



Escola Nacional de Administração Pública

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS:
Bases para uma governança democrática**

OSIRIS VARGAS PELLANDA

**BRASÍLIA/DF
2026**

OSIRIS VARGAS PELLANDA

**SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS:
Bases para uma governança democrática**

Trabalho de conclusão apresentado perante banca examinadora do curso de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública como pré-requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Amorim Machado

**BRASÍLIA/DF
2026**

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

P381s Pellanda, Osiris Vargas.

Serviços sociais autônomos: bases para uma governança democrática / Osiris Vargas Pellanda. -- Brasília: Enap, 2026.
188 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2026.

Orientação: Prof. Dr. Raphael Amorim Machado

1. Governança Pública. 2. Reforma administrativa. 3. Orçamento público. 4. Terceiro setor. 5. Cidadania. 6. Democracia.
I. Machado, Raphael Amorim, orient. II. Título.

CDD 351

Bibliotecária: Jurema da Silva – CRB1/2569



Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

Aluno: Osiris Vargas Pellanda

Ano de Ingresso: 2023

Título da Dissertação: Serviço Social Autônomos: Bases para uma governança democrática.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Amorim Machado

Avaliadores: Prof. Dr. Lucas Moura Vieira
Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza

Avaliação:

- [☒] Aprovado
[☐] Aprovado com ressalvas
[☐] Reprovado

Brasília, 22 de junho de 2026

Assinado por:

Lucas Moura Vieira

237799C70A6A420...

Avaliador

DocuSigned by:

Clóvis Henrique Leite de Souza

CETC2FDFBED74B5...

Avaliador

DocuSigned by:

Raphael Amorim Machado

40866A2177BD441...

Orientador

ENAP

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BASIL

DESENVOLVIMENTO E RECONSTRUÇÃO

Dedico este estudo ao meu irmão Alexsandro, cuja memória, em meio à dor de sua partida, me inspirou a buscar na pesquisa e no aperfeiçoamento profissional forças para continuar e dar propósito à minha caminhada nesta vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente aos professores Raphael Machado e Clóvis Souza, pelas valiosas contribuições oferecidas ao longo de sua orientação. A contingência da troca de orientador durante o curso da pesquisa, embora tenha trazido desafios, também representou uma oportunidade de enriquecimento do trabalho com diferentes perspectivas e ensinamentos importantes.

Agradecimentos especiais também ao professor Ciro Campos Christo Fernandes, pela perspicácia no olhar sobre o projeto durante as aulas de métodos qualitativos, de inestimável valor na definição da metodologia adotada, bem como às professoras Rosana de Freitas Boullosa e Rebecca Neaera Abers pelas decisivas instruções durante a banca de qualificação, que me permitiram refinar o curso da pesquisa e torná-la mais relevante para a comunidade acadêmica.

Agradeço ainda a minha esposa Tatiana Malta Vieira, pelo imensurável apoio ao longo de toda esta jornada. Sua trajetória e sua presença constante me inspiraram e me encorajaram a persistir firme em meu propósito de construir conhecimento de qualidade e de valor não apenas para mim, mas para os outros.

Agradeço os meus filhos, Rafael e Gabriela, por toda a paciência que tiveram comigo durante o tempo de pesquisa que inevitavelmente nos privou de momentos compartilhados. Espero que minha satisfação com o trabalho concluído os estimule a trilhar seus próprios caminhos de crescimento pessoal.

Por fim, devo ainda agradecer à AGU e colegas da AGU que me proporcionaram condições para o desenvolvimento deste estudo, em particular a Socorro Janaína Maximiano Leonardo, que esteve à frente da Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura entre jan-2023 e mar-2024, e Kizzy Collares Antunes, que assumiu o posto em maio-2024, períodos em que cumprí créditos, desenvolvi o projeto e finalizei a dissertação, em meio à rotina do serviço e um breve período de licença.

A cada um de vocês, muito obrigado!

RESUMO

A governança do Sistema S é marcada, desde sua origem, pela tutela estatal sobre o sindicalismo, com restrições à organização sindical de trabalhadores e muito poder a sindicatos patronais. Está cristalizada num modelo institucional hierarquizado sob o pálio de confederações patronais que controlam orçamentos públicos com arrecadação anual superior a R\$30 bilhões. O presente trabalho pretende responder por que o sistema permanece resistente a arranjos institucionais participativos, enquanto outros modelos de governança mais permeáveis surgiam ao longo da redemocratização. O trabalho argumenta que o Sistema S constitui um modelo de corporativismo adaptado, cuja estabilidade deriva de fatores históricos e políticos que reforçaram sua autonomia organizacional, seu controle sobre recursos públicos relevantes e sua baixa permeabilidade a mecanismos democráticos de participação. Ao longo da análise, sugere-se que o sistema reproduz padrões ligados à “cidadania regulada”, nos quais o acesso a direitos sociais e políticas públicas foi historicamente mediado por ocupações e estruturas corporativas, contribuindo para a marginalização dos trabalhadores na governança dessas instituições, enfraquecimento de seus direitos políticos e fortalecimento do ativismo institucional empresarial. Como instrumento de longa persistência histórica, o sistema cria estabilidade e dependência de trajetória, moldando como as políticas de formação profissional e assistência social são implementadas no Brasil, e retirando a centralidade do trabalhador nesse processo. Nessa trajetória, propõe-se uma ressignificação do corporativismo do Sistema S que, por meio da diversificação do ativismo institucional, permita abrir sua governança a movimentos marginalizados da sociedade civil, o que, em última análise pode transformar o sistema em uma arena institucional com o potencial de reconfigurar o próprio terceiro setor no Brasil, abrindo caminho para novas formas orgânicas de ação política e uma gradual superação do paradigma gerencial.

Palavras-chaves: governança; políticas públicas; instituições participativas; serviços sociais autônomos.

ABSTRACT

The governance of “Sistema S” (a Brazilian system of private, non-profit social service and vocational training institutions) has been marked, since its origin, by state tutelage over trade unionism, with restrictions on workers’ union organization and considerable power given to employers’ associations. It is crystallized in a hierarchical institutional model under the overseeing of employers’ confederations that control public budgets with annual revenues exceeding R\$30 billion. This work aims to answer why the system remains resistant to participatory institutional arrangements, while other more permeable governance models emerged during the re-democratization process. The work argues that the “Sistema S” consists in an adapted model of corporatism, whose stability derives from historical and political factors that reinforced its organizational autonomy, its control over significant public resources, and its low responsiveness to democratic mechanisms of participation. Throughout the analysis, it is suggested that the system reproduces patterns associated with “regulated citizenship”, in which access to social rights and public policies has historically been mediated by corporatist structures and occupations, contributing to the marginalization of workers in the governance of these institutions, the weakening of their political rights, and the strengthening of corporate institutional activism. As an instrument of long historical persistence, the system creates stability and path dependence, shaping how vocational training and social assistance policies are implemented in Brazil, and removing the centrality of the worker in this process. Amidst this path, a re-signification of the corporatism of “Sistema S” is proposed, which, through the diversification of institutional activism, allows its governance to be opened to marginalized movements of civil society. This, ultimately, can transform the system into an institutional arena with the potential to reconfigure the third sector itself in Brazil, paving the way for new organic forms of political action and a gradual overcoming of the managerial paradigm.

Keywords: governance; policy; participatory institutions; autonomous social services (Brazil).

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro cronológico dos SSA do Sistema S	36
Tabela 2 - Mediações do ativismo no Sistema S	122
Tabela 3 - Resignificações do corporativismo do Sistema S	141
Tabela 4 - Evolução de indicadores de ocupação da população economicamente ativa (PEA) no Brasil entre 1940 e 2010 (variação média anual por período)	153

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Composição do Conselho Nacional do SENAI	39
Figura 2 - Composição dos Conselhos Regionais do SENAI	39
Figura 3 - Composição do Conselho Nacional do SESI.....	40
Figura 4 - Composição dos Conselhos Regionais do SESI.....	40
Figura 5 - Composição do Conselho Nacional do SENAC.....	41
Figura 6 - Composição dos Conselhos Regionais do SENAC	41
Figura 7 - Composição do Conselho Nacional do SESC	42
Figura 8 - Composição dos Conselhos Regionais do SESC.....	42
Figura 9 - Composição dos Conselhos Nacionais do SEST e do SENAT	43
Figura 10 - Composição do Conselho Deliberativo do SENAR	45
Figura 11 - Dependência de trajetória do Sistema S	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI – Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Apex-Brasil – Agência de Promoção de Exportações do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAP – Caixas de Aposentadoria e Pensão

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNAP – Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional

CNC – Confederação Nacional do Comércio

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNT – Confederação Nacional do Transporte

CNTC – Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio

CNTTT – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres

Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

ESG – *environmental, social and governance [agenda]*

Fecomercio – Federação Estadual do Comércio (denominação varia conforme o Estado ou DF)

FNAP – Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional

Funrural – Fundo de Assistência Rural

IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensão

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITL – Instituto de Transporte e Logística

NPG – *New Public Governance* ou Nova Governança Pública

NPM – *New Public Management* ou Nova Gestão Pública

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OSC – organização da sociedade civil

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PESTEL – *political, economic, social, technological, environmental and legal framework*

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PNAP – Plano Nacional de Aprendizagem Profissional

Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PSG – Programa Senac de Gratuidade

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SESC – Serviço Social do Comércio

SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SESI – Serviço Social da Indústria

SEST – Serviço Social do Transporte

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SSA – serviço social autônomo

SWOT – *strengths, weaknesses, opportunities and threats framework*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 TEORIAS DE GOVERNANÇA E SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS	23
1.1 Governança pública e privada	24
1.2 Administração burocrática, Nova Gestão Pública e o lugar do Sistema S.....	29
1.3 Características da governança dos serviços sociais autônomos	34
<i>1.3.1 Paraestatalidade e orçamentos públicos</i>	<i>34</i>
<i>1.3.2 Estrutura organizacional do Sistema S.....</i>	<i>37</i>
1.4 Contexto histórico: industrialização e cidadania regulada.	46
1.5 Reforma administrativa e a emergência do terceiro setor.....	53
2 A INSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA S	59
2.1 Mudança estrutural e mudança institucional: pós-estruturalismo e neoinstitucionalismo	62
2.2 Agência e estrutura no Sistema S: resistência e resiliência institucional	67
<i>2.2.1 Barreiras nos discursos e práticas.....</i>	<i>69</i>
<i>2.2.2 Barreiras nos padrões históricos: o ativismo institucional empresarial.</i>	<i>80</i>
<i>2.2.3 Reflexos nos arranjos institucionais: resiliência da governança e dependência de trajetória</i>	<i>92</i>
3 BASES PARA A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO SISTEMA S	99
3.1 Neoweberianismo e a retomada do debate sobre democracia	101
3.2 Da representação à participação: mensurando a democracia nas instituições	103
3.3. Participação social e requalificação do terceiro setor	108
<i>3.3.1 A baixa representatividade do terceiro setor enquanto recorte da sociedade civil.</i>	<i>110</i>
<i>3.3.2 O isolamento dos movimentos sociais do terceiro setor.</i>	<i>111</i>
3.4. A matriz corporativista do ativismo institucional do Sistema S.	114
<i>3.4.1 Cidadania regulada e neoliberalismo: a resiliência institucional frente às políticas de</i> <i>inclusão.....</i>	<i>115</i>
3.5 Da cidadania regulada à cidadania progressiva: plenos direitos e ativismo institucional	124
<i>3.5.1 A correlação entre cidadania progressiva e o vetor do ativismo institucional.....</i>	<i>126</i>
3.6 Serviços sociais autônomos como via de afirmação da esfera pública no terceiro setor ...	131
<i>3.6.1 Afirmação da cidadania no reconhecimento da diferença: Sistema S como arena política ..</i>	<i>136</i>
<i>3.6.2 Possibilidades de requalificação da governança democrática nas interfaces entre Estado e</i> <i>terceiro setor.....</i>	<i>143</i>
3.7 Sistema S como vetor de democracia e desenvolvimento: agendas de pesquisa	148
<i>3.7.1 O papel do Sistema S no investimento em capital humano para a inovação</i>	<i>153</i>
<i>3.7.2 O modelo de governança como chave para reorientação da missão do sistema.....</i>	<i>156</i>
CONCLUSÕES.....	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	171

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS	181
APÊNDICE A – Termo de consentimento	185
APÊNDICE B – Roteiro para entrevistas	187

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de acentuadas desigualdades que se refletem nas instituições, seja no setor público ou no privado. Desconstruir e reorganizar essas instituições, com os riscos inerentes a estes processos, é um dos maiores desafios para superar estas desigualdades. Reconhecer falhas e riscos nas instituições é o primeiro passo na busca por inovação institucional e por modelos de representação mais democráticos, que melhor dialoguem com os grupos sociais que dependem de um Estado democrático para afirmação de seus direitos e potencialidades na sociedade em que vivemos.

O presente estudo pretende abordar a transferência de processos decisórios do Estado para a sociedade, investigando de modo particular como tais processos se realizam no âmbito dos serviços sociais autônomos do Sistema S, e o quanto o desenho institucional dessas organizações permite uma governança democrática dos recursos públicos a elas destinados. Esta transferência de processos decisórios, aliada a uma concepção de gestão pública que aproxima princípios de governança pública e privada, é um aspecto das teorias de governança que permanece enfatizado no campo das políticas públicas e dos serviços públicos na atualidade.

Não raramente, essa perspectiva de governança apoia-se em concepções tecnocráticas de poder que desqualificam processos decisórios descentralizados e participativos. Se não apenas o Estado, mas os mercados e outras instituições não estatais são também organizadas hierarquicamente, vemos que a administração gerencial nas organizações públicas estatais ou paraestatais, embora em menor intensidade do que as administrações burocráticas, preservam determinadas hierarquias baseadas na divisão de trabalho especializada, permitindo a existência de nichos de poder imunes ou infensos a arranjos institucionais mais participativos. As instâncias decisórias dessas organizações permanecem como um espaço onde decisões devem ser vistas como estritamente técnicas e sem conteúdo político ou social, num contexto de dicotomia entre o fluxo técnico e o fluxo político de avaliação dos problemas coletivos. A eficácia das instituições apresenta-se frequentemente como mera aferição de eficiência, sem uma avaliação crítica das disputas em torno das finalidades públicas que parametrizam seu funcionamento. O debate sobre efetividade das instituições em o seu aspecto emancipatório político, então, passa ao largo da temática da governança.

No início do século XX, Max Weber (2004, p. 222) já argumentava que, à medida que a sociedade se torna mais burocrática, os indivíduos ficam cada vez mais presos a estruturas inflexíveis formadas por sistemas de regras e procedimentos racionalizados, projetadas para serem eficientes e previsíveis, mas que podem se tornar opressivas e limitar a criatividade, a espontaneidade e os valores humanos, constituindo uma espécie de “gaiola de ferro” em que as pessoas perdem a capacidade de agir livremente ou de expressar suas subjetividades fora dos limites impostos por essas estruturas burocráticas. Weber enfatizava a dificuldade de superação da racionalidade burocrática e sua resiliência em diferentes modelos políticos e administrativos.

As primeiras leis de criação dos serviços sociais autônomos de base sindical surgem no final da Era Vargas, sob a hegemonia da racionalidade burocrática, e marcam a forte tutela do Estado sobre o sindicalismo, com restrição das iniciativas de organização sindical de base popular e muito poder às confederações sindicais patronais, por meio de um sistema que combinou fortes incentivos estatais e uma estrutura organizada de controle sobre a formação da classe trabalhadora. O Sistema S se apresenta, assim, como dispositivo concebido no Estado Novo para disciplina e tutela das categorias profissionais nele representadas.

Esta característica manteve-se nas décadas que se seguiram, mesmo com o início da Nova República, em meio à ascensão global do neoliberalismo, mas também, e especialmente, como resultado de décadas de sedimentação de uma cultura da aquisição de direitos atrelada estritamente à especialização profissional e ao trabalho formal. A criação de novas organizações do sistema voltadas para a tutela dos trabalhadores rurais e do setor de transportes representou a solidificação desta cultura, em meio a um processo de reabertura do regime no qual as tensões políticas acomodaram-se no leito social-democrata da Constituição de 1988, que procurou conciliar direitos sociais e liberdades políticas por meio da renúncia a um campo maior de conflito.

Embora diversos instrumentos de políticas públicas e arranjos institucionais com ênfase na participação social tenham florescido desde então, a redemocratização do país não se mostrou capaz de impulsionar uma “*revolução democrática*” nas instituições (Fernandes, 2005). No interior dos espaços de governança estatais e do próprio terceiro setor, diversos ensaios de inovação institucional decorrentes de novas teorias pós-weberianas da administração pública têm surgido, mas o Sistema S permanece cristalizado em um modelo institucional que, por suas raízes históricas, parece limitar as possibilidades de interações entre sociedade e

Estado, repercutindo na percepção da eficácia de sua governança e da efetividade de suas instituições.

As estruturas de controle e supervisão ministerial sobre as atividades do Sistema S não parecem ter grande influência sobre suas organizações, que detêm alta autonomia em relação ao poder do Estado, já que este não participa da elaboração ou fiscalização de seus orçamentos públicos, limitando-se a um papel homologatório de baixa intensidade. A falta de um acúmulo crítico do pensamento social nacional sobre a impermeabilidade e a resiliência dessas instituições faz despertar o interesse pelas causas deste fenômeno, especialmente sob a perspectiva das teorias da governança.

Nos campos da ciência política e da gestão pública, desenvolve-se um relevante debate em torno da necessidade de tornar a governança das organizações mais horizontal e menos hierarquizada. Nesta perspectiva, apresentaremos estudos que apontam uma trajetória histórica das governanças públicas de modelos mais burocráticos centrados no papel regulador, planejador ou mesmo interventor do Estado – tendencialmente mais hierarquizados – para modelos mais referenciados no papel coordenador e autorregulador da sociedade – tendencialmente mais horizontais.

O surgimento de teorias de abordagem gerencial da administração pública, orientadas para o cidadão ou para o controle de resultados, permitiram a consolidação de uma nova esfera pública não-estatal em resposta às administrações burocráticas, um espaço formado por atores privados organizados em redes e orientados para a solução de problemas públicos. Como não era possível simplesmente transportar toda a lógica da governança privada empresarial para a totalidade do setor público, estas novas relações provocaram uma profusão das organizações do terceiro setor e uma gradual mudança nas formas de interação entre sociedade e Estado. O fortalecimento das instituições do terceiro setor como espaços de governança pública e interação socioestatal é tido hoje como uma forma de pavimentar a participação da sociedade civil nas políticas públicas, mas esta ideia ganhou força a partir da perspectiva gerencial de uma esfera pública não inteiramente sujeita a dispositivos e controles de governança pública.

Organizações do terceiro setor apresentam certo isomorfismo institucional por se organizarem sob a forma de instituições sem fins lucrativos, mas algumas peculiaridades despontam conforme o nível de reconhecimento de sua utilidade pública, o serviço público prestado e suas formas de relação com o Estado. Da forma como os serviços sociais autônomos do Sistema S se organizam e se estruturam na economia e no tecido social, apresentam-se como instituições capazes de induzir desenvolvimento com participação democrática em uma

sociedade que enfrenta sérias dificuldades de organização política e cívica. Para tanto, porém, é necessário compreender por que se mostram refratárias a arranjos institucionais participativos.

As leis, regulamentos, práticas administrativas e orçamentos das organizações de base sindical do Sistema S podem ser considerados dispositivos de instrumentação da ação pública que podem intensificar ou limitar as capacidades estatais na promoção de formação profissional e assistência social aos trabalhadores, a depender da forma como se identifiquem com os interesses e valores de determinados grupos sociais e de como se articulem com as políticas do Estado.

Desde sua criação, as legislações que regem as organizações de base sindical do Sistema S estabelecem uma estrutura de gestão altamente centralizada nas confederações dos sindicatos patronais dos setores da economia em que cada uma delas atua. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) administra o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); a Confederação Nacional do Comércio (CNC) administra o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social de Aprendizagem Comercial (SENAC); a Confederação Nacional do Transporte (CNT) administra o Serviço Social do Transporte (SEST) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) administra o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). O Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) completam o sistema que ao todo teve arrecadação superior a 30 bilhões de reais em 2023 (Ministério da Fazenda, 2023), consideradas apenas as receitas de natureza tributária repassadas pelo órgão de arrecadação federal, oriundas das contribuições sociais sobre as folhas de pagamentos das empresas, e que tem aumentado a cada ano.

O Sistema S, assim, faz parte do objeto da presente pesquisa enquanto recorte específico do terceiro setor a ser estudado em sua governança. Ao final da pesquisa, pretende-se responder se as organizações do Sistema S apresentam resistências a arranjos institucionais participativos, e quais seriam as razões destas resistências. O objetivo geral consiste em avaliar o papel destas organizações na emancipação dos trabalhadores aos quais suas ações institucionais são direcionadas, o que exige um olhar que supere a análise estrita da eficiência de processos ou mesmo da sua eficácia no alcance de metas institucionais, reconhecendo que estas métricas são diretamente afetadas pelo próprio modo como as estruturas de poder nestas organizações são ocupadas. Com este horizonte, pretende-se compreender qual é o lugar do trabalhador no modelo de governança adotado e apresentar uma contribuição para o

aperfeiçoamento desta governança com vistas a torná-la mais democrática, partindo-se do pressuposto de que é na governança democrática que se constrói uma base institucional mais sólida para o alcance de suas finalidades de assistência social e formação do trabalhador, e que instrumentos de participação social têm potencial para qualificar essa governança.

De modo específico, pretende-se investigar (i) a estrutura de poder e tomada de decisão das organizações de base sindical do Sistema S, identificando barreiras à participação dos trabalhadores; (ii) os fatores institucionais que promovem ou inibem a participação social nas organizações do Sistema S, focando em sua resiliência ao longo do tempo; (iii) as variações entre diferentes organizações do Sistema S em termos de inclusão de diversos atores sociais em seus processos decisórios, bem como as variações percebidas ao longo de sua trajetória histórica, procurando compreender as razões da persistência de seus arranjos institucionais e avaliando possíveis alternativas que proporcionem uma governança mais aberta e democrática.

Neste percurso investigativo, trabalharemos com a hipótese de que a resistência institucional, caracterizada por barreiras à participação social na governança, está relacionada ao próprio desenho institucional do Sistema S, o qual, devido à alta concentração de poder no empresariado e baixa permeabilidade a outros atores interessados, reforça estruturas sem diversidade que monopolizam e dominam os discursos institucionais e a aplicação de seus recursos. A partir de uma análise contrafactual das mudanças no cenário político desde a criação dos primeiros SSA na década de 1940 até a criação dos SSA mais recentes na década de 1990, pretende-se observar se a estabilidade dos arranjos institucionais do Sistema S foi afetada por estas mudanças no ambiente institucional do país, se estas mudanças contribuíram para a resiliência institucional do sistema, ou ainda, se não tiveram qualquer correlação, de modo a identificar os fatores mais relevantes para esta resiliência institucional.

Daquela primeira hipótese podemos derivar outra, segundo a qual a adoção de arranjos de governança mais democráticos nas organizações do Sistema S, com critérios de diversidade e a inclusão mais equilibrada de representantes das categorias profissionais nos processos decisórios, pode modificar a percepção de eficácia e efetividade organizacional, devido à própria qualificação dos processos decisórios na definição de valores e missões institucionais. Para verificação de tal hipótese, será necessário trabalhar com categorias teóricas como *cidadania regulada*, *causa contenciosa* e *ativismo institucional*, para demonstrar como os atores com relevância institucional são determinantes para forjar o discurso hegemônico que define valores, práticas e a governança da instituição como um todo. A partir de tais análises, pretende-se demonstrar que a sociabilidade disciplinada pela cidadania regulada desde a origem

do Sistema S passa aos poucos a ser disciplinada por novos discursos, práticas e dispositivos que suas organizações incorporam à sua institucionalidade por meio de seus ativistas.

Delimitados os objetivos e o tema do trabalho, espera-se ainda que os achados de pesquisa, ao se conectar de maneira mais ampla com a bibliografia utilizada, possam vir a ser eventualmente utilizados para outros recortes de objeto, ampliando o campo de pesquisa em futuros estudos sobre governança democrática para o terceiro setor de um modo geral, numa perspectiva de incremento de capacidades estatais por meio das interações entre sociedade e Estado.

Para o objeto postulado, a investigação exige uma abordagem qualitativa e de objetivo descritivo, para que se possa apresentar um diagnóstico da governança das organizações estudadas a partir dos dados empiricamente levantados com base nos referenciais utilizados e suas categorizações, mediante um processo de reconstrução histórica e documental.

Em termos de arcabouço teórico, a abordagem da pesquisa será de índole construtivista, calcada em teoria crítica, devido à tentativa de identificar discursos e ideias que circulam nas instituições, sua influência estrutural sobre os diversos atores, reconhecer contradições e formular conclusões com vistas à emancipação do trabalhador no contexto de sua formação profissional. O institucionalismo construtivista aborda o objeto de estudo a partir do pressuposto de que as ideias e discursos influenciam as mudanças institucionais. Colin Hay (2002, p. 65-68) destaca que as ideias e os discursos não são apenas reflexos das condições materiais, mas podem desempenhar um papel causal e constitutivo nas instituições, moldando a forma como são percebidas e interpretadas, e, em última análise, influenciando as decisões e ações dos atores políticos. Ao se tornarem codificadas em normas e práticas institucionais, as ideias funcionam como filtros cognitivos que moldam a percepção dos atores sobre o que é viável, legítimo e desejável. Esses filtros influenciam como os atores interpretam as condições materiais e tomam decisões estratégicas, especialmente em momentos de estabilidade institucional. Porém, a institucionalização desses filtros não possui influência causal independente e determinística sobre os fenômenos sociais; ideias e narrativas também emergem como ferramentas para contestação e reinterpretação das instituições existentes durante momentos de crise ou incerteza (idem, p. 72), exercendo influência causal principalmente quando representam uma mudança do paradigma hegemônico.

Neste sentido, pretende-se abordar o problema a partir de uma perspectiva *neoinstitucionalista*, que reconheça tanto a correlação das instituições do Sistema S com sua trajetória histórica (*path dependence*) como o aspecto cultural das instituições e o caráter

autorreferenciado das dinâmicas entre estrutura e agência. Tomando o pressuposto neoinstitucionalista da relativa autonomia estatal (Skocpol, 1985) como mediador da democracia, compreenderemos como tal perspectiva pode dialogar com a ideia gramsciana da autonomia relativa das superestruturas na totalidade social, o papel da subjetividade humana na práxis e na política, em oposição às interpretações economicistas do marxismo ortodoxo (Coutinho, 1979, p. 35).

Parte da pesquisa é documental, pois envolve o estudo da legislação de regência dos serviços sociais autônomos no contexto constitucional desde sua criação, para se chegar a um diagnóstico de como sua governança está estruturada e à proposição de arranjos institucionais alternativos. Referências bibliográficas específicas sobre as características jurídicas e administrativas próprias dos serviços sociais autônomos de base sindical serão consideradas apenas para melhor contextualizar o problema investigado no primeiro capítulo, tendo relevância reduzida para o tratamento teórico dos dados empíricos a serem coletados na pesquisa. Já no primeiro capítulo, mas especialmente a partir do segundo, o referencial teórico se concentrará no campo da gestão pública e governança, com ênfase nos estudos de democracia e participação social. Ainda na seara documental, a pesquisa também contará com documentos internos relativos ao planejamento estratégico do SESC, SENAC, SEST e SENAT, referenciados após a bibliografia.

Para além da pesquisa documental e bibliográfica, este trabalho conta também com pesquisa empírica para investigar alguns dados importantes para o objeto pesquisado, como a percepção dos atores da burocracia das organizações sobre as formas de participação em processos decisórios, a variedade de cursos oferecidos e o processo de formação dos portfólios de cursos, as demandas das categorias profissionais, os valores da instituição, as relações hierárquicas e as relações colaborativas construídas dentro das organizações.

Quanto às técnicas de pesquisa, envolveram etapas de categorização e análise da legislação em vigor sobre o tema, projetos de lei que introduzem novas regras de governança e prestação de contas, bem como documentos internos das organizações relacionados ao seu planejamento estratégico, além das próprias referências bibliográficas. Para a parte empírica da pesquisa, a técnica utilizada será de entrevistas, realizadas conforme o roteiro semiestruturado esboçado no Apêndice B, e também categorizadas com o auxílio de *software* de pesquisa específico, com o objetivo de coletar as informações qualitativas e aprofundadas sobre os dados empíricos buscados.

Considerando as técnicas pretendidas, os objetivos exploratórios e descritivos e a abordagem essencialmente qualitativa do fenômeno a ser estudado, o estudo de caso revela-se a estratégia mais adequada para assegurar maior profundidade e credibilidade à pesquisa. Como as organizações do Sistema S possuem diversas características em comum, mas também algumas diferenças no processo histórico de constituição, a ideia é utilizar-me de casos múltiplos e focar em seus aspectos típicos, para dar maior consistência às generalizações, sem perder de vista eventuais contrastes que apontem características próprias de formação e institucionalização.

Considerando que o desenho de pesquisa foca nos arranjos de governança que privilegiam o controle institucional pelo patronato, o objeto da pesquisa está delimitado particularmente nos serviços sociais autônomos com origem no sistema sindical brasileiro (SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEST, SENAT e SENAR). Embora sejam parte do Sistema S, ficam excluídos da análise o SESCOOP e o SEBRAE, entre outros serviços sociais autônomos.

Para a pesquisa empírica, as entrevistas foram realizadas no recorte específico dos serviços de aprendizagem do comércio (SENAC) e dos transportes (SENAT), que pela amplitude das categorias profissionais envolvidas ofereciam maior potencial de diversidade nos achados. A opção por serviços de aprendizagem se deu porque nestes o público beneficiário é restrito às próprias categorias profissionais, não se estendendo a ações de assistência social de público indiferenciado. Ainda assim, alguns documentos do SESC também entram na análise documental, para reforçar a percepção de unidade na administração dos braços de aprendizagem e de serviço social dos subsistemas do sistema. Outro critério diz respeito ao momento histórico de criação, uma delas na origem no Sistema S na década de 1940 e a outra na década de 1990, no período da redemocratização, com o objetivo de proporcionar achados relacionados à rigidez institucional do sistema.

O foco analítico está nos órgãos deliberativos – o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais de cada uma das organizações escolhidas, suas fórmulas de composição, suas formas de indicação e suas relações com o restante da burocracia e atores externos.

Com relação aos entrevistados, procurou-se coletar, por meio de entrevistas semiestruturadas, as percepções tanto de representantes de entidades de classe dos trabalhadores como de pessoas que atuem na burocracia interna das organizações investigadas empiricamente (SENAC e SENAT), especialmente membros de Conselhos Regionais (órgãos deliberativos) e diretores ou gerentes de Departamentos Regionais (órgãos executivos) de ambas as organizações em diferentes unidades da federação, sendo algumas entrevistas

presenciais e outras remotas. Apesar da intenção inicial de ouvir membros do empresariado nos Departamentos Nacionais e Conselhos Nacionais para se assegurar pluralidade de visões, saturação das entrevistas e validade interna dos achados, os diversos convites para tais entrevistas não foram respondidos, o que levou a pesquisa a se concentrar na análise documental dos planejamentos estratégicos das organizações para obtenção destas visões. Ao todo, 32 pessoas foram convidadas para a entrevista, sendo 10 representantes do empresariado, 10 representantes de trabalhadores, 6 representantes de governo e 6 representantes da burocracia das organizações. Apenas 2 trabalhadores e 4 burocratas concederam entrevista. Nenhum representante de governo ou do empresariado sequer respondeu ao convite.

Por fim, ressalta-se que a pesquisa dispensou submissão ou aprovação em comitê de ética, conforme o inciso VII do parágrafo único do art. 1º da Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde, tendo em vista tratar-se de pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de dinâmicas sociais que emergem espontaneamente na prática profissional, e cujos achados de pesquisa não revelarão dados que permitam identificar os participantes. Para assegurar a responsabilidade do pesquisador pelo sigilo dos dados pessoais, os entrevistados foram cientificados dos procedimentos da pesquisa por meio de termo de consentimento livre e esclarecido, conforme o Apêndice A, no qual foram informados os riscos envolvidos, os direitos dos participantes e as responsabilidades do pesquisador, nos termos da referida resolução.

1 TEORIAS DE GOVERNANÇA E SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Para entender como os SSA adquiriram a potência transformadora da realidade social que possuem na paisagem econômica e política brasileira, é necessário conhecer os modelos de governança que influenciaram sua trajetória histórica, o que exige um aprofundamento nos referenciais teóricos que se ocupam da questão da governança e estudam seus modelos ideais-típicos, bem como aqueles que se tenham debruçado sobre as intersecções entre teorias de governança e as teorias da democracia, explorando as categorias de responsabilidade (*accountability*), legitimidade, participação, eficácia, entre outros atributos usualmente associados ao ideal normativo de governança. Realizar esta conexão passa pelo debate sobre instituições, como elas estruturam a agência dos indivíduos, como são por estes influenciadas, e como dessas dinâmicas resultam modelos de sociabilidade e de governança.

Diversos autores podem ser utilizados como ponto de partida para o estudo da governança e suas categorias analíticas. Para alguns, governança é descrita como um conjunto de regras, processos e práticas que orientam e estabelecem as relações formais de poder de uma organização ou comunidade política, derivados não apenas da autoridade e do poder formal estabelecido, mas de um sistema de significados e valores compartilhados (Rosenau, 1992, p. 4). Para outros, a governança é vista sob um enfoque *normativo* ou *deontológico*, que busca identificar e enfatizar os atributos que caracterizam uma boa administração.

Fukuyama (2013, p. 350), ainda de forma mais descritiva e buscando afastar-se de concepções normativas baseadas em tipos ideais abstratos, define governança como a habilidade de um governo em elaborar e fazer cumprir regras e entregar serviços, independentemente de seu caráter mais ou menos democrático. Partindo de uma abordagem baseada na racionalidade e legalidade dos processos, o autor apresenta métrica dualista para a governança pública do poder executivo baseada em uma combinação de *capacidade* e *autonomia* estatal, onde o aumento das capacidades estatais para entrega dos serviços públicos de forma eficiente e sem desvios de legalidade permite a maior descentralização de poder e ampliação da autonomia das organizações estatais. Porém, sem analisar a normatividade do que se entende por eficiência na entrega ou dos serviços cuja entrega caiba ao Estado, a ideia de capacidade estatal perde importante parâmetro de aferição, esvaziando de sentido as métricas para descentralização e autonomia das organizações, estatais ou paraestatais.

Teorias normativas de governança pública em geral dividem-se entre modelos mais respaldados na centralidade do Estado e modelos mais voltados para a coordenação entre os atores estatais e os da sociedade. Rhodes (1997, p. 15), por exemplo, busca enfatizar a ausência de governo em seu conceito de governança, baseado especialmente em redes autorreguladas e menos hierarquizadas e voltado para a compreensão da mudança institucional no paradigma de governo centralizador, apesar de não refutar a coexistência de esferas de fragmentação e centralização estatal. Na mesma linha, Jon Pierre (2000, p. 5) atribui a origem de uma perspectiva mais descentralizada de governança ao fracasso do Estado como provedor de bem-estar social, em virtude das alegadas “ineficiências do setor público em comparação com o setor privado”.

Ao introduzir as ideias de descentralização e horizontalização das relações de poder como parâmetros normativos da ação estatal, amplia-se o debate em torno da necessidade de democracia na governança, particularmente no que diz respeito à necessidade da busca por modelos mais participativos do que puramente representativos. Afinal, a capacidade estatal passa a ser função não apenas da incidência direta dos serviços do Estado na sociedade, mas do quanto a ação estatal é reflexo da soberania popular.

Teorias e tipos ideais de governança surgem, assim, a partir de enfoques baseados na dicotomia entre o público e o privado e no papel do Estado diante da esfera pública, seus problemas e suas instituições, entendida a esfera pública como a estrutura comunicacional enraizada no mundo através da sociedade civil, formada no agir comunicativo e orientada como espaço social de comunicação e entendimento (Habermas, 1997, p. 92). Portanto, para compreender como a governança se estrutura nas organizações aqui estudadas, é pressuposto conhecer as diferenças entre governança pública e privada, bem como os tipos ideais associados, como demonstraremos a seguir.

1.1 Governança pública e privada

A governança assume diferentes feições conforme o enfoque normativo dado à gestão de bens públicos ou privados, bem como à amplitude da esfera pública na sociedade civil e nas instituições não estatais.

Há diferenças importantes de governança no setor público e no setor privado. Enquanto a governança no setor privado, também chamada de governança corporativa, se concentra principalmente em maximizar o lucro e atender aos interesses dos acionistas

(*shareholders*), a governança no setor público tem como objetivo atender ao interesse público e garantir a prestação de serviços de qualidade para a sociedade.

No setor privado, a governança é geralmente liderada por um conselho de administração formado ou escolhido pelos proprietários do capital, que é responsável por tomar decisões estratégicas e supervisionar a gestão da empresa. Já no setor público, a governança é liderada por autoridades eleitas ou nomeadas, que são responsáveis por tomar decisões em nome da sociedade e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz.

Outra diferença importante é que a governança no setor público requer mais transparência e responsabilidade do que no setor privado. Isso ocorre porque as instituições públicas são obrigadas a prestar contas à sociedade como um todo e a seguir procedimentos rigorosos para implementação de políticas públicas e contratação com o setor privado, em virtude dos potenciais conflitos de interesses entre ambos (Ostrom, 2008, p. 112-114). Além disso, a governança no setor público é regulamentada por leis e regulamentos públicos, que baseiam sua responsividade e responsabilidade na transparência e na fragmentação do poder em sistemas de controles recíprocos (Ostrom, 2008, p. 98-99), diferentemente da governança privada, que é usualmente orientada pela liberdade contratual e eventualmente sujeita a controles públicos. Assim, a governança privada também presta contas, porém a um espectro mais limitado de interessados, pois suas relações com terceiros são usualmente sujeitas a um regime jurídico de maior liberdade contratual. Nesse contexto, ganha relevância o conceito de *accountability*, que tem a ver com prestação de contas entre instituições e ampliação das capacidades fiscalizatórias interinstitucionais, como forma de legitimação mútua e coesão social.

No contexto de evolução da governança para modelos mais gerenciais e horizontais, desenvolveu-se no setor privado a ideia de uma governança em redes, que conte com a participação dos demais atores que possuam interesses na organização (*stakeholders*) e em seus impactos sociais, e não apenas aos acionistas (*shareholders*) e seus executivos (Freeman, 1984, p. 140-144). O movimento ESG (*environmental, social and governance*) surge nessa mudança de paradigma, procurando agregar valor à governança privada por meio de ações de responsabilidade ambiental e impacto social (Khan et al., 2016). No entanto, o foco na eficiência e no lucro permanecem centrais em qualquer governança empresarial, de modo que o movimento só faz sentido se contribui para agregar valor de mercado à empresa que adere a este modelo de governança e aos seus produtos e serviços.

De forma complementar a esse movimento do setor privado, as ideias e os discursos acerca da importância da governança em redes deram impulso a uma maior visibilidade e presença ao terceiro setor na governança privada. Ana Valeska Amaral (2003, p. 36) aponta que este movimento tem proporcionado, desde a crise do Estado provedor e o advento do neoliberalismo na década de 1980, uma modificação nas relações entre o setor privado e o setor público, com a expansão da atuação de organizações privadas sem fins lucrativos em parcerias com o setor público na busca por modos alternativos de implementação de políticas sociais. O discurso legitimador dessa expansão era o da desvinculação entre os conceitos de “esfera pública” e “ordem estatal”, fazendo despontar o conceito de “esfera pública não estatal” (Amaral, 2003, p. 41). Segundo a autora, trata-se de um movimento que se manifesta dentro das contradições do neoliberalismo, fruto de discursos que buscam compatibilidade entre interesses do mercado e da esfera estatal, mas ao mesmo tempo reforçam a importância da mobilização da sociedade civil como uma esfera pública autônoma e independente tanto do mercado como do Estado.

A ausência de fins lucrativos de tais organizações impõe a ampliação do escopo da governança para o maior número possível de atores interessados, como doadores, voluntários, empregados e comunidade, para além dos próprios dirigentes. Ganha força, portanto, a ideia de que a arquitetura do poder seja compartilhada e exercida em redes, buscando equilibrar legitimidade e responsabilidade. Com isso, a governança privada cada vez mais se movimenta também no sentido de incorporar o cidadão aos seus processos decisórios, buscando ocupar espaços típicos da ação estatal e da governança pública (Salamon, 1994; Fung, 2003).

O movimento da governança privada em direção a uma esfera pública da sociedade pode levar a uma percepção de que as distinções entre as governanças pública e privada tendem a diluir-se no debate público sobre o incremento da responsabilidade social e da diversidade nos processos decisórios e nas relações de poder das corporações. Porém, há distinções marcantes que não se relacionam diretamente com o caráter público dos processos discursivos que aparecem nestas interações, mas com os interesses primários a que cada governança se destina e que nem sempre aparecem no discurso institucional ou, quando aparecem, encontram-se já sedimentados e legitimados para além das instituições. Numa sociedade capitalista, em que os interesses da classe burguesa estão mais fortemente representados e estruturados nas instituições estatais, a tendência a esta homogeneização parece assumir posição hegemônica, pois os interesses da classe dominante mimetizam-se nas ações estatais e incorporam-se à esfera pública como senso comum e interesse público. Como resultado, formas e instrumentos típicos

do setor privado são transportados por *isomorfismo* (DiMaggio; Powell, 1983) ao setor público, particularmente em aspectos relacionados à eficiência, ganhos de escala, criação de mercados, destruição criativa, redução de controles burocráticos etc.

Mesmo assim, há categorias específicas que emergem quando se fala em governança pública. Transparência certamente é uma delas, pois está diretamente relacionada ao exercício adequado de controles públicos pela sociedade sobre os processos de tomada de decisão governamental e a capacidade de prestação de contas do Estado. Por mais que a métrica da ação estatal e relações entre meios e fins públicos esteja sujeita à lógica dos discursos privatistas que circulam nas instituições, é certo que a governança pública está mais sujeita a requisitos de transparência do que a governança privada, já que esta não opera necessariamente na *esfera pública*. Diferentemente do setor privado, a relação do setor público com a transparência é usualmente vista como de sujeição, e não de liberalidade em relações mediadas pelo cálculo entre valor agregado e retorno de investimentos.

Outra característica típica da governança pública é a capacidade de elaborar e fazer cumprir leis, o que lhe daria maior autonomia para cumprir suas funções e entregar seus serviços, independente do caráter mais ou menos democrático do governo; diferentemente da governança privada, mais sujeita a injunções heterônomas. A literatura identifica este atributo no monopólio legítimo da coerção (Weber, 2004a, p. 34), na força infraestrutural e organizacional do Estado (Mann, 1984), na autonomia estatal frente a grupos de interesse (Skocpol; Evans, 1985), e na capacidade de moldar comportamentos sociais por meio de regras obrigatórias (North, 1990). A maior expressão da autonomia estatal talvez seja a sua capacidade de financiar-se por meio de tributos, isto é, recursos arrecadados compulsoriamente junto à sociedade exclusivamente com base em uma obrigação estabelecida em lei, e não como decorrência de uma obrigação convencional, sancionatória ou indenizatória (Ataliba, 2003, p. 35). Tal distinção certamente não elimina a heteronomia estatal à influência das instituições não estatais, principalmente no modo de produção capitalista em que o direito e o Estado constituem formas sociais ajustadas às determinações da forma mercantil e da forma-valor. Tanto a forma política como a forma jurídica são construtos sociais resultantes das dinâmicas concretas das relações entre classes e grupos sociais, que sustentam o axioma liberal de separação das formas política e jurídica em relação à forma mercantil como condição para a reprodução capitalista e afirmação das dominações de classe (Mascaro, 2013, p. 22-26/161).

No entanto, sem refutar que a autonomia do Estado só existe na medida em que esteja “fincada na dependência estrutural e existencial de determinado tipo de reprodução social”

(Mascaro, 2013, p. 35/115), é nesta relativa autonomia da governança pública, refletindo tais contradições sociais, que se manifesta a capacidade estatal de suplantar representações típicas do setor privado, como a tríade clássica da eficiência, eficácia e efetividade, para organizar-se e estruturar-se segundo princípios e interesses de ordem pública, com alcance ao maior número possível de interessados, que integram a categoria cidadão e não se movem exclusivamente pela finalidade de lucro, nem necessariamente são limitados por tal finalidade, como a categoria *stakeholder*. As limitações da categoria cidadão são mais estruturais e relacionadas com as contradições do próprio modo de produção da sociedade e suas formas de reprodução social.

Por isso, não se pode deixar de observar as características próprias de cada governança. Entender suas diferenças permite avaliar a pertinência de transportar elementos de governança privada para a governança pública e vice-versa conforme o contexto da atividade e os objetivos de gestão. Diferentes arranjos institucionais implicam a capacidade da governança pública de atuar sobre as contradições das relações concretas do modo de produção de maneira mais coordenada, fazendo emergir possibilidades de mudança institucional que dificilmente ocorreriam no cerne de organizações privadas. Entre estas dinâmicas de atuação está a maior capacidade de estruturar-se em uma governança multinível. Lascoumes e Le Galès (2012) enfatizam que a finalidade de qualquer governança está no processo de coordenação de atores e de instituições, e o emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores torna cada vez mais complexa a produção das políticas, o que tem forçado a ampliação da atuação estatal para além do Estado enquanto organismo externo à sociedade. Abordagens burocráticas do Estado que não analisem suas interações e contextos estruturais já não dão conta das atuais relações intergovernamentais, tampouco das relações sociais numa sociedade globalizada. A governança multinível passa a ser, assim, a fronteira dos novos desafios da governança pública, tanto no plano endógeno estatal – no que tange às diferentes esferas locais, regionais, nacionais e supranacionais de governo – quanto exógeno – o que diz respeito às interfaces e interações socioestatais entre agentes governamentais e não-governamentais na formulação, aplicação e avaliação de políticas públicas. Bichir (2018) alerta para a existência de uma visão excessivamente prescritiva e negativa do Estado nos estudos sobre governança multinível que dificulta o enquadramento analítico das categorias a ela relacionadas, como interações horizontais, dinâmicas de centralização e descentralização, relações entre federalismo e políticas públicas etc., situação que reforça o desafio de ampliar o potencial de descrição empírica da governança em busca de maior democracia. Chegaremos a estas questões quando adentrarmos no capítulo 3 com a síntese neoweberiana das diferentes abordagens de

administração pública apresentadas neste primeiro capítulo e necessárias para compreender o lugar do Sistema S – e do próprio terceiro setor – na administração pública brasileira.

Neste contexto de integração entre instrumentos de governança multinível e de governança democrática de alta intensidade, encontramos campo fértil para investigar as potencialidades de desenvolvimento de uma governança pública para as entidades do terceiro setor em geral, e para os serviços sociais autônomos em particular. A estruturação paraestatal da institucionalidade do Sistema S está assentada na ideia de coordenação entre o Estado e o terceiro setor. Porém, trata-se de um modelo concebido muito antes do terceiro setor se tornar uma tendência em governança. Com base nesta constatação, procuraremos demonstrar que os arranjos institucionais do Sistema S não guardam isomorfismos com outras organizações do terceiro setor, não podendo ser considerados precursores da nova administração pública gerencial.

1.2 Administração burocrática, Nova Gestão Pública e o lugar do Sistema S.

A perspectiva dúplice (pública e privada) reforça as abordagens descritivas da governança, que a enfocam menos por seus atributos normativos do que como um sistema de instituições. Um sistema de instituições, porém, já traz consigo um conjunto de regras, processos e práticas amalgamados em símbolos e valores compartilhados socialmente, além de incluir os atores concretos que vivem tais instituições e sobre elas atuam, produzindo relações concretas e exercendo influência, ora para estabilizar estas relações, ora para mudá-las. A normatividade dos sistemas de governança é, portanto, parte de seu objeto de estudo, mais do que vetor analítico de sua qualidade.

Analisar governança sem analisar as instituições em que se insere e os atores que dela participam tende a um enfoque normativo que necessariamente limita o aprofundamento nas suas variáveis e no conjunto de relações que a determinam, não permitindo extrapolar os limites das *gaiolas de ferro* que as delimitam, nem explorar possibilidades que envolvam mudança institucional.

Na governança pública, a tensão entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, por exemplo, sugere uma permanente percepção de crise nas instituições que provoca dinâmicas entre suas estruturas e seus agentes, induzindo o questionamento da legitimidade das autoridades e das próprias instituições. Este movimento leva tendencialmente a um debate em torno das formas de regulação das relações intra e interorganizacionais.

Na seção anterior, vimos que entre as principais características da governança pública estão a capacidade de financiamento com recursos públicos, bem como a orientação de sua gestão para finalidades públicas, sendo tais finalidades vetores de sua eficácia. E trabalhar com finalidades e objetivos públicos exige uma esfera pública de debate minimamente legitimada socialmente. A própria governança privada, como visto, evoluiu do simples foco na maximização dos lucros e nos interesses dos acionistas para uma consideração mais ampliada dos interesses de todos os atores ou *stakeholders* afetados por uma determinada organização ou esfera de gestão, num movimento de reforço de sua credibilidade por meio de mais *accountability*. Instrumentos de participação social ganham relevância nesse contexto. No entanto, a forma como a ideia de participação social tem sido apropriada pela governança corporativa para ajustar os discursos de responsabilidade social e ambiental aos fins lucrativos das economias empresariais às quais estão vinculadas acaba por estruturar as ações da sociedade civil e do terceiro setor em arranjos de colaboração que mantêm a centralidade dos interesses do capital nas instituições.

No setor público não é muito diferente. No campo da gestão pública e das políticas públicas, a questão da governança envereda pela análise dos instrumentos e da instrumentação da ação pública. As crises de legitimidade que dão impulso às mudanças de paradigma parecem estar relacionadas diretamente com a percepção e definição dos problemas públicos que exigem uma ação pública e uma estrutura de agência coletiva dos atores sociais. A definição destes problemas é um tema central nas teorias de democracia e governança que dão respaldo aos modelos de governo dos estados nacionais modernos.

De forma semelhante ao setor privado, no setor público a concepção de arranjos institucionais de participação desenvolve-se sob a forte influência da ideologia neoliberal do final do século XX, dando origem a abordagens da administração pública que se convencionou denominar de *New Public Management* – NPM – ou Nova Gestão Pública, e um pouco mais tarde, de *New Public Governance* – NPG – ou Nova Governança Pública. Foi sob a perspectiva teórica destas escolas que o próprio conceito de *governança* adquiriu relevância teórica em contraposição ao de *administração pública*, quando o papel do “gerente público” ganha ênfase na tarefa de governar por meio de organizações autônomas ou semiautônomas (Peters, 2005, p. 589-590).

Bouckaert (2024, p. 22) observa a existência de um espaço indutor na sociedade com três vetores que desencadeiam e impulsionam a agência de atores dentro de suas esferas de ação e entre essas esferas. Estes vetores operam mecanismos ou dispositivos orientados por

princípios de *hierarquia*, de *mercados* ou de *redes*. Quando os atores se coordenam segundo um espaço de indutores consolidado por mecanismos de hierarquia, estamos diante de uma administração burocrática de tipo weberiano; quando o princípio orientador é o mercado, estamos diante da NPM; e quando o princípio orientador é o da atuação em “redes”, estamos diante da NPG (Bouckaert, 2024, p. 17). Estes dois últimos modelos seriam antagônicos ao primeiro, embora por diferentes perspectivas de horizontalização.

Guy Peters (2005, p. 592) ressalta que o conceito de governança, no limite, pode se tornar antiestatista e quase extrajurídico. Tanto a NPM como a NPG menosprezam a capacidade do Estado em centralizar e responder aos desafios da sociedade (Larrouqué, 2018, p. 16), resultando em modelos que precisamente reduzem as capacidades estatais, e em um círculo vicioso, reforçam esta percepção.

