

# Os Serviços Sociais Autônomos – História do Sistema “S”

**Pedro Paulo Teixeira Manus**

Ministro do Tribunal Superior do Trabalho. Professor  
Titular de Direito do Trabalho da PUC-SP.

---

**Palavras-chave:** Serviços sociais autônomos. Sistema “S”. Fundamento constitucional. Problematização.

**Sumário:** 1 Conceito de sistema “S” – 2 Histórico – 3 Fundamento constitucional e legal – 4 Finalidade – 5 Financiamento e gestão – 6 Problematização

---

## 1 Conceito de sistema “S”

Denomina-se Sistema “S” o conjunto de entidades privadas originariamente criadas pelo empresariado brasileiro e por ele mantidas, com a finalidade de promover a orientação e formação profissional dos trabalhadores, bem como desenvolver serviços sociais que possibilitem ao trabalhador melhor equacionar suas necessidades básicas atinentes à saúde, alimentação, habitação, instrução, recreação e convivência social, como afirma Julio Cesar do Prado Leite (“O Princípio Tripartite e a Direção das Entidades de Orientação e Formação Profissional e dos Serviços Sociais para os Trabalhadores”, SENALBA/RJ, apostila).

São entidades na maioria cujas siglas iniciam pela letra “s” e que por tal fato, para facilitar sua identificação, passaram a ser agrupadas no que se convencionou denominar Sistema “S”.

## 2 Histórico

A criação destes “serviços” foi iniciativa do empresariado brasileiro, que no ano de 1942 decidiu criar o SESI (Serviço Social da Indústria) e o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) na indústria, secundado pela criação no âmbito do comércio, em 1946, do SESC (Serviço Social do Comércio) e do SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial).

Foram responsáveis pela criação dos serviços pioneiros Roberto Simonsen na indústria e João Daudt de Oliveira no comércio, como afirma

Antonio de Oliveira Santos ("A Vocação do Sistema S", *Jornal do Brasil*, 06-10-04, Caderno Outras Opiniões, p. A-11).

A necessidade inspirou os idealizadores e seus correligionários, em decorrência dos efeitos da IIª Grande Guerra em nosso país, exigindo uma resposta eficiente do empresariado, que precisava suprir o mercado consumidor de produtos em substituição à indústria estrangeira, que havia cessado de exportar para nós, ocupada que estava com a guerra.

O Brasil necessitava de uma indústria que fosse capaz de suprir suas necessidades, o que dependia da formação, qualificação e treinamento de mão de obra, a fim de torná-la competente para produzir bens de qualidade, adaptando-se às novas tecnologias, o que até então entre nós não existia e que foram aprimoradas com o avanço tecnológico em decorrência da indústria bélica.

Diante da incapacidade do Estado de dar uma resposta satisfatória ao problema existente, decidiram os empresários da indústria e do comércio tomar para si a responsabilidade de enfrentar e solucionar a questão que se colocava.

Fundaram assim as entidades da indústria SESI (Serviço Social da Indústria) e SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e as entidades do comércio SESC (Serviço Social do Comércio) e SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), que se destinavam, respectivamente, a promover a assistência social e a aprendizagem no âmbito de suas representações.

No ano de 1946 realizou-se na cidade de Teresópolis a Iª CONCLAP (Convenção das Classes Produtoras), que ensejou a elaboração da Carta da Paz, consolidando a ideia da criação das entidades em questão.

Embora entidades privadas, o financiamento das mesmas, de acordo com a proposta encaminhada ao Sr. Presidente da República à época, fruto da deliberação da convenção referida, seria feito pela contribuição compulsória das empresas, mediante arrecadação do Órgão Previdenciário e remunerado por tal encargo e cujos recursos destinar-se-iam à consecução dos objetivos sociais.

Criadas as entidades pioneiras, assentadas nas bases já referidas, a elas vieram agregar-se, por força da Constituição Federal de 05.10.88, o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas), o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), o SEST (Serviço Social do Transporte) e o SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte).

### 3 Fundamento constitucional e legal

Examinando as Cartas Constitucionais anteriores verificamos que não havia previsão constitucional de instituição pela União, Estados e Municípios de contribuição sociais nos interesses das classes profissional e econômica, o que só foi alçado ao nível constitucional com a Carta de 1988.

Não obstante, embora não houvesse previsão expressa a respeito, nada havia nas Cartas anteriores que impedisse a instituição da contribuição de que ora tratamos, o que encontrou fundamento na norma legal ordinária já na década de 1940.

O artigo 149 da atual Constituição Federal dá competência exclusiva à União para instituir contribuições sociais de interesse das categorias profissionais e econômicas, sendo o fundamento da instituição das contribuições para o sistema “S”.

