



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - ICH
Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS

**A DINÂMICA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR:
FUNDO PÚBLICO, POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO**

YAN CARLOS NOGUEIRA

Brasília, DF
Fevereiro de 2026



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - ICH
Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS

YAN CARLOS NOGUEIRA

**A DINÂMICA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR:
FUNDO PÚBLICO, POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, sob orientação do Professor Dr. Evilasio da Silva Salvador, como requisito parcial para a conclusão do curso de Mestrado em Política Social.

Brasília, DF
Fevereiro de 2026

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Nd	<p>NOGUEIRA, Yan Carlos A Dinâmica do Fundo de Amparo ao Trabalhador: Fundo Público, Política Pública e Desenvolvimento / Yan Carlos NOGUEIRA; orientador Evilasio da Silva SALVADOR. Brasília, 2026. 164 p.</p> <p>Dissertação(Mestrado em Política Social) Universidade de Brasília, 2026.</p> <p>1. Fundo Público. 2. Economia Política. 3. Políticas de Emprego. 4. Economia Brasileira. 5. Gestão Pública . I. SALVADOR, Evilasio da Silva, orient. II. Título.</p>
----	--

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação de Mestrado intitulada **Dinâmica do Fundo de Amparo ao Trabalhador: Fundo Público, Política Pública e Desenvolvimento**, de autoria de **Yan Carlos Nogueira**, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social, na linha de pesquisa: Política Social, Estado e Sociedade, avaliada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador
Universidade de Brasília (UnB)
Orientador – Presidente da Banca

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior
Universidade de Brasília (UnB)
Examinador Interno

Prof. Dr. Edi Augusto Benini
Universidade Federal do Tocantins (UFT)
Examinador Externo

Profa. Dra. Isabela Ramos Ribeiro
Universidade de Brasília (UnB)
Membro Suplente

Brasília – DF, 19 de fevereiro de 2026.

AGRADECIMENTOS

*Há apenas uma consolação:
uma hora aqui ou ali em que as
nossas vidas parecem, contra todas
as probabilidades e expectativas,
abrir-se de repente e dar-nos tudo quanto
jamais imaginamos*

Michael Cunningham
As Horas

São inúmeros os nomes que fazem parte da minha trajetória acadêmica – que não se iniciou no mestrado, diga-se de passagem, e que, com a aprovação no doutorado, tampouco se encerra agora. Várias foram as pessoas determinantes para a realização deste sonho que, vocês sabem, acalentei por longo período. O projeto foi adiado em virtude das circunstâncias, e até descreditado por mim mesmo. Já estava resignado a adiar novamente...

Mas Cunningham está certo quando afirmou que “nossas vidas parecem, às vezes contra todas as probabilidades e expectativas, abrir-se de repente e dar-nos tudo quanto jamais imaginamos”. E cá estou, apresentando-lhes o fruto de um processo que, ao fim e ao cabo, foi responsável não apenas pela mudança de cidade – de Cuiabá para Brasília –, mas por uma transformação inimaginável no meu próprio ser. Acreditem. Estou despido de insinceridades. Nessa intensa travessia, não ganhei apenas colegas – ganhei amigos fiéis, fortaleci laços familiares e me abri para novidades, para lugares e para ideias. Sem mais, ficam meus agradecimentos:

A família vem primeiro. Sou imensamente grato aos meus padrinhos, Sônia e Fradimir, sem os quais este projeto sequer teria sido cogitado. Estendo meus agradecimentos a Sabrina, Thiago e Rafael, pela companhia cotidiana e pela acolhida. Às minhas irmãs, Marineide e Eliane, que, mesmo diante da minha – por vezes detestável – insegurança, não deixaram que eu sucumbisse às adversidades nem declinasse de minhas ambições por um só instante.

A Gustavo, meu amor, meu confidente – “no qual me reconheço e me reencontro, me refaço e me amplio, me exploro e, cotidianamente, me descubro” (Lya Luft) –, pelo cuidado diário, pela presença – sim, em que pese os dolorosos quilômetros de distância –, pelo afeto que acalma e pela parceria que tornou a caminhada mais leve, mesmo nos dias mais tempestuosos.

Ao meu orientador, Evilasio Salvador, minha grande referência no universo acadêmico, hoje confrade intelectual e amigo. Sou grato pelas trocas, pelos debates – por vezes intensos, mas sempre fraternos –, pela paciência e, sobretudo, pela parceria construída ao longo desta caminhada.

Aos amigos de Cuiabá – Jhulia, Júnior, Amanda, Jenny, Hugo, Naw Ally, Nair, Vivi, Laila, Maurício, Luis, Ariane, Murilo, Ellyda, Ícaro, Fernanda, Letícia e João –, cujo apoio, cada qual à sua maneira, foi primordial. À Qelli, responsável por acender a luz que se refletiu em meus olhos quando tudo isso sequer era princípio de um começo. Aos amigos que outrora foram meus professores – Ivna, Léo, Betina, Wesceley e Josiley –, pela confiança e pelo incentivo.

Aos amigos que fiz durante a jornada no mestrado – Matheus Castelluccio, Ingrid, Nicole, Caio, Kátia, Lyliã, Renata, Allana, Mateus Santos, Wellington (Uel), Gabriel, Diogo e Vini –; e a Leonilson e Claudevan (um beijo para Alagoas!), pela partilha teórica. A Thales, amigo que mais ouviu meus lamentos e a quem também servi de ouvido para os seus, durante nossa travessia pelo mestrado. Ao meu amigo Kim, pela troca de ideias, pelos debates acadêmicos e pelo encorajamento indispensável à conclusão deste trabalho.

Sou imensamente grato, ademais, aos professores com quem tive a oportunidade de cursar disciplinas ou partilhar de ideias em grupos de estudos – Liliã dos Reis, Camila Potyara, Lucia Lopes e Isabela Ribeiro –, por todo o aprendizado proporcionado. A vocês, minha eterna admiração.

Por fim, agradeço aos professores que aceitaram, de forma generosa, participar desta banca examinadora: Newton Gomes – com quem tive a honra de ser aluno e por quem nutro profunda admiração – e Edi Benini, da UFT, cujos textos também me inspiraram a seguir e aprofundar este objeto de pesquisa. Meu muito obrigado.

RESUMO

Esta dissertação investiga a dinâmica orçamentária e financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no período de 2014 a 2024, buscando compreender de que maneira sua configuração institucional condiciona sua capacidade de financiar, simultaneamente, políticas de proteção social e de desenvolvimento econômico. Parte-se da categoria fundo público, analisada à luz da crítica da economia política, com o objetivo de apreender seu caráter estrutural no capitalismo dependente brasileiro. O estudo reconstrói historicamente a formação do mercado de trabalho no Brasil e a trajetória das políticas de emprego, destacando a criação “hipertardia” do seguro-desemprego e a instituição do FAT como marco de uma nova etapa da intervenção estatal na questão do trabalho. No plano empírico, examina-se a evolução das receitas e despesas do Fundo, sua relação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a composição de seu ativo patrimonial e os impactos das reformas recentes sobre sua base de financiamento. Os resultados indicam que o FAT passou a operar, especialmente após a crise de 2014/2015, sob crescente pressão fiscal, sendo mobilizado como instrumento de acomodação das restrições orçamentárias, com efeitos diretos sobre sua função social. Observa-se que sua arrecadação depende fortemente da dinâmica do emprego formal, enquanto suas despesas são pressionadas em contextos de deterioração do mercado de trabalho, evidenciando elevada sensibilidade aos ciclos econômicos. Conclui-se que o FAT expressa uma dupla natureza — proteção e desenvolvimento — cuja realização se dá sob tensões estruturais próprias do capitalismo dependente e financeirizado, revelando os limites e contradições do fundo público na sustentação da política de emprego no Brasil contemporâneo.

Palavras-chave: Fundo Público. Economia Política. Políticas de Emprego. Economia Brasileira.

ABSTRACT

This dissertation investigates the budgetary and financial dynamics of the Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) between 2014 and 2024, aiming to understand how its institutional configuration conditions its capacity to simultaneously finance social protection policies and economic development. The analysis is grounded in the category of the public fund, examined through the lens of the critique of political economy, in order to apprehend its structural role within Brazilian dependent capitalism. The study historically reconstructs the formation of the Brazilian labor market and the trajectory of employment policies, highlighting the “hypertardy” creation of unemployment insurance and the establishment of FAT as a milestone in state intervention in labor issues. Empirically, it examines the evolution of revenues and expenditures, its relationship with the Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), the composition of its assets, and the impacts of recent reforms on its financing base. The findings indicate that, particularly after the 2014/2015 crisis, FAT increasingly operated under fiscal pressure and functioned as an instrument of fiscal accommodation, affecting its social role. Its revenue is highly dependent on formal employment dynamics, while expenditures are pressured during periods of labor market deterioration, demonstrating strong sensitivity to economic cycles. The dissertation concludes that FAT embodies a dual nature—protection and development—whose realization occurs under structural tensions inherent to dependent and financialized capitalism, revealing the limits and contradictions of the public fund in sustaining employment policy in contemporary Brazil.

Keywords: Public Fund. Political Economy. Employment Policies. Brazilian Economy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Exportações, importações, saldo da balança comercial e dívida externa (em US\$ Milhões) – 1901 - 1945.....	46
Tabela 2 - Carga tributária bruta e distribuição entre impostos diretos e indiretos (% do PIB)....	51
Tabela 3 - Participação dos setores econômicos da renda nacional (%).....	59
Tabela 4 - Evolução das ocupações não-agrícolas por segmentos organizados e não organizados no Brasil entre 1940 e 1980.....	71
Tabela 5 - Brasil: evolução da População Economicamente Ativa, da condição de ocupação e do desemprego entre 1940 e 1980.....	72
Tabela 6 - Total de dispensados, requerentes e segurados pelo seguro-desemprego e coeficiente de cobertura - de 1986 a 1994.....	89
Tabela 7 - Evolução das receitas, despesas e resultado nominal do FAT – 2020 a 2024 (R\$ milhões).....	103
Tabela 8 - Drenagem da arrecadação do PIS/PASEP e impacto sobre a receita destinada ao FAT – 2010 a 2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024).....	108
Tabela 9 - Composição das Receitas do FAT por natureza orçamentária – 2024.....	112
Tabela 10 - Despesas do FAT por subfunção e ação orçamentárias – 2024.....	114
Tabela 11 - Despesa do FAT - Subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador – 2024.....	115
Tabela 12 - Evolução das principais despesas do FAT na subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador – anos selecionados – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024).....	117
Tabela 13 - Dinâmica do gasto com Seguro-Desemprego no Brasil – 2014-2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024).....	119
Tabela 14 - Dinâmica do Seguro-Desemprego: requerimentos, cobertura, gasto e custo médio por segurado – 2014-2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024).....	121
Tabela 15 - Distribuição setorial dos empregos gerados ou mantidos pelos desembolsos do FAT em 2024.....	133
Tabela 16 - Evolução e composição do ativo patrimonial do Fundo de Amparo ao Trabalhador –	

2015 a 2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024).....	137
Tabela 17 - Composição dos Depósitos Especiais do FAT por instituição – 1995-2022.....	139

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da carga tributária no Brasil (1900 a 1948).....	48
Gráfico 2 - Evolução da PEA agrícola e não-agrícola no Brasil (1940 a 1980) - em números absolutos.....	68
Gráfico 3 - Evolução da População Ocupada no Brasil (1940-2000).....	69
Gráfico 4 - Evolução da taxa de precarização da força de trabalho (1940 e 1998).....	73
Gráfico 5 - Valor médio do seguro-desemprego em salário-mínimos (1987 -1995).....	91
Gráfico 6 - Evolução das principais fontes de receita do FAT –2014 a 2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024).....	105
Gráfico 7 - Composição das receitas do FAT – anos selecionados (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024).....	107
Gráfico 8 - Drenagem de Recursos do PIS/PASEP: DRU e Destinações Previdenciárias – 2010-2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024).....	110
Gráfico 9 - Trajetória comparada das despesas com Seguro-Desemprego e Abono Salarial – 2014-2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024).....	118
Gráfico 11 - Evolução da taxa de cobertura do Seguro-Desemprego – 2014 a 2024 (em %).....	123
Gráfico 12 - Evolução do número de segurados do Seguro-Desemprego – 2014 a 2024.....	124
Gráfico 13 - Evolução do emprego formal e dos beneficiários do Seguro-Desemprego – 2000 a 2024.....	125
Gráfico 14 - Evolução do mercado de trabalho formal e dos beneficiários do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial – 2015 a 2024.....	126
Gráfico 15 - Evolução da taxa de desocupação no Brasil – 2012 a 2025.....	128
Gráfico 16 - Evolução da taxa de informalidade no mercado de trabalho brasileiro – 2015 a 2024. 128	
Gráfico 17 - Evolução do rendimento médio real do trabalho no Brasil – 2012 a 2025.....	129
Gráfico 18 - Impacto dos desembolsos do FAT Constitucional sobre a geração e manutenção de empregos (2017 a 2023).....	131
Gráfico 19 - evolução da composição dos Depósitos Especiais do FAT por instituição.....	140

– 1995 a 2022.....	140
Gráfico 20 - Evolução do ativo patrimonial do FAT – 2015 a 2024.....	141
Gráfico 21 - Perfil histórico agregado das despesas do FAT: benefícios trabalhistas e crédito ao desenvolvimento (1990-2024).....	142
Gráfico 22 - Composição das aplicações extramercado do FAT - 2024.....	146
Gráfico 23 - Composição da Carteira por Vencimento - Fundos Extramercado - 2024.....	146

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEF	Caixa Econômica Federal
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CF	Constituição Federal
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAD	Fundo de Assistência ao Desempregado
FGPI	Fundo de Garantia do Patrimônio Individual
FGSD	Fundo de Garantia do Seguro-Desemprego

FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIT	Fundo de Indenizações Trabalhistas
FNSS	Fundo Nacional da Seguridade Social
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
MTE	Ministério do trabalho e do Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OF	Orçamento Fiscal
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não-Governamental
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PEA	População Economicamente Ativa

PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PIS	Programa de Integração Social
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RML	Reserva Mínima de Liquidez
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SINE	Sistema Nacional de Emprego

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
INTRODUÇÃO.....	16
A ECONOMIA POLÍTICA DO FUNDO PÚBLICO E A ECONOMIA BRASILEIRA.....	26
1.1 Viagem pela economia política: desvendando a categoria fundo público.....	26
1.2 O fundo público e a economia brasileira: percurso introdutório.....	42
DA ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO À CONSTRUÇÃO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR.....	62
2.1 Longa caminhada: emergência do mercado de trabalho e a ação estatal sobre a questão do trabalho e do emprego no Brasil.....	62
2.2 A construção “hipertardia” do seguro-desemprego e o caráter de fundo de proteção-desenvolvimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador.....	87
DINÂMICA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR NA ÚLTIMA DÉCADA	102
3.1 Dinâmica das Receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador.....	102
3.2 Dinâmica das despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador.....	114
3.3 Breve descrição do mercado de trabalho brasileiro.....	127
3.4 A contribuição do Fundo de Amparo ao Trabalhador para o mercado de trabalho.....	131
3.5 Uma investigação acerca do ativo patrimonial do Fundo de Amparo ao Trabalhador.....	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	148
REFERÊNCIAS.....	155

INTRODUÇÃO

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), objeto de estudo da pesquisa que deu origem a presente dissertação, é um fundo especial contábil de natureza financeira – vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – “[...] destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do Abono Salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico” (Brasil, 1990). Criado em 1998, o FAT assumiu, em linhas gerais, uma dupla responsabilidade: além de financiar políticas sociais na área do emprego, tanto ativas quanto passivas, destina recursos a investimentos de longo prazo, sob a coordenação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), parcela conhecida como FAT Constitucional.