É perceptível no final do século XX a evolução de um modelo weberiano de governança pública apoiado na abordagem burocrática do Estado, focada em procedimentos, hierarquias e divisão especializada de trabalho, para uma nova governança baseada numa abordagem gerencial da administração pública, que privilegia os arranjos em redes menos hierarquizadas e frequentemente orientados pelos princípios do mercado. A NPM e a NPG são frequentemente referenciadas como escolas gerencialistas da administração pública, que reduzem o papel da política à simples gestão eficiente de bens públicos (Peters, 2005, p. 585). Segundo Peters (2005, p. 590), a ideia fundamental é que em torno de toda esfera política há um conjunto de organizações e atores – governamentais ou não – que a condicionam, formando redes auto-organizadas e capazes de tomar e implementar decisões por si mesmas. Bresser Pereira (1998, p. 28) enfatiza o pressuposto de que “os Estados democráticos contemporâneos (...) implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica” e, por extrapolarem o âmbito clássico de atuação estatal, devem orientar-se menos pelos procedimentos burocráticos e mais para a obtenção de resultados para os cidadãos, valendo-se de mecanismos de descentralização, responsabilidade dos gestores e incentivos à inovação, com vistas ao aumento de eficiência do Estado. No Brasil, o governo de Fernando Henrique Cardoso representou a consolidação dessa visão da burocracia estatal:

Estamos vivendo um momento de transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista (que mais tarde deu um passo adiante, burocratizando-se, no sentido weberiano da palavra) para um novo modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir fins. Agora, o que se requer é algo muito mais profundo: um

aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade. Um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida. Essa passagem é um dos grandes desafios do mundo contemporâneo. É uma transição à qual todos devemos nos dedicar, a fim de reorganizar o aparelho de Estado. (Cardoso, 1998, p. 17)

Em um primeiro momento, este movimento em direção à administração gerencial identifica-se fortemente com a ideologia neoliberal orientada exclusivamente para a eficiência dos processos calcada em ajustes monetários, desregulamentações, privatizações e drástica redução do estado e dos serviços públicos, pois se coadunava com o ideário de redução do Estado de bem-estar social, que ganhava corpo a partir da década de 1980, com Ronald Reagan e Margareth Thatcher entre seus maiores representantes (Pierre, 2000, p. 1). No Brasil, em particular, assim como em diversos países subdesenvolvidos do ocidente, a ideologia neoliberal ganhou respaldo teórico a partir da crise de endividamento da década de 1980, provocada pelos choques do petróleo na década anterior e pela política monetária restritiva estadunidense, que levaram à queda generalizada dos preços de commodities e alto endividamento das economias dependentes, justificando a “capitulação inevitável” à agenda econômica do Fundo Monetário Internacional, marcada por ajustes fiscais rigorosos e significativa tendência à redução do Estado (Tavares e Assis, 1986, p. 81). Com o tempo, esta tendência transmutou-se para teorias de governança baseadas em redes de agentes sociais atuando em conjunto com o Estado de forma mais ou menos independente, a depender do nicho de atuação.

Na tentativa de rompimento epistemológico com a abordagem burocrática weberiana, a abordagem gerencial da administração pública tornou-se hegemônica defendendo a descentralização, a autonomia de organizações, a contratualização, incentivos à inovação, entre outras categorias utilizadas pelo direito para situar as organizações do terceiro setor em suas relações com o Estado. Como vimos na seção anterior, as ideias e os discursos neoliberais que impulsionaram modelos de governança em redes em detrimento de modelos burocráticos hierarquizados deram força ao aparecimento do próprio terceiro setor na governança privada e à sua alavancagem em parcerias com o setor público. As categorias jurídicas aparecem para consolidar este processo, o que inclui as categorias das entidades paraestatais no direito administrativo brasileiro, como veremos mais adiante, entre as quais se incluem os serviços sociais autônomos do Sistema S.

Nesta perspectiva, os serviços sociais autônomos, na qualidade de paraestatais, certamente oferecem um espaço para discussão sobre como o terceiro setor, enquanto categoria mais ampliada, pode contribuir para uma governança democrática, não apenas assumindo que

ambos extrapolam “o escopo tradicional das práticas burocráticas” (Bresser Pereira, 1998, p. 20), como apregoam os teóricos de vertente liberal, mas principalmente compreendendo suas semelhanças e influências comuns. Ao observar os diversos tipos ideais de Estado ou de administração pública trabalhados nas teorias de governança, podemos avaliar o que pode ser feito para aperfeiçoar o funcionamento dos serviços sociais autônomos do Sistema S, que não integram a administração pública, mas com ela interagem; assim como outros entes paraestatais, mas de acordo com um modelo muito peculiar de características singulares, como veremos na seção a seguir.

Como visto, concepções de governança mais orientadas para o mercado (*New Public Management*) ou baseadas na atuação em redes descentralizadas de organizações públicas não estatais, sem governo ou sem subordinação hierárquica ao governo (*New Public Governance*), em geral compartilham uma visão negativa do Estado como gestor ineficiente na tarefa de provedor de bem-estar social. Esta premissa deontológica, porém, não está presente em teorias pós-positivistas e neoinstitucionalistas da burocracia. Por se ocuparem especialmente com as relações entre estrutura e agência nos processos de formação das instituições e mudança institucional, tais perspectivas teóricas mostram-se mais equipadas para analisar as possíveis compatibilizações entre a hierarquização da burocracia tradicional e a gestão orientada pelo mercado ou redes do neogerencialismo e da Nova Governança, encarando-as como fenômenos heurísticos a nortear a investigação de casos concretos como o objeto do presente estudo.

Embora a NPM e a NPG tenham a característica de importar para o setor público isomorfismos com o setor privado que conduzem à redução de controles burocráticos, como apontado na seção anterior, o lugar dos SSA do Sistema S não é exatamente este de organizações privadas que assumem funções públicas e acabam por influenciar toda a governança pública. As condições históricas de sua criação remontam a um período anterior ao estabelecimento do neoliberalismo como resposta para a crise do Estado provedor, mais antigo do que a própria *New Public Management* e a *New Public Governance*.

Como veremos nas seções seguintes, o Sistema S surge como a resposta de um Estado forte e centralizador para conter movimentos de massa de trabalhadores e preservar sua autoridade frente a tais movimentos de forma associada a setores da burguesia nacional, por meio da incorporação à sua própria estrutura de instituições que habitualmente se organizavam no setor privado. Tal circunstância ajuda a explicar por que a governança de suas organizações ficou sob controle de conselhos de administração compostos essencialmente por representantes das confederações patronais do empresariado nacional, com representações meramente

simbólicas dos trabalhadores. São experiências de aparente descentralização anteriores às formulações teóricas que levaram ao declínio da burocracia weberiana, experiências que não desconstruíram suas estruturas organizacionais hierarquizadas ajustadas ao Estado altamente centralizador do qual se originaram – o Estado Novo. Ao contrário, cristalizaram estas estruturas burocráticas na esteira da NPM e da NPG, adaptando-as ao discurso gerencialista neoliberal. Cabe, portanto, analisar o significado que a simbólica representação dos trabalhadores assume à medida em que a legitimação da atuação pública dessas organizações transfere-se desse corporativismo para outras formas de legitimação social.

1.3 Características da governança dos serviços sociais autônomos

Sistema S é a designação pela qual ficaram conhecidas algumas organizações paraestatais enquadradas em uma categoria jurídica específica denominada *serviços sociais autônomos* – SSA. Os SSA do Sistema S formam um conjunto de organizações privadas usualmente classificadas dentro do terceiro setor e destinadas à promoção de assistência social aos trabalhadores brasileiros, especialmente acesso à saúde, à cultura e ao lazer, bem como acesso à educação, particularmente por meio de *escolas de aprendizagem* para qualificação e aperfeiçoamento profissional.

Trata-se, portanto, de um grupo específico de organizações inserido em uma categoria jurídica mais abrangente – os SSA – que por sua vez faz parte de um fenômeno ainda mais amplo de organizações qualificadas como *paraestatais*, que integram todo um universo de organizações privadas das mais diversas categorias que formam o *terceiro setor*.

Nesta seção, destacaremos as especificidades dos SSA em relação ao resto do terceiro setor, com o objetivo de enfatizar a pertinência de uma governança pública para tais organizações, até mais do que para as demais organizações do setor, dadas as peculiaridades de sua posição na esfera pública não estatal. Inicialmente, serão destacadas as especificidades no regime jurídico aplicável, com indicação das legislações que as regem.

1.3.1 Paraestatalidade e orçamentos públicos

No Brasil, a *paraestatalidade* abrange diversas categorias de pessoas jurídicas que não integram o aparato estatal, embora desenvolvam atividades típicas do Estado ou de reconhecido interesse público por delegação do Estado. São paraestatais não apenas os *serviços sociais autônomos*, mas também as *organizações sociais*, as *organizações da sociedade civil de interesse público* e as *fundações de apoio*, isto é, entidades de direito privado que não

integram nem a administração direta, nem a indireta. A diferença básica está no fato de que, para os SSA, o reconhecimento de seu status paraestatal é dado diretamente por lei no momento de sua criação, ao contrário das demais, que adquirem esta qualificação – e suas prerrogativas – mediante ato administrativo em sentido estrito, após uma verificação de requisitos legais.

Como mencionado introdutoriamente, o presente estudo alcança apenas os SSA vinculados ao sistema sindical, ou seja, um recorte específico dessa já restrita categoria jurídica, que usualmente se convencionou denominar de Sistema S. São os SSA clássicos que estão na origem histórica de organizações desta natureza, relacionadas diretamente à execução de atividades de assistência social e qualificação profissional às categorias de trabalhadores que representam. A princípio, atualmente todos os trabalhadores empregados de empresas contam com a assistência de alguma das organizações do sistema, as quais se dividem em grandes áreas de atuação determinadas a partir dos setores primário, secundário e terciário da economia nacional. Mas esta rede não alcançava todos os trabalhadores desde sua origem. O primeiro SSA foi o SENAI, criado em 1942 para administrar escolas de aprendizagem para trabalhadores da indústria. Pouco depois, em 1946, foram criados o SESI, para assistência social aos industriários, e o SENAC e o SESC, homólogos destinados aos trabalhadores do comércio e serviços, como descrito mais adiante na Tabela 1.

Com a reforma administrativa da década de 1990, diversos novos entes paraestatais foram criados com o objetivo de desenvolver uma esfera pública não estatal e transferir à iniciativa privada uma série de atividades consideradas não exclusivas do Estado. Em alguns casos, como nas *organizações sociais* e as *organizações da sociedade civil de interesse público*, a legislação apenas instituiu o regime jurídico aplicável e a forma destas entidades se relacionarem com o Estado por meio de instrumentos específicos como o contrato de gestão e o termo de parceria, sendo que organizações do terceiro setor foram progressivamente adquirindo esta qualificação jurídica e habilitando-se a celebrar contratos de gestão e receber recursos públicos. Em outros casos, a própria legislação já autorizou a criação de organizações sob a forma jurídica de SSA, com a transferência imediata de ativos públicos para seu patrimônio.

Alguns destes novos SSA foram criados à semelhança dos SSA de base sindical da década de 1940, reproduzindo a finalidade originária de oferecer serviços a categorias profissionais e o modelo de financiamento por meio da prerrogativa arrecadatória de contribuições compulsórias dos respectivos empregadores. O SENAR foi instituído no governo Collor, pela Lei nº 8.315/1991, atendendo exigência constitucional inserida no art. 62 do ADCT

de 1988, para cuidar da formação profissional e da assistência social dos trabalhadores rurais, e dois anos depois vieram o SEST e o SENAT, instituídos para atender especificamente o setor empresarial dos transportes por meio de organizações independentes das demais entidades do setor terciário.

ANO	EVENTO	NORMA
1942	Criação do SENAI	Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942
	Primeiro Regimento do SENAI	Decreto nº 10.009, de 26 de outubro de 1942
1946	Criação do SENAC	Decreto-lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946
	Criação do SESI	Decreto-lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946
	Criação do SESC	Decreto-lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946
1962	Atual Regimento do SENAI	Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962
1965	Regimento do SESI	Decreto nº 57.375, de 2 de dezembro de 1965
1967	Primeiro Regimento do SENAC	Decreto nº 60.343, de 9 de março de 1967
	Regimento do SESC	Decreto nº 61.836, de 5 de dezembro de 1967
	Atual Regimento do SENAC	Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967
1990	Criação do SEBRAE	Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990
1991	Criação do SENAR	Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991
1992	Regimento do SENAR	Decreto nº 566, de 10 de junho de 1992
1993	Criação do SEST-SENAT	Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993
1998	Criação do SESCOOP	Medida Provisória nº 1.715, de 3 de setembro de 1998
1999	Regimento do SESCOOP	Decreto nº 3.017, de 6 de abril de 1999
2016	Estatuto do SEST	Resolução Normativa nº 81, de 6 de setembro de 2016
	Estatuto do SENAT	Resolução Normativa nº 82, de 6 de setembro de 2016

Tabela 1 - Quadro cronológico dos SSA do Sistema S

Outros SSA, no entanto, diferentemente dos de base sindical, foram criados nesse mesmo período de reforma administrativa sem prerrogativas arrecadatórias, mas com o objetivo específico de transferir bens e ativos públicos ao terceiro setor e permitir sua gestão privada por meio de contratos de gestão e instrumentos análogos, justamente nesse movimento de transferência de atividades para uma esfera pública não estatal e redução de controles burocráticos. É o caso, por exemplo, da Associação das Pioneiras Sociais (Rede Sarah), criada em 1991¹, da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil), criada em 2003², e da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), em 2004³, entre diversas outras criadas em outras esferas da federação. Todavia, como já mencionado na introdução,

¹ A Associação das Pioneiras Sociais foi criada pela Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991, a partir da extinção da Fundação das Pioneiras Sociais, transferência de seu patrimônio para a União e autorização legal para que o novo SSA assumisse a gestão do patrimônio agora público.

² A Apex-Brasil foi criada pela Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003, com prerrogativa de receber recursos diretamente do orçamento da União, por meio de dotações consignadas na lei orçamentária, e supervisionadas pela União por meio de contrato de gestão.

³ A ABDI foi criada pela Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, com prerrogativas semelhantes à da Apex-Brasil.

assim como as entidades paraestatais criadas sob outras formas jurídicas, estes SSA encontram-se também fora do escopo do presente estudo, dadas suas peculiaridades institucionais. Além das finalidades muito diversas das entidades clássicas do Sistema S, estes SSA nem sempre possuem orçamentos públicos, e quando são dotados de recursos orçamentários, não se trata de arrecadação própria, mas de recursos oriundos do orçamento do Estado. Ao situá-los no espectro do terceiro setor, tais entidades se localizam muito mais próximos às organizações sociais do que ao Sistema S em termos de regime jurídico aplicável, tendo em vista que operam segundo diretrizes de seus contratos de gestão, sob uma supervisão estatal mais próxima.

Conforme já apontado de forma introdutória, o recorte aqui utilizado exclui ainda o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que apesar de ser usualmente consideradas parte do núcleo duro do Sistema S, não têm origem propriamente no sistema sindical brasileiro e nem são representativas do empresariado nacional ou de categorias profissionais específicas. Embora empreendedores e cooperados possam ser qualificados ora como trabalhadores, ora como empresários, a depender do enfoque que seja dado a tais conceitos e do papel de tais atores no sistema produtivo, é certo que estão sujeitos a dinâmicas sociais e institucionais muito diversas de uma relação clássica entre capital e trabalho. As finalidades institucionais destas organizações não estão diretamente voltadas para assistência social e qualificação de seus usuários enquanto sujeitos da relação capital-trabalho, mas enquanto atores de modos diferenciados e complexos de sociabilidade do capital.

Portanto, embora a nomenclatura do Sistema S esteja relativamente difundida no meio jurídico de modo a englobar outros serviços sociais autônomos, o presente trabalho se restringe às organizações de base sindical do sistema, a saber: o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social dos Transportes (SEST), o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes (SENAT) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

1.3.2 Estrutura organizacional do Sistema S

Os SSA de base sindical do Sistema S possuem estruturas organizacionais muito similares entre si. O modelo adotado em 1942 no primeiro SSA – o SENAI – acabou sendo replicado nas organizações que vieram em seguida, com poucas variações.

O Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942 (Brasil, 1942, art. 3º) estabelece que o SENAI é “organizando e dirigido” pela CNI, à qual coube a tarefa de elaborar o regimento desse SSA, a ser aprovado mediante decreto presidencial (Brasil, 1942, art. 8º). Naquele mesmo ano, o regimento foi aprovado pelo Decreto nº 10.009, de 26 de outubro de 1942, no qual o SENAI foi organizado em uma estrutura federativa composta por uma administração central de nível nacional e várias administrações regionais de nível estadual, também presente no Distrito Federal e Territórios. Tal decreto estabeleceu que a *Administração Nacional* fosse formada por um órgão deliberativo denominado *Conselho Nacional* e um órgão executivo denominado *Departamento Nacional*, cujo Diretor-Geral é indicado pelo Presidente do órgão deliberativo. As *administrações regionais*, por sua vez, também contam com seus órgãos deliberativos (*conselhos regionais*) e executivos (*departamentos regionais*) em cada unidade da federação onde haja federação de indústrias.

De acordo com este primeiro regimento cada *Conselho Regional* do SENAI era composto pelo presidente da federação de indústrias local, mais três representantes de sindicatos de empregadores da indústria, mais o diretor do órgão executivo (Departamento Regional), um representante do Ministério da Educação e Saúde e um representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – que à época congregava as políticas para o capital e para o trabalho em uma única pasta. O *Conselho Nacional*, por sua vez, era formado pelo presidente da CNI, como presidente nato, juntamente com um a três representantes de cada Conselho Regional, a depender do tamanho do operariado empregado por cada federação local, podendo variar entre 27 e 81 membros; além do diretor do órgão executivo (Departamento Nacional) e, novamente, um representante de cada ministério supervisor. Neste primeiro desenho institucional, não havia qualquer representação de trabalhadores.

Atualmente, o regimento do SENAI vigente é o aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962, que em linhas gerais mantém essa estrutura organizacional. O *Conselho Nacional*, no entanto, além do presidente, dos representantes de governo e dos 27 representantes de cada federação de indústrias, passou a contar também com seis representantes dos trabalhadores da indústria, conforme o art. 17 de tal decreto. Havia ainda na composição do *Conselho Nacional* a presença de representantes das categorias econômicas do transporte, comunicações e pesca, o que paulatinamente se tornou letra morta depois da criação e estruturação dos sistemas SESC/SENAC, SEST/SENAT e do SENAR, resultando na atual composição representada na Figura 1.

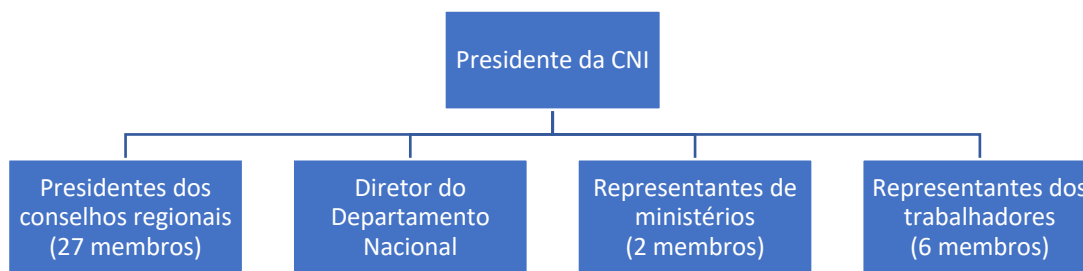


Figura 1 - Composição do Conselho Nacional do SENAI

Fonte: Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962

Os *Conselhos Regionais* do SENAI, pelo art. 32 do atual decreto, também passaram a contar com representantes dos trabalhadores. A composição atual (conforme a Figura 2) conta com os presidentes das federações de indústrias locais, que presidem os conselhos, mais quatro representantes de sindicatos patronais da indústria, além do diretor do Departamento Regional de cada Estado, um representante do Ministério da Educação e um representante do Ministério do Trabalho, além de um representante dos trabalhadores da indústria. Há ainda previsão de um quinto representante de sindicatos patronais em cada conselho para representar as categorias econômicas dos transportes, comunicação e pesca, o que atualmente não mais abrange o setor dos transportes, devido à criação do SEST e do SENAT.

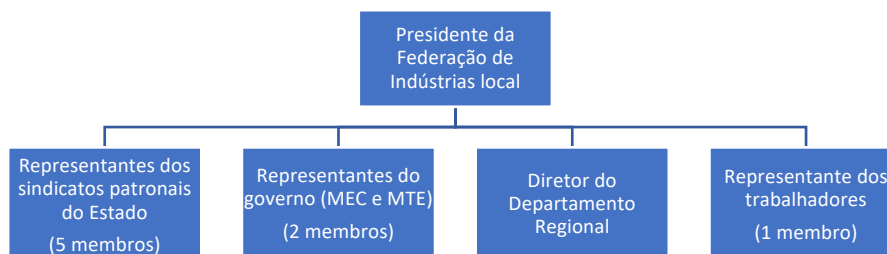


Figura 2 - Composição dos Conselhos Regionais do SENAI

Fonte: Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962

No SESI, criado e dirigido também pela CNI sob os auspícios do Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946 (Brasil, 1946, art. 2º), o *Conselho Nacional* conta com seis representantes dos trabalhadores, 2 do governo e os 27 presidentes dos conselhos regionais, que correspondem aos 27 presidentes das federações de indústrias locais, conforme composição definida no Decreto nº 57.375, de 1965, e representada na Figura 3. De 1946 até a edição desse decreto, o regulamento do SESI sequer era aprovado pelo Presidente da República, passando apenas por uma chancela do então Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

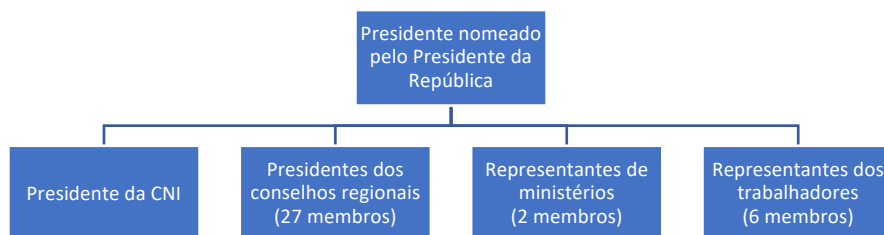


Figura 3 - Composição do Conselho Nacional do SESI

Fonte: Decreto nº 57.375, de 2 de dezembro de 1965

Os *Conselhos Regionais* do SESI são formados por cinco representantes de sindicatos patronais escolhidos pela Federação de Indústrias de cada Estado, um representante do governo federal, um representante do governo local, um representante do governo local, designado pelo governador, e um representante dos trabalhadores indicado pelo sindicato mais representativo, conforme descrito na Figura 4 abaixo.

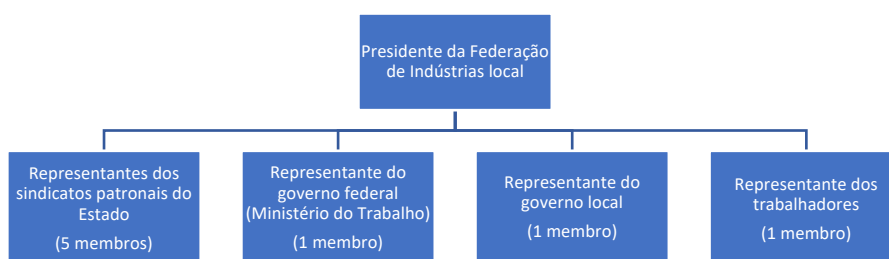


Figura 4 - Composição dos Conselhos Regionais do SESI

Fonte: Decreto nº 57.375, de 2 de dezembro de 1965

No SENAC, criado e organizado pela CNC sob os auspícios do Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946 (Brasil, 1946, art. 2º), sua estrutura organizacional é definida pelo Decreto nº 61.843, de 1967. A composição do *Conselho Nacional* é estabelecida no art. 13 do decreto. Conforme reproduzido na Figura 5, é formado pelo Presidente da CNC e um vice-presidente, além de 27 a 81 membros dos conselhos regionais, a depender do peso de cada federação patronal local, mais três representantes do governo federal (indicados pelos Ministros da Educação, do Trabalho e Emprego e da Previdência Social), sete⁴ representantes das federações patronais de âmbito nacional, seis representantes dos trabalhadores indicados pelas centrais sindicais, aprovadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, mais o Diretor-Geral do órgão executivo (Departamento Nacional).

⁴ O regulamento do Decreto nº 61.843, de 1967, estabelece que terá assento no Conselho Nacional do SENAC um representante de cada federação patronal nacional. Conforme informações do Portal do Comércio da CNC (portaldocomercio.org.br), na aba Sistema Comércio, a confederação é composta por mais de mil sindicatos patronais dos setores do comércio de bens e serviços, organizadas em 34 federações patronais, sendo 27 delas de âmbito estadual e 7 de âmbito nacional.

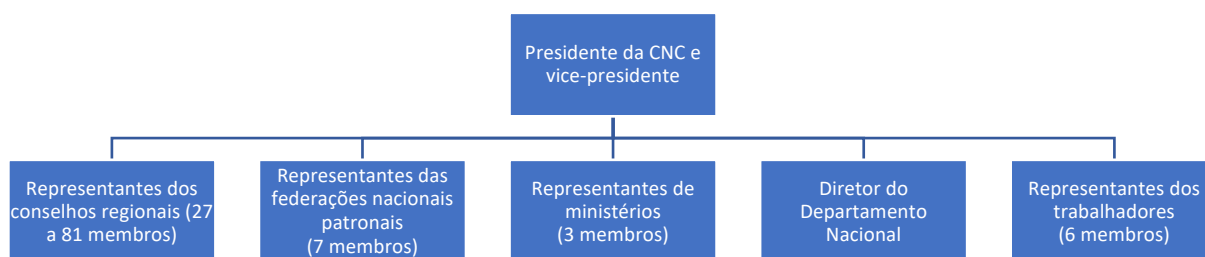


Figura 5 - Composição do Conselho Nacional do SENAC

Fonte: Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967

Nos *Conselhos Regionais* do SENAC (Figura 6), presididos pelos presidentes de federações de comércio estaduais, a representação estabelecida no art. 22 do decreto é de seis ou doze delegados das federações patronais locais e dois ou três representantes dos trabalhadores, conforme a quantidade de comerciários no Estado seja inferior ou superior a cem mil inscritos na previdência social. Além desses, também integram cada conselho um representante das federações patronais nacionais, três representantes do governo federal e o Diretor do Departamento Regional do respectivo Estado.

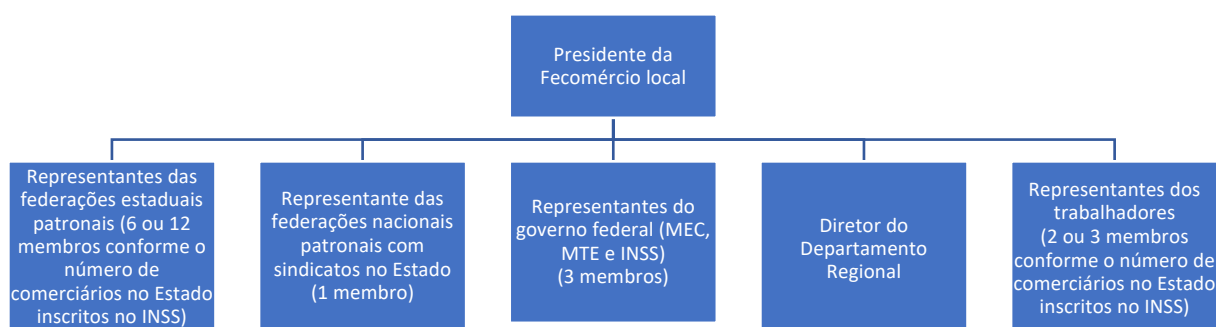


Figura 6 - Composição dos Conselhos Regionais do SENAC

Fonte: Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967

O SESC foi criado e é organizado e dirigido pela CNC com respaldo no Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946 (Brasil, 1946-b, arts. 1º e 2º). O regulamento da organização é aprovado pelo Decreto nº 61.836/1967 e estabelece que o *Conselho Nacional* é presidido pelo Presidente da CNC e composto por um vice-presidente, 27 a 81 membros representantes dos *conselhos regionais*, a depender do peso de cada federação patronal local, dois representantes do governo federal (indicados pelos Ministros do Trabalho e Emprego e da Previdência Social), sete representantes das federações patronais de âmbito nacional, seis representantes de trabalhadores indicados pelas centrais sindicais e o Diretor do Departamento Nacional (Brasil, 1967, art. 13), conforme mostrado na Figura 7 abaixo.

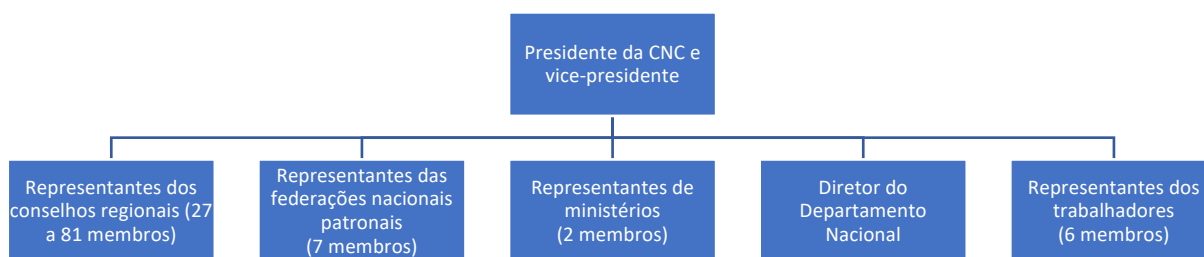


Figura 7 - Composição do Conselho Nacional do SESC

Fonte: Decreto nº 61.836, de 5 de dezembro de 1967

Os *Conselhos Regionais* do SESC (Figura 8), conforme o art. 22 do respectivo decreto, são presididos pelos presidentes das federações de comércio estaduais e compostos por seis ou doze delegados das federações de comércio estaduais e dois a três representantes dos trabalhadores, conforme a quantidade de comerciários no Estado seja inferior ou superior a cem mil inscritos na previdência social. Além desses, também integram cada conselho regional um representante das federações patronais de âmbito nacional, dois representantes do governo federal, indicados pelos Ministros do Trabalho e Emprego e da Previdência Social, e o Diretor do Departamento Regional do respectivo Estado.

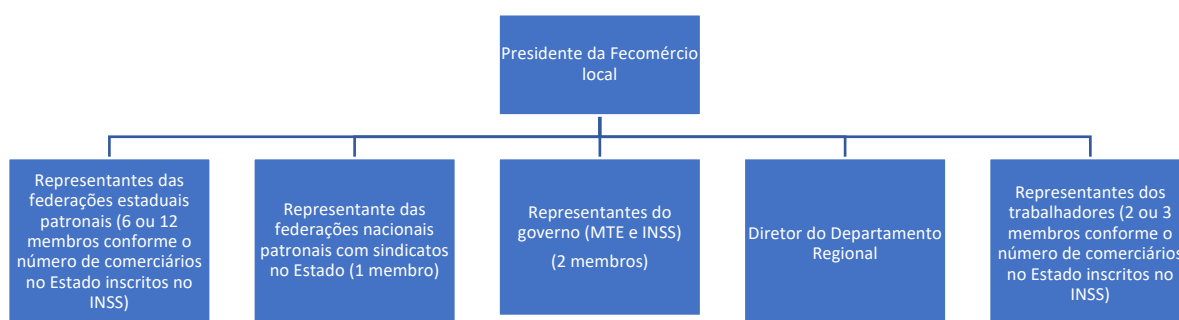


Figura 8 - Composição dos Conselhos Regionais do SESC

Fonte: Decreto nº 61.836, de 5 de dezembro de 1967

No SEST e no SENAT, criados pela Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, este desenho institucional encontra-se em parte definido nos arts. 5º e 6º da própria lei. Os *Conselhos Nacionais* de ambas as entidades são presididos pelo Presidente da CNT e compostos por um representante da CNTTT, um representante do Ministério da Previdência Social e 78 representantes patronais⁵, entre representantes das federações estaduais e entidades de âmbito nacional filiadas à CNT, conforme se verifica na Figura 9.

⁵ Segundo informação disponível na aba institucional do Portal da CNT (cnt.org.br), a confederação é integrada por 29 federações (de abrangência estadual ou regional), 5 sindicatos nacionais e 25 entidades associadas, o que totalizaria 59 entidades federadas. No entanto, no Portal do SEST-SENAT (sestsenat.org.br), na aba dos Conselhos Nacionais, é mostrada uma composição de 80 membros, sendo 78 representações de entidades.

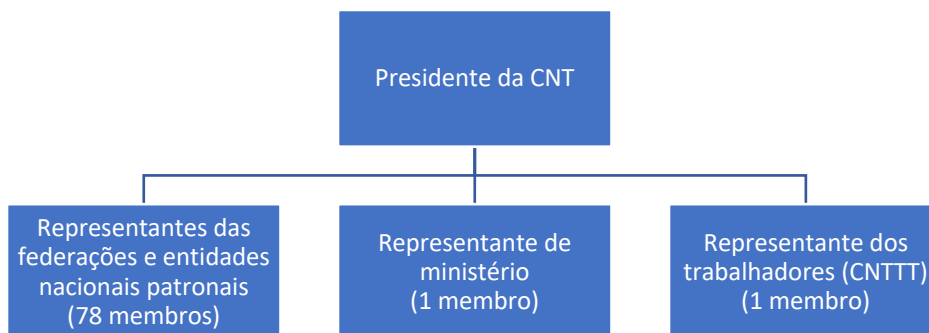


Figura 9 - Composição dos Conselhos Nacionais do SEST e do SENAT

Fonte: Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993

Contudo, seus *Conselhos Regionais* têm funcionamento e composições definidas pela própria CNT, independente de aprovação ou chancela de qualquer instância governamental. Conforme descrito na Tabela 1, somente em 2016, foram editadas as Resoluções Normativas nº 81 e 82, que aprovaram os estatutos do SEST e do SENAT, com detalhamento da abrangência territorial e da composição de cada Conselho Regional. Atualmente são 17 conselhos regionais compartilhados pelas estruturas do SEST e do SENAT, sendo 11 de base estadual, conforme o art. 21 de cada uma das citadas resoluções normativas, disponíveis no portal de transparência do Portal do SEST-SENAT na internet⁶.

Conforme o art. 22 de cada resolução normativa, cada *Conselho Regional* do SEST e do SENAT é composto pelos presidentes das federações patronais ou de autônomos locais filiadas à CNT, pelos representantes de cada um dos sindicatos de empresas ou de autônomos locais filiados à CNT e um ou dois representantes dos trabalhadores indicados pelo sindicato local mais representativo. Em entrevista com um membro de um destes conselhos regionais, foi relatado que algumas federações se organizam de modo a permitir uma alternância entre dirigentes de sindicatos patronais na presidência dos conselhos regionais, mas alguns conselhos mantêm a presidência fixa no presidente de uma determinada federação patronal, revelando uma alta concentração do setor e uma articulação política para definição da composição dos conselhos, com protagonismo central dos dirigentes das grandes federações e sindicatos patronais nacionais:

Entrevistado 2: Eu cuido de nove unidades operacionais do Sest-Senat, 514 funcionários, nove diretores [...]. Então eu sou responsável, com mais 16 conselhos no Brasil, são 17, eu represento esse conselho.

(...)

Entrevistador: E uma coisa que eu percebi é que no SEST-SENAT não existe uma estrutura administrativa para cada. Elas compartilham a

⁶ Disponível em <https://transparencia.sestsenat.org.br/normativos-integridade>.

mesma estrutura administrativa de conselhos nacionais, e regionais também?

Entrevistado 2: Isso. [...] Esse prédio, inclusive, ele tem aqui uma série de associações que estão aqui dentro. [...]

Entrevistador: Na legislação [do Sest-Senat] a gente vê lá a forma de composição dos conselhos nacionais, da estrutura nacional do sistema. No Sesi, Senai, Sesc, Senac, a gente consegue ver ainda um detalhamento nos decretos a respeito dos conselhos regionais. Só que no Sesc-Senat, não. Isso é definido de forma estatutária? Como é que é? Quantos membros tem que ter um conselho regional? E como são feitas as indicações?

Entrevistado 2: Depois eu vou ter que passar alguns materiais. Cada federação tem um regulamento próprio. Isso é bem complexo nos transportes.

Entrevistador: E não tem em todos os estados. Eles são regionais?

Entrevistado 2: São. As federações não são fortes como a federação da indústria, por exemplo, ou a do comércio. Você pega a Fecomércio ou a FIEG aqui em Goiás: você tem uma presença muito forte. As federações do sistema de transporte [...] são esvaziadas. Os sindicatos [patronais] hoje de transporte não são muito atuantes. Não têm muita adesão. Por quê? A maioria dos associados são empresas familiares.

Entrevistador: São sindicatos que não tem muita capilaridade, na abrangência territorial?

Entrevistado 2: Não tem força, não. Não tem mesmo. Os caras não querem participar, sabe? [...] Não participam! Então, é muito esvaziado. Cada federação tem um peso. E cada federação tem uma regra própria. Essa federação, então, o presidente com esses membros do conselho, eles definem essa questão [de] como é que vai ser feita a eleição do presidente da federação. [...] Diferente das outras federações. Você pega Minas Gerais, por exemplo, já é um pessoal atuante. Cargas é forte. Por quê? Aqui nasceu em Minas. Presidente [nacional é] de Minas. Presidente Vander. Clésio Andrade, que fundou. É pré-candidato, inclusive, ao governo de Minas. É um cara muito atuante. Você pega a Federação do Rio de Janeiro; é muito atuante. São Paulo é muito atuante. Então, depende muito do Estado. Aqui no Goiás, a maioria das empresas que estão aqui, são empresas de fora que estão aqui. Tem poucas empresas nativas aqui dentro. Então, [...] tem caso de o conselho ter presidente de conselho que não tem empresa mais. Ele está simplesmente exercendo uma função política. [...] Só que o cara ficou como presidente do sindicato, presidente da federação. E ele acaba mantendo o status dele. [...] Mas só para resumir, então. As federações, então, têm um regramento próprio. Minas Gerais, por exemplo, define que, a cada dois anos, o presidente sai e assume outro presidente. [...] Aqui, por exemplo, [...] a regra nossa é que, enquanto ele for presidente [da federação], ele é presidente do conselho. Não tem troca. Então, você vê que depende muito. Varia muito.

Por fim, o SENAR é a entidade cujo desenho institucional mais destoa das demais no sistema. Organizado apenas em instâncias de âmbito nacional, compõe-se de um órgão deliberativo denominado *Conselho Deliberativo* e um órgão executivo denominado *Secretaria Executiva*, conforme estabelecido na Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, e no Decreto nº 566, de 10 de junho de 1992. O *Conselho Deliberativo*, conforme apresentado na Figura 10, é presidido pelo Presidente da CNA e conta com três representantes do governo federal indicados pelos Ministérios da Agricultura, da Educação e do Trabalho, um representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), um representante das agroindústrias indicado pela CNI, cinco representantes da CNA além do presidente, e cinco representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag).

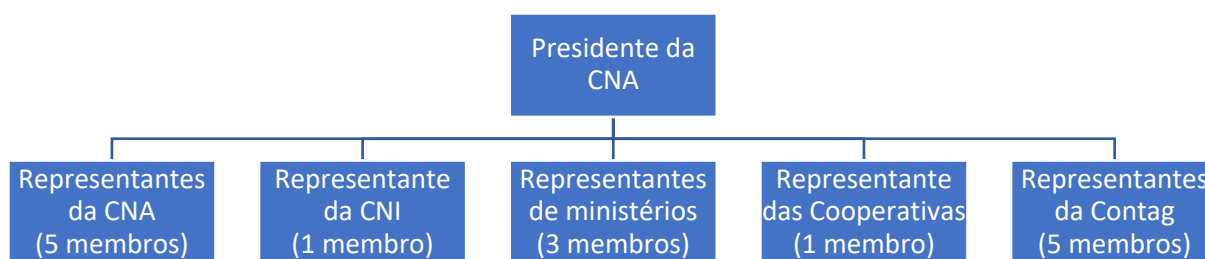


Figura 10 - Composição do Conselho Deliberativo do SENAR

Fonte: Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991

Algumas dessas organizações possuem ainda conselhos fiscais em suas administrações nacionais (SENAC, SESC). Por outro lado, algumas não contam com órgãos executivos nas administrações regionais (SEST, SENAT), e o nível de autonomia normativa dos órgãos regionais deliberativos varia entre as entidades.

O que se percebe de comum entre todas as entidades, logo de partida, é que em suas leis de criação, cada entidade ficou sob a administração das respectivas confederações sindicais patronais, e seus estatutos – com ou sem a chancela do poder executivo federal – estabeleceram um modelo de gestão baseado em uma estrutura federativa na qual os órgãos deliberativos centrais, de âmbito nacional, são compostos quase que exclusivamente por representantes estaduais ou setoriais do empresariado, refletindo as próprias estruturas de tais confederações. Ademais, tais legislações estipularam que os regulamentos dispendo sobre a estrutura organizacional desses SSA seriam elaborados pelas próprias confederações patronais e apenas chancelados pelo poder público – geralmente mediante decreto presidencial – depois de aprovados por seus controladores.

Por outro lado, a representação dos trabalhadores, que constituem o público beneficiário do sistema, não segue a mesma estrutura federativa, limitando-se a uma pequena fração dos colegiados deliberativos, e mesmo juntamente com os representantes de governo não se aproximam de uma distribuição equilibrada. No SENAR, único ator do sistema em que este desequilíbrio representativo foi atenuado, sua estrutura administrativa foi reduzida a instâncias de âmbito nacional, refletindo a baixa organização institucional em nível local.

1.4 Contexto histórico: industrialização e cidadania regulada.

Para compreender o processo de criação do Sistema S, e como ele foi desenhado sobre uma estrutura concentrada de poder, é necessário observar os processos históricos que se desencadeavam naquele momento e como eles foram decisivos para a manutenção de uma estrutura social persistente que favoreceu a resiliência institucional do sistema.

Apesar de sua fundação ter início em 1942, com a criação do SENAI, as bases para a criação de um sistema de serviços sociais estruturado sobre organizações sindicais começam a se consolidar a partir da Revolução de 1930 e da mudança do padrão de acumulação do capital nacional que se operava naquele momento histórico.

Ao abordar o período de industrialização do Brasil, José Murilo de Carvalho (2012, p. 57-61) destaca a emergência de uma classe operária urbana e as implicações disso para a formação de cidadãos mais ativos. No entanto, argumenta que, embora a industrialização e a urbanização pudessem criar condições para uma cidadania plena em todas as suas dimensões, os principais obstáculos à cidadania civil – como o legado da escravidão e da grande propriedade rural – ainda estavam presentes. Mesmo com a possibilidade de voto, os cidadãos não tinham as condições necessárias para exercer o direito político de forma independente, devido à falta de justiça e de um verdadeiro poder público. Assim, a cidadania operária, que poderia ter sido um motor de mudança, enfrentou limitações significativas durante esse período. O autor ressalta que o movimento operário trouxe inegável avanço em direitos civis, mas que a polarização dentro do movimento operário entre sindicalistas moderados e anarquistas extremistas acabou por ofuscar a atuação dos socialistas, preocupados em avançar nos direitos políticos (Carvalho, 2012, p. 60), porém sem capacidade de trabalhar com as contradições de um contexto no qual as lutas operárias dividiam-se entre pautas totalmente avessas ao Estado e outras em estreita cooperação com o aparelho estatal.

Sindicatos começaram a se consolidar nesse período, embora sem resultados no incremento da cidadania política. Apesar de a classe operária ser ainda pequena e de formação

recente, os sindicatos surgiram como importantes organizações de mobilização e defesa dos interesses dos trabalhadores. Quando começaram a se organizar no início do século, os sindicatos não apenas representavam os operários em questões trabalhistas, mas também se tornaram focos de resistência e de reivindicação por direitos civis e sociais. Foram fundamentais para a organização do movimento operário, e apesar de um certo declínio na década de 1920 devido ao divisionismo de classe surgido com a fundação do Partido Comunista Brasileiro em 1922 (Carvalho, 2012, p. 59), também experimentaram um ressurgimento significativo após 1930, agora já sob um regime de *cidadania regulada* (Carvalho, 2012, p. 115).

O conceito de *cidadania regulada* foi teorizado por Wanderley Guilherme dos Santos ao apontar que o processo de industrialização do país na década de 1930 tem origem em um “keynesianismo *avant la lettre*” preocupado com a manutenção do nível de emprego de uma economia cafeeira em declínio que já tinha que lidar com as crescentes demandas dos trabalhadores. As pautas proletárias que se intensificavam nesta mudança de matriz econômica serviram para consolidar o próprio processo de diversificação da complexidade produtiva orientada pelo Estado, em curso naquele momento histórico. Conquistas trabalhistas aceleraram, por assim dizer, a “engenharia institucional que presidiu a reorganização do processo acumulativo” e que se radicou na ordem social brasileira “com repercussões na cultura cívica do país” (Santos, 1979, p. 74-75), sendo traduzida no conceito de *cidadania regulada*, apoiado em uma perspectiva weberiana da sociologia das profissões, classes e comunidades políticas:

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de cidadania, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de *cidadania regulada*. Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham

ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei. (Santos, 1979, p. 75).

O fenômeno da industrialização brasileira a partir da década de 1930 é tratado por Wanderley Guilherme dos Santos como processo de transição de regimes oligárquicos representativos em direção à poliarquia ou democracia, em face das disputas entre oligarquias que, para prevalecer, oscilavam entre ampliar a participação cidadã na política ou fechar ainda mais o regime (Lynch, 2020, p. 20). Florestan Fernandes (2013, p. 22) também apontava que “a sociedade brasileira estava caminhando na direção da revolução burguesa segundo o ‘modelo’ francês, sob aceleração constante da autonomia nacional e da democratização da renda, do prestígio social e do poder”, o que acabou não se concretizando por falta de inclusão de grande parcela das massas que permaneceram fora do mercado de trabalho formal e com status reduzido de cidadania. A *cidadania regulada*, portanto, operou uma nova sociabilidade disciplinada com ampliação controlada de direitos para viabilizar a estabilização de uma nova lógica de acumulação em uma nova institucionalidade.

José Murilo de Carvalho (2012, p. 110-111) destaca o exuberante avanço em direitos sociais após a Revolução de 1930, em contraste com o radical recuo nos direitos políticos, e embalado na onda positivista que exaltava uma política moderna baseada na cooperação entre trabalhadores e capitalistas na busca de soluções pacíficas para as lutas de classes. A criação do Departamento Nacional do Trabalho em 1931, a criação da carteira de trabalho e a decretação da jornada de trabalho de oito horas no comércio e na indústria em 1932, a regulamentação do direito de férias para estes segmentos entre 1933 e 1934, a previsão constitucional do salário-mínimo em 1934 e sua implementação em 1940, a criação da Justiça do Trabalho em 1941 e a promulgação da CLT em 1943 são exemplos dos grandes avanços do período. Mas talvez os maiores sinais de que uma cidadania regulada estava se consolidando estejam na criação dos diversos regimes previdenciários iniciada na década de 1930. Diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) próprios de categorias profissionais específicas começaram a se proliferar, sob administração estatal, em substituição às Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), administrados por empregados e patrões e usualmente vinculados a empresas, e não em categorias profissionais (Carvalho, 2012, p. 112-113). Em cerca de cinco anos, a previdência social foi estendida a quase todos os trabalhadores urbanos (Carvalho, 2012, p. 114), apesar da imensa quantidade de trabalhadores autônomos, rurais e domésticos que, por opção do governo, ficaram de fora destes avanços de cidadania, que tinham por objetivo justamente sujeitar ao poder estatal os setores tendencialmente mais insubordinados do proletariado:

Para entender melhor este aspecto, é preciso analisar a atuação do novo governo na área sindical. Do ponto de vista político, essa atuação constituiu o cerne da estratégia do governo. O primeiro decreto sobre sindicalização veio em 1931. Nele estava embutida a filosofia do governo em relação ao assunto. Ela se parecia com a visão dos positivistas do início do século e também com a doutrina social da Igreja Católica. As relações entre capital e trabalho deveriam ser harmônicas, e cabia ao Estado garantir a harmonia, exercendo papel de regulação e arbitramento. A organização sindical deveria ser o instrumento da harmonia. O sindicato não deveria ser um órgão de representação dos interesses de operários e patrões, mas de cooperação entre as duas classes e o Estado. Os reformistas de 1930 foram, no entanto, muito além do que desejavam os positivistas no que se refere ao controle do Estado. O sistema evoluiu na direção de um corporativismo de Estado, a exemplo do que se passava na Itália. (Carvalho, 2012, p. 115)

Se no período revolucionário os sindicatos deixaram de ser organizações privadas plurais e assumiram personalidade jurídica pública centralizada, ao custo de deixarem de ser representativos dos interesses dos trabalhadores para operar como “órgãos consultivos técnicos”, no período pós-revolucionário do Estado Novo (1937-1945), o regime autoritário de Getúlio Vargas agravou o estatuto jurídico sobre tais organizações e buscou controlar e organizar as relações entre patrões e empregados por meio de um forte corporativismo de Estado. Os sindicatos foram colocados sob o controle do governo, e tanto trabalhadores quanto patrões eram obrigados a se filiar a sindicatos que operavam sob a supervisão estatal, em uma relação caracterizada pela tentativa de substituir a defesa dos interesses de classe pela cooperação entre as classes trabalhadoras e patronais, rejeitando o conflito social (Carvalho, 2012, p. 116). O Decreto-lei nº 19.770, de 19 de março de 1931, inaugura a regulação da sindicalização patronal e operária exigindo a presença de delegados do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no interior das organizações, com poderes de fiscalização e intervenção mais acentuados sobre as organizações operárias (Brasil, 1931, arts. 15 e 16). Um germen do que mais tarde viria a ser o arranjo institucional das organizações do próprio Sistema S, com a presença de representantes do estado em seus conselhos e sua caracterização como organizações paraestatais.

Formava-se no Brasil, portanto, um corporativismo adaptado à economia industrial emergente, com claro enraizamento no corporativismo fascista. A *Carta del Lavoro*, embora formalmente respaldada na ideia de igualdade jurídica entre empregadores e trabalhadores a partir do reconhecimento legal das associações profissionais como órgãos do Estado, permitia

o surgimento de regimes desiguais entre trabalhadores, ao assegurar apenas às corporações determinadas prerrogativas sindicais, resultando em vantagens a membros do Partido Fascista e a certos grupos. Toda ação estatal direta era inibida em favor da livre negociação entre associações; em contrapartida, o Estado detinha o monopólio autoritário do reconhecimento das corporações e da delegação de poderes a tais organizações.

No Brasil, a *cidadania regulada*, com seu déficit de direitos políticos, representava uma contrapartida aos direitos sociais conquistados ao longo das lutas proletárias do início do século XX e consolidados na CLT de 1943, com elementos mistos de dispositivos de estratificação social e lutas proletárias, bem como uma atuação concreta do governo em tratar a questão do trabalho por uma perspectiva reformista e antirrevolucionária, reduzindo a autonomia das organizações de trabalhadores nas lutas por direitos políticos e mesmo sociais. O Sistema S, materializando o controle estatal sobre as organizações sindicais e colocando-o sob a administração de confederações patronais, entra nessa correlação de fatores como dispositivo do Estado Novo para disciplina de diversas categorias profissionais com potencial revolucionário. A institucionalização de valores de profissionalização e especialização técnica proporcionada pelas organizações do sistema reforçava esta regulação da cidadania, mirando a tutela dos trabalhadores pelas organizações sindicais patronais, aproximando o sistema dos princípios do “corporativismo fascista” (altamente hierarquizado, *top-down* e clientelista) e afastando-o do “corporativismo social-democrata”, tendencialmente mais horizontal, visto que baseado numa “colaboração de classes” de fundo democrático sob o pálio da liberdade sindical ampla.

Outra evidência do reacionarismo corporativista brasileiro incrustado na origem do Sistema S pode ser encontrada no Decreto-Lei nº 1.402, de 1939, que pouco antes da criação do SENAI havia estabelecido o princípio da unicidade sindical (Brasil, 1939, art. 6º) de modo a impedir a pluralidade de sindicatos para uma mesma categoria profissional, restringido iniciativas de organização sindical de base popular. A própria criação de sindicatos passou a estar condicionada à autorização do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, não sendo usualmente admitidas as organizações sindicais de abrangência nacional (Brasil, 1939, art. 7º). Diferenciava-se da unicidade sindical vigente na atual ordem constitucional na medida em que não era dos trabalhadores organizados a prerrogativa de definir a base territorial de sua organização, nem a abrangência da categoria profissional ou econômica representada (Brasil, 1939, art. 54). As confederações sindicais patronais, no entanto, foram estimuladas pela regulamentação do governo Vargas, que autorizava sua organização em federações e

confederações patronais, legitimando entidades que já se haviam constituído nos anos anteriores. Desde o Decreto-Lei nº 19.770 (Brasil, 1931, art. 3º), o governo condicionava a formação de confederações sindicais, patronais ou operárias, à aprovação de seus estatutos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, impondo requisitos de abrangência territorial que favoreceram a formação precoce de organizações patronais. Confederações sindicais de trabalhadores, embora abstratamente previstas nas legislações de 1931 e de 1939 (art. 25), somente vieram a se organizar com o fim do Estado Novo, já sob o controle dos órgãos de governo e tutela das próprias representações patronais organizadas, com um Sistema S já razoavelmente estruturado.

