

Silva, Sandro Pereira

**Working Paper**

Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil:  
Uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao  
Trabalhador (FAT)

Texto para Discussão, No. 2437

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Silva, Sandro Pereira (2018) : Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: Uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Texto para Discussão, No. 2437, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211387>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

**2437**

**FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NO  
BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA  
TRAJETÓRIA OPERACIONAL DO FUNDO  
DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)**

**Sandro Pereira Silva**





## **FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TRAJETÓRIA OPERACIONAL DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)**

Sandro Pereira Silva<sup>1</sup>

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.  
*E-mail:* <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

## Governo Federal

**Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão**  
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**  
Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**  
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das  
Instituições e da Democracia**  
Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**  
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas  
e Ambientais**  
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação  
e Infraestrutura**  
Fabiano Mezadre Pompermayer

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**  
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e  
Políticas Internacionais**  
Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**  
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>  
URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica  
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: E22; E62; E65; H53; I38; J38; J68.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL .....	8
3 O FAT E SEUS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO .....	22
4 DINÂMICA FINANCEIRA DO FAT E IMPLICAÇÕES INSTITUCIONAIS .....	27
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS .....	60
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR .....	64



## SINOPSE

Este estudo analisou os fatores políticos e econômicos mais relevantes que condicionaram a trajetória de institucionalização e financiamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro, tendo como foco analítico os mecanismos operacionais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Com base em uma ampla análise de normatizações e informações contábeis dos exercícios anuais do FAT desde sua implementação, ficou constatado que, à medida que foram aumentando os gastos correntes frente às receitas, sobretudo em função dos programas constitucionais obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), tal arranjo de financiamento começou a mostrar sinais de fragilidade, uma vez que se diminuiu o espaço para custear despesas correntes discricionárias que compõem as demais dimensões operativas do sistema. No entanto, o principal vetor de esgotamento das capacidades financeiras do FAT – o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) – é oriundo de decisões de política econômica no âmbito do governo federal, que transcenderam até mesmo a esfera de decisões criada para essa finalidade. As decisões de maior impacto sobre o sistema vieram de maneira unilateral e sem nenhuma compensação da cúpula de política econômica dos diferentes governos desde meados dos anos 1990, afetando principalmente seu fluxo de receitas, com destaque para as desvinculações de receitas e as desonerações tributárias.

**Palavras-chave:** sistema público de emprego; Fundo de Amparo ao Trabalhador; políticas sociais; mudança institucional; mercado de trabalho.

## ABSTRACT

This study analyzes the most relevant political and economic factors that conditioned the institutionalization trajectory of the Brazilian Public Employment, Labor and Income System (SPETR). For this, the analytical focus was the financing mechanisms of the Fund of Support to the Worker. Based on a broad analysis of legal instruments and accounting for FAT's annual exercises since its implementation, it has been noted that, as current expenditures have increased in relation to revenues, especially in view of the mandatory constitutional programs (unemployment insurance and salary bonuses), such financing arrangement began to show signs of fragility, since the space to cover discretionary current expenses that make up the other operational dimensions of SPETR has been reduced. However, the main vector of depletion of FAT's financial capacity comes from economic policy decisions within the federal government that have transcended even



the decision-making sphere created for this purpose, the Codefat. Decisions with the greatest impact on the system came unilaterally and without any compensation from the economic policy summit of the different governments since the mid-1990s, mainly affecting their revenue stream, particularly revenue earmarking and tax relief.

**Keywords:** public employment system; Fund of Support to the Worker; social policy; institutional change; job market.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil dispõe de um arranjo institucional complexo que envolve a temática do trabalho. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) definiu a criação de novos direitos, bem como uma série de políticas públicas para garanti-los à classe trabalhadora, porém, o estabelecimento e a gestão dessas normas e políticas nem sempre ocorrem de maneira harmoniosa, dado o próprio conflito de interesses que define a relação dos principais grupos envolvidos: empresários, trabalhadores e governo. No campo das políticas de mercado de trabalho, em virtude da heterogeneidade estrutural da economia e das dimensões quase continentais que o país possui, são exigidas somas bastante elevadas de recursos para sua efetivação em todo o território nacional, bem como uma gestão eficiente que garanta a sustentabilidade financeira desses mecanismos.

Para suprir a necessidade de financiamento desse campo específico de políticas públicas, foi constituído em 1990 o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com fontes próprias de ingressos para a execução de programas de apoio e garantia de direitos aos trabalhadores, incluídos no chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Desde sua fundação, dada a relevância em termos políticos e econômicos que ele adquiriu, o FAT se consolidou como o principal instrumento de estruturação das políticas de trabalho no país, por isso, não há como pensar em qualquer estratégia de expansão em termos de cobertura ou melhorias operacionais nesses programas sem avaliar seu papel em todo o processo. No entanto, a gestão de um fundo contábil de tal vulto – um dos maiores da América Latina – não está isenta de uma série de interesses que dificultam ainda mais sua coordenação e, por conseguinte, sua sustentabilidade.

Nessa perspectiva, este texto tem como objetivo analisar a trajetória de institucionalização e financiamento do SPETR brasileiro, buscando ressaltar os fatores políticos e econômicos mais relevantes que condicionaram seu funcionamento ao longo do tempo. Para isso, o foco analítico recaiu sobre o arranjo operacional arquitetado em torno do FAT, dada sua importância para garantir a execução dos programas a ele conectados.

O texto está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. Na seção 2, são relatados os principais fatos históricos que forneceram as bases para a institucionalização do SPETR a partir da CF/1988, além de apresentar

algumas especificidades do mercado de trabalho brasileiro nos últimos anos que são importantes para entender a dinâmica operacional e contábil do FAT. Na seção 3 há uma caracterização geral do arranjo de financiamento do SPETR, com base na Lei nº 7.998/1990, que o regulamentou e dispôs sobre a criação do fundo. Na seção 4, a discussão está centrada na dinâmica financeira do fundo propriamente dita, com seus fluxos de entrada, de obrigações e evolução patrimonial, além das decisões políticas mais relevantes que afetaram diretamente essa dinâmica. Para isso, a seção é subdividida em duas partes: a primeira abrange o período inicial de funcionamento com o sistema já todo montado institucionalmente, que vai de 1995 a 2004; e a segunda aborda as mudanças mais recentes, entre 2005 e 2017, problematizando os principais fatores que geraram os atuais desequilíbrios em sua disponibilidade financeira. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas acerca dos elementos debatidos.

## **2 MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

A trajetória de construção do mercado de trabalho no Brasil foi fortemente influenciada pelas transformações político-institucionais que acompanharam o desenvolvimento e a diversificação de sua estrutura econômico-produtiva. Sobre esse processo, podem-se identificar pelo menos três grandes períodos históricos. O primeiro deles caracterizou-se pela formação do trabalho livre no país, entre a abolição da escravidão, em 1888, até aproximadamente 1930, período no qual a economia brasileira foi marcada pelo modelo de exportação de matérias-primas e a força de trabalho situava-se, predominantemente, no meio rural, além do grande fluxo migratório de trabalhadores europeus para o país. O segundo período, entre as décadas de 1930 e 1980, compreendeu a estruturação do mercado de trabalho nacional pela definição de um quadro de regulação e direitos trabalhistas, pelo avanço do assalariamento e com a formação de um excedente de força de trabalho à margem dos benefícios do crescimento vivido neste período. O terceiro insere-se na história mais recente, de meados de 1980 em diante, que pode ser subdividido em outros três momentos: *i)* a crise econômica nos anos 1980, que afetou o processo de desenvolvimento acelerado que o país vinha apresentando até então, resultando em uma significativa desestruturação do mercado de trabalho e no direcionamento para o início de uma flexibilização das relações trabalhistas no país ao longo de toda a década de 1990; *ii)* uma reversão positiva dos indicadores, iniciando-se após a mudança na política cambial em 1999 e mantendo uma melhora constante, especialmente entre 2004 e 2014; e *iii)* uma nova crise que

se abate sobre a economia brasileira em 2015 e provoca uma deterioração bastante acelerada dos indicadores principais de emprego (Pochmann, 2008a; Barbosa, 2008; Cardoso Júnior, 2013; Silva, 2017b; Oliveira e Silva, 2018). Portanto, o desempenho do mercado de trabalho no Brasil ao longo de sua história republicana tem apresentado grande instabilidade em termos de formalização e desemprego, mantendo um quadro bastante heterogêneo no que tange à forma de inserção.<sup>1</sup>

No tocante às políticas públicas no campo da proteção e geração de trabalho e renda, pode-se dizer que as primeiras experiências surgiram a partir do segundo momento da formação do mercado de trabalho mencionado – no caso, de 1930 em diante. O marco normativo principal desse processo foi a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), outorgada em 1943, no governo Getúlio Vargas. Ao longo dos anos seguintes, surgiram várias novas normativas institucionais que aos poucos foram proporcionando a inserção de um conjunto maior de trabalhadores, ligados a diferentes setores econômicos, a um sistema estatal de proteção social, ainda que frágil e incompleto (Carvalho, 2002; Cardoso, 2010; Kerstenetsky, 2012; Gomes, 2014).

Diversos fatores foram relevantes para essa construção histórica de políticas protetivas e promotivas no âmbito do trabalho. Uma delas refere-se ao próprio processo de avanço internacional das instituições de bem-estar social na grande maioria dos países industrializados durante o século XX, que consolidou o paradigma do *welfare state* (Esping-Andersen, 1990; Vianna, 1998; Kerstenetsky, 2012). No entanto, a relação de transferência institucional não ocorreu de forma “automática” e “natural”, e sim com base em grandes disputas em torno de interesses econômicos, projetos políticos e concepções de desenvolvimento distintos, defendidos por uma extensa rede de atores sociais em disputa pelo controle da agenda governamental.

Nesse contexto, um ator externo importante para a emulação no plano político interno de padrões internacionais de políticas e de regulação trabalhista foi a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Desde sua criação, em 1919, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial, a organização vem pautando em sua agenda

---

1. Para acompanhamento da dinâmica recente do mercado de trabalho no Brasil, ver *Boletim Mercado de Trabalho: acompanhamento e análise*, vários anos. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=362](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=362)>.

a criação de quadros propositivos a serem disseminados em seus países-membros para a construção de políticas nacionais voltadas a um processo de desenvolvimento econômico que respeite em suas bases os direitos sociais do conjunto dos trabalhadores. Ao longo de sua existência, foram aprovadas diversas resoluções que contribuíram para o comprometimento entre os países signatários em incorporar suas diretrizes normativas em cada um dos contextos jurídicos nacionais.

A própria concepção de sistema público de emprego surgiu no decorrer das conferências anuais da OIT. Ela engloba um conjunto de ações a serem adotadas pelos governos nacionais no intuito de reverter situações indesejadas de desemprego e exclusão social pela não inserção no mundo do trabalho. Logo na Convenção nº 2 (Convenção sobre o Desemprego), aprovada em sua primeira reunião (28 de novembro de 1919), foi colocada para os países signatários a proposta de instituição de serviços públicos baseada em dois tipos de programas: intermediação de força de trabalho (agências públicas de colocação) e seguro-desemprego.<sup>2</sup> Em 1934, já sob a influência da grave crise econômica do capitalismo mundial e o aumento global do desemprego involuntário no final dos anos 1920 e início dos anos 1930, a Convenção nº 44 abordou novamente a temática dos serviços de emprego, sobretudo de programas compulsórios de seguro-desemprego. Pela primeira vez, foi expressa também a necessidade de integração entre a concessão de benefício com a oferta de cursos de qualificação profissional, como forma de assistência aos desempregados para além da garantia provisória de renda.

Outras duas convenções foram de grande relevância na construção e disseminação normativa do paradigma do sistema público de emprego, publicadas no contexto pós-Segunda Guerra Mundial. A primeira delas refere-se à Convenção nº 88/1948, que avançou na organização de diretrizes para serviços de emprego, de caráter público e gratuito, em um mundo em reconstrução. Ela propunha a constituição de uma rede de instituições que promovesse uma intermediação mais eficiente entre demandantes e ofertantes de força de trabalho, com vistas à promoção do pleno emprego nos países. Também era prevista a instalação de comissões tripartites que garantissem a participação de empregadores e trabalhadores nos canais de decisão das políticas

---

2. O primeiro país a desenvolver um programa nacional dessa natureza – seguro compulsório contra o desemprego – foi a Inglaterra, em 1911, seguida posteriormente por Finlândia (1917), Itália (1919), Áustria e Bélgica (1920), Alemanha (1927), Nova Zelândia (1930), Estados Unidos (1936), entre outros.

envolvidas. A segunda convenção citada é a nº 102, de 1952, que estabeleceu normas mínimas para a seguridade social, com critérios para o que chama de prestações de desemprego. Foram definidos parâmetros tanto para a quantidade de parcelas quanto para o cálculo de seus valores, a serem destinadas na forma de um pagamento periódico aos indivíduos aptos e dispostos ao trabalho, mas que se encontrassem impossibilitados de obtenção de um emprego adequado.<sup>3</sup>

As duas convenções foram ratificadas pelo Brasil, o que gerou um compromisso interno de adotar programas com essas características para a formação de uma rede de apoio e assistência aos trabalhadores. No entanto, pouca coisa havia sido criada no Brasil que convergisse com as diretrizes aprovadas pela OIT nos anos subsequentes. O debate sobre a adoção de programas obrigatórios de seguro-desemprego já havia surgido nos anos 1940, durante o próprio processo de elaboração e promulgação da CLT, em 1943. A Constituição Federal de 1946, logo após a queda do presidente Vargas, previu pela primeira vez uma ação nesse sentido. Em seu art. 157 (Título V – Da Ordem Econômica e Social), ficou estabelecida a assistência aos desempregados no âmbito das políticas de previdência social. No entanto, não havia uma definição mais abrangente sobre a natureza e a forma de garantia dessa assistência, de modo que nenhuma ação concreta que a viabilizasse foi tomada.

Somente na década de 1960 surgiram algumas políticas no âmbito do governo federal voltadas a intervir diretamente sobre a dinâmica do mercado de trabalho no Brasil. Em 1963, ainda sob o governo de João Goulart, foi lançado o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra para a Indústria (PIPMOI), por intermédio da Lei nº 4.272/1963. Ele foi proposto como um programa de existência transitória, a ser executado em vinte meses, porém, após algumas mudanças em seu conteúdo normativo e sua adoção por parte dos presidentes militares, sua vigência durou quase vinte anos (Barradas, 1986; Montalvão, 2015).

O PIPMOI tinha como objetivo fazer a preparação profissional de um contingente bastante expressivo de trabalhadores para atender, em um curto espaço de tempo, as necessidades crescentes da indústria nacional. O foco voltava-se para as novas importações

---

3. A Convenção nº 102 também trata de temas mais amplos referentes à seguridade social, como serviços médicos, aposentadoria e auxílio-doença.

tecnológicas necessárias à produção, com destaque para os setores de mecânica, transportes, eletrotécnica, química e construção civil. Inicialmente, o programa foi inserido na estrutura do Ministério da Educação, na então Diretoria de Ensino Industrial, por isso seu financiamento se deu originariamente por meio do Fundo do Ensino Primário e do Fundo do Ensino Médio. Para sua operacionalização, o governo federal repassava recursos a uma rede de parceiros formadores – especialmente com os serviços nacionais de aprendizagem, as escolas técnicas, as universidades, os sindicatos e também as próprias indústrias – para a realização de cursos específicos de curta duração, visando gerar competências a serem diretamente aplicadas no processo de produção. Também era previsto o encaminhamento dos alunos participantes a vagas de emprego em empresas conveniadas. Com isso, o governo atendia ao *lobby* dos empresários ao assumir os custos pela preparação profissional da força de trabalho disponível, além de manter a transferência de recursos para entidades ligadas ao setor patronal, como o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), e, posteriormente, também, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

A partir de 1965, o PIPMOI abriu a possibilidade de pagamento de ajuda de custo a trabalhadores desempregados selecionados pelos balcões de emprego da época, que correspondia a 80% do salário mínimo em um período máximo de seis meses. Dessa forma, funcionou então como uma espécie de seguro-desemprego para esses alunos, embora tivesse um caráter assistencial e não de seguro, como previam as orientações da OIT.

Outros dois pontos valem ser destacados sobre esse programa. Primeiro, que, em 1972, por meio do Decreto nº 70.882, o governo ampliou suas ações do programa para além da indústria, englobando todos os setores da economia, resultando na mudança do nome para Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO). Segundo, em 1974, o programa deixou de ser gerido pelo Ministério da Educação e passou a integrar o rol de responsabilidades do Ministério do Trabalho (MTB). Sob essa nova estrutura ministerial, o foco passou a ser cada vez mais programas de curta duração (no máximo 100 horas), como manicure, servente hospitalar, auxiliar de cabeleireiro, pedreiro, entre outros. Estima-se que passaram pelo PIPMO em toda sua história em torno de 2,6 milhões de trabalhadores. No entanto, sua força internamente na agenda de governo começou a decair já nos anos finais da década de 1970, vindo a se extinguir oficialmente em 1982, em um período de forte crise econômica (Barradas, 1986; Salles e Stampa, 2016).

Retornando aos anos 1960, o presidente militar Castelo Branco sancionou a Lei nº 4.923/1965, que estabeleceu um modelo básico para a construção do sistema público de emprego no Brasil. Ele envolvia a construção do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), para o registro das admissões e dispensas efetuadas por todas as empresas brasileiras no ano, com suas respectivas identificações pessoais. Esse cadastro seria essencial para um “plano de assistência aos trabalhadores”, a ser elaborado após a promulgação da lei, que favorecesse aqueles que, “após 120 (cento e vinte) dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar, por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa” (Brasil, 1965, art. 5º). Com isso, ficou registrada uma preocupação, ainda que superficial, quanto à problemática do desemprego nos centros urbanos a ser enfrentada pelo governo. Para seu financiamento, a lei autorizava ao Poder Executivo a constituição de um Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), que foi a primeira experiência de fundo específico para o financiamento de políticas de mercado de trabalho no Brasil. Ele passaria a ser composto pela contribuição das empresas sobre a folha de salários e dois terços da contribuição sindical.

No entanto, a “autorização” à qual se referiu a Lei nº 4.923/1965 não surtiu praticamente nenhum efeito prático em termos de constituição de um programa de seguro-desemprego. Não houve elaboração de plano algum. O próprio FAD, criado como forma de garantia de recursos para uma política dessa natureza, não chegou a ter alguma efetividade digna de reconhecimento.

No ano seguinte, um novo instituto surgiu, e desde então assumiu um peso significativo na regulação das relações de trabalho no Brasil: trata-se do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Ele foi instituído pela Lei nº 5.107/1966 (entrando em vigor em 1º de janeiro de 1967), como forma de compensação ao fim da garantia de estabilidade ao trabalhador que permanecesse por mais de dez anos com o mesmo empregador, cláusula essa que estava em vigência desde a CLT.