Guiados pela economia política, é possível, porém, entendê-lo como um fundo público, no sentido teórico-categorial que o termo encerra (Behring, 2021). Desse modo, seu significado não se resume aos termos contábeis, visto que comporta mediações políticas e econômicas. Em vista desse princípio, o estudo realizado se fez em diálogo com as categorias da economia política, que se ocupa, nos termos de Sweezy (1983, p. 17), “[...] do campo da produção e distribuição de mercadorias e serviços de que as pessoas necessitam e desejam”. Ou, de maneira menos genérica, ocupa-se das “[...] questões ligadas diretamente a interesses materiais (econômicos e sociais)”, como afirmam Netto e Braz (2012, p. 28). Em resumo, à economia política interessa às relações sociais mediadas pelo modo de produção e pela formação social, que, em última instância, determinam a maneira como também se distribui a riqueza coletivamente produzida.

Dessa forma, o propósito consiste em investigar, por trás dos dados coligidos, a dinâmica do FAT no último decênio (2014-2024). Para tanto, fez-se indeclinável investigar a categoria fundo público e sua particularidade na economia brasileira. Se o FAT é um fundo público antes de ser mero “fundo especial”, nada mais coerente com o objeto do que buscar o significado do próprio fundo público. Tal categoria não se resume a um simples agregado de recursos sob a posse do Estado – detentor do chamado “poder extroverso”, isto é, de tributar, recolher impostos e arrecadar recursos monetários. Tampouco o fundo público se confunde com a “renda nacional”, outra categoria importante, mas distinta dele; ou com o conceito impreciso de “capital estatal”¹

¹ Nos termos de Mandel (1982), o Estado como "Capitalista Total Ideal".

ou ainda o genérico termo “dinheiro público” (e seus símiles). Por fim, não se apresenta de modo idêntico ao “orçamento público”, que não é senão sua expressão contábil².

Nesse sentido, ao buscar elementos teóricos mais densos, a pesquisa recorre à história, de modo a superar economicismos e outros tipos de reducionismos. Pretende-se, nessa seara, investigar a relação do FAT com as políticas de emprego, interpretando-as como ações do Estado que, por meio de políticas e programas, envolvem diretamente o campo do trabalho e da geração de renda por meio da ocupação empregatícia. Essa posição parte do diagnóstico de que o FAT é o coroamento de um longo processo histórico de experiências de ações públicas e estatais sobre a questão do trabalho e do emprego no Brasil, de modo que só é possível falar em políticas de emprego a partir de sua criação, como se verá neste texto.

Em face do exposto, torna-se importante realizar um percurso histórico acerca da construção do mercado de trabalho brasileiro até o momento que precede a criação do FAT, considerando as iniciativas anteriores que estiveram ligadas à tentativa de construção de um fundo público que amparasse os trabalhadores na condição de desemprego involuntário. Trata-se daquela situação em que um indivíduo está em busca de uma ocupação sem que a encontre no ou ainda aquele que foi desligado do seu vínculo empregatício sem que houvesse justa causa, isto é, sem que a rescisão fosse motivada por falta grave, nos termos descritos pela legislação trabalhista. O FAT, segundo essa linha de raciocínio, é síntese de um processo histórico, sendo fundamental conhecê-lo para compreender sua função contemporânea.

Levanta-se a hipótese de que o FAT, por ser um fundo de proteção e desenvolvimento, é particularmente sensível à dinâmica econômica brasileira. Sua arrecadação depende do nível de emprego formal, já que sua principal fonte de recursos advém do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Ambos configuram-se formas de integrar os trabalhadores formais aos benefícios do desenvolvimento por meio de uma compensação. Em segundo lugar, os principais itens de despesas do fundo são o abono salarial e, principalmente, o seguro-desemprego, de modo que, quando a economia destrói ocupações formais, há pressão no lado dos seus gastos.

² O FAT é, em resumo, um fundo contábil de natureza especial e, conseqüentemente, deve ser entendido como parte do fundo público brasileiro – uma categoria mais ampla. O termo “capital estatal” não raro aparece como um similar, mas, para nós, essa é uma abordagem simples. Sugerimos texto de Salvador e Teixeira (2014) para um melhor entendimento.

Considerando a crise que abateu a economia brasileira em 2015 (Rossi, 2024), a dinâmica do fundo passou por mudanças no último decênio, que são descritas nesta dissertação. O FAT passou a ser pressionado por medidas austeras e reformas estruturais que afetaram, simultaneamente, sua base de arrecadação e a forma de utilização de seus recursos. A Emenda Constitucional nº 95/2016, ao impor um teto de gastos por duas décadas, comprimindo a expansão dos programas sociais financiadas pelo fundo, como o seguro-desemprego e o abono salarial; a reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que reduziu a formalização do emprego e ampliou modalidades flexíveis de contratação, afetando a arrecadação do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); a reforma da Previdência (2019) e a extinção do “fundo PIS/PASEP” (2020) contribuíram para alterar o curso dos haveres do FAT.

Esse conjunto de mudanças colocou em discussão a capacidade do FAT de cumprir suas funções precípuas – geração de empregos e sustentação de políticas de proteção ao desemprego involuntário –, sobretudo em um contexto de informalidade acentuada e de intensificação da desestruturação do mercado de trabalho formal, iniciada nos anos 1990 (Pochmann, 2009). Também alterou seu papel como provedor de recursos ao BNDES, já que, em decorrência da reforma da previdência, a alíquota do repasse foi reduzida de 40% para 28%, parcela do fundo destinada ao referido banco para fins de investimento de longo prazo. Considerando esses fatores, o FAT passou a operar em um terreno com grandes mudanças que afetaram sua dinâmica.

Diante desse quadro, cabe o seguinte questionamento: de que maneira a dimensão orçamentária e financeira do FAT entre 2014 e 2024 condiciona sua capacidade de financiar, simultaneamente, políticas de proteção social e de desenvolvimento econômico? Visando observar de que maneira essas transformações se desdobraram no FAT, o presente estudo tem por objetivo geral investigar sua dinâmica entre 2014 e 2024, compreendendo sua sustentação orçamentária e financeira, sua relevância como fundo público brasileiro, sua articulação com políticas de emprego e sua relevância para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Para responder a essa inquietação, foram definidos os seguintes objetivos específicos: i) examinar a evolução das receitas e despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no período de 2014 a 2024, identificando suas principais fontes de financiamento, padrões de alocação dos recursos e tendências estruturais que incidem sobre sua sustentabilidade

orçamentária e financeira. ii) averiguar a relação com o BNDES, segundo a determinação constitucional de repasses na forma de dívida subordinada³; iii) investigar as implicações dessa relação sobre a disponibilidade financeira do fundo; iv) observar o peso das políticas passivas de emprego e de outras variáveis de despesa, bem como a natureza dos Depósitos Especiais e a relevância dos fundos Extramercado para a formação do ativo patrimonial; e v) reconstruir a trajetória histórica das políticas de emprego no Brasil e dos fundos que as sustentaram.

A pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender os fundamentos orçamentários e financeiros do FAT, especialmente diante dos desafios contemporâneos impostos a ele. Entre 2014 e 2024, a dinâmica do fundo foi alterada pelas mudanças econômicas, reformas estruturais e políticas de austeridade. As transformações macroeconômicas do período delimitado (2014-2024) tiveram implicações tanto sobre suas fontes de receita – impactadas pelo ajuste fiscal, pelo teto de gastos, pela reforma trabalhista e a previdenciária – quanto sobre suas despesas, pressionadas pelo aumento do desemprego ou sua precariedade. Esses elementos suscitam questões centrais sobre a sustentabilidade orçamentária e financeira do FAT e sua capacidade de atuação, o que reforça a importância do tema para o estudo das políticas sociais.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa assume o corte documental como principal recurso de coleta de dados. Como descrito por Gil (2002, p. 45), este tipo de pesquisa "[...] vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa". Do prisma da tipologia, propõe-se explicativa, por aprofundar o conhecimento da realidade buscando “[...] fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (Gil, 2002, p. 42) a serem desvendados. Além do destacado, encerra natureza qualitativa, intencionando compreender como o disposto na alocação do FAT manifesta as tendências e prioridades na destinação desse fundo público.

No que concerne ao material e fonte consultada, recorreremos aos seguintes documentos: i) Relatórios de Gestão do FAT (RG/FAT); ii) Boletins de Informações Financeiras; e iii) Demonstrações Contábeis – todos relativos ao período que compreende 2014 a 2024. Os documentos assinalados podem ser acessados diretamente no Portal do Fundo de Amparo ao Trabalhador no site do Ministério do Trabalho e do Emprego (<https://portalfat.mte.gov.br/>) especificamente na seção “Transparência e Prestação de Contas”. Em conformidade com o

³ Os repasses do FAT ao BNDES configuram uma espécie de empréstimo, e não de transferência, na forma de dívida subordinada. Resumidamente, ela é um tipo de relação financeira com características específicas de risco e prioridade de pagamento.

princípio da transparência, os dados contidos nesses documentos podem ser consultados diretamente pelo público, de modo que não há exigência da mediação de comitês de ética em pesquisa. Vejamos o que significa cada um deles.

Os **Relatórios de Gestão do FAT (RG/FAT)** são documentos contábeis publicados anualmente pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). Eles apresentam informações detalhadas sobre os recursos administrados pelo fundo, alinhados ao planejamento financeiro e orçamentário. A escolha dessa fonte de dados justifica-se pela sua abrangência e confiabilidade, uma vez que os RG/FAT consolidam informações referenciadas no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)⁴ – para a execução orçamentária – e nos dados repassados pelas Unidades Gestoras das Ações Orçamentárias do MTE, no que diz respeito à execução física⁵.

Os **Boletins de Informações Financeiras**, por sua vez, são relatórios bimestrais que têm sido publicados desde 2012. Eles nos possibilitam acompanhar a execução orçamentária e financeira do fundo de forma mais detalhada. Os documentos apresentam informações atualizadas sobre a situação financeira e orçamentária do FAT, incluindo saldos, movimentação de recursos, operações de crédito e projeções, além de anexos ricos em dados desagregados. Sua elaboração também é realizada com base no SIAFI.

Por fim, os relatórios das **Demonstrações Contábeis** são publicados trimestralmente, constando dados, porém, apenas a partir de 2020, quando se deu início a série histórica. Aglutinam informações a respeito dos fluxos de caixa, notas explicativas, dados sobre a Reserva Mínima de Liquidez (RML), resultados contábeis em geral. Enfim, são responsáveis por sistematizar informações a respeito do patrimônio do fundo, desde uma óptica contábil. Trata-se de documentos descritivos, que registram e organizam um conjunto amplo de dados da contabilidade do FAT.

⁴ O SIAFI, em resumo, é o sistema informatizado do Governo Federal brasileiro para registrar, controlar e acompanhar toda a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos federais. Nós não acessamos o SIAFI diretamente, mas ele é o sistema usado como fonte para a construção dos relatórios de gestão do FAT; estes, sim, acessamos, constituindo uma importante fonte de nossa pesquisa.

⁵ A execução física diz respeito à realização das metas, atividades e etapas planejadas no projeto ou programa. No âmbito de nosso objetivo, ela está ligada à medição qualitativa e quantitativa dos resultados, a exemplo do número de trabalhadores treinados, cursos realizados, empregos gerados ou percentual de obra concluída. Já a execução orçamentária e financeira está atrelada à aplicação monetária dos recursos. Envolve a movimentação financeira, transferência de recursos, saldos em depósitos especiais entre outros aspectos que envolvem o dispêndio de recursos monetários. .

Também foram utilizados dados de outras fontes, mas de forma complementar e não principal. Isso foi necessário para dar maior robustez e substância aos argumentos e à análise construídas ao longo de todo o texto, mas particularmente no último capítulo. Além das referências bibliográficas, constam no presente estudo informações extraídas da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD/Contínua) conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) além de informações do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), a exemplo da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e outras – sendo todas, igualmente, de domínio público. São informações relativas à taxa de desocupação, à taxa de informalidade e a evolução do rendimento médio no Brasil (Gráficos 15, 16 e 17).

No que se refere ao tratamento dos dados, ressalta-se que o processo de organização, sistematização e análise foi realizado mediante suporte do Microsoft Excel. O procedimento consistiu em: i) leitura e seleção das informações relevantes nos documentos previamente citados, alinhadas aos objetivos da pesquisa; e ii) organização sistemática dos dados para posterior tabulação, permitindo a construção de gráficos e outras representações iconográficas de corte estatístico. Essa abordagem buscou garantir precisão na manipulação das informações e clareza na apresentação e divulgação dos resultados.

Os dados objeto desta pesquisa, de natureza orçamentária e financeira, estão sujeitos à variação do poder aquisitivo da moeda, influenciado tanto por fatores cambiais quanto pela dinâmica inflacionária ao longo do tempo. Para neutralizar esses efeitos e permitir comparações temporais consistentes, adotamos a conversão dos valores nominais (expressos em termos correntes, sem ajuste inflacionário) para valores reais (expressos em termos constantes, “purificados” dos efeitos da inflação). Essa transformação foi realizada mediante a aplicação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice oficial de inflação calculado e divulgado periodicamente pelo IBGE.

O IPCA constitui o principal indicador de inflação do Brasil, servindo como referência nacional para políticas econômicas, contratos privados e decisões de investimento em geral. Calculado pelo IBGE, este índice monitora a variação de preços de uma cesta de bens e serviços representativa do consumo familiar em áreas urbanas, abrangendo domicílios com renda mensal entre 1 e 40 salários mínimos, independentemente da fonte de rendimento. Sua estrutura de ponderação é determinada pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), com a atual base (2017-2018) refletindo os padrões de consumo da população brasileira contemporânea. Esta

metodologia, também desenvolvida pelo IBGE, garante a atualização periódica das ponderações dos itens componentes, mantendo a representatividade do índice frente às mudanças nos hábitos de consumo.

Considerando o exposto, fica nítido que a adoção do IPCA/IBGE não é fruto de uma escolha arbitrária do pesquisador. Outrossim, os critérios para tal decisão se fez por força das seguintes justificativas: i) trata-se do índice utilizado frequentemente pelo governo para fins de formulação de políticas públicas, sejam econômicas ou sociais; ii) é usado pelo Banco Central para avaliação das metas de inflação e deliberações que incidem, por sua vez, nas decisões monetárias que afetam organicamente a dinâmica do FAT; iii) como o FAT financia programas como seguro-desemprego e abono salarial, o IPCA (que mede a inflação para consumidores amplos) captura melhor as implicações reais desses gastos para a população, isto é, o IPCA reflete com maior precisão as consequências das políticas de emprego, financiadas pelo fundo supramencionado, no consumo das famílias. Ou, como preferimos, nos itens de consumo que exercem maior peso sobre as condições de reprodução da força de trabalho.

Uma vez selecionado o índice IPCA como referência para o deflacionamento dos preços, destaca-se que essa conversão, de valores nominais para reais, considerou o efeito inflacionário *acumulado* em cada ano da série (2014-2024) em relação ao *ano-base de 2024*. Em outras palavras, todos os valores anuais nominais – desde que apresentados em uma série histórica, como explicaremos de forma mais detida à frente – foram ajustados para espelhar o poder de compra segundo *os preços vigentes em 2024* de modo a observar os valores anuais reais. Todo esse procedimento de cariz metodológico – que está ligado à necessidade de neutralizar a erosão do poder de compra da moeda para fins analíticos exigidos pela pesquisa – foi realizado com suporte do Microsoft Excel, que nos fornece as ferramentas para proceder com os cálculos⁶.

É preciso enfatizar alguns pontos em relação ao que acabamos de advertir. Tal delimitação (2014-2024) decorre não só dos objetivos analíticos da investigação, ela também está ligada às restrições impostas pela disponibilidade e pelo **fechamento oficial** das informações utilizadas. A principal está ligada aos **Relatórios de Gestão** que fizemos menção, que são publicados pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Embora a pesquisa tenha

⁶ Naturalmente, os documentos do FAT que mencionamos dispõem de dados, em sua maioria, não convertidos, isto é, constam em valores nominais. Há, porém, exceções. A análise delas nos permitiu identificar, de forma aproximada, a metodologia usada pelos responsáveis por sua construção para corrigir os preços, transformando-os em valores reais. Nosso procedimento buscou se alinhar a ela.

sido iniciada em março de 2024, os dados relativos ao exercício daquele ano somente foram disponibilizados, evidentemente, após o encerramento do ano fiscal. A publicação dos dados na forma do Relatório de Gestão ocorreu em **maio de 2025**. A coleta e sistematização das informações se deram, portanto, no período imediatamente posterior, a rigor, entre **junho, julho e agosto de 2025**⁷.