Embora inspirado nas corporações italianas, o Estado Novo não buscava mobilizações de massa, como no típico corporativismo fascista, mas sim uma organização altamente centrada no poder estatal que misturava repressão com paternalismo, criando uma estrutura que limitava a autonomia dos sindicatos e a liberdade de ação dos trabalhadores (Carvalho, 2012, p. 109). Com o surgimento do Sistema S na década de 1940, a supervisão estatal formal cede lugar, na prática, ao controle patronal sobre o sindicalismo operário, nos moldes da descentralização operada pela legislação do sistema.

Portanto, embora os sindicatos tivessem um papel importante na representação dos trabalhadores, a eficácia de sua atuação política era severamente reduzida em razão de suas estreitas vinculações com o governo, o que se consolidou depois da criação do Sistema S, uma vez que estavam fortemente subordinados às diretrizes do Estado que impuseram um sistema desequilibrado de representação, além de cooptados por uma série de direitos estritamente relacionados a esta subordinação, o que limitava a verdadeira representação dos interesses operários.

Em certa medida, o modelo de cidadania regulada inaugurado na década de 1930 – e sobre o qual está enraizado o Sistema S – contribuiu para impedir a *revolução democrática* entendida por Florestan Fernandes (1975) como uma verdadeira reestruturação das relações sociais e das instituições visando a inclusão das massas na vida política, combinando ampliação dos direitos sociais e participação na tomada de decisões. Desde a Revolução de 1930, os dispositivos de contenção de direitos políticos passaram a operar pela chave da concessão de determinados direitos sociais, especialmente de natureza trabalhista e previdenciária. Entre estes dispositivos estava o sindicalismo corporativista estatal e seu sistema de estratificação social, sobre o qual assentou-se o Sistema S, e que foram-se tornando instrumentos decisivos

de cooptação da classe trabalhadora. Direitos sociais e direitos políticos foram colocados em antagonismo.

Outra evidência deste obstáculo provocado pela estratificação ocupacional apareceria anos mais tarde no próprio sindicalismo rural no período democrático pré-1964, nos movimentos de cooptação desses trabalhadores durante a ditadura militar e nas forças que resultaram no desenho institucional do SENAR na década de 1990.

Os trabalhadores rurais começaram a se organizar politicamente no período democrático da Quarta República (1946-1964), por meio das Ligas Camponesas, que escapavam da legislação sindical e do controle do Ministério do Trabalho. Até mesmo por isso, também permaneceram à margem dos direitos trabalhistas, o que acirrou sua radicalização política no cenário pré-golpe de 1964 e acabou levando o governo de João Goulart a trazê-los para a uma regulação semelhante à dos demais trabalhadores sindicalizados. Em 1964, com apenas um ano de criação, a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) já contava com 26 federações e 263 sindicatos reconhecidos pelo ministério, além de outros 500 aguardando reconhecimento (Carvalho, 2012, p. 139). Devido aos longos anos de apagamento de sua cidadania pela completa falta de direitos civis, sociais e políticos, o movimento dos trabalhadores rurais “aparecia como mais ameaçador do que a sindicalização urbana dos anos 30” (Carvalho, 2012, p. 140), vocalizando pautas como a reforma agrária e outras mudanças estruturais que sob João Goulart ficaram conhecidas como as “reformas de base”.

O golpe acabou chegando e reprimindo direitos de organização política, mas o movimento social deste setor da sociedade civil estava se consolidando. Os direitos sociais que eclodiram vigorosamente no período autoritário do Estado Novo e praticamente estagnaram no primeiro período democrático do país, especialmente devido às dificuldades de universalização do regime previdenciário, acabaram sendo expandidos no regime militar. Novamente aqui, como na Era Vargas, a expansão da proteção social era uma estratégia política de garantia da ordem social em compensação à perda de direitos políticos e civis. A unificação e universalização da previdência começou a concretizar-se em 1966 com a extinção dos IAP e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, o INPS (Carvalho, 2012, p. 171), e veio consolidar-se com a criação do Fundo de Assistência Rural – Funrural – em 1971, no auge da repressão, incluindo os trabalhadores rurais na previdência.

Os benefícios do Funrural não eram financiados com contribuições patronais nem dos trabalhadores, mas de impostos sobre o consumo de produtos rurais e de contribuições sobre

folhas de pagamento de empresas urbanas, o que ajuda a explicar a menor intensidade da interferência dos proprietários rurais sobre o sindicalismo dos trabalhadores do campo, que já era suficientemente reprimido pelo Estado. “Como a previdência rural não onerava os proprietários e não se falava mais em reforma agrária, também eles tinham motivos para apoiar o governo” (Carvalho, 2012, p. 172). Com a criação do SENAR, na década de 1990, curiosamente o Sistema S viu-se diante de uma organização que tinha menor desequilíbrio em seu arranjo institucional de governança, conforme descrito na Figura 10 da seção anterior, com base no art. 2º da Lei nº 8.315/1991. Possivelmente, a menor interferência do agronegócio sobre as organizações de trabalhadores rurais ao longo do regime militar permitiu um arranjo mais equilibrado quando da regulamentação desse SSA após a reabertura política do país. Todavia, as peculiaridades da *cidadania regulada* dessa categoria laboral não chegaram a traduzir-se em incremento efetivo de participação política, visto que a governança do SENAR sempre foi estritamente de nível nacional, organizada e administrada pela CNA, e o processo de sindicalização rural implicou a dissolução das ligas camponesas, resultando em enfraquecimento da organização dos trabalhadores e sujeição também dessa categoria a um elevado grau de *cidadania regulada*, embora com particularidades institucionais.

1.5 Reforma administrativa e a emergência do terceiro setor.

A crise de endividamento dos países subdesenvolvidos, que no Brasil agudizou-se pelos volumosos empréstimos internacionais contraídos para o alegado milagre econômico da ditadura militar, e que as exportações brasileiras de commodities não foram capazes de contornar, foi o estopim para uma série de medidas econômicas de austeridade com caráter neoliberal (ajustes fiscais, privatizações, dependência de capital externo, desmonte da indústria nacional, redução de salários). Com reformas orientadas para o mercado se afirmando no mundo todo no plano econômico, a mentalidade neoliberal alastrou-se para o plano político no discurso de reforma administrativa, reforçando a orientação das burocracias para modelos de inspiração tecnocrática no plano administrativo, o que convencionou-se chamar de NPM, como mencionado em seção anterior. Bresser Pereira assim descreve este contexto ao discorrer sobre a reforma administrativa promovida no governo de Fernando Henrique Cardoso:

Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes. (...) A causa fundamental da crise econômica foi a crise do Estado - uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. (Bresser Pereira, 1998, p. 237)

(...)

A resposta da sociedade brasileira aos quatro aspectos da crise do Estado foi desequilibrada e ocorreu em momentos diferentes. A resposta à crise política foi a primeira: em 1985 o país completou sua transição democrática; em 1988, consolidou-a com a aprovação da nova Constituição. Já em relação aos outros três aspectos — a crise fiscal, o esgotamento do modo de intervenção e a crescente ineficiência do aparelho estatal —, o novo regime instalado no país em 1985 pouco ajudou. Pelo contrário, em um primeiro momento agravou os problemas, revelando-se um caso clássico de resposta voltada para trás. Em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, as forças políticas vitoriosas tinham como parâmetro o desenvolvimentismo populista dos anos 50; em relação à administração pública, a visão burocrática dos anos 30. (Bresser Pereira, 1998, p. 237).

(...)

Na década de 80, logo após a eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos e formuladores de políticas públicas em todo o mundo foi o ajuste estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Nos anos 90, embora o ajuste estrutural continue figurando entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa. A questão central hoje é como reconstruir o Estado — como redefinir um novo Estado em um mundo globalizado.

Também no Brasil ocorreu essa mudança de perspectiva. Uma das principais reformas a que se dedica o governo Fernando Henrique Cardoso é a reforma da administração pública, embora não constasse dos temas da campanha eleitoral de 1994. (Bresser Pereira, 1998, p. 21)

Esta descrição revela a hegemonia, já consolidada na década de 1990, da visão neoliberal de que a origem estrutural da crise do petróleo estaria na concepção do Estado de bem-estar social, abstratamente considerada, desconsiderando a conjuntura geopolítica internacional que a engendrou. O autor chega a afirmar que a redemocratização agravou os problemas de ineficiência da burocracia do Estado porque resgatou a visão burocrática dos anos 1930, e agravou a crise fiscal porque resgatou a visão desenvolvimentista dos anos 1950, apontando como exceção justamente a eficiência do sistema financeiro alcançada com a extinção dos orçamentos paralelos e da conta-movimento (um instrumento de política fiscal keynesiana). No entanto, desconsidera a importância de quem exercia e exerce o controle sobre o orçamento público, ao ponto de ignorar que determinados orçamentos paralelos – os do Sistema S – jamais foram extintos, possivelmente por serem controlados exclusivamente pela burguesia. Convenientemente, deixa de apontar também que a experiência gerencialista brasileira teve origem na ditadura militar – com o Decreto-lei nº 200/1967 e a implementação

de práticas de gestão privada nas empresas estatais – e não eliminou o patrimonialismo. Ao contrário, contribuiu para perpetuá-lo na esteira do golpe contrarrevolucionário. Por fim, quando trata da consolidação da reforma administrativa, normaliza o fato de que o governo de Fernando Henrique Cardoso veio de encontro com suas próprias promessas de campanha eleitoral para levá-la a efeito, contrariando a vontade e a percepção média da população sobre as causas do subdesenvolvimento e suas formas de enfrentamento. São circunstâncias que indicam que o movimento em direção à NPM tem relação com o neoliberalismo, utilizando-se desse paradigma da governança para viabilizar uma reacomodação dos interesses da burguesia no Estado.

Conforme visto na seção 1.3, a reforma administrativa da década de 1990 notabilizou-se pela criação de diversos novos entes paraestatais com o objetivo de desenvolver uma esfera pública não estatal e transferir à iniciativa privada uma série de atividades consideradas não exclusivas do Estado. A Lei nº 8.958/1994 estabeleceu a possibilidade de contratação direta por instituições federais de ensino superior de *fundações de apoio* criadas especificamente para a gestão administrativa e a execução de projetos de ensino, pesquisa e extensão. Pouco depois, a Lei nº 9.637/1998 e a Lei nº 9.790/1999 estabeleceram a possibilidade de qualificação de organizações privadas sem fins lucrativos como *organizações sociais* e como *organizações da sociedade civil de interesse público*, conferindo-lhes prerrogativas especiais para recebimento de recursos e bens públicos por meio de contratos de gestão e termos de parceria.

Além do fenômeno da paraestatalidade, nessa mesma época, outros instrumentos de transferência do fundo público ao setor privado foram instituídos com o objetivo de retirar do Estado a gestão direta dos recursos públicos e entregá-la ao setor privado como um todo e não apenas ao terceiro setor, como foi o caso, de forma mais velada, nas leis de incentivo à cultura, ou, de forma mais explícita, nas diversas privatizações de empresas estatais ocorridas nos setores energético, de telecomunicações e de mineração.

Portanto, o desenvolvimento da NPM na administração pública brasileira se dá em torno de uma série de contradições que acompanham a evolução do regime ditatorial e sua transição para o regime democrático da Constituição de 1988. Embora o paradigma social-democrata esteja presente nos processos de descentralização gerencial, a influência neoliberal permeia a ocupação destes espaços públicos não estatais, limitando o potencial de *accountability* democrática dos novos instrumentos que surgiam.

De Paula (2005) observa que a reforma gerencial brasileira, ao adotar instrumentos como contratos de gestão, promoveu uma hibridização público-privada que reproduzia a lógica

neoliberal de privatização indireta e transferência de racionalidade empresarial à administração pública. Por exemplo, a previsão legal da necessidade de membros do poder público nos conselhos de administração das organizações sociais, que poderia ser interpretada como uma busca de governança pública para o interior de organizações privadas que se relacionam com o Estado, consolida-se a partir das experiências dos contratos de gestão como uma tendência contrária, de privatização da ação pública, na medida em que tais contratos terceirizam as funções estatais para tais organizações de governança marcadamente privada, onde a presença do poder público se justifica para assegurar esta privatização.

Carla Almeida (2006) observa como o contínuo protagonismo empresarial, renovado no processo de redemocratização do país, desempenhou um papel crucial na compreensão de categorias como *cidadania e participação social* a partir das ideias de responsabilidade social corporativa e investimento privado com fins públicos, incutidas nos seus discursos e práticas institucionais. Sob a influência das reformas orientadas para o mercado, o próprio conceito de *terceiro setor* emerge em um contexto de perda generalizada de confiança na capacidade do Estado de produzir bem-estar social, tornando-se objeto de disputa entre atores do setor público e privado, bem como entre atores privados entre si (Almeida, 2006, p. 57). Destas disputas resultam consensos superficiais, limitados ao controle da pobreza por meio de iniciativas de organizações heterogêneas, fomentando ações de indivíduos isolados ou de grupos de indivíduos atuando em causas fragmentadas.

Dada a capacidade hegemônica do discurso neoliberal em retirar o Estado da base do contrato social (Almeida, 2006, p. 60), o terceiro setor aparece como tradução socialmente aceitável de um princípio de solidariedade que viabiliza ações coletivas em organizações independentes do poder e da autoridade estatal, privilegiando aquelas que se subordinam ao poder do mercado.

No âmbito do terceiro setor ou, muitas vezes, no âmbito do que vem sendo analisado como “nova sociedade civil”, enquanto os movimentos sociais são obscurecidos, *os atores estelares* passam a ser aqueles cujas modalidades participativas não interpelam, efetivamente, a forma como o poder se distribui na formulação das políticas. Nesse sentido, lembro que, paralelamente ao espaço que veio adquirindo a idéia de terceiro setor no debate político e intelectual, também vieram sendo promovidas, principalmente pelos organismos internacionais, em diversas realidades nacionais, uma participação social despolitizada e restritamente colaborativa em termos de implementação de programas sociais. (ALMEIDA, 2006, p. 68)

No âmbito da reforma administrativa da década de 1990, a regulamentação das *organizações sociais*, das *fundações de apoio* e das *organizações da sociedade civil de interesse público* surge como um dispositivo de reforço da ideia da maior eficiência do terceiro setor a partir de mecanismos de profissionalização de determinadas organizações, fomentando uma identidade da esfera pública não-estatal com estes arranjos institucionais específicos, e distanciando o campo dos movimentos sociais do conceito de terceiro setor (Almeida, 2006, p. 120-123). O discurso sobre o que se entende por ação social eficaz e sua distinção do que é mero assistencialismo passa a ser um domínio técnico exclusivo de um terceiro setor profissionalizado, no qual o debate sobre direitos e democracia tem papel secundário diante da ideia de compatibilização da responsabilidade social (ESG) com as finalidades lucrativas dos agentes econômicos.

Nesse cenário, a proliferação de novas entidades paraestatais reforça esta percepção de privatização do setor público por um setor privado expandido, que se apropria da esfera pública não-estatal e dela exclui os movimentos sociais. Além das organizações sociais e OSCIPs, no campo dos serviços sociais autônomos esta tendência também se manifesta na criação de inúmeras novas organizações como as citadas na seção 1.3, entre outras replicadas em outros níveis da federação. Especificamente no Sistema S, o SEBRAE e o SESCOOP foram criados, respectivamente, em 1990 e 1998. Entre as entidades de base sindical do Sistema S, objeto desta pesquisa, houve a criação do SENAR e do sistema SEST-SENAT, em 1991 e 1993, como descrito na Tabela 1 apresentada na seção 1.3.1. Diferentemente dos demais SSA, que adotaram arranjos institucionais semelhantes às organizações sociais e OSCIPs, com conselhos de administração ocupados por representantes do poder público e membros do setor privado com mandatos determinados, nos casos do Sistema S, os arranjos institucionais adotaram modelos semelhantes aos das organizações já existentes desde a década de 1940, baseados nas representações classistas, com predominância patronal.

Nos capítulos seguintes, veremos como a governança do Sistema S respondeu às influências do gerencialismo da NPM e da NPG, e se estas respostas institucionais representaram algum impacto em suas estruturas burocráticas. A história recente da reforma administrativa no Brasil apoia-se no pilar da descentralização como caminho para aproximar o Estado da sociedade. Nesse sentido, mesmo com todas as críticas que podem ser apontadas ao terceiro setor que se formava em torno de um ideário gerencialista, as novas entidades paraestatais desse período podem ser vistas como uma tentativa de modernização das estruturas corporativas do Estado em direção a uma governança mais elaborada, com atuação conjunta de

agentes públicos e privados na disputa por um modelo normativo ideal de gestão público-privada. O surgimento de novas organizações no Sistema S nesse mesmo período, porém, não dialogou com os novos modelos de paraestatalidade que surgiam.

Concebido na institucionalidade do Estado Novo e em um contexto social de cidadania regulada, o Sistema S fossilizou sua estrutura organizacional e, embora tenha conhecido inovações pontuais em suas formas de prestar contas à sociedade e ao Estado, não conseguiu renovar sua governança no que se refere às relações formais de poder que articulam a autoridade e a agência de seus *stakeholders*. Mesmo com o surgimento de SEST, SENAT e SENAR no sistema após a Constituição de 1988 (para nos ater apenas às organizações de base sindical), manteve-se o enraizamento inextricável de sua governança às entidades patronais correspondentes – no caso, do setor dos transportes e do agronegócio. Além disso, a própria formação do terceiro setor no Brasil pós-redemocratização revela contradições importantes resultantes das tensões entre atores muito heterogêneos que disputavam este novo campo emergente. Por que as organizações de base sindical do Sistema S – mesmo as que surgiam – não mudaram enquanto outras mudavam?

Uma vez situadas as ideias que norteiam as teorias burocráticas e gerencialistas nas práticas de governança no Brasil, articulando abordagens descritivas e normativas, poderemos avançar pelos processos de institucionalização das organizações estudadas, com vistas a identificar categorias analíticas que emergem para dar concretude à governança democrática dessas instituições.

2 A INSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA S

As teorias da governança baseiam-se de um modo geral no conceito de que o poder é distribuído em uma rede de atores públicos e privados que interagem (de forma colaborativa ou competitiva) para resolver problemas coletivos. Rhodes (1997) define governança em termos de fragmentação e interdependência dos atores, enfatizando o movimento de um governo centrado no Estado para uma governança multiatorial. Governança, assim, envolve a provisão de bens públicos não apenas pelo Estado, mas também por organizações não-governamentais, empresas e cidadãos interagindo conjuntamente. Rhodes (1997, p. 51-55) introduziu o conceito de “*self-organizing networks*” para explicar essas interações e os riscos de integridade de uma governança descentralizada e interdependente.

Uma evidência desta fragmentação está na mudança da administração burocrática weberiana em direção a administrações articuladas a mercados ou redes, ora com ênfase em seus atores, ora nos processos destas interações. No primeiro capítulo, procuramos apontar como a NPM influenciou a esfera pública e o setor público a partir de categorias típicas do setor privado, introduzindo desenhos institucionais focados na busca de eficiência e na adaptação aos mercados. Porém, o isomorfismo induzido pela NPM resultou na redução de controles burocráticos e na perda da autonomia estatal.

DiMaggio e Powell (1983), ao desenvolverem sua teoria do isomorfismo institucional, apontam como as organizações tendem a se homogeneizar ao longo do tempo devido ao fato de reproduzirem ambientes institucionais semelhantes em busca de legitimidade ou redução de incertezas. Esta tendência também se fez presente nas instituições paraestatais do Sistema S, a partir de dinâmicas próprias que demandam uma análise de agentes, suas redes de interações e a forma como estas redes se estruturam, como se demonstrará no presente capítulo.

As teorias das redes exploram as conexões entre atores em uma rede de governança e as influências que cada um exerce sobre os demais e sobre o tecido social como um todo. O conjunto de atores sociais dotados de agência (Giddens, 2003), isto é, de capacidade para realizar ações com intencionalidade, é o que determina as relações e as redes de influências sobre a realidade. Latour (2012) observa que a totalidade da realidade social está em constante movimento de transformação no contexto desta complexa rede de relações entre atores,

destacando que atores podem ser não apenas humanos (indivíduos), mas também não-humanos (dispositivos, linguagens, valores, instituições) construídos a partir de relações antecedentes.

Ao abordar a questão do poder de agência de atores-rede, Latour distingue entre intermediários e mediadores:

Um intermediário, em meu léxico, é aquilo que transporta significado ou força sem transformá-los: definir o que entra já define o que sai. Para todos os propósitos práticos, um intermediário pode ser considerado não apenas como uma caixa-preta, mas uma caixa-preta que funciona como uma unidade, embora internamente seja feita de várias partes. Os mediadores, por seu turno, não podem ser contados como apenas um, eles podem valer por um, por nenhuma, por várias ou uma infinidade. O que entra neles nunca define exatamente o que sai; sua especificidade precisa ser levada em conta todas as vezes. Os mediadores transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos que supostamente veiculam. (Latour, 2012, p. 65)

Latour (2012, p. 160) define as relações sociais e o próprio domínio social enquanto “traduções entre mediadores que podem gerar associações rastreáveis”. Mediadores, quando nesta função, não são determinados senão por suas próprias subjetividades; induzem atores e proporcionam sentido à ação, modificando-a enquanto se relacionam. Nesse mosaico de associações, a estabilidade institucional não pode ser tomada como simples inércia, mas deriva de um conjunto de movimentos que atua para sua manutenção, já que a realidade não é estática (Latour, 2012, p. 59-60).

No longo prazo, portanto, a estabilidade institucional revela-se uma exceção a ser estudada. Isomorfismos, disputas por legitimidade e redução de incertezas são representações construídas por diversos atores dotados de agência que exercem o poder de forma descentralizada. A hegemonia e centralização do poder aparece, assim, como um fenômeno que resulta de associações intencionais de mediadores em favor de uma determinada ordem institucional.

Esta visão das instituições como redes de interações, onde o poder é difuso e afetado por práticas e discursos, aproxima a teoria do ator-rede das abordagens neoinstitucionalistas no campo da governança e das políticas públicas e da ciência política em geral, que valorizam a postura reflexiva diante das construções das relações entre instituições e comportamentos, entre estruturas e agências.

Partindo dessa compreensão de que as interações consistem em processos de tradução de significados e interesses entre indivíduos ou grupos que envolvem também atores não-humanos, ganha relevo no estudo da governança o papel das práticas e dos dispositivos

institucionais na instrumentação da ação pública e, em última análise, das próprias políticas públicas. As instituições e seus dispositivos são, portanto, mediadores das relações entre Estado e sociedade, possuindo agência sobre a própria construção dos problemas públicos e dos instrumentos de ação pública. A sedimentação do terceiro setor como espaço para a ação pública é exemplo deste processo. O Sistema S, de modo particular, com seu conjunto de instrumentos de subsídios às organizações do sistema, incentivos à aprendizagem profissional e participação do empresariado na aplicação pública de seus tributos, pode ser visto como importante *mediador* na tradução de interesses dos seus grupos dominantes para os demais atores sociais, relacionados à educação para o mercado de trabalho.

Lascoumes e Le Galès (2012, p. 32) ressaltam que os instrumentos não são neutros. A forma como o Estado, por seus agentes, escolhe utilizar o Sistema S como um instrumento para promover a educação profissional e o bem-estar social demonstra uma escolha estratégica de instrumentos de política pública, refletindo a preferência por ações públicas descentralizadas ao setor privado e ao grande capital, preferência esta influenciada pelo próprio desenvolvimento institucional do sistema. Como um instrumento de longa persistência histórica, o Sistema S cria estabilidade e dependência de trajetória (*path dependence*) no sistema educacional e de formação profissional, moldando a maneira como essas políticas são desenhadas e implementadas no Brasil, além da trajetória dependente de suas próprias organizações.

Neste sentido, a governança do Sistema S pode apresentar riscos à ação pública. Considerando que todo instrumento é “produtor de uma representação específica da questão que ele trata” (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 34), a governança marcadamente empresarial do sistema induz à problematização da aprendizagem profissional e da assistência social sob a perspectiva particular deste grupo social e seus interesses próprios, definindo os objetivos das políticas públicas de forma enviesada.

Neste capítulo, veremos como a origem da institucionalização do Sistema S em um cenário de *cidadania regulada* construída sobre as bases de um corporativismo de Estado condiciona de tal maneira a estruturação dos seus agentes que fecha a governança das suas organizações para novas experiências e arranjos, fomentando isomorfismos, retardando a mudança institucional e permitindo inovações incrementais apenas na justa medida em que assegure a dependência de trajetória.

2.1 Mudança estrutural e mudança institucional: pós-estruturalismo e neoinstitucionalismo

Como abordado na introdução, a análise deste percurso institucional será feita a partir de uma perspectiva neoinstitucionalista, de caráter pós-estruturalista.

Seja no estruturalismo ou no pós-estruturalismo, o conceito de estrutura refere-se aos sistemas e conjuntos de relações subjacentes que organizam a sociedade, a linguagem, a cultura e o pensamento. O pós-estruturalismo, entretanto, em vez de buscar fundamentos subjacentes estáveis e universais como o estruturalismo, foca nas relações de poder, linguagem e desconstrução de ideias preestabelecidas. É uma corrente epistemológica que questiona a ideia de verdades universais e critica as estruturas que moldam o conhecimento.

O estruturalismo representa uma crítica ao positivismo ao afirmar que existem estruturas subjacentes universais de alta complexidade e não quantificáveis que governam a cultura, a linguagem e o pensamento humano, rejeitando a ideia positivista de que as teorias sociais sejam condicionadas por leis de racionalidade intrínseca ou empiricamente mensuráveis independentemente do objeto de estudo. Isto não impede que as próprias estruturas sejam vistas como estáveis e sistemáticas, permitindo uma análise objetiva do significado, desde que não se perca o foco na complexidade das relações sociais e das múltiplas variáveis que as determinam.

O pós-estruturalismo, por outro lado, dá um passo adiante e desafia a ideia de estruturas estáveis e universais. Pós-estruturalistas como Michel Foucault e Jacques Derrida argumentam que o significado é instável e fluido, constantemente reconfigurado por relações de poder, contexto histórico e práticas discursivas. Eles enfatizam a instabilidade, a ambiguidade e a multiplicidade de interpretações, sugerindo que as estruturas são construções temporárias que podem ser questionadas, desconstruídas e reformuladas, alterando a própria realidade social. No pós-estruturalismo, não se concebe a ideia de estruturas naturais ou universais. Como produto de relações materiais de poder e de contextos históricos e culturais específicos, a complexidade das estruturas aumenta consideravelmente.

Embora a sociologia contemporânea seja uma ciência razoavelmente bem assentada nas premissas pós-estruturalistas, as instituições e as relações sociais continuam operando e se estruturando segundo pressupostos positivistas ou racionalistas, produzindo verdadeiros mitos que atuam como atores não-humanos e determinam materialmente a realidade social. As bases do pensamento funcionalista, por exemplo, têm agência sobre o corporativismo sobre o qual se estruturou a cidadania regulada no Brasil na Era Vargas, baseado na ideia de sociedade como um sistema integrado por instituições com funções sociais predeterminadas para garantir a

coesão social. O próprio weberianismo também assume tal papel quando busca superar o funcionalismo por uma epistemologia racionalista historicista de desencantamento do mundo. Em diferentes âmbitos da esfera pública os discursos são pautados por premissas positivistas, e quando estes discursos sobressaem a modelagem das instituições pode até ser racionalmente explicada com base em tais premissas.

Todavia, como visto, as relações entre estrutura e agência são uma via de mão dupla, e a formação e a desintegração de instituições, seja por mudança gradual ou abrupta, resulta da interação entre atores humanos e não-humanos. Instituições também exercem influência estrutural na organização da sociedade, assumindo, conforme o contexto, a posição de variável dependente ou independente dessa estruturação, como verdadeiras *formas sociais* na acepção marxista.

Segundo Mascaro (2013, p. 24/213), “as formas sociais advêm das relações sociais, mas acabam por ser suas balizas necessárias”. São construtos sociais constituídos pelas interações sociais dos indivíduos, porém maiores que interações isoladas, pois ao constituir as interações, objetifica-as. Neste sentido aproximam-se do conceito de estrutura de Lévi-Strauss (1975, p. 249). Diferentemente do estruturalismo, porém, o marxismo reconhece nas formas ou estruturas um caráter necessariamente histórico e relacional. “É por meio das interações sociais que elas mesmas se formalizam” (Mascaro, 2013, p. 25/213). Não são preexistentes às relações sociais, como se fossem categorias de pensamento, mas a elas imanentes. Por exemplo, Mascaro (2013, p. 26/213) destaca que, “quando as relações de produção assumem a forma mercantil, então o circuito das trocas erige-se como forma social específica e plena, a forma-valor”.

Pode-se afirmar que o marxismo promove um enfoque pós-estruturalista da história quando se utiliza da categoria das *formas sociais* para explicar as relações sociais, de forma semelhante como o pós-estruturalismo trabalha com a categoria da *estrutura*. É certo que abordagens marxistas tendem a enfatizar a predominância ou precedência das relações econômicas materiais no processo de interação entre estrutura e agência, ou entre instituições e indivíduos, diferenciando-se de correntes pós-estruturalistas que enxergam o papel de diversas relações de poder na base das estruturas de dominação social para além das relações de poder estruturadas sobre o modo de produção. A conexão entre marxismo e pós-estruturalismo, porém, se dá precisamente em não atribuir à base material das formas ou estruturas qualquer caráter transcendental, reconhecendo sua historicidade. Pode-se dizer, nesse sentido, que a maior distinção entre os marxistas e as correntes pós-estruturalistas em geral está menos na epistemologia e mais na metodologia, já que o marxismo enfatiza a economia política como

objeto de estudo, sempre atribuindo-lhe prevalência nas disputas e interações sociais estruturantes das instituições.

Os neoinstitucionalistas, por sua vez, representam a visão pós-estruturalista na sociologia e na ciência política. Desenvolvido como uma reação contra as perspectivas positivistas das relações sociais e políticas – behaviorismo e funcionalismo –, o neoinstitucionalismo procura explicar como se constroem as relações entre instituição e comportamento, bem como os processos pelos quais as instituições surgem ou se modificam (Hall e Taylor, 2003, p. 193-194), seja a partir de uma análise histórica sobre como os padrões simbólicos e as relações e convenções sociais resolvem as disputas de poder entre grupos e indivíduos (neoinstitucionalismo histórico e sociológico), seja a partir da análise utilitarista da eficácia das instituições em resolver os problemas de ação coletiva (neoinstitucionalismo racional).

A diferença mais importante entre neoinstitucionalistas e marxistas, portanto, não está em renegar ou não a influência causal das instituições, mas no objeto em que depositam a centralidade dos conflitos sociais e dos processos de mudança institucional. Para os marxistas, a base é econômica, está no modo de produção e na economia política construída sobre este modo de produção. Para os neoinstitucionalistas, está antes nas estruturas de linguagem e nos padrões simbólicos sobre os quais são construídas as convenções sociais e as relações de poder. Desta diferença resulta, por exemplo, que os neoinstitucionalistas veem a democracia como um valor em si; enquanto marxistas, em geral, contemplam a democracia como uma variável dependente da estrutura de classes da sociedade, podendo ser qualificada como democracia burguesa, ou liberal, por estar inserida em condições materiais de dominação burguesa, ou como democracia proletária, ou popular, quando venha a se constituir sob uma ordem social que tenha abolido a distinção de classes, ou que esteja em transição para a abolição de classes.

Para o presente estudo, importa considerar que a abordagem institucionalista é conciliável com os pressupostos marxistas, desde que estes sejam interpretados de forma não determinista, aceitando a autonomia relativa das instituições. Conforme observado por Skocpol (1985, p. 9-10), a relativa autonomia estatal se manifesta quando as burocracias estatais conseguem formular e implementar políticas em nome de objetivos que não são simplesmente a tradução imediata de demandas sociais ou econômicas. Mais do que interações forjadas nas contradições socio-econômicas materiais de um *regime* político, estas formulações são também mediações construídas nas relações entre atores da comunidade política (*polity*) desse regime e de seus *subsistemas* (Abers, Silva e Tatagiba, 2018, p. 34). Esta autonomia relativa também se

manifesta em instituições não-estatais, em relação ao regime, às formas sociais ou estruturas materiais que as engendram.

Abers, Silva e Tatagiba (2018, p. 34-35) desenvolvem o conceito de *subsistema* como “arenas de disputa” compostas por um número limitado de atores-rede – indivíduos, grupos de interesse, instituições – que se especializam em determinadas questões, com dinâmicas próprias relativamente independentes do regime vigente, aproximando-o do modelo de coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework*). As dinâmicas relacionais podem ser mais ou menos permeáveis a diferentes tipologias de atores, moldando discursos, ora se restringindo a burocratas ou especialistas, ora expandindo para movimentos sociais. Conforme apontado por Schmidt (2008, p. 309), as ideias transmitem-se e circulam por diferentes subsistemas por meio de discursos, moldados para articulá-las em sua profundidade, normatividade e forma narrativa, podendo apresentar-se como discursos *coordenativos* ou *comunicativos*, conforme a esfera pública por onde circulem. Dizem-se *coordenativos* os discursos que ocorrem em subsistemas de comunidades epistêmicas ou coalizões de defesa, e que por isso produzem fluxos de argumentos em níveis mais cognitivos e descritivos. À medida em que estes fluxos de argumentos adquirem contornos mais normativos, podem eventualmente se expandir na esfera pública, chegando à esfera política, agregando valores à ação política e se consolidando em discursos *comunicativos*, de modo a legitimar a ação perante a sociedade no nível do fluxo político (Schmidt, 2008, p. 310).

O modelo de múltiplos fluxos foi desenvolvido por Kingdon (apud Capella, 2006, p. 25) para explicar os processos de atenção e interesse por problemas e soluções pelos quais se forma a agenda governamental. Segundo o modelo, os problemas públicos são construções sociais (Capella, 2006, p. 27), e as coalizões construídas em subsistemas ou no fluxo político são determinações transitórias que podem produzir janelas de oportunidade para mudança institucional (Capella, 2006, p. 30), quando devidamente articuladas por atores com acesso a esses diferentes fluxos.

Sejam coordenativos ou comunicativos, os fluxos discursivos geralmente operam janelas de oportunidade de cima para baixo, já que esta interação geralmente ocorre entre atores com maior poder de agência (Giddens, 2003). Contudo, Schmidt (2008, p. 311) aponta que as chances de tais interações operarem de baixo para cima aumenta à medida em que se ampliam os espaços de participação social nos fluxos coordenativos para atores de relevância, aumentando legitimidade de subsistemas:

The arrows of discursive interaction often appear to go from the top down. Policy elites generate ideas, which political elites then communicate to the public. Political elites often interweave the coordinative and communicative discourses into a master discourse that presents an at least seemingly coherent political program. (...) The political elites then mediate the ensuing public debates. There is an extensive literature on how elites shape mass public opinion by establishing the terms of the discourse and by framing the issues for the mass media and, thereby, for the mass public (...). The arrows can also go from the bottom up, however, as in the discursive interactions of social activists, feminists, and environmentalists in national and international arenas (e.g., Keck & Sikkink 1998). The arrows can even remain solely at the level of civil society, in “public conversations” (Benhabib 1996), communicative action in the public sphere (Habermas 1989), or “deliberative democracy” in the supranational sphere (Dryzek 1990, 2000).

Percebe-se, assim, que o *ativismo* de atores ligados a *movimentos sociais* é um fator que amplifica a relevância dos discursos circulantes em subsistemas, aumentando seu potencial de organizar coalizões e, em última instância, influir no fluxo político do debate público, pois estes atores transferem para discursos comunicativos a influência que têm junto aos minipúblicos de sua esfera de atuação.

Portanto, uma vez compreendido que as instituições são formadas por *estruturas* ou *formas sociais* que simultaneamente condicionam as relações sociais e são condicionadas pelos atores destas relações – especialmente atores de maior relevância –, há de se reconhecer a autonomia relativa das instituições e seus processos discursivos estruturantes em relação à base material que as condiciona. Assim, transportada esta lógica para as teorias do estado ou da governança, é possível propor bases para construção de uma governança democrática de forma relativamente independentemente do *regime* político sobre o qual se estrutura a sociedade, o que permite mudanças estruturais e até rupturas institucionais sem necessariamente se passar por uma ruptura da ordem democrática vigente. Para tanto, é necessário observar os fatores que influenciam a ação individual e coletiva no sistema político e seus subsistemas de comunidades políticas, em busca de oportunidades de mudança.

Embora não seja o objetivo deste trabalho avançar para estas possibilidades de ruptura institucional, conhecer esta dinâmica entre atores e estruturas permite identificar a institucionalidade do Sistema S como uma importante mediadora das relações entre Estado e sociedade, possuindo agência sobre a própria construção dos problemas públicos e dos instrumentos de ação pública. Uma perspectiva neoinstitucionalista sobre o funcionamento do Sistema S permite observar quais são os discursos e práticas institucionais que influenciam

normativamente os *ambientes institucionais* (Gomide e Pires, 2014, p. 19) cujos fundamentos políticos e econômicos definem os *arranjos institucionais* para o seu funcionamento, entendido o ambiente institucional aqui como “o conjunto de regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento do sistema econômico” (Fiani, 2014, p. 58). Procurando uma aproximação com o neoinstitucionalismo histórico (Mahoney e Thelen, 2009), que reconhece que instituições são moldadas por processos históricos e materialistas, é possível também identificar como os discursos e práticas institucionais do Sistema S se estruturam a partir da estrutura de classes e do corporativismo historicamente forjado em suas organizações, o que permite reconhecê-lo como um subsistema mais fechado do que outros, refratário ao “conflito entre diferentes ideias” (Abers, Silva, Tatagiba, 2018, p. 35) e resistente a mudanças. Em última análise, tal perspectiva permite identificar os marcadores e fatores históricos que, associados aos discursos e práticas institucionais, afetam a diversidade, a representatividade e a participação dentro de suas estruturas de governança.

Compreender os marcadores sociais que determinam a condição de classe hoje no Brasil e que deveriam ser considerados critérios de governanças democráticas é uma questão central a ser trazida para o debate sobre participação social na governança, pois determina a maturidade democrática das instituições. No Sistema S, a evolução deste debate passa necessariamente pelo exame dos processos de *cidadania regulada* que determinaram sua resiliência institucional, para chegarmos aos arranjos institucionais que refletem estas determinações e exigem modificações.

2.2 Agência e estrutura no Sistema S: resistência e resiliência institucional

Não obstante sua principal característica seja a estabilização das relações sociais, instituições não são estáticas, mas estão constantemente em transformação (Mahoney e Thelen, 2009, p. 2). Embora as transformações abruptas sejam mais facilmente perceptíveis e proporcionem farto material de estudo em teorias revolucionárias, transformações lentas e graduais podem ter efeitos igualmente substanciais sobre a ordem social. Mahoney e Thelen (2009, p. 2) citam, por exemplo, a resiliência da Câmara dos Lordes no parlamento britânico ao longo dos séculos, somente possível graças à flexibilidade institucional que adquiriu. Tal resiliência tem a ver com as mudanças necessárias para que a instituição não perdesse sua legitimidade, e a levaram a deixar de ser uma assembleia aristocrática de grandes proprietários de terras com influência junto à Coroa para se tornar uma câmara legislativa mais aberta à

classe trabalhadora, sob pena de ser extinta pelas forças trabalhistas emergentes no século XX. As limitações de poderes e alterações em sua composição ao longo do século XIX sob diferentes governos ilustra como “mudanças incrementais frequentemente se somam para constituir transformações fundamentais” (Mahoney e Thelen, 2009, p. 2).

O Sistema S é um exemplo poderoso de resiliência institucional na história da administração pública no Brasil, porém não apresenta um histórico relevante de flexibilidade em suas estruturas de governança, o que sugere que seu sistema de legitimidade nunca foi colocado em risco ao longo de sua existência. É importante compreender, portanto, de onde vem a legitimidade daqueles que receberam a autorização estatal para administrar o Sistema S e como esta legitimidade tem sido mantida.

Demonstrar como funcionam os processos decisórios internos das organizações do Sistema S, como os valores e ideias que circulam nestas instituições são moldados por sua própria estrutura e como afetam a agência nestes processos decisórios são condições importantes para compreender os impactos de sua governança na capacidade de resposta ao seu público, pois ajudam a compreender qual é o seu real público. Se há resistência a arranjos de governança democrática e isto afeta os valores institucionais, é necessário investigar onde estão os gargalos de participação social que podem impelir mudança institucional em direção a uma governança pública com instrumentos que equilibrem a incidência de representantes do empresariado e dos trabalhadores, reorientando suas estratégias para alcance de suas finalidades ou, em última análise, reavaliando suas próprias finalidades.

Neste percurso investigativo, apresentaremos alguns achados de pesquisa que apontam onde se manifesta a *resistência* institucional nas organizações do Sistema S, caracterizada por barreiras à participação social ou pela inflexibilidade de seu sistema de ideias, e onde se manifesta sua *resiliência* institucional, caracterizada pela capacidade adaptativa de manter-se relevante e influente. A partir das sínteses desses achados de pesquisa, proporemos a integração teórica das categorias até aqui tratadas com outras que emergem dos dados empíricos coletados, para procurar identificar por *redução sociológica* (Guerreiro Ramos, 1996, p. 71-74) as bases para uma governança democrática que considere as especificidades da realidade brasileira e seja capaz de superar os fatores de resistência institucional a arranjos participativos e inclusivos.

2.2.1 Barreiras nos discursos e práticas

A fim de se verificar o quanto as práticas institucionais condicionam ou limitam a participação social na governança de uma organização, a análise dos discursos contidos em seus documentos institucionais mostra-se uma técnica relevante, proporcionando achados reveladores.

Ao se analisar os documentos produzidos na realização do planejamento estratégico de praticamente todas as organizações estudadas, percebe-se que o trabalhador não ocupa nenhum lugar relevante no horizonte estratégico das ações por elas desenvolvidas, as quais são invariavelmente orientadas para o mercado e instrumentalizadas para o fortalecimento do setor empresarial em si.

A experiência no SENAC e no SESC.

Para subsidiar o planejamento estratégico 2024-2027 do SENAC, por exemplo, foi realizada uma pesquisa de fatores contextuais externos e internos sob o ponto de vista de diferentes públicos de interesse para a instituição, a fim de qualificar o processo de elaboração estratégica, proporcionando consistência entre os desafios institucionais e os objetivos e metas pactuadas. A pesquisa foi realizada por meio de grupo focal e seguiu uma metodologia de análise baseada no modelo PESTEL (acrônimo em inglês para *political, economic, social, technological, environmental and legal*), que consiste no mapeamento de fatores que podem influenciar e orientar a atuação de uma determinada organização a partir de seis categorias relacionadas à dimensão política, econômica, sociocultural, tecnológica, ecológica e jurídica do cenário institucional em que ela está inserida.

Para além do fato de o próprio modelo PESTEL ser uma ferramenta de análise tipicamente utilizada para o monitoramento do ambiente de negócios empresarial, o documento resultante da pesquisa, referenciado como código QR em nota de rodapé no Plano Senac Brasil Ciclo 2024-2017 (SENAC, 2023a, p. 7), relata que o grupo focal entrevistado, ao buscar a perspectiva de “diferentes públicos de interesse”, era composto de 16 participantes de empresas de diferentes segmentos, além de participantes internos do SENAC. A CNC e federações patronais chegam a ser citadas como ambiente interno da organização, embora não esteja claramente explicitado se apenas integrantes dos conselhos nacional e regionais participaram do grupo focal. De um modo geral, o perfil das pessoas ouvidas era de sócios ou ocupantes de cargos de direção em empresas do setor de serviços, especialmente tecnologia da informação, varejo, turismo, saúde e gastronomia, conforme página 10 da pesquisa (SENAC, 2023a, p. 7,

nota de rodapé). Os temas abordados focaram-se no planejamento das empresas e nas soluções que o SENAC poderia oferecer às empresas. Quando criticado, o problema institucional apontado foi a excessiva burocracia da organização nessa adequação às necessidades das empresas⁷. Ao abordar a percepção do grupo focal sobre a organização, o documento revela que a visão desses atores é positiva, mas reforça a necessidade de “agilidade em sua resposta às necessidades do mercado”, adequando seus cursos “às novas demandas das empresas”⁸. Um dos enfoques que segundo esses atores deve ser aprimorado nos cursos de aprendizagem diz respeito à aquisição de habilidades socioemocionais e outras competências comportamentais por seus empregados; algo mais próximo de uma “educação corporativa” e não propriamente de qualificação profissional⁹. Ao consolidar uma relação dos pontos fortes e pontos fracos da organização¹⁰, o documento chega a apontar o planejamento do PSG (Programa Senac de Gratuidade) como uma fraqueza institucional, juntamente com o baixo alinhamento do portfólio de cursos com as necessidades do setor produtivo, sugerindo uma possível relação entre tais variáveis que resultaria em uma fragilidade institucional.

Estas percepções são reforçadas pelos atores internos da organização. Na seção sobre ambiente interno, o documento do grupo focal aponta que os gestores do SENAC veem os trabalhadores como alvo da organização, porém não como atores, mas como um fator de desafio para inovação em “produtos educacionais”. Entre os grupos de interesse com agência sobre a organização, apenas a CNC e as federações patronais são mencionadas, a partir da percepção de que a comunicação da marca é mais importante do que os resultados educacionais do SENAC, realçando a visão empresarial da burocracia organizacional¹¹. Parlamentares aparecem também como atores com poder de agenda, na medida em que podem atuar na dimensão de influências jurídicas sobre a organização. No discurso institucional, o enfoque dado a estas influências foi o do risco que a possível criação de novos SSA ou de “novos entrantes” no “mercado de aprendizagem” representaria à organização em termos de competição por recursos públicos¹²; em outras palavras, um risco ao seu “modelo de negócios”.

Quando se avança no documento para a percepção dos atores nas administrações regionais (conselhos e departamentos), nota-se uma circulação maior de discursos que percebem a “necessidade de se ampliar o reconhecimento do Senac (...) considerando as

⁷ Conforme página 11 da pesquisa (SENAC, 2023a, p. 7, nota de rodapé).

⁸ Conforme página 10 da pesquisa (SENAC, 2023a, p. 7, nota de rodapé).

⁹ Conforme página 12 da pesquisa (SENAC, 2023a, p. 7, nota de rodapé).

¹⁰ Conforme página 24 da pesquisa (SENAC, 2023a, p. 7, nota de rodapé).

¹¹ Conforme página 15 da pesquisa (SENAC, 2023a, p. 7, nota de rodapé).

¹² Conforme páginas 14-15 e 19-21 da pesquisa (SENAC, 2023a, p. 7, nota de rodapé).

empresas, mas indo além dessas, incluindo-se a sociedade”¹³. Estes discursos propõem uma reformulação da visão da organização enquanto orientador estratégico, acrescentando-lhe termos relacionados à “diversidade” e “inclusão”. Todavia, não há aprofundamento dessa ideia para permitir a circulação de argumentos sobre os atores sociais que precisam ser considerados, ou os critérios de inclusão que devam ser discutidos. Pelo contrário, ao conectar as demandas do mercado de trabalho com esta necessidade de uma nova visão institucional, o que aparece no discurso é a disseminação do ideal de trabalho orientado para o empreendedorismo, apresentado como solução para a dicotomia capital-trabalho e como uma forma de “reposicionamento da marca” do SENAC¹⁴. Da mesma forma, o desenvolvimento de “habilidades essenciais” e de ações de sustentabilidade ambiental e social (ESG) aparece como uma exigência de negócio, e não como um fim em si para solução para problemas sociais e ambientais concretos.

A ausência de trabalhadores no processo de elaboração do planejamento estratégico do SENAC repercute diretamente nos orientadores estratégicos e diretrizes que são ao final estabelecidos para o ciclo de gestão. No documento final do Plano Senac Brasil Ciclo 2024-2017 (SENAC, 2023a), os valores e ideias presentes no grupo focal de elaboração são visivelmente reproduzidos e passam a constituir-se como referencial normativo da organização.

A relação da organização com o setor produtivo no sentido da estrita colaboração na “oferta e desenvolvimento de novos produtos e serviços mais alinhados às demandas empresariais” encontra-se textualmente apontada como diretriz de ação. A inclusão produtiva de jovens e adultos também é citada, mas ainda em um contexto de atendimento às exigências de negócio do empresariado relacionadas à cultura da inovação e ações de sustentabilidade socioambiental (SENAC, 2023a, p. 8). Na definição da cadeia de valor e macroprocessos da organização, apenas o empresariado aparece como público-alvo central, sendo que outros públicos apenas são mencionados genericamente como “alunos” ou “sociedade”, sem foco ou alvo específico (SENAC, 2023a, p. 9).

Ao se analisar a seção específica do Plano Senac Brasil Ciclo 2024-2027 que trata das ações educacionais que constituem a finalidade da instituição (SENAC, 2023a, p. 10), percebe-se uma enfática retórica de “desenvolvimento humano e inclusão social, cultural e produtiva” que “transcende a finalidade de estrita preparação de mão de obra e consolida o seu papel na formação para o trabalho em seus aspectos mais amplos”. No entanto, logo em seguida, esta

¹³ Conforme página 16 da pesquisa (SENAC, 2023a, p. 7, nota de rodapé).

¹⁴ Conforme página 18 da pesquisa (SENAC, 2023a, p. 7, nota de rodapé).

defesa não se reflete no detalhamento do “norte institucional”, que aparece fundado em um tripé de inovação, relacionamento e comunicação, orientado para as necessidades dos segmentos de mercado atendidos, para o alinhamento entre CNC, SESC e SENAC e para o posicionamento da marca e sua defesa institucional perante esses grupos de interesse, e não para a formação integral do trabalhador.

Para além dos orientadores estratégicos e diretrizes traçadas no planejamento estratégico (SENAC, 2023a), o discurso dirigido aos interesses do empresariado aparece também nos planos de ação que definem o portfólio de iniciativas anuais da organização, que se desdobram em programas, projetos e ações. No plano de ação para o exercício de 2024 (SENAC, 2023b), construído a partir da metodologia OKR (*Objectives and Key Results*), a apresentação do documento já anuncia que as ações da organização orientam-se para proporcionar uma oferta educacional que torne os trabalhadores brasileiros capazes de “enfrentar os desafios do setor produtivo, contribuindo para o crescimento das empresas do setor” (SENAC, 2023b, p. 5). Para a construção de objetivos com resultados mensuráveis, as premissas do planejamento estratégico são resgatadas em um discurso que reforça a imagem do SENAC como uma organização pertencente à CNC e suas federações patronais, na qual as contribuições sobre a folha de pagamentos são tratadas como uma benevolência do empresariado, e não propriamente como um tributo (SENAC, 2023b, p. 9). A construção dos objetivos do plano de ação, assim, não é feita a partir das instâncias deliberativas da organização, mas a partir de seus órgãos executivos, formados por uma burocracia empresarial, que detêm verdadeiro poder normativo, o que reforça os arranjos estabelecidos nos próprios estatutos. O plano de ação de 2024 (SENAC, 2023b, p. 11) claramente indica que “o Departamento Nacional do Senac é o órgão executivo (...) que tem por atribuição elaborar as diretrizes gerais para a instituição e as normas para sua aplicação”, sendo ao Conselho Nacional relegada uma função meramente homologatória. Tais diretrizes não têm apenas natureza administrativa, mas avançam sobre a atividade-fim da organização, por meio de uma diretoria específica do Departamento Nacional:

A Diretoria de Educação Profissional concebe as diretrizes de educação profissional, suas orientações metodológicas e normativas a serem seguidas pelos Departamentos Regionais, assim como tem seu foco em estudos e pesquisas de prospecção e avaliação educacional, em programas de educação corporativa, na coordenação e no monitoramento do Programa Senac de Gratuidade e em outras iniciativas, além do desenvolvimento de ações de comunicação e marketing. (SENAC, 2023b, p. 11)

As consequências deste modelo de planejamento centralizado e centrado nas percepções e interesses do empresariado aparecem nos objetivos estabelecidos no plano de ação. Entre os objetivos da Diretoria de Educação Profissional do Departamento Nacional do SENAC estão, por exemplo, a formulação de indicadores para mensuração da efetividade da adequação do PSG ao mercado de trabalho (SENAC, 2023b, p. 23); a identificação das tendências de mercado (SENAC, 2023b, p. 23); a aproximação com o empresariado por meio de ferramentas de comunicação e relacionamento com o cliente (SENAC, 2023b, p. 24); o reposicionamento do ensino superior do SENAC como estratégia de verticalização do ensino; a integração do ensino médio ao ensino técnico; a inserção do SENAC nas políticas de implementação da Reforma do Ensino Médio (SENAC, 2023b, p. 25).