Apesar de ter sido lançado sob o argumento de proteger o trabalhador demitido, ao impor um ônus financeiro sobre a dispensa imotivada na forma de multa de 10% sobre o saldo em conta do trabalhador, na prática, o FGTS funcionou como um



mecanismo que facilitava a demissão por parte das empresas,<sup>4</sup> provocando profundos impactos no funcionamento do mercado de trabalho. Ao permitir maior flexibilidade para os empregadores romperem com os contratos de emprego, a existência do fundo favoreceu o crescimento da rotatividade da força de trabalho no país (Fagnani, 2005).

O modelo do FGTS também não se assemelhava ao ideal de seguro-desemprego proposto nas convenções da OIT. Contudo, como assegurava aos trabalhadores uma poupança monetária a ser sacada em situação de dispensa imotivada, ele acabou exercendo em parte essa função. Acontece que, com o aumento da rotatividade do trabalho, muitos trabalhadores permaneciam pouco tempo em seus vínculos de emprego, sacando recorrentemente o saldo do fundo em valores cada vez menores, com pouca capacidade de proteção social.

Outra função estabelecida para o FGTS desde sua criação foi a possibilidade de aplicação de recursos compulsoriamente captados em programas sociais, como o financiamento de habitações, investimentos em saneamento básico e infraestrutura urbana (Pinheiro, 1997).<sup>5</sup> Porém, na prática, serviu mais como estímulo para o setor privado da construção civil do que fator amenizador do déficit habitacional no segmento popular (Kerstenetzky, 2012). Após a CF/1988, conforme disposto no art. 7º, inciso III, o acesso ao fundo se consolidou como direito constitucional a trabalhadores urbanos e rurais,<sup>6</sup> mantida a regra de contribuições mensais por parte dos empregadores no valor equivalente a 8% dos salários (o que daria um salário integral por ano), e com a elevação da multa sobre o saldo em caso de dispensa imotivada de 10% para 40% (Azeredo, 1988; Dieese, 2014).

Já no governo de Ernesto Geisel, por meio do Decreto nº 76.403/1975, foi lançada uma nova estratégia de atendimento às já referidas convenções da OIT, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Sua missão consistia em prover uma série de serviços para potencializar o funcionamento do mercado de trabalho no país, entre os quais estavam: *i*) treinamento e aperfeiçoamento de trabalhadores; *ii*) recolocação laboral;

---

4. O resgate dos valores em conta poderia ser feito pelo empregado em casos de demissão injustificada, doença grave, aposentadoria, morte (o depósito vai para a família), ou para a aquisição de casa própria.

5. Inicialmente, os recursos do FGTS eram geridos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964.

6. Para o trabalhador doméstico, o recolhimento obrigatório começou a valer somente em outubro de 2015, com base na Lei Complementar (LC) nº 150, sancionada em 1º de junho de 2015 (Barbosa, Foguel e Bilo, 2017).

*iii)* segurança e higiene do trabalho; *iv)* valorização da ação sindical; *v)* cadastramento e orientação profissional de imigrantes; *vi)* programas referentes à execução da política de salários; e *vii)* programas especiais visando ao bem-estar do trabalhador. Essas atividades seriam financiadas via FAD. A estrutura operacional seria coordenada pelo próprio MTb, mas com a execução descentralizada das ações, com o estabelecimento de postos de atendimento nos estados mediante parcerias firmadas junto aos governos estaduais.

De maneira complementar, foi criada via Decreto nº 76.900/1975 a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que consiste em um cadastro a ser preenchido anualmente pelas empresas por exigência do governo federal. Esse instrumento viria no sentido de suprir a necessidade de informações estatísticas para que as entidades governamentais (sobretudo os Ministérios da Fazenda, do Trabalho e da Previdência Social) pudessem executar e controlar os programas da área social e as exigências da regulação trabalhista.

Contudo, uma série de fatores restringiu a capacidade dessa nova estrutura estatal provedora de serviços e informações em promover dinâmicas efetivas de proteção social e dinamização do mercado de trabalho. Entre eles estão: fonte de financiamento frágil e instável, limites da própria estrutura federalista brasileira à proposta de gestão descentralizada, e falta de um programa de seguro-desemprego que pudesse criar um elo mais forte entre estrutura estatal e público de interesse (Cardoso Júnior *et al.*, 2006). Soma-se a tudo isso o fato de que, enquanto a economia brasileira crescia em ritmo acelerado durante quase toda a década de 1970, não havia pressões fortes para a instauração de um sistema de fato eficiente para o atendimento do público em busca de emprego, uma vez que as grandes cidades mantinham fluxos ascendentes de contratações.

Somente em 1986 o Brasil passou a contar de fato com um programa de seguro-desemprego obrigatório. Ele surgiu na esteira de dois movimentos históricos importantes: o começo de uma recuperação econômica após uma forte crise no início da década de 1980 e o momento político favorável propiciado pela redemocratização em curso no país. Porém, o cenário econômico ainda era de grande instabilidade, com desestruturação do mercado de trabalho (elevação das taxas de desemprego e informalidade), o que tornou a tarefa ainda mais difícil de ser operacionalizada (Cardoso Júnior, 2013).

O presidente José Sarney havia assumido o poder no ano anterior como o primeiro presidente civil, ainda que de forma indireta, após vinte anos de sucessivos presidentes militares que comandaram o país sob um regime autoritário e de forte repressão às liberdades individuais e coletivas. Nesse contexto, o governo federal lançou o chamado Plano Cruzado, por meio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, que afirmava em seu preâmbulo dispor sobre o sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego e as medidas de combate à inflação. Na prática, tratava-se de um plano econômico que ambicionava garantir a estabilidade monetária e lançar as bases para um novo ciclo de desenvolvimento no país.

Embora os resultados do novo plano econômico tenham sido bem diferentes dos planejados, o seguro-desemprego entrou finalmente na agenda governamental, com a finalidade de “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do empregador” (Brasil, 1986, art. 25).<sup>7</sup> O benefício previsto era de até quatro parcelas de auxílio financeiro, desde que o trabalhador não dispusesse de outra renda nem usufruísse de benefício previdenciário. Cabia ao indivíduo desempregado comprovar tanto a condição de assalariado no mercado formal durante os últimos seis meses como ter contribuído para a Previdência Social durante pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos, e, além disso, haveria um período de carência de dezoito meses para que o trabalhador pudesse entrar com um novo pedido de seguro. O valor fixo mensal do benefício seria calculado da seguinte forma: 50% da média salarial dos últimos três meses de trabalho, com o limite superior não excedendo 1,5 salário mínimo e o inferior não sendo menor que 70% do salário mínimo. Para o financiamento do programa, seriam utilizados os recursos provenientes do FAD, no entanto, durante o exercício de 1986, os custos seriam cobertos por recursos oriundos de créditos suplementares do Orçamento Geral da União (OGU).<sup>8</sup> Em termos de estrutura operacional, foi estabelecida a seguinte estratégia.

---

7. O decreto-lei que criou o seguro-desemprego foi regulamentado pelo Decreto nº 92.608, de 29 de abril de 1986, e o benefício começou a ser pago em julho daquele ano (Azeredo, 1998).

8. Ficou definido, além disso, que, trinta dias após a publicação do decreto-lei que o instituiu, o Poder Executivo deveria constituir uma comissão com representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, sob a coordenação do MTB, para elaborar proposta para o custeio do seguro, com contribuições da União, dos empregadores e dos empregados, proposta essa que deveria vigorar a partir de 1ª de janeiro de 1987. No entanto, tal comissão não foi efetivada (Azeredo, 1998).

Ao Ministério do Trabalho coube toda a responsabilidade pela organização e operação do sistema de pagamentos do novo benefício. Para isto, foi criada a Coordenadoria de Apoio ao Trabalhador Desempregado (CATD), ligada à Secretaria de Políticas de Emprego e Salários. A estrutura operacional contou com a participação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para receber os pedidos de benefício, da Datamec para processar as informações e da Caixa Econômica Federal para pagar os benefícios. Para o atendimento dos trabalhadores, foram envolvidas as delegacias regionais do trabalho (DRTs) e os postos do Sine nos estados. Na regulamentação do seguro, foi prevista, como atribuição do Sine, a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a requalificação do desempregado que estive recebendo o seguro (Azeredo, 1998, p. 66).

Pode-se dizer então que o modelo proposto para a instituição do seguro-desemprego em 1986 foi o primeiro desenho mais geral de um sistema público de emprego no Brasil, associando suas ações de proteção de renda com as ações de ativação do mercado de trabalho previstas no projeto do Sine. No entanto, a combinação entre critérios restritivos de elegibilidade, em comparação a programas similares no continente europeu, e instabilidade quanto às fontes de financiamento fez com que a cobertura do novo programa fosse bastante modesta em seus primeiros anos de vigência. Ademais, não foi estabelecida uma estratégia clara de articulação operativa do seguro-desemprego com a rede de agências de intermediação e colocação laboral, conforme previam as diretrizes da OIT.

Como consequência, os resultados iniciais do seguro-desemprego foram bem modestos. Do início de sua vigência, em julho de 1986, até o final de 1987, somente 885 mil trabalhadores foram atendidos, com a taxa de habilitação em torno de 73%. Isto é, um a cada quatro requerentes não eram atendidos por não se enquadrarem nas regras de exigibilidade. A cobertura do seguro em relação ao total de demitidos sem justa causa não chegou a 5% no período de vigência em 1986, e no ano seguinte foi de 10,9% (Azeredo, 1998).

Tais questões limitantes, tanto para o seguro-desemprego quanto para os demais serviços de apoio aos trabalhadores, só foram de fato enfrentadas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), instalada no dia 1º de fevereiro de 1987 com a incumbência de redigir e aprovar a nova Carta Constitucional do Brasil já sob o início de um novo período de democracia. Após uma longa jornada de debates em comissões, subcomissões e plenários durante quase dois anos, tudo com o acompanhamento da

sociedade – tanto pela mídia quanto por mecanismos próprios de participação –, foi promulgada a Constituição Federal brasileira, em 5 de outubro de 1988.<sup>9</sup>

Em seu capítulo das Disposições Constitucionais Gerais, o artigo 239 dispôs sobre as fontes financiadoras do seguro-desemprego e demais políticas de mercado de trabalho. Por ele ficou definido que os recursos seriam provenientes do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que são contribuições sociais de natureza tributária calculados sobre o faturamento operacional bruto de empresas privadas e públicas.<sup>10</sup> Todavia, nem todo o recurso oriundo do PIS/Pasep seria destinado diretamente às políticas de mercado de trabalho, pois 40% de sua arrecadação anual seria destinada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o financiamento de projetos de investimento e desenvolvimento econômico, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor, já que esse montante viria a constituir o patrimônio do novo fundo. Sobre essa obrigação específica, Azeredo (1998, p. 102) afirmou que:

no que respeita à vinculação de recursos para o BNDES, a versão final do artigo 239, mais especificamente de seu parágrafo primeiro, baseou-se em um conjunto de considerações. Antes de mais nada – e esta ideia esteve presente desde as primeiras propostas formuladas – havia a intenção de fazer com que o custeio do seguro-desemprego não ficasse atrelado às receitas correntes, mas respaldado em um fundo, cujo processo de acumulação, resultante do rendimento das suas aplicações, pudesse enfrentar a elevação da despesa com benefícios em momentos de crise e aumento do desemprego. O complemento desta ideia – também presente já nas primeiras propostas – era que os recursos desse fundo deveriam ser aplicados em programas de investimento a cargo de instituições financeiras governamentais, de modo a assegurar seu crescimento. A solução encontrada aliou estes princípios gerais à necessidade de preservar a capacidade de financiamento do BNDES, principal agência de fomento e fonte de recursos a longo prazo para investimentos do país. Vale lembrar que o PIS/Pasep sempre representou uma das principais rubricas na estrutura de recursos do banco. Assim, a definição de um patamar de pelo menos 40% da arrecadação do PIS/Pasep a ser repassado ao BNDES resultou da média histórica de participação desses recursos em suas aplicações.

---

9. A CF/1988, no capítulo concernente à organização do Estado, estabelece a competência da União para legislar sobre a organização do Sine, enquanto no capítulo sobre a ordem econômica e financeira estabelece como princípio de ação do Estado a busca pelo pleno-emprego (Cardoso Júnior e Musse, 2013).

10. Até então, a arrecadação do PIS e do Pasep constituía a formação de um patrimônio individual do trabalhador, sendo regulamentado pelas leis que os haviam criado (Lei Complementar nºs 7 e 8, de 1970, respectivamente). Porém, o § 2º do art. 239 estabeleceu que “os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas” (Brasil, 1988).

Havia ainda no § 4º do art. 239 da CF/1988 a previsão de uma contribuição adicional a ser cobrada de empresas que apresentassem índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor.<sup>11</sup> No entanto, esse parágrafo nunca foi regulamentado.<sup>12</sup>

Destaca-se também que o referido artigo estabeleceu um novo tipo de assistência financeira, a ser direcionada a trabalhadores empregados inscritos no PIS/Pasep há pelo menos cinco anos, com rendimento mensal de até dois salários mínimos. A esses trabalhadores ficaria assegurado o valor de um salário mínimo anual, cujo pagamento ficou conhecido como abono salarial. Desde seu surgimento, o Abono passou a ganhar a cada ano maior relevância em termos de valores e número de beneficiários, como será visto mais adiante.

Com a gradativa popularização do seguro-desemprego, houve uma expansão da sua cobertura nos dois anos seguintes. A taxa de habilitação subiu para 82% em 1989, em um universo de requerentes que superou a casa de 1 milhão. A cobertura em relação ao total de demitidos também manteve-se crescente, alcançando 15,5% em 1988 e 19,1% em 1989 (Azeredo, 1998).

A regulamentação do art. 239 ocorreu pouco tempo depois da promulgação da CF/1988, com a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Por ela, foi criado o FAT, como integrante do orçamento da seguridade social, com base em uma complexa e inovadora engenharia de financiamento. As fontes de arrecadação seguiram aquelas já previstas na CF/1988, tendo o PIS/Pasep como principal instrumento.<sup>13</sup>

11. Ao propor que os empregadores arcassem com parte do custeio do seguro-desemprego, pagando um tributo calculado com base na rotatividade, a CF/1988 se inspirou na prática americana de *experience rating*, derivada do Social Security Act de 1935. Seu fundamento estava na assertiva de que as empresas que respondem por mais dispensas de empregados, por induzir a mais dispêndios com seguro-desemprego, devem arcar com mais recursos seu financiamento (Ipea, 2011b).

12. Atualmente, a única previsão de tratamento a todos esses elementos encontra-se no Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 96/1989, que já foi aprovado em todas as comissões especializadas da Câmara dos Deputados, mas ainda aguarda votação no plenário (Ipea, 2011b).

13. Os patrimônios individuais anteriormente acumulados nestes fundos foram mantidos, e preservadas as condições de saque, com execução daquele por motivo de casamento. Por fim, ainda neste artigo, previu-se que as empresas com maior rotatividade da força de trabalho, em face do índice médio do setor, teriam uma contribuição adicional para o seguro-desemprego (Azeredo, 1998).

Outro fator importante a ser relatado é que a Lei nº 7.998/1990 estabeleceu ainda a criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), composto de forma tripartite, com a representação paritária de organizações ligadas a trabalhadores, empregadores e órgãos da estrutura estatal (Silva, no prelo). Ao Codefat foi destinada a incumbência de tomar as decisões estratégicas sobre os programas envolvidos em torno do arranjo de financiamento do FAT, acompanhar suas operações e responder pelas obrigações e pelos recursos que lhes são atribuídos.

Com base em todo esse complexo sistema de ação governamental, pode-se dizer que:

a constituição deste Fundo, como depositário das receitas do PIS/Pasep, permitiu o financiamento das políticas destinadas à proteção e ao apoio ao trabalhador, de forma independente do Orçamento Geral da União (OGU). O fluxo contínuo de recursos possibilitou a consolidação e ampliação dos programas. Além disso, sendo um fundo público com gestão tripartite, permitiu maior participação e intervenção dos trabalhadores nos processos decisórios sobre os programas por ele financiados. Trata-se, de fato, de um caso inédito, quando se avaliam as outras experiências de financiamento de políticas de mercado de trabalho nos demais países em desenvolvimento (Dieese, 2014, p. 19).

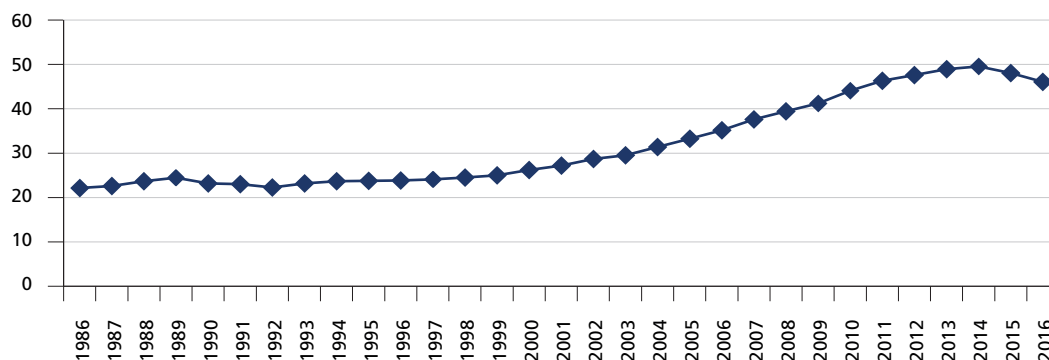
Importante destacar ainda que todo esse arranjo institucional para a proteção e promoção ao emprego no Brasil atua sobre um mercado de trabalho que, nos últimos trinta anos, apresentou distintas dinâmicas de incorporação da força de trabalho, muito em função da instabilidade da economia no período, uma vez que o país não conseguiu acompanhar a trajetória positiva de crescimento observada até o final dos anos 1970. Ou seja, houve um claro atrelamento entre a formalização no mercado de trabalho brasileiro e a evolução das diferentes fases do ciclo econômico (Corseuil e Foguel, 2009; Oliveira e Silva, 2018). Após um período de estagnação na geração de postos de trabalho formalizados (celetistas e estatutários) durante toda a década de 1990, houve uma recuperação no início dos anos 2000. A partir de 2005, há uma elevação ainda maior do ritmo de contratações, saltando de 31,4 milhões nesse ano para 49,9 milhões no estoque de trabalhadores formalizados no país em 2014, atingindo o maior valor da série.

Desde então, observou-se uma queda forte nas contratações, respondendo aos recentes resultados negativos da economia. Isso porque, após um crescimento

médio anual de 3,8% do PIB entre 2004 e 2014, os dois anos seguintes apresentaram variações negativas de 3,8% e 3,6%, respectivamente. A crise refletiu na dinâmica do mercado de trabalho, que apresentou no período 2015-2016 uma queda somada de 8,9% no estoque de trabalhadores formais em relação a 2014, com um fluxo negativo somado de 3,5 milhões de postos de trabalho desta modalidade. Com isso, o estoque de empregos formais na economia brasileira regrediu a um montante inferior ao existente em 2011.