Enfatizamos uma vez mais, considerando que o período analisado envolve uma série histórica (2014-2024), que os valores monetários foram convertidos para termos reais, **a preços de dezembro de 2024**, por meio da deflação pelo IPCA. Esse procedimento está em conformidade com a metodologia adotada pelo próprio Codefat para corrigir determinados dados. A escolha por esse procedimento metodológico também se justifica, diante do advertido no parágrafo anterior, pela **necessidade** de adoção de um **ponto de fechamento inflacionário** para a análise, considerando que a escrita do terceiro capítulo, que apresenta os resultados da pesquisa, se deu **no curso do último trimestre de 2025** (uma vez finalizada a sistematização dos dados entre agosto e setembro).

No momento da elaboração da pesquisa, portanto, a inflação referente ao exercício de 2025 ainda **não** se encontrava integralmente apurada – o que só ocorreu, conforme calendário do IBGE, no dia **09 de janeiro de 2026**. Diante disso, avaliamos que adotar o IPCA mês a mês para deflacionar dados relativos ao ano de 2024 era absolutamente inviável, e, considerando que nosso estudo não alcança o exercício de 2025, julgamos que o fechamento analítico em dezembro de 2024 foi a opção mais consistente e tecnicamente adequada aos propósitos deste estudo, finalizado em dezembro de 2025. Em função desse procedimento, portanto, todas as tabelas e gráficos (com uma exceção a seguir problematizada) que apresentam uma **evolução temporal ao longo do período de 2014 a 2024** foram expressos em **valores constantes**. Por sua vez, informações referentes exclusivamente ao exercício de 2024 permaneceram **em valores correntes**, haja vista que não se trata de séries históricas e correspondem ao ano de **fechamento analítico da pesquisa**.

A Tabela 7, que abre o Capítulo III, é a única tabela que apresenta uma série histórica (2020-2024) cujos valores permaneceram inalterados, isto é, permaneceram correntes. Trata-se, porém, de uma reprodução de quadro-síntese elaborado pelo próprio Codefat, e que é

⁷ Nesse mesmo espaço de tempo, cuidávamos dos arranjos para qualificar o projeto, com os respectivos saldos acumulados, sobretudo teóricos, acerca da pesquisa. A banca de qualificação foi realizada virtualmente no dia 28 de outubro de 2025.

tradicionalmente utilizado para apresentar, em valores nominais, um resumo das receitas e despesas do exercício em análise e dos quatro anos imediatamente anteriores. **Sua inclusão tem caráter contextual e sua função ao abrir o último capítulo é descrever para o leitor não especializado a forma como a estrutura contábil do FAT é desenhada.**

A análise substantiva, de corte econômico, desenvolvida no capítulo em questão baseia-se em valores constantes, construídos a partir dos dados desmembrados, desagregados, sistematizados a partir da Tabela 7 e em outras fontes – destacadas nos parágrafos anteriores desta introdução. Foram devidamente deflacionados, desse modo, para preços de dezembro de 2024 quando exprimiam uma série histórica lastreada no recorte temporal desta dissertação (2014-2025). Do oposto – reiteramos –, quando exprimiam um dado relativo ao ano de 2024, optou-se por mantê-lo a preços correntes. Assentimos, perante o que, esperamos, tenha ficado nítido ao leitor, que não há comprometimento da padronização metodológica tampouco da comparabilidade intertemporal dos resultados apresentados, tomando por avaliação – insista-se – que este estudo foi finalizado em dezembro de 2025.

Para concluir, cumpre exprimir brevemente o conteúdo dos capítulos. Além da presente introdução, a dissertação conta com três capítulos, divididos em seções, organizadas para melhor expor a pesquisa ao leitor – além das considerações finais e das referências. No primeiro, aprofundamos o debate teórico acerca do fundo público conforme o apreendemos, isto é, uma categoria inscrita na crítica da economia política. Como ficará nítido, nossa leitura a seu respeito diverge de outras, que, inclusive, possuem maior ressonância no debate. Ainda neste primeiro capítulo, em um segundo momento, examinaremos a trajetória da economia brasileira com o objetivo de identificar o período em que o fundo público passou a adquirir bases estruturais, à luz das particularidades do capitalismo dependente no Brasil.

No segundo capítulo, à luz dos elementos presentes no anterior, a ideia é reconstruir historicamente a forma como nosso mercado de trabalho foi, num primeiro momento, estruturado, e, num segundo, desestruturado. Essa abordagem buscou identificar os fatores estruturais que marcam o nosso mundo do trabalho. Ademais, também resgatamos a história da construção das políticas de emprego, com ênfase para o seguro-desemprego e fundos patrimoniais, na expectativa de identificar experiências nesse campo que são anteriores ao FAT. Defendemos, ao final dessa jornada, que o FAT é um fundo de duplo caráter: de proteção, mas também desenvolvimento.

Por fim, o terceiro capítulo apresenta a síntese de nossa pesquisa acerca da dinâmica do FAT, abrindo o fundo público nos últimos dez anos (2014-2024)⁸. Para nós, esse recorte temporal é relevante uma vez que prefigura o momento de maiores mudanças na dinâmica do fundo. Como a intenção é analisar a dinâmica recente, julgamos que a última década é representativa nesse sentido, haja vista as transformações políticas e econômicas provocadas pelo aprofundamento da austeridade. Realizamos, então, investigação das receitas e despesas do fundo, com destaque para o FAT Constitucional, recursos do seguro-desemprego e abono salarial; contribuição para a geração e manutenção de empregos; e seu ativo patrimonial. Por ser um capítulo de síntese, o tomado a ele pode diferir dos demais, mas de modo alguns isso representa uma desconexão. De fato, a linha expositiva esforçou-se para manter uma íntima afinidade entre o conteúdo abordado ao longo desta dissertação.

⁸ Esta pesquisa, recordamos, teve início em 2024 e foi concluída no último mês de 2025. Por esta razão, não incorporamos dados de 2025, uma vez que as informações dos documentos que estamos nos apoiando são disponibilizadas após a consolidação do exercício, o que não ocorreu com o ano em questão até a presente data (19/01/2026). Por essa razão, quando nos referimos ao longo desta dissertação os termos “último decênio”, “última década”, “nos dez anos anteriores”, estamos nos referindo ao período de 2014 a 2024.

A ECONOMIA POLÍTICA DO FUNDO PÚBLICO E A ECONOMIA BRASILEIRA

1.1 Viagem pela economia política: desvendando a categoria fundo público

Uma primeira interpretação do fundo público, inscrita na esteira da tradição marxista, foi empreendida por Francisco de Oliveira (1998) em ensaio publicado originalmente em 1988 na revista *Novos Estudos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)*, intitulado “*O Surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público*” (Oliveira, 1998a). O autor retornaria ao tema cinco anos depois em “*Economia Política da Social-Democracia*” (Oliveira, 1998b), publicado na *Revista USP (Universidade de São Paulo)*. Antes, contudo, em 1990, divulgou análise do papel regulador autoritário que o Estado brasileiro exerceu na expansão econômica do Nordeste, em “*A Metamorfose da Arribaça*” (Oliveira, 1998c), ocasião em que menciona o fundo público.

Após publicação, os trabalhos em tela foram alvo de problematizações de Cipolla (1995), Teixeira (2000) e Coelho (2001), destacadamente o primeiro. O sociólogo, porém, só voltou a tratar do tema do fundo público lateralmente⁹ em seus escritos. Não deixou, ainda assim, de comentar as “[...] três críticas poderosas, bem estruturadas” (Oliveira, 1998), como reconheceu, na introdução da coletânea *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Ainda que não tenha respondido às críticas de forma satisfatória, chegou a sugerir leitura de entrevista concedida à Fernando Haddad (Oliveira, 1998d), em que julga ter esclarecido eventuais desentendimentos sobre algumas de suas teses.

No primeiro dos ensaios em questão, Oliveira (1998a) começa por apontar que as políticas de matriz keynesiana inauguraram na história um novo padrão de financiamento, cujo centro reside no papel regulador que assume o fundo público no lugar da auto-regulação do capital. Para ele, este “[...] passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho” (Oliveira, 1998a, p. 19-20).

Como é de conhecimento, as políticas keynesianas tiveram como objetivo central assegurar as condições de reprodução do modo de produção capitalista quando este se viu, por força tanto de suas crises quanto do contraponto representado pela União das Repúblicas

⁹ Em “*O Ornitorrinco*”, de 2003, Oliveira (2013) faz menção à sua pesquisa sobre o fundo público, afirmando que, a partir do controle e gestão de fundos públicos federais, uma nova classe social, aglutinada em torno de técnicos de governo e sindicalistas gestores de fundos – como o próprio Fundo de Amparo ao Trabalhador –, estaria surgindo. Voltaremos a esse elemento no final do segundo capítulo.

Socialistas Soviéticas (URSS), ameaçado. Keynes (1982) acreditava que a presença do Estado deveria ser mais robusta do que aquela apregoada pelo *Laissez-Faire* e seus apologistas e recusava veementemente a Lei de Say¹⁰ (Carter, 2023). Sua teoria atingiu o eixo do pensamento liberal da época, o que lhe rendeu conflitos com os economistas liberais, com destaque para Hayek (2022). O fato é que a destruição provocada por duas guerras imperialistas, além da debacle econômica dos anos 1930 e do papel representado pelo socialismo soviético, fermentaram um relativo consenso nas burguesias e no Estado de que a este cabia exercer maior participação no domínio econômico (Prebisch, 1991; Belluzzo, 2016; Carter, 2023).

Oliveira (1998a) afirma que a teorização keynesiana, embora tenha operado uma verdadeira “revolução copernicana” ao ter criado um novo paradigma na economia – paradigma nos termos de Kuhn (2018) –, nada se deteve a respeito do fundo público em si. Na versão que emergiu com Keynes (1982), podemos dizer que o fundo público é identificado como excedente sob a posse do Estado – que agrega a variável “gastos do governo” na composição da demanda agregada – e se resume basicamente a isso: recursos públicos. Evidentemente que escapa a este construto analítico determinações mais profundas, entre as quais as disputas de classes que perfilam esses “recursos públicos”. Para Oliveira (1998a), que retém as mudanças que se seguiram à égide da ordem monopolista¹¹, o fundo público teria se transformado, na verdade, em

[...] um *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex-post*, típico do capitalismo concorrencial. Ele é a referência *pressuposta* principal, que no jargão de hoje sinaliza as possibilidades da reprodução. Ele existe “em abstrato” antes de existir de fato. [...] A perequação da taxa de lucro *passa* pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural e insubstituível. (Oliveira, 1998a, p. 21. Grifos no original).

O novo estatuto do fundo público é resultado das contradições a que chegou o capitalismo na era monopolista, do alto desenvolvimento das forças produtivas e da concentração e centralização de capitais que acompanha a acumulação de capital. Em vista do caráter *ex-ante* que assume o fundo público, abre-se ao Estado a possibilidade de gastar mais do que arrecada, de

¹⁰ A Lei de Say, formulada por Jean-Baptiste Say no início do século XIX, sustenta que a oferta cria sua própria demanda, ou seja, a produção geraria automaticamente o poder de compra necessário para absorvê-la. Keynes (1983) discordava dessa visão, argumentando que a chamada demanda efetiva podia ser insuficiente, levando a crises de desemprego e capacidade ociosa. Para ele, isso justificaria a intervenção do Estado na economia.

¹¹ Há uma diferença, nem sempre mencionada pela literatura da Economia Política Marxista, entre oligopólio e monopólio. É comum que, nessa literatura, se empregue o termo monopólio para se referir a ambos os fenômenos. Optamos, a partir desse momento do texto, por utilizar uma palavra genérica: oligo-monopólio, para se referir sempre aos capitais tanto oligopolistas quanto monopolistas, resguardadas as diferenças entre os conceitos. Sugerimos o introdutório livro de Bobik Braga (2019) na impossibilidade de tratar aqui dessa diferença que, de mais a mais, é secundária diante do que interessa retratar neste trabalho.

modo que, antes de existir “de fato”, esse fundo público já existe “em abstrato”. Distingue-se do teor *ex-post*¹² que vingou no capitalismo concorrencial, onde o gasto guardava relação mais direta com o recolhimento fiscal. Os capitais particulares, bem como a força do trabalho, irão estabelecer com o fundo público, na era dos monopólios, uma relação completamente nova, intimamente associada à sua característica reguladora¹³. A contradição que brota desse movimento é medular do fundo público e de tamanha significância que a luta de classes se deslocará também – e esse “também” deve ser dada toda ênfase – para o orçamento¹⁴ do Estado (Oliveira, 1998a).

Do lado da força de trabalho, o resultado é a provisão de políticas sociais, e outros mecanismos salariais indiretos, via financiamento público, socializando paulatinamente os custos de reprodução da força de trabalho. Por esta mesma via, mas já do lado do capital oligo-monopolista – que tem acesso privilegiado aos recursos – há uma relação *ad hoc* entre seus segmentos particulares e o fundo público, centrada precisamente no potencial aberto pelo progresso técnico. É perante esse potencial que se defrontam os capitais, que, para usufruírem das janelas de oportunidade, buscarão os recursos públicos. A “busca”, vale ponderar, é absolutamente imperativa, não deixando margem à simples escolha por parte desses capitais, ao menos se se quiserem manter na condição de oligo-monopolistas. Em síntese, a mediação do fundo público

[...] é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações auto-valorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que *o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, as novas possibilidades e progresso técnico abertas*. (Oliveira, 1998a, p. 31. Grifos nossos).

A massa de valor na posse dos capitalistas, assim, é “[...] insuficiente para plasmar as novas possibilidades abertas em acumulação de capital concreta” (Oliveira, 1998a, p. 32). Em que pese o grau de liquidez desses capitais, e do volume de concentração de ativos, só pode garantir seu mercado aqueles que recorrerem e acessarem à riqueza pública, *sem o qual corre-se*

¹² Para Behring (2021), de modo inverso, o fundo público seria *in-flux*, presente em todo o movimento do ciclo do capital (D – M – D’), mediando suas metamorfoses, independente do estágio do capitalismo.

¹³ Para que não se confunda, Oliveira (1998, p. 09) comenta que o sentido que atribui ao termo regulação “[...] nada tem a ver com a chamada Escola da Regulação [Francesa]”, que emergiu a partir dos aportes lançados pelo trabalho de Aglietta (1979).

¹⁴ O que isto revela, conforme nosso interlocutor, seria uma espécie de “publicização das classes sociais”, ou o “[...] deslocamento da luta de classes da esfera das relações privadas para a das relações públicas” (Oliveira, 1998b, p. 54), com a consequente construção de instituições de controle atinentes a uma esfera pública onde perfura também as contradições de classe.

o risco de ruir. A própria concorrência trata de empurrá-los nesse sentido. E trata-se realmente daquilo que se convencionou chamar de “concorrência imperfeita”, onde plana uma estrutura de mercado onde grandes firmas produzem numa economia de escala. Nesse modelo, os custos médios de produção tendem a cair ao passo que se produz mais bens e serviços, permitindo às firmas desse porte exercerem maior controle sobre os preços, o que lhes garante superlucros¹⁵.

Antes de prosseguirmos, e em vista do exposto, importa questionar se o fundo público é, a rigor, capital. Há controvérsia a respeito dessa questão, e que nos interessa particularmente nesse trabalho. Essa discussão pode colocar por terra o emprego do termo “capital estatal” para se referir aos recursos públicos sob a posse do Estado. Mandel (1982) costuma ser recordado entre os que reportam o termo “capital estatal”, embora o faça em uma passagem rápida de seu livro. Oliveira (1998a) adverte, de qualquer maneira, que o fundo público não pode ser considerado capital, ao menos não no sentido marxiano, de modo que o termo “capital estatal” só é justificado se se concebe o fundo público como expressão monetária da riqueza social, ou seja, de maneira “genérica”.