Por que os trabalhadores não foram entrevistados na pesquisa de fatores contextuais externos e internos, como um público de interesse para a organização? A ausência do trabalhador na centralidade dos discursos que norteiam o planejamento estratégico e os planos de ação do SENAC reflete sua ausência na própria organização e nesses processos decisórios. Entrevista com uma conselheira suplente de um Conselho Regional do SENAC revelou que mesmo entre os ditos sindicatos patronais existe uma forte disputa daqueles representativos de setores econômicos mais fortes pela prevalência nos processos decisórios, repercutindo na própria definição de titulares e suplentes do conselho, sendo que suplentes não tem sequer direito de voz nas reuniões:

Entrevistada 1: No caso do conselho do SENAC, o presidente convoca os titulares e os suplentes. Todos participam do conselho e ficam ali acompanhando os trabalhos.

Entrevistador: Só não tem direito a voto na hora de votar?

Entrevistada 1: Nem fala. Eu não posso falar. Se o titular estiver, quem fala é o titular. [...] Mas eles têm as cadeiras e os assentos do jeito que nós podemos opinar lá, eles podem opinar aqui. Mas o poder mesmo de decisão eu sempre acho que está ligado a uma questão negocial muito forte que tem para coisas avançarem e coisas não avançarem, que está muito falando sobre a questão de relacionamento e de um vício que esse mercado tem. Até a indicação nesses conselhos, quem senta ainda é aquele "QI" [quem indica].

Além da dificuldade de representação de classe, há ainda o atravessamento destes conselhos por questões de gênero na determinação de suas composições que vão refletir na forma como deliberam e atuam. Na mesma entrevista, a conselheira regional do SENAC relata que as conselheiras mulheres geralmente estão nas representações de governo ou dos trabalhadores, e enfatiza ser a única mulher em uma federação com quase 70 homens, sendo que o bom relacionamento com o presidente da federação lhe permitiu a indicação ao conselho:

[...] *Entrevistada 1*: o ex-presidente fala para todos os empresários do setor que eles têm que ter uma cadeira nos conselhos do SESC e do SENAC, só que isso faz parte de uma negociação. A gente tem que ter um bom relacionamento com o presidente, tem a questão de ser um mercado ostensivo masculino, você perguntou. Eu sou a única mulher numa federação de quase 70 homens, não venho de um berço rico, de um empresariado forte, eu venho de uma categoria econômica menos favorecida sim, de pessoas que já por conta de questões econômicas da indústria e o comércio não conseguem ter uma estabilidade financeira. [...] *Entrevistador*: Agora voltando ali à composição do conselho: Critério de paridade de gênero?

Entrevistada 1: Esse presidente ele colocou algumas mulheres do Sindvarejista [sindicato de empresas varejistas] para serem Diretoras na federação. Mas não no conselho. No conselho, para te falar a verdade, eu tenho as conselheiras que vêm do governo federal; do INSS é mulher, do Ministério do Trabalho, da Central Única tenho algumas mulheres. Mas do próprio sistema praticamente só tenho eu de conselheira e diretora. A maioria não são mulheres, são homens.

Entrevistador: Não tem regra sobre isso?

Entrevistada 1: Não tem regra.

Ao tratar especificamente dos processos de indicação para o conselho regional do SENAC, a entrevistada relatou que há incidência direta da CNC na formação de líderes sindicais para a ocupação de tais cargos, além do próprio fomento a um processo de reorganização de trabalhadores em sindicatos de feição patronal, formando federações de categorias profissionais empreendedoras, subordinadas a confederações patronais:

Entrevistador: Você tem formação no Senac?

Entrevistada 1: Eu tenho formação, nós vamos formar [para o] conselho agora. Eles vão fazer um curso para os conselheiros. Mas a minha formação, [...] eu me formei em gestão comercial e administrativa. A minha experiência na área sindical, ela veio exatamente porque eu tenho a mentoria da CNC, eles têm uma universidade corporativa onde ensina quais são os pontos que os líderes sindicais têm que atuar; e a própria presidência e vice-presidência de sindicato [patronal], ela te direciona que você tenha uma cadeira nos conselhos [...]. [...] mas o que eu percebi é que eles não conseguiam fazer com que esse recurso chegasse aqui, atender exatamente a população, e eu sou a população. Então, qual foi o caminho? Lá o próprio [...] falou: “[Fulana], por que você não funda um sindicato?” [...] E eu falei: “Seu [*Presidente de Federação*], eu [...] já trabalhei a minha vida inteira, eu não quero sindicato.” Primeiro porque eu perdi a fé no sindicalismo e na política, que eu acredito que toda a população está assim, eles não creem mais no processo político. [...] E tinha uma mistura, eu não sabia separar sindicato laboral e sindicato patronal. E aí ele veio de uma certa forma fazendo mentoria [...]. Então a partir daquele momento eu fui aprendendo e ele me colocou no conselho e na diretoria [da

Fecomércio-DF], mas eu não sabia o que era diretoria de federação, o que era conselho, então na prática eu fui sentando e vendo quais eram as questões que eram debatidas ali, e ao passo eu fui fazendo a universidade da CNC, ao mesmo tempo eu fiz a faculdade SENAC, de gestão comercial. [...]

Entrevistador: Já no sindicato laboral é diferente?

Entrevistada 1: Eles abrem chapa. São os funcionários que abrem chapa. [...] Aqui, no patronal, se o empresário não pagar..., é como consumir. Se você não pagar, você não leva. [...] Há uma negociação constante, esse grupo inclusive que está agora, ele estava tentando assumir a federação desde 2004. E 20 anos depois que ele veio assumir, pelos sindicatos menores [...], que foi dar voz a quem? A quem era trabalhador que virou empresário, cabeleireiro, ambulante, feirante, bombeiro civil. O que eles fizeram? Eles fundaram o "patronal do trabalhador", o que viu que ele tinha atendimento no seu raio de atuação, na sua cidade, de salão, de tudo mais.

Com relação ao planejamento estratégico do SESC, o documento analisado foi o Plano Estratégico para o período de 2022 a 2026. Nele a organização é apresentada como “um dos maiores sistemas de desenvolvimento social do mundo” (SESC, 2021, p. 6), sendo dada ênfase estratégica à atuação em rede. Possivelmente por se tratar de um SSA que atua de forma mais direta em ações sociais, denota-se uma visão organizacional mais voltada ao bem-estar dos trabalhadores do comércio e a comunidade (SESC, 2021, p. 9). Para a elaboração do plano estratégico, foi apontada a valorização da gestão descentralizada e da autonomia regional, com base na “participação, no diálogo e na reflexão” promovida pelos diretores nacionais e regionais em colaboração com diversos atores da sociedade (SESC, 2021, p. 7-8). Entre os valores estratégicos, desponta a diversidade, com a valorização das “práticas sociais” e “experiências inclusivas” (SESC, 2021, p. 10).

No entanto, esta disposição ao diálogo retratada na visão institucional não chega a transparecer de forma clara na prática institucional do próprio planejamento estratégico. Para a elaboração dos objetivos estratégicos, o documento indica que a metodologia utilizada foi a análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), para a identificação de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, mas não apresenta a matriz utilizada, nem informa que atores foram ouvidos ou que fatores internos ou externos foram considerados. Na prática, portanto, o que se percebe é que a análise de conjuntura para elaboração do plano foi realizada exclusivamente pelos órgãos executivos, tendo por base os planejamentos antecedentes (SESC, 2021, p. 11-12). Os recursos das contribuições sociais compulsórias são apresentados como a principal fonte de receita da organização, a ser destinada à oferta de “serviços subsidiados” ao

seu público preferencial, isto é, trabalhadores do comércio (SESC, 2021, p. 13). Porém, não há menção expressa a serviços gratuitos, o que enfraquece seu papel de serviço social. Entre as ameaças externas, o documento menciona possíveis mudanças legais institucionais que afetem a arrecadação compulsória do Serviço Social do Comércio, o que não foi apontado para o SENAC, sugerindo que não há uma coalizão de defesa do SESC junto ao empresariado na mesma intensidade como há em relação ao SENAC. Além disso, foi mencionada a falta de compreensão do poder público da “natureza privada da instituição” (SESC, 2021, p. 14), o que pode denotar também uma possível dificuldade da organização em enxergar-se como terceiro setor e parte de uma esfera pública paraestatal.

A experiência no SEST-SENAT.

O processo de construção do planejamento estratégico do SEST e do SENAT para o período de 2024 a 2028 (SEST-SENAT, 2024) apresenta características semelhantes ao dos SSA do comércio. Logo na capa, revela-se que o planejamento dos serviços sociais autônomos é um trabalho dos atores do chamado *Sistema Transporte*, formado pela CNT e pelo ITL, além da própria burocracia do SEST e SENAT. O ITL é a instituição de nível superior criada pela CNT e voltada para o público empresarial, funcionando como *think tank* do setor dos transportes. Na introdução, evidencia-se que o mapa estratégico foi elaborado apenas com a participação das lideranças do SEST SENAT, com base em análises de mercado e do ambiente institucional. A metodologia aplicada foi a análise SWOT para identificação de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças externas (ameaças internas não foram cogitadas) a partir de matrizes de resultados e prioridades. Também foi realizada análise de competitividade do SEST-SENAT no mercado de aprendizagem, com o objetivo de reforçar a vantagem competitiva da organização em relação a outros atores não paraestatais, inclusive por meio do modelo PESTEL, o que demonstra a inserção também desta organização em um contexto empresarial relevante. Não há, contudo, qualquer menção às fontes de mapeamento de fatores internos e externos utilizados para esta avaliação de cenários.

Como resultado, o mapa estratégico da organização resulta em um documento autorreferenciado e voltado exclusivamente às empresas do setor de transportes. Visão, propósito e valores institucionais voltam-se para a produtividade e geração de valor, seja para as empresas, seja para a própria burocracia organizacional na condução dos seus “negócios”. A palavra “trabalhador” aparece uma única vez em todas as dez páginas do documento, apenas no contexto de tornar a “marca” SEST-SENAT mais reconhecida junto aos trabalhadores,

empresas e comunidades locais, com o objetivo de valorização da imagem da organização e reposicionar a prestação de seus serviços frente às “concorrentes” do mercado. Os objetivos estratégicos demonstram que a missão da organização é enxergada como negócio, ao direcionar ações para maximização de lucros e redução de custos, desde a adoção da agenda ESG como mera exigência de negócio, até a oferta de cursos por meio de “ecossistemas de negócios”, onde um curso leva a outro e mantém a demanda aquecida.

Os processos de indicação para os conselhos no SEST e SENAT também não diferem muito dos SSA do comércio. Segundo entrevistado integrante de um conselho regional destas organizações, sua própria indicação teve contornos políticos, sendo a ocupação dos conselhos uma decorrência da própria progressão na carreira dentro da burocracia da organização:

Entrevistado 2: [...], estou supervisor do Conselho Regional do [...]. A minha formação originária é na área de TI, atuei durante mais de 20 anos no setor de transportes, como gerente de TI e diretor de operações. E aí, fui especializando através do próprio Sistema Transporte, [...] a casa que conglomerava o CNT, SEST-SENAT e o ITL. O ITL é a casa que faz os cursos de pós-graduações dos executivos. As minhas pós-graduações foram pela Fundação Dom Cabral, especialização em gestão de negócios, fiz uma pós também em Ciência Política. Aí, posteriormente, eu ganhei uma bolsa do CAF, o Banco de Desenvolvimento América Latina, fiz um curso de Governança e Inovação Pública e tive o privilégio de formar pelo Renova BR [...]. E eu vim aqui como? Até porque, através do sistema de transporte que possibilita esse networking com as empresas de transporte, eu estava sempre do outro lado. Na pós-graduação, então, eu conheci todos os presidentes dos conselhos. Eu fiz a pós com todos os presidentes dos conselhos. Tive o privilégio de ser um dos dois selecionados de fora, vamos dizer assim, das presidências. [...] Tinha empresários, grandes empresários e tal. E aí, no trabalho de TCC, eu caí em um grupo com um dos maiores empresários do Brasil, o Sr. [...]. E lá também, com um ano e meio de pós-graduação, eu conheci o [...], que é o presidente do Conselho do [...]. Então, [...] aí o Sr. [...], dono da [...] [empresa de transporte de cargas], me convidou para ir [para a empresa]. Fiquei e depois o presidente [...] me convidou. Tinha uma vaga que ia ser aberta com a promoção de uma pessoa que era o meu antecessor. Ele foi para o Departamento Executivo e eu fui escolhido, então, com indicação política. Tem todo um processo seletivo, obviamente, mas a indicação é política. Então, eu assumi o conselho. Eu represento hoje os estados de [...].

A ocupação dos conselhos regionais por agentes da burocracia do SEST e SENAT é prática usual dessas organizações, o que é confirmado em duas entrevistas de gerente e diretora de unidades regionais que também atuam junto aos conselhos regionais:

Entrevistada 3: A minha formação é psicóloga de formação, e eu estou no Sest-Senat, nessa unidade, desde 1997. Então, eu estou há 27 anos à frente. Entrei como coordenadora e depois fui pra direção, em oito meses, e tô eu aqui até o momento, né? Já me aposentei e continuei. E, assim, esse estabelecimento aqui, eu vi ele nascer, consolidar e se estabelecer na capital, de uma maneira geral. Esse é o meu legado aqui.

Entrevistador: Você falou que está há 27 anos no sistema, mas há 27 anos no conselho regional?

Entrevistada 3: No conselho regional do [...] Só porque eu sou diretora de uma unidade. Então, eu dirijo uma das unidades do Sest-Senat, do conselho. O conselho, ele é o Conselho Regional do [...]. Nós somos formados pelas unidades dos Estados de [...].

.....

Entrevistada 6: Então, eu estou no Sest-Senat tem 15 anos, eu comecei já nesse cargo que eu estou hoje atualmente, comecei como gerente da unidade aqui de [...], fiz um processo seletivo por uma indicação do presidente. Os cargos de lideranças do sistema S são prerrogativa do presidente do conselho, de cada conselho regional. Então, eu comecei numa gestão de um outro presidente que estava, que era o sr. [...] na época, e estou até hoje. Aqui hoje a gente passa a gestão da unidade como um todo, né, tanto o SEST quanto o SENAT. A gente tem uma unidade de uma tipologia que a nomenclatura é DN, uma unidade um pouco menor, a gente está mudando para uma unidade C que está em construção, a sede da unidade de [...], e a gente tem hoje aqui 35 colaboradores. [...] A minha área de formação não é administrativa, eu sou formada em educação física. Aí fiz uma pós-graduação em gestão, gestão empresarial pela Fundação Dom Cabral, e a gente vem aí aperfeiçoando na questão das demandas que a gente tem, para fazer essa gestão da unidade.

A indicação política com aspectos burocráticos revela-se assim nas entrevistas como uma forma de assegurar que a representação das federações patronais atue na organização de modo a promover práticas burocráticas alinhadas com os valores institucionais hegemônicos informadores de seus planejamentos estratégicos. No caso específico do SEST-SENAT, a simplificação dos arranjos institucionais de ambas as organizações em estruturas burocráticas compartilhadas, que chegam ao ponto de praticamente unificar as duas organizações, evidencia esta instrumentação dos conselhos em parte da própria burocracia administrativa:

Entrevistado 2: Isso. Como é que funciona, então, aqui? Esse prédio, inclusive, ele tem aqui uma série de associações que estão aqui dentro. E fica aqui o Departamento Executivo do SEST-SENAT. Então, quando você pega o SEST-SENAT, então, a nossa doutora [...], que é Diretora Executiva, e tem o [...], que é o diretor adjunto [...]. A gente, então, a gestão toda é feita aqui em Brasília. Nós, os supervisores, então, com os gerentes de área (tem o gerente do desenvolvimento profissional, o gerente da área de auditoria, de compliance...), nós temos

n gerentes aqui, do décimo andar até o décimo segundo andar, a gente cuida, então, nacionalmente de tudo. Então, aí, cada conselho eu determino o quê? Algumas questões que eu determino: Eu determino, por exemplo, como é que vão ser feitos os eventos, a alocação de recursos; o orçamento eu que aprovo, as capacitações da equipe eu que aprovo, promoções sou eu que aprovo também. Mas a diretriz de gestão orçamentária, por exemplo, de execução orçamentária [...] é o Departamento Executivo do qual o supervisor faz parte. Então, nós temos uma meta para todas as nossas áreas, existem metas, e isso é centralizado realmente aqui. Não existe nada, não existe um conselho com gestão própria. O conselho é apenas institucional, vamos dizer assim.

Outras pessoas entrevistadas também confirmam o papel meramente simbólico dos conselhos regionais no sistema SEST-SENAT, ao ponto de gerentes e diretores de unidades, que fazem parte da burocracia executiva da organização, fazerem as vezes de conselheiros, aparecerem como conselheiros para fora da organização, constarem como tal nos meios de comunicação social da organização e terem sido entrevistados como tal. Seguem trechos de duas entrevistas que demonstram esta atuação da burocracia institucional:

ENTREVISTA 3

Entrevistador: E a participação nos conselhos, quais são os critérios de ocupação nos conselhos regionais e no Conselho Nacional?

Entrevistada 3: Eles normalmente representam, eles representam um segmento do setor de transporte.

Entrevistador: São indicações das federações então.

Entrevistada 3: São. É, não sei se indicação das federações. Eu sei que quem compõe o nosso conselho são essas pessoas que representam esses segmentos, né? Eu não participo do conselho como conselheira. Eu sou diretora de uma unidade do sistema S.

Entrevistador: Entendi. Eu achei que a sua participação fosse também como conselheira.

Entrevistada 3: Não, não. Por enquanto, não.

ENTREVISTA 6

Entrevistador: Você hoje é diretora de unidade, então?

Entrevistada 6: Sou diretora.

Entrevistador: E está também no Conselho Regional do Centro-Oeste, é isso?

Entrevistada 6: Então, nós fazemos parte do Conselho Regional do [...]. Então, por exemplo, existem [...] unidades que ficam na gestão do Conselho Regional do [...], que é presidida pelo [...], que é o nosso presidente do Conselho Regional. [...].

Entrevistador: Você, por ser diretora, já é, então, membro nato do Conselho, é isso? Todos os diretores de unidades, eles estão dentro do Conselho Regional?

Entrevistada 6: Como membro, não. [...] Assim, os membros que têm direito de voto, essas coisas?

Entrevistador: Isso.

Entrevistada 6: Não, não estamos. Nós não participamos.

Entrevistador: Vocês não têm direito a voto?

Entrevistada 6: Não, nós não participamos do Conselho.

Entrevistador: Quem tem direito a voto, os membros mesmo, são os representantes das federações, é isso?

Entrevistada 6: Das federações, dos sindicatos, isso.

Entrevistador: E aí como é essa representação de classe dentro do conselho?

Entrevistada 6: São mais os [sindicatos] patronais.

A análise dos discursos nos textos apontados, assim como os achados da experiência burocrática dos entrevistados na pesquisa, mostram como o critério técnico-burocrático funciona como barreira à participação de representantes de trabalhadores. Mais do que isso, representa uma visão de mundo que legitima relações de poder baseadas em classe.

A partir de tal visão de mundo, prevalecem nas organizações analisadas elementos típicos da governança corporativa, como visto na seção 1.1 deste trabalho. Pequenas variações mostram que há elementos de governança pública relacionados a uma busca por maior participação e legitimidade popular, em particular no SESC, por se tratar de um serviço social em sentido estrito, não voltado para a aprendizagem profissional, o que limita a conexão direta de suas ações com as demandas do empresariado contribuinte do sistema.

Por uma perspectiva neoinstitucionalista histórica, pode-se dizer que os dados trazidos corroboram como o contexto institucional do Sistema S induz estratégias que tendem a “fossilizar-se ao longo do tempo e tornar-se visões de mundo”, moldando sua “imagem de si” e o próprio comportamento de seus atores (Hall e Taylor, 2003, p. 199). Tal perspectiva será abordada a seguir.

2.2.2 Barreiras nos padrões históricos: o ativismo institucional empresarial.

A baixa permeabilidade da governança dos serviços sociais autônomos do Sistema S à participação de trabalhadores, evidenciada nas barreiras identificadas, pode ser explicada por fatores históricos e institucionais relacionados não apenas ao padrão de *cidadania regulada* associado à origem de tais organizações, mas também à persistência do *corporativismo* resultante deste padrão de estratificação ocupacional. Esse corporativismo se manifesta por meio do ativismo de atores em posição hegemônica nas estruturas de governança.

Em um primeiro momento, os movimentos por regulamentação profissional foram decisivos. Conforme visto na seção 1.4, eles colocaram o trabalhador urbano brasileiro em um

patamar de direitos sociais até então jamais experimentado no país, contribuindo para estabilizar a nova ordem econômica que se estabelecia. Este arranjo socio-econômico deu origem a um sistema de estratificação das profissões caracterizado pelo reconhecimento de direitos sociais e concessões de privilégios a determinados grupos profissionais como estratégia de cooptação política e adesão acrítica às exigências do sistema de produção emergente, sob forte tutela estatal e controles mais acentuados sobre as organizações operárias, dado o seu potencial revolucionário. Os primeiros SSA, portanto, foram criados por um Estado corporativista com o objetivo de preservar sua centralidade em um sistema de instituições em formação que acomodava as tensões sociais que surgiam.

Com a sindicalização patronal se sobrepondo à sindicalização operária, foi-se consolidando um *ambiente institucional* (Gomide e Pires, 2014, p. 19) favorável à estruturação do Sistema S como um serviço social paraestatal controlado pelas entidades patronais, na condição de fiadoras desse estado corporativista repressor das liberdades políticas. Como esses SSA surgem e se consolidam como paraestatais nesse contexto de burocracia weberiana clássica, suas estruturas organizacionais hierarquizadas não chegaram a ser propriamente confrontadas com os paradigmas da NPM ou da NPG, pois sempre foram consideradas externas ao Estado, não passando pelas críticas que estas novas teorias mais tarde imporiam à eficiência estatal.

Estas condições permitiram a expansão e a estabilização da agência do empresariado na governança dos serviços sociais autônomos do Sistema S, particularmente os de base sindical tratados no presente trabalho. Como subsistema de uma comunidade política, o empresariado atuante nas organizações paraestatais do Sistema S possui agência sobre a formação da agenda governamental e a formulação e implementação de políticas públicas. Mesmo com o advento da NPM e da NPG, esta ação coletiva empresarial trabalhou com os isomorfismos do Sistema S de modo a aproveitar-se e manter a centralização de poder em seus arranjos institucionais, adaptando a visão e os valores dessas organizações ao discurso gerencialista neoliberal, permitindo a cristalização de suas estruturas burocráticas e a consolidação de sua hegemonia e legitimidade nessas estruturas.

Esse poder de agência é particularmente abordado por Abers (2021) sob a categoria de *ativismo institucional*, ao tratar as disputas de coalizões em subsistemas de comunidades políticas organizadas em torno da burocracia estatal como uma evidência da autonomia do Estado em relação ao mercado ou redes de atores na orientação da ação pública, das políticas públicas e, em última análise, na própria estruturação das instituições, recuperando, por assim

dizer, a perspectiva weberiana da centralidade da burocracia estatal em tais processos (Weber, 2004b, p. 155-157). Partindo da ideia de que as estruturas somente se reproduzem na medida em que criam rotinas e crenças que distribuem recursos, e que ao fazê-lo de formas problemáticas induzem atores a usar sua capacidade criativa, o *ativismo* pode ser considerado um subtipo de ação criativa (Abers, 2021, p. 25-31), que busca superar o condicionamento da ação às estruturas a partir da ação coletiva no processo político, mobilizada por ideias ou causas *contenciosas*:

Em resumo, todas essas discussões sugerem que movimentos envolvem disputas em torno de ordens sociais instituídas, ou seja, instituições. Alguns movimentos buscam transformar instituições existentes; outros – o que Touraine (1999) chamou de movimentos históricos – lutam contra mudanças institucionais consideradas indesejáveis.

Defino as ideias que mobilizam essas lutas como causas contenciosas. Mais especificamente, proponho definir uma causa contenciosa como um objetivo que envolve a defesa ou a crítica de mudanças nas instituições que organizam as relações de poder na sociedade. Ao envolver, assim, relações institucionalizadas de poder, uma causa contenciosa precisa ser defendida contra forças poderosas de estabilidade ou mudança. (...)

Como distinguir uma causa contenciosa de outro tipo de ideia que mobiliza atores? Na essência da ideia de causa está a crítica ou defesa das instituições básicas que os atores entendem como causadoras das condições sociais ou políticas que detestam ou prezam. Se o fenômeno social identificado realmente tem esse poder causal a ele atribuído não é importante para esta análise: ser uma causa é uma interpretação dos atores que a defendem. Assim, uma ideia se torna uma causa contenciosa quando seus defensores acreditam que algo fundamental da sociedade ou das relações de poder está ameaçado ou em necessidade de defesa. (Abers, 2021, p. 27-28)

No subtipo de ação criativa entendido como *ativismo* situa-se a categoria do *ativismo institucional* para se referir usualmente àqueles que, integrando o corpo burocrático do aparato estatal, direcionam sua ação na administração para promover mudança na política e na ação governamental, seja “em linha com um compromisso de valor pessoal”, como observado por Olsson e Hysing (apud Abers, 2021, p. 30), seja como parte de movimentos sociais externos ao Estado. Abers (2021, p. 32), todavia, ressalta que o termo “*institucional*” refere-se mais ao local da luta do que ao objeto, concluindo que “*ativismo institucional seria então a ação coletiva em prol de causas contenciosas quando realizada por atores em instituições*”, podendo ocorrer em subsistemas internos ou externos ao Estado, envolvendo interações entre atores governamentais ou não governamentais.

Como se vê, o conceito de ativismo institucional não está restrito necessariamente à ação coletiva empreendida na burocracia estatal por agentes de governo engajados em causas mobilizadoras de mudança institucional. Esta forma de atuação, no entanto, é mais facilmente perceptível como ativismo porque a institucionalidade do Estado é inerentemente propensa à formação de arenas de disputa e coalizões de defesa. Trata-se de uma característica que decorre do próprio papel do Estado de mediar, como forma política do capitalismo e instituição relativamente autônoma no tecido social, as relações e dinâmicas que surgem das contradições sociais e emergem como problemas e soluções nos fluxos da esfera pública (Mascaro, 2013, p. 60/141). Santoro e McGuire (apud Cayres, 2017, p. 89) observam que o ativismo institucional usualmente vincula-se à obtenção de resultados, destacando sua intencionalidade e racionalidade e apontando sua relação inicial com a *teoria da mobilização de recursos*, segundo a qual “os atores deliberadamente calculam os custos e benefícios da mobilização em um contexto que oportuniza as condições estruturais, organizacionais e os recursos para a ação coletiva” (Cayres, 2017, p. 87). Tais perspectivas colocam o ativista institucional como um ator que se identifica com movimentos sociais e utiliza seu acesso a recursos institucionais para influenciar discursos e ações, inclusive na formulação e implementação de políticas públicas. Contudo, trata-se de uma vinculação não necessária, visto que a característica essencial do ativismo institucional é que ele se realize por meio de atores capazes de mobilizar recursos em instituições, o que pode ocorrer a partir de vários aspectos da trajetória pessoal de tais atores, não se restringindo a sua vinculação a movimentos sociais nem se movendo estritamente por uma racionalidade de custo-benefício.

O importante do conceito de ativismo institucional é que ele coloca em evidência que as interações entre sociedade civil e Estado não se dão a partir da sua dicotomia normativa em dois blocos homogêneos, estanques e antípodas, mas em diversos contextos de múltiplas intersecções que afetam a forma como se dá a mediação entre as redes de atores em movimentos sociais, mercados e no próprio Estado (Abers e Bülow, 2011, p. 77-79).

Nesse sentido, ao se colocar o foco no ator, percebe-se que o ativismo institucional pode manifestar-se em qualquer campo do conflito social que mobiliza causas contenciosas e ações coletivas, sejam elas de mudança ou de preservação institucional. Pode estar presente em movimentos sociais, em agentes econômicos ou em burocratas. Pode vir de patrões ou trabalhadores, organizados ou não, mas capazes de amplificar discursos em suas arenas de debate, pautando coalizões e influenciando na formação da agenda pública.

Analogamente, ao se colocar o foco na instituição, o ativismo institucional pode estar presente tanto em instituições de Estado como da sociedade, onde quer que as contradições sociais ofereçam espaço para a formação de uma esfera pública conflituosa e permeada por causas contenciosas.

Ao observar especificamente os repertórios de interação socioestatal em um Estado heterogêneo como a experiência nos primeiros governos petistas, Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 327-328) observam que “as dinâmicas internas e o impacto político da participação institucionalizada” dependem de uma combinação dos “padrões históricos” que determinam os subsistemas de comunidades políticas e da propensão ao “experimentalismo” de seus ativistas institucionais.

A consolidação do poder de agenda empresarial na governança das organizações do Sistema S pode ser identificada em diversos achados das entrevistas realizadas na pesquisa. Os arranjos institucionais concebidos para sobrepor o sindicalismo patronal ao laboral surtiram efeitos de longo prazo, assegurando a persistência histórica do discurso empresarial na trajetória institucional dessas organizações.

Como visto na seção anterior, a hegemonia dos discursos empresariais nas organizações investigadas é um reflexo da falta de influência de trabalhadores e atores governamentais na composição dos conselhos e órgãos executivos, seja por questões de classe ou de gênero, como apresentado pela Entrevistada 1, seja pela cooptação de burocratas, empreendedores e trabalhadores pelo discurso empresarial, como relevado nas entrevistas 1, 2, 3 e 6. A ausência de um ativismo institucional consistente por parte do sindicalismo laboral impacta diretamente na formação do discurso institucional e reforça as barreiras institucionais à participação de tais atores.

Na entrevista 1, com conselheira de um Conselho Regional do SENAC, e na entrevista 2, com representante de um Conselho Regional do SEST-SENAT, aparece claramente como o Sistema S, em razão das contribuições patronais sobre as folhas de pagamento das empresas do setor, é visto como uma forma de reinvestimento dos próprios tributos nos próprios negócios, particularmente os do grande empresariado:

ENTREVISTA 1

Entrevistador: Afinal, os recursos do Sistema S são isso, né? São contribuições sobre as folhas de pagamento dos empresários...

Entrevistada 1: É o dinheiro do empresário.

Entrevistador: E aí, quem está na ponta da organização, decidindo onde vai ser aplicado?

Entrevistada 1: É ele próprio. E aí, nessa negociação, que não é ilícita, o que é feito? Doa o nosso dinheiro de pequeno empresário, de

consumidor, porque o dinheiro do Sistema S não é o dinheiro só do [grande] empresário. O empresário depende dessa base que está sendo representada por nós aqui embaixo, que é todo mundo que consome. Todo mundo aqui está fazendo a máquina girar lá em cima pra ele receber o dinheiro.

Entrevistador: Sim.

Entrevistada 1: Ai o sistema fica, o empresário continua mantendo o recurso dele ali. Os [pequenos] empresários não sabem nem que o que eles estão pagando é que banca o sistema. Eles não conseguem acompanhar as prestações de contas. Porque se o [pequeno] empresário soubesse...

ENTREVISTA 2

Entrevistador: E as contribuições sobre a folha de pagamento?

Entrevistado 2: Isso, é um e meio por cento. O SEST.

Entrevistador: Mas aí o setor aéreo entra?

Entrevistado 2: Não, não contribui. [...] Até porque é pouco utilizado também. [...] Porque são pessoas que são mais bem remuneradas. Tem muito benefício. As empresas menores, de carga, é um pessoal que tem pouco benefício, ganha menos. Tem pessoa que mais demanda do sistema. Então, isso acaba equilibrando. A gente tem, inclusive, um indicador. [...] eu sei quantos por cento que a empresa contribui e que retorna para ela. Seja em atendimento de saúde ou de capacitação. Então, esses cursos, por exemplo, é criado como no conselho. Eu, como supervisor do conselho, eu visito os grandes contribuintes, eu converso com os políticos da região, eu faço visitas com prefeitos, secretários, vereadores. A gente discute com os sindicatos locais, nas reuniões dos conselhos, que acontecem, então, quatro vezes ao ano, essas reuniões. E o presidente, o tempo todo, fica na federação e a gente discute qual é a estratégia, o que a gente tem que fazer para poder fomentar mais o nosso negócio e atender a demanda do nosso empresário do transporte. Então, essas ações eu demando para a minha equipe.

[...] O grande contribuinte – o pequeno também, mas normalmente o grande, que ele tem a demanda maior, tem muitos funcionários – ele fala: — não, eu quero um curso específico. Aqui, por exemplo, em Brasília, tem um curso para 5 mil motoristas e cobradores em atendimento a cliente.

Entrevistador: Como é a burocracia disso? Isso chega no conselho? [...]

Entrevistado 2: Não...

Entrevistador: Quem que pode propor uma ação dessa?

Entrevistado 2: Um empresário, ele chega e já chega que – por isso eu te digo – o empresário é fodão, ele liga [direto] para cá. Aí o DEX [Departamento Executivo] me procura: “— Ô [Fulano], olha, tem um empresário aqui, da [empresa], o empresário, tá precisando disso”, ele até tem acesso a mim. Só que os caras gostam de chegar [no DEX], né?

Percepção semelhante aparece em entrevista com outra integrante de um conselho regional do SEST-SENAT, na qual também ficou evidenciado que os interesses de muitos que frequentam os cursos do sistema não se alinham com os interesses de mercado que determinam a oferta de cursos:

Entrevistador: Quais são os tipos de demandas e de onde, geralmente, vêm as demandas pra ações que são aprovadas pelo conselho?

Entrevistada 6: Geralmente, eles têm uma participação ativa, né? Geralmente são os mesmos. São vários conselheiros, mas muitos não vão na reunião, né? Sempre são os mesmos que participam mais ativamente. E as demandas deles estão muito relacionadas com o mercado de trabalho. Então, por exemplo, a falta de motorista. As solicitações deles estão muito voltadas com algumas coisas para atender mesmo a classe deles. Por exemplo, hoje a gente tem falta de motorista. Então, qual o projeto que a gente tem desenvolvido para poder atender isso, essa falta de mão de obra? Então, são essas demandas. Mas, assim, hoje o SEST-SENAT tem trabalhado muito ativamente para suprir essa questão da mão de obra. A gente tem programas grandes mesmo, programas nacionais de capacitação de motorista e de mudança de categoria [*de motorista*]; são programas oferecidos de forma gratuita para o trabalhador do setor [...].

Mas a gente tem muita dificuldade também, porque, assim, os projetos são excelentes e a gente tem primeira chamada, segunda chamada, e às vezes, num projeto grande desse, a pessoa passa e depois a dificuldade também é depois ele se inserir no mercado de trabalho. Às vezes, ele só quer mesmo tirar a primeira habilitação e não dar continuidade no trabalho.

Para que a hegemonia do discurso empresarial se mantenha na visão organizacional, o próprio ativismo empresarial foi-se ajustando às mudanças institucionais impostas ao longo dos anos por fatores externos. Um exemplo são as cotas obrigatórias de gratuidade nos cursos do Sistema S, que começaram a ser instituídas a partir dos governos petistas nos serviços sociais autônomos da indústria e do comércio. Os Decretos nº 6.633/2008 e 6.635/2008 passaram a exigir a destinação gradual de parte da receita líquida das contribuições compulsórias em vagas gratuitas nos serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC), de modo a atingir ao menos dois terços de tal receita a partir de 2014. Os Decretos nº 6.632/2008 e 6.637/2008, por sua vez, vieram tratar da destinação da receita líquida das contribuições compulsórias dos serviços sociais (SESC, Sesi), determinando a destinação gradual de recursos até atingir pelo menos um sexto de tal receita em vagas gratuitas em cursos e ações sociais.

Conquistas como essa, contudo, são fruto de disputas que não se resolveram sem que os interesses empresariais tivessem sido de alguma forma preservados. No caminho até que tais decretos fossem editados em novembro de 2008, a arena legislativa presenciou naquele ano

diversas críticas ao modelo educacional do Sistema S desvinculado de políticas públicas, rebatidas pelas organizações com o argumento de não se tratar de instituições com fins públicos (Mugnatto, 2008). Inicialmente, o objetivo das frentes parlamentares organizadas era apresentar um projeto de lei que destinava ao menos 30% dos recursos do Sistema S a vagas gratuitas definidas pelo Ministério da Educação e secretarias de educação de estados e municípios (Bernardes, 2008). Diante da resistência das confederações patronais em ceder parte do poder decisório sobre a aplicação de tais verbas, o poder executivo apresenta em junho de 2008 um novo projeto de lei que criava uma *Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*. Na exposição de motivos encaminhada ao congresso nacional (Brasil, 2008a), o projeto de lei já era justificado com o “objetivo de oferecer ao país um novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica, aproveitando o potencial instalado nos [...] Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs, Escolas Técnicas Federais – ETFs, e Escolas Agrotécnicas Federais – EAFs”, criando novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Também era declarada a intenção de direcionar a educação profissional ao desenvolvimento integral dos trabalhadores, com cursos de educação profissional técnica de nível médio integrados ao ensino médio, cursos de formação continuada e vinculação ao Programa de Educação de Jovens e Adultos, com a reserva de percentuais mínimos para estas modalidades de formação nos institutos federais criados, o que demonstra a disposição do governo em criar um sistema abrangente de formação e qualificação profissional estruturado e centrado em organizações estatais. Ao fim e ao cabo, a modelagem institucional dos institutos federais enfrenta as dificuldades de capacidade estatal decorrentes das disputas pelo orçamento público, enquanto o Sistema S preferiu conciliar a necessidade de cumprir quotas de gratuidade com a continuidade do controle exclusivo sobre seus recursos, convertendo aquele projeto de lei inicial nos decretos editados ao final de 2008.

Tais inovações normativas demonstram a existência de forças antagônicas com potencial de influência na instituição e indica a formação de causas contenciosas, caracterizando a ação de seus atores como ativismo institucional. Todavia, apesar das inovações institucionais, o empresariado permanece se articulando no interior das organizações do sistema para preservar sua agência sobre o portfólio de cursos e a aplicação dos recursos. Entrevista de conselheira de um Conselho Regional do SENAC revelou que, na definição de cursos, o ativismo institucional empresarial se sobrepõe ao dos trabalhadores do comércio, empregados ou autônomos, mesmo com a ampla margem de gratuidade sendo aplicada mesmo antes de tais decretos:

Entrevistador: Como é formulado esse portfólio de cursos do SENAC? Isso é uma diretiva do Conselho Nacional? Os Conselhos Regionais têm autonomia? [...]

Entrevistada 1: [...] tem os regimentos internos, os estatutos que dizem quais são os cursos, mas [...] o que o SENAC faz? SESC e Senac têm PCG [Programa de Comprometimento e Gratuidade] e PSG [Programa Senac de Gratuidade], que são os programas de gratuidade. Eles falam que o SESC-SENAC tem que atender a população a partir da rede pública de ensino, da creche até o ensino superior. [...] Só que eles soltam os cursos que vêm direto do Departamento Nacional, e isso é errado, [...] ele vem de lá de cima para cá. Então as pessoas que já estão num movimento comercial, quem que pulou a educação e depois, trabalhando, quer voltar para a escola? Só aquele raçudo mesmo. Quem está na rua, no caso do nosso segmento, no semáforo, exposto ao sol, trabalhando de manhã até de noite, ele não tem conhecimento. Muitas vezes não tem nem letra, ele assina com o dedo. Você acha que esse indivíduo depois de um dia inteiro ele quer sentar na cadeira da escola? Então assim, os conselhos decidem, vem sempre de cima, vem de lá para cá, e o intuito da gente é fazer estudo e pesquisa daqui para lá, para ser mais assertivo. [...]

Entrevistador: Mas isso não é feito então?

Entrevistada 1: Não, não é feito, se você prestar atenção nas ações do SENAI e do SESI, há uma tentativa de que seja feito assim, as federações e as confederações vêm de lá sim, mas as pessoas não leem as normativas, então elas não atendem.

Entrevistador: A própria gratuidade não é uma coisa tão antiga, é uma coisa que veio nos governos petistas.

Entrevistada 1: Na verdade é o inverso, a gratuidade existe desde 1965, desde 1940, é instituído pela Constituição, porém o Lula colocou [em decreto], aí o sistema coloca como se estivesse fazendo...

Entrevistador: Ele colocou os mínimos para serem cumpridos, não é isso?

Entrevistada: De 1965. [...] Na verdade o sistema entrega muito, ele pode entregar em níveis gigantescos se for feito daqui para lá, mais organizado, a questão é por quê. [...] mas por que eu sei da informação? Como eu peguei o Plano Nacional de Educação e estou na cadeira do conselho, então estou sempre vendo. Eles falam: — nós atendemos mil pessoas. Eu falei: — gente, mil pessoas tem dentro de uma escola! Eles falam mil pessoas como se fosse um milhão. Ou então: — O PSG [Programa SENAC de Gratuidade] atendeu 120 alunos. Eu falei: — Mas como assim? Como que o regimento interno e a normativa estão falando que ele tem que atender todos, e atendeu 120? Então como essa conta não fecha? Vem de lá.

O sistema SEST-SENAT, por seu turno, antecipando-se a uma eventual exigência legal, também implementou a gratuidade para os trabalhadores do setor, conforme demonstrado

em entrevista com membro de um Conselho Regional. Porém, há uma modelagem na institucionalidade que permite não apenas o direcionamento para cursos de interesse do empresariado, mas também um recorte muito específico de cursos para públicos selecionados com o objetivo de formação da própria burocracia do sistema CNT-SEST-SENAT:

Entrevistado 2: Você viu a CNT com as federações, os sindicatos que a compõem, as empresas associadas. E aí, o ITL [Instituto de Transporte e Logística], que é o braço que atua no educacional para o executivo e o empresário.

Entrevistador: É como se fosse uma universidade, uma faculdade?

Entrevistado 2: Isso. Ele tem parceria com as grandes universidades do mundo, inclusive. Então, o ITL cuida desse braço mais de autogestão. E o SEST-SENAT, então, aí eu posso falar com mais propriedade. É o braço que cuida do trabalhador. O transporte da comunidade, do entorno e dos seus familiares. E aí, existe uma regra no SEST-SENAT, na nossa convenção, diferente dos outros sistemas. Todo o curso de treinamento, de capacitação do trabalhador de transporte, ele é 100% puxado pelo sistema. Você pega os outros sistemas e tem um valor mínimo, mas cobra um valor pequeno. Aqui não. Aqui é 100% gratuito para o trabalhador de transporte. Só recentemente, tem dois ou três anos – e eu estou aqui apenas um ano e sete meses – é que passou a cobrar do dependente [*do trabalhador*].

[...]

Entrevistador: Eu ia te perguntar o que você acha que mudou nos últimos anos na governança.

Entrevistado 2: Esse é o ponto. Eu cheguei aqui [no conselho regional] tem um ano e sete meses. E eu era de fora. O sistema tem 31 anos, CNT tem 70. E o ITL tem 10 anos. Nesse período dos últimos anos, o que aconteceu? Primeiro que a nova geração de empresários... Nós vamos começar, agora no que vem, um curso de sucessão familiar. Os antigos eram caras que trabalhavam na base do *feeling*. Sentia que estava dando certo, então vou para lá, vou ganhar dinheiro. Os empresários eram assim. Hoje em dia, mudou tudo. E aqui foi obrigado a mudar. As gerações que chegaram, gerações mais antenadas, com indicador, com número. E isso, nas reuniões do conselho, isso foi notabilizando, e os próprios presidentes foram analisando: "Isso aqui a gente precisa melhorar, precisa colocar pessoas mais competentes." E aí os presidentes... O Vander, por exemplo, que assumiu tem quatro anos, ele viu a necessidade de colocar um corpo mais técnico e de um alto nível de excelência na gestão da CNT. Então as indicações políticas permanecem. Os caras são experientes, estão ali para fazer parte do conselho. Mas os diretores executivos, quem faz a roda girar, são pessoas de alto gabarito. De formação técnica, de academia, inclusive. Para mim o ponto de ruptura foi esse. Colocar pessoas, de fato, de excelência para trabalhar [no sistema CNT-SEST-SENAT].

Ainda no SEST-SENAT, tal entrevista revela que a gestão administrativa dos SSA confunde-se com a da própria CNT, ao ponto de apenas conselheiros regionais das representações patronais exercerem articulação direta com os órgãos executivos, e os representantes de trabalhadores já considerarem que tal tipo de articulação não lhes interessa. Quando algum ativismo institucional é exercido por representantes dos trabalhadores, tal atuação é vista como um *lobby* externo e uma ameaça à governança da instituição, diferentemente de quando o ativismo provém do empresariado:

Entrevistador: E como é que é a relação com os representantes dos sindicatos de trabalhadores? Porque existe também a representação dos trabalhadores nos conselhos, apesar de ela ser numa proporção reduzida. Como é que funciona isso?

Entrevistado 2: A gente tem, por exemplo, as definições de escolha das construções das unidades [do Sest-Senat]. O presidente do conselho tem um papel muito institucional. Nessas reuniões de conselho, ele convoca, aí às vezes a gente manda convite com a pauta. Então, dependendo da pauta, o pessoal fica mais aguçado para vir participar. Mas é difícil convencer. Vamos colocar um cenário fictício que a adesão é máxima, né? Eles realmente só vêm participar quando há algo do interesse deles. Por exemplo, na construção de uma nova unidade: — “Opa, vai ser onde? Ah, nós estamos agora para escolher” [...] Vamos definir agora para construir o [unidade]. Aí eles vão querer escolher o local. Aí vão vir participar, vão conversar, procuram o presidente, aí o cara vem cá e faz o lobby dele, né? [...]

Entrevistador: Em geral, eles não têm uma participação ativa nas deliberações?

Entrevistado 2: Não tem, não tem. Até hoje tinha um presidente ali do Sindicato de Autônomos, que era, inclusive, muito... coitado... muito ignorante. Difícil até de conversar, de falar.

Entrevistador: E o Sindicato de Autônomos ainda está naquele limbo, né, gente não sabe... Porque ele está no meio termo entre o empreendedor e o trabalhador, né?

Entrevistado 2: [...] Aí você precisa entender que nós tivemos agora a inauguração, né? Recentemente, agora em janeiro, quer dizer, em março, lá em [...]. O pessoal dos sindicatos locais, eles que ajudaram a gente para conseguir o terreno. Eles indicam pessoas para fazer o processo seletivo. Mas eu tenho uma briga grande lá com...

Entrevistador: Dos sindicatos locais?

Entrevistado 2: Dos sindicatos locais. Dos trabalhadores.

Entrevistador: Ah, tá. Então há um interesse, só que ele é mais difuso.

Entrevistado 2: Isso. Mas pra você entender: eu estou com uma briga feroz com o presidente lá de [...]. Por quê? Ele indicou uma pessoa, só que ela tem que passar no processo [seletivo]. Eu falo com ele, cara, você vai indicar. Só que nós somos auditados. Aí você vai indicar, vai fazer a prova. Ele passou na prova? Pode ter certeza que no sindicato

ele vai ser levado para frente. Agora se você não passa, você não pode fazer nada. Literalmente, não posso fazer nada. — "Ah, mas, pode subir de instância?" — "Pode". Mas nós temos aqui a premissa de qualidade e *compliance*, de diretor executivo mesmo. A gente não quer abrir brecha para problemas como o TCU. A gente tem que trabalhar certo. E o certo é: passa no processo seletivo!

Entrevistador: Como é que é esse processo seletivo?

Entrevistado 2: Pelo Departamento Executivo nosso.

A percepção de que as confederações patronais são as únicas administradoras dos recursos do Sistema S e que tal arranjo faz parte da institucionalidade dessas organizações é reforçada em várias entrevistas. Um representante laboral de Conselho Regional do SENAC destaca que a governança é desequilibrada em razão desta característica, sugerindo que o próprio Sistema S, ou algum sistema análogo, também poderiam ser financiados pelo imposto sindical ou outras fontes de recursos dos sindicatos de trabalhadores, para legitimar uma participação maior da representação de classe nos arranjos institucionais das organizações:

Entrevistador: Deixa eu fazer uma outra pergunta bem ampla aí. O SENAC e o SENAI são as duas organizações mais antigas do sistema, elas são lá da década de 40, criadas lá no [governo] Getúlio Vargas. Então, assim, de lá para cá, a gente teve uma mudança muito grande no trabalhismo no Brasil, nas relações laborais e na CLT. Como você avalia a evolução do Sistema S, dentro desse contexto de mudança de paradigma trabalhista? Você acha que o Sistema S fortaleceu-se, ou ele se enfraqueceu, ou ele se fortaleceu mais de um lado do que do outro, do patronal, do laboral? Qual que é a sua opinião?

Entrevistado 6: O fortalecimento é notório que hoje o Sistema S é um movimento sindical patronal, tem suas contribuições, enquanto no laboral a gente não é compulsório - a gente recebe [a partir] de uma deliberação e eles já me parece que já é o patrão que de forma compulsória já contribui com a taxa associativa dele, para manter o sistema, mas a gente já não. Então, existe essa questão: o patrão é contra a contribuição sindical laboral, mas eles também têm, eles também são sindicatos, eles também têm as taxas associativas deles, e as deles são compulsórias, e não tem uma oposição. A gente tem a oposição. Por exemplo, a gente aqui, temos a Taxa Associativa, onde o trabalhador se associa para transferir os seus direitos, acesso à saúde, ao lazer, à família dele, ao pai dele, à mãe dele, à esposa, e o filho até 21 anos, e temos aquela Contribuição Laboral, que é para os trabalhadores não associados, mas que é beneficiado pela Convenção Coletiva, porque a Convenção Coletiva beneficia a categoria como um todo. E sabe como é que funciona uma campanha salarial? Desde o edital, que a gente é obrigado a publicar nos três maiores jornais, há um custo, o jornal não vai publicar nada se não for pago, e aí tem a advocacia, tem toda a

estrutura de uma mesa de negociação. Então, aí a gente tem a taxa, acho que esse é o ponto, mas eles têm a contribuição deles que é compulsória.

Entrevistador: Em função disso, você caracteriza, então, mais como uma organização patronal, onde o protagonismo é patronal, e a participação laboral, ela é mais coadjuvante, então?

Entrevistado 6: É, eu acredito que no próprio Sistema S também poderia se olhar para os sindicatos que representam os trabalhadores do Brasil, ou também ter uma política para o trabalhador, porque os dois precisam do apoio, talvez.

Apesar de os representantes patronais não se terem apresentado para as entrevistas desta pesquisa, é possível identificar declarações públicas destes no sentido de que parte da arrecadação do Sistema S é simplesmente devolvida às confederações patronais a título de retribuição pela administração do sistema, ao ponto de tais recursos representarem 70% das receitas das entidades patronais (Piva et al., 2025). Isso indica que o sindicalismo patronal não mobiliza recursos privados próprios do empresariado sequer para se auto-organizar, vivendo das verbas públicas arrecadadas pelo Sistema S para finalidades diversas, gerindo-os como se permanecessem como seus recursos próprios mesmo depois de arrecadados como tributo.

Dos achados apresentados, percebe-se que a preservação do corporativismo em moldes de *cidadania regulada* é a *causa contenciosa* do ativismo institucional empresarial nos serviços sociais autônomos do Sistema S. O que vem se transformando ao longo da história da instituição, é a forma e os dispositivos pelos quais a cidadania regulada é imposta aos trabalhadores. Aqueles movimentos por regulamentação profissional que marcaram a origem dos primeiros SSA e permitiram a inclusão social de grandes massas de trabalhadores urbanos perderam o apelo popular à medida em que direitos trabalhistas e previdenciários entram em declínio com a crise do Estado de bem-estar social, dando lugar a outras formas de sociabilidade que alteraram diversas dinâmicas sociais em diversos contextos institucionais e políticos, não apenas no contexto institucional do Sistema S.

2.2.3 Reflexos nos arranjos institucionais: resiliência da governança e dependência de trajetória

As barreiras estruturais à participação social presentes nos padrões históricos e nos discursos e práticas institucionais e tratadas nas seções anteriores são frutos das relações de poder de classe e se refletem diretamente nos arranjos de governança das organizações investigadas. Como apontado por Hall e Taylor (2003, p. 200), a perspectiva institucionalista

histórica nos proporciona observar “como as instituições repartem o poder de forma desigual entre os grupos sociais”.

Como visto, a institucionalidade do Sistema S é estruturada sobre um padrão de *cidadania regulada* associado a uma estrutura social estratificada que legitima arranjos institucionais excludentes, em que o trabalhador não encontra nas organizações qualquer espaço para se organizar coletivamente. Ao contrário, é uma institucionalidade que, além de fechada ao trabalhador, limita sua própria organização sindical. A falta de descentralização do Sistema S pelo lado do trabalhador, revelada pelo alto ativismo institucional empresarial nas estruturas capilarizadas de suas organizações, é um reflexo da sobreposição do sindicalismo patronal ao sindicalismo laboral na sua origem. Porém, também reforça e perpetua essa falta de organização, pois fomenta a persistência de desenhos institucionais que retiram o protagonismo dos representantes de trabalhadores nos processos decisórios das organizações e a formação de uma cultura organizacional com sistemas de prestígio e discriminações que se entrecruzam e se reforçam mutuamente.