O gráfico 1 ilustra o movimento de contratações formais no mercado de trabalho brasileiro nos últimos trinta anos.<sup>14</sup>

GRÁFICO 1  
Estoque e fluxo de trabalhadores formalizados (1986-2016)  
(Em milhões)



Fonte: Rais/MTB.  
Elaboração do autor.

O estoque de empregos formais na economia brasileira é um indicador importante porque ele fornece uma dimensão do número potencial de pessoas que atendem aos critérios de elegibilidade para as principais políticas custeadas pelo FAT, no caso,

14. Importante ressaltar que o segmento "celetista" – regido pela CLT – responde por pouco mais de 80% do mercado de trabalho formal brasileiro. O emprego no setor público possui uma dinâmica diferenciada devido a dois aspectos particulares: a admissão se dá por meio de concursos públicos, e, para a demissão ou o desligamento, existem restrições legais e/ou estatutárias, o que faz com que os postos de trabalho sejam mais estáveis ao longo do tempo. Por isso, o segmento celetista está mais sujeito à flexibilidade contratual, o que implica diretamente o grau de rotatividade do mercado de trabalho, tema que será tratado mais adiante (Dieese, 2016).



o seguro-desemprego e o abono salarial, como será debatido mais adiante.<sup>15</sup> Torna-se mister, nesse sentido, identificar e problematizar os principais determinantes no plano político e econômico dessas variações no fluxo de caixa do FAT.

### 3 O FAT E SEUS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

Desde sua previsão na CF/1988, mais precisamente após sua regulamentação com a Lei nº 7.998/1990, o FAT passou a ser o pilar mais importante do SPETR, consolidando-se, inclusive, como um dos maiores fundos públicos da América Latina. Seu arranjo normativo dotou-lhe das capacidades necessárias para financiar um sistema complexo de políticas voltadas à proteção e à promoção do emprego, englobando ações de assistência financeira, intermediação laboral e qualificação profissional. A Lei nº 7.998/1990 manteve também a ordem constitucional de destinação de 40% da receita primária do FAT para o BNDES, com a função de utilizar esse recurso para o financiamento de projetos produtivos para o desenvolvimento, visando manter a dinâmica de investimentos na economia brasileira e, com isso, aquecer a demanda por força de trabalho.<sup>16</sup> Esses empréstimos são concedidos sob critérios de remuneração específicos para que preservem o valor patrimonial do fundo.<sup>17</sup>

---

15. Vale enfatizar que nem todos os trabalhadores que terminam seus vínculos formais de emprego são automaticamente elegíveis ao benefício do seguro-desemprego. Apenas faz jus ao benefício aquele trabalhador que tem seu vínculo rompido unilateralmente pelo empregador, de forma imotivada, e que não encontra recolocação no momento imediato, além de ter cumprido um período mínimo exigido pela Lei nº 13.134/2015 para poder fazer o requerimento do benefício. Por isso, algumas situações de demissão que não implicam elegibilidade ao seguro-desemprego: *i)* o período de carência não foi observado; *ii)* a demissão ocorreu a pedido do empregado; e *iii)* o trabalhador transitou para outro vínculo ativo de emprego formal.

16. Os recursos direcionados ao BNDES, na forma de empréstimo constitucional, são destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico que têm como objetivos principais: *i)* a ampliação e diversificação das exportações; *ii)* a reestruturação da indústria; *iii)* a expansão e a adequação da infraestrutura a cargo da iniciativa privada, com ênfase aos investimentos em energia e telecomunicações; *iv)* a melhoria dos canais de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas; *v)* o fortalecimento do mercado de capitais; e *vi)* a redução dos desequilíbrios regionais.

17. Além desse dispositivo legal que criou e regulamentou o FAT, a Lei nº 8.019/1990 garantiu que os recursos repassados ao BNDES, "ao amparo do § 1º do artigo 239 da Constituição Federal, antes da vigência da Lei nº 7.998/1990, acrescidos de correção monetária pela variação do [índice de preços no consumidor] IPC e do juro de 5% ao ano, constituirão direitos do FAT e serão contabilizados na forma do disposto no artigo 2º desta Lei". O art. 2º, por sua vez, afirmava que o risco das operações financeiras, realizadas com a parte repassada ao BNDES, ficaria a cargo dessa instituição (Cardoso Júnior *et al.*, 2006, p.21).

Isso posto, o patrimônio financeiro inicial do FAT foi formado pela diferença entre o que foi arrecadado via PIS/Pasep e o total de desembolsos para pagamentos do seguro-desemprego e abono salarial entre outubro de 1988 e sua implementação em 1990. A esse valor, acrescia-se ainda o montante de juros e correções monetárias referentes aos 40% da arrecadação anual repassados ao BNDES durante o mesmo período, conforme exigência constitucional.

Logo no ano seguinte à regulamentação do FAT, a Lei nº 8.352/199 estipulou novas regras para aplicações de seus recursos, na qual ficou expressa a necessidade de manter parte das disponibilidades financeiras para a formação de uma reserva mínima de liquidez (RML). De acordo com ela, a RML é um mecanismo financeiro a ser utilizado para “garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa Seguro-Desemprego e ao Abono” (Brasil, 1991, art. 1º).<sup>18</sup> Dispõe o mesmo dispositivo legal que os seus recursos devem ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por meio do Banco Central do Brasil (BCB) – posteriormente, essas operações ficaram a cargo do Banco do Brasil (BB) e, em menor parte, pela Caixa Econômica Federal (Caixa). Na medida em que houvesse disponibilidade de recursos que excedessem a reserva, estes poderiam ser aplicados na forma de depósitos especiais, em instituições financeiras públicas nacionais. Para isso, havia a necessidade de autorização expressa do Codefat, que veio posteriormente por meio da Resolução nº 59/1994. A remuneração referente a essas transações seria incluída como receita corrente do FAT.

Essas novas possibilidades de aplicação financeira abriram caminho para outra dimensão operacional do sistema público de emprego no Brasil. Elas ampliaram o escopo de ação do FAT ao permitir a disponibilização de recursos monetários para o financiamento de projetos produtivos, tendo por finalidade a geração de trabalho e renda por meio de pequenas e médias empresas, incluindo também cooperativas. Trata-se da concessão de linhas especiais de crédito a setores com acesso limitado ao sistema

18. O montante dessa reserva não poderia ser inferior ao maior entre os seguintes valores: i) a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições do PIS/Pasep e o montante global dos pagamentos efetuados, devido às dotações orçamentárias para atender às despesas com o seguro-desemprego, abono salarial e financiamento de programas a cargo do BNDES; e ii) o resultado da adição dos valores pagos a título de benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores, atualizados mês a mês pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ou, na sua ausência, pela variação de índice definido pelo Codefat, e de 50% dos valores pagos a título de abono salarial, nos doze meses anteriores, também atualizados mês a mês pela variação do INPC.

financeiro convencional, mas com potencial de geração de novos postos de trabalho e renda.<sup>19</sup> Dessa forma, além de garantir a defesa dos recursos do fundo e ampliar o poder decisório do Codefat sobre sua utilização, o sistema público de emprego passou a incluir essa nova modalidade de intervenção, sendo denominado a partir daí como SPETR.<sup>20</sup> Desde então, as funções gerais definidas no âmbito do sistema referem-se aos programas de: *i*) seguro-desemprego; *ii*) abono salarial; *iii*) intermediação de emprego; *iv*) certificação e orientação profissional; *v*) qualificação social e profissional; *vi*) fomento às atividades empreendedoras; e *vii*) informações sobre o mercado de trabalho.

Em seus primeiros anos de funcionamento, o patrimônio do FAT aumentou em virtude de uma relativa “folga financeira”, pois as despesas totais de custeio, incluídos o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais serviços de apoio ao trabalhador, mesmo somadas às transferências direcionadas ao BNDES, foram quase sempre inferiores à arrecadação líquida do PIS/Pasep (Azeredo, 1998).

Entretanto, em 1994, dentro da complexa estratégia que envolvia o novo plano de estabilização monetária da economia brasileira – o Plano Real –, o governo federal implementou um novo artifício de política fiscal que impactou diretamente o fluxo de receitas do fundo. Tratava-se, à época, do chamado Fundo Social de Emergência (FSE), editado pela Emenda Constitucional (EC) nº 01, que previa a desvinculação de 20% de recursos arrecadados de contribuições sociais (recursos vinculados) para a livre disponibilização orçamentária por parte do governo federal. O caráter emergencial dessa emenda estava implícito em seu prazo de validade: de 1º de abril de 1994 até 31 de dezembro de 1995. No entanto, a norma foi renovada pelos diferentes presidentes que se sucederam, primeiramente com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), editado pela EC nº 10 para valer a partir de 1º de janeiro de 1996. Posteriormente, com a EC nº 27, de 2000, passou-se a utilizar o nome de Desvinculação de Recursos da União (DRU), mais condizente com o que seu objeto realmente aborda. Esse artifício da desvinculação de receitas, iniciado, portanto, em 1994, na medida em que se tornou

---

19. Tais programas de crédito começaram a ser operacionalizados gradualmente em 1995 por agentes financeiros públicos, como o BB, o Banco do Nordeste (BNB), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a Caixa, o Banco da Amazônia (Basa) e o próprio BNDES. Os mais conhecidos foram o Programa de Geração de Renda (Proger), para o financiamento de micro e pequenos empreendedores, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com recursos para projetos produtivos no meio rural.

20. A partir de 2003, o MTB também passou a desenvolver outras ações voltadas à geração de trabalho, sob a ótica associativista da “economia solidária”. Sobre esse tema, ver Silva (2010).

uma transferência corrente para o orçamento da União, afetou fortemente a capacidade do FAT de expandir ou mesmo manter a prestação dos serviços previstos no SPETR brasileiro, como será discutido mais adiante.

Por ora, é importante ressaltar que essa sequência de medidas tomadas pelo governo federal na primeira metade dos anos 1990 já permitia desenhar um esquema geral tanto da arquitetura operacional do SPETR brasileiro como da estrutura orçamentária do FAT, ilustrados nos quadros 1 e 2. Embora nos anos seguintes tenham ocorrido algumas modificações, os arranjos institucionais se mantiveram basicamente os mesmos. No entanto, algumas mudanças institucionais implementadas por camadas ou sedimentação (*layering*) (Mahoney e Thelen, 2010)<sup>21</sup> ao longo do período de vigência desse sistema, embora não tenha alterado diretamente a estrutura programática e operacional, afetaram bastante sua dinâmica de funcionamento, sobretudo por meio de seus sérios impactos na disponibilidade financeira do fundo, a ser problematizado nas seções seguintes.

QUADRO 1

**Características dos principais programas de trabalho e renda**

Nome	Descrição	Ano de início
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa de acordo com a comprovação de vínculo de emprego assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: <i>i</i> ) pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; <i>ii</i> ) pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e <i>iii</i> ) cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do salário mínimo (ver Lei nº 13.134/2015).	1986: Trabalhador formal 1992: Pescador artesanal 2001: Trabalhador doméstico 2003: Trabalhador resgatado em situação análoga à escravidão
Abono salarial	Benefício assegurado aos empregados que percebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e que tenham trabalhado pelo menos trinta dias em um emprego formal no ano anterior. O valor do benefício é definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto o valor do salário mínimo (ver Lei nº 13.134/2015).	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de emprego/Sine	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas do MTB.	1977
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.	1995
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos, via bancos públicos oficiais.	1995

Fonte: Cardoso Júnior (2013).

21. Mahoney e Thelen (2010) desenvolveram um modelo analítico que possibilita tanto identificar como comparar padrões de mudança institucional em diversos cenários empíricos, sobretudo em contextos de mudanças incrementais. Nesse modelo, as características do ambiente político e do enquadramento institucional em questão são fundamentais para definir o formato de mudança que pode ser esperada e o tipo dominante de agente de mudança, bem como algumas características das estratégias que esses agentes adotam em busca do efeito de mudança perseguido. Cada formato de mudança é definido, sobretudo, pelo *locus* de transformação institucional observada. São eles: deslocamento (*displacement*); sedimentação (*layering*); flutuação (*drift*); e conversão (*conversion*).

## QUADRO 2

**Estrutura orçamentária simplificada do PIS/Pasep**

Arrecadação – principais fontes	Obrigações – principais usos
1. Receita primária 1.1. Arrecadação PIS/Pasep 1.2. Cota-parte da contribuição sindical  2. Receitas financeiras 2.1. Remuneração (juros + correção monetária): paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais 2.2. Remuneração (juros + correção monetária): paga pelos agentes executores sobre os depósitos especiais 2.3. Remuneração (juros + correção monetária): aplicações próprias do FAT no fundo extramercado (RML) 2.4. Remuneração (juros + correção monetária): recursos não desembolsados  3. Outras receitas 3.1. Restituição de benefícios não desembolsados 3.2. Restituição de convênios 3.3. Multas e juros devidos ao FAT 3.4. Outras receitas patrimoniais: devolução de exercícios anteriores + multas judiciais	1. Desvinculações de recursos PIS/Pasep 1.1. FSE (EC nº 01/1994) 1.2. FEF (EC nº 10/96) 1.3. DRU (EC nº 27/2000 à EC nº 93/2016)  2. Repasse constitucional BNDES (40% PIS/Pasep)  3. Despesas constitucionais correntes 3.1. Seguro-desemprego 3.2. Abono salarial  4. Outras despesas correntes 4.1. Intermediação de mão de obra (Sine) 4.2. Qualificação profissional 4.3. Outras despesas  5. RML  6. Depósitos especiais remunerados (bancos públicos)
Total de entradas (1 + 2 + 3)	Total de saídas (1 + 2 + 3 + 4)

Fonte: Cardoso Júnior e Gonzalez (2007).

Os programas que compõem o modelo de SPETR brasileiro (quadro 1), além de serem instituídos de maneira fragmentada ao longo do tempo, como visto na seção anterior, divergem bastante entre si no tocante ao grau de consolidação institucional, à relevância em termos de recursos e à amplitude de cobertura quanto a pessoas beneficiadas. Ainda assim, a ação conjunta de todos eles permite o entendimento da noção de sistema à medida que eles se complementam no plano da execução. Essa atuação conjunta possibilita uma série de benefícios e serviços aos trabalhadores, tais como: *i)* garantia temporária de renda contra o desemprego; *ii)* intermediação entre vagas disponíveis e trabalhadores em busca de emprego; *iii)* formação e requalificação profissional para indivíduos dentro ou fora do mercado de trabalho; e *iv)* financiamento de novos empreendimentos produtivos (Cardoso Júnior, 2013).

Entretanto, existem alguns fatores limitantes que dificultam a realização dessa integração e complementaridade desejada entre os programas. Primeiramente, embora a CF/1988 expresse a prioridade em garantir mecanismos de descentralização das políticas públicas federais, entendida como expansão da autonomia política e financeira de estados e municípios na implementação dessas ações, essa tendência não foi totalmente observada no âmbito do SPETR. O que ocorre na prática são distintos graus de centralização e descentralização, de acordo com cada programa

específico, lembrando que a União mantém a competência exclusiva para legislar sobre a organização e regulação dos programas e atividades inseridas no arranjo do sistema.

O segundo ponto a ser destacado refere-se à operacionalização dos recursos do FAT. Ainda que seu desenho indique autonomia e estabilidade em relação a fontes diversificadas, ele não está totalmente alheio a disputas mais amplas na arena orçamentária e das diretrizes de política fiscal do governo federal. Pelo contrário, decisões tomadas em diferentes esferas de poder têm comprometido sobremaneira a sustentabilidade do arranjo criado na CF/1988. Essas ocorrências não apenas dificultam a expansão ou mesmo a garantia da rede de serviços e assistências previstas no desenho do SPETR, como também alimentam interesses diversos e geram pressões políticas para mudanças institucionais mais amplas sobre a operacionalidade de todo o sistema, podendo tomar caminhos que não necessariamente sejam aqueles que melhor atendam às necessidades dos trabalhadores brasileiros. É justamente sobre esse segundo conjunto de colocações que as próximas seções irão tratar.

## **4 DINÂMICA FINANCEIRA DO FAT E IMPLICAÇÕES INSTITUCIONAIS**

Uma vez que as seções anteriores já abrangeram os anos iniciais de sua formação, a análise aqui empreendida está dividida em dois recortes temporais. O primeiro compreende o período de 1995 a 2004, imediatamente após o centro da transição democrática, em que o FAT já começa a operar sob o novo desenho após as alterações de 1994, e que também é marcado por uma economia com baixos índices de crescimento e taxas elevadas de desemprego. O segundo período, de 2005 a 2016, insere-se em um momento de recuperação da economia, com criação acelerada de emprego formal e exacerbação de contradições importantes na arquitetura institucional do SPETR brasileiro, mas que a partir de 2015 se defronta com um novo estágio de desafios a serem enfrentados, com o país adentrando em uma forte crise política e econômica.

### **4.1 O período 1995-2004**

O período 1995-2004 sucedeu os primeiros anos de folga financeira do FAT, uma vez que o montante arrecadado entre 1990 e 1994 foi superior ao conjunto de obrigações e despesas, permitindo um aumento considerável do seu patrimônio. No entanto, a adoção do mecanismo de desvinculação orçamentária sobre as receitas do PIS/Pasep,

principal componente de financiamento, alterou substancialmente o andamento desses resultados, com impactos diretos no funcionamento do SPETR como um todo, como será visto mais adiante.

O primeiro grande impacto das desvinculações na dinâmica financeira do FAT foi a ocorrência de *deficit* primário em 1995, algo inédito até então. Como demonstra a tabela 1, o *deficit* primário, que resulta da diferença entre a receita líquida do FAT (já descontados o repasse constitucional ao BNDES e a DRU) e o total de despesas referentes aos programas do SPETR sob sua alçada, somou R\$ 54,4 bilhões no período 1995 a 2004. Porém, o montante desvinculado de suas receitas no mesmo período foi de R\$ 95,4 bilhões, ou seja, a soma de todo o *deficit* representou 57% do montante de recursos vinculados inicialmente para a constituição do fundo e que foi apropriado pelo governo federal para atender outras despesas orçamentárias.<sup>22</sup> Importante dizer ainda que, entre 1995 e 2000, a desvinculação não respeitou o patamar estabelecido de 20%, chegando a representar 36,5% do total desvinculado em 1999.<sup>23</sup> Somente a partir de 2001 é que o limite passou a ser rigorosamente atendido.