Se estiver correta a interpretação segundo a qual o capital é uma relação social que busca o valor como condição para sua existência, o fundo público, que subjaz mediações que englobam o Estado, não pode ser capital *no sentido estrito*. A presença do Estado no domínio econômico por meio do fundo público não obedece a determinação básica *lucro*, e se, por sua mediação, o mercado aventa taxas de lucratividade, é no universo de seu vínculo com os interesses que irrompem do capital. Ainda assim, a ordem de fatores entre o que determina o fundo público e o que determina o capital é bastante diversa.

Seguindo essa linha de pensamento, é preciso enfatizar ainda que, mesmo quando o Estado atua, via empresas públicas, para aumentar a Formação Bruta de Capital Fixo – com empreendimentos capazes de, por meio de investimentos, alavancar o patrimônio bruto do país, aumentando a capacidade de produção futura (Paulani; Braga, 2023), – *o lucro não é sua razão de ser*. Se fosse, o Estado se colocaria quase que como uma *persona* capitalista, inserido no mesmo circuito da dita “concorrência imperfeita”. Ademais, a concorrência entre os setores

¹⁵ O terreno, ainda que amplo, no qual os preços de monopólio e oligopólio podem flutuar não está isento de obstáculos. Além da análise dos custos médios de produção, os cálculos de elasticidade-preço da demanda ganham destaque, uma vez que a variação nos preços de produtos com alta elasticidade impacta diretamente o consumo. Esse contexto explica o surgimento do cartel, entendido como uma tentativa coordenada pelos capitais de instituir preços de forma “arbitrária”. No entanto, tal prática revelou-se historicamente problemática: se um capitalista decide reduzir o preço visando obter vantagem, instala-se uma crise no cartel, evidenciando sua essência instável.

público e privado¹⁶ se faz para além das leis do mercado, diferente do que acredita a ortodoxia liberal. A visão que estamos expondo é melhor advertida por Ianni (1989, p. 12, grifos nossos):

As medidas postas em prática pelo Estado não se destinam a produzir lucro. *Essa categoria não é fundamental sequer às ações empresariais do Estado.* Ainda quando se interessa por um setor concreto de produção, como [ocorreu] com a Companhia Siderúrgica Nacional [e ocorre com] a Petrobrás, ele *não organiza a sua atuação com o objetivo de obter lucro.* Não há dúvida de que a sua atividade se orienta no sentido também da expansão da empresa, a capitalização contínua etc. Mas isso não é resultado da *motivação básica* “lucro”.

Ianni (1989) explica que a categoria lucro está presente na consciência individual do capitalista enquanto classe. Isso leva os empresários a estabelecerem entre si a concorrência pelos mercados, mas também a cooperação quando vantajosa. Deve ser evidente, acerca das pretensões da empresa pública, que isso não significa que ela não aspire, em determinado sentido, a expansão de suas atividades (a própria racionalidade econômica exige que ela se oriente nesse sentido), e, todavia, essa pretensão obedece a fatores outros, de modo que “o lucro” aparece-lhe muito mais como meio que como finalidade concreta de sua organização e gerenciamento.

Dissemos, entretanto, que o fundo público estabelece uma relação *ad hoc* com os capitais particulares, estes completamente vocacionados à oportunidade de angariar lucro, presente e futuro. Perseguem, dessa forma, o financiamento público, componente necessário à manutenção da atividade da grande firma, o que desata o valor extraído da força de trabalho por ela empregada individualmente da condição de *único* parâmetro-pressuposto para o lucro, dado que o acesso ao fundo público passa a assumir relevância incontornável. À contabilidade empresarial entra o cálculo não só do lucro resultante de sua atividade-fim (lucro que tem por origem a exploração da força de trabalho que emprega), mas também o que ela se apodera quando acessa o fundo público. Por isso, há uma tendência de aumento do peso que as receitas não-operacionais exercem (aquelas decorrentes de fontes “secundárias”, ou melhor, não ligadas à atividade principal da empresa) sobre sua contabilidade.

¹⁶ De um ponto de análise puramente econômica, admite-se em geral que o setor público pode se pôr como concorrente do setor privado, constatação que fornece, não raro, caldo para argumentos do tipo *crowding-out*, quando o efeito dos investimentos do Estado supostamente desestimula os do privado, abrindo margem à defesa de privatizações. Como, porém, Mazzucato (2014, p. 52) alerta, as empresas privadas entram em determinado ramo de mercado não em razão “[...] dos lucros existentes nesse setor, mas das oportunidades estimadas em termos de mercado e tecnologia” que aumentam o potencial futuro de adquirir lucros, e essas oportunidades “[...] estão ligadas ao montante de investimentos do Estado nessas áreas” (Mazzucato, 2014, p. 52). É nítido que gira em torno do “efeito *crowding-out*” interesses classes, já que, na realidade, o investimento público não desestimula o privado, mas funciona como esteio dele.

Para Oliveira (1998a), em razão dessa transformação, o fundo público, sob guarda do Estado, passou a atuar como uma espécie de *anticapital*. O termo “anticapital” se explica porque o fundo público, não sendo capital, como vimos, não deixa de operar, na relação *ad hoc* com os capitais particulares, como se fosse. Podemos inferir, com algum arbítrio interpretativo, que se trata do fundo público atuando como *funding*¹⁷ na sua relação com os capitais. Desse modo, “[...] levado às últimas consequências, o padrão do financiamento público *‘implodiu’* o valor *como único pressuposto* da reprodução ampliada do capital, desfazendo-o *parcialmente* enquanto *medida* da atividade econômica” (Oliveira, 1998a, p. 27. Grifos nossos). Dessa afirmação muitas interpretações foram erguidas, entre as quais a mais comum talvez seja a de que o autor estaria sugerindo a anulação da lei do valor (Behring, 2021), interpretação que não subscrevemos.

Na esteira do que estamos inferindo, Souza Filho (2016) pontua que o que Oliveira (1998a) afirma não é a implosão do valor¹⁸, e atenta que a palavra “implosão” é destacada em aspas pelo sociólogo, denotando límpido sentido figurado, e não literal, que a palavra encerra. O que “implode” é o fato do valor, gerado no interior da firma, *não mais ser o único parâmetro-pressuposto* para o lucro. Ora, já dissemos que a massa de valor, a despeito da liquidez que gera, ser insuficiente para a empresa que quer se manter no mercado em condição oligo-monopolista, tornando absolutamente imperativa, de sua parte, a busca pela apropriação do fundo público, sem o qual poderia ruir.

É pertinente destacar, ainda da citação, que o que se desfaz, e mesmo assim *parcialmente*, é o valor como “*medida*” da atividade econômica – e “parcialmente” porque para que tal medida seja calculada será indeclinável às empresas contar com a cota-parte que se apropriam do que acessam do fundo público, que, por sua vez, só é “o outro pressuposto” na medida em que não se forma nos interstícios de nenhuma empresa capitalista, senão no Estado! É, atenção, um

¹⁷ No léxico econômico, *funding* corresponde ao movimento de mobilizar ou captar recursos por meio de fundos públicos ou privados com vistas ao financiamento de operações, projetos ou expansão de uma empresa. Dissemos “com algum arbítrio” primeiro porque Oliveira (1998) não emprega esse termo no seu trabalho e, segundo, normalmente se utiliza a palavra para se dirigir ao papel que um fundo particular pode exercer, e não o fundo público em geral – haja vista que nem todos comportam esse potencial.

¹⁸ Sobre esse ponto, Souza Filho (2016) discordou de Behring (2021), para quem Oliveira (1998a), “[...] implode a lei do valor como organizadora do capitalismo” (Behring, 2021, p. 110). Entretanto, a leitura mais cautelosa de Oliveira (1998a) revela que tal crítica não possui solidez, uma vez que o sociólogo nada questiona a respeito da função do valor na “organização do capitalismo”. Como vimos, Oliveira (1998a) está se referindo à maneira como as atividades econômicas, e mesmo assim de um segmento muito particular do capital (oligo-monopolista), exigem a mediação fundo público, tornando-o *mais um pressuposto* (e não substituto do valor). É dessa constatação que o autor extrai a afirmação da natureza estrutural e insubstituível do fundo público.

componente exógeno às empresas, e justamente por isso elas buscam canais, por dentro do Estado, para acessá-lo.

Há, ainda conforme Oliveira (1998a), desdobramentos significativos também para a força de trabalho, mediante a relação que esta estabelece com o fundo público. O ponto alto desses desdobramentos está na existência daquilo que ele chama de *antivalor*. O fundo público, conforme o autor, provê serviços sociais que, ao incidir diretamente sobre o estatuto assalariado da força de trabalho, portanto enquanto mercadoria, acaba por modificar as condições em que se processa a sua exploração. “Há, *teoricamente*, uma tendência à desmercantilização da força de trabalho pelo fato de que os componentes de sua reprodução representados pelo salário indireto são *anti-mercadorias*” (Oliveira, 1998a, p. 30. Grifos nossos).

As políticas sociais seriam, como sugere sua leitura, anti-mercadorias apenas na medida em que o Estado que as provê não busca lucro por seu meio, ou seja, *elas não carregam contrapartidas rentáveis*. Destarte, “[...] são critérios antimerca os que fundamentam os direitos modernos” (Oliveira, 1998a, p. 37), o que explica as investidas do mercado para corroê-los, derrui-los e suplantá-los. Não se trata de enquadrá-las como “um lado de fora” das condições de exploração. Nada em Oliveira (1998) sugere essa leitura. Trata-se, isto sim, de compreender que elas alteram as condições sociais, políticas e econômicas em que se ancora a exploração da força de trabalho. Por exemplo, ao atuarem na base em que esta se realiza, elas modificam a forma como se fixa o preço da “mão de obra” e infringe o capital a considerar esse elemento como condição para a mobilizar e empregar a força de trabalho¹⁹.

A desmercantilização, sobremaneira, está para Oliveira (1998a) tão só como uma *tendência teórica* – isto é, “em tese”, “em princípio”; não “em realidade” –, que se coloca ainda dentro de *circunstâncias* em que crescem os salários indiretos. Vale transcrever novamente sua afirmação: “há, *teoricamente*, uma *tendência* à desmercantilização da força de trabalho” (Oliveira, 1998a, p. 30. Grifos nossos). O autor não diz que a força de trabalho está, ou esteve,

¹⁹ Vejamos de que maneira isso se desenrola no plano factual: por meio da previdência social e das políticas para a infância, “[...] coube a política social regular a faixa etária de ingresso da mão de obra no mercado de trabalho e sua saída dele” (Pochmann, 2009, p. 105). Através do salário-mínimo, garante-se uma faixa de rendimento básica formal à remuneração da força de trabalho e, inobstante, fixa-se o valor dos benefícios previdenciários e/ou socioassistenciais, além de servir de indicador para fins de seguro-desemprego. Tudo isso altera muito peculiarmente as condições em que o capitalista emprega a força de trabalho. Ele simplesmente não pode desconsiderar. A supressão desses direitos pode, em vista disso, aumentar a potencial extração de mais-valia. A existência deles, por isso, e em contraste, só pode, de alguma forma, prejudicar o excedente apropriado. Daí a ideia de serem “anti-mercadorias”, porque atuam na ponta e a contrapelo da maneira como a força de trabalho assume a condição de mercadoria.

em algum momento, desmercantilizada, ou que inadvertidamente será. Afirma apenas que esse fenômeno guarda a *possibilidade* (que pode vir a ser) de “retrair a *base social* de exploração” (Oliveira, 1998a, p. 26) – e não a exploração em si, o que provoca uma espécie de “homogeneização do mercado e *preço* da força de trabalho”(Oliveira, 1998a, p. 30).

Nesse sentido, e mais uma vez para nos livrarmos de interpretações equívocas: o autor *não afirma que é a exploração que se retrai diante dos componentes não-mercantis que atuam sobre a reprodução da força de trabalho, e sim a sua base social*. Dito enfaticamente, a exploração pode aumentar ou diminuir (e Marx assinala essa possibilidade ao distinguir, inclusive, a taxa de exploração da taxa de mais-valia), mas isso pouco importa diante do fundamental: a base sobre a qual ela se realiza, as condições em que se desenrola, mudou. Essa base foi mais ampla antes dos direitos sociais e tornou-se mais restrita depois deles; em outras palavras, as condições em que a exploração ocorria no capitalismo antes dos direitos não são as mesmas após a sua emergência.

Convém agora pôr em evidência que, para Oliveira (1998a), a contradição instalada pelo e no fundo público – produto da perda da capacidade auto-regulatória do capital – permite-o assumir cada vez mais esse espaço regulador, formando-se de dois componentes: do valor, lastreado pelo nível de atividade econômica dos capitalistas; e do antivalor, fruto de atividades econômicas e sociais não dirigidas segundo o lucro, sob domínio do Estado.

O conceito de fundo público tenta trabalhar essa nova relação na sua contraditoriedade. Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um *mix* que *se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento*, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a *formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor*, introduzindo, *mixando*, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo de antivalor, que por não buscar valorizar-se per se, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, *sustenta o processo de valorização do valor*. Mas só pode fazer isso com a condição de que *ele mesmo não seja capital* [...]. A *metáfora* que usaria vem da física: o antivalor é uma partícula de carga oposta que, no movimento de colisão com a outra partícula, o valor, produz o átomo, isto é, o novo excedente social. (Oliveira, 1998b, p. 53. Grifos nossos).

A passagem é grande e densa, mas cristalina em sentido. A nosso juízo, torna questionável a crítica de que o Oliveira (1998) sugeriria “[...] não considerar o fundo público na reprodução geral do capital [...] e de reprodução mesma da força de trabalho como fonte de criação de valor” (Behring, 2021, p. 103). A questão de fundo problemático não reside aí, dado

que o autor denota claramente no trecho que o fundo público explica a constituição de uma nova forma de “sustentação da produção e da reprodução do valor”, e que a unidade contraditória que ele encerra “sustenta o processo de valorização”.

Diríamos que a questão de fundo reside, na verdade, nos desdobramentos que Oliveira (1998) extraiu das suas teses. O maior deles é, possivelmente, o de julgar a existência de um “modo social-democrata de produção universal”, algo que não encontra lastro na realidade, em que pese o autor inferir que o uso desse termo “[...] não tinha a pretensão de ser um conceito acabado, nem mesmo de ser fiel ao conceito de modo de produção” (Oliveira, 1998c, p. 63). Como, todavia, problematizar esse outro termo demandaria mais dos nossos esforços e espaço, tornando a exposição do texto do autor demasiadamente exaustiva, essa incursão não será desdobrada aqui.

Ainda assim, sem entrar nos pormenores polêmicos, já largamente destrinchados por Behring (2021), cremos que Oliveira (1998) estava sob forte entusiasmo da experiência que viveu no início dos anos 1980, quando conheceu mais de perto o Estado providência francês na ocasião de um estudo, entusiasmo que ele próprio apontou em entrevista²⁰. O peso que a história (e devemos advertir que, no Brasil, era o momento de maior efervescência social, marcada pela ascensão de novos atores como partidos e movimentos de esquerda) exerce sobre o seu pensamento foi de veemente influência.

Seguindo essa linha de raciocínio, devemos, antes de continuar nossa exposição, indicar que um elemento salta aos olhos quando analisamos a força da história e da experiência sobre os trabalhos de Oliveira (1998a; 1998b) que estamos perquirindo. Ele provocou atenção ao afirmar, passado uma década de seu primeiro escrutínio acerca do antivalor, que seria preciso “[...] reavaliá-lo do ponto de vista da hegemonia neoliberal e dos processos da globalização, que parecem, em tudo e por tudo, ser o mais cabal *desmentido às proposições centrais do antivalor*” (Oliveira, 1998, p. 12. Grifos nossos). Em entrevista à Fernando Haddad, mencionada anteriormente, declara, ainda a respeito do antivalor, que este seria “[...] um fenômeno *histórico e não tentei transformá-lo numa lei de desenvolvimento*” (Oliveira, 1998c, p. 64. Grifos nossos).