Os arranjos institucionais exibidos na seção 1.3.2 são eloquentes na demonstração de como os órgãos deliberativos de todas as organizações (conselhos nacionais e regionais) são fechados à participação efetiva de trabalhadores nos seus processos decisórios, oferecendo pouca ou nenhuma agência a estes atores por meio de representações de proporção reduzida quando comparadas às representações patronais.

Além disso os achados das seções 2.2.1.e 2.2.2 mostram que os órgãos executivos (departamentos nacionais e regionais, ou departamento executivo central) detêm maior poder normativo e decisório do que os próprios órgãos deliberativos, revelando que há uma burocracia tecnocrática que fomenta a cultura organizacional fechada à ampla participação, na medida em que reduzem a possibilidade de organização de *subsistemas* em seu entorno, permitindo que apenas pequenos círculos de atores com maior influência atuem na organização, inclusive com alcance nos fluxos políticos do Estado, que determinam as interações entre o Estado e suas organizações paraestatais.

O institucionalismo histórico explica este fenômeno por meio de uma categoria denominada “dependência de trajetória” (*path dependence*), baseada na ideia de que a trajetória percorrida por uma instituição induz processos de causalidade social dependente desta trajetória que retardam ou mesmo impedem a mudança institucional. As escolhas ou caminhos institucionais percorridos em um dado momento histórico condicionam fortemente as possibilidades de ação e mudança no futuro, afetando inclusive a influência causal de outras

possíveis variáveis independentes, que em outros contextos históricos e institucionais poderiam produzir resultados diferentes.

Os isomorfismos institucionais são exemplos de processos induzidos por dependência de trajetória, assim como os processos incrementais de inovação, que apenas permitem mudanças que não desafiem a dependência de trajetória e não coloquem em risco a instituição e seus valores essenciais. Capacidades institucionais podem ser tratadas como padrões cognitivos e decisórios herdados de conjunturas ou situações críticas (*critical junctures*), isto é, momentos ou eventos históricos que ofereceram uma resposta socialmente aceitável para problemas coletivos (Hall e Taylor, 2003, p. 200-201), que se torna uma alternativa institucional viável e se estabelece como tal. Conforme apontado por Pierson (2000, p. 251-252), o caminho institucional adotado nessas situações produz vantagens e incentivos entendidos como retornos crescentes (*increasing returns*) ou representam custos de mudança que promovem processos autorreforçados de legitimação por retornos positivos (*positive feedbacks*). No longo prazo, a “inércia institucional” resultante destas conjunturas críticas provoca trajetórias dependentes que tendem a resultar em rigidez e dificuldade de mudança. Este efeito, conhecido como “*lock-in*” (Pierson, 2000, p. 264-265), pode manter um sistema institucional preso em uma trajetória específica mesmo que ineficiente ou indesejável. Políticas públicas, governanças, instituições criam beneficiários ou grupos de interesse específicos, o que explica a persistência em políticas ineficientes ou modelos de governança arraigados e cujos custos de mudança afetem estes grupos de interesse.

Mahoney e Thelen (2009, p. 4) propõem um modelo teórico que associa mudanças incrementais ao contexto institucional, que pode permitir tipos específicos de estratégias de mudança e atores de mudança. Segundo este modelo, mudanças graduais ao longo do tempo seriam uma forma de contornar o efeito *lock-in* de trajetórias dependentes. O contexto institucional, marcado pelas características das regras e sua forma de aplicação dentro da instituição, assim como as estratégias dos atores e o tipo de ativismo que imprimem em direção à mudança ou ao conservadorismo, determinariam os tipos de mudança incremental possíveis em modelos resistentes. Considerando que as instituições variam basicamente em dois eixos – sendo um deles o grau de ambiguidade das regras institucionais e outro a força dos mecanismos de monitoramento e aplicação das regras – podemos identificar diversas formas de interação conforme as combinações possíveis de variações nestes eixos, que permitem diversas formas de mudança gradual, tanto no sentido de preservar uma institucionalidade quando no sentido de alterá-la ou substituí-la.

Por isso, é importante observar os contextos institucionais específicos em conjunto com outros contextos institucionais, ambientes institucionais e o regime político vigente. A multiplicidade de atores identificados por Mahoney e Thelen (2009, p. 23) – insurgentes, integrados, oportunistas e subversivos – pode ser muito maior conforme variáveis relacionadas a contextos ampliados são consideradas para avaliar a estabilidade institucional. Ativismos podem funcionar como vetores de mudança em determinados contextos e subsistemas ao mesmo tempo em que funcionam como agentes de reforço da dependência em contextos mais amplos, consciente ou inconscientemente. Por outro lado, também podem agir de forma integrada a uma institucionalidade ao mesmo tempo em que contribuem, em contextos mais amplos, para a fundação de regimes totalmente diferentes (Mahoney e Thelen, 2009, p. 26).

O institucionalismo histórico, ao abordar a questão das trajetórias dependentes, geralmente coloca mais foco na continuidade do que na mudança institucional, procurando explicar as razões da persistência de determinados padrões institucionais por longos períodos históricos (Mahoney e Thelen, 2009, p. 6). Ao enfatizar as possibilidades de mudança institucional gradual, abre-se caminho para que o ativismo institucional seja melhor observado e identificado em contextos que não necessariamente exijam conjunturas críticas exógenas para abrir oportunidades de mudança. Todavia, é importante não perder de vista que contextos institucionais propensos a mudanças graduais podem ser um fator de reforço da dependência de trajetória, quando as inovações permitidas não afetam os discursos e práticas que legitimam a instituição e não permitem mudança institucional efetiva, mas apenas rearranjos institucionais superficiais em aspectos da sua governança. Em outras palavras, aceitar que instituições resilientes podem passar por mudanças graduais não implica refutar os mecanismos autorreforçados de legitimação que as mantêm presas a trajetórias dependentes. Mudanças graduais podem funcionar apenas de forma incremental, reforçando a continuidade.

No Sistema S, é possível identificar o quanto o ativismo institucional atua para reforçar sua dependência de trajetória, mesmo quando opera mudanças graduais. A conjuntura crítica que lhe deu origem consistiu na associação de um forte corporativismo de Estado a intensos processos de cidadania regulada, que resultaram em um sistema de estratificação das profissões, com privilégios às categorias profissionais que integravam as organizações criadas. Este corporativismo tornou-se o ativismo no interior das instituições do sistema, passando a incorporar as práticas e discursos institucionais e funcionando como mecanismo de reforço, produzindo rigidez institucional e o efeito *lock-in* que cristalizou seus arranjos de governança, produzindo isomorfismos nas organizações que foram sendo criadas e incluídas no sistema.

Enquanto o ativismo corporativista não tenha sua legitimidade colocada em risco, a trajetória dependente se reproduz e se mantém. No entanto, como a complexidade das relações produzidas no interior do sistema é constantemente tensionada pelas mediações entre capital e trabalho, a estabilidade institucional depende de que o ativismo institucional empresarial atue constantemente em um processo resiliente que assimila as adaptações necessárias para reafirmar a cidadania regulada, fechando o ciclo de trajetória dependente do sistema, conforme mostrado na figura 11.



Figura 11 - Dependência de trajetória do Sistema S

O padrão de cidadania regulada que estruturou e consolidou as primeiras instituições do Sistema S era aquele identificado por Wanderley Guilherme dos Santos (1979) e abordado na seção 1.4 deste trabalho, baseado na limitação dos direitos políticos do movimento operário por meio do reconhecimento de direitos sociais – especialmente trabalhistas e previdenciários – a profissões sujeitas a forte regulamentação. Contudo, as disputas entre sindicalismo patronal e laboral foram-se arrefecendo e os movimentos sociais por regulamentação profissional foram ficando no passado, sendo a regulamentação dos trabalhadores rurais no regime militar e a criação do SENAR no início da redemocratização o mais recente destes processos – como exposto também na seção 1.4. Ou seja, o cenário crítico (*critical juncture*) sujeito a múltiplas ramificações nas décadas de 1930 e 1940 estabilizou-se por meio do discurso corporativista e fortaleceu um ativismo institucional de base corporativista que se reforça até os dias atuais. Essa persistência é demonstrada em entrevista com membro de um conselho regional do SENAC:

Entrevistador: Qual seria a sua percepção a respeito da eficácia da governança da sua organização?

Entrevistado 6: Da central [sindical] ou do Sistema S?

Entrevistador: Não, do funcionamento do conselho dentro do sistema. Como que essa engrenagem se relaciona dentro da governança do SENAC?

Entrevistado 6: A gente... Como eu posso dizer? Existe outro lado, que é o patronal, nós estamos do lado de cá, né? Trabalhador. Alguns chamam a gente de esquerda, ele é da direita, mas nem esquerda, nem direita, que Deus nos deu duas mãos, a direita e a esquerda, e a gente tem que estar do mesmo jeito. A diferença existe, mas a gente defende o que é ideal para a nossa categoria, eles também defendem o lado dele, e a gente chega a um denominador comum, que é o que eu posso dizer enquanto conselheiro. O que eu posso dizer, eu, enquanto força sindical, eu tenho cuidado de ler todas as portarias, todos os decretos, todos os balancetes, eu peço que chegue a mim em tempo hábil, para eu fazer a minha leitura e tenho feito algumas aprovações com ressalva, e depois, em tempo hábil, eu faço a minha contestação. É assim que a gente se identifica em ponto central.

A forma como o Sistema S mantém-se relevante na articulação de políticas públicas estatais com os sistemas de privilégios das suas organizações mostram que o ativismo institucional empresarial permanece fortalecido e neutraliza possíveis variáveis que propiciem o surgimento de novas situações críticas que exijam mudanças institucionais mais profundas. O que ocorre, então, é o fechamento institucional em um efeito *lock-in* de resiliência institucional, no qual se mantém o padrão de cidadania regulada do trabalhador vinculado às organizações do sistema, com variações institucionais que não resultam de mudanças críticas no ambiente institucional, nem permitem o surgimento de novas situações críticas. Tais variações apenas atualizam novos padrões de cidadania regulada.

Como veremos no capítulo seguinte, aquela sociabilidade que era disciplinada pela ampliação controlada de direitos sociais passa aos poucos a ser regulada de outras formas, a partir de novos discursos, práticas e dispositivos, que o Sistema S incorpora à sua institucionalidade por meio de seus ativistas. O êxito desse ativismo institucional é, em última análise, o que determina a resiliência da instituição no cenário político brasileiro e sua capacidade de articulação com os atores estatais na formação da agenda governamental e implementação de políticas públicas sociais, de emprego, de capacitação dos trabalhadores e de desenvolvimento econômico.

3 BASES PARA A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO SISTEMA S

O debate sobre a função da descentralização nos modelos de governança do Estado exorbita a simples dicotomia entre governança pública e privada, envolvendo também a forma como a esfera pública é apropriada por organizações e grupos privados, isto é, a forma como as interações sociais da esfera pública são exercidas em espaços privados e se projetam em todas as funções e conteúdos da vida social.

Como visto no Capítulo 1, o surgimento do terceiro setor como um segmento específico de atores sociais distintos do mercado e do Estado é uma construção relativamente recente, derivada das teorias pós-weberianas que buscam superar abordagens burocráticas de governança, excessivamente baseadas em mecanismos de hierarquia, para incluir princípios orientados pelo mercado ou pela atuação em redes. No entanto, isto claramente não significa que organizações privadas constituídas sob formas sem fins lucrativos não existissem antes do advento de tais teorias. A NPM e a NPG foram apenas catalisadoras para a proliferação de entidades do terceiro setor, ao introduzir uma proposta de governança que permitisse maior protagonismo de uma diversidade de atores não-governamentais no fluxo político e na gestão de bens públicos em um cenário onde a ideia do Estado de Bem-Estar Social procurava seu lugar. Esta catalisação foi eficiente na medida em que a NPM e, ao seu modo, também a NPG, apregoavam a ineficiência do Estado na gestão de bens públicos e a prevalência da governança privada no maior campo possível. O terceiro setor que surgiu desta percepção não necessariamente se organizou de forma colaborativa com o Estado. Ao contrário, o próprio processo de sedimentação do terceiro setor produziu referências não consensuais sobre o que se entende por tal campo, ora mais alinhadas à agregação de valor a um setor privado que o financia, ora mais associadas a princípios de responsabilidade e solidariedade social, o que resultou em organizações bastante heterogêneas. Nessa disputa por hegemonia, o neoliberalismo faz despontar um terceiro setor altamente orientado por uma racionalidade empresarial apoiada nas premissas da incapacidade estatal, do investimento privado com fins públicos e da responsabilidade corporativa no lugar da solidariedade social.

O Sistema S, mesmo originado antes desses movimentos, em meio a uma sociabilidade de cidadania regulada, foi desenhado nos moldes de arranjos institucionais que permitiram o seu enquadramento no que posteriormente se convencionou chamar de terceiro setor. Àquela época, porém, não se falava na descentralização administrativa como instrumento

de horizontalização da governança, como no discurso que se iniciou a partir da NPM e se consolidou a partir da NPG.

No Capítulo 2, ao observar as práticas e discursos no interior dos SSA de base sindical, observamos como a institucionalização do Sistema S em um ambiente institucional de cidadania regulada estruturou a subjetividade de seus agentes ao ponto de hegemonizar o ativismo institucional empresarial, marcadamente corporativista, e tornar esse ativismo um mecanismo autorreforçado de legitimação, gerando dependência de trajetória institucional, enrijecendo sua governança e limitando a participação social. Trata-se de um ativismo institucional orientado para uma governança não horizontal, distanciada do próprio tipo-ideal de governança do terceiro setor sedimentado a partir da reforma administrativa da década de 1990, e ainda mais distante do ideal normativo de governança de um terceiro setor ampliado, compreendido no paradigma de “multiatorialidade” (Boullosa, 2019) que se seguiu ao gerencialismo puro e simples da racionalidade instrumental da NPM.

Se esse ativismo institucional empresarial é o que em última análise determina a dependência de trajetória do Sistema S, o rompimento do efeito *lock-in* e a superação desta dependência exigiria alguma alteração no vetor desse ativismo, afetando de alguma forma sua causa contenciosa. Esta mudança pode ser alcançada por alguma alteração na correlação de forças entre atores ativistas na instituição ou pela formação de uma nova conjuntura crítica (*critical juncture*) que influencie atores influentes. Desse processo poderia resultar a formação de uma governança mais horizontal, respaldada em princípios de solidariedade social e reflexividade crítica dos atores institucionais, na medida em que fossem desconstruídos os discursos e práticas corporativistas orientados pela lógica empresarial. Isso passa pela difusão do poder e pela formação de novos mediadores na instituição, que permita (i) a mudança na qualidade da ação coletiva realizada no interior de suas organizações e (ii) a ampliação dos discursos coordenativos que nelas circulam para uma esfera pública mais ampliada que alcance o sistema político e se consolide em discursos comunicativos de maior legitimidade.

Habermas (1997, p. 94-95) ressalta que a qualidade da opinião pública produzida na esfera pública pode ser medida por qualidades procedimentais de seu processo de criação, legitimando sua influência no sistema político. Contudo, a influência real nem sempre é resultado do crivo de uma opinião pública homogeneamente bem informada, mas fruto de uma luta desigual em que o poder social só se transforma em poder político através de processos institucionalizados.

No presente capítulo, procuraremos demonstrar a influência do neoliberalismo na polissemia do conceito de “terceiro setor”, que propicia a disseminação de visões que isolam organizações e movimentos sociais, ao propagar um ideal normativo de profissionalização que bloqueia a participação social. Identificando este processo também no Sistema S, objetiva-se oferecer bases para compreender como essa instituição pode ser uma forma de reafirmação da esfera pública no terceiro setor.

3.1 Neoweberianismo e a retomada do debate sobre democracia

Na seção 1.2, vimos que o gerencialismo tornou-se hegemônico servindo-se de mecanismos de descentralização e autonomia para atores do mercado ou redes policêntricas, num movimento crítico ao modelo burocrático weberiano clássico. No entanto, isso não representou propriamente um rompimento epistemológico com a abordagem burocrática, na medida em que a NPM e a NPG mantiveram o paradigma racional-instrumental, apenas deslocando papéis e hierarquias na busca por eficiência, onde o Estado deixa de ser executor e passa a funcionar mais como árbitro, regulador ou indutor, e a flexibilidade institucional se justifica em função dessa busca por eficiência. Pollitt e Bouckaert (2004, p. 8) ressaltam que estas novas abordagens se evidenciam mais como camadas sobrepostas à tradição administrativa burocrática do que propriamente como substituição de um modelo teórico por outro.

Além disso, o movimento em direção a uma administração gerencial não foi generalizado, não tendo sido realizado, por exemplo, por uma série de países da Europa continental. Mantendo uma tradição mais reformista e Estado-centrista, países como França, Finlândia, Suécia e Alemanha mantiveram algumas características de suas burocracias de tipo weberiano, como a rigidez dos procedimentos, a hierarquia, a valorização do serviço público, apesar de sua abertura aos princípios do gerencialismo emergente, como a flexibilidade procedimental e o foco nos resultados (Pollitt; Bouckaert, 2004, p. 136-140). A este contramovimento às escolas da *New Public Management* e da Nova Governança, convencionou-se chamar de *Estado neoweberiano*, associado à ideia de que “burocratas são atores com seus próprios interesses, valores, inteligência e recursos” (Abers, 2021, p. 18), haurida em correntes weberianas da sociologia das profissões e das classes sociais. Citando Skocpol (1985), Abers também aponta o resgate da ênfase weberiana nas instituições burocráticas estatais para a formação da ordem social e a proposta de “trazer o Estado de volta” à centralidade das ciências sociais.

Nesse sentido, o neoinstitucionalismo oferece as bases para o advento do neoweberianismo, na medida em que, ao reconhecer a autonomia do Estado em seus processos institucionais, permite a sua recolocação no centro da ação pública, no papel de articulador de subsistemas de comunidades políticas, arena de coalizões e modelador de ambientes institucionais e contextos políticos.

Fuentes, Güemes e Isaza (2009, p. 64) enfatizam no neoweberianismo a percepção da necessidade de “fortalecer e reformar a administração pública, não liquidá-la ou privatizá-la”, combatendo a falta de visão crítica dos gerencialistas, mas sem recusar a racionalidade da abordagem gerencial. O modelo neoweberiano de governança, portanto, combina o formalismo da lógica burocrática com a flexibilidade institucional do funcionamento gerencial, com o objetivo de recuperar a centralidade do Estado como “autoridade política suprema e piloto fundamental da ação pública” (Larrouqué, 2018, p. 16). Em outras palavras, busca equilibrar a necessidade de estabilidade e previsibilidade com a necessidade de inovação e responsividade.

De um modo geral, o neoweberianismo não escapa à principal crítica que pode ser apontada no weberianismo clássico: ele mantém seu aspecto marcadamente normativo (Dunn e Miller, 2007), na medida em que estabelece um novo modelo ideal-típico de governança pública, situado em um meio-termo entre a burocracia tradicional e o neogerencialismo ou Nova Governança, o que pode eventualmente limitar análises em contextos complexos. Seu mérito, porém, está em reivindicar políticas de Estado em vez de políticas de governo, na medida em que critica a fragmentação ou a corrosão institucional característica do neogerencialismo, que tendencialmente leva à perda de transparência e controle, ao patrimonialismo e ao clientelismo na administração pública. Pode-se dizer que, refutando a pretensa neutralidade política reivindicada pela NPM, o Estado neoweberiano sintetiza a busca de uma "metagovernança" (Guy Peters, 2009), definindo prioridades, articulando coalizões e mobilizando capacidades estatais.

Enfim, o Estado neoweberiano contribui em alguma medida para a "repolitização da administração pública" (Moriconi Bezerra, 2011, p. 93), diante da virtual incapacidade de organização própria de forças políticas populares em antagonizar-se com os valores do liberalismo, na política, e do gerencialismo, mais especificamente na governança. Na ciência política, até mais do que na sociologia, o neoweberianismo representa uma ênfase ao debate sobre democracia no campo da governança, na medida em que recoloca a política na análise de políticas públicas e da administração pública em um contexto no qual as teorias da democracia assumem a centralidade da ciência política. Porém, exatamente por não se desvencilhar do

paradigma racional-instrumental que sustentou o burocratismo weberiano e continuou dirigindo o gerencialismo que lhe sucedeu, o Estado neoweberiano revela limitações enquanto permanecer subordinado a esta perspectiva normativa de busca por uma eficiência ideal sem uma reflexividade crítica às disputas que definem os atores que participam da formulação das finalidades públicas, dos problemas públicos e suas soluções e do próprio conceito de eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse sentido, o Estado neoweberiano pode representar uma retomada do debate sobre democracia se permitir abrir espaço para novas racionalidades, diversas da racionalidade tecnocrática orientada para o mercado e as métricas neoliberais, típica dos gerencialismos. Para tanto, porém, impõe-se a ampliação ativa de atores com poder de participação e deliberação, seja nos espaços internos da governança estatal, seja na governança das instituições de interação entre sociedade e Estado, o que inclui os SSA paraestatais do Sistema S.

3.2 Da representação à participação: mensurando a democracia nas instituições

Reformas de governança não asseguram necessariamente a ampliação da democracia nas organizações. Se a governança é maior do que os meros arranjos organizacionais, caracterizando-se como um sistema de símbolos, valores, práticas, regras e processos que orientam e estabelecem as relações sociais de uma comunidade política, é ela que se aperfeiçoa quando arranjos mais democráticos são implementados. Em outras palavras, não há evidência de uma causalidade unidirecional da democracia a partir da governança. Ao contrário, a governança melhora e se legitima quando se amplifica a democracia de um ambiente institucional, otimizando-se as necessidades da comunidade em termos de instrumentos de *participação social*, e não apenas de *representação política*.

Ressalvados os contextos de alta instabilidade político-institucional que exacerbem as contradições e dos conflitos sociais, com conjunturas críticas que exijam reformas profundas ou mesmo revoluções, mudanças institucionais são processos lentos e graduais, em que a governança se reorganiza a partir de dinâmicas próprias de legitimidade das instituições, e passa a reforçar novos sistemas de legitimidade. Logo, para que mudanças institucionais ocorram de forma democrática, é necessário enxergar a democracia para além das práticas democráticas de representação, dotando-se as instituições da capacidade para criar espaços para novas dinâmicas de legitimação e resiliência.

Santos e Avritzer (2003, p. 3-30) apontam para a crise de participação e de representação por que passam as democracias ocidentais, afirmando que "quanto mais se insiste

na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas". É, portanto, necessário compreender as contradições que surgem entre representação e participação no debate democrático, para então aprofundá-las na teoria da governança.

Renato Janine Ribeiro (2013, p. 15) ensina que as democracias modernas não estão assentadas apenas no conceito de representação, pois são posteriores à teorização dos direitos humanos que começa a ser forjada no século XVII com as primeiras revoluções burguesas. Quando surgem, já estão equipadas com tais referenciais e aceitam a igualdade política plena entre todas as pessoas, e somente se tornam viáveis porque harmonizaram-se ao ideário revolucionário e adotaram o modelo representativo sem deixar de avançar em direitos. Para seu sucesso histórico, foi necessário reconhecer que, apesar do déficit democrático da urna em comparação com a praça ateniense, os direitos constituem o “motor das reivindicações” e da “pressão popular sobre o poder” (Ribeiro, 2013, p. 16). Como resultado, ampliaram-se as liberdades individuais dos cidadãos; algo que para os gregos antigos, por exemplo, tinha pouco valor diante da liberdade política e social da pólis, amalgamada no conjunto de liberdades de seus cidadãos.

Para que se chegasse ao desenho das democracias modernas, a história tratou de analiticamente separar as diferentes liberdades fundamentais (os direitos de propriedade, os direitos políticos e os direitos sociais ou à igualdade) para gradualmente restabelecê-las de forma mais qualificada e teoricamente protegida de qualquer poder soberano (Ribeiro, 2013, p. 17). Foi um processo que deu significado e importância histórica à democracia tanto em sua dimensão individual quanto em sua dimensão social, pois diferentemente das democracias da antiguidade, as modernas passaram a valorizar não apenas a satisfação das *necessidades* da coletividade, mas também das suas *vontades* – coletivas ou individuais. O fato de historicamente estas liberdades terem sido separadas antes que pudessem ser asseguradas gradualmente de forma mais efetiva é o que, segundo Janine Ribeiro (2013, p. 19), tornou possível o triunfo das democracias após as revoluções burguesas, quando este afirma que “toda canalização do conflito social para a necessidade apazigua a sociedade”.

Esta complexidade adicionada às democracias modernas é resultado histórico da formação de Estados complexos a partir das revoluções burguesas, em que a cidadania ampliou-se a um número significativamente maior de indivíduos. Com demandas crescentes de atendimento não apenas das necessidades básicas, mas também das vontades dos cidadãos que

passam a ter direitos políticos, os desafios da representação política deslocam-se da simples manutenção da soberania do poder estatal para o equacionamento entre liberdades individuais e coletivas e pelas questões de igualdade e justiça. A democracia emerge então como valor, como fonte de emancipação, o que torna possível enxergá-la como uma defesa de ideais unânimes em momentos de crise ou revolução, assim como uma defesa da diferença ou da diversidade em momentos de estabilidade política, sempre com a intenção de preservar as liberdades de escolha (Ribeiro, 2013, pp. 22-23).

Conforme observa Carlos Nelson Coutinho (1979, p. 35), sem negar o fato de que a democracia é substantivo sempre adjetivado – democracia burguesa ou proletária – não se pode negar o *valor universal da democracia política*, entendida como conjunto das liberdades políticas e dos princípios da soberania e da representação popular. Sendo a democracia um *valor estratégico permanente*, reconhecem-se em seus elementos constitutivos instrumentos emancipatórios que devem ser ampliados ao máximo para todos os aspectos da vida em sociedade.

Numa abordagem institucionalista discursiva (Schmidt, 2008), a democracia pode ser também encarada como um argumento normativo que agrega valores aos discursos e à ação política presentes na formação e na condução de políticas públicas. Arraigado em múltiplas racionalidades, o *valor-democracia* assume papel central no Estado moderno nos processos discursivos que se localizam na relação entre a agência e a estrutura do tecido social, explicando os processos de mudança institucional e a sedimentação das instituições democráticas atuais. Pela natureza reflexiva e dinâmica da democracia enquanto valor, os arranjos institucionais democráticos permanecem em pleno movimento, representando uma potência social transformadora num contexto de maximização da igualdade material entre os cidadãos, para além de um ideal normativo de isonomia. Recuperando categorias como os *atos de fala* em Searle, a *democracia discursiva* em Dryzek e a *ação comunicativa* habermasiana, Schmidt (2008, p. 315) ressalta a importância de não negligenciar as “habilidades discursivas de primeiro plano”, isto é, as habilidades do povo de pensar e se expressar por fora das instituições em que estão inseridas, e o papel dessas habilidades em romper o monopólio das elites na tomada das decisões políticas. Nesse sentido, a mudança institucional pode resultar não apenas de um processo inconsciente, com atores simplesmente usando as instituições de maneira diferente, mas também de forma consciente e intencional, quando o discurso opera em um nível reflexivo e crítico (Schmidt, 2008, p. 316).

Dito isso, não se pode imaginar ampliação da democracia sem tratarmos da qualificação do sistema representativo por meio da ampliação de instituições participativas no sistema político, bem como em ampliação de arranjos institucionais participativos no interior das instituições. Não se trata de abdicar do sistema representativo em uma espécie de retorno à democracia direta, onde a cidadania é limitada e a soberania é reduzida a pequenas elites. Trata-se de considerar a participação como parâmetro de mensuração da qualidade da democracia, pois interfere na qualidade procedimental dos processos de criação da opinião pública (Habermas) que ocorrem no interior das instituições, no ativismo institucional e nas interações interinstitucionais.

Souza (2017) destaca que o poder estatal se manifesta tanto na *autonomia* para a definição da agenda política quanto na *capacidade* para a realização de políticas, mas que em ambos os casos o poder se constitui nas relações do Estado com a sociedade, de modo que *capacidades estatais* podem ser encaradas como “condições para a ação do Estado e não apenas atributos de uma estrutura organizacional com corpo de funcionários capacitados e coerência normativa” (Souza; 2017, p. 111). Assim, o fortalecimento de instituições participativas constitui uma ferramenta para o aprimoramento das interações socioestatais e, conseqüentemente, das autonomias e capacidades estatais em fazer valer suas normas e decisões. Instituições participativas eficazes, portanto, são instrumentos de governança democrática, porque, ao aumentar as capacidades do Estado, aumentam também o poder da sociedade, evidenciando o caráter relacional entre ambos na formação do poder.

Para que instituições participativas funcionem adequadamente, é importante reconhecer que os recursos necessários à realização de processos participativos podem ser mobilizados tanto na sociedade como no Estado. Assim, ganha importância a capacidade do Estado em mobilizar recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos, proporcionando, respectivamente: (i) conjuntos bem encadeados de regras de funcionamento; (ii) conexão dos processos participativos ao ciclo da gestão pública; (iii) capacidade para realização de procedimentos necessários ao funcionamento dos processos participativos e (iv) competências mediadoras e metodologias conversacionais compatíveis com a interação socioestatal pretendida (Souza, 2017, p. 114). Fragilidades na coordenação e mobilização destes recursos podem levar a instituições participativas desarticuladas e orientadas por estratégias políticas, dinâmicas institucionais próprias e motivações oportunistas diversas, como apontado por Lüchmann (2020, p. 17).

Na história recente do Brasil, um importante enfoque sobre a questão da participação diz respeito ao nível discursivo em que o debate sobre participação social se manifesta atualmente. Avritzer e Zanandrez (2024) observam que os movimentos de expansão e retração dos arranjos de participação social nas instituições políticas tem relação com os movimentos de comunidades políticas (*polities*), movimentos sociais e coalizões de defesa da sociedade civil em elevar a pauta da participação social de seus *discursos coordenativos* para uma agenda política nacional, atingindo fluxos discursivos *comunicativos*. Uma evidência dessa relação está nos processos de gradual institucionalização constitucional de instrumentos de participação social no período que vai da década de 1990 até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, encerrado em 2014. Nesse período, os dispositivos participativos se consolidam como instrumentos de política pública (*policy*), acomodando-se em um nível discursivo coordenativo que contava com atores da sociedade civil relativamente já estabelecidos nas instituições estatais, de mercado e do terceiro setor, mas que gradualmente tendiam a uma ampliação de atores. No entanto, esse momento expansivo da participação social passa a enfrentar diversas ofensivas quando seus atores começam a articular discursos que passam para o fluxo político (*politics*) e passam a ser vistas como uma tentativa de mudança do *regime* democrático, como ocorreu no emblemático exemplo do Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social – uma tentativa de fortalecimento e articulação de instituições participativas por meio de um Sistema Nacional de Participação Social.

A disputa emergente entre o poder executivo e o congresso nacional naquele cenário mostrou como as instituições participativas ainda apresentavam fragilidades no nível coordenativo ao ponto de mudar o consenso que se formava no sistema político (Avritzer; Zanandrez, 2024, p. 43), produzindo a regressão democrática que se seguiu nos anos seguintes, a começar pela dissolução de diversas instituições participativas, a qual só não se agravou porque o nível de constitucionalização dos desenhos institucionais participativos conferia certa estabilidade a estas instituições no nível político, assegurando sua resiliência institucional.

Com a nova mudança de governo em 2023, o fluxo político abriu-se novamente para a recomposição de interfaces socioestatais e o Decreto nº 11.407/2023 instituiu um Sistema de Participação Social no âmbito da administração pública federal direta. Contudo, sua institucionalidade é diversa daquela proposta com o Sistema Nacional de Participação Social de 2014: o novo sistema não traz arranjos institucionais e interfaces socioestatais previamente desenhados que devam ser utilizados em cada órgão da administração pública, apenas criando assessorias ministeriais com a tarefa de fomentar a participação e articular as interações

socioestatais. Se, por um lado, há nessa estratégia uma tentativa de contenção das reações conservadoras de outrora, por outro lado, as novas assessorias de participação social são impelidas a identificar as racionalidades, discursos e coalizões existentes nos subsistemas de comunidades de políticas atuantes no cenário político de cada ministério (Pellanda; Souza, 2024, p. 161), e com isso otimizar suas capacidades de mobilização para fortalecer instituições participativas e produzir políticas exitosas.

Em síntese, podemos concluir esta seção afirmando que a formação de um ambiente institucional propício a instituições participativas é uma condição para uma governança democrática, mas que a quantidade de interfaces socioestatais não é, por si só, um indicador razoável para medir esta qualidade democrática. É preciso qualificar as diversas dimensões das capacidades estatais de mobilização de recursos, no Estado e na sociedade, para proporcionar condições de abertura, participação e deliberação de ativistas, movimentos e grupos sociais sub-representados da sociedade civil nos processos de tomada de decisão política.

Esta visão exige a superação de algumas dicotomias positivistas que estruturam a gestão pública. A primeira é a dicotomia entre o técnico e o político¹⁵, que supõe haver uma instância estritamente técnica nos fluxos discursivos coordenativos e uma instância estritamente política nos fluxos discursivos comunicativos, o que acaba restringindo os espaços de debate em ambas as instâncias. A segunda é a dicotomia normativa que separa sociedade e Estado e induz a uma antinomia entre atores que se encontram necessariamente imbricados, levando a disputas fictícias por eficiência, como ocorreu na NPM e na NPG.

3.3. Participação social e requalificação do terceiro setor

Como visto nas seções anteriores, o neoweberianismo pode ser encarado como uma lente teórica para elaboração de uma teoria da governança democrática, mas suas limitações sugerem a necessidade de integração com outras lentes, especialmente a neoinstitucionalista,

¹⁵ Esta dicotomia, é importante dizer, reedita-se com a teoria habermasiana do agir comunicativo. Embora crítico do positivismo e da pretensão da razão instrumental como único critério de validade, Habermas, ao deslocar a centralidade do ser social e sua reprodutibilidade do *trabalho* para a *linguagem*, estabelece uma dicotomia entre o mundo da vida (*Lebenswelt*) – resultado de consensos produzidos no agir comunicativo em aspectos básicos da cultura, da sociedade, da subjetividade – e a realidade do sistema, operada pela razão instrumental e fragmentável em subsistemas autônomos e fechados. Segundo Montañó (2003, p. 91), esta dicotomia leva a uma compartimentação que não permite enxergar a articulação dialética dos diferentes níveis de discursos. Com efeito, uma das críticas mais contundentes à teoria habermasiana está no enfraquecimento de seu cognitivismo moral “em razão do viés processual de sua teoria” do agir comunicativo (Dutra, 2020, p. 111). “Habermas pode ser acusado de ser vítima de sua própria definição de positivismo jurídico, tendo em vista os elementos de sua análise do conceito de direito, bem como sua análise do papel complementar que o mesmo cumpre no aspecto cognitivo da moral” (Dutra, 2020, p. 113).

para que não se aprisione na gaiola de ferro do paradigma racional-instrumental da tradição administrativa burocrática. Assentadas as premissas de que (i) o neoweberianismo recoloca a questão política da democracia nas teorias de governança, (ii) que abordagens institucionalistas apresentam um arcabouço teórico consistente para analisar as dinâmicas entre agência e estrutura nas disputas entre governanças hierarquizadas ou horizontais, centralizadas ou descentralizadas, e (iii) que a multiplicidade de atores e de racionalidades (Boullosa, 2019) tem impacto sobre os processos de legitimação das instituições, podemos deduzir (iv) que *participação* e *representação* aparecem como categorias que nos permitem conectar teoricamente governança e democracia, a fim de desenvolver conceitualmente a categoria da *governança democrática* e avaliar sua influência sobre as capacidades estatais.

Bouckaert (2024, p. 49-50) propõe uma análise do Estado Neoweberiano não propriamente como um novo tipo ideal de administração, mas como gradações de weberianismo – um sistema orientado por hierarquia – em um espaço institucionalizado por hierarquias, mercados e redes. Para que a burocracia não se feche e não se torne uma ameaça à sociedade aberta, a hierarquia deve ser encarada como mais uma instituição entre outras, como apregoam as teorias neoinstitucionalistas, onde o contexto institucional mais amplo passa a ser a democracia.

É preciso cuidado, porém, para não substituir um idealismo por outro. Abers (2021) qualifica o pressuposto teórico do neoweberianismo, dando concretude à participação, à representação e à ideia neoweberiana de recuperação da centralidade do Estado a partir do ativismo institucional. A categoria do *ativismo institucional* é funcional para a conexão teórica entre governança e democracia porque permite integrar a *ação criativa coletiva* (estruturante da governança) com as ideias de *mudança e resiliência institucional* (estruturantes das liberdades inerentes à democracia), a partir da mediação proporcionada por suas *causas contenciosas*.

A partir das categorias de *ativismo institucional* e *participação social*, podemos analisar as qualidades das interações socioestatais e aprofundar na crítica à abordagem neoweberiana de governança. Analisar as instituições a partir da concretude dessas categorias é relevante para dissolver conceitos abstratos do poder que “negligenciam o que combinações específicas de sistemas de opressão significam na realidade” e limitam a ação política de grupos vulnerabilizados (Collins, 2022, p. 12-13). Ao lançar luz sobre desigualdades estruturais e suas interconexões, abre-se espaço para legitimar mudança institucional com foco em ações

compensatórias que suplantem a mera questão da representatividade e não se percam em fragmentações identitárias e políticas públicas desarticuladas.

3.3.1 A baixa representatividade do terceiro setor enquanto recorte da sociedade civil.

Na seção 1.3, apresentam-se evidências iniciais da falta de diversidade nos arranjos institucionais do Sistema S, visto que seus arcabouços normativos estabelecem, de início, o controle das confederações patronais sobre sua governança, tanto em órgãos executivos como deliberativos. Nos conselhos deliberativos, há apenas uma pequena representatividade simbólica de trabalhadores, o que, na prática, não afeta os processos decisórios das organizações do sistema. Diversos achados mencionados na subseção 2.2.1 retratam este desequilíbrio nas práticas institucionais. Nas subseções 2.2.2 e 2.2.3, demonstrou-se que a falta de influência da classe trabalhadora no planejamento estratégico das organizações engendram um processo institucional autorreforçado de legitimação das relações de poder baseadas em classe, e que o poder de agência do ativismo empresarial é determinante da resiliência dessa institucionalidade e da dependência de sua trajetória.

Na seção 1.5, vimos que a cidadania e a participação social, que até a redemocratização na Nova República eram tratadas pelo Estado exclusivamente sob a chave da cidadania regulada, começam a apresentar pontos de tensão com o surgimento de um terceiro setor a partir dos modelos gerencialistas da NPM e da NPG. Contudo, esta mudança, operada pela chave do gerencialismo, suprimiu drasticamente as capacidades estatais na medida em que a autonomia estatal foi enfraquecida por uma governança compartilhada com atores privados nem sempre representativos da sociedade civil.

Dados do IPEA (Mello, 2023) mostram que entre 2010 e 2018, cerca de 22 mil organizações da sociedade civil (OSC) receberam um total de R\$ 118,5 bilhões em repasses de recursos públicos federais, o que representa uma média de pouco mais de R\$ 13 bilhões por ano. Um número muito inferior aos mais de R\$ 30 bilhões anuais recebidos por menos de uma dezena de organizações do Sistema S via arrecadação direta. Além disso, estas 22 mil entidades representam apenas 2,7% das OSCs em atividade no Brasil, e o perfil de tais entidades indica que a maior parte dos recursos é repassada a organizações altamente profissionalizadas com vínculos estreitos com o mercado. No intervalo entre 2010 e 2018 pesquisado pelo IPEA, por exemplo, 10 a 15% dos recursos anuais (média de R\$ 1,6 bilhões anuais) foram destinados a *organizações sociais*, e cerca de R\$ 23 bilhões (ou R\$ 2,5 bilhões anuais) foram destinados a *fundações privadas*, que representam apenas 2% do total de OSCs no país. O estudo ainda

mostra uma crescente participação de “entidades patronais e profissionais” entre as OSCs que recebem recursos públicos, devido à sua maior estabilidade institucional em comparação a outras OSCs, muitas das quais encerram suas atividades após certo período de atividade. Ou seja, além dos recursos de arrecadação própria, o Sistema S e outras organizações com vínculos estreitos com o setor mercantil também consomem uma expressiva parcela de recursos do orçamento da União repassados ao terceiro setor como um todo.

Carla Almeida (2006, p. 30) aponta que o próprio conceito de “terceiro setor” assumiu um significado político aderente a um marco discursivo muito específico que trata as questões sociais a partir desse registro gerencialista de questionamento das capacidades estatais, o qual denominou de “participação solidária”. Nesse marco discursivo, a cidadania já não se exerce nem se fortalece pela chave dos direitos sociais, tampouco pelos direitos políticos, mas pela ideia de uma “solidariedade ativa” integradora da esfera pública do Estado de Bem-Estar, a partir de consensos entre Estado, sociedade civil e mercado.

A referência do terceiro setor é fundamental no interior do marco da participação solidária, sobretudo porque a partir dela se formula uma determinada visão de mundo tripartite que, oferecendo um enquadramento totalizante para a realidade, ordena o conjunto heterogêneo e multifacetado das relações e das experiências sociais naquelas esferas compartimentadas. (Almeida, 2006, p. 70).

As discrepâncias que surgem entre os arranjos de governança do Sistema S e as organizações do terceiro setor que despontam na reforma administrativa da década de 1990 não são fortuitas. Elas se inserem nesse contexto de redesenho institucional das burocracias orientadas para o mercado e refletem a busca do empresariado nacional em manter sua hegemonia no ambiente institucional e no regime político. Nesse contexto, o terceiro setor se consolida no Brasil como uma expressão da “responsabilidade social empresarial” enquanto motor da ação coletiva; um setor que mobiliza a solidariedade social pela via do investimento privado com fins públicos, do voluntariado e da gestão profissional desse investimento. O corpo social começa a redesenhar-se a partir dessa nova solidariedade centrada em um protagonismo empresarial renovado. O corporativismo nas instituições paraestatais procura novos espaços, práticas e discursos, ressignificando a ideia de cidadania.

3.3.2 O isolamento dos movimentos sociais do terceiro setor.

Com a renovação do ativismo institucional empresarial nessas novas organizações, a busca por maior representatividade passa a ser vista como indicador dessa nova ideia de

responsabilidade social, diferentemente da governança do Sistema S, que não passou por essa disputa de legitimidade. No entanto, a ideia de representatividade traduzia-se pelo suposto reconhecimento social dos atores escolhidos para integrar as estruturas organizacionais de interface com o Estado, e não por processos efetivamente participativos. Carla Almeida (2006, p. 99) observa que a aposta do governo de Fernando Henrique Cardoso em “canais de interlocução com baixo potencial de conflitos” reforçou nessa tendência, repercutindo as influências do gerencialismo na reforma administrativa, e resultando no insulamento do governo em relação aos movimentos sociais, em um “estilo de governo não aberto à incorporação de interesses coletivos no espaço público”.

A manutenção do protagonismo empresarial no terceiro setor, especialmente a partir da década de 1990, revela que o ativismo institucional empresarial ramifica-se em seus processos de resiliência institucional, traduzindo suas causas contenciosas em diversos subsistemas de comunidades políticas. Sua expansão para o terceiro setor aparenta ser um fator que favoreceu a própria resistência institucional do Sistema S em adaptar-se aos novos arranjos institucionais que surgiam, já que as disputas entre o campo dos movimentos sociais e o campo da “participação solidária” fizeram do *terceiro setor* sua arena política a partir da redemocratização, mantendo o Sistema S como um espaço consolidado relativamente livre dessas disputas.

Alvarez e Dagnino (apud Almeida, 2006, p. 17) descrevem o *campo movimentalista* no Brasil como resultado de uma ampla coalizão formada por organizações e grupos sociais heterogêneos de contestação do regime militar, chamando a atenção para “as várias formas de vínculos existentes entre esses sujeitos”, com atravessamentos por vários espaços públicos de institucionalidades diversas. O que caracterizou este campo societal de modo particular foi sua capacidade de ressignificar a reivindicação por cidadania e democracia a partir da construção de uma linguagem afirmativa de direitos. Para os movimentos sociais, portanto, o fortalecimento da sociedade civil opunha-se à privatização do Estado, porque exigia a abertura e distribuição do poder estatal a todos os setores historicamente excluídos dos espaços de poder.

Distintamente do campo político do empreendedor social, o campo movimentalista construído em torno dos movimentos sociais nos anos 70 e 80 fez da reivindicação por direitos o eixo mais forte a informar suas lutas pela democracia. (...)

Nessa direção, no campo movimentalista, as técnicas de intervenção (...) visavam a diluir as dicotomias entre dirigente-dirigido no interior das organizações populares e também a criar condições para a construção de uma leitura crítica do conjunto das relações que

perpassam a sociedade. Sua ênfase recaía no processo de constituição do “povo” como sujeito político e no deslocamento de uma linguagem assistencialista para a linguagem dos direitos no âmbito das organizações populares. (...)

A relevância do comunitário nos discursos do educador popular era acionada para permitir com que os indivíduos reconhecessem a existência de uma condição comum de privação entre eles. Tal reconhecimento consistia no primeiro passo para a construção das demandas por direitos, que vieram alicerçadas numa linguagem que colocou, de forma inédita, a cidadania no centro da reivindicação “dos de baixo”. A construção do “comunitário” remetia, portanto, não a um ideal harmônico de vínculos sociais, mas à constituição de sujeitos políticos que se enxergavam como portadores de direitos e neste estatuto queriam ser respeitados pelo Estado e pela sociedade. É assim que a prática do educador popular estava orientada pelo horizonte de abrir conflitos políticos que fossem capazes de interpelar as condições de organização e distribuição do poder. (Almeida, 2006, p. 136-138)

Carla Almeida realça as claras diferenças entre os *educadores populares* – mediadores do campo movimentalista – e os *empreendedores sociais* – mediadores que se organizam no campo do terceiro setor, cuja ênfase “não está no processo de constituição de sujeitos políticos, mas no desenvolvimento de técnicas de gestão dos problemas sociais” (Almeida, 2006, p. 138) a partir da perspectiva pragmática da matriz discursiva do empreendedorismo. Trata-se de uma perspectiva ancorada na estratégia de negação dos conflitos e na recusa da política, porque busca ocultar as hierarquias a que estão submetidos os atores sociais envolvidos nas ações coletivas, sem eliminá-las ou mesmo questioná-las.

O que se percebe, portanto, é que as disputas experimentadas pelos movimentos sociais a partir da redemocratização do país na busca de afirmação de suas práticas institucionais, em oposição a outras organizações que negavam perspectivas emancipatórias em favor de visões corporativistas, traduziram-se, ao longo do tempo, na “própria rejeição por parte de algumas delas em se identificar como terceiro setor” (Almeida, 2006, p. 145). Enxergar o terceiro setor como um campo resultante destas disputas é central para sua requalificação, assim como para viabilizar o deslocamento dessas disputas também para outras arenas, como o Sistema S.

O Sistema S, da forma como abordado em suas dinâmicas institucionais na presente pesquisa, a partir da análise de sua trajetória histórica, da ação coletiva de seus atores, dos seus discursos e práticas e das perspectivas em torno de seus arranjos institucionais, apresenta-se como um estudo de caso nacional para analisarmos os requisitos para uma requalificação do terceiro setor enquanto esfera pública. A história de sua resiliência institucional também pode

ser compreendida a partir da história da evolução das teorias de governança desde o weberianismo clássico até o neoweberianismo e suas implicações críticas.

O Sistema S é um exemplo de que hierarquia não é sinônimo de centralização, e descentralização não é sinônimo de horizontalização. Processos institucionais de descentralização podem ocorrer sem que as hierarquias desapareçam ou se enfraqueçam, mas apenas mediante a mudança dos poderes hierárquicos, deslocando a centralidade de atores do Estado para o mercado, ou mediante compartilhamento desta centralidade entre atores-rede legitimados a partir de processos de reconhecimento não participativos, produzindo uma horizontalidade limitada. De modo particular, é crucial entender em que chave o ativismo institucional tem operado nesses SSA para a conservar sua resiliência institucional refratária a arranjos institucionais participativos e como precisa operar para que ofereça espaço a uma governança mais democrática.

3.4. A matriz corporativista do ativismo institucional do Sistema S.

Se a causa contenciosa do ativismo institucional empresarial nas organizações do Sistema S é a preservação do corporativismo em moldes de cidadania regulada, como vimos na seção 2.2.2, por que sua institucionalidade não mudou significativamente quando a redemocratização do país reorganizou esse sistema de privilégios e várias outras organizações do terceiro setor começaram a adotar o paradigma gerencialista de governanças horizontais limitadas?

Na seção 2.2.1, particularmente a partir de achados da Entrevista 1 e de trechos da pesquisa de fatores externos e internos para construção do planejamento estratégico 2024-2027¹⁶, percebe-se a gradual predominância de um discurso idealizado sobre o trabalho orientado para o empreendedorismo, como forma de reposicionamento de marca das organizações, de modo a atenuar ou desviar o foco das contradições entre capital e trabalho que marcam as disputas sindicais. Trata-se de uma matriz discursiva neoliberal, semelhante àquela que sedimentou a formação de um terceiro setor no Brasil isolado do campo dos movimentos sociais e arraigado ao campo da *participação solidária*, isto é, da solidariedade social pela negação do Estado, pelo investimento privado com fins públicos, pela responsabilidade social empresarial e pela negação dos conflitos sociais.

¹⁶ Conforme página 18 da pesquisa (SENAC, 2023a, p. 7, nota de rodapé).

Portanto, é possível afirmar que a NPM e a NPG produziram certo impacto na burocracia do Sistema S na medida em que contribuíram para incorporar o discurso neoliberal ao ativismo institucional empresarial. Porém, como o Sistema S já se estruturava sobre uma cidadania regulada gerida de forma descentralizada pelas confederações patronais, sua adaptação ao discurso neoliberal deu-se sem maiores choques institucionais, e sem a necessidade de mudança em seus arranjos de governança, diferentemente da conflituosidade que marcou a formação do campo do terceiro setor. O objetivo de privatizar a ação pública sob o pretexto de aproximar a governança pública da governança privada, típico dos modelos de contratualização que surgiram na década de 1980 e 1990, simplesmente não estava no horizonte do Sistema S, onde esta gestão já estava privatizada.

Conforme exposto nas seções 1.4 e 2.2.2, o processo corporativista dos primeiros SSA, estruturado na centralidade do Estado Novo, permitiu a consolidação do controle patronal sobre o sindicalismo operário. Uma vez consolidado este controle patronal, a centralidade autoritária estatal cedeu lugar à descentralização do poder e à autonomia das organizações. Apesar da baixa horizontalidade de sua governança, a paraestatalidade do Sistema S o protegeu das críticas da NPM e da NPG, permitindo a expansão do ativismo institucional empresarial sem maiores mudanças institucionais. Afinal, o foco das críticas gerencialistas ao weberianismo sempre esteve na ineficiência do Estado centralizador, e não propriamente em sua falta de horizontalidade.

A ascensão do neoliberalismo, portanto, foi funcional para a resiliência institucional do Sistema S e sua trajetória dependente, ainda que as teorias de governança neoliberais não tenham afetado seus arranjos institucionais de forma imediata. Como veremos a seguir, esta influência tem a ver com a percepção dos trabalhadores sobre a proteção ou os privilégios que as organizações do sistema oferecem ao seu trabalho e a sua consequente desmobilização para qualquer forma de ativismo ou participação mais organizada.

3.4.1 Cidadania regulada e neoliberalismo: a resiliência institucional frente às políticas de inclusão

A dinâmica do mercado em um contexto neoliberal e neoweberiano produz disputas entre categorias profissionais por projetos de controle da formação profissional e fechamento do mercado de trabalho (Schmitz, 2014, p. 26), reeditando mecanismos corporativistas de cidadania regulada a partir da lógica individualista neoliberal, centrada no empreendedorismo como solução coletiva fragmentada alternativa às demandas de classe, em uma sociedade

marcada pela máxima competitividade entre os indivíduos como expressão máxima da autonomia individual liberal clássica.

No Brasil, este processo passou pelas interferências do contexto político formado pelas tensões entre forças políticas revolucionárias e reacionárias que foram acomodadas na Assembleia Constituinte em um meio-termo social-democrata que “brotou do consenso militar; não da vontade dos constituintes” (Fernandes, 1997, p. 142) e que foi necessário para assegurar o processo de abertura do regime militar e a promulgação da Constituição de 1988.