TABELA 1  
**Arrecadação e obrigações constitucionais do FAT (1995-2004)**  
(Em R\$ milhões – valores de dez./2017)

Ano	Arrecadação primária total	Desvinculação FSE/FEF/DRU	Repasse BNDES	Receita FAT	Receita/arrecadação (%)	Despesas totais	Saldo primário
1995	37.540,02	9.770,63	11.107,70	16.661,70	44,4	21.570,80	-4.909,10
1996	40.685,42	9.870,27	12.326,04	18.489,01	45,4	24.281,39	-5.792,38
1997	38.274,05	9.902,73	11.348,53	17.022,79	44,5	24.073,54	-7.050,74
1998	35.960,08	9.588,91	10.548,35	15.822,62	44,0	27.119,19	-11.296,67
1999	43.951,89	16.062,53	11.155,68	16.733,67	38,1	23.995,23	-7.261,56
2000	38.453,93	5.888,76	13.026,07	19.539,21	50,8	22.524,73	-2.985,52
2001	40.765,25	8.153,01	13.044,75	19.567,18	48,0	25.156,61	-5.589,43
2002	40.744,94	8.148,31	13.038,42	19.557,48	48,0	25.454,10	-5.896,62
2003	43.592,84	8.718,59	13.949,78	20.924,47	48,0	23.121,85	-2.197,39
2004	46.267,90	9.253,54	14.805,81	22.208,56	48,0	23.594,12	-1.385,57
<b>Total</b>	<b>406.236,22</b>	<b>95.357,27</b>	<b>124.351,13</b>	<b>186.526,60</b>	<b>45,9</b>	<b>240.891,56</b>	<b>-54.364,97</b>

Fonte: Coordenação-Geral de Recursos do FAT (CGFAT).  
Elaboração do autor.

22. Para esse cálculo, considerou-se todo o valor desvinculado, pois ainda que sobre esse total houvesse incidência de repasse de 40% para o BNDES, esse constituiria patrimônio do fundo, sobre o qual também caberiam rendimentos financeiros (receita secundária). Mas mesmo considerando apenas os 60% do total como receita líquida, esta ainda seria superior ao *deficit* operacional (R\$ 57,3 bilhões contra R\$ 54,4 bilhões).

23. A média de desvinculação de recursos no intervalo entre 1995 e 2000 foi de 26%.

No intuito de elevar as receitas, o governo federal conseguiu, no Congresso, a aprovação da Lei nº 10.637/2002, também chamada à época de “minirreforma tributária”. Por ela, ficou estabelecido que a contribuição para o PIS/Pasep passaria a ter incidência não cumulativa, incidindo sobre o total mensal da receita operacional bruta de pessoas jurídicas do direito público e privado (art. 1º). Em contrapartida ao fim da cumulatividade, a nova lei elevou a alíquota de 0,65% para 1,65%. Os números da tabela 1 permitem observar um impacto na arrecadação com esse tributo, com aumento de 7% entre 2002 e 2003, enquanto o crescimento do PIB ficou na casa dos 3%. A Lei nº 10.865/2004 também veio posteriormente no mesmo sentido, instituindo a cobrança do PIS/Pasep para as importações, também com a alíquota de 1,65%. Vale ressaltar que a ideia de aumentar a arrecadação via contribuições sociais foi bastante utilizada durante esse período para ampliar a participação da União na carga tributária total, uma vez que esses tributos não são distribuídos às demais unidades administrativas (estados e municípios). Porém, tal estratégia tem diversos efeitos (diretos e indiretos) sobre a distribuição de renda no país.<sup>24</sup>

Em termos de evolução das despesas, nota-se que houve um crescimento real de 9,4% ao longo da década em análise (algo em torno de 1% ao ano). Tal crescimento foi bem inferior ao da receita líquida do FAT no mesmo período, que foi de 33,3%, resultando em uma queda do *deficit* primário ao longo da série. No tocante aos componentes da despesa, o seguro-desemprego manteve-se como o item de maior importância, embora tenha apresentado uma queda relativa de sua participação no total, de 82,8% em 1995 para 75,8% em 2004. Já o abono salarial foi o item que apresentou maior crescimento, saltando de 13,6% para 20,1% no mesmo período. Vale lembrar que, por serem gastos obrigatórios previstos na CF/1988, esses dois programas não estão sujeitos a contingenciamentos.

Porém, como a participação desses dois itens no total das despesas do FAT cresceu significativamente nesses anos observados, sobretudo a partir de 2000, o espaço

24. Essas contribuições atuam como tributos cumulativos sobre o consumo (imposto indireto), pois os empresários conseguem embutir no preço de seus produtos uma parcela desses custos, repassando-os aos consumidores, o que colabora com o aumento da regressividade do Sistema Tributário Nacional (STN). Alguns autores chegaram a identificar, inclusive, uma elevação proporcionalmente maior da carga tributária incidente sobre a renda dos decis mais pobres em relação aos decis mais ricos da população brasileira entre 1996 e 2003, com base em dados de pesquisas de orçamento familiar (Pochmann, 2008b; Salvador, 2010; Ribeiro, 2010).



financeiro para os demais programas do sistema foi se tornando cada vez mais exíguo. A ação de qualificação profissional ainda chegou a representar durante a primeira metade desse período alguma importância relativa nos gastos do sistema, sobretudo após o lançamento do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor),<sup>25</sup> quando a rubrica saltou de 0,5% do total de gastos em 1995 para 5,9% em 1996, chegando ao seu máximo em 2000, quando representou 7,7% de toda a despesa corrente do FAT. O Planfor surgiu sob a premissa de que uma das causas do crescente desemprego urbano no país àquela época seria a baixa qualificação dos trabalhadores frente às novas exigências que a reestruturação produtiva impunha a uma economia globalmente conectada, como a brasileira.<sup>26</sup> Para isso, ele foi concebido com metas ousadas, entre as quais, garantir o treinamento profissional – de natureza complementar ao sistema educacional – de 20% da população economicamente ativa no Brasil por ano. Segundo os próprios dizeres da época, o objetivo era “melhorar a empregabilidade da mão de obra” (Ramos, 2006, p. 52), reforçando uma “lógica competitiva interindividual” pelos empregos disponíveis (Gentili, 1999, p. 89).<sup>27</sup>

No entanto, o programa não alcançou uma significativa efetividade, nem quanto à capacidade de inclusão de desempregados no mundo do trabalho, nem de gerar aumento da remuneração de quem já se encontrava ocupado (Ramos, 2006). Uma série de problemas na sua execução foi apontada como determinante dessa baixa efetividade, tais como cursos de curta duração, sem muita aderência com demandas concretas do setor privado; falta de metodologias e propostas curriculares adequadas para público específico do programa; baixa capacidade de coordenação intrafederativa das atividades

---

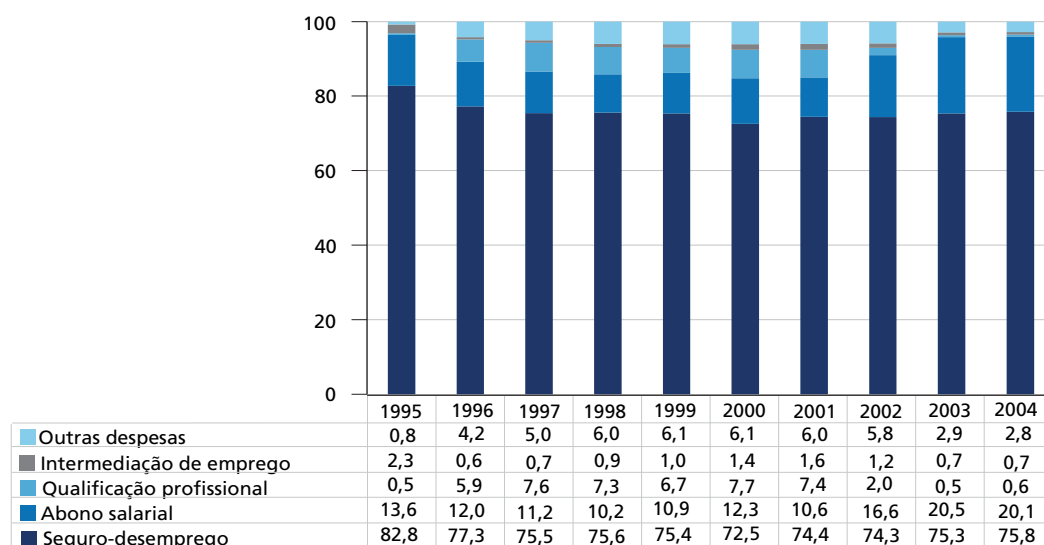
25. A coordenação burocrática das ações do Planfor, criado em 1995, ficou a cargo da recém-criada Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor). O MTB já havia lançado no ano anterior o chamado Programa Governamental de Reciclagem Profissional (PRP), com a finalidade de integrar às ações do Sine a oferta de cursos de qualificação profissional principalmente voltados a trabalhadores desempregados. Esse programa pode ser considerado uma espécie de embrião do Planfor, cujas diretrizes orientadoras foram sintetizadas em Vieira e Alves (1995).

26. Os treinamentos eram realizados, a exemplo da experiência passada do PIPMO, em convênio com uma extensa rede de parceiros públicos, privados e paraestatais. O Planfor também foi planejado para operar de maneira articulada às demais ações previstas no SPETR, como a intermediação e o seguro-desemprego. Diferentemente dos programas de qualificação profissional já disponibilizados pelas entidades do chamado Sistema “S”, os cursos do Planfor eram voltados à população de menor escolaridade – em geral não era exigida nenhuma escolaridade prévia (Ramos, 2006).

27. Segundo Ramos (2006, p. 55), “a ideia é de que o trabalhador ‘antigo’, pouco qualificado e muito especializado (modelo taylorista-fordista) perderia espaço para o trabalhador ‘moderno’, mais qualificado e versátil, capaz de assimilar uma formação contínua, dadas as novas exigências das empresas que agora estão competindo por mercados em um mundo globalizado, marcado por um crescente aperfeiçoamento tecnológico do processo produtivo. Neste contexto, o trabalhador que não se qualifica não compete”.

desenvolvidas pelos parceiros locais; denúncia de desvios de recursos, entre outros. Por fim, o conjunto de problemas de operacionalização do programa e a decisão do governo de contenção das despesas discricionárias fizeram com que os programas de qualificação profissional e intermediação de emprego – que, juntos, representaram 9,1% das despesas do FAT em 2000 – caíssem sistematicamente, respondendo nos últimos anos da série por apenas 1,2%, conforme ilustrado no gráfico 2. Em 2003, já no governo do presidente Lula, o programa foi alterado em alguns pontos, passando a se chamar Política Nacional de Qualificação (PNQ). Porém, como se mantiveram as dificuldades de garantir recursos para o atendimento de toda a demanda nacional para suas ações, além de antigos problemas operacionais da época do Planfor, o PNQ pouco avançou em termos de fortalecimento das políticas de ativação de mercado de trabalho no âmbito do SPETR.

GRÁFICO 2  
**Composição das despesas do FAT (1995-2004)**  
(Em %)



Fonte: CGFAT.  
Elaboração do autor.

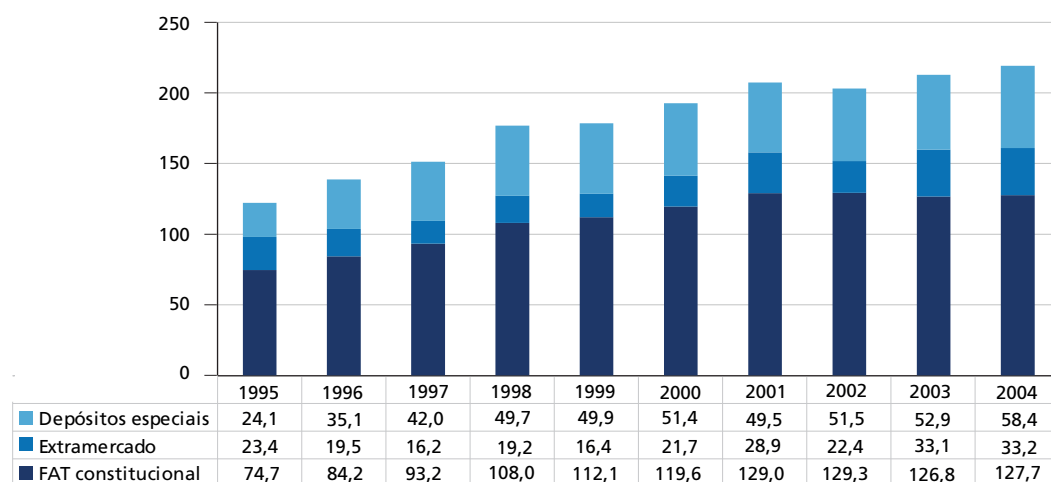
Apesar do aumento real das despesas e das desvinculações orçamentárias efetuadas pelo governo federal na base de arrecadação do FAT, seu patrimônio apresentou um crescimento real vigoroso nesses dez anos. Ele saltou de R\$ 122,2 bilhões em 1995 para R\$ 219,3 bilhões em 2004, o que representou um aumento real de 79,2% (em torno de 8% ao ano). Esse crescimento patrimonial deve-se aos mecanismos de

remuneração financeira listados anteriormente no quadro 2, que se configuram como as principais fontes adicionais de recursos do FAT. Elas são compostas basicamente pelo rendimento (juros e correções monetárias) advindo dos recursos referentes aos repasses constitucionais ao BNDES para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico,<sup>28</sup> a remuneração sobre a reserva mínima de liquidez (fundo extramercado)<sup>29</sup> e os “depósitos especiais”<sup>30</sup> em instituições financeiras públicas. O gráfico 3 apresenta essa evolução patrimonial no período.

GRÁFICO 3

**Evolução do patrimônio do FAT (1995-2004)**

(Em R\$ bilhões – valores de dez./2017)



Fonte: CGFAT.  
Elaboração do autor.

Os rendimentos auferidos por meio dessas operações financeiras superaram o *deficit* primário no período, proporcionando crescimento patrimonial quase que

28. O BNDES paga remunerações ao FAT pela variação cambial, que é utilizada para atualizar os recursos aplicados para custear a produção e a comercialização de produtos para exportação (FAT Cambial), e, principalmente, pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que remunera os recursos repassados ao BNDES para financiamento dos outros programas.

29. A RML, instituída pela Lei nº 8.352/1991, pode ser aplicada em títulos públicos. Seus fluxos de saída são calculados pela soma de metade das despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial do ano anterior ao de referência. O objetivo é garantir em tempo hábil os recursos necessários ao pagamento dessas despesas.

30. São recursos destinados às instituições financeiras oficiais federais para aplicações em programas de geração de emprego e renda. A Lei nº 8.019/1990 permitiu que as disponibilidades financeiras do FAT pudessem ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por meio do Bacen, função transferida posteriormente para o BB ou outras instituições financeiras federais, para aplicações em programas de geração de emprego e renda. Os retornos dessas aplicações fazem parte das receitas do fundo, porém, só podem ser aplicadas as disponibilidades financeiras que excedem a RML.

contínuo, com exceção do ano 2002, que apresentou uma pequena queda em relação ao ano anterior. Em termos de composição patrimonial, os valores referentes ao repasse constitucional ao BNDES representaram a maior parcela, embora tenham perdido parte de sua participação relativa (de 61,1% em 1995 para 58,2% em 2004). Os depósitos especiais ficaram com a segunda maior parcela, com um crescimento relativo de 19,7% para 26,6% no mesmo período. Os valores do fundo extramercado tiveram queda em sua participação de 19,2% para 15,1%.

Portanto, uma primeira análise a partir da dinâmica financeira do FAT no período de 1995 a 2004 permite alguns apontamentos importantes a serem problematizados nos anos seguintes. Inicialmente, percebeu-se que, por ser um fundo que movimenta um volume bastante considerável de recursos financeiros (em torno de 1,1% do PIB), ele atrai a atenção dos atores políticos na condução de suas possibilidades de uso. Não apenas os trabalhadores e os empregadores buscam influenciar sua dinâmica operacional, mas o próprio governo federal também estabelece estratégias fiscais que passam pela regulação do fundo. A principal delas, como já relatado, foi o estabelecimento de mecanismos de desvinculação de recursos, instituídos a partir de 1994, no contexto de elaboração de um novo plano de estabilização monetária na economia.<sup>31</sup>

Essa decisão, por sua vez, resultou na incapacidade do FAT em honrar suas obrigações somente com os recursos de sua base primária de arrecadação – PIS/Pasep, fundamentalmente. Como consequência, foram contabilizados seguidos *deficit* primários em sua operacionalização, o que implicou pressões para o contingenciamento de recursos em programas não previstos constitucionalmente, mas que são essenciais para a arquitetura do SPETR brasileiro, como a intermediação de emprego e a qualificação profissional. No entanto, embora o FAT conte com uma fonte significativa de receitas, que são as remunerações financeiras das operações de empréstimo e depósitos especiais que ele executa em bancos públicos, há restrições quanto ao seu uso para o custeio de programas e serviços vinculados ao sistema, uma vez que se trata de uma “receita secundária”. Logo, o resultado primário do FAT é considerado no cômputo do *superavit* primário do governo federal, que é uma das principais variáveis de controle

31. A estratégia assumida pelo governo federal para o plano de estabilização monetária (Plano Real) em 1994 exigia maior flexibilidade para a readequação dos gastos no intuito de formar *superavit* orçamentários para a gestão da dívida pública (Afonso e Biasoto Júnior, 2007).

fiscal, cuja meta é lançada pelo Poder Executivo na Lei Orçamentária Anual (LOA) para apreciação do Poder Legislativo.<sup>32</sup> Por isso, ainda que resultantes de “vazamentos” de receita via desvinculações ou, como será tratado posteriormente, via desonerações tributárias a setores econômicos específicos, os *deficit* implicam mais cedo ou mais tarde pressões por mudanças mais bruscas nas regras de funcionamento do sistema.

#### 4.2 O período 2005-2017

O período que abrange os anos de 2005 a 2017 não apenas reforça algumas tendências já identificadas como apresenta novos elementos importantes de entendimento e problematização dos fatores determinantes das políticas de mercado de trabalho no Brasil. Nesse sentido, a sequência analítica aqui proposta segue basicamente aquela usada na seção anterior, englobando primeiramente o fluxo de entrada de recursos, em seguida, o fluxo de saídas, e, por fim, a variação patrimonial do FAT ao longo desse recorte temporal específico.

Para subsidiar todo esse debate, a tabela 2 apresenta um amplo conjunto de informações que serão fundamentais para essas análises propostas, com a discriminação de todos os itens de receita (primária e secundária), despesas e componentes de variação patrimonial do FAT, com os dados de sua evolução entre 2005 e 2017.

---

32. Um aumento de despesas correntes coberto com receitas financeiras afeta o resultado primário calculado “acima da linha”; porém, não compromete o cálculo “abaixo da linha”, pois não implica *per se* aumento de dívida (Cardoso Júnior e Gonzalez, 2007).