²⁰ Na entrevista para Ridenti e Mendes (2012, p. 611. Grifos nossos), verbaliza que suas reflexões do antivalor advieram da “[...] questão dos direitos dos trabalhadores e desse Estado de bem-estar, que é, na maioria das interpretações, visto como uma concessão. Eu tentei revirar a página, quer dizer: isso tudo é produto de uma luta de classes histórica, acumulação. Foi um impacto e *você precisa estar aberto* para entender as novas experiências. [...] Foi uma visão completamente nova, e eu *comecei a prestar atenção*”.

A problematização acerca da tese do antivalor já foi suficientemente esquadrihada e, desse modo, nos furtamos a dedicar mais espaço ao assunto²¹. Outrossim, não deixamos de ponderar o que julgamos fundamental à crítica direcionada a referida tese, às vezes negligenciada: o antivalor precisa ser avaliado em face da força do tempo histórico em que foi formulado como tese, e, se é verídico que as descobertas do seu autor não estão imunes à crítica – pelo contrário, são problemáticas, do nosso ponto de vista, mesmo à época –, ela precisa, se se pretende consequente, apanhar esse incontornável fator histórico.

A explanação até o presente momento percorrida, nos é suficiente para continuar a exposição acerca do fundo público como categoria. Do ângulo de visão deste trabalho, esta assertiva foi abordada na obra de Behring (2021), onde o fundo público ganha densidade teórica de que carecia em muitas pesquisas acadêmicas²². Trata-se de um trabalho teórico e uma síntese de grande envergadura e, ao lado dos trabalhos de Salvador (2010a; 2010b; 2023), tem contribuído à forma como pesquisamos o fundo público, de tal maneira que nosso empreendimento analítico também se encontra influenciado pelas suas teses.

De forma distinta do que assevera Oliveira (1998a; 1998b), Behring (2021) examina como o fundo público se compõe, isto é, de que maneira se forma; e as determinações de classe que incidem sobre sua distribuição. Para tanto, arremata nosso olhar para o sistema tributário, de onde advém parte significativa²³ das receitas públicas. Analisa-o sob as lentes da economia política, tornando sua leitura totalizante.

O fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e é apropriado pelo Estado para o desempenho de suas múltiplas funções” (Behring, 2021, p. 39).

²¹ Há larga bibliografia crítica, e diversa, à esta tese: Cipolla (1995), Teixeira (2000), Coelho (2001), Salvador (2010a) e Behring (2021). Há outros que a adotam, total ou parcialmente: Mendes (2012), Souza Filho (2016) e Costa (2022). Nós, por outro lado, limitamo-nos a dirimir equívocos interpretativos em torno dela.

²² É comum que os estudos sobre financiamento entendam o fundo público tão somente como um agregado de recursos, não sendo raro identificações que o assimilam ao orçamento público ou mesmo aos denominados fundos especiais. Behring (2021), guarnecida da crítica da economia política, não cai em armadilhas do gênero.

²³ A palavra “significativa” não é empregada ocasionalmente, pois não sustenta o Estado suas ações apenas com o que arrecada em tributos, ainda que daí provenha a maior parte de suas “receitas correntes”. Devemos lembrar que agregam-se a elas também as adquiridas mediante a atividade econômica do Estado, como as receitas patrimoniais, de serviços, da indústria e outras. Impossível ignorar também as conhecidas “receitas de capital”, provenientes da realização de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; e, entre outras, do superávit do orçamento corrente. O próprio FAT, como veremos, é financiado principalmente por contribuições parafiscais. Há muitas maneiras de se classificar receitas e despesas (Giacomoni, 2023), fugindo a presente pesquisa a problematização a respeito. Sugere-se ao interessado, consulta à Lei nº 4.320 de março de 1964, que funda o ordenamento das finanças públicas brasileiras.

O sistema tributário moderno, especialmente o brasileiro, é tendencialmente desigual (Behring, 2021; Salvador, 2023; Rezende, 2023), de modo que as grandes bases de incidência – renda, patrimônio e consumo – mobilizam diferentes cotas da mais-valia socialmente produzida, além do seu caráter “indireto” – as alíquotas tributárias incidem segundo a expressão monetária do valor, ou forma-preço, e não sobre ele em si (Rezende, 2023). Há que se considerar igualmente que não apenas o excedente na forma da renda ou patrimônio é tributado, mas também o salário, ou seja, o fundo público também se forma mediante o “[...] trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo indiretamente, por meio do consumo, onde estes estão embutidos nos preços das mercadorias”. (Behring, 2021, p. 39).

Em seu estudo acerca do sistema tributário moderno – que emerge no modo de produção capitalista – Rezende (2023) explica que a base da tributação está ancorada “[...] na acumulação do capital e na função do Estado em sua promoção” (Rezende, 2023, p. 101). Explica também que “[...] o tributo é um fenômeno que se localiza imediatamente na esfera da circulação, da repartição e distribuição do mais-valor produzido” (Rezende, 2023, p. 100), o que não quer dizer que “o fenômeno tributário” esteja desvincilhado da esfera produtiva, dialeticamente conexas à troca, ao consumo e à circulação. Dito de outra maneira, “[...] o tributo determina-se a partir da produção, mas também influi sobre ela, como momento do processo total da produção e reprodução do capital” (Rezende, 2023, p. 100).

Corroborando com o que afirmam Salvador (2018) e Behring (2021), Rezende (2023) argumenta que a correlação de forças entre as classes sociais – largamente inserida no contexto econômico, político e social – influencia diretamente o desenho do sistema tributário. Ou seja, determina se um determinado modelo será predominantemente progressivo ou regressivo: no primeiro caso, com maior potencial de redistribuição de renda; no segundo, em virtude dos impostos sobre consumo e/ou cumulativos, penalizando os rendimentos do trabalho. Além disso, como Rezende (2023) destaca, não se pode desconsiderar a relação que o Estado estabelece com a sociedade, nem as relações entre os diferentes países no mercado mundial, como fatores igualmente determinantes para esse desenho tributário.

Já foi mencionado que o sistema tributário brasileiro é desigual – e, na próxima seção, teremos oportunidade de melhor discuti-lo. Entrementes, para que as pistas não se percam, convém por ora observar que as razões para tanto só são compreendidas se retermos o sugerido no parágrafo anterior. Vale dizer, a natureza do sistema tributário se associa à maneira como o

Estado e a sociedade se relacionam; os nexos que amarram predatoriamente nossa economia com o exterior (com os traços próprios de uma divisão internacional do trabalho esquadrihada pelo imperialismo), malgrado o grau de correlação de forças que assume a luta de classes em cada momento da nossa história, hoje em franco desfavor para as camadas “baixas” e, no caso do tributo, também para as “intermediárias” (sujeitas que estão ao maior ônus sobre a renda), concedendo sustentação aos privilégios tributários das camadas “superiores”²⁴. A maneira como foi se gestando a formação social brasileira imprime suas particularidades, de onde desponta a marca dependente do nosso capitalismo (Fernandes, 2009).

Considerando o desigual sistema tributário, que empurra o ônus das alíquotas aos segmentos de menor rendimento, especialmente pela tributação na base do consumo, Behring (2021, p. 39-40), intenciona “[...] sustentar [...] que a exploração da força de trabalho na produção é complementada pela exploração tributária”, reforçada por uma espécie de expropriação sobre os direitos e, no limite, sobre o fundo público. A inspiração para a hipótese se encontra em O’Connor (1977, p. 203), para quem “cada mudança importante no equilíbrio das forças políticas e classistas é registrada pela estrutura tributária”. Para este economista, “[...] os sistemas tributários são apenas formas particulares do sistema de classes” (O’Connor, 1977, p. 203).

O que O’Connor (1977) procura dar ênfase é ao viés classista da tributação, rasgando o véu que encobre de pretensa neutralidade a forma como as Finanças Públicas – ou Finanças Estatais, como ele prefere – costumam ser lidas. Dito de outra maneira, a tributação e a divisão do produto social, ainda que submersas em técnicas aparentemente neutras, não são por estas determinadas. Antes, há interesses classistas que influem com a maior magnitude (mesmo que pouco visíveis por vezes), insistentemente mistificados pelas classes dominantes, as mais favorecidas pelo “véu”, esforçadas que são em, conforme O’Connor (1977, p. 204), “[...] esconder ou justificar e racionalizar ideologicamente” a tributação sobre o trabalho. Esse é o motivo pelo qual não se furtam do Estado para concretizar essa tarefa, uma vez que ele se coloca como uma instituição aparentemente acima dos interesses de classe. Daí que, para o economista, “[...] as finanças tributárias (*e isto vale para todas as épocas*) são formas de exploração econômica”. (O’Connor, 1977, p. 203. Grifos nossos).

Os trechos aqui recuperados de O’Connor (1977) nos permite inferir que o termo “exploração tributária” é por ele mobilizado com alto grau de abstração e sentido excessivamente

²⁴ Empregamos o termo “camadas baixa, intermédia e alta” em sentido semelhante ao de Fernandes (2009).

genérico. Comprova essa alegação o fato de o autor ter ampliado a ideia de exploração tributária para todas as sociedades de classes, entendendo-a como mecanismo econômico universal e, de certa maneira, a-histórico (válido para todas as sociedades). Neste ponto em específico, o estudo do autor sugere que a sociedade capitalista é indistinguível das que lhe antecederam (em todas, a tributação opera como exploração econômica). O singular do modo de produção capitalista reside não só na maneira como a burguesia, a partir de um Estado tributário, utiliza-se daquela exploração para nutrir seus interesses.

Da nossa postura, acreditamos que as ideias lançadas por O'Connor (1977) são instigantes e estimulantes, mas é controverso interpretar que sua concepção de exploração seja idêntica à abordagem desenvolvida por Marx (2017). Para este último, a exploração, sob o capitalismo, constitui uma categoria central (nevrálgica) para a compreensão da teoria do valor – e, cumpre sublinhar, uma discussão com partida na teoria do valor está ausente do horizonte de O'Connor (1977). De mais a mais, não nos parece que o economista tenha pretendido dar sentido à ideia de “exploração tributária” segundo as formulações de Marx (2017), ainda que este não esteja ausente do seu livro. O propósito de O'Connor (1977) está em algures, de modo que nada podemos exigir em vista do que não está em seu plano investigativo.

A menção ao trabalho de O'Connor (1977) é necessária, uma vez que Behring (2021) se ocupa do conceito por ele forjado, tocando no conteúdo do termo supramencionado. Distintamente de O'Connor (1997), mas na posse do seu conceito, a estudiosa faz longo percurso pelos três livros de *O Capital* e parte das categorias desenvolvidas pelas mãos marxianas para comprovar que “[...] o fundo público é um mix de mais-valia (trabalho excedente) e trabalho necessário” (Behring, 2021, p. 100). Se O'Connor (1977) não reserva expectativa em desbravar a teoria do valor para desvendar os fundamentos do sistema tributário, Behring (2021) assume a tarefa de fazê-lo, e o faz como condição para apreender “o modo de ser do fundo público”, nos seus termos. Como nos posicionamos perante O'Connor (1977) se distingue, exatamente por isso, de como nos colocamos diante de Behring (2021).

Avançando na sua argumentação, Behring (2021), assevera que “[...] após o processo de exploração da força de trabalho que operou a valorização do valor, se realiza uma nova punção dos salários com base na carga tributária” (Behring, 2021, p. 111). Para a estudiosa, o regressivo sistema tributário opera uma verdadeira exploração, que acaba por corroer o salário direto (que

corresponde ao trabalho necessário), de forma cada vez mais intensa sob o neoliberalismo, assumindo o caráter complementar à exploração perpetrada na órbita produtiva²⁵.

Nada há de se questionar que nas largas economias de mercado – onde as trocas intercambiam mercadorias embebidas de mais-valia – a sustentação do fundo público procede da punção sobre os salários via consumo, o que significa que o aumento da carga tributária tem onerado, diante dos ventos neoliberais, os rendimentos dos segmentos sociais com menor poder de barganha, dando razão à Behring (2021). Muito diferente, porém, é se a “exploração tributária” pode ser considerada uma “exploração” associada ao valor. O tributo é um fenômeno que se movimenta na órbita da reprodução e que, se influi na produção, não encontra aí suas determinações basilares.

Partimos aqui do princípio de que o tributo reparte, mobiliza e movimenta recursos públicos (que encontram fundamento ontológico na exploração da força de trabalho, sendo esta capaz de gerar mais valor do que o necessário à sua preservação), mas ele próprio – o tributo – nada gera em valor. Ele não deixa de ser, é claro, uma “[...] subforma do mais-valor” (Rezende, 2023), mas ele próprio não o cria. Dessa maneira, qualificar a punção desigual que o sistema tributário encabeça de “exploração” carece de precisão. Em Marx (2017), a exploração do valor procede da produção, mediante a força de trabalho posta em movimento, e só daí deriva a mais-valia²⁶. No caso da tributação, ainda que mínima, as classes com maior concentração de riqueza também participam do bolo tributário – de forma residual, é verdade, mas independente do volume também elas consomem bens e serviços; suas empresas, mesmo que consigam transferir parte do ônus tributário de múltiplas maneiras, também são tributadas em alguma medida –, mas em nenhum caso são exploradas, afinal nada produzem pela própria força de trabalho²⁷.

²⁵ São frequentes passagens na sua obra em que declara “[...] que a exploração ampliada da força de trabalho na produção é complementada pela exploração tributária crescente” (Behring, 2021, p. 142).

²⁶ A força de trabalho, e isso deve ser registrado, não é a única fonte de valor, dado que a renda da terra, que tanto desafiou Ricardo (1982) em suas investigações, também se afirma como tal.

²⁷ Não seria inoportuno dizer que, ao menos no caso brasileiro, as classes médias desempenham papel preponderante em termos de contribuição tributária incidente sobre renda. Dados coligidos por Salvador (2023, p. 122) a partir da Receita Federal Brasileira indicam que “[...] a tributação sobre a renda alcançou 9,2% do PIB em 2021, representando 31,6% do total de tributos arrecadados”. É certo que, para o fisco brasileiro, as classes médias são demasiadamente amplas, já que a “progressividade” da Tabela do Imposto de Renda alcança os que recebem a partir de R\$2.824 (em 2024) até os que detêm quarenta salários mínimos, e, partir dessa faixa – dada a defasagem do imposto – a progressividade relativa fica comprometida (Salvador, 2023). A questão é que aqueles cuja renda não excede a R\$2.824 só participam do bolo tributário mediante o consumo (indiretamente), que é uma base de incidência pulverizada na economia, e, apesar do seu volume, é menos sentida pelas classes. Se o termo “exploração tributária” for empregado para descrever todo esse complexo fenômeno, devemos supor que as “classes médias” são

A argumentação delineada concentrou-se na discussão que toca a tributação como principal mecanismo de arrecadação do Estado, expressando o lado da esfera de formação do fundo público, que possui também uma esfera alocativa (Behring, 2021). A alocação do fundo público é um fenômeno complexo tanto quanto e, ainda que sua face mais visível seja o orçamento público, não se identifica e nem se resume a ele (Salvador, 2010b; Behring, 2021). Bancos públicos e empresas estatais têm movimentado parcelas vultosas dos recursos públicos, de modo que o fundo público também é alocado por eles. Em vista disso, Salvador (2010b, p. 607) infere que “o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais [e] a política monetária comandada pelo Banco Central”.

O FAT, na esteira da definição acima, é financiado por contribuições parafiscais, e também destina verbas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para fins de investimento de longo prazo – o chamado FAT Constitucional –, de modo que também ele é uma forma de expressão do fundo público. Veremos no próximo capítulo o seu caráter peculiar frente a outras formas, mas adiantamos que o fato de estar vinculado organicamente ao BNDES, possuir um conselho com amplas atribuições sobre sua gestão (o Codefat), prover políticas públicas de emprego tanto passivas quanto ativas que atuam diretamente no modo como a força de trabalho é empregada, lhe confere um perfil distintivo em comparação aos outros fundos componentes da seguridade social.