Apesar dos avanços constitucionais em termos de reconhecimento de direitos sociais, as políticas redistributivas não apagaram de imediato os efeitos da divisão da população entre aqueles inseridos no mercado formal de trabalho e beneficiados por políticas sociais na qualidade de contribuintes – os *insiders* – e uma importante massa de excluídos destas políticas – os *outsiders*. Esta divisão iniciou-se com o fim da República Velha e início do processo de industrialização nacional na década de 1930, e foi preservada nas repúblicas seguintes, agudizando-se no período militar, somente começando a se reverter a partir da *Constituição Cidadã*. Marta Arretche (2018, p. 3) ressalta que o processo de inclusão dos *outsiders* desdobrou-se em duas fases na redemocratização: a primeira com a mudança deste paradigma segregacionista, logo na promulgação da Constituição, quando as aposentadorias passaram a vincular-se ao salário-mínimo e sistemas universais de acesso gratuito à saúde e à educação começaram a ser implantados. A segunda seria o resultado de mudanças endógenas associadas a estas mudanças paradigmáticas, com a criação de políticas para *outsiders* e a interferência direta desse eleitorado na dinâmica eleitoral e nas pautas políticas defendidas por conservadores e progressistas (Arretche, 2018, p. 3 e 14).

Para demonstrar seu argumento, Arretche (2018, p. 6-8) observa como o coeficiente de Gini brasileiro aponta uma trajetória declinante monotônica da desigualdade nos governos petistas (2001-2015) e conclui que entre os 99% menos ricos houve redução da desigualdade de renda, inclusive nos recortes de raça e gênero. Embora o índice Gini não meça adequadamente as desigualdades não-monetárias e possa apresentar imprecisões relacionadas ao subdimensionamento da renda dos mais ricos, não se pode menosprezar o fato de que a redução da desigualdade, no contexto brasileiro pós-1988, iniciou-se a partir do enfrentamento às desigualdades monetárias, especialmente a partir do salário-mínimo e da previdência social. A autora aponta que as políticas de redução de desigualdade pela renda, iniciadas na Nova República sob governos conservadores, primeiro teriam auxiliado a população a preservar suas rendas em contextos de recessão (período Sarney-Collor) ou desemprego (período FHC).

Porém, tais políticas somente tiveram impacto efetivo quando passaram a ser associadas a políticas sociais não monetárias, dado o cenário de expressiva parcela *outsider* da população excluída pelas políticas anteriores à redemocratização, e que sequer tinham acesso à previdência e ao trabalho regulamentado.

Nesse cenário de redemocratização e redução das desigualdades mesmo em governos neoliberais, não haveria espaço suficiente para que uma matriz discursiva neoliberal se hegemonizasse apenas com base nos dispositivos de cidadania regulada empregados até o regime militar. As contradições provocadas pela ampliação de direitos sociais sem liberdade política despontavam nos movimentos sociais e exigiram uma adaptação do discurso neoliberal às demandas sociais por políticas públicas de inclusão.

No âmbito do Sistema S, contrapartidas sociais passaram a ser exigidas pelo Estado para que sua finalidade institucional pudesse ser ao menos formalmente preservada. Desde 2008, o poder executivo passou a exigir a destinação de um percentual mínimo da receita líquida das contribuições compulsórias a vagas gratuitas nos cursos do SESI, SENAI, SESC e SENAC, com aumento gradual até 2014. Desde 2014, este piso é de dois terços da receita líquida das contribuições compulsórias nos cursos dos serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC), conforme previsto nos Decretos nº 6.633/2008 e 6.635/2008. Nos serviços sociais (SESC, SESI), exige-se o mínimo de um sexto da receita líquida das contribuições compulsórias, conforme os Decretos nº 6.632/2008 e 6.637/2008.

Mesmo assim, não há uma política clara de universalização do acesso aos cursos oferecidos, o que prejudica a finalidade do sistema, criado para oferecer serviços gratuitos a todos os trabalhadores, inclusive àqueles representados pelo SENAR e pelo sistema SEST/SENAT. No sistema transporte, por exemplo, existe gratuidade, mas ela está definida apenas em normas internas da organização, e não na legislação, como relatado por uma entrevistada com representação em um conselho regional:

Entrevistador: Como é que funciona a gratuidade do SEST-SENAT?

Entrevistada 5: No SEST-SENAT, para o setor de transporte, todos os serviços, os cursos são oferecidos de forma gratuita para os trabalhadores do setor de transporte. A cota de gratuidade, hoje a gente tem uma instrução normativa interna, que por exemplo, num curso eu posso oferecer duas gratuidades para a comunidade. Quais são os pré-requisitos para essa gratuidade: que a pessoa esteja desempregada, que comprove que ela não tem vínculo empregatício, para ela ter direito dessa gratuidade.

Entrevistador: Ah, duas gratuidades por curso? Isso você diz para dentro do setor ou para pessoas da comunidade?

Entrevistada 5: Não, da comunidade. Porque para o setor já é gratuito.

[...]

Entrevistador: Desde que a pessoa esteja vinculada a alguma empresa que esteja dentro da federação?

Entrevistada 5: Isso, setor de transporte.

Os próprios decretos mencionados, reforçando a legislação de origem das organizações, atribuem aos órgãos executivos nacionais (Departamentos Nacionais) a competência para elaborar as normas de aplicação destes percentuais, relegando aos Conselhos Nacionais mero papel homologatório sem participação efetiva na construção dos critérios de escolha de cursos e distribuição de vagas, o que é confirmado em entrevistas. Em uma delas, um conselheiro regional do SENAC relata que os conselheiros representantes dos trabalhadores apenas recebem propostas para aprovação e compreendem que este é o seu papel na instituição, sem relatar participação alguma na elaboração dessas propostas:

Entrevistador: No conselho, como é essa divisão, essa proporção, a participação da representação de classe no conselho e de cada lado, patronal e laboral?

Entrevistado 6: A patronal está maior, eu consigo enxergar que tem maior. Tem também os empresários e também alguns sindicalistas que representam o sindicalismo patronal. Além de ter os empresários, que é o empregador direto, também tem o presidente da associação de comércio, como também o Sindicato do Comércio, [...]. Todas essas pessoas estão lá. Mas a gente tenta o equilíbrio, eu mesmo e os demais companheiros, os companheiros que fazem parte da classe trabalhadora, a gente não é somente carimbador de papel. Nós recebemos tudo em momento apto para a gente fazer uma leitura de toda a portaria, de todo o decreto, e a gente dá o nosso parecer: a gente aprova, reprova, aprova, com ressalva, tudo isso tem feito para equilibrar a balança todo mês a respeito.

Enfim, seja no âmbito das políticas públicas executadas diretamente pelo Estado, seja naquelas em que o Estado elege atores do mercado ou do terceiro setor, importantes avanços puderam ser identificados na nova ordem constitucional, mas todas as dinâmicas dessas escolhas feitas pelos atores estatais e não estatais mostram que o neoliberalismo seguiu hegemônico na esfera pública apesar da Constituição Cidadã, quer em instituições estatais, quer não estatais, porque sua base discursiva é a da privatização da ação pública.

Em outras palavras, a adoção de um paradigma constitucional de direitos individuais e sociais universais mostrou-se relativamente eficiente na redução das desigualdades não-monetárias ao longo de três décadas da Constituição, mas não o suficiente para fazer a sua solidariedade social superar a matriz neoliberal do campo da “participação solidária” na

sociedade civil, remodelando a esfera pública nacional. Tampouco tem-se mostrado suficiente para superar, na esfera privada, o éthos neoliberal de “expropriação direta da economia libidinal dos sujeitos” e das “motivações que encontrariam muitas vezes expressão em atividades normalmente dissociadas do universo compulsivo do trabalho alienado, atividades nele vistas como improdutivas” (Safatle, 2016, p. 201/563). Um éthos no qual a ética do trabalho de moldes weberianos já não é mais suficiente para manter a coesão social e a estruturação das instituições, e no qual os conflitos sociais entre grupos profissionais já se acirram também entre *insiders* e *outsiders* – hoje segmentados em trabalhadores formalizados e trabalhadores precarizados.

O insulamento institucional do Sistema S e suas respostas adaptativas à inclusão dos *outsiders* na economia por meio de inovações institucionais pelo lado do empreendedorismo podem ser um sintoma desta dinâmica social. São respostas para preservar nichos de governança imunes à matriz discursiva do campo movimentalista nacional, e refratários à participação social e arranjos institucionais democráticos.

Nesse sentido, a ascensão do neoliberalismo no Brasil e a disseminação de sua matriz discursiva pelas instituições paraestatais e do terceiro setor de um modo geral revela-se como um instrumento da classe dominante para frear movimentos sociais de base comunitária. No Sistema S, manifesta-se como discurso de mobilização e ressignificação da causa contenciosa do ativismo corporativista, que começa a perder aquelas características clássicas de corporativismo fascista associado à origem do sistema para se tornar um corporativismo mais neoliberal a partir da década de 1990. A principal característica de um corporativismo neoliberal estaria na desagregação social das classes e na ideia-força de que a sociedade não é sustentada propriamente pela cooperação entre as classes, mas que as categorias “classe” e “cooperação” são apenas resultados circunstanciais de uma organização societal que resolve seus conflitos a partir da maximização da competitividade entre os indivíduos. A transformação do corporativismo fascista do Sistema S em um corporativismo neoliberal seria, assim, o resultado da dinâmica *micropolítica*¹⁷ pela qual a cidadania da classe trabalhadora passa a ser regulada

¹⁷ Ao ser descrito como uma força que busca impor ordem absoluta fixando fluxos sociais em uma identidade rígida ou território fechado (raça, nação, Estado etc), o fascismo funciona como uma resposta autoritária de *reterritorialização* a uma *desterritorialização* prévia marcada por um excesso de fluxos que produzia desagregação social (Deleuze e Guattari, 1996). Esse excesso de fluxos ocorre quando as subjetividades se libertam de identidades fixas e a energia libidinal dos sujeitos flui fora dos papéis e normas sociais convencionais, como gênero, família ou trabalho, podendo representar risco social quando promove perda radical de sentido e de identidade, provocando uma reação do corpo social em busca de *reterritorialização*. O fenômeno do fascismo se dá particularmente quando esta reação social é violenta e autoritária. Em uma escala macropolítica, o fascismo permeia o capitalismo, pois tal regime favorece e estimula a circulação constante de fluxos desterritorializados materializados em dinheiro, mercadorias, sistemas de prestígio, permitindo refluxos de reterritorialização violenta e paranoica em identidades totalizantes. No entanto, Buchanan (1997) ressalta que o fascismo não é

por novos dispositivos de poder. Nessa dinâmica, a eficiência do neoliberalismo como regulador da cidadania se dá menos pela reterritorialização típica do corporativismo fascista associada à estratificação ocupacional e à dicotomia entre direitos sociais e políticos; e mais pela desagregação social estimulada por um ambiente de competitividade máxima entre os trabalhadores, que dispensa os dispositivos clássicos de cidadania regulada, permite uma contínua desregulamentação do trabalho e simplifica a estratificação social pela precarização de todo trabalho e incentivo ao empreendedorismo de si. Em meio a esse movimento de fluxos desterritorializados de trabalhadores precarizados e refluxos de reterritorialização que buscam emancipação pelo empreendedorismo de si, o Sistema S aparece como um dispositivo de governamentalidade que oferece ordem institucional; uma ordem na qual o mercado, e não o Estado, emerge como instância autonomizada e totalizante das relações sociais.

Uma evidência de que o ativismo institucional empresarial do Sistema S adaptou-se bem à sociabilidade do neoliberalismo está no próprio sindicalismo patronal, que hoje possui um papel menos central no sistema do que quando da criação dos primeiros SSA de base sindical. Os SSA sindicais da década de 1990 (SEST, SENAT, SENAR) mostram isso. Como descrito ao final da seção 1.4, a criação do SENAR teve menos influência dos proprietários rurais porque o governo encontrou uma forma de financiar a previdência rural sem onerar as folhas de pagamento de tais proprietários. No setor dos transportes, diversas entrevistas registradas na seção 2.2.1 indicam que, apesar de os processos de indicação aos conselhos regionais serem semelhantes aos demais SSA, no sistema SEST-SENAT é a própria burocracia executiva da organização que atua nos conselhos tanto em nível nacional como regional, respondendo ao empresariado. Ou seja, o ativismo institucional passa a ser exercido diretamente pelo empresariado e seus ativistas sem a necessidade de uma mediação sindical mais ativa em federações que lhes dê suporte institucional.

Nesse sentido, o neoliberalismo foi também um fator que contribuiu para a dependência de trajetória do Sistema S. Considerando que, desde o fim da República Velha até o início da Nova República o Estado brasileiro passou por longos períodos de legitimação por meio da *cidadania regulada* com o reconhecimento controlado de direitos sociais, e que esta

apenas um regime político ou um fenômeno puramente estatal, mas também se manifesta na sociedade em *microfascismos*, pequenos processos segmentados de territorialização do desejo nas relações sociais, nas instituições e nas identidades, caracterizando-se como captura dos fluxos desejantes pela rigidez do poder, podendo emergir também na escala micropolítica (molecular), antes de se estruturar como um fenômeno de massas (molar) e se consolidar como regime. Foucault (1978-1979) também demonstrou como as relações de poder se constituem a partir dessa micropolítica dos desejos, por meio de dispositivos de governamentalidade que se estruturam em instituições disciplinares.

estratégia exacerbou-se em um longo período de *cidadania em recesso* (Santos, 1979, p. 123) experimentado durante a ditadura militar, então a manutenção do padrão institucional fechado do Sistema S após a redemocratização só pode ser explicada se compreendermos que a cidadania da classe trabalhadora manteve-se rigorosamente regulada e controlada pela classe dominante apesar dos avanços institucionais pelos quais nossa democracia passou nesse processo político. Logo, a criação de novas organizações no sistema na década de 1990, sendo algumas delas já desvinculadas de um sindicalismo patronal (SEST, SENAT e SENAR, entre os SSA de base sindical; SESCOOP e SEBRAE já sob uma nova institucionalidade), mostra que uma nova matriz discursiva começava a se hegemonizar e reorganizar o ativismo institucional de todo o sistema no sentido de atualizar e reeditar discursos e práticas de cidadania regulada. A esse cenário soma-se a ausência de políticas públicas efetivas para os *outsiders* desde o início da Nova República (1985) até o início do século XXI com a chegada dos governos petistas (2001), momento histórico no qual as elites ainda procuravam acomodar a cidadania estratificada e regulada à nova ordem constitucional.

Assim, o novo *ambiente institucional* que se formava na nova ordem constitucional não se constituiu em uma *conjuntura crítica* capaz de superar o fechamento institucional e o efeito *lock-in* determinante da resiliência institucional do Sistema S, assim como não foi suficiente para que o terceiro setor no Brasil se estruturasse em torno de movimentos sociais orgânicos.

Esta conjuntura histórica, somada aos achados, demonstram que o ativismo institucional do Sistema S é uma mediação de matriz corporativista, ainda influenciada pelas estruturas corporativistas de Estado vinculadas à sua origem no Estado Novo, de características fascistas, e exercida por dispositivos de estratificação social e cidadania regulada, que passaram por ressignificações ao longo do tempo.

Compreender o ativismo do Sistema S como corporativismo significa fundamentalmente que em um nível normativo suas organizações se estruturam a partir de coalizões de defesa de interesses sindicais, sejam patronais ou de trabalhadores. A partir desta institucionalidade fundamental, formaram-se as estruturas intermediárias que qualificam o discurso corporativista de acordo com a visão de mundo da classe dominante e a resposta desta classe à mobilização dos trabalhadores em diferentes momentos históricos, permitindo identificá-lo como um corporativismo fascista ou neoliberal, conforme sua centralidade esteja mais no Estado ou no mercado. Em ambos os momentos históricos, estas mediações estruturantes decorreram da estrutura de cidadania regulada que condiciona o sistema de

direitos sociais dos trabalhadores à sua inserção no Sistema S e dos dispositivos mediadores dessa estrutura. Estas mediações se mantêm legitimadas por mecanismos de autorreforço que não questionam o pressuposto da cidadania regulada como elemento de estruturação de classe. A Tabela 2, abaixo, ilustra os níveis em que estas mediações se manifestam.

MEDIAÇÕES DO ATIVISMO NO SISTEMA S

Nível das mediações	Descrição das mediações	Ativismo
macro (institucionalidade normativa fundamental)	Organizações estruturadas para formar uma coalizão de defesa de interesses corporativos de setores econômicos e sociais, para além dos interesses sindicais fragmentados.	Corporativismo (em sentido amplo)
meso (estruturas)	- Estrutura de cidadania regulada; estratificação ocupacional mediante reconhecimento de direitos sociais relacionados à profissão. - Negação da luta de classes e recusa a direitos políticos (democracia participativa) e, conforme a intensidade, recusa à própria democracia representativa liberal.	corporativismo fascista (1942-1988) ou neoliberal (1988-atual)
micro (atores e dispositivos de sustentação)	- Paraestatalidade: permite o controle patronal e autonomia gerencial empresarial. - Governança pública limitada. - Prevalência da representação patronal nas estruturas organizacionais em comparação com a representação sindical laboral e estatal. - 1942-1988: estratificação pela concessão de direitos apenas a determinadas categorias profissionais (<i>outsiders</i> são trabalhadores sem direitos trabalhistas ou previdenciários). - 1988-atual: neoliberalismo; precarização de direitos ampliada e deslocamento gradual da estratificação para disputa pelo empreendedorismo (desregulamentação do trabalho, desagregação de classes e ascensão profissional individual).	ativismo institucional empresarial

Tabela 2 - Mediações do ativismo no Sistema S

Com esta matriz discursiva hegemônica, há pouco espaço para variações entre organizações. Como visto, as poucas variações identificadas nas leis que instituíram as organizações mais recentes do sistema são mais frutos das adaptações institucionais ao neoliberalismo do que da debilidade do ativismo institucional empresarial. Essas diferenças caracterizam-se pela ampliação do ativismo para atores burocratas (SEST, SENAT) e pela tentativa legislativa de equilíbrio na representação de classe em uma conjuntura na qual fontes alternativas de financiamento da previdência rural favoreceram uma maior autonomia estatal no desenho institucional (SENAR). No entanto, tais nuances jamais afetaram a característica central de tutela dos trabalhadores pelas confederações patronais. Embora a inclusão de *outsiders* no cenário político e nas organizações mais recentes do sistema (especialmente SENAR) tivesse potencial para essa mudança endógena, o que se verificou foi a adaptação do ativismo institucional empresarial à inclusão de novos trabalhadores antes que esta inclusão apresentasse o impacto político eleitoral que apresentou a partir de 2002. Estas adaptações buscavam preservar isomorfismos, mas, principalmente, consistiram em adaptar a matriz discursiva corporativista à chave do empreendedorismo, ressignificando a cidadania regulada.

Conforme visto na entrevista 6 no final do capítulo 2, a persistência do discurso corporativista é nítida, e ilustra como o corporativismo de enraizamento fascista articulou-se com o neoliberalismo para permanecer presente no ambiente institucional nacional.

Contudo, entender que o ativismo institucional destas organizações é uma forma específica de corporativismo que opera pela chave estratificada da cidadania regulada permite compreender que há outras mediações possíveis em sua discursividade, de modo que ele pode ser ressignificado quando, por exemplo, **(i)** fortalece seus laços de terceiro setor com o Estado, rejeitando ou ao menos mitigando sua identidade com o mercado; e **(ii)** articula e abre espaços institucionais para a circulação de discursos mais identificados com visões de mundo diversas do ativismo empresarial. Se nenhum destes movimentos é, isoladamente, capaz de sobressair à hegemonia do ativismo institucional empresarial, a ação coletiva de atores em ambas as frentes pode levar à mudança institucional, induzindo conjunturas críticas que valorizem discursos e práticas que operem em uma chave *corporativista cooperativa*, que reconheça a institucionalidade como espaço de disputa mais equilibrada entre seus pólos.

Criar condições para que a trajetória dependente do Sistema S seja superada e sua resiliência institucional não reforce mecanismos de exclusão de atores e grupos de interesse envolve compreender e desconstruir seu sistema de legitimidade que naturaliza discursos e práticas excludentes. Esta compreensão nos é oferecida pelo arcabouço teórico neoinstitucionalista e pós-estruturalista. A legitimidade dos arranjos institucionais decorre de diferentes fontes de autoridade cultural, podendo resultar tanto da capacidade reguladora do Estado, que impõe práticas organizacionais, quanto da profissionalização de determinadas áreas, que gera comunidades com poder normativo sobre seus membros, ou ainda de processos interpretativos e deliberativos entre atores que compartilham problemas e constroem soluções em redes de interação (Hall e Taylor, 2003, p. 212).

A desconstrução do sistema de legitimidade do Sistema S passa pela compreensão de que suas fontes de autoridade cultural devem ser mais orientadas pelo vetor estatal, na medida em que é na relativa autonomia das governanças públicas que as capacidades estatais podem organizar-se em torno de interesses públicos e bens comuns. Portanto, passa pela valorização da perspectiva neoweberiana das instituições estatais e paraestatais, e exige abandonar a perspectiva neoliberal, responsável pela resiliência do corporativismo estratificado, do ativismo empresarial e dos arranjos institucionais cristalizados das organizações do Sistema S.

3.5 Da cidadania regulada à cidadania progressiva: plenos direitos e ativismo institucional

Na seção anterior vimos que o neoliberalismo promoveu uma ressignificação e uma exacerbação da estrutura de cidadania regulada no Sistema S na medida em que abriu caminho para a completa desregulamentação do trabalho, tornando secundária a dominação institucional pela dicotomia entre direitos sociais e direitos civis e políticos, com ampliação daqueles às custas da supressão destes. O saldo, a partir dessa mudança de paradigma, torna-se mais negativo, com a gradativa perda de direitos sociais sem qualquer ganho no que tange aos direitos de participação no próprio Sistema S, embora seja possível identificar inovações em outras instâncias institucionais do Estado. Em outras palavras, a estrutura institucional baseada em cidadania regulada parece regredir a uma estrutura sem nenhuma cidadania à classe trabalhadora.

T. H. Marshall (apud Carvalho, 2012, p. 9) aborda a cidadania como um conceito em progresso, que abrange várias dimensões que se manifestam por meio de direitos civis (individuais), direitos políticos (de organização e participação) e direitos sociais (distributivos). Liberdade, igualdade e participação são assim aspectos de um ideal de cidadania plena que pode ser difícil de alcançar, especialmente porque o avanço em determinada dimensão da cidadania não assegura progresso nem sequer impede retrocessos nas demais dimensões. Ao discutir a evolução da cidadania ao longo da história do Brasil, Carvalho (2012) reconhece os avanços, mas também destaca a incompletude e os desafios que ainda persistem em termos de cidadania à nação como um todo.

Como vimos na seção 3.2, a separação analítica dessas dimensões da cidadania em categorias de direitos é uma invenção do liberalismo que, no contexto das revoluções burguesas, permitiu o avanço em direitos políticos de organização e representação sem a regressão das liberdades individuais e dos direitos de igualdade (Ribeiro, 2013). Os direitos sociais, porém, só vieram bem mais tarde, no século XX, até mesmo como uma decorrência lógica dos demais. Carvalho (2012, p. 10) destaca que foi com base nas liberdades civis que, por exemplo, os trabalhadores ingleses reivindicaram o direito de votar e, posteriormente, com a ampliação de sua participação política, puderam introduzir os direitos sociais. No entanto, o autor apresenta uma exceção: o direito à educação, particularmente no que se refere à educação popular, colocando-a como um pré-requisito para a expansão dos outros direitos. Nos países em que houve maior preocupação com a educação das massas, ainda que por razões utilitárias desenvolvimentistas, a cidadania desenvolveu-se mais rapidamente, o que indica que, mais do que uma mera separação analítica, o surgimento sequencial dos direitos é um fenômeno

histórico não linear que depende de condições estruturais e de conjunturas específicas da formação social de cada nação.

No Brasil, vimos que o processo de industrialização foi marcado pela ampliação de direitos sociais antes da expansão dos direitos políticos e liberdades individuais, o que se deve muito em razão da tradição escravocrata tardiamente abolida, bem como do contexto histórico dos movimentos socialistas que recrudesçam no mundo no início do século XX e impunham alguma forma de barganha para a contenção das massas. Os processos de cidadania regulada foram decisivos para o controle da classe trabalhadora brasileira no século XX.

É oportuno resgatar a contribuição de Florestan Fernandes (2013, p. 123), que defendia a participação mais ampla e direta dos partidos nas ações dos governos, e afirmava que “a educação para a democracia começa nas práticas políticas”, atribuindo aos partidos e aos governos a função construtiva de “atrair e de educar massas populares indiferentes à política, em geral, e aos princípios democráticos, em particular”. Esta colocação se mostra especialmente válida no contexto brasileiro, em que a maturidade política da sociedade, interdita por dispositivos de cidadania regulada, mostra que a simples defesa abstrata da diferença e do valor-democracia não é suficiente para sua realização.

Se a amputação da cidadania plena da classe trabalhadora – mesmo daquela parcela estratificada que se destacava da imensa massa de trabalhadores sem direito algum – é variável determinante da qualidade de nossa democracia, não se pode ignorar a importância da evolução progressiva dos direitos para que a democracia seja, de fato, mais do que um ideal abstrato na realidade da população. Esta perspectiva exige a visão holística da cidadania como exercício de direitos em todas as suas dimensões relacionais, seja frente ao Estado, entre cidadãos, ou frente a outras instituições autonomizadas de exercício do poder.

Por outro lado, se a visível degradação de direitos sociais promovida por anos de neoliberalismo decorreu da ausência de uma evolução conjunta de direitos em outras dimensões, que, embora previstos na Constituição Cidadã, o Estado não tem sido capaz de assegurar a toda a população, então é necessário reafirmar a necessidade dessa evolução conjunta, até porque os direitos distributivos são a expressão coletiva dos direitos individuais e, portanto, exigência estrutural da própria autonomia individual (Rawls, 2000).

Para passar da cidadania regulada a uma cidadania progressiva, é necessário reconhecer que as mediações produzidas pelos atores institucionais, seja no nível do regime político, seja nos níveis de subsistemas de comunidades políticas, são permeadas pelas disputas de classe inerentes a uma sociedade civil heterogênea, com pluralidade de projetos políticos e

diversas trajetórias, a fim de se entender como a progressão em direitos pode atingir a toda a população. Exige, portanto, uma teoria não elitista de democracia, isto é, **(i)** que não se limite à democracia representativa formal dos processos eleitorais, e **(ii)** que, fundamentalmente, não ignore os conflitos sociais inerentes à heterogeneidade da sociedade civil.

A falta de reconhecimento das complexidades de classe e seus múltiplos atravessamentos nas relações sociais leva ao empobrecimento da *ação comunicativa* da esfera pública e à “tendência de tratar a sociedade civil como um ator unificado” (Dagnino et al., 2006, p. 15), o que resulta em **(i)** tendência analítica a tratar o Estado e a sociedade civil de forma isolada (Abers; Büllow, 2011), e **(ii)** tendência à universalização totalizante do discurso dominante na sociedade civil, reforçando dispositivos de exclusão e trajetórias institucionais dependentes. Esta tendência totalizante é identificada como de vertente tipicamente neoliberal (Dagnino et al., 2006, p. 17), e de fato produziu confluências reais na sociedade civil ao ponto de unificar discursos que até o final do século XX localizavam-se mais nitidamente em campos distintos de fenômenos associativos, como apontado na seção 3.3 deste capítulo, reduzindo-os a visões negativas do Estado e referenciais apologéticos da sociedade civil – restritos à visão hegemônica de sociedade civil como a fração associativa identificada com o terceiro setor no Brasil.

3.5.1 A correlação entre cidadania progressiva e o vetor do ativismo institucional.

Para uma esfera pública realmente mais rica e qualificada, não se pode perder de vista a importância concreta que o ativismo institucional exerce nas diversas arenas que a integram. É importante identificar as arenas em que os ativismos neoliberais predominam e provocam exclusão, bem como aquelas em que há maior abertura a arranjos institucionais mais participativos, e a partir desses diagnósticos fomentar instrumentos e dispositivos que abram espaço para o ativismo institucional favorável à participação social. Nas palavras de Florestan Fernandes (2013, p. 120-121), é necessário multiplicar a atuação das organizações políticas em tarefas de formação que outras instituições não têm sido capazes de realizar, a fim de transformar o cidadão em agente de sua própria emancipação, mais do que um simples eleitor. Neste sentido, é tarefa de todos os atores políticos reconhecer e proteger ativamente, e não apenas por lei, qualquer movimento político que alcance consistência suficiente para se organizar politicamente (Fernandes, 2013, p. 122).

Florestan Fernandes não fala propriamente na categoria de *ativismo institucional*, mas aponta a necessidade de que todas as camadas da sociedade “possam encontrar expressão

regular e autônoma nos partidos constituídos” e de que “os partidos populares tenham meios de exercer uma influência comparável à dos partidos conservadores” (Fernandes, 2013, p. 123). Observa ainda que no Brasil os partidos políticos não cumprem esta tarefa; ao contrário, contribuem para a despolitização da população, pois “a integração sociocultural dos partidos à sociedade brasileira é apenas parcial”, já que “não encontraram todas as condições indispensáveis para que se tornassem instituições sociais” (Fernandes, 2013, p. 124).

Certamente não se pode confundir militância partidária com ativismo institucional, pois este não ocorre apenas no interior dos partidos políticos. O ativismo institucional, como visto na seção 2.2.2, materializa-se na atuação “em prol de causas contenciosas realizada por atores em instituições”, podendo “envolver ação coletiva com outros atores governamentais, com atores não governamentais, ou ambos” (Abers, 2021, p. 32). É ação política; mas não é necessariamente ação institucional realizada dentro da forma-partido, especialmente se partidos políticos não são instituições fortes. Implica, geralmente, atuação dentro do Estado ou alguma articulação a partir das interfaces socioestatais, na qual o agente público traz para a agenda governamental as pautas de movimentos sociais ou campos associativos diversos da sociedade civil com os quais se identifica, buscando pautar as políticas públicas a partir destas influências. Não se trata, necessariamente, de uma atuação orgânica e permanente, como aquela realizada na militância política, mas de interações mais difusas e isoladas, centradas na ação individual e na circulação de argumentos e discursos em busca de hegemonia no aparelho estatal. É um fenômeno do Estado neoweberiano, diretamente correlacionado à ideia de recuperar a centralidade do Estado na função de regular, articular e mobilizar, com relativa autonomia em seus processos institucionais, mas sem estar necessariamente correlacionado às disputas políticas econômicas e políticas que determinam os processos institucionais, as relações de poder e os segmentos autonomizados que se destacam na sociedade.

Também não se pode dar por *ativismo institucional* qualquer forma de ativismo ou atuação com orientação política definida. Uma das características do ativismo institucional é que ele se manifeste no interior de instituições e tenha esta característica “mediadora”, no sentido latouriano. Por isso normalmente este movimento é identificado no interior de organizações governamentais, dando sentido à ação pública. No entanto, é possível identificá-lo também no interior de organizações que, mesmo não integrando as estruturas de governo, atuem na esfera pública, como as organizações do terceiro setor, sendo válido tratar como ativismo institucional a atuação em prol de causas contenciosas realizada nas organizações do Sistema S, especialmente considerando o alto grau de articulação destas instituições com órgãos

de governo, e, de modo especial, o alto grau de financiamento público destas organizações. Os exemplos de ativismo identificados no Sistema S e citados nas seções 2.2.1 e 2.2.2 permitem classificá-lo como ativismo institucional, na medida em que mobiliza ações coletivas articuladas a causas contenciosas: a preservação dos interesses do empresariado nas políticas das organizações; o reinvestimento de seus próprios tributos em ações que dão retorno direto a estes investimentos; o reforço de discursos sobre a autonomia empresarial para gerir o sistema e sobre a incapacidade dos trabalhadores para assumir essa gestão; a eficiência da governança corporativa frente à ineficiência do Estado etc.

Os exemplos dados pelo Sistema S indicam que as instituições que mais recebem recursos públicos e mais se articulam com os agentes centrais do Estado e do poder político, seja no mercado, seja no terceiro setor, seja o próprio aparelho estatal em suas diversas instâncias, em geral são pautadas por discursos e práticas gerenciais e vinculadas ao campo associativo da participação solidária; não oferecem espaço para ativismos institucionais populares e participativos e, portanto, não fomentam uma esfera pública qualificada e democrática. Quando tais instituições não se permitem democratizar seus arranjos de governança, outros espaços da esfera pública são ocupados pelos movimentos populares em busca de institucionalização para impulsionar a ação estatal em outras direções, desde aqueles já organizados em militâncias até aqueles que ainda buscam construir uma institucionalidade própria e zonas de influência.

Embora o ativismo institucional e a militância política não se confundam, é possível compreender a militância como uma forma de ativismo institucional, qualificado pelo nível de organização, planejamento e racionalidade instrumental de seus atores. Esta articulação entre movimentos sociais não institucionalizados e organizações com militância política organizada pode produzir encontros e coalizões que possam ser ativadas por *empreendedores políticos* em *janelas de oportunidades* na formação de uma agenda política (Kingdon, 1984). As disputas travadas entre o *campo movimentalista* e as organizações de *empreendedores sociais* pela hegemonia no terceiro setor desde as reformas gerenciais da década de 1990 mostram que ativismos isolados em subsistemas da sociedade civil não conectados organicamente aos fluxos políticos apenas favorecem aqueles segmentos dominantes da sociedade, que hegemonizam os discursos da opinião pública. É de suma importância para o fortalecimento da democracia não perder de vista a necessidade de coordenação entre múltiplos fluxos e o papel do ativismo institucional nessa coordenação. Nesse sentido, é importante resgatar a análise de Avritzer (apud Dagnino, 2006) quando aborda a transição do regime militar para a consolidação

democrática no Brasil e demonstra que “a teoria da transição se limitou a interpretar a mobilização social como resposta à queda do custo de oportunidade da ação derivada da liberalização política”:

Uma vez alcançada a democracia representativa, a sociedade civil ativada deixa seu espaço de ação para a sociedade política, a qual assume as causas e os interesses da sociedade civil e monopoliza as funções da representação legítima. Não há uma consideração adequada da abertura de novos espaços públicos e da emergência de novos atores, agendas e práticas. Ao conceber a democracia como mero exercício de representação política (eleitoralmente autorizada) no campo do Estado, se reproduz uma separação conceitual entre a sociedade civil e a sociedade política que impede a análise das continuidades entre elas e, portanto, o entendimento da democratização como um processo que se origina na sociedade mesma e a transforma (Dagnino, 2006, p. 18).

Avritzer (2002) e Dagnino (2006), entre outros, enfatizam que a cidadania integral, com acesso pleno a direitos civis, políticos e sociais, é o que garante uma verdadeira democracia, o que passa pelo neoweberianismo, mas não fica aí: envolve educação popular, politização das massas, instrumentos de participação social, sociedade civil ampliada e ativismos institucionais organizados.

Na perspectiva da sociologia das profissões, por exemplo, Schmitz (2014, p. 25) aponta a deficiência do neoweberianismo na contextualização das profissões na divisão do trabalho, o que levaria à excessiva simplificação das relações entre profissão e poder e, consequentemente, das governanças das organizações. Saks (2003, p. 53) alerta para o enfoque em profissões liberais específicas, ressaltando que “do ponto de vista teórico, a abordagem neoweberiana é baseada nas relações de mercado, e não no processo de produção”. O impacto desta visão aparece na desconsideração da consciência de classe no processo de estruturação dos modelos de governança das organizações públicas e privadas, fazendo o ativismo institucional emergir de forma fragmentada e desorganizada. Superar estas contradições exige superar modelos descritivos de democracia de concepção normativa liberal, forjados nas teorias da escolha racional (Miguel, 2005, p. 7), que reduzem a política a processos eleitorais conduzidos por cidadãos idealmente esclarecidos e ignoram a construção dos interesses, das vontades e das identidades coletivas. Assim, a esfera pública proposta pela abordagem neoweberiana em torno das ideias de “*metagovernança*” e de “*repolitização*” da administração pública pode não ser suficiente nessa tarefa se ela permanecer orientada por relações de

mercado, pelas práticas e discursos neoliberais, sem questionar os modos de produção e reprodução de sociabilidades.

Em síntese, podemos afirmar que, assim como os processos institucionais micropolíticos de autorreforço provocam dependência de trajetórias nas instituições (descritos no Capítulo 2), em um nível macropolítico os processos de cidadania regulada afetam a esfera pública onde os ativismos institucionais encontram espaço para florescer. Ao mesmo tempo, em um processo autorreforçado, a redução da “democraticidade do Estado” (Dagnino, 2006, p. 19), isto é, a redução de arranjos institucionais que permitam diferentes ativismos, potencializam o efeito totalizante do discurso neoliberal hegemônico e aprisionam a sociedade em padrões de cidadania sem plenos direitos. Portanto, as duas frentes precisam ser enfrentadas simultaneamente: é necessário fortalecer arenas institucionais participativas sem descuidar da luta por direitos civis, políticos e sociais.

Dadas as condições sociológicas do desenvolvimento da sociedade brasileira, marcada por fluxos e refluxos de cidadania regulada, é possível afirmar que os ativismos institucionais de movimentos sociais, que desde a redemocratização disputam com o mercado o terceiro setor no Brasil, tenham despontado em determinadas interfaces socioestatais como uma alternativa que contorna justamente a ausência de militâncias suficientemente organizadas no seio de partidos políticos. Isto é, são canais alternativos às práticas burocráticas hierárquicas tradicionais de um Estado de modelo weberiano que sempre negou direitos e sufocou a participação popular em seus processos decisórios, e que mesmo após a redemocratização viu-se enredado nos encantamentos neogerenciais e neoliberais.

Cidadania e ativismo institucional são, portanto, categorias que se correlacionam e se influenciam mutuamente. Uma sociedade civil em que a cidadania seja progressiva em direitos favorece os espaços para ativismos institucionais de matriz discursiva mais aberta e menos resistente à mudança institucional. Por outro lado, uma sociedade aberta tende a reconhecer a legitimidade de subjetividades diversas, fortalecendo a democracia substantiva na afirmação de direitos em todas as suas dimensões. As instituições em uma sociedade com cidadania e participação serão resilientes mais por sua força democrática e menos por sua dependência de trajetória.

3.6 Serviços sociais autônomos como via de afirmação da esfera pública no terceiro setor

No contexto da expansão do terceiro setor nas últimas décadas com o advento da Nova Governança e da NPM, o ativismo institucional tem-se apresentado como um caminho para

novas formas de organização política orgânica alternativas aos partidos políticos, baseadas em movimentos sociais e redes de associações. Este movimento orgânico em direção a novas formas de solidariedade, cooperação e participação não pode ser menosprezado a despeito do estigma do gerencialismo que predomina em certas organizações do terceiro setor.

A reconfiguração dos regimes jurídicos de parcerias com as organizações da sociedade civil nos últimos anos em governos de coalizões de esquerda tem ressignificado o debate gerencialista em torno da consolidação de um setor público não estatal por meio da prestação de serviços públicos de forma não exclusiva pelo Estado, por uma perspectiva neoweberiana e não necessariamente atrelada às ideias de ajuste fiscal e redução do investimento público. A aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil pela Lei nº 14.019/2014 é um exemplo de tentativa de conferir uma institucionalidade própria às interações socioestatais próprias de movimentos mais orgânicos da sociedade e mais desvinculados das formas empresariais de gestão. Nessa mesma época, as legislações de fomento à cultura também começaram a caminhar nessa direção, com o exemplo da Política Nacional de Cultura Viva, aprovada pela Lei nº 14.018/2014. Recentemente, a Política Nacional Aldir Blanc, aprovada pela Lei nº 14.399/2022, procurou dar continuidade a esse movimento estimulando a descentralização de recursos federais a organizações da sociedade civil, intermediada pelos entes subnacionais organizados em rede com a mediação de conselhos com participação paritária de Estado e sociedade civil.

Contudo, como vimos, esta visão está longe de ser hegemônica. Vários setores governamentais não se identificam com ela, e há diversas organizações do terceiro setor que não fizeram este movimento e, como visto na seção 3.3.1, continuam representando parcela expressiva dos repasses públicos a organizações da sociedade civil. Entre elas estão os serviços sociais autônomos de base sindical do Sistema S, cujos movimentos de mudança e resiliência institucional apontam para a dependência de trajetória de governanças fechadas e hierarquizadas. As mudanças no paradigma de governança das burocracias clássicas dos anos 1930 para as primeiras experiências de administração gerencial da ditadura militar mostram que reformas administrativas desburocratizantes e descentralizadoras não resultam necessariamente em maior democracia, tampouco mais cidadania. Pelo contrário, tais reformas se revelaram como movimentos de renovação do ativismo institucional empresarial para preservar estruturas de dominação.

Em última instância, o desenvolvimento histórico do terceiro setor no Brasil, com o crescente isolamento de um campo movimentalista mediado por *educadores populares* e uma

acentuada preferência do Estado em valer-se de um campo de participação solidária mediado por *empreendedores sociais* para instrumentalizar a ação pública e moldar políticas públicas, indica uma instrumentação do próprio conceito de esfera pública não estatal, em que o terceiro setor se define mais pela função social que exerce do que pelos atores ou elementos que o compõem.

Montaño (2003, p. 181-186) realça a falta de rigor teórico nas descrições do fenômeno do terceiro setor que buscam conceituá-lo a partir da exclusão da esfera estatal – o mal chamado primeiro setor – e da esfera mercantil, que seria o segundo setor. Um sério defeito nessa abordagem está no fato de que ela não dá conta de uma série de fenômenos presentes na sociedade civil e que não são entendidos como parte do terceiro setor, em particular aqueles relacionados à defesa dos trabalhadores, como organizações sindicais e movimentos sociais de base popular. Abordagens que partem desse pressuposto derivam de uma visão reducionista da própria sociedade civil, restrita a suas representações com alto grau de formalidade e sem centralidade na luta de classes, e que, por isso mesmo, reforçam uma visão normativa fragmentada de uma realidade social setorizada em abstrações desarticuladas, que busca a partir de tais abstrações identificar suas expressões na realidade.

A explicação da realidade social a partir da abstração dos setores é, portanto, dotada de uma intencionalidade que busca deslocar as dinâmicas das relações de poder da luta de classes para disputas circunstanciais entre Estado, mercado e sociedade civil, encobrindo as imbricações entre seus atores. Porém, ao observarmos as características típicas que distinguem o terceiro setor na literatura sobre o tema, percebemos que o termo é utilizado para descrever “ações que expressam funções a partir de valores”, com o objetivo de explicar o fenômeno de que “a sociedade civil está desenvolvendo atividades antes atribuídas ao Estado” (Montaño, 2003, p. 183-184).

“Assim, o que os autores chamam de “terceiro setor”, nem é “terceiro”, nem é “setor” – numa segmentação do social entre Estado, mercado e sociedade civil autônomos – nem se refere às organizações desse setor – ONGs, instituições, fundações e outros.

Na verdade, no lugar deste termo, o fenômeno real deve ser interpretado como *ações que expressam funções a partir de valores*. Ou seja, as *ações* desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem *funções* de resposta às demandas sociais (antes de responsabilidade fundamentalmente do Estado), a partir de *valores* de solidariedade local, auto-ajuda e ajuda mútua (substituindo os valores de solidariedade social e universalidade e direito dos serviços) (Montaño, 2003, p. 184).

Portanto, sem ignorar o fenômeno da crescente incorporação de uma esfera de ação pública por atores não-estatais, já reconhecido pelos teóricos da reforma administrativa da década de 1990, importa reconhecer a intencionalidade colocada nessa tendência, expressa na qualidade ou vetor da *ação coletiva* desenvolvida pelos atores que ocupam essa esfera pública não-estatal, diretamente relacionada com a finalidade das respostas que tais atores oferecem aos problemas sociais. Quando o Estado de Bem-Estar Social se coloca como alternativa viável ao trato dessas questões, o discurso circulante nos fluxos de soluções e políticas públicas é o da construção da cidadania por meio de direitos, como responsabilidade social, isto é, compartilhada por toda a sociedade e mediada pela legitimidade do Estado. Quando o Estado de Bem-Estar Social sai de cena, dá lugar ao padrão neoliberal de resposta às questões sociais, baseado em “solidariedades locais” que, ao setorizar tais respostas, deslocam a responsabilidade do Estado para o próprio cidadão ou comunidade local, descoordenam a ação pública e suprimem a função estatal reguladora. Estas dinâmicas despolitizam os conflitos sociais e, conseqüentemente, também as políticas públicas, pois a transferência da função estatal para um setor “público não-estatal” sujeito ao direito privado vem normalmente associada à ideia de que o setor privado é inerentemente mais profissional e eficiente do que o setor público, o que legitima a redução de controles democráticos e minimiza a oposição às reformas neoliberais, que passam a ser vistas como meras parcerias do setor privado com o Estado (Montaño, 2003, p. 236).

Em um cenário de crescente inserção do setor privado na esfera pública como este, se o objetivo é que a governança pública ofereça espaços mais democráticos e participativos para a emancipação da classe trabalhadora, não resta dúvida da necessidade de se reconfigurar o ativismo institucional que se manifesta e se reproduz no ambiente institucional consolidado como terceiro setor no Brasil. Afinal, a análise das instituições que integram o terceiro setor nos mostra que o ativismo institucional hegemônico em seus subsistemas é de matriz neoliberal e muitas vezes exercido sob a forma de ativismo institucional empresarial desde antes do advento da NPM.

Sem dúvida, o Sistema S é uma destas arenas em que outros vetores de ativismo institucional precisam ser estimulados, pois constitui um subsistema de comunidades políticas que, por sua capilaridade, alcance social e volume de recursos, possui potencial suficiente para, por meio de seus atores, fazer convergir múltiplos fluxos de argumentos e discursos nele circulantes (Capella, 2006, p. 32), criando oportunidades de agenda pública, sobretudo no que se refere à esfera pública da aprendizagem profissional e dos serviços sociais. Se por um lado

é preciso que o terceiro setor supere sua matriz neoliberal para que efetivamente se enxergue como esfera pública, por outro lado o Sistema S é uma evidência de que há organizações no mal chamado terceiro setor (isto é, organizações de agentes privados com fins públicos) que sequer se enxergam como tal, o que nos dá a dimensão da dificuldade da tarefa de fazer a ideia de *esfera pública* traduzir-se no discurso dessa Nova Governança Pública para além da abstração neoliberal que a categoria da *esfera pública não-estatal* representou na Reforma Administrativa no Brasil.

Como já observado no início do primeiro capítulo, a *esfera pública* – entendida por Habermas (1997, p. 92) como estrutura comunicacional orientada como espaço social de entendimento – não possui uma função ou conteúdo específico, sendo forjada no agir comunicativo do mundo da vida, diferentemente de seus sistemas, que operam numa racionalidade instrumental. Porém, por ser enraizada no mundo através da sociedade civil (Habermas, 1997, p. 97), o conteúdo e a função exercida por esta estrutura comunicacional é significativamente afetado pela forma que a sociedade civil se organiza e estabelece condições de comunicação, o que é mutuamente determinado por discursos produzidos no mundo da vida e em sistemas autônomos. Habermas (1997, p. 98) enfatiza a “união pessoal entre os *cidadãos do Estado*, enquanto titulares da esfera pública política, e os *membros da sociedade*”, explicando como as experiências dos atores sociais “são elaboradas de modo privado” e assimiladas pela esfera pública em relações complexas e não fixas. Embora a teoria habermasiana não explicita ou desenvolva as relações de poder que articulam dialeticamente os diferentes níveis de discursos, ela é útil para perceber que a discussão sobre a governança do terceiro setor ser mais pública ou mais privada remete à questão de as organizações da sociedade civil serem capazes de conectar sua esfera privada à esfera pública. Em outras palavras, a legitimidade do terceiro setor enquanto *esfera pública não-estatal* – e em última análise a própria validade desta categoria – depende do quanto este “setor” oferece condições de acesso à esfera pública. Portanto, assim como na governança pública estatal, o aperfeiçoamento da governança do terceiro setor envolve superar as teorias deliberativas de democracia que operam no plano abstrato ideal da “ação comunicativa”. A própria Escola de Frankfurt apresenta uma crítica da política baseada num parâmetro ideal historicamente definido: a esfera pública burguesa (Habermas, 1997, p. 99-113). No contexto histórico em que a construção teórica da democracia se desenvolve, as condições de acesso à esfera pública são até hoje pouco debatidas nos espaços de governança, deixando em segundo plano a questão das exclusões de classe, de gênero, de raça e toda sorte de grupos sociais vulnerabilizados. Miguel

(2005, , p. 13-14) observa que Habermas reconhece esta exclusão, apresentando sua teoria como um ideal normativo, mas que tal posição implica colocar todo o debate sobre democracia em um plano abstrato ideal sem pontes com a realidade, tornando a “ação comunicativa” uma categoria simplesmente garantidora de integração social, mas não construtiva no mundo real (Miguel, 2005, p. 13). Em resumo, resulta em acomodação com o constitucionalismo liberal, sem perspectiva de inovação institucional ou transformação social concreta.

Se a categoria da *esfera pública não-estatal* perde credibilidade e validade em um contexto político de democracia liberal deliberativa, devido à tendência de isolamento da esfera política e redução do pluralismo democrático aos processos eleitorais e a liberdade formal de grupos de pressão e oposição (Dahl, 1997), então parece natural a necessidade de abandonar teorias puramente deliberativas e recorrer a teorias participativas da democracia, que compreendem que a forma como a participação é exercida pode ser muito mais complexa do que a mera conformidade a requisitos formais de inclusão e oposição, envolvendo desigualdades de poder, barreiras sociais e econômicas, e os diferentes níveis de engajamento decorrentes de tais desigualdades.

Uma sociedade civil que se organiza predominantemente em torno de soluções privadas para os problemas públicos será uma sociedade civil de esferas privadas, e as soluções públicas gerencialistas tenderão a aparecer em uma governança de lógica privada. Os exemplos do terceiro setor e, particularmente, a institucionalidade do Sistema S aqui estudada demonstram isso. A esfera pública, em tais sociedades, será sempre meramente ideal, recortada e privatista, seja no plano estatal ou não estatal. Quanto mais o privatismo se entranha na esfera pública estatal, seja diretamente ou por meio de uma esfera pública não-estatal de viés privatista, mais oligárquica será a sociedade. Por outro lado, uma sociedade que se organiza predominantemente em torno de soluções públicas para os problemas públicos será uma sociedade civil da esfera pública, e o movimento em direção à horizontalização demandará mais inclusão e participação. Portanto, da mesma forma como a segmentação entre sociedade civil e Estado é normativa e não descritiva da realidade, a própria dualidade entre esfera pública e privada também não se dá na realidade de maneira dicotômica, sendo necessário compreender seus processos de entrelaçamento para não permitir que a normatividade de cada uma impeça o desenvolvimento da outra.

3.6.1 Afirmação da cidadania no reconhecimento da diferença: Sistema S como arena política

Côrtes (2005, p. 21) ressalta que a maior ou menor possibilidade de processos deliberativos equânimes em fóruns participativos não é determinada em função da natureza do mundo político-institucional, sendo antes o resultado de recursos socialmente desiguais e estruturas hierárquicas baseadas em marcadores sociais, como gênero e raça, de modo que não se pode conceber o isolamento da política na esfera pública em relação à esfera privada.

Como visto até aqui, a ideia da governança como algo além da mera administração pública está presente no processo de coordenação de atores e instituições, especialmente em contextos onde o emaranhado de níveis, formas de regulação e redes de atores torna cada vez mais complexa a produção das políticas (Lascoumes e Le Galès, 2012), forçando a ampliação da atuação estatal em direção às interações socioestatais. A qualificação da esfera pública nas organizações do chamado terceiro setor, por meio de ativismos institucionais que mobilizem causas contenciosas e ações coletivas nos mais diversos campos de conflito social e coloquem em prática mecanismos que neutralizem barreiras e desigualdades de poder, passa a ser então corolário da própria democracia.

Estes pressupostos conduzem à necessidade de qualificação dos instrumentos de participação social, para que, mais do que meros dispositivos de validação das decisões de atores estatais, possam ser empregados para promover a ampliação das capacidades estatais (Souza, 2017). Esta qualificação pressupõe não apenas avaliar como os arranjos institucionais permitem ampliar a democracia das governanças, mas também o quanto a sociedade civil efetivamente se apropria de tais arranjos e o impacto que produzem na formação das massas, para, em última análise, chegarmos ao cânone democrático que sustenta a ordem política e social. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 33) observam que este cânone é resultado de diversos vetores do fenômeno associativo, dadas suas características heterogêneas, reflexo da sociedade civil em que se inserem:

O fenômeno associativo é multidimensional, pois tem efeitos em vários âmbitos da reprodução social; por isso, as próprias associações, sendo em si mesmas heterogêneas, têm diferentes capacidades de intervenção na vida pública e distintos potenciais democratizadores. Algumas associações são especialmente importantes na formação de indivíduos com capacidades cívicas (...); outras são fundamentais na representação da comunidade (...). Outras podem promover a deliberação pública, mas não ser especialmente democráticas em seu interior. Outras são decisivas na promoção da mudança cultural (...).