TABELA 2  
Fluxo financeiro do FAT (2005-2017)  
(Em R\$ milhões – valores de dez./2017)

Exercícios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Receitas (A)	51.739,4	53.682,4	51.858,4	58.999,3	56.595,3	62.419,3	69.937,0	78.710,5	68.465,8	84.146,0	70.705,2	73.166,1	72.469,9
1.1. Arrecadação PIS/Pasep (- DRU)	32.995,6	36.576,3	34.508,0	42.216,7	39.369,4	43.873,3	52.286,0	51.245,6	50.752,8	51.737,1	45.681,7	39.247,9	40.558,2
1.2. Remunerações <sup>1</sup>	17.935,4	16.588,2	16.222,7	15.835,9	16.294,5	15.575,8	16.311,9	19.567,0	10.587,8	15.236,8	15.237,5	19.627,0	17.579,8
1.3. Recursos do Tesouro Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.664,6	126,1	7.165,8	6.170,9	16.613,8	8.025,2	13.487,4	13.794,9
1.4. Outras receitas <sup>2</sup>	808,2	518,2	1.127,2	946,0	931,5	1.305,4	1.213,0	1.219,4	954,2	558,1	1.760,8	803,9	507,0
2. Despesas (B)	36.099,7	29.053,2	33.231,8	36.092,9	44.820,3	45.372,0	49.747,1	54.787,7	60.106,2	62.832,9	52.823,9	57.413,5	54.796,7
2.1. Seguro-desemprego – benefício	16.582,9	20.416,5	22.936,4	24.809,6	31.622,4	31.184,9	34.079,0	37.372,9	40.748,2	43.154,0	41.288,0	38.550,3	38.007,1
2.2. Abono salarial – benefício	5.298,1	7.376,3	9.089,2	10.072,0	12.222,6	13.358,2	14.865,9	16.696,4	18.723,4	19.055,2	10.986,0	18.301,1	16.229,0
2.3. Qualificação profissional	162,9	152,5	143,6	230,5	248,8	220,9	108,2	79,0	8,5	0,6	0,0	0,0	58,6
2.4. Intermediação de emprego	162,3	166,7	165,3	170,7	150,4	107,0	136,7	190,9	149,7	166,5	74,3	50,1	34,4
2.5. Outras despesas	717,5	941,3	897,4	810,2	576,0	501,0	557,8	448,7	476,4	456,4	475,5	511,9	467,6
Desvinculação (DRU)	8.171,1	8.829,1	9.317,5	10.395,3	10.029,5	12.318,3	11.913,3	12.921,4	13.046,5	12.428,5	11.480,6	16.386,4	17.878,3
Resultado econômico (A - B)	15.638,3	24.629,2	18.626,6	22.906,3	11.775,1	17.047,3	20.189,9	24.410,1	8.359,6	21.313,1	17.881,4	15.752,6	17.673,2
Empréstimos ao BNDES (C)	13.176,7	14.218,9	14.751,5	16.037,9	15.553,7	17.671,4	19.369,3	20.384,1	21.599,3	20.291,5	18.502,0	16.321,8	16.540,0
Resultado nominal (A - B - C)	2.462,4	10.410,5	3.875,0	6.868,5	-3.778,7	-624,1	820,6	4.025,9	-13.239,6	1.021,6	-620,7	-569,2	1.133,2

Fonte: CGFAT.

Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup> Inclui as receitas financeiras pagas pelo BNDES sobre os repasses constitucionais, pelos agentes executores sobre os depósitos especiais, aplicações próprias do FAT no fundo extramercado e remuneração de recursos não desembolsados.

<sup>2</sup> Inclui cota-parte da contribuição sindical, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (fonte 153), restituição de benefícios não desembolsados, restituição de convênios, multas judiciais, outras receitas patrimoniais, devolução de exercícios anteriores.

#### 4.2.1 O fluxo das entradas de recursos

Como visto anteriormente, a Lei nº 7.998/1990 expressa que o FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, com as seguintes fontes de recursos: *i)* arrecadação do PIS/Pasep; *ii)* cota-parte da contribuição sindical; *iii)* receitas financeiras (correção monetária e juros) devidas pelos agentes aplicadores dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; e *iv)* outras receitas patrimoniais ou outros recursos que lhe sejam destinados (quadro 2).

Pela tabela 2 é possível acompanhar a evolução das entradas de recursos no FAT para o período 2005 a 2017 de todas essas fontes. Os dados mostram que o fluxo de receitas foi crescente ao longo do período de análise, totalizando uma variação real de 40,1% (2017 em relação a 2005).

Os recursos advindos das contribuições para o PIS/Pasep representaram 65,8% de toda a receita líquida. Os números mostram que o crescimento dessa fonte de receita acompanhou a própria dinâmica da economia brasileira. Houve um crescimento frequente até 2014, com exceção de 2009, em decorrência dos impactos diretos da crise econômica global no ano anterior. Em 2015, já sob o início da crise política e econômica no Brasil,<sup>33</sup> a trajetória de arrecadação do PIS/Pasep se reverteu, com uma queda que se aprofundou ainda mais em 2016, dessa vez fruto não apenas do aprofundamento da crise, mas de mudanças na regra sobre desvinculação orçamentária. Isso porque o governo federal enviou ao Congresso, no início de 2015, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87, que altera o Ato as Disposições Constitucionais Transitórias para a prorrogação da DRU até 2023, além de ampliar de 20% para 30% a porcentagem a ser desvinculada de todos os impostos e contribuições sociais, incluindo, por suposto, o PIS/Pasep.<sup>34</sup> A PEC foi aprovada no ano seguinte como EC nº 476/2016, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Com isso, o comprometimento da base da receita primária do FAT ficou ainda maior, uma vez que permanece a obrigatoriedade constitucional de repassar 40% ao BNDES. Em 2017,

---

33. Para uma análise geral da crise brasileira, suas implicações e determinantes políticas e econômicas, sugerimos o trabalho de Pinto *et al.* (2017).

34. Como já explicado anteriormente, essa desvinculação de recursos começou a acontecer com a criação do FSE em 1994 – que, entre outras coisas, retirava 20% do total da arrecadação do PIS/Pasep mais todo o montante arrecadado por essa contribuição advinda das instituições financeiras. Em 1999, o FSE foi sucedido pelo FEF, que apresentava, praticamente, a mesma configuração. Em 2000, com a criação da DRU, a desvinculação manteve-se nesse patamar de 20%, sendo então ampliada, em 2016, para 30%.

houve uma ligeira recuperação das receitas do PIS/Pasep, mas, ainda assim, seu valor atualizado está próximo ao obtido em 2009.

As receitas financeiras, por sua vez, foram responsáveis por 24,9% do total ao longo do período especificado.; no entanto, sua participação crescente implica uma situação paradoxal. Por um lado, passa a haver uma dependência de uma taxa de juros mais alta, que implique maiores remunerações sobre seu patrimônio financeiro. Por outro, taxa de juros elevada encarece o custo do investimento no país, o que compromete a busca por um nível mais significativo de crescimento econômico, com aumento do nível de emprego e também crescimento da própria arrecadação primária do FAT (Ipea, 2011b).

Destaca-se ainda a necessidade de aporte de recursos do Tesouro Nacional para o atendimento das despesas primárias do fundo a partir de 2010. Apesar de a soma desses aportes ser inferior ao valor desvinculado no mesmo período pelo governo federal – somente em 2014 o aporte do Tesouro foi superior ao montante desvinculado (R\$ 16,6 milhões contra R\$ 12,4 bilhões) –, esse fluxo de recursos orçamentários da União contribuiu para aumentar a pressão política sobre os gastos com os programas do SPETR. Com isso, novas medidas restritivas foram tomadas, como será visto na seção seguinte. Ademais, a ocorrência de repasses do Tesouro, aliada ao crescimento das receitas financeiras de suas aplicações, foi responsável pela queda da participação relativa do PIS/Pasep no fluxo de entradas do FAT no período.

Outro fator que influiu negativamente no crescimento dos recursos via PIS/Pasep foram as novas medidas de desoneração tributária tomadas pelo Ministério da Fazenda, com a intenção declarada de incentivar o setor produtivo para minimizar os impactos negativos da crise econômica global iniciada em 2008. De acordo com estimativas dos demonstrativos de gastos tributários apresentados nos Projetos de Lei Orçamentária Anual, elaborados pela Secretaria da Receita Federal, as desonerações sobre a contribuição do PIS/Pasep foram em torno de R\$ 13,1 bilhões em 2017, valor muito próximo ao aporte orçamentário do Tesouro para o FAT no mesmo ano (R\$ 13,8 bilhões). Ao considerar todo o período, este valor segue uma trajetória crescente, saltando de R\$ 2,6 bilhões em 2005 para R\$ 15,2 bilhões em 2015, quando se alcançou o maior valor da série.

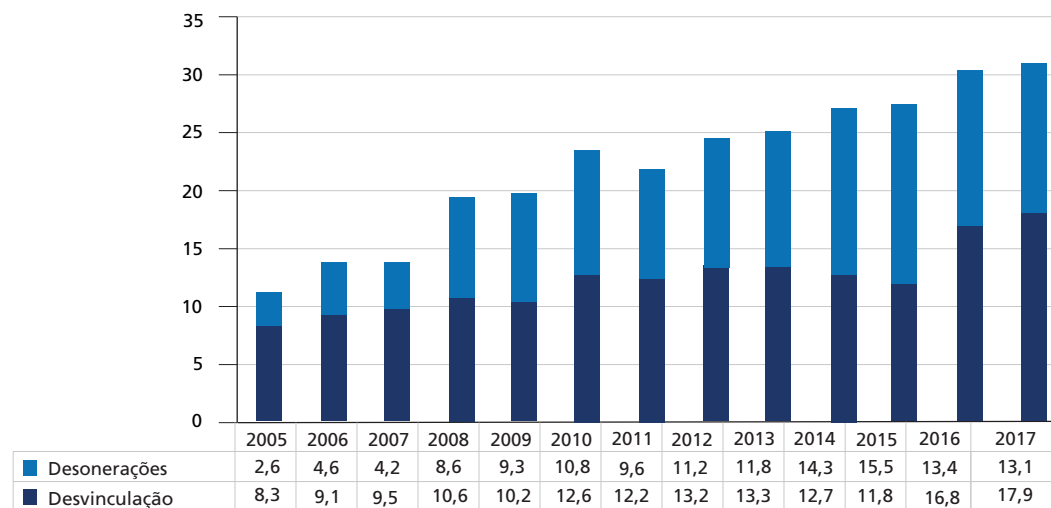


O gráfico 4 apresenta os números dos vazamentos de receita do FAT por decisão de política econômica do governo federal. Pode-se ver, pelos dados, inclusive, que em 2014 e 2015 as perdas estimadas com as desonerações foram maiores que o montante desvinculado pela DRU. A partir de 2016, como já relatado, houve aumento da porcentagem de desvinculação de 20% para 30%, em função da EC nº 476/2016.

GRÁFICO 4

**Evolução das desonerações e desvinculação da contribuição do PIS/Pasep (2005-2017)**

(Em R\$ bilhões – valores de dez./2017)



Fonte: CGFAT.  
Elaboração do autor.

No caso das receitas financeiras, há de serem observadas mudanças importantes nas trajetórias da TJLP e da Selic ao longo desse período, pois são determinantes na remuneração dos depósitos e aplicações das disponibilidades financeiras do FAT. No primeiro caso, houve uma queda contínua, partindo de uma taxa média de 8% ao ano no início da série para 5% no final. No segundo caso, o comportamento foi mais volátil, com uma forte queda até o início de 2008, iniciando um período mais instável de altas e baixas, muito influenciada pelo contexto de crise mundial, até o final de 2012, quando atingiu seu valor mais baixo (7,25%), e desde então voltou a apresentar um crescimento consistente. Com a forte crise econômica experimentada a partir de 2015, a taxa básica de juros voltou a decair no final de 2016, fechando o período de análise em 7,0%. Essas duas trajetórias ajudam a entender o comportamento das receitas financeiras, expressas anteriormente na tabela 2, que caíram em 2013, se recuperaram somente em 2016, mas apresentam nova

queda em 2017. Outro fator explicativo é a queda das próprias aplicações do FAT em depósitos especiais a partir de 2007, dadas as limitações geradas pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, que reduziram o excedente da RML, a ser debatido com mais detalhes na próxima seção.

Por fim, o item “outras receitas” apresentou uma trajetória bastante instável ao longo do período, chegando ao seu maior valor em 2015, com R\$ 1,7 bilhão. O principal componente desse item refere-se à cota-parte da contribuição sindical, definida como fonte de receita desde a Lei nº 7.998/1990. Como esse item possui um valor residual em relação ao montante de entradas do fundo (responsável por menos de 2% do total de receitas), sua variação não refletiu em grande impacto para o resultado econômico geral.

#### 4.2.2 O fluxo das obrigações

Pelo lado das destinações de recursos, a Lei nº 7.998/1990 expressa claramente que o FAT deve financiar o seguro-desemprego, que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado, e o abono salarial, que fornece um complemento de renda a trabalhadores formais com baixa remuneração, além de outras ações que auxiliem na busca e na preservação do emprego, onde se destacam os programas de intermediação de emprego e de qualificação profissional. Os gastos são gerenciados pelo MTB e fazem parte das despesas correntes do FAT. Outras obrigações, como já frisado anteriormente, referem-se à formação da RML, aos empréstimos ao BNDES (40% da sua arrecadação primária)<sup>35</sup> e aos depósitos especiais.

Do ponto de vista do financiamento dos programas de assistência ao trabalhador, o FAT teria, a princípio, um comportamento anticíclico. Isso porque, conforme observou Azeredo (1998), o fundo poderia, por um lado, acumular recursos provenientes do aumento da arrecadação do PIS/Pasep em momentos de elevação da atividade econômica, já que o aumento na demanda por força de trabalho nesses períodos implicaria queda nos desembolsos para atender os desempregados. Por outro, em momentos de retração cíclica, a poupança construída nos períodos de bonança permitiria atender às necessidades de proteção aos trabalhadores desempregados, o que, por sua vez, serviria como mecanismo de reativação da atividade econômica ao impedir que a demanda sofra retrações muito fortes.

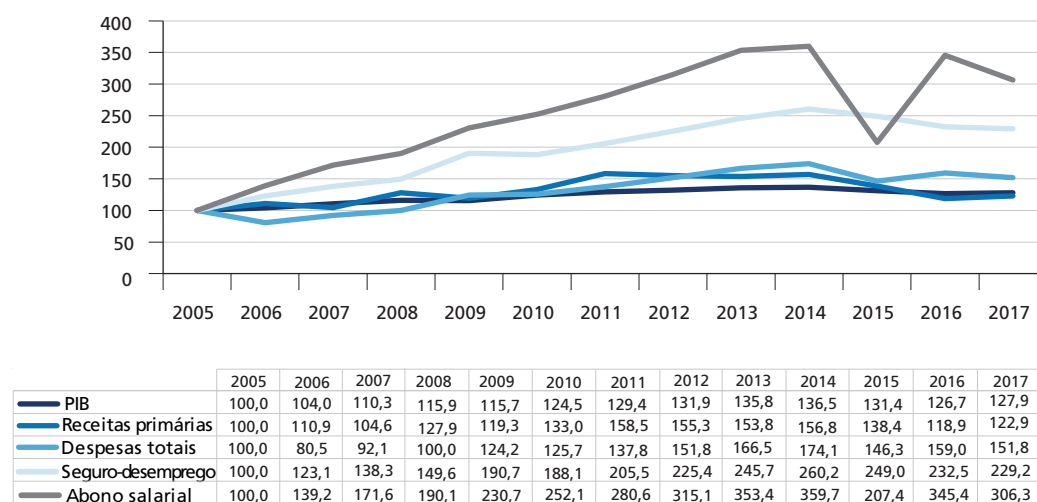
35. O repasse ao BNDES é lançado no relatório financeiro do FAT como uma obrigação que afeta o resultado nominal, na medida em que estes recursos não estão disponíveis para cobrir qualquer despesa com os programas.

No entanto, ao observar os números referentes ao período 2005-2017, nota-se que a despesa total do FAT aumentou bem acima do crescimento do PIB – 51,8% contra 27,9%. Apenas em cinco anos desse intervalo temporal ocorreram relações anticíclicas entre os dois indicadores: em 2006 e 2017, com o aumento do PIB e a queda nas despesas, e em 2009, 2015 e 2016, com a queda do PIB e a elevação das despesas referentes ao FAT.

Ao observar o comportamento dos componentes da despesa, nota-se que o custeio do pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial cresceu bem acima do total de receitas primárias líquidas e do total de despesas do fluxo anual do FAT. Para se ter uma ideia, a soma desses dois itens de despesa foi 33,5% superior ao total da receita primária líquida do fundo em 2017, já descontado o repasse constitucional ao BNDES e à DRU. A título de comparação, no primeiro ano da série, 2005, os gastos com benefícios dos dois programas representavam 66,3% da receita primária líquida (gráficos 5 e 6). Dessa forma, não apenas os programas que ofertam serviços ficaram praticamente sem recursos para sua execução, quanto o próprio sistema como um todo passou a ser pressionado por mudanças de adequação fiscal ao novo arcabouço normativo que rege a dinâmica financeira do fundo.

GRÁFICO 5

**Evolução do PIB, das receitas e despesas totais do FAT, e das despesas com seguro-desemprego e abono salarial (2005-2017)**  
(2005=100)

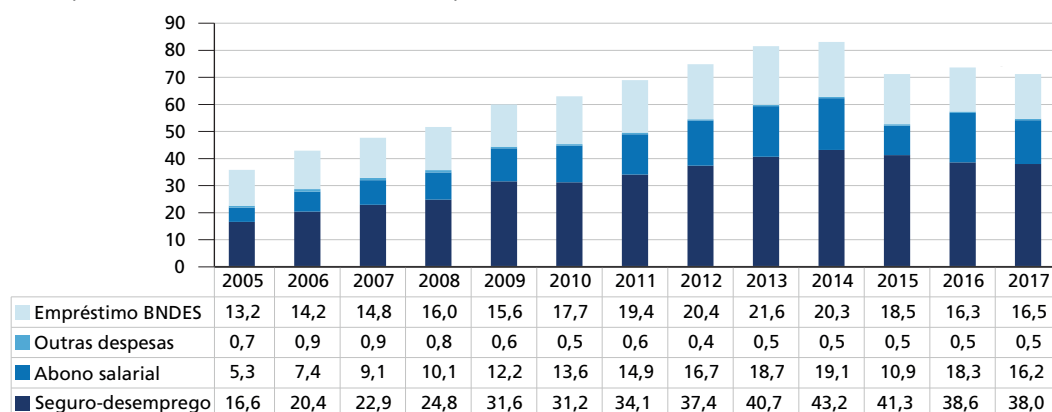


Fonte: CGFAT.  
Elaboração do autor.

GRÁFICO 6

**Evolução da composição das obrigações totais do FAT (2005-2017)**

(Em R\$ bilhões – valores de dez./2017)



Fonte: CGFAT.  
Elaboração do autor.

Os números já apresentados na tabela 2 mostraram a pouca relevância em termos de gastos dos programas que ofertam serviços (intermediação de emprego e qualificação profissional), agrupados na categoria “outros serviços” do gráfico 6. Os gastos com essas ações tiveram queda constante no período, representando menos de 1% do total das despesas correntes do FAT. O problema dessa constatação é que tais ações são importantes para lidar com desemprego decorrente de dois tipos de “desencontros”: *i*) o entre ofertante e demandante de força de trabalho, por conta da informação insuficiente disponível a ambos (serviços de intermediação); e *ii*) entre qualificação exigida para determinados postos de trabalho e a observada entre aqueles que buscam emprego (serviços de qualificação e orientação profissional).<sup>36</sup> Com o desemprego típico de mudanças na dinâmica econômica, como em períodos de recessão, a exemplo do vivido no país a partir de 2015, tais serviços possuem pouca capacidade de intervenção (Ipea, 2015).