Avançando em nossa exposição, a figura do orçamento público, em se tratando da destinação dos recursos dispostos no fundo público, tornou-se não apenas a ferramenta mais nítida, sua mais visível face (Salvador, 2010b), mas diríamos também: calcou-se na modernidade como o instrumento por excelência de manejo das finanças públicas do Estado. Não por acaso, ao passo que o fundo público foi se expandindo – centralizando e captando cada vez mais recursos gerados pelo próprio desenvolvimento das forças produtivas –, também a necessidade de controle sobre ele foi se evidenciado categórica. Não é de se surpreender que a função originária do orçamento tenha sido a de “[...] instrumento disciplinador das finanças públicas” (Giacomoni, 2023, p. 50), e só mais tarde, por força da doutrina keynesiana, comportaria outras funções.

as mais exploradas tributariamente, dada a massa de “valor” extraído diretamente de sua renda? O termo não é robusto o suficiente para permanecer imóvel ao balanço que o questionamento provoca em sua estrutura, e seu impreciso conteúdo, torna-o demasiadamente polissêmico.

O orçamento público, como se verifica em “sua história”, é um fenômeno tipicamente moderno, e seu nascimento é quase simultâneo ao do Estado liberal “[...] preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos” (Giacomoni, 2023, p. 50). Grassando revestimento ideológico mais végeto que no passado, esse mesmo pensamento liberal continua presente no debate econômico. Sucede-se dessa visão a histórica resistência liberal ao planejamento público, isto é, ao controle relativo do Estado sobre as forças produtivas.

Quanto a isso, é reconhecido que a jornada rumo a um planejamento público – mesmo indicativo, para diferenciar do planejamento central soviético – ganhou contornos muito diferenciados entre os países durante o século XX²⁸. De toda maneira, ao orçamento público só viria somar-se ao planejamento como peça administrativa com a doutrina keynesiana, quando “[...] passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento de política fiscal do governo” (Giacomoni, 2023, p. 53). Em síntese,

Somente quando o Estado expande consideravelmente suas atividades no século XX e desloca parte considerável da riqueza produzida para o orçamento e a ele incorpora também a atividade do planejamento para garantir a obtenção de melhores resultados com as suas ações, é que ganha maior força, no seu interior, o processo das escolhas orçamentárias, traduzidas na definição de seus objetivos de gastos, que afetam a equação da distribuição da renda e da riqueza (Oliveira, 2009, p. 87).

Fabrizio A. de Oliveira (2012), ao versar sobre a história do orçamento público – que é constitutiva, seja dito de passagem, da história do Estado moderno – induz que desde sua origem ele é uma arena de negociação. Corroborando com essa leitura, Salvador (2010a, p. 30) destaca que “o orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses”. Por efeito dessa linha de pensamento, é inequívoco que o orçamento público “[...] é uma peça técnica que vai além de sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação de recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários” (Salvador, 2010a, p. 172). Para Oliveira (2009, p. 87), ele é o “[...] espelho da vida política de uma sociedade”, e é em face desses elementos, não só da arrecadação, mas da alocação de recursos, que o

²⁸ No Brasil, o tema foi analisado por Draibe (2004) e Ianni (1989; 2009; 2019). Ambos os autores destacam as contradições, conflitos e tensões inerentes ao planejamento econômico – um debate que dividiu as frações burguesas, uma vez que as diretrizes planejadoras projetavam distintos futuros para esses grupos, como bem ilustra Draibe (2004). No limite, tratava-se de uma disputa por hegemonia política e econômica. Sínteses importantes em torno do planejamento econômico brasileiro podem ser encontradas também em Almeida (2007) e Cardoso Jr. e Couto (2023).

[...] fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso de verba pública para o financiamento de suas necessidades expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público (Behring, 2021, p. 101).

Tendo em conta todos os aspectos arrolados em nossa explanação, reafirmamos que o fundo público – mais que mero aglomerado de recursos públicos – está saturado de mediações, logo é síntese de determinações. Ele possui existência real, efetiva, concreta, tornando seu movimento passível de apreensão mental, com vistas à teorização e investigação analíticas. Sua ossatura, por assim dizer, abarca, portanto, mais que a economia, ultrapassando-a largamente. Alicerça-se na política, liga-se à sociabilidade, acopla-se ao Estado e finca-se no modo social de produzir riqueza, cujo extrato é o excedente social decorrente da exploração do trabalho (o próprio fundamento de sua existência). O fundo público, numa economia de mercado, movimenta-se assim segundo o antagonismo e as tensões entre as classes sociais – estando cimentado nas forças produtivas e nas relações sociais tipicamente capitalistas, de onde não se desloca ou pode evadir.

1.2 O fundo público e a economia brasileira: percurso introdutório

A exposição que aqui se segue tem por intenção buscar elementos que possibilitem apreender o caráter e a natureza do fundo público na economia brasileira. Sem incorrer em longas digressões históricas, o objetivo que nos motiva é identificar em que momento, ao longo da trajetória do capitalismo brasileiro no século XX, o fundo público tornou-se um componente estrutural e insubstituível, visto que não vivenciamos o padrão de desenvolvimento e financiamento de viés keynesiano e, muito menos, o *Welfare State*. Em outras palavras, a expectativa é a de que a tarefa permita identificar o possível momento histórico em que nosso fundo público passou a se configurar como um elemento estrutural das condições de acumulação e reprodução social.

A questão encerra aguda complexidade, exigindo a captura de mediações ausentes dos textos de Oliveira (1998) que expomos. De fato, aqueles ensaios não expressam preocupação com a realidade do fundo público em economias dependentes e subdesenvolvidas, como a nossa, ainda que lance chaves heurísticas relevantes para qualquer estudo acerca do fundo público.

Reconhecemos que essa característica dos textos do autor que percorremos decorre do fato de que o próprio desenvolvimento das forças produtivas fez criar as condições para que o fundo público se ocupasse da regulação e das possibilidades de reprodução social em formações histórico-concretas nas quais esse mesmo desenvolvimento assumiu bases capitalistas “clássicas”.

No Brasil, que transita por vias não-clássicas, esse papel regulador do fundo público se ancorará em bases muito distintas. O nosso padrão de financiamento público passará ao largo do keynesianismo, em que pese a sua relevância para a formulação de políticas econômicas durante todo o período desenvolvimentista (1930 - 1980). Ainda assim, não chegará o keynesianismo a formar um corpo sólido o suficiente para determinar, no Brasil, o *padrão de financiamento público*.

Embora não esteja explícito em sua obra mais relevante (*A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*), Keynes (1983) trabalha com um “painel” – digamos assim – da realidade de países em que o capitalismo já era monopolista (em sentido amplo), os quais dispunham das ferramentas de política econômica que lhes permitiriam implementar a proposta e o modelo de políticas anticíclicas por ele formuladas. Ou seja, nessas economias, existiam as condições reais, materiais e econômicas que forneceram bases sólidas para a execução de políticas influenciadas direta ou remotamente pelo economista inglês mencionado. Por isso, o referencial keynesiano era “aplicável”. Se no centro do sistema, dada as características peculiares daquelas economias, havia bases relativamente sólidas para um empreendimento keynesiano e, conseqüentemente (ainda que não automaticamente), para a edificação de um Estado provedor de políticas sociais mais robustas, nas periferias tais bases inexistiam.

Surge, então, a questão: se não foram as bases da teorização keynesiana – que permitiram o surgimento de um *Welfare State* em algumas economias centrais e que, segundo Oliveira (1998), possibilitaram a essas economias construírem um padrão de financiamento que tornou o fundo público um elemento estrutural (um pressuposto, nos termos do autor, para o financiamento da acumulação de capital e da reprodução social; um elemento “em abstrato” antes de existir “de fato”) –, em que fundamentos se apoiou nosso padrão de financiamento público? E como, a partir deles, o fundo público brasileiro adquiriu um papel – ainda que não equivalente a daquelas realidades – de regulador da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho? Motivados por esta inquietação, sigamos.

É de conhecimento comum que o Brasil gesta um modo de produção de mercadorias (Oliveira, 1977) quando o capitalismo mundial já havia ingressado em rota de alta concentração e centralização de capitais, ou seja, já era predominantemente monopolista, e que o excedente econômico gerado em países de capitalismo central, a exemplo da Inglaterra, França e Estados Unidos, ganhava expressão ponderável, donde decorreu a necessidade dessas economias não mais exportar apenas mercadorias, mas capitais, como bem notou Lênin (2022).

A condição de colônia de exploração, num primeiro momento, e de povoamento em um segundo – marcada ainda pelo trabalho escravizado por mais de três séculos –, imporá ao Brasil toda ordem de desafios à transição para um regime de acumulação capitalista, uma transição tutelada principalmente pelas burguesias inglesas (Fernandes, 2009). Não compete aqui dedicar inúmeras páginas a algo já registrado pela historiografia, mas é oportuno mencionar que, até 1930 – período que compreende a Primeira República (1889-1930) –, a economia brasileira será fortemente, e praticamente exclusivamente, puxada pelo setor primário (agrário-exportador), com a presença pujante da atividade cafeeira, responsável pelo terreno onde germinaram poderosas oligarquias rurais.

Bem lembra Oliveira (1977, p. 29), nessa seara, que o modelo econômico presente na Primeira República era “auto-limitador”, uma vez que “[...] a realização do valor da economia agroexportadora passava necessariamente pela intermediação comercial e financeira externa”. Em outras letras, a manutenção da atividade exportadora era largamente dependente de acesso à poupança externa, visto a ausência de mecanismos de financiamento domésticos robustos. Os recursos para honrar os serviços da dívida externa que daí se formava, curiosamente, só poderia advir da própria atividade agrário-exportadora, já que era a fornecedora das divisas necessárias ao pagamento dos encargos financeiros. Daí que a principal fonte de financiamento da economia passava necessariamente pela problemática em torno do câmbio.

O tipo de relação comercial com o exterior bloqueava a “nacionalização” e a consolidação do mercado interno, visto que os maiores esforços da economia se dirigiam ao atendimento da procura externa, com destaque para o comércio de café, produto vulnerável à volatilidade dos preços no comércio internacional. Para evitar que uma eventual superprodução empurrasse os preços do produto para baixo, criou-se mecanismos de regulação da oferta (via estocagem e armazenamento) com forte atuação do governo, que, em razão da inelasticidade das receitas domésticas, sustentava tais mecanismos justamente via endividamento externo, de modo que os

encargos do passivo assumido, por sua vez, eram honrados com as divisas adquiridas com a exportação.

Nesse sentido, se, no limite, houvesse contração da capacidade de pagamento do passivo externo decorrente de uma escassez de divisas, por exemplo, em virtude da contração da demanda estrangeira pelo produto, combinada à queda da receita advinda dos custos com importações, poder-se-ia lançar mão da desvalorização cambial para estimular as exportações (com a contrapartida ainda de tornar as importações mais onerosas, pressionando, evidentemente, o balanço de pagamentos). Nessa ocasião, haveria ainda a necessidade de ampliar os mecanismos de financiamento do governo, o que poderia ser feito, em parte, ampliando a dívida interna ou, de maneira “forçada”, os meios de pagamento (emissão monetária). De todo modo, essa situação, a qual tinha como contrapartida a elevação do nível de preços em face do financiamento inflacionário, criava, por meio de ação direta do governo, “[...] a necessária intermediação financeira que [reduzia] *temporariamente* o custo do capital-dinheiro interno”²⁹ (Oliveira, 1977, p. 19. Grifo nosso). Estamos descrevendo a única circunstância em que a intermediação comercial e financeira se fazia endógena, “[...] dando alento à realização do valor das mercadorias internas” (Oliveira, 1977, p. 19).

A tabela 1 demonstra a relação entre a balança comercial e a dívida externa em anos selecionados (de 1901 a 1945). É notório que, durante o período, os saldos da balança comercial foram positivos, sendo verídico também que a atividade exportadora começa a perder vigor com a crise de 1929, quando se inicia o projeto industrializante do modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Também é notório que as importações seguiram tendências semelhantes aos níveis de exportação, ou seja, quando estas caíram, aquelas também seguiram essa trajetória, o mesmo valendo para o movimento inverso.

Observa-se, outrossim, que o nível de endividamento subiu consideravelmente a partir dos anos 1930, muito embora, durante a Primeira República, tenha mantido tendência ascendente, com movimento de queda somente no período que vai de 1915 a 1921. Os saldos comerciais aumentaram até 1919, chegando a US\$295,8 milhões, diminuindo em torno de 92% na passagem para a década de 1920, quando o saldo comercial atingiu seu menor desempenho durante os anos selecionados. Na década de 1920, mesmo com superávits na balança comercial, a dívida externa seguiu trajetória ascendente, refletindo a dependência do país em relação ao crédito externo,

²⁹ Isso significa que a economia brasileira se dirigia aos interesses do incipiente mercado interno apenas quando inflexões exógenas se impunham.

sobretudo para sustentar a política de valorização do café. Vale registrar, que, nas primeiras três décadas do século XX, a dívida externa chegou a corresponder em torno de 70% dos compromissos financeiros do país (Oliveira, 2020).

Tabela 1 - Exportações, importações, saldo da balança comercial e dívida externa (em US\$ Milhões) – 1901 - 1945

Ano	Exportações	Importações	Saldo Comercial	Dívida Externa
1901	197,8	89,4	108,4	292
1903	179,3	101,6	77,7	332
1905	216,8	125,9	90,9	379
1907	263,4	169,6	93,8	444
1909	309,6	155,5	154,1	553
1911	325,0	220,9	104,1	643
1913	318,9	273,6	45,3	702
1915	262,2	115,1	147,1	770
1917	306,3	158,6	147,7	755
1919	576,2	280,4	295,8	675
1921	225,3	201,1	24,2	651
1923	334,8	207,7	127,1	839
1925	496,8	359,3	137,5	884
1927	431,2	335,4	95,8	1.138
1929	460,4	367,7	92,7	1.225
1931	244,0	116,5	127,5	1.234
1933	216,8	148,2	68,6	1.124
1935	269,5	196,5	73,0	1.269
1937	346,8	279,2	67,6	1.200
1939	299,9	218,0	81,9	1.083
1941	367,7	222,5	145,2	965
1943	472,6	226,9	245,7	912
1945	655,1	322,5	332,6	698

Fonte: Dados acerca da balança comercial foram extraídos de IBGE - Estatísticas do Século XX (Setor Externo). Para a dívida externa, Abreu (1990). **Elaboração Própria.**

Do ponto de vista da tributação, importa considerar que, diante do baixo desenvolvimento de forças produtivas nacionais e do padrão de acumulação próprio daquele período, não havia bases de financiamento sólidas. A ausência de uma divisão social interna (complexidade

econômica) e um exíguo mercado urbano-industrial, desdobramentos de uma dinâmica de acumulação interna incipiente (Oliveira, 1977), fruto do “modelo” que descrevemos, tornaram a tributação quase que uma apólice das atividades direcionadas à exportação³⁰. Essa característica imprimiu uma estrutura de tributação – e não se trata ainda de um sistema, no sentido preciso de que não havia uma inter-relação ou conjunção de impostos que fornecessem ao Estado substrato para que exerça o papel arrecadatório próprio de um “fisco moderno” – ineficiente para desenvolvimento de dinamismos domésticos além de excessivamente ossificado em impostos indiretos. Ainda que

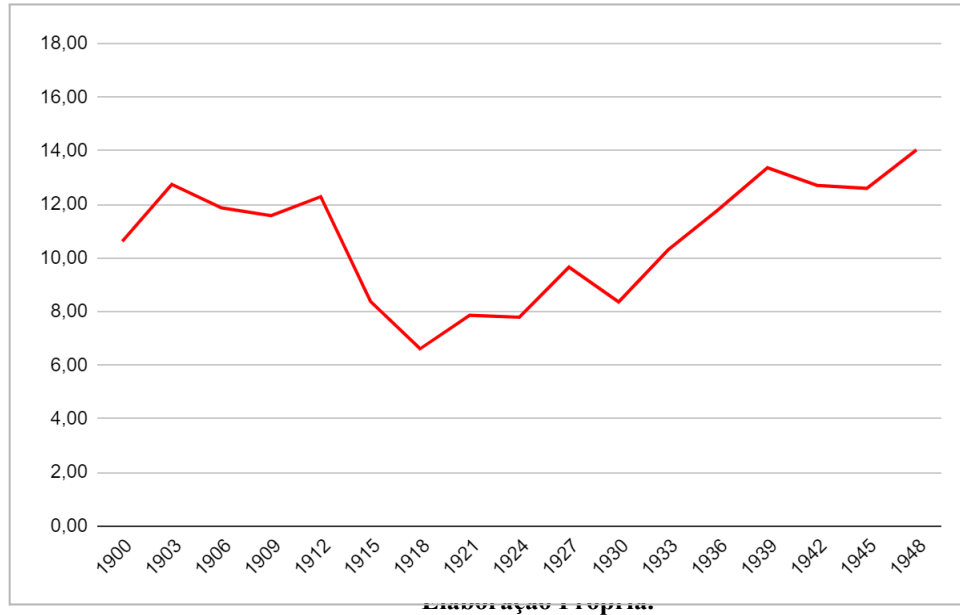
[...] se pretendesse fortalecer as receitas governamentais, esse esforço tenderia a esbarrar em inevitáveis limites dados tanto pela estrutura econômica e pelos baixos níveis de renda da população quanto pela capacidade de *resistência dos setores agrários* representados no aparelho do Estado no que diz respeito ao aumento de sua contribuição para os cofres públicos. O fato é que nessa estrutura ainda não eram significativos os espaços [...] nem para tornar predominantes os impostos incidentes sobre as atividades internas, nem para tornar mais expressivos os impostos diretos (Oliveira, 2020, p. 36. Grifos nossos).