Isso porque, como vimos, destinam-se as entidades do sistema à formação e aperfeiçoamento profissional e aos serviços sociais das variadas categorias, aí compreendidos lazer, educação e saúde, entre outros benefícios.

Compõem o rol de beneficiários destas contribuições as entidades já referidas SESC, SENAC, SESI, SENAI, SEBRAE, SENAR, SEST e SENAT, além do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), a DPC (Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha) e o Fundo Aeroviário (Fundo Vinculado ao Ministério da Agricultura), totalizando onze entidades.

Obedecida a ordem cronológica, o fundamento legal para a cobrança compulsória dos empregadores das contribuições é a seguinte: SENAI: Lei nº 4.048/42; SENAC: Lei nº 8.621/46; SESI: Lei nº 9.403/46; SESC: Lei nº 9.853/46; INCRA: Lei nº 2.613/55; DPC: Lei nº 5.461/68; Fundo Aeroviário: Dec.-Lei nº 1.305/74; SEBRAE: Lei nº 8.029/90; SENAR: Lei nº 8.315/91; SEST: Lei nº 8.706/93 e SENAT: Lei nº 8.706/93.

### 4 Finalidade

A razão de ser do denominado Sistema “S” é sua atuação no campo da formação e treinamento de profissionais, como ocorre com o SENAI e SENAC, que ensinam cerca de 5 milhões de jovens por ano, em seus cursos profissionalizantes voltados ao mercado de trabalho, bem como pelas atividades desenvolvidas pelo SESI e SESC no campo da assistência social, lazer, saúde, cultura e educação, em seus centros sociais e parcerias com instituições afins.

Atentos às determinações constitucionais de valorização da dignidade da pessoa humana, bem como de construção de uma sociedade livre, justa e solidária e prevalência dos direitos sociais, entre eles a educação, a saúde e o lazer (Constituição Federal, artigos 1º, 2º e 6º), não há como olvidar a obrigação do Estado de prover as necessidades do cidadão.

Não obstante, é sabido que não possui a estrutura estatal condições de bem atender às necessidades sociais, daí porque a ação supletiva da sociedade organizada na garantia da efetividade de tais princípios constitucionais surge como justificativa para a ação empresarial de contribuição para a formação do cidadão e sua qualificação profissional, além do oferecimento de condições satisfatórias de convívio social.

É importante refletir ao tratar deste tema que estamos cuidando de uma questão em que a ação estatal é muito deficiente. Assim não se trata de privatizar a atividade que o Estado tem a obrigação de desenvolver, mas de fomentar a ação supletiva da sociedade, que significa estímulo à responsabilidade social de todos nós.

## 5 Financiamento e gestão

O financiamento do Sistema “S” ocorre pela cobrança compulsória de contribuição normalmente incidente sobre a folha de pagamento de salários das empresas pertencentes à categoria, cuja finalidade é a destinação para aperfeiçoamento profissional e melhoria do bem-estar dos trabalhadores.

A cobrança das contribuições é feita pelo INSS, que repassa às entidades respectivas, sendo remunerado com um percentual do valor arrecadado, para custear as despesas de arrecadação.

O produto arrecadado, embora de natureza compulsória e efetivado pelo Estado, é gerido pelas respectivas entidades, normalmente de natureza privada, devendo ser aplicado de acordo com os estatutos de cada uma.

Eis porque se discute a natureza de tais valores, entendendo alguns que são contribuições de natureza parafiscais. É possível fazer uma analogia de tais contribuições com a contribuição sindical, que igualmente tem como beneficiária a estrutura sindical brasileira, não obstante seja compulsória a todos empregados e empregadores, ainda que não sejam sócios do respectivo sindicato, que tem o monopólio da representação da categoria, diante do princípio da unicidade sindical existente em nosso ordenamento jurídico.

Discute-se também a questão da imposição de contribuição a todas as empresas, como se tributo fosse e a destinação a apenas uma parcela

da população que são os trabalhadores, quando a essência do tributo é a destinação a toda a sociedade.

É bem de ver, contudo, que o aperfeiçoamento profissional da classe trabalhadora e a possibilidade de condições satisfatórias de saúde, educação e lazer resultam em benefício de toda a sociedade, sublinhando a importância do tema.

## 6 Problematização

Com relação à própria existência do Sistema “S”, podemos identificar três correntes de pensamento a respeito, que se colocam *contra a existência do sistema*, ou *contra a forma de arrecadação de fundos*, ou, ainda, *contra a forma de gestão destes mesmos valores arrecadados*.

A primeira ideia é a de que sendo as atribuições das entidades típicas de Estado não se justifica a sua existência como atividade privada. Ademais, ao impor contribuição a todas as empresas, onera o custo do salário do empregado, militando para o encarecimento da mão de obra, com todas as nocivas consequências deste fato.