No entanto, por possuírem natureza discricionária em termos de planejamento orçamentário, os serviços que compõem o SPETR são frequentemente alvos de

36. Como forma de suprir a demanda por educação profissional, foi criado em 2011 o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado por meio da Lei nº 12.513/2011. Ele conta com recursos orçamentários (fora da estrutura de financiamento do FAT) e sua gestão está a cargo do Ministério da Educação. Sobre o Pronatec, ver Cassiolato e Garcia (2014) e Figueiredo e Mueller (2015).

contingenciamento de recursos para fins de ajuste fiscal.<sup>37</sup> Essa preocupação já vem sendo demonstrada há algum tempo por especialistas da área.<sup>38</sup>

No caso dos programas de transferência monetária, um questionamento natural seria: quais os determinantes principais para o crescimento acelerado dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial no país na última década? Para se chegar a possíveis entendimentos sobre essa questão, é preciso ter antes em mente alguns pontos relevantes para o debate.

No caso do seguro-desemprego, a despesa varia fundamentalmente em função de três aspectos: valor do benefício, número de beneficiários e duração. Estudos recentes apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do seguro-desemprego, pouco se modificou ao longo dos anos, mantendo-se em torno de 4,2 parcelas emitidas em média por beneficiário (Menezes Filho, Cabanas e Komatsu, 2014; Pires e Lima Júnior.; 2014; Ipea, 2015). Já o valor do benefício e o número de segurados cresceram significativamente desde 2005, e a combinação entre esses dois movimentos é a responsável pelo crescimento dos gastos. No primeiro, destaca-se o aumento real do salário mínimo ao longo desse período (55,7%), sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal.<sup>39</sup> E como a CF/1988 estabeleceu o salário mínimo corrente como piso para os benefícios sociais, o valor das parcelas do seguro-desemprego não pode ser inferior a ele, o que eleva o valor médio de cada parcela em virtude de sua valorização real.

---

37. Como forma de superar os limitantes da oferta de serviços públicos de emprego, algumas propostas surgiram. Na II Conferência Nacional de Emprego, Trabalho e Renda, em 2005, uma das resoluções solicitava a garantia de 8% dos recursos primários do FAT para atender aos programas dessa natureza. Mais recentemente, na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em 2011, a proposta foi de 3% do valor para a mesma finalidade, vedada a possibilidade de contingenciamento. Porém, nenhuma dessas resoluções foi concretizada.

38. Ver Azeredo (1998).

39. A Medida Provisória (MP) nº 474/2009 garantiu a continuidade de uma política de valorização do salário mínimo acordada com os movimentos de trabalhadores e seguida desde 2007. Tal política se originou da pressão das centrais sindicais, que realizaram em dezembro de 2004 a 1ª Marcha do Salário Mínimo em Brasília, com o objetivo de estabelecer uma ação permanente de valorização a ser garantida pelo governo federal. Foi instituída uma comissão incumbida de elaborar um projeto de lei, que foi enviado ao Congresso. Em 15 de junho de 2010, a MP foi convertida na Lei nº 12.255. Pela regra, o valor do salário mínimo seria calculado com base na variação do PIB com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do INPC verificado no período de janeiro a dezembro do ano de referência (Ipea, 2015).

Como forma de amenizar essa relação, o método de cálculo de reajuste do valor das parcelas que excedem a um salário mínimo foi alterado em 2013, passando a ser definido pelo INPC, e não mais pela porcentagem aplicada ao valor salarial.<sup>40</sup> Com isso, os ganhos reais sobre o valor do salário mínimo deixaram de ser incorporados a essas parcelas que excedessem o piso constitucional.<sup>41</sup> Para efeito de comparação, a medida resultou na correção de 6,2% em 2013, em vez dos 9% que estariam garantidos pelo modelo anterior de indexação, o que amenizou um pouco o impacto dessa variável nas despesas globais com o seguro-desemprego (Cardoso Júnior e Musse, 2013). A parcela mínima, por sua vez, permaneceu indexada ao valor corrente do salário mínimo.

No tocante ao número de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais (celetistas e estatutários). Como já mostrado no gráfico 1, esse número cresceu 49,1% entre 2005 e 2014, chegando a 49,6 milhões de trabalhadores formalizados. Nos anos 2015 e 2016 houve uma queda acentuada nesse contingente, com a eliminação de 3,5 milhões de postos de trabalho na economia brasileira. Ainda assim, ao se comparar a variação no período todo – 2005 a 2016 –, o crescimento foi bastante significativo, na ordem de 38,5%.<sup>42</sup> Ressalta-se que o aumento da formalização também representa elevação das receitas tributárias por meio das contribuições sociais, mas como os números têm mostrado, esse crescimento foi percentualmente inferior ao das despesas. Por esses motivos, a elevação nos gastos com o seguro-desemprego se deve também à significativa ampliação da quantidade de trabalhadores, pois, estando sujeitos a serem demitidos involuntariamente, por contingências próprias da dinâmica do mercado de trabalho brasileiro, cumprem as condições de acesso ao benefício, aumentando a cobertura do programa em número de atendidos.

Um dos fatores que potencializam essa relação entre aumento do estoque de trabalhadores formalizados e aumento dos gastos é o grau de rotatividade da força

40. O valor das parcelas referentes ao benefício do seguro-desemprego continuou sendo determinado pela média dos três últimos salários do requerente antes da demissão, multiplicado por uma taxa de reposição que varia em função desta média: quanto maior o salário considerado, menor a taxa de reposição. O piso do benefício ainda é o salário mínimo, o que significa que, para o segurado que recebia exatamente este valor, a taxa de reposição é de 100%. Porém, antes dessa alteração, para valores acima do salário mínimo, fixavam-se alíquotas de reposição de 80% para a primeira faixa salarial (1 a 1,65 salário mínimo) e de 50% para a segunda faixa salarial (1,65 a 2,75 salários mínimos); para salários acima desta faixa, o benefício era fixo.

41. Decisão tomada na 119ª Reunião Ordinária do Codefat, em 22 de maio de 2013, por meio da Resolução nº 707, aprovada apesar do voto contrário da bancada dos trabalhadores (Ipea, 2014).

42. Até a elaboração final deste trabalho, os dados da Rais para 2017 ainda não haviam sido disponibilizados.

de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (Corseuil e Ribeiro, 2012; Corseuil *et al.*, 2013; Dieese, 2014; Gonzaga e Pinto, 2014). Ou seja, a complementaridade entre aumento da formalização do emprego e manutenção de altas taxas de rotatividade ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com seguro-desemprego durante um momento de queda contínua do desemprego no país, como ocorreu entre 2005 e 2014.

Na prática, a porcentagem de beneficiários do seguro-desemprego subiu em um patamar muito próximo à elevação do estoque de trabalhadores formais no Brasil, dada a manutenção de altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho.<sup>43</sup> Desse modo:

se uma crise econômica tende a gerar um aumento dos gastos com o seguro-desemprego em relação ao período anterior, a aceleração do crescimento (uma vez que se traduza em geração de novos postos de trabalho) também pode gerar aumento dos gastos, uma vez que mais trabalhadores preencham as condições de acesso ao benefício. O mesmo acontece com a formalização: à medida que mais vínculos passam a ser registrados em carteira, com a taxa de rotatividade para estes vínculos sendo mantida, tem-se, como resultado, mais requerimentos de benefícios (Ipea, 2011b, p. 250).

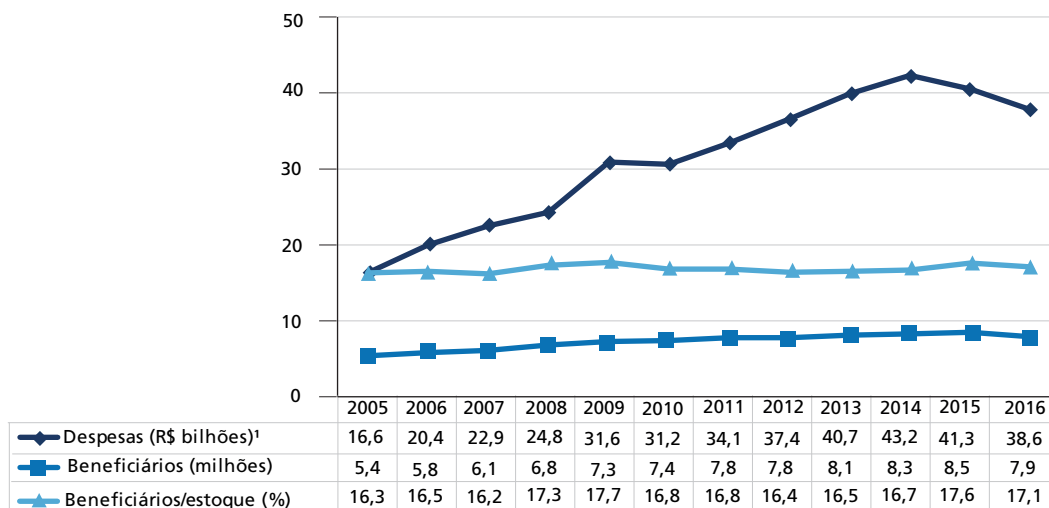
Para uma melhor comparação visual, o gráfico 7 apresenta as trajetórias referentes ao gasto anual, ao número de beneficiários e à porcentagem de segurados em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil. Pode-se notar que a taxa de crescimento do valor monetário despendido no período foi bem superior à taxa referente ao número de trabalhadores atendidos, sobretudo em função da política de valorização do salário mínimo nos últimos anos. A porcentagem de beneficiários em relação ao estoque total de trabalhadores formalizados, por sua vez, apresentou relativa estabilidade, embora tenha mostrado uma alta em 2015, fechando a série em 17,1% em 2016, com menor valor em 2005 (16,3%) e maior em 2009 (17,7%) (Brasil, 2017).

---

43. Utilizando-se como metodologia de cálculo de rotatividade de mão de obra a soma das admissões ou desligamentos (o menor) dividida pelo tamanho médio da força de trabalho no período (estoque médio de trabalhadores entre o início e o final do exercício), que leva em conta apenas a quantidade de trabalhadores que foi substituída em um período, e considerando o número total de trabalhadores desligados, excluindo-se os mortos, os aposentados, as transferências e os desligamentos espontâneos. Por essa relação é estabelecida uma *proxy* da indicação da substituição de trabalhadores no mercado formal. Em 2015, a rotatividade alcançou 40,9%, ainda considerada alta, porém com redução em relação ao exercício anterior, que atingiu 43,1%, patamar que sofreu poucas alterações desde 2009 (Dieese, 2014; Brasil, 2017).

GRÁFICO 7

**Gasto, número de beneficiários e porcentagem de beneficiários do seguro-desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais (2005-2016)**



Fonte: CGFAT.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Valores de dezembro de 2017.

O entendimento de que uma redução no patamar da taxa de rotatividade contribuiria para diminuir os gastos com o seguro-desemprego já está expresso desde a CF/1988, quando, em seu art. 239, foi estabelecido que as empresas cujo índice superasse o índice médio do setor deveriam contribuir adicionalmente para o custeio do seguro-desemprego. Entretanto, tal contribuição não foi regulamentada mesmo após quase trinta anos de aprovação da norma.<sup>44</sup>

Apesar do crescimento considerável nos gastos com seguro-desemprego nesse período, há de se ressaltar que o Brasil não possui uma despesa muito alta em proporção ao PIB com esse programa para os padrões internacionais. Se comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária nesse quesito, com uma despesa de 0,61% do PIB, bem abaixo de países como Estados Unidos, Bélgica, França e Espanha,

44. "Entende-se que a introdução dessa contribuição teve dois objetivos básicos: i) garantir uma fonte alternativa para o financiamento do Programa Seguro-Desemprego, que inclui qualificação do trabalhador; e ii) criar elemento que reduza a rotatividade da mão de obra" (Brasil, 2017, p. 138).

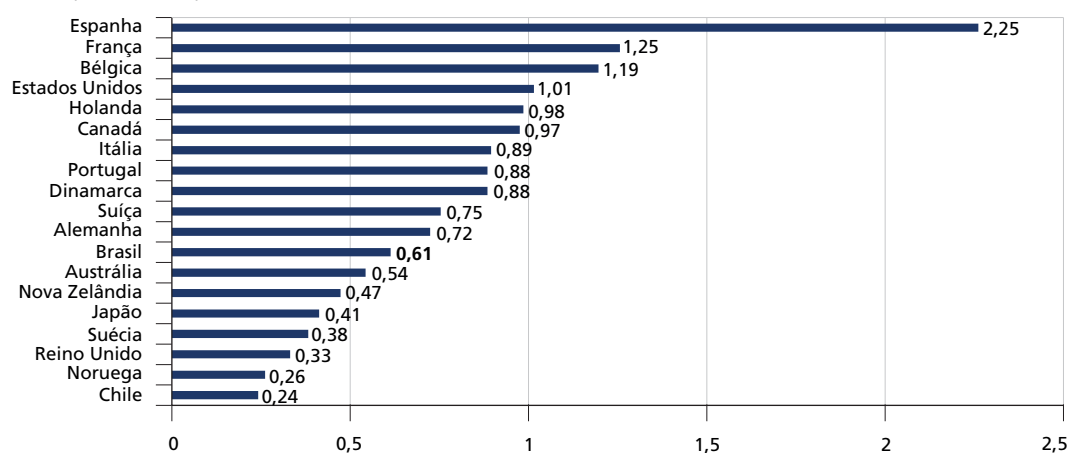


que apresentam índices próximos ou superiores a 1% do PIB (gráfico 8).<sup>45</sup> Ademais, como constataram Pires e Lima Júnior (2014, p. 56), apesar de gastar relativamente pouco com o programa, o número de beneficiários é bastante elevado no Brasil, com uma média de 7,6% do total de trabalhadores, ficando atrás apenas de Espanha (10,3%), Bélgica (8,8%) e França (8,6%), enquanto países como Polônia (1,8%) e Chile (1,7%) possuem as menores taxas de cobertura do programa. Ou seja, comparativamente com outros países, “o programa de seguro-desemprego não é dispendioso, pois gasta relativamente pouco frente ao número elevado de beneficiários”.

GRÁFICO 8

**Gastos com seguro-desemprego: países selecionados (2013)**

(Em % do PIB)



Fonte: CGFAT.  
Elaboração do autor.

Com relação ao abono salarial, os gastos são influenciados diretamente, assim como o seguro-desemprego, pelos aumentos do valor real do salário mínimo e pela elevação da formalização do mercado de trabalho.<sup>46</sup> O reajuste do salário mínimo

45. Caso se considere a despesa total do FAT, esse valor sobe para algo em torno de 1,1% do PIB (Gentil e Hermann, 2015; Gobetti, 2015).

46. O Programa do Abono Salarial é um benefício monetário assegurado aos empregados registrados em carteira que recebem até dois salários mínimos mensais, tenham exercido atividade remunerada por, no mínimo, trinta dias no ano-base e possuam pelo menos cinco anos de inscrição no PIS/Pasep. Além disso, o marco legal mencionado fixa em um salário mínimo o valor anual do benefício. O requerimento deste benefício é automático e realizado pelos empregadores (empresas) ao preencherem a Rais. Com o preenchimento das informações dos trabalhadores, o próprio MTB seleciona os beneficiários elegíveis e realiza o pagamento do benefício, de acordo com um calendário disponibilizado em todas as agências do BB e da Caixa, além das casas lotéricas e dos postos de informação do ministério.

atuou tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público que tem direito a recebê-lo, pois, à medida que seus aumentos têm sido relativamente eficazes em comprimir a dispersão dos salários na economia, o público coberto pelo abono tende a crescer (Ipea, 2011b; Corseuil, Foguel e Tomelin, 2015). Dados do MTB mostram que a proporção de trabalhadores admitidos com remuneração de até dois salários mínimos cresceu de 44,6% para 51,2% entre 2005 e 2014 (Brasil, 2017). Isso resultou, juntamente com a já apresentada evolução no número de trabalhadores formalizados (gráfico 1), no principal fator responsável pelo crescimento do número de beneficiários do abono salarial, que saltou de 9,7 milhões para 22,4 milhões de trabalhadores nesse mesmo intervalo de tempo.

Existem algumas observações, a partir de 2015, que precisam ser feitas para uma compreensão para além do que os números mostram. Primeiro, que a forte variação da quantidade de beneficiários (queda acentuada em 2015, seguida de aumento robusto em 2016) ocorreu devido a uma alteração do cronograma de pagamento do período de julho de 2015 a junho 2016.<sup>47</sup> Com isso, uma parte dos trabalhadores que tinha o direito em 2015 só foi receber o abono salarial no ano seguinte, esvaziando assim a concessão de benefícios em 2015 e inflando em 2016. O segundo fator importante a ser lembrado é que entraram em vigor em 2015 as novas regras de pagamento do abono salarial (Lei nº 13.134/2015), estabelecendo o valor do benefício a ser “calculado na proporção de 1/12 (um doze avos) do valor do salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente” (art. 9º). Pela regra anterior, bastava haver trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse o direito ao recebimento de um salário mínimo. A exigência adicional de um prazo mínimo de cinco anos de inscrição no PIS/Pasep para o recebimento do benefício foi mantida. Essa nova regra impediu que o gasto nesses dois últimos anos com abono salarial fosse ainda maior.