O gráfico 1 expressa o caráter errático da carga tributária, considerando os abalos constantes da economia provenientes de ondas de contrações no circuito capitalista internacional. O período que compreende 1912 a 1930 expressa exatamente a instabilidade da estrutura tributária que, dentro desse padrão de acumulação, espelhava os fluxos e contrafluxos da economia internacional. Falando severamente, a dificuldade do Estado em construir ferramentas capazes de lhe fornecer sólidos mecanismos de gestão fiscal, tornou sua estrutura tributária dependente dos níveis da atividade econômica com os demais países³¹.

A quase ausência de ferramentas fiscais e monetárias modernas, tornaram a atuação do Estado sobre a gestão da demanda via gastos públicos – para contornar os efeitos de uma crise ou mesmo catapultar o crescimento – muito tímidas, isto é, o Estado atua com ferramentas econômicas “precárias” e “arcaicas”. E não poderia ser diferente, uma vez que faltam instrumentos de coordenação fiscal e monetária a ele, fruto do errático movimento da economia brasileira e de seu relativo atraso em termos de desenvolvimento.

³⁰ Para que se tenha em mente o retratado, Oliveira (2020, p. 33) recorda que os rendimentos auferidos pelo setor agrícola era vultoso inclusive em razão de abatimentos que poderia chegar “[...] a 75% do imposto devido, concedidos para os contribuintes que efetuassem seu pagamento dentro do prazo previsto para recolhimento”, razão pela qual os saldos comerciais registrados na balança comercial eram significativos.

³¹ Se a economia mundial vivia um ciclo de expansão, isso aquecia a demanda pelos produtos primários brasileiros e, consequentemente, havia uma maior arrecadação. Em momentos de recessão global, por outro lado, as receitas despencavam.

Gráfico 1 - Evolução da carga tributária no Brasil (1900 a 1948)

Naquele momento histórico, os impostos indiretos exerciam predominância absoluta sobre os impostos diretos (como se vê na tabela 2). Em algumas ocasiões, como entre 1916 e 1925, os impostos indiretos chegaram a corresponder a 86% do total da arrecadação tributária. O Imposto de Renda – que se supõe ser progressivo – respondeu, no final da década de 1920, a apenas 4,5% da receita pública, ao passo que os Impostos de Importação e Consumo coube a cifra de 80%, segundo cálculos de Oliveira (2020).

Considerando o arrolado até o presente momento, podemos chegar à seguinte síntese: a combinação entre uma estrutura tributária regressiva e inócua para o desenvolvimento do país, as exigências advindas da atividade agrária dirigida quase que totalmente para a exportação e a dificuldade de construir uma intermediação comercial e financeira interna sólida e estável, tornam a formação do fundo público brasileiro demasiadamente dependente de ao menos dois processos: 1) da demanda externa que provém do mercado estrangeiro, donde decorre a maior parte da arrecadação, tornando os tributos sobre exportação e importação de incontestável relevância; 2) do fluxo de capitais disponíveis para empréstimos que vão fornecer a estrutura necessária para que a economia continue a ofertar matérias-primas e gêneros alimentícios de baixo custo para os países cêntricos.

À luz do que foi discutido, chegamos à conclusão de que o fundo público não alçou a condição estrutural no momento histórico em que discutimos (Primeira República). A acumulação, embora passasse pela mediação do governo (o câmbio, custos com a regulação da oferta do café, entre outros elementos), não se realizava em conexão com o mercado interno, mas externo, afora o fato de que a arrecadação era instável e não havia bases sólidas para a tributação. Do ângulo da reprodução da força de trabalho, os componentes que a afetam não passavam, naquele momento, sequer pela mediação do fundo público. Não haviam serviços públicos, políticas sociais ou quaisquer medidas sob responsabilidade estatal que possamos considerar como mecanismos “salariais indiretos” propriamente.

Conforme Oliveira (2013), a participação do setor primário na renda interna continuará predominante até 1956, quando cede lugar ao setor secundário (manufatureiro), fruto do novo modo de acumulação que começa a se formar a partir de 1930, quando a hegemonia se desloca continuamente para as atividades urbano-industriais. Verifica-se no gráfico 1 que a partir da terceira década do século XX, a carga tributária cresce significativamente, e se embora seja visível disruptivas na passagem à década de 1940, chega em 1948 ao patamar de 14,4% do PIB, cifra que não alcançava desde 1907, quando atingiu 14,10%.

Com um mercado urbano-industrial em ascensão, próprio de um novo modo de acumulação, nos termos de Oliveira (2013), a carga tributária passa a ganhar crescente relevância nas finanças públicas nacionais. Como se sabe, a crise de 1929-1932³² impôs aos países latino-americanos o desafio de repensar as bases as quais suas economias estavam fundadas. Tornou-se imperativo o exercício de *internalizar a acumulação*, voltando-se para a produção de bens que até então eram importados e mesmo de outros que não eram consumidos, processo que ficará conhecido como modelo de Industrialização por Substituição de Importações³³.

Nesse sentido, como adverte Oliveira (2013), o Estado passa a investir na criação de bases para que a acumulação industrial se reproduzisse, transferindo excedentes para o seu

³² A Grande Depressão de 1929-1932 guarda relação com os desdobramentos da Primeira Guerra Mundial. O enorme excedente de capitais começa a evadir da City londrina, então principal centro bancário mundial, em direção ao mercado financeiro nova-iorquino, onde bolhas especulativas favorecidas pelas circunstâncias econômicas dos Estados Unidos pós conflito começaram a ganhar envergadura, quando então explodem, por força de uma série de fatores combinados, como o subconsumo (produção superior à capacidade de absorção via consumo) passam a corroer a economia real.

³³ É pertinente registrar que o modelo de ISI não decorreu, como enfatiza Oliveira (2013), de nenhuma necessidade de consumo das camadas internas. A acumulação não opera, lembra o autor, para satisfazer demandas do gênero, senão da própria acumulação. Se é verdade que, num primeiro momento, a industrialização esteve destinada à criação de bens de consumo, isso decorreu mais em virtude dos custos de oportunidade, já que importá-los para suprir a procura seria mais oneroso do ponto de vista das divisas cambiais que seriam “torradas”.

empreendimento, o que exigiu, como resultado, a regulamentação dos fatores de produção, a exemplo do trabalho. A crescente presença do Estado assume claro teor “planificador” sobre a economia, ocupando espaço que outrora era coberto pelos mecanismos de mercado, exercendo “[...] controles administrativos cuja missão é fazer funcionar a economia de forma não automática” (Oliveira, 2013, p. 41).

Desse modo, o espaço sobre o qual investe o Estado é largamente ampliado, investindo fortemente em infraestrutura e formação bruta de capital em geral, promovendo o confisco cambial ao café, expandindo crédito com módicas taxas de juros, enfim, fazendo da empresa industrial o centro do sistema (Oliveira, 2013). Nesse quadro, à agricultura será reservada a função de fornecedora de alimentos a baixos preços, destinados à reprodução da força de trabalho urbana, além das divisas imprescindíveis à importação de bens de capital essenciais à internalização do processo produtivo em moldes industriais. Em compensação, a agricultura continuará a se desenvolver segundo um padrão “primitivo” de acumulação³⁴, “[...] baseado numa alta taxa de exploração da força de trabalho” (Oliveira, 2013, p. 45).

Ao longo do período do Estado Novo (1937 - 1945), o Brasil apresentou uma taxa média de crescimento do PIB de 3,6%, com o crescimento do produto industrial girando em torno de 5,9% ao ano (Mattos; Alvarenga Junior, 2021). O curso das políticas fiscal e monetária (que amadureceram como instrumentos de política econômica nesse momento) iniciou uma trajetória nitidamente expansionista, conduzindo, por conseguinte, o alargamento da base monetária em 183% acima da inflação entre 1921 e 1945 (Mattos; Alvarenga Junior 2021), acompanhando a elevação das reservas internacionais, que cresceram especialmente na década de 1940 (tabela 1). Do ângulo do crédito, Mattos e Alvarenga Junior (2021) enfatizam que o multiplicador bancário cresceu significativamente com a reestruturação do setor promovida naquele momento, de modo que ao final do Governo Vargas (1945) já era 39% superior quando comparado ao patamar que antecedeu a grande crise.

³⁴ A discussão acerca do lugar da agricultura no início do processo de arranque do desenvolvimento no Brasil é enorme. A interpretação cepalina-furtadiana, como explica Oliveira (2003), identificou dois ramos da agricultura: um “moderno”, basicamente voltado à exportação; e um “atrasado”, “[...] representado pela larga produção agrícola de subsistência” (Oliveira, 2003, p. 13) que, inobstante, seria responsável por travar o avanço do primeiro, já que dela nasce uma inflação estrutural originada da inelasticidade da oferta de alimentos que produz, distorcendo “[...] preços e salários no setor moderno” (Oliveira, 2003, p. 14). Esta interpretação recebeu críticas de Oliveira (2003; 2013), para quem não há nenhum atrito entre o ramo “atrasado” e o “moderno”, haja vista que este se nutre daquele e vice-versa.

A tabela 2 ilustra que o substancial incremento da carga tributária durante as décadas de 1940, 1950 e 1960, trajetória seguida pela maior participação dos impostos diretos, que, ainda bem inferiores aos indiretos, se explica pela mudança do padrão de acumulação que estamos descrevendo, com as bases geradoras dos tributos consolidando-se *pari passu* ao avanço do projeto urbano-industrial de desenvolvimento. No primeiro lustro da década de 1960, os impostos indiretos corresponderam, em média, a 70% da carga tributária, enquanto os impostos diretos, que entre 1900 e 1905 representavam cerca de 10% do total arrecadado, passaram a atingir 30%.

Tabela 2 - Carga tributária bruta e distribuição entre impostos diretos e indiretos (% do PIB)

Períodos	Carga Tributária (Média)	Composição dos Tributos (Média)	
		Indiretos	Diretos
1900-1905	12,59	11,35	1,24
1906-1910	12,41	11,18	1,23
1911-1915	11,14	9,96	1,18
1916-1920	7,00	6,07	0,93
1921-1925	7,53	6,58	0,95
1926-1930	8,89	7,68	1,21
1931-1935	10,23	8,43	1,80
1936-1940	12,50	9,92	2,58
1941-1945	12,71	9,90	3,81
1946-1950	13,88	9,30	4,58
1951-1955	15,44	10,18	5,26
1956-1960	17,42	12,01	5,41
1961-1965	16,98	11,98	5,05

Fonte: IBGE. Estatísticas do século XX. (Contas Nacionais: Setor Público). **Elaboração própria** a partir de metodologia de Oliveira (2020).

A despeito do aumento do endividamento externo durante a década de 1930 e 1940, a dívida em moeda estrangeira não se constituiu em fonte de financiamento segura ao empreendimento industrial nos primeiros anos dos anos 1950. Oliveira (1977) explica que, do

ponto de vista interno, a fonte de financiamento continuou basicamente a mesma, ou seja, decorreu da política de confisco cambial, que amargou ao setor primário transferências de seus excedentes à indústria.

Na impossibilidade de promover uma reforma fiscal que lhe fornecesse os instrumentos modernos de manejo com a política arrecadatória e de gastos – alternativa estrangida pela pressão do pacto populista (Oliveira, 1977) –, o Estado brasileiro criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, na intenção de que este fornecesse substrato para que a acumulação passasse ao estágio de produção do departamento I (bens de capital), então parcialmente esboçado. Para tanto, projetava-se que o volume de excedente concentrados na iniciativa privada seriam captados pelo Estado, o que criaria, se tivesse obtido sucesso, outro padrão de acumulação (Oliveira, 1977).

Em retrospecto, o que se observa é que o padrão de acumulação que começa a se desenhar no governo constitucional de Vargas (1951-1954) é distinto do que se sucedeu no período posterior, que voltou-se para a expansão sem precedentes do departamento III (bens de consumo para o capital), em detrimento do departamento I (bens de capital), e de um baixo desenvolvimento do departamento II (bens de consumo popular), suprida basicamente por um setor terciário em expansão precária, embora participasse de cerca de 50% da renda nacional (tabela 3), nos moldes de um “[...] crescimento não capitalístico” (Oliveira, 2013, p. 57). Diga-se, um setor que, composto de um conjunto heterogêneo de atividades, realiza-se com nenhuma composição tecnológica e com uso intenso de mão de obra em geral precarizada.

Ainda conforme Oliveira (1977), é preciso enfatizar que a tentativa de criar o departamento III em ritmo forçado e em curto tempo (traduzido no slogan “cinquenta anos em cinco”, do Plano de Metas [1956-1960]), exigiria um desenvolvimento subsequente do departamento I, conquanto o único capaz de aumentar a capacidade produtiva futura em terreno firme e criar riqueza endógena sustentada, por assim dizer. Tendo reprimido inicialmente os investimentos nesse departamento, a saída foi, em vista estritamente daquele objetivo, recorrer “[...] ao capital estrangeiro, sob a forma de investimento direto, de capital de risco” (Oliveira, 1977, p. 85).

O que se promoveu no segundo lustro dos anos 1950 foi não apenas a entrada escancarada do capital estrangeiro em território nacional, para o qual a Instrução nº 113 da Superintendência

da Moeda e do Crédito (SUMOC) serviu de apoio³⁵. No limite, as relações entre centro-periferia foram redefinidas (Oliveira, 1977). Malgrado, a desproporcionalidade entre os departamentos I, II e III tornou-se cada vez maior e mais intensa, condição que se prolongou por longo período, com o Estado brasileiro arrastando, empurrando e lidando com problemas recorrentes no balanço de pagamentos, especialmente os conhecidos “pontos de estrangulamento”, consequência daquela desproporcionalidade estrutural.

A chamada inelasticidade das receitas fiscais públicas em face do tempo de maturação exigido para a implantação do departamento III, impossibilitou com que o governo captasse parte do excedente por este gerado no curto prazo, como adverte Oliveira (1977). Por outro lado, como o departamento I já havia sido parcialmente instalado, exigiu-se do governo a cobertura de sua manutenção, com despesas de “[...] abastecimento de produtos tais como ferro e aço, petróleo [e] química básica” (Oliveira, 1977, p. 86). O resultado não foi outro senão uma maior constrição sobre as finanças públicas, que, mais uma vez em face da incapacidade do governo “[...] de pôr em curso uma reforma fiscal que baseasse sua abrangência agora nas novas e ampliadas condições de produção industrial” (Oliveira, 1977, p. 86), recorreu ao financiamento inflacionário³⁶ “[...] até limites insuportáveis”, como diz Oliveira (1977, p. 86).