As capacidades das associações não são determinadas fatalmente por sua forma de organização. As circunstâncias históricas concretas

podem (...) dotá-los de uma capacidade de representação de toda a sociedade. (...)

Em suma, uma análise em profundidade do fenômeno associativo nos obriga a levar em consideração processos microssociais, tais como a tipologia associativa (participantes, institucionalidade, formas de organização, projetos políticos explícitos ou subjacentes); fenômenos mesossociais (formas de ação coletiva, interação com outras associações, criação de espaços públicos locais e temáticos) e macrossociais (impacto na opinião pública, criação de espaços públicos nacionais, constituição de movimentos sociais, mudança na cultura política através da postulação de novos valores, princípios e projetos).

Tais observações confirmam que ativismos institucionais diversos do hegemônico precisam ser estimulados nas organizações do terceiro setor em geral, para que, conjuntamente, diferentes campos de expressão da sociedade civil possam exercer influência em diferentes dimensões do associativismo.

De um modo geral, o ativismo deficiente é aquele dos grupos da sociedade civil sub-representados nas instituições e no ambiente institucional. Atravessados por recortes de classe, raça e gênero, tais grupos sociais encontram dificuldades de contornar discursos e práticas institucionais e exercer influência para superar trajetórias institucionais resilientes e resistentes à sua participação. No Brasil, em particular, vimos que movimentos sociais apresentam importante déficit participativo no terceiro setor em relação ao campo da *participação solidária*, de orientação gerencialista, e que esta discrepância tem origem em fatores de exclusão social que empurraram grupos sociais marginalizados para formas de organização alternativas à participação direta no Estado ou mesmo no terceiro setor. Vimos também que esta exclusão dos movimentos sociais pode ser explicada em função da alta resistência da matriz discursiva dominante no ativismo institucional do terceiro setor à ampliação da cidadania por meio de direitos – um padrão que remonta à *cidadania regulada* do Varguismo, mas que se remodela e se ressignifica após a redemocratização por meio do discurso neoliberal.

Ao analisar as interações entre sociedade civil e Estado à luz da teoria da democracia associativa de Young, Pinto (2004, p. 111) expõe a dificuldade em categorizar tais interações e encontrar a relação direta entre democracia e instituições participativas da sociedade civil, sendo mais apropriado pensar na “capacidade de desenvolver instrumentos de interação entre a sociedade civil e a política institucional”, ressaltando a importância de partidos políticos como expressão propriamente política da esfera pública e, principalmente, a noção de que a limitação da democracia participativa a determinados espaços implica em manutenção de esferas de poder em instituições sem mecanismos de participação social, especialmente no aparato estatal:

A teoria normativa da democracia associativa (como de resto outras formas de democracia participativa) não parece ter desenvolvido um arcabouço institucional capaz de assegurar realmente o processo democrático, isto é, não criou pesos e contrapesos capazes de evitar as distorções no processo participativo, como, por exemplo, a superparticipação de um grupo ou uma hipertrofiada presença do Estado na organização da participação. Em contrapartida, a solução que considera a utilidade da democracia de tipo participativa somente para determinados espaços pode facilmente levar a uma espécie de divisão de trabalho, que manteria intocadas as esferas de poder das instituições geridas pela representação.

Se partirmos do fato de que o Estado de que se está falando seja um Estado democrático, há sempre um certo nível de representação no poder legislativo, daí que a democracia não pode abrir mão da representação partidária (...). O que parece ficar sem guarida são justamente aqueles contingentes mais desprovidos de condições econômicas, sociais e educacionais, os quais sempre dependerão da voz e da solidariedade de outros segmentos. Ou seja, quem não tiver nenhum espaço de representação tenderá a reproduzir sua exclusão, mesmo em espaços participativos.

Se o mero associativismo não é garantia de participação social porque grupos sociais sub-representados no nível político encontram dificuldade de representação também em instituições participativas, e se, como visto na seção anterior, *cidadania* e *ativismo institucional* são categorias que se correlacionam e devem ser manejadas simultaneamente para o fortalecimento da democracia participativa, é preciso desenvolver estratégias para que o ativismo institucional empresarial, particularmente o de chave neoliberal, perca sua hegemonia nas instituições da sociedade civil e do Estado. Isto vale para todo o terceiro setor e vale de modo especial também para os serviços sociais autônomos de base sindical, em que o ativismo institucional caracteriza-se como corporativismo.

Em um cenário destes, valendo-se da matriz corporativista que informa as relações sociais produzidas no interior dos serviços sociais autônomos Sistema S, o direcionamento da sua institucionalidade a um corporativismo cooperativo pode ser um caminho para escapar da armadilha neoliberal e voltarmos a debater a inclusão social por meio dos direitos. E a reformulação de seus arranjos de governança pode ser um importante instrumento em direção a uma estratégia de mudança gradual que não redunde em dependência de trajetória, abrindo espaço para mudanças endógenas incrementais que permitam transformações institucionais fundamentais (Mahoney e Thelen, 2009).

A ressignificação do ativismo institucional do Sistema S para a chave da participação e cidadania progressiva envolve, em um primeiro plano, a horizontalização da relação entre os

grupos sociais de interesse que possuem representação em suas organizações. Em um segundo plano, envolve a possibilidade de produzir interfaces com outros campos de um terceiro setor ampliado, que inclua movimentos sociais em arenas de discussão com a mediação do Estado.

Conforme apresentado na Tabela 2, podemos situar a experiência histórica corporativista dos SSA do Sistema S em uma institucionalidade mediada por estruturas fascistas e, após a redemocratização, por estruturas neoliberais, sustentadas por dispositivos de estratificação profissional que se adaptaram a essas estruturas. No entanto, sem rejeitar o discurso corporativista, a diversificação desse ativismo institucional pode reorientar a institucionalidade dessas organizações de forma a reconhecer a existência de interesses sindicais fragmentados ou mesmo antagônicos, em vez de buscar despolitizar os conflitos sociais no apagamento da luta de classes. Nesse movimento, suas organizações poderiam ser realinhadas como verdadeiras entidades do terceiro setor, do chamado estado ampliado, no qual haja espaços de participação social e gestão descentralizada, autônoma e flexível.

O Sistema S hoje se identifica com o setor privado e mal se enxerga como terceiro setor, trazendo para sua governança toda a lógica do empresariado e suas confederações sindicais, o que se percebe em seu próprio planejamento estratégico apresentado no capítulo 2. Quando incorpora elementos de governança pública, estes aparecem como meras regras contratuais de direito público, como a sujeição à lei de licitações e contratações, mas sem uma identificação mais direta com a esfera pública não-estatal do terceiro setor, como mencionado por integrantes de um conselho regional do SEST-SENAT:

Entrevistador: Você me diria que a governança do sistema é parecida com uma governança empresarial? Ou ela é mais próxima de uma governança do terceiro setor?

Entrevistada 3: Olha, a gente segue lei de licitações e contratos, né? Muito parecida com a administração pública. Mas a gente tem o nosso sistema, né? As nossas leis de licitação e contrato, mas tudo é comprado mediante os princípios de economicidade, de todos os princípios que regem uma licitação de compras públicas mesmo. [...]

[...] *Entrevistador:* Como você caracteriza a governança do sistema SEST-SENAT, se é mais próxima de uma governança pública ou mais uma governança corporativa (...)?

Entrevistado 4: Nós temos uma governança que é muito atuante. É lógico que o Sistema S está ali, público e privado. Tanto é que a gente tem nossos regimentos internos próprios. Tanto na área financeira, de licitações, essas coisas todas, a gente tem um regimento próprio, mas a gente obedece às legislações dos órgãos de controle. Então, a gente tem uma atuação muito forte nessa área de governança para controle disso. Nós temos uma auditoria que fica permanentemente em atividade,

apontando, pedindo questionamentos, até de uma forma também de instruir a nós a não cometermos nenhum erro. Então, a gente tem essa auditoria interna, que faz parte. Nós temos um sistema de compliance muito atuante. Esse sistema de compliance está disponível para todo mundo. Ele é amplamente divulgado.

Como visto na seção 3.6, identificar-se mais com uma esfera privada do que com uma esfera pública contribui para a resistência institucional do sistema, porque as ideias e discursos que circulam em suas organizações reforçam a intencionalidade de manter os direitos de propriedade do empresariado sobre os tributos vertidos para o sistema, por meio do controle de seus orçamentos, o que aparece em diversos achados do capítulo 2. A falta de coordenação estatal nas organizações do sistema e a sua de sua impermeabilidade à participação social são demonstrações de prevalência da governança privada, até mesmo porque qualquer arranjo institucional que represente mudança, ainda que meramente incremental, passa necessariamente pelo crivo das confederações patronais. Ao relatar sua experiência em um conselho regional do SENAC, uma representante de sindicato de determinada categoria de trabalhadores autônomos organizado em forma de federação patronal aborda correlação entre a falta de coordenação estatal e a falta de capacidade dos trabalhadores em fazer-se representar no sistema:

Entrevistada 1: Então, o que a gente sabe do lado de cá? Eu sei que eu tenho recurso de ONGs, recursos públicos, recurso da indústria e recurso do meu autoconsumo (...). Como que eu aplico isso de volta nas pessoas, nos locais adequados, é que eu não vejo eficácia. Então, há um “chororô”, normalmente, quando você se senta na reunião de federação, na reunião de conselho, o que você escuta? Você escuta a área técnica te dando aqui técnicos formados, de auditoria de todas as áreas de gestão de recursos humanos, o sistema trazendo para os presidentes de sindicatos uma infinidade de ferramentas e resoluções. Mas eu percebo que os presidentes de sindicatos, normalmente, eles chegam lá e falam “me ajuda”, [mas] ele não sabe nem como levantar a necessidade da sua base, nem como ele vai se conectar com os outros para atender. Então, por isso que há uma desistência, eu até posso falar para você com certeza. A culpa é de quem? A culpa é do sindicalista. Sindicalista que não sabe aonde vai, se ele não tem um plano, ele não sabe como atender as pessoas, não faz sentido ele ficar ali naquela cadeira, porque isso aqui é um trabalho muito sério. Depois do Estado, nós somos responsáveis para promover estudo, realizar estudo, pesquisa.

Portanto, a horizontalização das relações institucionais entre trabalhadores e empresários, assim como o fortalecimento das mediações estatais nessas relações, são elementos cruciais para a virada de chave do ativismo institucional do Sistema S, hoje tipicamente empresarial, na medida em que abre caminho para a superação do paradigma de cidadania regulada que condiciona e aprisiona sua trajetória institucional. Uma mudança nessa

estrutura representaria uma nova conjuntura crítica (*critical juncture*) que ampliaria a circulação de ideias e novas formas de ativismo nos SSA do sistema, permitindo o autorreconhecimento como terceiro setor ampliado, já sob bases neoweberianas (indicativas de superação da NPM e NPG).

RESSIGNIFICAÇÕES DO CORPORATIVISMO DO SISTEMA S

Nível das mediações	Descrição das mediações	Ativismo
macro (institucionalidade normativa fundamental)	Organizações estruturadas para formar coalizões de defesa de interesses corporativos de categorias profissionais, pressupondo a existência de interesses sindicais fragmentados.	corporativismo
meso (estruturas)	- Terceiro setor não orientado pelo mercado ou por cidadanias reguladas; - Centralidade estatal sem verticalização; - Cidadania progressiva (sem direitos estratificados): direitos sociais e direitos de representação e participação política não são excludentes.	corporativismo cooperativo
micro (atores e dispositivos de sustentação)	- Paraestatalidade: autonomia funcionando a favor de arranjos institucionais participativos. - Sistema administrativamente desvinculado das confederações patronais. - Representação equilibrada de trabalhadores, empresários e Estado. Multiatorialidade refletida nos arranjos institucionais. - Discursos e práticas em aberto, construídos de baixo para cima. Perspectiva emancipatória coletiva. - Recursos públicos, governança pública: métricas de eficiência da NPM não se traduzem em eficácia nas organizações do estado ampliado.	ativismo institucional do terceiro setor (movimentos sociais)

Tabela 3 - Ressignificações do corporativismo do Sistema S

Em contraste com as mediações do ativismo descritos na Tabela 2, os ativismos institucionais qualificados por arranjos participativos são a chave para um corporativismo cooperativo no Sistema S, que reconheça coalizões possíveis nas contradições identificadas a partir do reconhecimento da luta de classes e da fragmentação dos interesses em ação no interior das suas instituições, conforme deduzido na Tabela 3. A permeabilidade aos ativismos institucionais de movimentos sociais permitiria aos SSA de base sindical operar a partir de uma centralidade estatal, com fortalecimento da cidadania pela ampliação de direitos aos trabalhadores, em lugar de uma cidadania regulada, e sem a necessidade de rejeitar sua institucionalidade corporativista fundamental, pois isso exigiria a desconstituição de todo o sistema já construído. É necessário que o campo de conflito cada vez mais difuso das lutas de classes seja trazido também para o interior dessas organizações. Os dispositivos e demais atores, nesse contexto institucional, exerceriam mediações de fortalecimento das relações com os mais diversos movimentos sociais, já que, desvinculada do controle das confederações patronais, a autonomia paraestatal dessas organizações funcionaria em favor de instituições participativas,

onde a eficácia e a efetividade seriam parametrizadas por uma normatividade baseada no potencial emancipatório das organizações junto à classe trabalhadora.

Um dos primeiros passos para uma transformação nesse sentido seria, sem dúvida, a atualização regulatória dos arranjos institucionais materializados nos regimentos e estatutos das organizações do sistema. Mesmo que fatores exógenos incidam e pressionem por mais participação social, não será possível que os ambientes institucionais se tornem mais permeáveis a ativismos institucionais diversos sem que as barreiras normativas vigentes sejam eliminadas.

Tais reformas normativas pressupõem importantes reformulações nos decretos-leis de criação do SENAI, do Sesi, do SENAC, do SESC, datados de 1942 e 1946, bem como das leis de criação do SENAR e do SEST-SENAT, datadas de 1991 e 1993, conforme a Tabela 1. Cada um destes estatutos legais possui, entre os seus primeiros artigos, dispositivos estabelecendo que esses SSA serão “organizados” e “dirigidos” pela CNI, pela CNC, pela CNA ou pela CNT. Tais dispositivos podem bem ser revogados sem prejuízo à existência legal das organizações. Alguns artigos adiante, os decretos-leis dos primeiros SSA estabelecem que os regimentos serão aprovados em decreto. As leis da década de 1990 dos SSA da segunda geração do Sistema S falam em regulamentação por decreto no caso do SENAR e por regulamentos internos no âmbito do SEST-SENAT. Em todos os casos, tais artigos podem já estabelecer, com força de lei, composições baseadas na paridade das representações de classe para seus órgãos deliberativos – os conselhos nacionais e regionais – ou pelo menos estabelecer alguns parâmetros mínimos que condicionem a elaboração dos regulamentos, como previsão de paridade, mandatos, eleições e mediações estatais de maior qualidade.

Ainda que implementadas de forma incremental, dependente de mudanças posteriores em decretos e regulamentos internos, tais mudanças possuem alto potencial de constituir conjunturas críticas pela mera retirada das confederações patronais do monopólio administrativo sobre as organizações do Sistema S, com possíveis impactos pelo lado do fortalecimento da organização dos trabalhadores, seja pela via do sindicalismo, seja pela abertura de espaços institucionais nas interfaces socioestatais do sistema, como se verá a seguir.

3.6.2 Possibilidades de requalificação da governança democrática nas interfaces entre Estado e terceiro setor

Um Sistema S com tais características definitivamente estaria mais próximo do ideal normativo do terceiro setor, contribuindo para requalificar o próprio sentido hoje dado ao termo.

Em última instância, o terceiro setor em geral, e não apenas o Sistema S em particular, precisa diferenciar-se das demais organizações do setor privado – o chamado segundo setor – para que sua qualificação como esfera pública não estatal faça sentido efetivamente. Para isso, a governança deve diferenciar-se fortemente da governança empresarial, o que implica sujeitar-se a controles públicos não típicos do setor privado, não apenas no que tange a processos internos de contratualização, mas principalmente no que se refere à permeabilidade a arranjos de participação social.

Existe demanda dos setores sindicais por mais participação no Sistema S, principalmente com a mobilização provocada pelo retorno do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República na eleição de 2022, que trouxe de volta ao fluxo político a pauta da paridade nos conselhos das organizações do sistema (Seto, 2022b). Esta mobilização favoreceu a formação de uma coalizão envolvendo sindicatos setoriais, centrais sindicais e o atual governo federal. Sem questionar pressupostos da reforma trabalhista de 2017, esta coalizão tem buscado espaço para exercer seu ativismo, inclusive renunciando ao imposto sindical obrigatório em troca de contribuições facultativas dos trabalhadores sindicalizados, definidas em negociações coletivas, contrastando com as contribuições patronais compulsórias para o Sistema S (Seto, 2022a).

Certamente, uma coalizão dessas não equilibra forças nas disputas entre ativismo institucional empresarial e ativismos trabalhistas, nem no aparato estatal, tampouco nos serviços sociais autônomos, mas reabre uma janela de oportunidade surgida no primeiro governo Lula e que, por colocar-se desde o início de forma rebaixada, acabou não trazendo efeitos expressivos para os trabalhadores, resultando em meras revisões normativas que incluíram a participação simbólica de trabalhadores em alguns conselhos que até então sequer contavam com tais representantes, como as alterações nos regimentos do SENAC e do SENAI introduzidas pelo Decreto nº 5.726/2006 e pelo Decreto nº 5.727/2006, respectivamente (Sofia, 2006). A permanência desta janela dependerá da mobilização que os movimentos sociais e sindicais serão capazes de impor ao governo, o que ainda é um cenário incerto. No entanto, sua ressurgência mostra que as coalizões formadas em torno do Partido dos Trabalhadores têm algum potencial de mudança gradual na institucionalidade do Sistema S, aprimorando por exemplo mecanismos de fiscalização, embora esta mudança gradual até agora somente tenha reforçado a resiliência institucional do sistema e sua matriz discursiva neoliberal, fruto de negociações por vantagens para participação em determinados conselhos (Sofia, 2006). Em artigo recentemente publicado na imprensa, dirigentes de instituições patronais confirmaram

que conselheiros fiscais do SESC e do SENAC, inclusive ministros de Estado, usam o cargo para complementar o salário com até R\$ 32 mil mensais (Piva et al., 2025). Em contrapartida, o ativismo institucional empresarial segue atuando nas organizações em favor de interesses próprios da categoria patronal, quando não de interesses pessoais. Dos R\$ 33 bilhões arrecadados pelas entidades do Sistema S em 2024, grande parte desses recursos é utilizada para financiar as próprias federações e confederações patronais, o que se agrava com a baixa transparência nos gastos (Piva et al., 2025). Cerca de 70% do orçamento dessas federações provém de recursos repassados pelo Sistema S, mas mesmo quando os recursos arrecadados são aplicados dentro do Sistema, atendem às conveniências dos dirigentes das federações patronais, como na definição da localização de novas unidades ou no custeio de cursos de nível superior de baixa demanda em detrimento do ensino técnico (Piva et al., 2025), o que confirma que o sistema é uma utilizado de forma a retornar receitas tributárias aos próprios empresários contribuintes, ou, mais especificamente, a grupos dirigentes da classe empresarial.

Como visto, o controle social é um dos atributos das instituições participativas, o que faz da transparência (*accountability*) um requisito indispensável para incremento da capacidade estatal, na medida em que faz dos arranjos participativos instrumentos de mobilização de recursos fora do estado. A redemocratização do país trouxe, com a Constituição Cidadã de 1988, novas possibilidades de florescimento de arranjos institucionais participativos, com a institucionalização de espaços e instrumentos de participação social como comitês gestores de políticas públicas, conferências, audiências e consultas públicas (Rocha, 2008). Trata-se, todavia, de instrumentos de participação que evoluíram no aparelho estatal. É necessário que instituições participativas despontem e se desenvolvam também na esfera pública não estatal, seja pela necessidade de contemplar as múltiplas dimensões da reprodução social que o associativismo alcança, seja para atingir os inúmeros processos microssociais pelos quais a hegemonia da classe dominante se estabiliza e afeta toda ação coletiva, até a própria formulação de políticas públicas.

É, portanto, necessário reconhecer que a interação socioestatal também se manifesta nessa esfera pública não-estatal, e se a governança pública movimenta-se para esta atuação em redes, estes atores também precisam estar equipados com interfaces e arranjos que permitam esta interação de qualidade, ampliando a própria capacidade estatal. O Sistema S definitivamente não conta com tais instrumentos, e há décadas resiste em implementá-los. Arranjos de participação têm surgido no terceiro setor de um modo geral, mesmo com todos os problemas que podem ser apontados quanto à representatividade das instituições que se

qualificam em tal setor, mas o Sistema S sequer se enxerga como terceiro setor. Na própria seara das instituições paraestatais, organizações sociais e OSCIPs, por exemplo, já contam com um arcabouço jurídico que exige a formação de conselhos mistos entre sociedade civil e governo, embora com modelagens de contratos de gestão inspirados na NPM e orientadas para o mercado. Por outro lado, organizações solidárias estão mais no modelo OSC e se inspiram na NPG, orientadas para atuação em redes. Enquanto isso, o Sistema S parece continuar um subsistema imune a tais discussões.

Contudo, o movimento de tensão entre descentralização e recentralização dentro de um contexto de politização da administração abre espaço para que o ativismo institucional se reconfigure, aproveitando-se da presença na burocracia estatal de quadros profissionalmente qualificados e abertamente partidários no plano político servindo como instrumento para assegurar a eficácia da ação pública. Nesta perspectiva relacional do Estado, assumem relevante papel inovador os arranjos institucionais contemplados com espaços de participação social e diversidade, que, ao promover todo um repertório de interação socioestatal, articula a participação institucionalizada de cidadãos usuários e de quadros políticos com a ocupação da burocracia estatal. O ativismo institucional implica a imbricação de projetos políticos do governo eleito e dos movimentos sociais, de modo a impulsionar mudanças em políticas públicas a partir de uma agenda política comum (Cayres, 2017, p. 83).

Reconhecida a importância dos SSA de base sindical na qualificação profissional de seus trabalhadores, a pauta passa a ser como qualificar os arranjos institucionais destas organizações para que cumpram com esta função de forma emancipatória, e não atuando como dispositivo garantidor de uma cidadania regulada e estratificada. Em vez de perguntar se o país desenvolve condições institucionais para uma democracia participativa, deve-se ter como pressuposto que é pela democracia participativa que se constroem instituições sólidas, desenvolvimento e democracia substantiva com justiça social, e que os efeitos distributivos da democracia não são cumulativos e irreversíveis (Avritzer e Santos, 2003, p. 2). Nesse sentido, cabe a essas forças políticas a tarefa de tensionar o sistema para pressionar por mudanças estruturais que permitam mudanças que afetem a resiliência institucional das suas organizações.

Como visto na seção 3.4.1, a inclusão de *outsiders* no jogo político após a redemocratização abriu a perspectiva de mudança a partir de um novo paradigma de cidadania, com ampliação de direitos civis e sociais, mas a classe dominante vem tendo êxito em reeditar mecanismos de cidadania regulada nesse novo contexto constitucional, por meio do discurso neoliberal. Políticas públicas como o Programa Jovem Aprendiz, que na prática tira o jovem da

educação e o insere muito cedo no mercado de trabalho, reduzindo seu nível educacional e confinando-o em funções subalternas na sociedade, são articulações do ativismo institucional empresarial em favor de seus próprios interesses, que atingem o discurso hegemônico e são assimiladas por atores com interesses divergentes, apagando essa disputa.

Mas há também ativismos institucionais em sentido oposto. A aprovação da Lei nº 11.892/2008, por exemplo, que criou a *Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica* mencionada no item 2.2.2, representou uma evidente tentativa de diversificar e expandir a oferta de educação profissional e tecnológica em diferentes modalidades de ensino. Porém, sem criar interfaces de articulação com o Sistema S, sem afetar a estrutura arrecadatória bilionária desse sistema e sem um plano estruturado de financiamento público, essa alternativa pública enfrenta sérias dificuldades em expandir suas capacidades estatais diante da concorrência com as organizações do Sistema S e as disputas discursivas em torno da própria finalidade institucional da educação profissional, oscilantes entre atender às demandas do setor privado ou operar como política pública voltada com fim último na formação da classe trabalhadora (Mugnatto, 2008).

Outro exemplo é o *Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional*, instituído também em 2008 por meio de portaria do Ministério do Trabalho e Emprego com o objetivo de “promover o debate sobre contratação de aprendizes” (Brasil, 2008b). Na origem, percebe-se que a arena formada pelo fórum buscava ampliar a participação social a atores diversos daqueles que integravam o Sistema S, com maior participação das centrais sindicais e do Estado. Porém, apesar desta diversificação, o ativismo institucional empresarial também se adaptou e se fez presente nessa arena a partir de outras representações do terceiro setor, com a entrada de instituições ligadas ao campo gerencialista da participação solidária, como o Instituto Ethos, a Fundação Bradesco e a Fundação Roberto Marinho, entre outras. A instituição dessa interface socioestatal, no entanto, permitiu alguns avanços no debate público sobre a regulação da aprendizagem profissional, como a criação do Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional (CNAP) em 2012, para um mapeamento abrangente das entidades qualificadas em formação técnico-profissional não limitado às organizações do Sistema S (Almeida, 2019, p. 177), ampliando o leque de opções para cumprimento das cotas de aprendizagem por empregadores; ou do Plano Nacional de Aprendizagem Profissional (PNAP), documento orientativo das políticas de aprendizagem com metas e indicadores para os setores público e privado (Almeida, 2019, p. 178). Extinto em 2019 pelo chamado decreto do “revogaço” – o Decreto nº 9.759/19 – que extinguiu todos os colegiados do governo federal não previstos em lei, o FNAP não pôde

acompanhar a implementação do último PNAP (2018-2022) e somente foi recriado após quase cinco anos, passado o período de regressão democrática do governo que o extinguiu. Agora consolidado no Decreto nº 11.876/2024, o novo FNAP marca uma disputa por maior institucionalidade e representação, visto que, em sua nova composição, o número de membros de governo foi ampliado significativamente e o campo *movimentalista* passou a ter maior incidência na participação da sociedade civil, conforme nomeações realizadas em 2024 (Brasil, 2024). Os resultados dessa disputa, todavia, ainda precisam ser avaliados com o tempo, pois, apesar do novo modelo próximo ao tripartismo clássico da OIT (estado-empregadores-trabalhadores) com predominância do estado, as reuniões do fórum têm-se resumido a discutir desafios na implementação de recomendações da OIT e ainda não foi possível aprovar um novo PNAP (Ministério do Trabalho e Emprego, 2024), não sendo possível aferir se há qualquer mudança concreta na tendência do ativismo institucional de tal arena.

Estas experiências de arranjos institucionais demonstram a dificuldade em romper o ativismo institucional empresarial que predomina em tais arenas de disputa, o que claramente envolve o desequilíbrio na representação, mas também pode ser explicado, em certa medida, pelo perfil dos agentes que se colocam em tais arenas como representantes dos trabalhadores, bem como dos agentes estatais que se colocam como mediadores. Da mesma forma como os discursos do ativismo institucional empresarial se tornam hegemônicos no interior das organizações do Sistema S, como demonstrado no presente trabalho, os diversos mediadores das interfaces socioestatais instaladas no Estado também se encontram sujeitos a tais influências, sendo necessário investigar mais aprofundadamente como a representação de tais agentes é construída e os marcadores sociais que determinam essa representatividade.

Nesse sentido, aprofundar em estudos que contextualizem as opressões e a interseccionalidade resultante em tais arenas é de suma importância na compreensão das suas dinâmicas discursivas, com vistas a recalibrar e reorganizar suas disputas de poder. Embora o presente trabalho não tenha enveredado na busca de dados sobre representatividade racial e de gênero ou sobre a origem e contexto social dos trabalhadores que atuam como mediadores nos subsistemas do Sistema S, a abordagem interseccional pode oferecer oportunidades de aprofundamento em novas agendas de pesquisa. Afinal, democracia pressupõe igualdade racial e de gênero, pois são as discriminações originadas no patriarcado e na dominação racial que determinam todo o sistema de hierarquias da nossa sociedade.

A interseccionalidade é uma ferramenta analítica que pode funcionar tanto com o neoinstitucionalismo, que considera o sistema de opressões interseccionadas como uma

resultante da superestrutura de relações de poder, como com o marxismo, que considera estas opressões como resultante das estruturas materiais de dominação subjacentes. O marxismo permite criticar a abordagem interseccional apontando para o risco de fragmentação das diversas opressões ao ponto de resultar em análises desestruturadas e parciais, que desconsiderem a centralidade teórica da luta de classes. Por outro lado, a perspectiva neoinstitucionalista critica abordagens marxistas por conta da tendência reducionista da ortodoxia marxista aos aspectos materiais das relações sociais nos processos de institucionalização e transformação social. Estes riscos, no entanto, não impedem que abordagens interseccionais ofereçam explicações que auxiliem a integração teórica e o aperfeiçoamento institucional das organizações. O importante é que não se perca de vista a centralidade das contradições de classe nesses processos, até mesmo como variável independente no entrelaçamento das diferentes formas de agência abordadas pelos neoinstitucionalistas ou das diferentes formas de opressão abordadas sob as lentes da interseccionalidade. A categoria marxista das formas sociais pode promover esta compatibilização teórica.

3.7 Sistema S como vetor de democracia e desenvolvimento: agendas de pesquisa

Nesse percurso em busca de diversificar e qualificar a representação nas instituições nacionais, a conexão da interseccionalidade com a categoria do ativismo institucional pode também ser uma importante mediação na construção de uma governança participativa, por processos próprios de redução sociológica (Guerreiro Ramos, 1996, p. 71-74). Explicar os processos de degeneração e circulação de elites (Pareto, 1935; Mosca, 1939) a partir das dinâmicas ativistas institucionais estruturadas sobre o eixo racial, por exemplo, é uma forma de criticar o universalismo científico da sociologia positivista. Guerreiro Ramos tem uma forma muito própria de defender que a circulação das elites é um elemento importante para o desenvolvimento da nação. Caminhando em direção à ideia de governança democrática, embora sem utilizar-se de tal categoria, Guerreiro Ramos destaca que a circulação das elites não pode ser o elemento central ou principal para o desenvolvimento, e que a classe dirigente não pode ser formada apenas por elites, sejam elas intelectuais ou econômicas. Reconhece, assim, a importância do debate sobre representatividade em um contexto atravessado pela interseccionalidade e pela divisão social do trabalho, mais do que qualquer debate marxista sobre abolição de classes sociais, que certamente não teria lugar em um contexto no qual não se cogita a transição socialista.

Debates com este pano de fundo podem informar novas agendas de pesquisa que, por exemplo, coloquem o Sistema S como vetor de desenvolvimento pela integração horizontal entre educação e trabalho.

A ortodoxia desenvolvimentista costuma tratar a melhoria da renda e das condições de vida da população em geral como uma consequência necessária dos processos de acumulação de capital que, associados ao aumento de produtividade, convencionou-se chamar de desenvolvimento econômico (Marconi, 2015). Esta ideia hoje já é bastante relativizada, especialmente depois dos estudos que resultaram na elaboração conceitual do desenvolvimento humano. Para Amartya Sen (1993), não se pode falar em desenvolvimento econômico sem o desenvolvimento das capacidades humanas ou ampliação da liberdade humana.

Independentemente da extensão que se atribua ao conceito específico de *desenvolvimento econômico*, há um certo consenso de que não se pode falar amplamente em desenvolvimento nacional apenas sob o enfoque do crescimento econômico, sem considerar o seu “projeto social subjacente” (Furtado, 2004, p. 484). Portanto, envolve necessariamente o aspecto da distribuição de renda e da redução das desigualdades, que também têm dimensões não monetárias. Thomas Marshall considera que na dimensão não monetária, “a desigualdade entre cidadãos só é eliminada quando o acesso aos serviços necessários a uma vida civilizada está dissociado da renda” (apud ARRETCHE, 2018, p. 5).

Políticas públicas de desenvolvimento devem ser capazes de estruturar incentivos para afetar não apenas as capacidades tecnológicas das organizações, mas também as maneiras como as organizações atuam entre si e dão retorno aos seus atores, fomentando redes e cadeias de valor, fazendo convergir desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano. Usualmente, bancos de desenvolvimento e instituições de formação e pesquisa são organizações que viabilizam políticas em cada um destes aspectos.

Devido a suas características próprias, o terceiro setor exerce um importante papel na sociedade por meio de suas parcerias tanto com o Estado como com o setor privado empresarial. Por sua finalidade não-lucrativa e funcionamento em torno dos objetivos comuns de seus associados, estas parcerias são essencialmente respaldadas na cooperação e no compartilhamento de recursos e conhecimentos. São organizações que atuam em defesa de *causas contenciosas* que mobilizam a opinião pública, contribuindo para a formação de agendas e de políticas públicas, na medida em que potencializam o desenvolvimento de soluções para problemas sociais.

Segundo Marta Arretche (2018, p. 5), para que os impactos das políticas de inclusão social por meio de intervenções sobre as dimensões não-monetárias da desigualdade sejam adequadamente mensurados e avaliados, é necessário que o escopo da análise esteja mais voltado para o piso e o meio da distribuição, evitando adentrar nas discrepâncias destes com os percentis extremamente mais ricos da população, o que não significa menosprezar a importância de aplicar políticas redistributivas também aos super ricos, embora de outras naturezas. Uma das principais evidências desta afirmação é a adoção de políticas de inclusão iniciada com a redemocratização do país. Desde o fim da República Velha na década de 1930, a sucessão de regimes conservadores produziram uma grande divisão da população entre aqueles inseridos no mercado formal de trabalho e beneficiados por políticas sociais na qualidade de contribuintes (*insiders*) e uma importante massa de excluídos destas políticas (*outsiders*). Arretche sugere que as políticas sindicais e trabalhistas conservadoras do Estado Novo estariam na origem desta segregação (idem, p. 3), mas também observa que se trata de uma característica estrutural dos regimes de proteção social da América Latina desde sua origem (idem, p. 14-15), ao contrário das divisões de trabalhadores em democracias industrializadas, onde a emergência da social-democracia no pós-guerra permitiu maiores liberdades políticas e econômicas às classes trabalhadoras por meio da construção de Estados de bem-estar social – algo inviável em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento devido às características neocoloniais nas relações entre centro e periferia do capitalismo.

A segregação social é intrínseca à história do Brasil desde sua origem colonial escravocrata, e entremeada de processos de acumulação de riqueza e sujeição das classes trabalhadores ao longo de todo o período monárquico e republicano. A revolução de 1930, resultante de disputas entre oligarquias regionais, manteve o padrão conservador das elites econômicas e a tutela sobre as classes trabalhadoras do país por mecanismos de estratificação dos interesses entre a base e o meio da pirâmide social. É nesse cenário que o Sistema S surge na década de 1940. Um cenário em que a indústria de base se tornava o setor de maior impulso da economia brasileira, com forte apoio governamental por meio da substituição de importações e outros instrumentos de política econômica desenvolvimentista (FURTADO, 2009, p. 203-212). Como visto na seção 1.4, a criação do sistema está diretamente relacionada ao processo de industrialização do país na década de 1930 baseado em políticas keynesianas de fortalecimento do investimento público para mobilização da demanda agregada e geração de emprego.

Apesar do forte processo de industrialização por que passou o país nas décadas seguintes até o final da ditadura militar, o projeto de qualificação profissional operado pelo Sistema S e pelas Leis Orgânicas de Ensino de Gustavo Capanema não teve impacto incremental na educação do trabalhador brasileiro. Com base em dados do IPEA, Araujo e Lima (2014, p. 177) destacam que no período de 1930 a 1980 a economia brasileira cresceu à média de 6,3% ao ano, sendo um crescimento médio anual de 7,3% entre 1947 e 1980, no período pós-guerra. Contudo, como resultado da acomodação dos interesses oligárquicos pré-revolução de 1930, esta acelerada industrialização consolidou um modelo de desenvolvimento que privilegiou a expansão urbana e industrial em detrimento de reformas de base na estrutura agrária do país. O processo de industrialização desenvolvimentista deixou de implementar políticas educacionais consistentes, substituindo-as por programas de qualificação básica e restrita às indústrias de base, e negligenciou políticas para fortalecimento da agricultura de pequeno e médio porte, produtora de alimentos e geradora de empregos no campo. Sem uma reforma fundiária e sem investimentos consistentes em capital humano nacional, ampliaram-se as desigualdades, o êxodo rural e as más condições de vida nas periferias das cidades (Araujo; Lima, 2014, p. 176).

Ao chegar à década de 1990, diante de um mundo já globalizado e com forte acirramento da competição internacional pelas cadeias globais de valor das indústrias de transformação, o atraso educacional brasileiro já era significativo e se tornava uma questão na formulação de políticas públicas, pois passava a afetar a própria capacidade de qualificação profissional da classe trabalhadora e a produtividade da economia (Araujo; Lima, 2014, p. 176). Se não há formação básica, a qualificação profissional é de baixa qualidade e não tem impacto no crescimento econômico.

Desde os primórdios da Segunda Revolução Industrial, economistas neoclássicos como Alfred Marshall já chamavam à atenção para a relação entre educação e a qualidade da força de trabalho, e sua importância como fator de produtividade:

§ 5. É verdade que existem muitos tipos de trabalho que podem ser feitos de forma tão eficiente por um trabalhador não educado quanto por um educado: e que os ramos superiores da educação são de pouca utilidade direta, exceto para empregadores, gerentes e um número comparativamente pequeno de artesãos. Mas uma boa educação confere grandes benefícios indiretos mesmo ao trabalhador comum. Estimula sua atividade mental; promove nele um sábio hábito questionador: o torna mais inteligente, mais preparado, mais confiável em seu trabalho comum; eleva o tom de sua vida no horário de trabalho e fora do horário de trabalho; é, portanto, um meio importante para a produção de riqueza material; ao mesmo tempo que, considerado como um fim em si mesmo, não é inferior a nenhum outro a que a

produção de riqueza material possa destinar-se (Marshall, 1920, Livro IV, Capítulo VI, § 5).

No contexto brasileiro de periferia do capital, que ainda padece de baixa complexidade econômica em razão dos processos de divisão internacional do trabalho e diferenciação de especialização em atividades produtivas de baixo valor agregado (Gala, 2017, p. 20), o déficit educacional aparece como um fator que agrava a situação já crítica do país em um círculo vicioso de causas de baixa produtividade agregada e subdesenvolvimento.

Retomando Arretche (2018, p. 3 e 14) quando se reporta à ampliação das redes de proteção social de serviços públicos como estratégia para redução de desigualdades não-monetárias, é inegável que houve redução das desigualdades no país a partir do período da redemocratização, ao menos entre os 99% menos ricos da população, e que esta redução se deveu especialmente à implantação de sistemas universais gratuitos de saúde e educação. Entretanto, resta avaliar a correlação entre o acesso formal a esses sistemas de proteção social e os níveis de emprego e de qualidade dos empregos gerados no país, bem como uma apreciação de dados sobre a evolução da industrialização e da produtividade na Nova República.

Os indicadores de ocupação da população economicamente ativa na Tabela 7 (Pochmann, 2014, p. 29) mostram uma grande aceleração nas taxas de ocupação e redução da precariedade do trabalho no período de industrialização nacional, quando criado o Sistema S. Com a adoção de políticas neoliberais a partir da década de 1980, percebe-se a drástica desaceleração deste processo e ampliação da precariedade do trabalho, chegando-se a experimentar uma taxa média anual de 11,9% de aceleração do desemprego e de 5,1% para o trabalho informal sem registro. Esta tendência não parece ter sido impactada pela ampliação do Sistema S na década de 1990. Já a partir da virada do século, como resultado de políticas de inclusão social e redução das desigualdades extremas, percebe-se uma nova retomada do emprego e renda. A tabela não mostra as dinâmicas entre trabalho formal e precário nos últimos 15 anos e como a taxa de ocupação tem sido impactada com o surgimento de novas formas de trabalho informal de baixa qualidade e remuneração, mas permite observar a correlação entre industrialização, formação do trabalhador e qualidade do emprego.

Itens	1940-1980	1980-2000	2000-2010
PEA	2,6%	2,9%	1,7%
PEA ocupada	2,6%	2,2%	2,5%
Empregador	3,3%	1,6%	-0,7%
Conta própria	1,8%	2,1%	2,4%
Sem remuneração	0,6%	0,9%	-5,4%
Empregado	3,6%	2,4%	3,4%
- Com registro	6,2%	1,3%	4,7%
- Sem registro	0,6%	5,1%	0,9%
Desempregado	0,5%	11,9%	-3,2%
Taxa de informalidade*	1,1%	3,0%	0,6%
Taxa de precarização**	1,1%	3,7%	-1,1%

* Soma dos ocupados por conta própria, sem remuneração e empregado sem registro.

** Soma de conta própria, sem remuneração e desempregado.

Fonte: IBGE – Censo demográfico – e MTE.

Tabela 4 - (Pochmann, 2014). Evolução de indicadores de ocupação da população economicamente ativa (PEA) no Brasil entre 1940 e 2010 (variação média anual por período)

Esta retomada de atividade da população economicamente ativa a partir de políticas de redução de desigualdades oferece um indicativo do caminho a ser seguido para melhorar índices de crescimento econômico e desenvolvimento humano em conjunto. O desafio parece estar na recuperação do atraso educacional e da capacidade produtiva da população economicamente ativa em um cenário de transição da economia global para uma sociedade da informação fortemente apoiada no setor de serviços e nos efeitos da quarta revolução industrial ainda em curso.

A transição para este novo modelo de sociedade abre um amplo espaço de possibilidades para a classe trabalhadora, na medida em que se criam, em tese, as condições para liberação gradual do trabalho heterônomo por meio de jornadas de trabalho reduzidas e, principalmente, ampliação do tempo de preparo educacional para ingresso no mercado de trabalho (Pochmann, 2014, p. 30). O Sistema S pode ajudar a abrir este caminho, como se verá a seguir.

3.7.1 O papel do Sistema S no investimento em capital humano para a inovação

Os serviços de aprendizagem do Sistema S são a linha de frente na capacitação e qualificação profissional dos trabalhadores do país, por escolha do próprio poder público, como se pode perceber em diversos instrumentos normativos, tal como o Decreto nº 9.579/2018, que privilegia esses SSA na formação técnico profissional de estudantes e jovens adultos.

O SENAI, por exemplo, investe em laboratórios, equipamentos e tecnologias avançadas para capacitar profissionais em setores da indústria de transformação, automação e tecnologia da informação. Em alguma medida, esses investimentos contribuem para o desenvolvimento de setores-chave da economia brasileira. No entanto, não há registros de impactos relevantes nos programas de inovação deste SSA. Os mais expressivos deles são os *Institutos SENAI de Inovação* – ISI – apontados em estudo do Instituto Fraunhofer (Schubert et. al., 2025) como responsável por contribuir com aproximadamente 0,66% do PIB do Brasil, porém a partir de parcerias com o BNDES e as empresas do setor industrial que apresentem projetos por meio da *Plataforma SENAI de Inovação para a Indústria*. Não se trata de um impacto realmente relevante para o desenvolvimento nacional, se considerarmos que esta participação no PIB reflete 2,5 bilhões de reais ao longo de 12 anos de financiamento de pesquisas para empresas grandes e pequenas, não necessariamente nacionais, e que o SENAI concentra a maior parte dos investimentos públicos e privados do país em pesquisa, desenvolvimento e inovação, inclusive canalizando recursos do BNDES, além de suas receitas tributárias próprias. Comparado com os países da OCDE, que em média investem 2,7% de seu PIB em pesquisa e desenvolvimento, o investimento de 1,1% do PIB brasileiro (OMPI, 2025, p. 114) mostra-se ainda tímido, e o tamanho da participação do SENAI nesse índice mostra a importância para o desenvolvimento do país de um SSA condicionado por sua dependência às demandas diretas e imediatas do capital, demandas estas que o BNDES e outros atores estatais não se têm mostrado capazes de orientar.

A passagem da indústria para atividades de maior valor agregado, essencial no processo de desenvolvimento econômico, não é um processo natural ou espontâneo, exigindo coordenação e investimento do estado (Prebisch, 2000). Desde uma perspectiva keynesiana, o gasto público é considerado um dos possíveis instrumentos para uma política fiscal anticíclica em momentos de desequilíbrio macroeconômico entre a demanda agregada e a taxa de emprego. A elevação do gasto público – direto ou tributário – estimula a mobilização da capacidade produtiva ociosa do setor privado e induz o gasto privado, recuperando o nível de emprego e permitindo o desenvolvimento de setores específicos da economia (Carvalho, 2008, p. 16). Porém, no que diz respeito a investimentos em educação, não se está tratando apenas de mobilizar recursos financeiros e bens de capital, mas especificamente de uma mobilização dos detentores da força de trabalho para incremento do seu “capital humano”.

O nível de formação educacional e qualificação profissional dos trabalhadores no Brasil dificulta sua mobilidade entre diferentes atividades produtivas ou etapas especializadas de um

mesmo processo produtivo, especialmente pela falta dos benefícios indiretos que uma boa educação proporciona ao trabalhador (Marshall, 1920; Sen, 1993). Com um baixo nível geral de capacitação, temos uma força de trabalho agregada insuficiente para mobilizar a capacidade ociosa da economia. Concentrar no próprio empresariado todo o poder decisório sobre investimento público em formação profissional pode tendencialmente concentrar investimentos apenas na capacitação do trabalhador para os processos produtivos microeconômicos do setor privado. Com os recursos do Sistema S aplicados desta forma, o gasto público perde eficiência porque simplesmente substitui o gasto privado que de qualquer forma seria realizado pelo empresário, qual seja, o mínimo necessário para mobilizar sua própria capacidade ociosa até os níveis de demanda agregada percebidos como seguros ao investimento privado.

Considerando-se gasto público aquele realizado com recursos do Sistema S, é possível pensar em estratégias que valorizem parcerias entre o poder público e os serviços sociais autônomos que tenham objetivos diretamente relacionados à melhoria da qualidade de vida do trabalhador, e não apenas em sua capacitação instrumental para os processos produtivos do setor privado. O investimento em políticas de redução de desigualdades a partir de indicadores não monetários é capaz de induzir o aumento da demanda agregada sem a necessidade de se recorrer a políticas monetárias ou mesmo políticas fiscais de emissão de dívida pública ou de aumento de tributação, de uso mais delicado no Brasil, devido ao seu potencial inflacionário, cujo risco é tanto maior quanto mais o nível de emprego esteja próximo da demanda agregada do país.

Para que estas estratégias tenham sucesso, porém, é preciso articular os processos decisórios dos serviços sociais autônomos com instâncias representativas da classe trabalhadora. Sem uma interação efetiva, com participação da própria classe trabalhadora no planejamento estratégico e orçamentário das organizações, é alta a probabilidade de que as ações desenvolvidas não alcancem seus objetivos. Muitos dos cursos oferecidos pelo Sistema S são de alta qualidade técnica, mas devem ser estimulados e colocados ao alcance de todos, o que pressupõe uma forte base educacional.

Desde 2008, como apontado nas seções 2.2.2 e 3.6.2, algumas diretrizes relevantes neste sentido foram implementadas, especialmente as cotas mínimas de gratuidade, mas a ausência de uma estratégia orientada a fortalecer a agência da classe trabalhadora no Sistema S impede avanços significativos. A desarticulação de diferentes estratégias, ora focadas em políticas públicas com o terceiro setor, ora com institutos federais, assim como a insegurança

institucional no que diz respeito às fontes de custeio e investimento, dificultam o planejamento de estratégias de longo prazo.

Conforme mencionado anteriormente, a recente recriação do Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional – FNAP – no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego por meio do Decreto nº 11.876/2024 pode ser um importante passo nesse sentido, a depender de como esta nova instância de governança se desenvolva e se articule com outras políticas de emprego do governo federal, como o Sistema Nacional de Emprego – SINE – e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.

O SINE, criado ainda na década de 1970 e posteriormente reorganizado em diferentes momentos institucionais, é um instrumento público de intermediação de mão de obra no país, reunindo bases de dados sobre oferta e demanda de trabalho e articulando serviços de encaminhamento, orientação profissional e qualificação (Cardoso Jr et. al., 2006, p. 10). Já o Pronatec, instituído em 2011, ampliou significativamente a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica por meio de parcerias com redes públicas de ensino e com entidades do Sistema S, contribuindo para expandir a escala das políticas de qualificação profissional e aproximar a formação técnica das demandas do mercado de trabalho (Cassiolato; Garcia, 2013).

A convergência entre essas políticas evidencia a necessidade de instâncias capazes de coordenar interesses e agendas de múltiplos atores – Estado, empresariado, instituições formadoras, sindicatos e organizações de trabalhadores – em torno da formação e inserção profissional de jovens e trabalhadores. A mera existência do FNAP não elimina os padrões históricos de poder identificados na governança do Sistema S, mas abre possibilidades para disputas em torno da agenda da aprendizagem profissional, permitindo que diferentes ativismos institucionais e coalizões de atores mobilizem recursos institucionais para influenciar a formulação e implementação dessas políticas.

3.7.2 O modelo de governança como chave para reorientação da missão do sistema

Em termos de governança, a natureza privada e a ausência de fins lucrativos não são em si os únicos fatores determinantes do modelo de gestão a ser adotado nas organizações paraestatais. Como visto ao longo deste trabalho, há uma série de normas que colocam os serviços sociais autônomos em um patamar diferenciado em relação às demais organizações do terceiro setor, seja pela vinculação de suas instâncias decisórias a modelos pré-determinados na legislação, seja pelas exigências legais de transparência e controles pelo poder público. É de se

esperar, portanto, que seus processos organizativos estejam mais próximos de uma governança pública do que de uma governança tipicamente privada.

A partir da abordagem de políticas públicas orientadas por missões de Mazzucato (2013), pode-se pensar no Sistema S como um eixo central de desenvolvimento de soluções para um mercado de trabalho cada vez mais precarizado, por meio de investimentos orientados não apenas para a educação profissional em seu sentido mais imediato, mas também para a formação plena dos trabalhadores. Esta formação pode focar-se, por exemplo, no desenvolvimento de arranjos produtivos em que os trabalhadores possam exercer certa autonomia produtiva, em contraposição a um cenário de flexibilização das relações de trabalho que conduz precarização das condições de vida, como nos modelos de negócios da *Big Tech*.

O novo desenvolvimento pressupõe um papel de cada vez maior relevância à educação (Pochmann, 2014, p. 33) em seu sentido mais pleno de formação integral e permanente, que combine educação formal, formação política e qualificação técnica, preparando o trabalhador tanto para o trabalho heterônomo quanto para o trabalho autônomo, abrindo possibilidades para novas formas de sociabilidade e organização da produção nacional.

O papel a ser desempenhado pelo Sistema S, nesta abordagem, seria semelhante àquele exercido por bancos de investimento ou bancos de desenvolvimento, aos quais Mazzucato e Penna (2015) atribuem uma diversificada tipologia de papéis em que, mais do que atuar sobre falhas de mercado, também exercem um papel fundamental na criação e na modelação de mercados, com o objetivo de induzir desenvolvimento econômico em seus respectivos países.

Diferentemente das políticas de inovação pelo lado da demanda, que sempre focaram em compras públicas como estratégia para saltos tecnológicos, a utilização das entidades do Sistema S teria como foco os instrumentos de financiamento em si, pois as suas missões institucionais são muito mais abrangentes do que a simples entrega de um resultado final que, quando atingido, acarretará saltos tecnológicos que induzirão a formação de novos mercados. São missões que tratam de desafios mais persistentes e que requerem compromissos de longo prazo com o desenvolvimento de um conjunto de rearranjos institucionais em que a governança democrática é tida como elemento central da redução de desigualdades (Mazzucato e Penna, 2015, p. 3). Por isso, fórmulas de financiamento direto por meio de subvenções ou subsídios dirigidos a empresas selecionadas para o desenvolvimento de novas tecnologias, que tiveram sucesso na implementação *top-down* de missões com escopo definido de forma centralizada por

órgãos estatais sem a participação ou o escrutínio da sociedade, hoje já não encontram mais espaço diante dos novos desafios que se colocam na forma de missões.

