out 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.029/1990** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm>. Acesso em 14 fev 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.706/1993**. Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte - SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1989_1994/L8706.htm>. Acesso em: 18 fev 2019.

BRASIL. **Lei n° 10.668, de 14 de maio de 2003.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.668.htm>. Acesso em: 27 jul 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **O Exército Brasileiro na Segunda Guerra Mundial.** Disponível em: <www.eb.mil.br>. Acesso em: 16 dez 2018.

FILHO, J. S. C. **Manual de Direito Administrativo.** 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.]

Receita Federal do Brasil. Disponível: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-de-contribuicoes-destinadas-aos-servicos-sociais-autonomos/repasse-2018/terceiros-acumulado-jan-dez-18.pdf/view A>>. Acesso em: 16 ago 2019

TF - **RE: 789874** DF, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 17/09/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7273390>> HYPERLINK "http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7273390" & HYPERLINK "http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7273390" docID=7273390>. Acesso em: 16 jul 2019.

TCU. **TC 008.205/2015.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>>. Acesso em: 18 mai 2019.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br