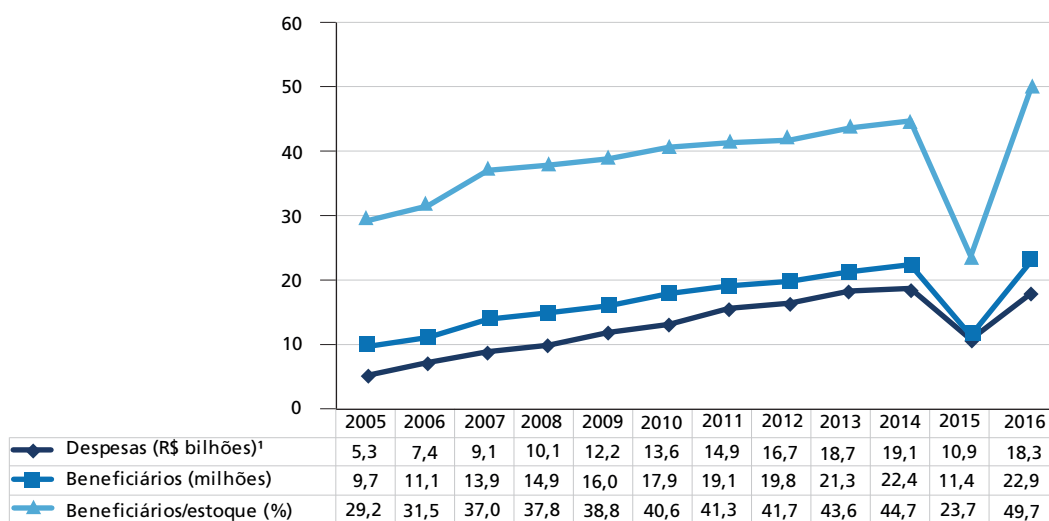
O gráfico 9 traz as trajetórias de gasto anual, número de beneficiários e sua porcentagem em relação ao estoque de trabalhadores formais, para fins do abono salarial. As curvas de evolução do gasto, assim como no seguro-desemprego, apresentam uma variação superior ao crescimento do número de beneficiários, também sob influência

47. O que culminou o pagamento de 50% dos beneficiários no segundo semestre do ano e os outros 50% no trimestre de 2016 (Brasil, 2017).

do aumento real do salário mínimo. Todavia, diferentemente do seguro-desemprego, a porcentagem de beneficiários do abono apresentou uma elevação contínua ao longo do período, saltando de 29,2% em 2005 para 44,7% em 2014.<sup>48</sup> Isso se deu em função da já comentada elevação da quantidade de trabalhadores admitidos com até dois salários mínimos de remuneração em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país.<sup>49</sup>

GRÁFICO 9

**Gasto, número de beneficiários e porcentagem de beneficiários do abono sobre o estoque de trabalhadores formais (2005-2016)**



Fonte: CGFAT.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Valores de dezembro de 2017.

Por fim, no item outras despesas encontram-se embutidos os custos operacionais diversos do MTB no campo dos programas do SPETR, incluindo gastos com: manutenção dos programas (ações de apoio ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial); custeio de Pesquisas sobre Emprego e

48. Nesse caso, não será usado o valor de 2016 como referência devido às questões de ajuste de calendário de pagamento, conforme já explicado.

49. Pelos dados apresentados na Rais, no exercício de 2003, dos 29,54 milhões do total de trabalhadores formais, cerca de 11,90 milhões (40,3%) ganhavam até dois salários mínimos. Porém, no final de 2015, este número praticamente dobrou, chegando a 23,55 milhões, para um estoque de 48,06 milhões, o que representa 49,0% do total de trabalhadores formais na economia (Brasil, 2017).

Desemprego (PED), elaboradas pelo Dieese; manutenção de bancos de dados, como o Caged e a Rais; informatização e distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); estudos de avaliação dos programas; campanhas educativas e informativas; apoio ao Codefat; manutenção das unidades regionais do MTB, entre outros (Brasil, 2017). Apesar da grande quantidade de ações, suas despesas são pouco significativas com relação ao fluxo de saídas do FAT, representando 0,98% do total de despesas em 2016, conforme os números mostrados na tabela 2.

Em síntese, a evolução das despesas correntes obrigatórias do FAT no período avaliado está diretamente relacionada às transformações em curso nas estruturas ocupacional e salarial brasileira. Na medida em que cresce tanto o valor dos benefícios quanto o seu acesso, a tendência é que os gastos com programas de assistência e garantia de renda aos trabalhadores também cresçam. Nesse contexto, para que o fundo mantenha seu equilíbrio contábil, torna-se necessário um cenário em que a economia volte a apresentar taxas de crescimento que garantam maior fluxo de arrecadação, sobretudo via contribuições do PIS/Pasep. Do contrário, a pressão sobre mudanças mais abruptas no arranjo institucional do FAT, com sua consequente descapitalização, pode resultar em deturpações ainda maiores na estrutura do SPETR. A Lei nº 13.134/2015 foi um exemplo, ao enrijecer as regras de acesso ao seguro-desemprego e alterar a fórmula de cálculo para o benefício do abono salarial, sem que houvesse nenhuma reversão da economia com esses dois programas para outras ações previstas no sistema como forma de compensação.

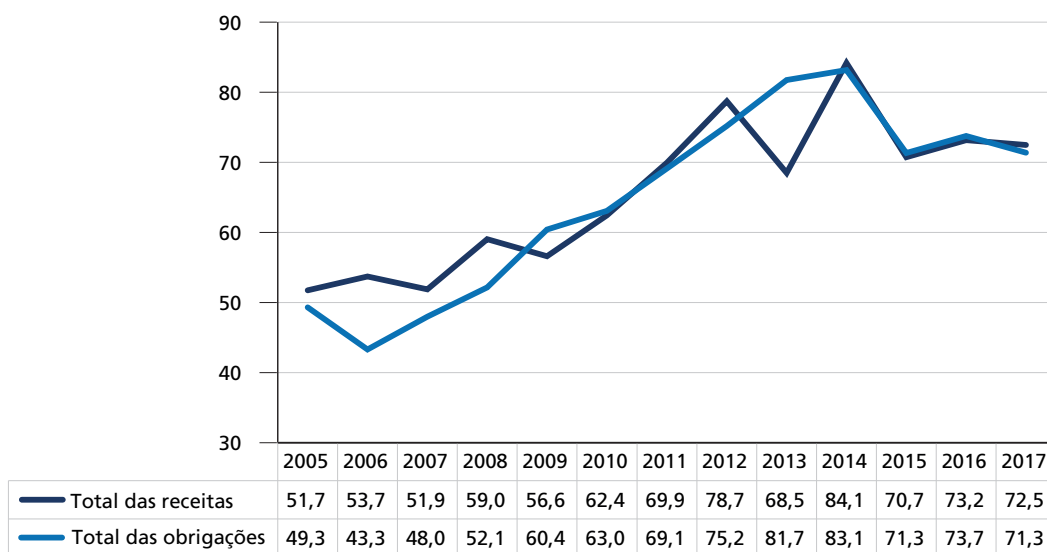
Em contrapartida, foi possível perceber que decisões de políticas econômicas nos últimos anos têm enfraquecido bastante a capacidade de financiamento do FAT, sobretudo para a manutenção de programas discricionários, como a intermediação de emprego e a qualificação profissional. As principais decisões nesse sentido referem-se à elevação das desonerações tributárias do PIS/Pasep, estratégia reforçada após a crise do capitalismo global em 2008 para alavancar a atividade produtiva nacional, mas que se manteve nos anos seguintes, causando vazamentos significativos na fonte primária de financiamento do fundo. Outra decisão relevante de política econômica diz respeito à EC nº 476/2016, que resultou na elevação da DRU para 30% sobre os impostos e contribuições sociais, enfraquecendo ainda mais as disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas.

#### 4.2.3 Resultado nominal e evolução patrimonial

Para analisar o comportamento recente do patrimônio do FAT, é importante verificar a evolução do seu resultado nominal, determinado pela diferença entre os totais de receitas e obrigações (tabela 2). Ele indica se o FAT tem sido capaz de cumprir suas obrigações constitucionais de financiar o seguro-desemprego, o abono salarial, as transferências obrigatórias ao BNDES e outras despesas correntes que lhes forem atribuídas, como no caso dos demais programas que compõem o SPETR brasileiro.

O gráfico 10 apresenta essas trajetórias para o período em análise. Por ele nota-se que em cinco anos o resultado nominal auferido foi negativo – 2009 (primeiro *deficit* nominal de sua história), 2010, 2013, 2015 e 2016 –, ou seja, as obrigações superaram as receitas.

GRÁFICO 10  
Receitas e obrigações totais do FAT (2005-2017)  
(Em R\$ bilhões – valores de dez./2017)



Fonte: CGFAT.  
Elaboração do autor.

O crescimento das receitas tem se dado continuamente a uma taxa média inferior ao das obrigações, sobretudo em função do aumento já discutido dos vazamentos na arrecadação do PIS/Pasep devido às desvinculações orçamentárias e às isenções tributárias, além dos impactos da crise mundial na arrecadação de suas fontes primárias

a partir de 2008. Pelo lado das despesas, o impacto maior é marcado pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial. O pior resultado nominal foi apurado em 2013, quando essa diferença chegou a R\$ 13,2 bilhões,<sup>50</sup> explicado em parte por uma queda acentuada da receita de remunerações financeiras.

Na realidade, a arrecadação do PIS/Pasep, que cabe anualmente ao fundo, isoladamente, já não cobria o conjunto de obrigações do FAT (incluindo os gastos com o seguro-desemprego, o abono salarial e outras despesas correntes, bem como as transferências ao BNDES) desde 1995, quando passou a vigorar a desvinculação de 20% de suas receitas primárias para fins de ajuste fiscal do governo federal. Todavia, esse desequilíbrio era coberto até com certa folga pelas demais receitas do fundo, com destaque para as financeiras. Porém, isso deixou de ocorrer, sobretudo a partir de 2009, quando foi verificado o primeiro *deficit* operacional do FAT, conforme ilustrado no gráfico 10.

Em 2012 e 2014, o resultado positivo só foi possível devido ao aumento do repasse do Tesouro Nacional, que alcançou a ordem de R\$ 16,6 bilhões em 2014. Nos anos seguintes, os repasses foram insuficientes para impedir novos resultados nominais negativos, com exceção de 2017. Tal conjuntura demonstra a dificuldade do FAT em saldar suas obrigações sob o arranjo institucional vigente, que se agravou com a elevação da DRU para 30%. Essa não é uma questão que se resolva apenas com a medida clássica de corte de despesas, porque o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, como mostrado anteriormente, tem muito a ver com tendências bastante desejáveis para o mercado de trabalho brasileiro, tais como a formalização do mercado de trabalho e o crescimento real do valor do salário mínimo. A ocorrência de *deficit* nominais em exercício obriga que o Codefat tome a decisão de se desfazer de ativos de seu patrimônio, formado pelas disponibilidades financeiras que compõem a RML (operações extramercado) e pelas aplicações que o fundo realiza.

Apesar desses desequilíbrios contábeis, o que se observa pelos dados é que o arranjo institucional do FAT lhe permitiu uma significativa trajetória de crescimento patrimonial, variando 28,7% em termos reais entre 2005 e 2017, embora com certa instabilidade ao longo do período, conforme mostra a tabela 3. Em 2016, por exemplo,

50. Lembrando que todos os valores apresentados neste texto estão corrigidos para dezembro de 2017.

houve a necessidade de utilização de R\$ 569,2 milhões de ativos patrimoniais do fundo para complementar o atendimento a suas obrigações, enquanto que em 2017 voltou a haver saldo positivo de R\$ 1,1 bilhão.

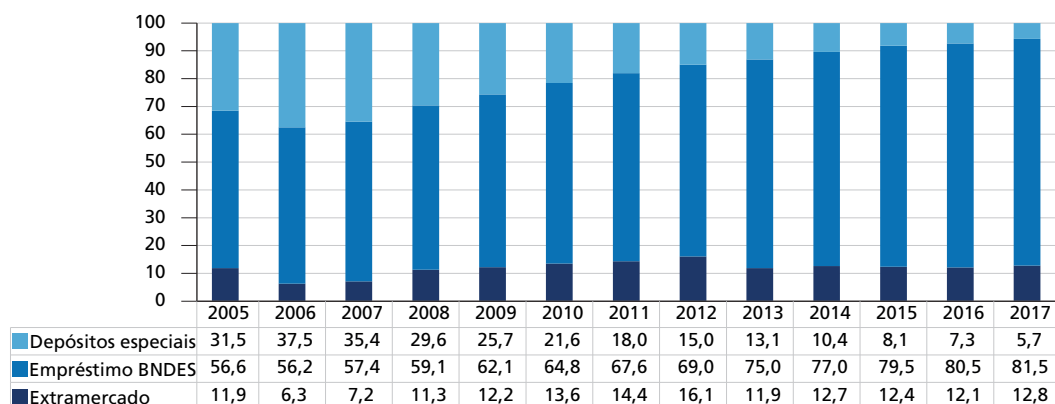
Ressalta-se que o fato de haver crescimento do patrimônio, mesmo com a elevação das despesas correntes e os “vazamentos” na sua base primária de receitas, deve ser creditado a dois fatores: o aporte anual ao BNDES e o rendimento das aplicações feitas pelo FAT, assim como ocorreu no período de 1995-2004. As taxas Selic e TJLP, principais referências para remuneração das aplicações e empréstimos do FAT, foram bem superiores à taxa de inflação e à variação real do PIB durante o período em análise, porém, dois fatores precisam ser considerados sobre o contexto atual. Primeiro, há um movimento de queda na taxa de juros Selic em virtude da forte recessão da economia brasileira a partir de 2015, o que afetará a remuneração futura dos ativos financeiros do fundo. Segundo, em virtude do aumento de gastos com os principais programas, as disponibilidades monetárias para aplicação em depósitos especiais foram se tornando menores durante a série, o que tende a comprometer não apenas a possibilidade de expansão dos programas de geração de trabalho e renda via linhas específicas de crédito a micro e pequenas empresas, mas também a receita financeira advinda desse tipo de aplicação.

Todo esse movimento quantitativo pode ser evidenciado a partir da análise da participação relativa de cada um dos componentes do patrimônio nesses últimos anos, conforme ilustrado no gráfico 11. A modalidade de depósitos especiais, que até 2007 representava mais de 30% do total, passou a cair sistematicamente a partir de 2008, terminando a série com apenas 5,7% de participação em 2017. O componente do FAT Constitucional, por sua vez, cresceu de 56,5% para 81,5% no mesmo período (lembrando que sua participação relativa havia diminuído entre 1995 e 2004, como visto na seção anterior), e a parcela extramercado permaneceu praticamente com a mesma importância relativa. Para complementar, a tabela 3 apresenta a evolução dos valores anuais de cada item do patrimônio financeiro do FAT para o período 2005-2017.

GRÁFICO 11

**Evolução da participação relativa por item patrimonial do FAT (2005-2017)<sup>1</sup>**

(Em %)



Fonte: CGFAT.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Diz respeito ao patrimônio financeiro do FAT, não incluindo valores de ativos imobiliários.

TABELA 3

**Patrimônio financeiro do FAT (2005-2017)**

(Em R\$ milhões – valores de dez./2017)

Saldos no final de exercício	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variação (%) (2005-2017)
Extramercado (a)	27,1	16,0	19,8	29,9	33,4	35,3	38,1	44,5	32,3	35,3	34,8	33,8	37,5	38,3
Empréstimos ao BNDES (b)	129,0	142,6	158,4	156,7	169,8	168,8	179,3	191,1	203,6	214,5	223,4	224,3	238,9	85,3
Depósitos especiais (c)	71,7	95,0	97,7	78,4	70,2	56,2	47,8	41,5	35,6	28,8	22,9	20,4	16,7	-76,7
<b>Total (a + b + c)</b>	<b>227,8</b>	<b>253,5</b>	<b>275,9</b>	<b>265,0</b>	<b>273,4</b>	<b>260,3</b>	<b>265,2</b>	<b>277,1</b>	<b>271,4</b>	<b>278,6</b>	<b>281,1</b>	<b>278,4</b>	<b>293,1</b>	<b>28,7</b>
Variação patrimonial (ano – %)		11,3	8,8	-4,0	3,2	-4,8	1,9	4,5	-2,0	2,6	0,9	-1,0	5,3	

Fonte: CGFAT.

Elaboração do autor.

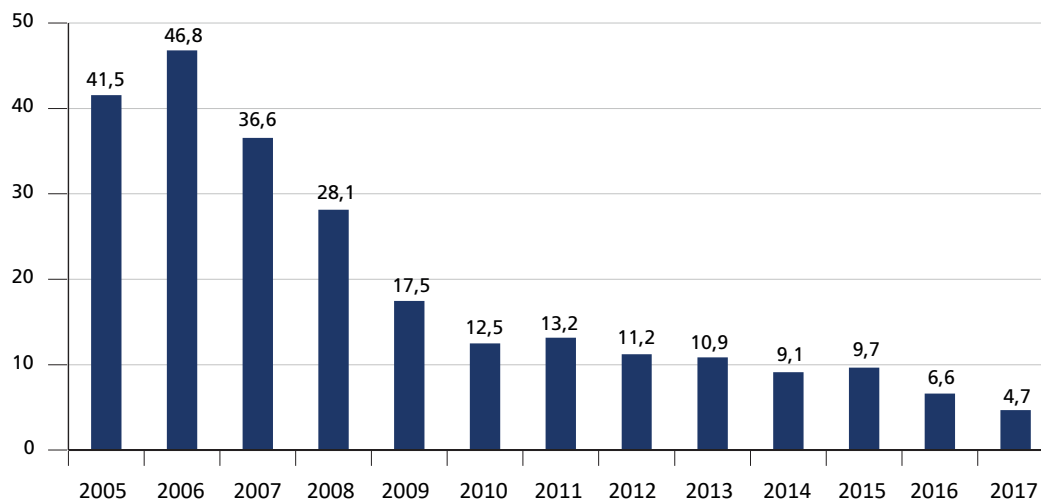
No caso específico dos depósitos especiais, o gráfico 12 ilustra a constatação sobre a diminuição contínua no volume anual de empréstimos concedidos por essa modalidade no território nacional. Nota-se uma queda brusca entre 2006, quando a concessão de crédito via depósitos especiais alcançou seu maior patamar, e 2017, quando se registrou o menor valor da série, com R\$ 4,7 bilhões em 194,9 mil operações de crédito. Ou seja, as dificuldades de financiamento vivenciadas pelo FAT nos últimos anos, além de afetar sua capacidade de fomentar programas de ativação do mercado de trabalho (intermediação de emprego e qualificação profissional), tem restringido também sua capacidade de disponibilizar fundos emprestáveis para o financiamento de outros programas de geração de trabalho e renda, como o Proger e o Pronaf.



GRÁFICO 12

**Evolução anual da concessão de empréstimos via depósitos especiais (2005-2017)**

(Em R\$ bilhões – valores de dez./2017)



Fonte: CGFAT.  
Elaboração do autor.

Os programas de financiamento que compõem as modalidades de empréstimo são aprovados pelo Codefat com base na Programação Anual de Depósitos Especiais do FAT (PDE).<sup>51</sup> Todavia, alguns pontos com respeito a essa ação no âmbito do SPETR necessitam de uma problematização, ainda que breve. Primeiramente, como o risco das operações é assumido pelos agentes financeiros operadores, elas estão sujeitas a todo o processo de avaliação de crédito para sua concessão, o que na prática se torna um fator limitante a sua utilização como instrumento mais efetivo de geração de trabalho e renda. Isso porque, sob a lógica bancária, a tendência é que os créditos sejam oferecidos aos agentes demandantes de menor risco e maior lucratividade aparente, e não necessariamente a projetos com maior potencial de criação de empregos ou a segmentos sociais com maior dificuldade de acesso ao crédito. Não há, pelo lado das instituições financeiras, um interesse maior em desenvolver tecnologias sociais específicas para operações de microcrédito, com vistas a focalizar os recursos para

51. "Embora o dispositivo legal determine que os Depósitos Especiais devem estar disponíveis para imediata movimentação, na prática, o FAT realiza tais aplicações concedendo prazos às instituições financeiras para a amortização e liquidação desses Depósitos. Tal procedimento é possível em razão da existência de cláusula que garante o resgate antecipado, no caso de a Reserva Mínima de Liquidez cair abaixo do limite estabelecido pela Lei nº 8.352/1991" (Brasil, 2017a, p. 80).

segmentos produtivos mais vulneráveis, o que restringe a efetividade desses programas sob a ótica de seus objetivos originais (Ipea, 2011a; Silva, 2017a).<sup>52</sup> Segundo, há uma pulverização dos recursos disponíveis em linhas que englobam as mais diversas naturezas de negócios, consistindo assim um emaranhado de linhas de financiamento, inclusive com sobreposições entre alguns deles (Cardoso Júnior, 2013). Essa realidade confusa em termos operativos torna difícil até mesmo uma avaliação mais contundente a respeito dos impactos e da efetividade desses programas quanto a seus objetivos originais.