Bancos estatais de desenvolvimento têm sido vistos como mais apropriados do que órgãos centrais no poder executivo para as novas missões da atualidade, justamente por sua expertise para avaliar a viabilidade econômica dos projetos, fornecer financiamentos de longo prazo mais adequados dentro de seus portfólios e coordenar os *stakeholders* envolvidos em missões complexas que demandam o desenvolvimento de tecnologias incrementais e contínua mudança institucional. Os desafios colocados diante das instituições do Sistema S possuem características persistentes que também exigem estratégias de longo prazo, para melhoria da formação e da qualificação dos trabalhadores brasileiros.

Além de pertencerem ao terceiro setor, as organizações do Sistema S foram criadas com uma missão específica de favorecer a capacitação de pessoas por meio de programas de educação e de qualificação profissional. Além disso, foram constituídas no formato de entidades paraestatais, o que lhes assegura fontes permanentes de financiamento, pois sua organização jurídica lhes dá o poder de arrecadar compulsoriamente as contribuições sociais de natureza tributária incidentes sobre as folhas de pagamento das empresas correspondentes aos setores da economia que representam. Tal poder as coloca em um patamar de vantagem competitiva em relação a outras organizações do terceiro setor, já que não necessitam de articulações políticas adicionais para se estruturarem economicamente. Receitas compulsórias certas e bem estimadas representam custos transacionais reduzidos no momento de planejamento de suas ações. Além disso, os contribuintes de tais receitas são as empresas do próprio setor em que atuam, o que dá a cada entidade uma capacidade institucional maior para atuar em conjunto com as empresas em torno de objetivos comuns, que outras organizações do terceiro setor não possuem logo de partida.

Portanto, assim como os bancos estatais de investimento são atualmente considerados as instituições mais adequadas para condução de políticas orientadas por missões, as organizações do Sistema S podem ser consideradas instituições mais adaptadas para conduzir missões de objetivo transformador especialmente focadas em oferecer oportunidades de formação, qualificação e protagonismo aos trabalhadores com vistas ao desenvolvimento de capital humano e da capacidade produtiva da população brasileira, com efeitos incrementais sobre a complexidade econômica do país e a própria distribuição de renda. Um Sistema S com participação social de qualidade pode favorecer, no longo prazo, a própria descentralização de recursos para novos atores da sociedade civil, funcionando como um “*hub*” para um terceiro

setor ampliado, diversificando o perfil associativo das instituições beneficiárias de recursos públicos.

CONCLUSÕES

Ron (2012, p. 472) alerta que a linguagem que usamos para descrever processos em ciências sociais é simultaneamente descritiva e normativa, e que, em contraste com a categoria “democracia”, a categoria “governança” ainda não atingiu um consenso razoável que lhe confira as mesmas qualidades descritivo-normativas, o que exige cuidado para que nossa descrição de “governança democrática” não se torne inadvertidamente um “ato de fala” (Skinner; Searle) produtor de um pressuposto factual que limite o objeto de estudo. Nesse estudo de caso dos SSA do Sistema S, procurou-se abordar os pressupostos normativos que legitimam seus arranjos institucionais como variável explicativa de sua própria institucionalidade a partir do contexto histórico de sua formação, quer se localizem em discursos, práticas ou normas desta institucionalidade. Nesse percurso de *redução sociológica*, os conceitos operacionais e lentes teóricas utilizadas devem ser sempre confrontadas com estas particularidades nacionais.

Os serviços sociais autônomos são organizações paraestatais sujeitas a controles públicos impostos pela legislação, seja pela função pública que exercem, seja pela compulsoriedade da maioria das receitas que arrecadam. Por exercer funções públicas, ainda que não estatais, é razoável esperar de tais entidades uma delimitação pública dos parâmetros de seus processos decisórios internos e dos limites de sua sujeição ao poder estatal, particularmente do poder executivo, para que suas finalidades não sejam desvirtuadas, nem pelos aparelhos de controle do Estado, nem pelos mecanismos de sujeição do setor privado. O caráter *público não-estatal* dessas organizações não pode limitar-se às abstrações vazias que perpassam o discurso neoliberal hegemônico no terceiro setor; abstrações utilizadas como mero discurso de justificação para a transferência de atividades e recursos públicos para o setor privado sem uma preocupação mais rigorosa com os mecanismos de legitimação social dessa transferência e dos resultados que ela implica para a sociedade civil, destinatária de políticas públicas.

A história dos serviços sociais autônomos de base sindical do Sistema S nos mostra sua utilização como dispositivo concebido no Estado Novo para disciplina e tutela das categorias profissionais nele representadas, com o objetivo de conter seu potencial revolucionário por meio de dispositivos de cidadania regulada. Sua própria feição paraestatal indica como os agentes do Estado, ao escolher utilizá-lo como um instrumento de educação

profissional e serviço social, demonstram preferência por ações públicas descentralizadas ao setor privado, preferência esta reforçada pela dependência de trajetória institucional resultante da persistência história do sistema, que se têm adaptado às novas sociabilidades do neoliberalismo.

Conhecer os fatores que levaram à sedimentação institucional do modelo de governança dos SSA de base sindical pode ser um importante caminho para compreender as dinâmicas que favorecem ou dificultam a implementação de arranjos institucionais participativos na administração pública brasileira. Como dispositivos de instrumentação da ação pública, tais organizações podem intensificar ou limitar as capacidades estatais no serviço social e na formação dos trabalhadores, a depender da forma como se identifiquem com os interesses e valores de determinados grupos sociais e de como se articulem com as políticas do Estado.

Em resposta ao objeto desta pesquisa, foi possível identificar, a partir da análise da governança, um importante déficit de participação social nos arranjos institucionais das organizações investigadas. Tais arranjos destoam significativamente dos modelos ideais-típicos da NPM e da NPG que surgiram após a redemocratização trazendo inovações importantes em termos de interações socioestatais, mesmo quando observamos as organizações do Sistema S criadas a partir da década de 1990. Tampouco se identificam com os pressupostos do neoweberianismo, que pela síntese daqueles modelos busca um escape da racionalidade neoliberal que os informa. O déficit de participação social identificado nos arranjos institucionais dos SSA de base sindical revela que o modelo de governança do sistema segue privilegiando os interesses do empresariado organizado em federações e confederações patronais, não obstante as transformações das reformas administrativas pelas quais o Estado brasileiro tem passado, e esse sistema de privilégios segue impactando diretamente nas capacidades estatais sobre a esfera de atuação dessas organizações paraestatais.

A sedimentação de estruturas em instituições tem a ver com dinâmicas de dominação. A resiliência institucional dos SSA de base sindical não é diferente. Na sua dinâmica institucional, há um modelo de planejamento que privilegia o grupo dominante: a burguesia empresarial que o financia com recursos do fundo público, utilizados em ações que reforçam suas estruturas. O Sistema S é instituição forjada em dispositivos de *cidadania regulada*. Por cidadania regulada entendemos a estrutura de estratificação social baseada no reconhecimento de direitos sociais relacionados à profissão em contrapartida à recusa ou limitação a direitos políticos, resultando em cooptação de grupos sociais relevantes, negação da luta de classes e

adesão acrítica às exigências do modo de produção. A cidadania regulada marca a origem do Sistema e o acompanha desde então, respaldada em diferentes discursos e práticas.

A forma como as ideias e discursos circulam e estruturam suas práticas institucionais revela um forte *ativismo institucional* dos setores empresariais, que desde a origem do sistema se traduz em um corporativismo que opera pela chave da *cidadania regulada*. Este corporativismo surge como uma resposta reacionária do Estado Novo adaptada à economia industrial que emergia na década de 1930.

Porém, o corporativismo não é uma ação coletiva ou uma estrutura social que necessariamente opere por esta chave reacionária ou mesmo fascista, podendo também assumir feição cooperativa à medida em que se aproxime de um conjunto de ideias de fundo social-democrata. Para que estas características se manifestem, todavia, é necessário que o *ativismo institucional* hegemônico deixe de operar pela chave da *cidadania regulada* e passe a operar mais por uma chave de *participação social*.

Ao longo da evolução institucional do Sistema S, a cristalização de seus arranjos institucionais nos tem mostrado que não há sinais de ruptura com o enraizamento corporativista estratificado associado à sua origem histórica, ainda que importantes mudanças incrementais tenham-se acumulado ao longo dos anos como estratégia de manutenção de sua trajetória institucional. A mais expressiva delas provavelmente é a instituição dos programas de gratuidade em diversos cursos de aprendizagem profissional, que passaram a ser exigidos em percentuais mínimos a partir de 2008. Tais mudanças, contudo, não tem sido capazes de reorientar os valores e as práticas institucionais que norteiam o planejamento estratégico das organizações, sua ação pública e a execução de políticas públicas por meio de suas interações socioestatais.

O surgimento de novas organizações no sistema a partir da década de 1990 (SEST, SENAT, SENAR além de outras que não possuem base sindical) mostra a tendência à manutenção de um padrão de *cidadania regulada*, porém agora sob a influência de um ambiente institucional marcado por um novo discurso: o neoliberalismo.

Com a crise do *Welfare State*, o setor privado representado como mercado gradualmente deixa de precisar do apoio de um Estado que se legitimasse pela via dos direitos, o que faz a cidadania regulada mudar de feição, reeditando seus dispositivos. A NPM torna-se um modelo de governança dominante e inaugura o neoliberalismo. Sob um enfoque neoinstitucionalista, este fenômeno de adaptação de governança favoreceu o fechamento institucional do Sistema S. A conjuntura crítica (*critical juncture*) que lhe deu origem

estabilizou-se por meio do discurso corporativista e fortaleceu o ativismo institucional empresarial que, com seus discursos e práticas, funciona como mecanismo de reforço, adaptando apenas os dispositivos de regulação da cidadania de acordo com o regime político e o ambiente institucional.

O advento do neoliberalismo apresenta-se assim como situação crítica que mudou o *ambiente institucional* no que diz respeito à relação do Estado com o setor privado, seja diretamente por meio de privatizações de serviços e desregulamentações do mercado, seja por meio do terceiro setor. Contudo, não afetou os *arranjos institucionais* de organizações cuja ação pública já se encontrava privatizada, como foi o caso do Sistema S. No nível dos arranjos institucionais, a mudança do ambiente institucional serviu como mecanismo de reforço e de dependência de trajetória para essas organizações, ressignificando o corporativismo a partir do éthos neoliberal de um discurso empreendedor em face da precarização das relações de trabalho. Uma nova sociabilidade passou a modelar um novo ativismo institucional empresarial, conferindo resiliência institucional ao sistema.

O fato desta mudança no ambiente institucional não se ter refletido nos arranjos institucionais de organizações como o Sistema S relaciona-se diretamente com o fato de as mediações exercidas dentro da instituição por seus ativistas institucionais coadunarem-se com as mediações produzidas pelo neoliberalismo, no sentido de instrumentalizar as interações sociais em favor de suas subjetividades e interesses e reduzir o espaço de luta nos espaços institucionais.

O surgimento de um terceiro setor que se identifica inicialmente com a NPM, buscando profissionalizar a gestão pública a partir dos indicadores do mercado, apresenta-se como indicativo deste alinhamento entre as mediações de seus ativistas institucionais e as mediações do ambiente neoliberal, na medida em que fez os movimentos de base popular da sociedade civil se descolarem desse terceiro setor emergente.

Distanciando-se das coalizões do *campo movimentalista*, o terceiro setor brasileiro organizou-se de forma radicalmente vinculada a um princípio de solidariedade social pela via do voluntariado e do investimento privado com fins públicos, associado à gestão profissional desse investimento. Ao difundir um discurso de *participação solidária* baseada em uma visão tripartida da realidade, com segregação de atores de Estado, sociedade civil e mercado, esse movimento amplificou o corporativismo típico das organizações do Sistema S, agora legitimado por um protagonismo empresarial renovado no discurso neoliberal do empreendedorismo, que transforma a formação e a qualificação profissional em ativo de capital

humano restrito ao alcance individual de cada trabalhador, cada vez menos organizado sindical ou politicamente.

Em um nível macropolítico, esse distanciamento mostra como no Brasil a articulação entre fascismo e neoliberalismo contribuiu para limitar o campo do terceiro setor ao impingir fórmulas gerenciais para organizações sem fins lucrativos da sociedade civil. Em última instância, esta articulação foi e tem sido, desde a redemocratização do país, uma força conservadora que impede o avanço nas promessas da Constituição de 1988. Na perspectiva da redemocratização, o início da adoção de políticas públicas para os “*outsiders*” abriu uma janela de oportunidade com a inclusão de parcelas excluídas da população em políticas públicas universais, especialmente previdenciária. No entanto, mudanças estruturais na cidadania popular não ganham tração porque o “ambiente institucional” se reconfigurou para operar na chave do empreendedorismo, que reedita dispositivos de cidadania regulada a partir da exacerbação de competitividade entre trabalhadores precarizados, que impede sua organização político-associativa.

No presente estudo, vimos que a matriz corporativista do ativismo institucional do Sistema S é um pano de fundo normativo que fornece a estrutura institucional fundamental sobre a qual se assentam as estruturas de estratificação ocupacional e cidadania regulada que refletem a visão de mundo da classe dominante, caracterizando-o como um corporativismo fascista ou, mais recentemente, neoliberal. É esta relação de autorreforço entre agência e estrutura que determina a resistência e a resiliência institucional, de modo a preservar a hegemonia do corporativismo do empresariado.

Portanto, o corporativismo neoliberal pode ser compreendido no presente trabalho como uma construção analítica desenvolvida a partir do diálogo entre a literatura sobre corporativismo, neoliberalismo e ativismo institucional. Com base nessa construção, procurou-se explicar por que, apesar da redemocratização, da Constituição de 1988 e da difusão de discursos contemporâneos de participação, diversidade e inclusão, ainda assim a estrutura de poder do Sistema S permanece fortemente concentrada nas organizações patronais. E o corporativismo neoliberal desponta como uma categoria capaz de explicar simultaneamente a *mudança* em determinados aspectos e a *permanência* em outros.

Se o foco analítico se restringisse às categorias já consolidadas de cidadania regulada e do corporativismo estatal fundante do sistema, nos moldes tão bem descritos por Wanderley Guilherme dos Santos ou José Murilo de Carvalho, mas sem aprofundar nas novas mediações produzidas a partir do neoliberalismo, seria possível explicar a origem histórica do arranjo

institucional, mas não a sua permanência em um contexto de democracia neoliberal. Os mesmos achados trazidos ao longo do trabalho poderiam ser interpretados apenas como influência da Nova Gestão Pública e da Nova Governança Pública. Compreender esse refinamento da categoria corporativismo é vital para que ela continue válida no momento histórico atual.

Por outro lado, se abandonássemos a categoria do corporativismo para manejar apenas as categorias do neoliberalismo ou da NPG e da NPM, seria possível explicar as transformações discursivas e gerenciais observadas nas organizações, mas perderíamos a capacidade de explicar a persistência dos mecanismos históricos de desenho institucional e concentração de poder. Se a questão fosse apenas de uma adaptação organizacional ao ambiente institucional contemporâneo, o esperado seria encontrar mudanças também nos mecanismos de representação e participação, e não apenas no discurso, seguindo a tendência das outras OSCs surgidas na redemocratização.

A proposta da ideia de corporativismo neoliberal concilia a permanência da estrutura corporativista com a mudança nas suas formas de legitimação, que deixa de ocorrer pela linguagem da cidadania regulada pela barganha de direitos e passa a ocorrer pela linguagem da eficiência, da empregabilidade, do empreendedorismo, da competitividade, da gestão técnica. Perde-se o foco na regulamentação profissional, e ganha-se na desregulamentação e precarização, como critério de competitividade.

Colocando luz sobre esses processos de legitimação, é possível formular alternativas para que o corporativismo dos SSA de base sindical opere sob uma chave mais emancipatória para o trabalhador, desde que se assuma o pressuposto de que a instituição é resultado de contradições e disputas de classes, abrindo-se a perspectiva para a circulação de discursos diversos do ativismo empresarial. Para diversificar o ativismo institucional no interior dessas organizações e romper a tradição hegemônica que instrumentaliza suas estruturas, é necessário fortalecer sua governança por meio de arranjos participativos e instrumentos de governança pública, que reforcem sua visão institucional como terceiro setor e a percepção de sua importância como agentes da ação pública estatal, distanciando-se da matriz discursiva da participação solidária que o mantém arraigado ao mercado, suas práticas e suas métricas de eficácia, eficiência e efetividade. A ampliação da participação social assume relevância na medida em que é um fator que contribui para ampliar o escopo das organizações do sistema em legitimar-se perante outros grupos sociais além do próprio empresariado que já ocupa posições centrais na sua burocracia, potencializando sua transparência, responsividade e responsabilidade perante toda a sociedade.

Afinal, podemos concluir que o Sistema S é instituição de governança tipicamente pública, porque apresenta normativamente as categorias próprias de tal governança, tal como explicitado na seção 1.1 deste trabalho. A paraestatalidade que marca a relação de coordenação entre o Estado e o setor privado é uma característica que reforça tal percepção, trazendo para seus arranjos institucionais a ideia de governança multinível da esfera pública. A dificuldade na percepção da governança do sistema como sendo pública é, na verdade, reflexo da própria privatização da governança do mal chamado terceiro setor, que não apenas não se identifica com o setor público, como também rejeita sua capacidade para resolução dos problemas públicos e bloqueia a participação pública em seus processos institucionais.

Reconhecer que a governança pública também está fora do Estado é um primeiro passo necessário para o fortalecimento da democracia. Implica reconhecer que a capacidade estatal pode ser mobilizada fora do Estado e que a capacidade de mobilização é uma das manifestações de capacidade estatal, a qual é função direta de instituições participativas que estabeleçam interfaces socioestatais. Mas recuperar a centralidade do Estado e sua importância como mediador de todas as dimensões sociais, e não apenas como fragmento de uma sociedade tripartite com hegemonia do mercado, é vital para que a governança pública funcione em prol da democracia.

O sucesso das instituições baseadas em participação social pressupõe o reconhecimento de que a capacidade não pode ser vista apenas como atributo estatal, mas como recurso que pode ser mobilizado conforme as necessidades (Souza, 2017). Entender quando e em que medida as interações com a sociedade civil são necessárias e desejáveis na formulação, aplicação e avaliação das políticas públicas requer não apenas arranjos institucionais preparados para esta participação, mas também engajamento dos atores envolvidos. Para atingir este engajamento, devem ser estimuladas ferramentas e metodologias de formação e fortalecimento do ativismo de gestores e de uma cultura participativa militante na sociedade, sem presumir que esta organização já está dada. Afinal, as interações socioestatais são dinâmicas e apresentam constantes desafios de comunicação e legitimidade. O neoweberianismo é uma base teórica de apoio nesta tarefa, porque representa a superação da visão neoliberal da NPM e recoloca o Estado na centralidade deste processo de institucionalização democrática, em um contexto histórico no qual a negação da hierarquia produziu desagregações institucionais que representaram perda das autonomias e capacidades estatais. Recuperar a centralidade do Estado nas governanças públicas não implica dizer que hierarquia se oponha a mercado e redes, provando, ao fim e ao cabo, ser mais eficiente na gestão de crises ou na própria administração

de bens públicos. Trata-se, antes, de retomar a hierarquia como uma das dimensões necessárias para operacionalizar as autonomias e capacidades estatais.

Em um olhar particular para a governança dos serviços sociais autônomos do Sistema S, a implementação de medidas de incremento da diversidade, da representatividade e da participação dos trabalhadores apresenta-se como trilha para superação das opressões interseccionadas por diversos marcadores sociais, pois se reflete nas organizações pela forma como seus usuários são vistos e chamados a participar. Marcadores sociais das desigualdades entram nas teorias de governança como categorias informadoras da participação social e do ativismo institucional emancipatório para construção de instituições democráticas, sejam elas públicas ou privadas. Nas governanças públicas, entretanto, essas categorias são um requisito essencial, sob pena de colocar em risco a própria ideia de democracia. Tendo em conta essa necessidade, faz-se necessário atuar em todas as frentes para que a trajetória dependente do Sistema S seja superada e o ativismo institucional empresarial perca hegemonia em favor de ativismos plurais.

Primeiro, é essencial que seus regulamentos reflitam arranjos institucionais com representações paritárias de trabalhadores e empregadores, permitindo uma ressignificação do corporativismo do sistema menos afetada por padrões de cidadania regulada. Para que este equilíbrio não seja deturpado, é importante que a representação do Estado não seja computada nesta paridade, para que os membros de conselhos nacionais e regionais sejam efetivamente representações de classe da sociedade civil nas organizações. A participação do Estado deve, sim, ter um peso importante, mas é ainda mais importante que essa participação seja coordenativa e viabilizadora da representação substantiva de toda a população. Logo de início, percebem-se as vulnerabilidades hoje presentes nas composições dos conselhos nacionais e regionais dos SSA de base sindical, que precisariam ser drasticamente alteradas para que mudanças institucionais possam encontrar ambiente institucional favorável, particularmente mediante limitações nas representações de federações patronais e ampliação das representações sindicais laborais.

Segundo, é necessário que estes arranjos institucionais reforcem práticas de fortalecimento dos laços do sistema com o Estado, ativando capacidades estatais em tais espaços de governança por meio de parcerias para implementação de políticas públicas de aprendizagem profissional que funcionem mais como missões institucionais e menos como mero suporte para o reinvestimento privado em seus próprios negócios e demandas de classe. Nesse sentido, uma representação paritária da sociedade civil não afetada pela representação

estatal também contribui para que a atuação estatal seja relativamente autônoma e mais afinada com sua função reguladora ou mesmo indutora de políticas públicas econômicas e sociais. A partir daí, outros dispositivos de governança democrática para o sistema seriam gradualmente implementados, como a paridade em todos os níveis, incluindo conselhos fiscais; ou a concentração da função deliberativa nos conselhos, reduzindo o poder deliberativo das diretorias executivas formadas essencialmente pela burocracia do sistema.

Com inovação institucional mirando em arranjos de participação social é possível abrir espaços para romper a estrutura estratificada do Sistema S e reorientar seus valores organizacionais. Embora alterações normativas ou estatutárias não produzam por si só esta relação de causalidade, a abertura dos espaços de governança por meio de critérios de diversidade que ampliem a participação da classe trabalhadora em processos decisórios cria ambientes propícios para a circulação de ideias contra-hegemônicas que facilitem a mudança institucional (Boullosa, 2019, p. 101).

Em última instância, um Sistema S reorientado por diretrizes de governança democrática constitui fator potencialmente indutor do desenvolvimento nacional, na medida em que pode proporcionar articulação entre as políticas de emprego e de formação e qualificação profissional dos trabalhadores. Arranjos institucionais que privilegiam o terceiro setor podem beneficiar-se do ativismo institucional para assegurar a confluência de interesses e esforços. E as organizações do Sistema S, em particular, por terem sido constituídas no formato de entidades paraestatais, encontram-se em um patamar de vantagem competitiva em relação a outras organizações do terceiro setor, já que arrecadam suas próprias receitas tributárias, de natureza compulsória. Além disso, como os contribuintes de tais receitas são as empresas do próprio setor que representam, o potencial de criação de sinergias em torno de objetivos comuns com o empresariado é maior para estas organizações, desde que não influenciadas por relações em conflitos de interesse.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca N.; SILVA, Marcelo K.; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, 2018, pp. 15-46.
- ABERS, Rebecca N. Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. In: ABERS, Rebecca N., ed. **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira** [online]. Brasília: Editora UnB, 2021, pp. 17-51. <https://doi.org/10.7476/9786558461593.0001>.
- ABERS, Rebecca N.; BÜLOW, Marisa von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, set./dez. 2011, p. 52-84. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/24518>. Acesso em: 29 ago. 2025.
- ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90. **Tese** (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. Sistemas sociais autônomos: conceito constitucional fundado no art. 6º da Constituição Federal de 1988. 2019. 447 p. **Tese** (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/23088>.
- ALMEIDA, Mariana. *et. al.* Aprendizagem profissional no Brasil: panorama e análise da trajetória laboral dos egressos. In: IPEA. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: IPEA, Ano 25, n. 66, abr. 2019, pp. 175-190.
- AMARAL, Ana Valeska. Terceiro setor e políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Ano 54, n. 2, p. 35-59, abr-jun. 2003. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1315>.
- ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 33, n. 96. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/339613/2018>.
- AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public sphere in Latin America**. Princeton University Press, Princeton, 2002.

- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Eurozine, 2003.
- AVRITZER, Leonardo; ZANANDREZ, Priscila. Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação. **Revista do Serviço Público**. Edição Especial: Participação Social – lições do passado para pensar o futuro. vol. 75, p. 35-58, ago/2024.
- BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103–114, jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>.
- BOUCKAERT, Geert. O Estado Neoweberiano: do modelo tipo-ideal à realidade? **Revista do Serviço Público**, vol. 75, n. 1, p. 13-61, jan-mar/2024. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/493>. Acesso: 31 jan 2025
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, série especial, pp. 89-105, 2019.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**. Ano 52, n. 1, p. 5-24, jan-mar. 2001. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1827>.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva nacional**. São Paulo: Ed. 34/ Brasília: ENAP, 1998.
- BUCHANAN, Ian. **Deleuze and Guattari's Anti-Oedipus: A Reader's Guide**. London/New York: Continuum, 2008.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, nº 61, 2006, pp. 25-52.
- CARDOSO JR, José Celso Pereira. *et al.* **Texto para Discussão 1237: Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1719>. Acesso em: 5 mar 2026.

- CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, Ano 26, n. 50, p. 7-25, set/2008.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- CASSIOLATO, Maria Martha M.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. In: IPEA. **Boletim de Análise Político Institucional**. Rio de Janeiro, n. 4, p. 55-61, out/2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/journalissue/e960be14-7bae-42d8-bcf6-1b57fdad5f89/full>. Acesso em: 5 mar 2026.
- CAYRES, Domitila Costa. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, 2017, n. 82, pp. 81-104.
- COLLINS, Patricia Hill. A diferença que o poder faz: interseccionalidade e democracia participativa. Tradução de: Carina Jéssica de Souza e Elisa Duarte Nascimento. **Revista Sociologias Plurais**, v. 8, n. 1, p. 11-44, jan. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/scplpr.v8i1>.
- CÔRTEZ, Soraya. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO; Catia. COÊLHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (orgs). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. pp. 13-32.
- COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. **Encontros com a civilização brasileira**. Ênio Silveira et al. Rio de Janeiro, vol. 9, 1979.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Prefácio de Fernando Limongi e tradução de Celso Mauro Paciornik. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix. **Mil Platôs: Capitalismo e esquizofrenia 2**. Vol. 3. Tradução de Aurélio Guerra Neto, Ana Lúcia de Oliveira, Lúcia Cláudia Leão e Sueli Rolnik. Editora 34, 1996.
- DI MAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983. Tradução: **RAE – Revista de Administração de Empresas**. v. 45, n.

2, p. 74-89, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>. Acesso em: 21 out. 2024.

DUNN, William; MILLER, David. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. In: **Public Organization Review**, Vol. 7, n. 4, 2007, pp. 345-358.

DUTRA, Delamar José Volpato. Habermas e o positivismo jurídico. **DoisPontos:**, Curitiba, São Carlos, vol. 17, n. 2, p. 97-117, dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/dp.v17i2.72279>.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. Ed. Martins Fontes : São Paulo, 2002.

FALCÃO MARTINS, Humberto. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, n. 3, p. 109–128, set. 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65551998000300007>.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 4ª ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERNANDES, Florestan. **Brasil em compasso de espera**. São Paulo. Editora Hucitec, 1980.

FERNANDES, Florestan. O significado da ditadura militar. In TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). **1964: visões críticas do golpe: democracia e reformas no populismo**. Campinas : UNICAMP, 1997.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira**. 1ª ed. digital. São Paulo: Global Editora, 2013.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: Alexandre A. Gomide; Roberto R. C. Pires (eds), **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, IPEA, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf.

FISCHER-LESCANO, Andreas. A teoria crítica dos sistemas da escola de Frankfurt. **Novos estudos CEBRAP**, n. 86, p. 163–177, mar. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000100009>.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica: Curso dado no Collège de France (1978-1979)**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

- FREEMAN, R. Edward. **Strategic Management: A stakeholder approach**. London: Pitman, 1984.
- FUENTES, Guillermo; GÜEMES, Maria Cecilia; ISAZA, Carolina. Modernizar y democratizar la administración pública: una mirada desde la realidad latinoamericana. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**. Vol. 7 n. 11, 2009, p. 57-86. Disponível em: <https://doi.org/10.60728/f5edh220>.
- FUKUYAMA, Francis. What is governance? In: **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**. Wiley Periodicals, Vol. 26, n. 3, July 2013, p. 347–368.
- FUNG, Archon. Associations and democracy: between theories, hopes and realities. **Annual Review of Sociology**, v. 29, p. 515-539, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100134>.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Editora Fundo de Cultura: Rio de Janeiro, 1961.
- FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**. Vol. 24, n. 4, p. 483-486, out-2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1639>. Acesso em: 7 set. 2023.
- GALA, Paulo. **Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2017.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. A redução sociológica. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 1996.
- GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. Martins Fontes: São Paulo, 2003.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: Alexandre A. Gomide; Roberto R. C. Pires (eds), **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, IPEA, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf.
- GRABOWSKY, Gabriel. **Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafio**. Tese (Doutorado) – UFRGS, Rio Grande do Sul, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. **The Structural Transformation of the Public Sphere**. An inquiry into a category of Bourgeois Society. Translated by Thomas Burger and Frederick Lawrence. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1991.

- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler; revisão, Daniel Camarinha da Silva. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 354 p.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**, n. 58, 2003. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 7 set. 2025.
- HAY, Colin. **Political Analysis**. Basingstoke: Palgrave, 2002.
- HOOD, Christopher. A Public Management for all seasons? **Public Administration**. vol. 69, n. 1, p. 3-19, mar. 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. Acesso em: 24 set. 2025.
- KHAN, Mozaffar; SERAFEIM, George; YOON, Aaron. Corporate Sustainability: First evidence on materiality. **The Accounting Review**, v. 91, n. 6, pp. 1697-1724, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.2308/accr-51383>. Acesso em: 8 nov. 2025.
- KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Nova York: Harpr Collins, 1984.
- LACRUZ, Adonai José. Considerações teóricas sobre governança corporativa no terceiro setor à luz da teoria da agência. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 3, p. 473-485, jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190007>.
- LARROUQUÉ, Damien. ¿Qué se entiende por “Estado neoweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. In: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. núm. 70, pp. 7-30, 2018. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponível em: <https://revista.clad.org/ryd/article/view/148>.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Tradução de George Sarmiento. Maceió: Edufal, 2012.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, vol. 9, n. 18, 18 Abr. 2013 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 22 out. 2024.
- LATOUR, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Tradução de Gilson César Cardoso de Sousa. Salvador: EDUFBA, 2012.
- LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

- LÉVI-STRAUSS, Claude. **Antropologia estrutural**. Tradução de Beatriz Perrone-Moisés. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova**, São Paulo, 2020.
- LYNCH, Christian E. C. Um Pensador da Democracia: A Ciência Política de Wanderley Guilherme dos Santos. **Dados**, v. 63, n. 1, p. e20200031, 2020.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: **Explaining institutional change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>.
- MARCONI, Nelson. Estrutura produtiva e desenvolvimento econômico. In: **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- MARSHALL, Alfred. **The Principles of Economics**. London: Macmillan. 8th edition, 1920. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Marshall/marP.html>. Acesso em: 7 set 2023.
- MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. [recurso eletrônico]. São Paulo : Boitempo, 2013.
- MAZZUCA, Sebastián. Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. **Revista de Ciencia Política**, vol. 32 n. 3, pp. 545-560, 2012.
- MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation**. Anthem Press, 2013.
- MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. **Beyond Market Failures: the market creating and shaping roles of state investment banks**. Working Paper n. 831. Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, jan. 2015.
- MELLO, Janine; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro. **Dinâmicas do terceiro setor no Brasil: trajetórias de criação e fechamento de Organizações da Sociedade Civil de 1901 a 2020**. Brasília: Ipea, jun. 2023. 39 p. (Texto para Discussão, n. 2891). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2891-port>.
- MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, nº 59, jan-2005, pp. 5-42. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/938>.

- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- MORICONI BEZERRA, Marcelo. **Retórica, política y administración política: por qué fallan las reformas administrativas**. México, Universidad Autónoma Metropolitana; CLACSO; Casa Abierta al Tiempo, 2011.
- MOSCA, Gaetano. **The ruling class**. Translated by Hannah D. Kahn. New York: McGraw-Hill, 1939.
- MUGNATTO, Sílvia. **CNC e CNI criticam proposta de reforma no Sistema S**. Agência Câmara: Brasília, 10 abr. 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/116129-CNC-E-CNI-CRITICAM-PROPOSTA-DE-REFORMA-NO-SISTEMA-S>. Acesso: 21 fev. 2026.
- NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, Vincent. **The Intellectual Crisis in American Public Administration**. 3ª ed. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2008.
- PARETO, Vilfredo. **The mind and society: a treatise on general sociology**. Translated by Arthur Livingston. New York: Harcourt, Brace, 1935.
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PELLANDA, Osiris Vargas; SOUZA, Juliana Bezerra de. A implementação do sistema de participação social no Ministério da Cultura: desafios e oportunidades. **Revista do Serviço Público**. Edição Especial: Participação Social – lições do passado para pensar o futuro. vol. 75, p. 150-168, ago/2024.
- PETERS, B. Guy. Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? **Foro Internacional**, v. 45, n. 4, pp. 585-598, out-dez 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177001>. Acesso em: 21 jun. 2025.
- PETERS, B. Guy. Le service public et la gouvernance: retrouver le centre. In: **Télescope**. Vol. 15 n. 1, 2009, pp. 13-25.
- PIERRE, Jon. **Debating governance: Authority, steering and democracy**. Oxford University Press, New York, 2000.
- PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, 2000, p. 251-267. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2586011>. Acesso em: 7 set. 2025.

- PINTO, Célia Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, n. 54, 2004, pp. 97-114.
- POCHMANN, Marcio. Brasil: segunda grande transformação no trabalho? **Estudos Avançados**. Universidade de São Paulo, v. 28, n. 81, pp. 23–38, maio 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/83892>. Acesso em: 7 set. 2024.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: a Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução de Milton Amado. São Paulo: Editora USP, vol. 1, 1974.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 1.
- RAWLS, John. **Uma Teoria de Justiça**. Tradução: Almiro Piseta e Lenita Esteves. Ed. Martins Fontes : São Paulo, 2000.
- RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 3ª ed. São Paulo : Publifolha, 2013.
- RHODES, Rod. A. W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.
- ROCHA, Enid. A constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flávio T.; MUSSE, Juliano S.; SANTOS, Rodolfo F. (coords.). **20 anos da constituição cidadã: avaliação de desafio da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008, pp. 131-148.
- RON, Amit. Modes of democratic governance. In: LEVI-FAUR, David (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. [edição digital]. Oxford University Press, 2012, pp. 472-484. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0033>.
- ROSENAU James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge University Press, 1992.
- SAFATLE, Vladimir. **O circuito dos afetos: Corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo**. [recurso digital] 2. ed. rev. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.
- SAKS, Mike. Las limitaciones de la sociología de las profesiones anglo-americana: una crítica de la actual ortodoxia neo-weberiana. In: MARTÍNEZ, Mariano Sánchez; CARRERAS, Juan Saez (Orgs.). **Sociología de las profesiones: pasado, presente y futuro**. Murcia: Diego Marin, 2003. pp. 51-66.

- SALAMON, Lester M. The rise of the nonprofit sector. **Foreign Affairs**, v. 73, n. 4, p. 109-122, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979, 138 p.
- SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. In: **The Annual Review of Political Science**. Vol. 11, 2008, pp. 303-326.
- SCHMITZ, Aldo Antonio. Max Weber e a corrente neoweberiana na sociologia das profissões. **Revista Em Tese**. Florianópolis, v. 11, n. 1, jan./jun., 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1806-5023.2014v11n1p10>.
- SCHUBERT, Torben; DAROLD, Denilton; WILL, Markus. Measuring the causal economic effects of scientific research - Evidence from the staggered foundation of the SENAI innovation institutes in Brazil. **Socio-Economic Planning Sciences**. Volume 101, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2025.102287>.
- SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. Tradução de Régis Castro Andrade. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**, n. 28/29, abr/1993. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100016>. Acesso em: 7 set. 2023.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação? In: **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 105-126, jan-jun/2017.
- TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. **O grande salto para o caos: a economia política do regime autoritário**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1986.
- VIEIRA, Laércio Mendes. Transparência fiscal e “orçamentos paralelos”: os casos dos conselhos de fiscalização profissional e dos serviços sociais autônomos. **X Prêmio SOF de Monografias. Escola de Administração Fazendária (Esaf)**. ENAP. 2018, 80 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5268>.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3ª ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004a.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004b.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BERNARDES, Cristiane. **Projeto destina verbas do Sistema S para cursos gratuitos**. Agência Câmara: Brasília, 22 jan. 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/112646-projeto-destina-verbas-do-sistema-s-para-cursos-gratuitos/>. Acesso em: 21 fev 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.775, de 2008**. Dispõe sobre a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=588128&filena me=PL%203775/2008. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939**. Regula a associação em sindicato. Brasília: Coleção de Leis da República do Brasil, 1939. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1402.htm. Acesso: 7 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942**. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários. Brasília: Coleção de Leis da República do Brasil, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4048.htm. Acesso: 7 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria nº 983, de 26 de novembro de 2008**. Institui o Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional, com o objetivo de promover o debate sobre a contratação de aprendizes. Brasília: Diário Oficial da União, 27 nov 2008b.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria nº 530, de 8 de março de 2022**. Aprova a proposta orçamentária do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT para o exercício de 2022. Brasília: Diário Oficial da União, 21 mar. 2022. Disponível em: <https://transparencia.sestsenat.org.br/arquivos/25c900c1-0340-4699-9051-8042d8ce79d4.pdf>. Acesso: 7 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 846, de 21 de dezembro de 2022**. Aprova o orçamento do Serviço Social do Comércio – SESC para o exercício de 2023. Brasília: Diário Oficial da União, 23 dez. 2022. Disponível em: <http://transparencia.dn.sesc.com.br/uploads>

</documento/1/1241/20230102185316-2023-portaria-de-aprovacao-do-orcamento-programa-do-ses.pdf>. Acesso: 7 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 849, de 27 de dezembro de 2022**. Aprova o orçamento do Serviço Social do Transporte – SEST para o exercício de 2023. Brasília: Diário Oficial da União, 29 dez. 2022. Disponível em: <https://transparencia.sestsenat.org.br/arquivos/e733447b-b2d1-42f2-a4ff-3d0752b6f1ea.pdf>. Acesso: 7 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 850, de 29 de dezembro de 2022**. Aprova o orçamento do Serviço Social da Indústria – SESI para o exercício de 2023. Brasília: Diário Oficial da União, 30 dez. 2022. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/fe/ff/feffdf09-3f53-4117-8574-2edd99680261/2023_portaria_no_850_de_29122022_-_aprova_orcamentaria_anual_sesi.pdf. Acesso: 7 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria SEPEC nº 11.198, de 29 de dezembro de 2022**. Aprova a proposta orçamentária anual de 2023 do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. Brasília: Diário Oficial da União, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://api-lai.sebrae.com.br/ArquivosPortalLai/Comum/Orçamento%20e%20Execução%20Orçamentária/Portaria%2011.198%20DOU%20aprovação%20do%20orçamento%202023.pdf>. Acesso: 7 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria nº 870, de 4 de junho de 2024**. Brasília: Diário Oficial da União, 05 jun. 2024. Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-870-de-4-de-junho-de-2024-563619155. Acesso em: 25 fev. 2026

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Repasse da arrecadação federal**. Brasília: MF, 2024. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/repasse-da-arrecadacao-federal>. Acesso em: 17 out. 2024.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Fórum da Aprendizagem debate os desafios e oportunidades na implementação da recomendação 208 da OIT**. Brasília: MTE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Agosto/forum-da-aprendizagem-debate-os-desafios-e-oportunidades-na-implementacao-da-recomendacao-208-da-oit>. Acesso em: 25 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL (OMPI). **Global Innovation Index 2025: Innovation at a crossroads**. Genebra: WIPO, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.34667/TIND.58864>.

- PIVA, Horacio Lafer; PASSOS, Pedro; WONGTSCHOWSKI, Pedro. **Desvios têm que ser combatidos para fortalecer o Sistema S**. Folha de São Paulo: São Paulo, 8 nov. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/fac-simile/2025/11/09/>. Acesso: 21 fev. 2026.
- SENAC, Departamento Nacional. **Nota técnica do orçamento-programa: administrações nacional e regionais** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Senac, Dep. Nacional, 2022. Disponível em: https://transparencia.senac.br/assets/files/2022/protocolo_19980.119498-2022-39.pdf. Acesso: 6 nov. 2024.
- SENAC, Departamento Nacional. Pesquisa de fatores externos & internos: Construção do planejamento estratégico 2024-2027. In: **Plano Senac Brasil Ciclo 2024-2027: referencial estratégico**. Rio de Janeiro: Senac, Departamento Nacional, 2023a, p. 7. Disponível em: <https://dn.senac.br/gestao-estrategica>. Acesso em: 6 nov. 2024.
- SENAC, Departamento Nacional. **Plano Senac Brasil Ciclo 2024-2027: referencial estratégico**. Rio de Janeiro: Senac, Departamento Nacional, 2023a. Disponível em: <https://dn.senac.br/gestao-estrategica>. Acesso em: 6 nov. 2024.
- SENAC, Departamento Nacional. **Plano Senac Brasil: plano de ação exercício 2024**. Rio de Janeiro: Senac, Departamento Nacional, 2023b. 52 p. Disponível em: www.dn.senac.br. Acesso em: 6 nov. 2024.
- SENAI, Conselho Nacional. **Resolução nº 29/2022**. Aprova o plano de ação e o orçamento do sistema SENAI para o exercício de 2023. São Paulo: Senai, Conselho Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/transparencia/orcamento-sistema/>. Acesso: 7 set. 2023.
- SENAR, Conselho Deliberativo. **Resolução nº 43/2022/CD**. Aprova a proposta orçamentária para o exercício de 2023. Brasília: Senar, Conselho Deliberativo, 2022. Disponível em: <https://app3.cna.org.br/transparencia/#SENAR-2023-1153>. Acesso: 7 set. 2023.
- SESC, Departamento Nacional. **Plano Estratégico do Sesc: 2022-2026**. Rio de Janeiro: Sesc, Departamento Nacional, 2021. 29 p. Disponível em: <https://transparencia-dn.sesc.com.br/uploads/documento/1/2138/20220519153432-plano-estrategico-do-dn-2022-2026.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.
- SESCOOP, Conselho Nacional. **Resolução nº 2027/2022**. Aprova a consolidação da proposta orçamentária global do SESCOOP para o ano de 2023. Brasília: SESCOOP, Conselho

Nacional, 2022. Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/transparencia-sescoop>. Acesso: 7 set. 2023.

SEST-SENAT, Gerência Executiva. **Planejamento estratégico 2024-2028**. Brasília: Sistema CNT/SEST/SENAT/ITL, 2024. 10 p. Disponível em: <https://publicador.sestsenat.org.br/arquivos/1eddec30-f604-48d5-87ca-18bb0c96a6e9.pdf>.

SETO, Guilherme. **Sindicalistas dizem a Alckmin que não querem imposto sindical e sugerem alternativa**. Folha de São Paulo: São Paulo, 30 nov 2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2022/11/sindicalistas-dizem-a-alckmin-que-nao-querem-imposto-sindical-e-sugerem-alternativa.shtml>. Acesso: 7 set. 2023.

SETO, Guilherme. **Sindicalistas pedem a Lula mais participação na gestão do Sistema S**. Folha de São Paulo: São Paulo, 01 dez 2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2022/12/sindicalistas-pedem-a-lula-mais-participacao-na-gestao-do-sistema-s.shtml>. Acesso: 7 set. 2023.

SOFIA, Julianna. **Trabalhador terá poder reduzido no Sistema S**. Folha de São Paulo: São Paulo, 15 mar. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1503200617.htm>. Acesso: 07 set. 2023.

APÊNDICE A – Termo de consentimento

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos você a participar voluntariamente da pesquisa intitulada “Serviços Sociais Autônomos – bases para uma governança democrática” realizada pelo pesquisador Osiris Vargas Pellanda no âmbito do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública, sob orientação do Professor Doutor Clóvis Henrique Leite de Souza.

O documento que você está recebendo é uma cópia assinada pelo pesquisador responsável do termo de compromisso distribuído a todos os entrevistados na pesquisa. Após tomar ciência as informações a seguir, se você aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento. Esclareço que não há obrigatoriedade ou qualquer tipo de penalização em caso de recusa na participação. Informações adicionais sobre a pesquisa poderão ser esclarecidas pelo pesquisador responsável ou seu orientador pelos e-mails osiris.vargas@gmail.com ou clovishenrique.souza@gmail.com.

1. Informações Importantes sobre a Pesquisa:

1.1 A pesquisa “Serviços Sociais Autônomos – bases para uma governança democrática” tem por objetivo conhecer percepções de pessoas que atuem na burocracia interna de organizações do Sistema S sobre o funcionamento das unidades administrativas em que atuam.

1.2 Trata-se de um estudo que conta com entrevistas como principal estratégia de coleta de dados para a pesquisa empírica. Não serão captadas imagens e, no caso de seu consentimento, o conteúdo será gravado apenas em áudio e não haverá uso da voz nos resultados publicados da pesquisa.

1.3 O objetivo da pesquisa é obter evidências acerca das formas de participação nos processos internos das entidades, qualidade e variedades de cursos oferecidos, as demandas das categorias profissionais, o perfil do público atingido, os valores da instituição, as relações hierárquicas e as relações colaborativas construídas dentro das organizações e aspectos relacionados à evolução da governança do Sistema S.

1.4 A participação na pesquisa não enseja maiores riscos de ordem pessoal ou institucional, exceto em caso de eventual exposição de informações sensíveis quanto ao funcionamento de unidades administrativas. Para minimizar tal risco, o pesquisador responsável compromete-se a não identificar os participantes, tampouco caracterizar situações ao ponto da identificação da

unidade administrativa em questão. Portanto, garanta-se o anonimato e a segurança de privacidade.

1.5 Diante de eventuais prejuízos pessoais ou institucionais, você pode contar com assistência imediata por meio do contato com o coordenador de pesquisa pelo e-mail ou telefone indicados acima, solicitando eventual desistência ou supressão de dados da entrevista.

1.6 É garantida sua liberdade de se recusar a responder questões que lhe causem desconforto emocional ou constrangimento institucional, sendo facultado se recusar a participar ou retirar o seu consentimento, em meio à entrevista, sem penalização ou prejuízo algum.

1.7 Diante de danos imediatos ou futuros decorrentes de sua participação na pesquisa, é seu direito pleitear indenização garantida em lei.

1.8 Não haverá armazenamento de informações da entrevista em bancos de dados públicos, salvo eventuais transcrições no próprio estudo resultante da pesquisa, desde que não contenham informações pessoais ou que possam identificar o entrevistado ou sua unidade administrativa.

2 Consentimento da Participação da Pessoa como Sujeito da Pesquisa:

Eu, _____, CPF _____, abaixo assinado(a), concordo em participar do estudo “Serviços Sociais Autônomos – bases para uma governança democrática”, realizada no âmbito do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública. Declaro que minha participação é voluntária e que fui informado(a) e esclarecido(a) sobre a pesquisa e seus procedimentos, assim como os possíveis benefícios e riscos decorrentes de minha participação no estudo. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade ou prejuízo. Declaro, portanto, que concordo com a minha participação no projeto de pesquisa acima descrito e autorizo a gravação de minha entrevista exclusivamente em áudio.

Brasília, ____ / ____ / 2024

Assinatura do pesquisador

Assinatura do entrevistado

APÊNDICE B – Roteiro para entrevistas

ROTEIROS PARA AS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Roteiro para integrantes da burocracia do SENAC/SENAT

1. Para iniciar, gostaria de conhecer um pouco sobre você. Qual é sua formação? Qual é sua área de atuação profissional antes do SENAC/SENAT?
2. Qual é a função que você exerce no SENAC/SENAT? Como se deu o seu ingresso na organização?
3. Como é a participação da representação de classe no conselho e nas diretorias? Estas representações repercutem nas decisões do colegiado? Há critérios de diversidade nas nomeações para os conselhos?
4. O Conselho Regional é receptivo às demandas das diversas diretorias e gerências regionais do Departamento Regional/Departamento Executivo? O Conselho Nacional é receptivo às demandas do Departamento Nacional (SENAC)/Departamento Executivo (SENAT)?
5. Há autonomia para implementação de ações no nível regional?
6. Há demandas da sociedade civil aos órgãos de direção (regionais ou nacionais) do SENAC/SENAT? Como é o tratamento sobre essas demandas? Existe abertura às demandas dos sindicatos? Pode citar exemplos?
7. Você diria que a governança do SENAC/SENAT é similar a uma governança empresarial?
8. Quais são os programas educacionais estratégicos hoje em execução na Administração Regional? Há planos de implementação de ações novas?
9. Como é definido o portfólio de cursos de qualificação a serem ofertados pelo SENAC/SENAT? Há integração entre os cursos do SENAC/SENAT e os programas de governo? Há pesquisas de mercado com base nas quais é elaborado o portfólio de cursos? O que se costuma levar em conta?
10. Os cursos gratuitos oferecidos são em sua maior parte de que tipo? São de curta duração? São de maior nível de especialidade? Os cursos para atender aos programas de aprendizes representam quanto destes cursos gratuitos?
11. Existe oferta de cursos de capacitação e aperfeiçoamento que permitam a redução da jornada de trabalho junto ao empregador?
12. Você acha que a aprendizagem oferecida pelo SENAC/SENAT tem impacto no nível dos salários e/ou da renda no setor de serviços/transporte? O que o SENAC/SENAT ainda pode fazer para elevar o nível dos salários no setor?
13. Você acha que o portfólio de cursos do SENAC/SENAT estimula um mercado de aprendizagem voltado para o público desempregado ou subempregado? (com cursos modulares, especializações em nichos muito específicos, cursos de empreendedorismo ou com carga horária de empreendedorismo etc., com estímulo à competitividade entre trabalhadores?)

14. Há interação entre o SENAC/SENAT e outros serviços nacionais de aprendizagem? Há integração das cadeias produtivas nos diferentes setores das organizações do Sistema S?
15. O que caracteriza a eficácia da organização em sua opinião?
16. O que mudou na sua unidade ao longo dos anos em termos de estrutura, processos e renovação de quadros? Como são os processos de indicação e nomeação?
17. Você se enxerga como integrante de algum grupo social específico dentro do (SESI/SENAI/SESC/SENAC)? O que baliza sua atuação na organização?
18. Eu poderia ou deveria ter feito alguma pergunta que ainda não fiz? Quer complementar alguma resposta?

Roteiro para representantes de entidades de classe dos trabalhadores (CNTC/CNTTT)

1. Para iniciar, gostaria de conhecer um pouco sobre você. Qual é sua formação? Qual é sua trajetória profissional?
2. Qual é a função que você exerce na Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio/Transporte Terrestre (CNTC/CNTTT)? Como se deu o seu ingresso na organização?
3. Como é a relação da CNTTT/CNTC com o Conselho Nacional e com o Conselho Regional do SENAC/SENAT?
4. Como são feitas as indicações dos representantes dos trabalhadores nos conselhos do SENAC/SENAT?
5. Como é a receptividade dos órgãos de direção (regionais ou nacionais) do SENAC/SENAT às demandas dos sindicatos e da confederação? Pode citar exemplos?
6. Você sabe se os trabalhadores ou seus representantes sindicais são chamados a participar do planejamento estratégico ou dos processos preparatórios do planejamento estratégico da organização?
7. Em sua visão, a aprendizagem dos jovens aprendizes representa garantia de emprego no posto de trabalho ocupado?
8. Existe oferta de cursos de capacitação e aperfeiçoamento no SENAC/SENAT que permitam a redução da jornada de trabalho junto ao empregador?
9. Você acha que a aprendizagem oferecida pelo SENAC/SENAT tem impacto no nível dos salários e/ou da renda no setor de serviços/transporte? O que o SENAC/SENAT ainda pode fazer para elevar o nível dos salários no setor?
10. Você acha que o portfólio de cursos do SENAC /SENAT estimula um mercado de aprendizagem voltado para o público desempregado ou subempregado? (com cursos modulares, especializações em nichos muito específicos, cursos de empreendedorismo ou com carga horária de empreendedorismo etc.)
11. O que caracteriza a eficácia da organização em sua opinião?
12. Eu poderia ou deveria ter feito alguma pergunta que ainda não fiz? Quer complementar alguma resposta?