É preciso, porém, atentar para a realidade em que vivemos, constando por um lado a incapacidade do Estado de dar resposta positiva a esta exigência social, o que ocorre não somente em nosso país.

De outra parte, ainda quanto à questão da ação da sociedade na gestão participativa, trata-se de garantia da efetiva cidadania assumir os encargos de desenvolver projetos de caráter social, gerindo-os de forma adequada, o que compromete tanto os cidadãos quanto as pessoas jurídicas com o resultado do trabalho efetivado.

Lembremos que estamos tratando de um problema relevante à sociedade e que necessita tratamento real e adequado, não comportando posições extremadas que teoricamente possam ter sustentação, mas que do ponto de vista prático apresentam-se como discursos não preocupados com a verdadeira solução do problema.

Uma segunda posição contrária diz respeito ao caráter imperativo da contribuição e sua incidência sobre o salário, o que não se justifica, pois para os que assim se posicionam constitui critério injusto de arrecadação.

Acreditamos que a imperatividade é a forma necessária de contribuição da sociedade com a arrecadação dos recursos necessários à manutenção do sistema, que acreditamos seja de grande importância social.

Concordamos, contudo, com a crítica que se faz ao critério de arrecadação que constitui um percentual normalmente incidente sobre a folha de pagamento de salário e por prestação de serviços em geral, que oscila de 0,3% (SEBRAE); 1,0% (SENAI, SENAC e SENAT); 1,5% (SESI, SESC e SEST) a 2,5% (INCRA, DPC, Fundo Aeroviário e SENAR).

A arrecadação baseada no valor da folha de pagamento gera alguma distorção pois temos empresas cujo número de empregados e o valor do salário é menor e, não obstante, apresentam lucros consideráveis.

Outras empresas, ao contrário, contam com número muito maior de empregados ou trabalhadores, contribuindo para a geração de empregos e afinal são penalizadas, pois são oneradas com arrecadação maior do que as anteriores.

Assim, a fim de que a arrecadação seja justa, colocando fim à distorção acima mencionada, cremos que a alíquota deveria incidir sobre o lucro da empresa, desvinculando do salário, o que colocaria inclusive fim à ideia incorreta de que o salário é causa de impedimento do desenvolvimento empresarial.

A terceira corrente de pensamento diz respeito à forma de gerenciamento dos recursos do sistema e deliberação tanto de sua aplicação quanto de fiscalização afinal do uso dos recursos.

Já vimos que as contribuições são compulsórias, por força do fundamento constitucional (Constituição Federal, art. 149), além de cada um dos diplomas legais que regulamenta a atuação de cada entidade. Assim, aliado o fundamento legal à arrecadação pelo INSS, mesmo que seja remunerado para tanto, sugere que o Estado deva fiscalizar a destinação e utilização destes recursos.

Por outro lado, mesmo em se tratando de entidades cuja ideia de criação e a efetiva manutenção seja do empresariado, os destinatários de suas atividades são os trabalhadores, como parcela social que precisa de tratamento especial.

Além disso vimos que o fundamento do caráter parafiscal das contribuições reside no interesse social da destinação de tais recursos em proveito da própria sociedade a quem beneficia o melhor nível de seus trabalhadores.

Eis porque acreditamos também que ao lado dos empresários e do representante do Estado na gestão dos recursos, deveremos ter também representantes dos trabalhadores, que são diretamente interessados na aplicação de verbas para uma finalidade, o que deve se submeter a critério de prioridade, bem como na fiscalização da real utilização do recurso para tal fim.

Temos a nosso ver avanços a respeito, existindo no Congresso Nacional ao menos dois projetos neste sentido de manutenção e aperfeiçoamento do Sistema “S”, ocupando-se da criação de conselhos deliberativos compostos por representantes dos empresários, dos trabalhadores e do Estado, um da Deputada Maninha e outro dos Deputados Meneghelli e Paulo Rocha.

Paralelamente, o Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, através de Portaria nº 243, de 25.03.04, criou o Comitê de Qualificação para o Emprego, com atribuição inclusive para convergência e compatibilização das ações dos serviços de aprendizagem do Sistema “S”.

Tal fato demonstra a preocupação com o aperfeiçoamento do sistema, que a nosso ver cumpre uma função essencial à cultura e à vida social, no oferecimento de opções importantes à população, mormente à juventude, como se vê com a importante e significativa atuação do SESC em São Paulo, com relação à cultura, lazer e educação, alvo merecido de destaque e aprovação.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. Os serviços sociais autônomos: história do Sistema “S”. *Revista Fórum Trabalhista – RFT*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 131-137, jul./ago. 2012.