Mesmo com essas questões levantadas, a execução das linhas de financiamento propiciadas pelos depósitos especiais, além do apoio a negócios produtivos de pequenas e médias empresas, também representa uma injeção considerável de crédito nas economias locais. Por isso, a restrição aos fundos emprestáveis pode ter impactos negativos na própria dinâmica econômica do país.

Vale destacar ainda que a preocupação com as constantes dificuldades em manter o equilíbrio financeiro nas contas do FAT levou o TCU a solicitar ao Codefat, mediante os Acórdãos nºs 4.380/2013 e 3.130/2014, a determinação de medidas a serem executadas com a finalidade de reverter essa trajetória de instabilidade.<sup>53</sup> Como resposta, foi emitido no final desse mesmo ano um ofício dirigido aos ministros da área econômica no qual expressa-se a necessidade de restituição dos recursos descontados pela DRU, e também os valores “apurados” pela Receita Federal em virtude das desonerações tributárias imputadas à contribuição do PIS/Pasep. Uma terceira indicação diz respeito à proposta de um projeto de lei para regulamentar o § 4º do art. 239 da CF/1988, que trata da criação de uma “contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho excede o índice médio de rotatividade do setor”, mas tal medida, como já enfatizado neste texto, enfrenta forte rejeição pelo lado do seguimento patronal (Silva, no prelo).<sup>54</sup>

52. Ainda assim, vale ressaltar que algumas medidas foram tomadas para tentar reverter esse quadro. Em 1999, por exemplo, o Fundo de Aval para o Programa de Geração de Emprego e Renda (Funproger) foi instituído exatamente com a finalidade de facilitar o acesso ao crédito àqueles que enfrentam dificuldade em oferecer garantias reais. Com o passar dos anos, o Codefat passou, também, a definir e exigir o cumprimento de normas operacionais mais rígidas das instituições financeiras (Ipea, 2012).

53. Uma proposta recente de reformulação do FAT pode ser conferida em Silva (2018).

54. Essa proposta, elaborada pelo Codefat, em seu art. 5º, prevê uma isenção desse adicional de rotatividade para “as entidades classificadas como micro e pequenas empresas, (...) e as empresas em situação de recuperação extrajudicial, judicial ou de falência decretada pelo poder público” (Ipea, 2015, p. 331).

Portanto, as contradições já apontadas na seção, que cobriu o período 1995-2004, não apenas se exacerbaram como também surgiram outras complicações à manutenção do sistema de financiamento do sistema público de emprego no Brasil, tornando mais complexa a economia política em torno do tema. O FAT foi atingido em diversas frentes nesses últimos anos, o que resultou no enfraquecimento de seu potencial de criar inovações e fomentar maior dinamicidade no mercado de trabalho, além de sua função precípua de proteção social. Essas transformações em sua operacionalidade foram frutos de distintas decisões de política econômica que desconsideraram totalmente a função social do FAT e todo o sistema que ele engendra, inscrito na CF/1988.

Ademais, à medida que essas contradições vão se aprofundando, abre-se espaço para a atuação de grupos de interesse que buscam realizar mudanças nas regras vigentes a partir de suas capacidades e recursos específicos. Esse tipo de atuação visa explorar as ambiguidades institucionais identificadas, com o acúmulo de pequenas alterações nas regras originais que estruturam o comportamento dos atores, evitando se opor a outros grupos que possuem forte poder de veto contra mudanças mais substanciais.

Por isso, as mudanças que foram identificadas ao longo do processo em análise são caracterizadas aqui como mudanças por sedimentação, de acordo com a tipologia de Mahoney e Thelen (2010). Ou seja, ocorrem pela inserção de novas camadas na arquitetura institucional vigente, sem desmantelá-la. Dessa forma, embora a princípio elas possam ser sentidas como refinamentos, ajustes ou complementos marginais, no intuito de evitar movimentos de resistência, com o tempo elas podem resultar em impactos bastante significativos, abrindo inclusive espaço para novas pressões e alimentando discursos em favor de outros ajuste”, até que pouco de sua estrutura original se mantenha viável.

O desenho atual do SPETR brasileiro pode ser explicado por esse encadeamento analítico. Desde sua efetivação, com a criação do FAT e a regulamentação de suas atribuições previstas na Lei nº 7.998/1990, as alterações normativas que implicaram diretamente transformações em sua estrutura foram pontuais. Apenas alguns ajustes foram aprovados no sentido de alterar regras de concessão de benefício ou de diretrizes para a utilização de recursos emprestáveis às entidades financeiras públicas. As maiores mudanças, ou pelo menos aquelas que resultaram em maiores impactos

no funcionamento de todo o arranjo complexo em torno do fundo, vieram de outras instâncias de decisão.<sup>55</sup>

Nesse caso, as mudanças de regras de gestão fiscal no âmbito do governo federal foram fundamentais para que se chegasse atualmente em uma situação de quase esgotamento do modelo proposto há três décadas. O FAT, incluindo nesse caso todo o arranjo financeiro que o sustenta, foi utilizado também para outros fins que não aqueles originalmente programados. Esses usos foram determinantes para o esgarçamento de sua capacidade de honrar com as obrigações constitucionais que lhes foram dirigidas, em especial as duas ações que causaram a maior parte do vazamento de recursos no PIS/Pasep, sua fonte de arrecadação primária: as desvinculações orçamentárias e as desonerações tributárias. Essas decisões, embora tenham efeitos diretos sobre a dinâmica do fundo, são definidas e aprovadas em outros fóruns, que não passam nem pela esfera do MTB, tampouco exigem consentimento do Codefat. Dessa forma, elas aglutinam em torno de si outros interesses e novos recursos discursivos, além de isolar grupos relevantes com poder de veto, como as centrais sindicais.

No entanto, tudo isso não implica dizer que o sistema não possui falhas ou distorções, tampouco que não deva passar por ajustes periódicos. Qualquer ação de política pública passa por essas necessidades, ainda mais uma política que chega em sua terceira década de existência, após atravessar momentos de grande tumultuosidade, tanto do ponto de vista político como do econômico. O arranjo operacional do FAT tem, sim, questões que precisam ser enfrentadas, desde que para isso se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de um fundo de proteção e promoção de políticas voltadas ao bem-estar do conjunto de trabalhadores brasileiros, conforme apresentado em Silva (2018). Nesse sentido, quaisquer mudanças a serem propostas precisam estar em conformidade com essas diretrizes, além de perpassar pelos fóruns indicados para a gestão e o acompanhamento de suas atividades, especialmente falando do Codefat. Porém, como afirmado no parágrafo anterior, as principais decisões que impactaram os mecanismos operacionais do fundo não estão em conformidade com essas prerrogativas.

---

55. Para uma explicação mais detalhada desse processo de mudança institucional ocorrida no desenho normativo do FAT, ver Silva (no prelo).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória de institucionalização e operacionalização das políticas de mercado de trabalho no Brasil abre possibilidades analíticas bastante interessantes para a compreensão dos desafios que envolvem a inserção de políticas sociais na agenda governamental. Toda a discussão aqui empreendida ressaltou o entendimento de que o FAT surgiu como uma tentativa de estruturar um desenho institucional de sustentação financeira autônoma ao conjunto de programas que compõem o SPETR.

Como visto ao longo deste estudo, as análises foram direcionadas ao potencial do sistema em garantir a operacionalização das quatro dimensões de políticas engendradas via receitas geradas pelo arranjo institucional de financiamento do FAT: *i)* programas de assistência financeira temporária e proteção aos trabalhadores formalizados (seguro-desemprego e abono salarial); *ii)* programas de ativação do mercado de trabalho (intermediação de emprego e qualificação profissional); *iii)* programas de microcrédito para a geração de trabalho e renda (Proger, Pronaf, entre outros); e *iv)* financiamento de projetos de investimento para o desenvolvimento econômico (FAT Constitucional).

Ficou constatado que, com o aumento dos gastos correntes frente às receitas, sobretudo em função dos programas constitucionais obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), tal arranjo de financiamento começou a mostrar sinais de fragilidade, uma vez que se diminuiu o espaço para custear despesas correntes discricionárias, como por exemplo, com os programas de qualificação profissional, que praticamente deixaram de existir no âmbito do SPETR. À medida que o financiamento desses programas fica comprometido, a ideia originária de um sistema público de emprego integrado e mais abrangente se enfraquece, uma vez que seu sucesso está diretamente relacionado ao potencial de complementaridade entre os diferentes programas que o compõem.

Com isso, uma análise preliminar e parcial aponta que o modelo de financiamento do FAT tem se tornado insuficiente para atender ao conjunto de obrigações que lhes foram direcionadas desde a CF/1988. Ademais, a necessidade de lançar mão de repasses de recursos do Tesouro Nacional para custear as despesas não cobertas em seus últimos exercícios contábeis favorece pressões no sentido de restringir os gastos desses programas, o que pode comprometer o grau de proteção social desejado, impondo sérios limites ao acesso a esses benefícios.

No entanto, o que se defende aqui é que esse processo de esgotamento da capacidade de financiamento do FAT em termos de políticas de mercado de no Brasil possui distintos determinantes. Embora não se negue a necessidade de ajustes no próprio desenho institucional, o principal vetor de esgotamento orçamentário do FAT é oriundo de decisões de política econômica no âmbito do governo federal. Como foi discutido, o fundo movimenta um montante bastante significativo de recursos e conseguiu acumular um vultoso patrimônio desde o início de sua operacionalidade, o que despertou interesses variados. Esses interesses transcenderam até mesmo a esfera de deliberação criada para essa finalidade, que é o Codefat. As decisões de maior impacto sobre o sistema vieram de maneira unilateral e sem nenhuma compensação da cúpula de política econômica dos diferentes governos desde meados dos anos 1990, com destaque para as desvinculações orçamentárias e as desonerações tributárias, afetando principalmente seu fluxo de receitas.

Essas decisões foram cruciais na dinâmica contábil do FAT, resultando em uma forte queda anual da relação receitas sobre despesas. Nos anos recentes, nem mesmo com as receitas das aplicações financeiras, que foram essenciais para a construção do patrimônio do fundo desde sua concepção, foi possível atender ao total de obrigações.

Por isso, chegou-se então à conclusão de que as mudanças no arranjo institucional que sustenta financeiramente o SPETR ao longo dos anos ocorreram na forma de novas camadas que foram inseridas sem descaracterizar o modelo normativo original, mas que com o tempo foram responsáveis diretamente por seu suposto esgotamento. Essas mudanças partiram de esferas de decisão que não passam pelos mecanismos de coordenação do FAT, o que demonstra a existência de uma hierarquia de poder decisório (Silva, no prelo) que enfraquece a autonomia de uma área de política pública estabelecida constitucionalmente. Por sua vez, esse processo de mudança, à medida que aprofunda as distorções na contabilidade do fundo, fornece novos elementos discursivos para grupos de interesse que visem mudar ainda mais o seu arranjo atual, no sentido de desresponsabilizar o máximo possível a estrutura de Estado pelo atendimento dos programas que ele abrange.

Portanto, uma análise da trajetória contábil e institucional do FAT será sempre incompleta caso não se leve em conta decisões de política fiscal mais abrangentes, que interferem diretamente nos fluxos de receitas e obrigações do sistema.

Essas constatações permitiram uma melhor compreensão sobre as tensões e os dilemas que as políticas sociais defrontam-se permanentemente na arena orçamentária. A coordenação de seus programas dificilmente estará imune a decisões em outras esferas de poder, por mais engenhoso que seja seu desenho institucional, o que torna necessário um acompanhamento constante daqueles que defendem a importância de tais ações – por seu valor em termos de proteção social e indução a dinâmicas econômicas positivas – para que elas não percam espaço ou não sejam descaracterizadas na agenda governamental.

Nesse sentido, torna-se mister pensar em ações inovadoras que deem maior sustentabilidade ao FAT, mas não apenas isso. Os critérios balizadores para a construção de novas estratégias não podem atender somente a aspectos contábeis, mas, fundamentalmente, devem passar por decisões políticas que reafirmem sua relevância social e econômica, para que a classe trabalhadora não sofra um revés em seus direitos conquistados historicamente.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; BIASOTO JUNIOR, G. Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 77, 2007.

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: Abet, 1998.

BARBOSA, A. F. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.

BARBOSA, A. L. N.; FOGUEL, M.; BILO, C. FGTS e fundos individuais de seguro-desemprego: análise comparativa entre países e efeitos no mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, 2017.

BARRADAS, A. M. S. **Fábrica PIPMO: uma discussão sobre a política de treinamento de mão de obra no período de 1963-1982**. 1986. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 mar. 1986.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Brasil, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 1991.

- \_\_\_\_\_. **Relatório de gestão do FAT**: exercício de 2016. Brasília: MTE/CGFAT, 2017.
- CARDOSO, A. **A construção da sociedade do trabalho**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2013.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GONZALEZ, R. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1313).
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; MUSSE, J. S. Seguridade social, trabalho e políticas de emprego no Brasil: questões e soluções para ampliar a efetividade do seguro-desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1237).
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CASSIOLATO, M. M. C.; GARCIA, R. C. **Pronatec**: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1919).
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; TOMELIN, L. F. Evolução recente do tamanho do Programa de Abono Salarial. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**, v. 1, 2015.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro**. São Paulo: Dieese, 2016.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964 a 2002)**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2005.
- FIGUEIREDO, A. C.; MUELLER, R. R. A política de educação profissional e tecnológica: uma análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). In: ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 10., 2015, Vitória. **Anais...** Vitória: ENPS, 2015.
- GENTIL, D.; HERMANN, J. Política fiscal no governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 8., 2015, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: AKB, 2015.



GENTILI, P. O conceito de empregabilidade. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO DO PLANFOR: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM DEBATE, 1999, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Unitrabalho, 1999.

GOBETTI, S. W. **Ajuste fiscal no Brasil**: os limites do possível. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2037).

GOMES, A. C. **Burguesia e trabalho**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2011a. n. 19.

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 20, 2012.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 21, 2013.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 22, 2014.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 23, 2015.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2010.

MENEZES FILHO, N. A.; CABANAS, P. H. F.; KOMATSU, B. K. Tendências recentes do mercado de trabalho brasileiro. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 54, 2014.

MONTALVÃO, L. A. Do Pimmo ao Pronatec: história e atualidade das políticas nacionais de formação da classe trabalhadora. **Revista Observatório em Debate**, n. 2, p. 2-26, 2015.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas de um obituário precoce (1988-2018). Brasília: Plataforma de Política Social, 2018.

PINHEIRO, M. M. S. **O papel dos fundos parafiscais no fomento**: FGTS e FAT. Brasília: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 485).

PINTO, E. C. *et al.* **A guerra de todos contra todos**: a crise brasileira. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017 (Texto para Discussão, n. 006/2017).

PIRES, M. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 56, 2014.

POCHMANN, M. Rumos da política do trabalho no Brasil. *In*: SILVA, M. O.; YAZBERK, M. C. (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade e justiça tributária**. Brasília: Ipea, 2008. Texto base da exposição no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2008b.

RAMOS, D. A. **Políticas públicas ativas de emprego**: estudo de caso do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor). 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

RIBEIRO, M. B. **Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009**: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1464).

SALLES, M.; STAMPA, I. Passado e presente na política de educação profissional no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 11., 2016, Vitória. **Anais...** Vitória: ENPS, 2016.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, V. M. Por dentro do FAT. **Revista do BNDES**, v. 13, n. 26, p. 3-14, 2006.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Outra Economia**, v. 4, n.7, p. 62-82, 2010.

\_\_\_\_\_. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2270).

\_\_\_\_\_. Análise dos dados recentes do desemprego no Brasil. **Revista Construção**, 2017b. Disponível em: <<http://revistaconstrucao.org/trabalho-e-renda/desemprego-no-brasil-analise-dos-dados-recentes/>>. Acesso em: 9 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 65, 2018.

\_\_\_\_\_. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil**: a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, no prelo. (Texto para Discussão, no prelo).

VIANNA, M. L. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Ed. Renan, 1998.

VIEIRA, C. A. S.; ALVES, E. L. G. **Qualificação profissional**: uma proposta de política pública. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 376).

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. **Desafios para a política social brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 985).

BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 22, 2000.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório de auditoria anual de contas - 2015**. Rio de Janeiro: BNDES, 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual – 2016**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017.

BRASIL. **Relatório de administração do FGTS**: exercício de 2016. Brasília: MTE/CGFAT, 2017.

CAMARGO, J. M. Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, 2004.

CARNEIRO, R. M. **Dinâmica de crescimento da economia brasileira**: uma visão de longo prazo. Campinas: Unicamp, 2007. (Texto para Discussão, n. 130).

CORSEUIL, C. H. *et al.* Youth labor market in Brazil through the lens of the flow approach. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 41., 2013, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: Anpec, 2013.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. O aumento da formalização das relações de trabalho como consequência da expansão econômica. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 39, 2009.

CORSEUIL, C. H.; RIBEIRO, E. P. Rotatividade de trabalhadores e realocação de postos de trabalho no setor formal do Brasil: 1996-2010. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 50, 2012.

GENTIL, D.; ARAÚJO, V. L. **Mais além da macroeconomia de curto prazo**. Rio de Janeiro: UFF, 2012. (Texto para Discussão, n. 289).

GONZAGA, G.; PINTO, R. C. **Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista**. Rio de Janeiro: PUC, 2014. (Texto para Discussão, n. 625).

LOBO, V. G.; ANZE, V. R. Duas diretrizes para a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 61, 2016.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Ed.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

PAIVA, L. H. O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 30, 2006.

RAMOS, A. A. F.; MONTE, P. A. O impacto da Lei Complementar nº 110/2001 nos desligamentos dos trabalhadores. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 15., 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Abet, 2017.

SILVA, S. P. Uma avaliação sobre os números recentes do PIB no Brasil. **Revista Construção**, 2017. Disponível em: <<http://revistaconstrucao.org/economia/uma-avaliacao-sobre-os-numeros-recentes-do-pib-no-brasil/>>. Acesso em: 9 dez. 2017.

THEODORO, M. **Participação social em políticas públicas**: os conselhos federais de política social: o caso Codefat. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 931).

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Rava Caldeira de Andrada Vieira

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Lorena de Sant’Anna Fontoura Vale (estagiária)

### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant’ana

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765



9 771415 476001