À vista do retratado, e no que interessa ao nosso objetivo, é possível declarar que o fundo público, a despeito da acumulação em bases urbano-industriais que fez elevar a participação tributária sobre o PIB, sua principal fonte de constituição, formou-se na década de 1950 principalmente com arrochos salariais advindos do uso indiscriminado do financiamento inflacionário durante fundamentalmente o segundo lustro da década, fenômeno conhecido como “poupança forçada” – levando à corrosão do poder aquisitivo das camadas “baixas”. A presença

³⁵ A Instrução nº 113 da SUMOC, promulgada em 1955, promoveu livre movimento dos capitais estrangeiros ao ser permitido a eles a importação de equipamentos sem cobertura cambial, eliminando quaisquer barreiras à sua entrada no mercado brasileiro, benesse inacessível aos capitais de origem nacional e às empresas estatais brasileiras.

³⁶ Em 1956, como aponta Ianni (2009), a taxa de inflação alcançou 19,2%, ao passo que em 1960 ela chegou ao patamar de 30,9% e permaneceu em ritmo ascendente em anos subsequentes. A inflação entre os anos 1956 e 1960, todavia, não constrangeu os investimentos produtivos, antes, favoreceu-os ao conduzir estratégias de poupança forçada baseada na corrosão do salário, de modo que “[...] se manteve muito mais na condição de inflação de lucros” (Ianni, 2009, p. 164) ancorada no *mark up* das empresas. A inflação só se revelaria um inconveniente quando distorções de preços alarmantes começam a rebater no próprio projeto industrializante (Oliveira, 1977), isto é, quando se tornou “inflação de custos” (Ianni, 2019), tendo sido impertinente do ponto de vista dos conflitos distributivos que eclodiram com o aumento do número de greves e revoltas tão ilustrativas do imediato início dos anos 1960. Tentativas de contê-la foram ensaiadas pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963), do governo Goulart (1961-1964), no qual Celso Furtado, seu formulador, e então Ministro do Planejamento – o primeiro da história republicana –, saiu frustrado. Skidmore (2010) e Almeida (2007), além de Ianni (2019), descrevem o fracasso do plano.

de capitais estrangeiros, sobremaneira, tornou-o um compósito de excedentes que os beneficiaram largamente. Os excedentes, nesse esquema, escoaram para fora do território nacional, dando razão à Fernandes (2009), para quem as economias dependentes são submetidas à depleção constante – sucção de parte dos seus excedentes econômicos para as economias centrais – dificultando um desenvolvimento autônomo na região.

O conjunto dos elementos evidenciados provocará a primeira crise endógena da economia brasileira, que eclode no início dos anos 1960, embora o final dos anos 1950 já revelasse a tempestade que se avizinhava. Com os saldos comerciais tornando-se negativos a partir de 1958, tem-se “[...] um novo ciclo de deterioração das relações de troca”³⁷ (Rego, et al., 2018, p. 89), ao que se junta o crescimento das despesas com serviços atrelados ao endividamento. A presença excessiva do capital estrangeiro em ambiente doméstico, conduziu a economia à oligopolização (Oliveira, 1977) e, curiosamente, explica o fato de que a nossa primeira crise de acumulação interna foi provocada pela “[...] enorme gravitação das empresas de capital estrangeiro” (Oliveira, 1977, p. 92).

Até a década de 1960, o fundo público ainda não se consolidara como pressuposto estrutural ao processo de acumulação capitalista nem à reprodução da força de trabalho – isto é, não assumira, à época, o caráter de elemento regulador, ainda que a presença do Estado na atividade econômica fosse condição *sine qua non* para o desenvolvimento do capitalismo industrial e, portanto, da acumulação. Cabe ressaltar, contudo, que o fato de a acumulação de capital ter dependido da intervenção direta do poder estatal não implica, per si, a constituição do fundo público como componente orgânico do sistema nesse estágio histórico. Vale lembrar também que o Estado não se resume ao fundo público.

Naquele contexto, o Estado atuava primordialmente por meio de mecanismos planejadores, direcionando as forças produtivas de modo a "organizá-las". Não obstante, valia-se de forma expressiva do acesso à poupança externa e, face às limitações dos instrumentos de arrecadação domésticos, recorria intensamente ao financiamento inflacionário, mediante a

³⁷ A deterioração dos termos de troca, ou de intercâmbio, é um conceito que nos auxilia a entender como se processa a sucção da riqueza social das periferias latino-americanas por meio das relações comerciais entre países. Formulada em termos cepalinos, argumenta-se que, ao produzir e exportar bens cujos preços no mercado mundial são pouco sensíveis à variação na renda, isto é, produtos de baixa elasticidade-renda da demanda, quando não inelástica, que é característica das commodities, e importar manufaturados, cuja demanda aumenta quando a renda disponível ao consumo se eleva, essas economias se veriam em situação desvantajosa e na qual há significativo escoamento dos seus recursos, obrigando-as a produzir em maior volume, mesmo em condições desfavoráveis. O remédio seria, para a Cepal, a industrialização, condição para melhoria das ocupações e de uma posição mais confortável das economias periféricas latino-americanas na divisão internacional do trabalho.

emissão desregrada de meios de pagamento (recordemos a “herança” inflacionária do período JK). A conjugação desses fatores acarretaria graves desequilíbrios: de um lado, o crescimento exponencial da dívida externa passou a representar um ônus crescente (que era notadamente de curto prazo); de outro, agravaram-se as distorções no balanço de pagamentos, gerando déficits persistentes, tudo isso em um cenário inflacionário de difícil solução³⁸ (Skidmore, 2010). Em síntese, a capacidade de autofinanciamento estatal ainda não se havia institucionalizado, o que explica os motivos pelo qual o fundo público não ocupava o cerne das disputas entre capitais – quiçá das demandas dos trabalhadores.

A etapa seguinte, que compreende a Ditadura Militar (1964-1985), do prisma de análise deste trabalho, para nós, é responsável por ter tornado o fundo público um componente estrutural no capitalismo brasileiro. O golpe civil-militar que ocorreu em abril de 1964 representou uma ruptura com quaisquer vias de desenvolvimento autônomo e significou a escolha pela estratégia de desenvolvimento dependente (Ianni, 2009). A dependência se concretizou no seu rastro como traço medular do nosso fundo público, valendo-se das circunstâncias e do desejo do regime em empreender a passagem acelerada ao capitalismo monopolista, sem que problemas estruturais decorrentes da condição de subdesenvolvimento fossem solucionados. Pelo contrário, sem ignorá-los por completo, arrastou-os.

Seguindo essa linha de raciocínio, os governos militares conduziram uma série de transformações que darão vazão a um modo de acumulação monopolista autocrático e burocrático, caracterizado justamente pelo desenvolvimento dependente e associado. Para tanto, não mediram esforços na criação de instituições que participaram desse projeto, além de múltiplas reformas, inclusive a tributária. Sobre esse ponto, é possível declarar que o sistema tributário – e a palavra “sistema” agora ganha sentido – edifica-se com a reforma tributária de 1966 (Varsano, 1996), com o mérito de ter organizado os tributos à luz de bases econômicas sólidas (Oliveira, 2020). Data dessa reforma a introdução das chamadas contribuições sociais de natureza parafiscal, como o PIS e o Pasep, criados em 1970 e unificados cinco anos depois. O

³⁸ Conforme analisado por Skidmore (2010), seria nesse cenário de “problemas nacionais” que Goulart se veria imbuído ao assumir a Presidência da República em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros. O desafio, segundo o historiador, seria o de estabilizar a economia e, ao mesmo tempo, dar continuidade ao ritmo de desenvolvimento. A condição para estabilizar a economia passava por conter, é claro, a inflação e, ao mesmo tempo, os déficits da balança de pagamentos. Ocorre que, “[...] as causas profundas da inflação estavam nos desequilíbrios estruturais da economia brasileira” (Skidmore, 2010, p. 237). Esses desequilíbrios estruturais tinham, por última determinação, a desproporcionalidade entre os setores econômicos que já aludimos.

propósito era notório: “[...] a formação de um *funding* para o financiamento de longo prazo” (Oliveira, 2020, p. 74).

Entretantes, duas mudanças são relevantes para a discussão que aqui propomos: 1) a criação de um mercado de capitais – com a Lei nº 4.728 de julho de 1965 – destinado a responder às necessidades de financiamento internas, dando novo caráter aos títulos públicos do Tesouro Nacional; 2) e – com a Lei nº 4.595 de dezembro de 1964 – o estabelecimento do Conselho Monetário Nacional e a criação de uma moderna autoridade monetária, o Banco Central – que substituiu a SUMOC – capaz de exercer a autoridade monetária, controlando o grau de liquidez da economia e assegurando a solvência das instituições bancárias e creditícias³⁹.

Sob esse diâmetro de visão, entendemos que os desdobramentos decorrentes dessas transformações vão caucionar o fundo público ao papel regulador, tornando-o, a partir de então, um componente estrutural das condições de produção e, sobretudo, das possibilidades de reprodução. Desse modo, a taxa de lucro dos capitais (daqueles que movem e puxam o crescimento econômico nesse período, e não todos os capitais) passam, para lembrar, mais uma vez Oliveira (1998a, p. 21), “[...] pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural e insubstituível”. Isso significa que, diferentemente dos países dominantes – em que essa condição estruturante do fundo público ocorreu com o padrão de financiamento de matriz keynesiana, com uma correspondente esfera pública liberal-democrática e um *Welfare State* –, em nosso território o padrão de financiamento público que leva o fundo público à tal lugar, é marcado pelo desenvolvimento dependente e associado, que se deu em terreno caracterizado pela articulação entre burocracia e autocracia fascista, com a crescente exclusão das massas do processo decisório atinente à repartição dos recursos nacionais.

Dependente no sentido da incapacidade de processar transformações econômicas, políticas e sociais de forma autônoma e livre determinada (dependente de acesso à poupança externa via crédito e outras modalidades de financiamento; de tecnologia importada e de padrões de consumo estranhos às camadas populares); associado porque se tratou de uma aliança entre a burguesia industrial interna, o capital estrangeiro (especialmente norte-americano) e o Estado ditatorial (Ianni, 2019).

Voltando às mudanças promovidas naquele momento, quanto ao mercado de capitais, importa destacar que ele será responsável pela introdução do capital financeiro na economia

³⁹ Uma pertinente investigação acerca dos efeitos econômicos dessas reformas consta em Furtado (1982).

nacional. No entanto, também de forma distinta da via clássica, em que ele aparece como síntese entre o capital bancário e industrial – na formulação de Hilferding (1985), resgatada em Lênin (2022) – aqui sua emersão esteve umbilicalmente acoplada ao Estado por meio da atuação direta do Tesouro (Oliveira, 1977). Como a inflação, arrastada da década anterior, tornava os títulos públicos pouco atrativos (impedindo com que o Estado pudesse contar com um mecanismo de financiamento endógeno), a “solução” para o entrave foi criar, em 1964, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), que, para driblar a perda do valor dos títulos em decorrência da volatilidade dos preços provocada pela inflação, tornou a economia brasileira indexada (corrigia-se o valor dos ativos acima da inflação).

No que tange à criação do Banco Central do Brasil (Bacen) em 1964, substituindo a já mencionada SUMOC, a ditadura realizou um projeto que governos anteriores – desde a Conferência de Bretton Woods (1944) – não lograram êxito (Oliveira, 2018), em virtude de resistências estruturais das elites econômicas nacionais. Tais elites, sobretudo agrárias, que dependiam de políticas cambiais flexíveis e crédito facilitado, opuseram-se tenazmente à centralização da política monetária durante os anos 1940 e 1950. Essa oposição, articulada politicamente, inviabilizou a consolidação de um banco central nos moldes do que apregoou o sistema Bretton Woods.

A ditadura, ao edificar uma autoridade monetária na forma do Bacen e estruturar o Sistema Financeiro Nacional (SFN) – com destaque para o Conselho Monetário Nacional (CMN) como sua instância máxima –, não apenas atendeu às exigências do capital estrangeiro, mas também consolidou, efetivamente, um aparelho autocrático-institucional-burocrático capaz de impor os interesses do “grande capital” (Ianni, 2019). Esse arcabouço, marcado por aquilo que Nunes (2017) chamou de “insulamento burocrático”, permitiu a modernização de ferramentas de política monetária (depósitos compulsórios, operações de redesconto, *open market*), favorecendo a aplicação de medidas contracionistas quando oportuno, o controle inflacionário via austeridade, além de assegurar um terreno fértil (segurança jurídica e política) para atrair investimentos estrangeiros consoante os desígnios do projeto ali empreendido.

O impulso dado pelas reformas que deram conteúdo também à política fiscal, e, aliado à política monetária, tornaram a capacidade de intervenção dos regimes militares substantivamente distinta dos governos anteriores. No que toca ao aspecto fiscal, vale lembrar que, em março de 1964 – portanto ainda no governo João Goulart – foi promulgada a Lei nº 4.320 de 1964, que

estabeleceu normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos de todos os entes da federação. Na prática, equipou o Estado de instrumentos de administração financeira e orçamentária até então inexistentes, tendo a ditadura se utilizado deles amplamente.

À medida somar-se-ia a Reforma Administrativa promovida por Castelo Branco, com o Decreto-Lei nº 200 de fevereiro de 1967, que, para Souza Filho (2011, p. 126), representa “[...] o coroamento legal e institucional da estrutura administrativa [...] para operar a irrupção do capitalismo monopolista” no Brasil. Em essência, essa mudança administrativo-legal deve ser apreendida segundo a lógica de que “[...] a cada vez que aumenta a intervenção do Estado no sentido de induzir e propiciar o desenvolvimento industrial, a administração pública passa por certo rearranjo ou modernização para assegurar o sucesso dessas novas atribuições” (Torres, 2004, p. 151).

Desse modo, a indústria e todas as empresas oligopolistas e monopolistas cresceram de forma estonteante sob bases autocráticas e, apesar da retórica liberal, os governos militares a conduziram de forma extremamente protecionista (Oliveira, 2018). A verdade é que “[...] o regime militar utilizou o poder coercitivo do Estado, além de todos os limites pensados pelos nacionalistas do regime populista, levando o grau de estatização do sistema produtivo brasileiro a níveis elevadíssimos” (Oliveira, 2018, p. 59). Ainda de acordo com as considerações do autor, “[...] todos os setores da economia experimentaram fortíssima expansão, com média anual de crescimento do PIB [na casa dos] 11%” (Oliveira, 2018, p. 59), num período que ficou conhecido como “Milagre Brasileiro” (1967 - 1974).

De fato, nesse momento observa-se um forte impulso das taxas de inversão da indústria, de maneira que a participação do setor secundário na renda nacional chegou a 36,9% em 1980, como ilustra a tabela 3. Em que pese essa participação já ter aumentado em 1960, quando chegou a 25,2%, a cifra é bem maior que os “modestos” 9,9% do ano de 1947. Em contraste, o setor primário iniciou, desde a década de 1940, uma trajetória de queda cada vez mais expressiva, se considerado o período de três décadas. Registra-se que as atividades de fundo agrário caíram 17 pontos percentuais de 1947 a 1980, tendo saído 27,6% para 10,2% em matéria de sua participação na renda nacional, considerando esses dois anos.

Tabela 3 - Participação dos setores econômicos da renda nacional (%)

	1947	1960	1980
Setor Primário	27,6	22,5	10,3
Setor Secundário	9,9	25,2	36,9
Setor Terciário	52,5	52,3	52,8
Renda Nacional	100,0	100,0	100,0
Coefficiente de Abertura	14,6	6,8	10,2

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica, setembro de 1971 e fevereiro de 1981.
Extraído de Bresser-Pereira (1998, p. 53).

Permaneceu, porém, o problema dos pontos de estrangulamento enraizados na desproporcionalidade dos departamentos, sobretudo em face do grau de dependência dos bens intermediários associados à produção de bens de capital. Recordar-se que, nos anos 1980, o Brasil chegou a importar cerca de 80% do petróleo que consumia (Saad Filho; Morais, 2018) e, apesar de sua declarada “autossuficiência”, o país sempre guardou dificuldades no que concerne suas refinarias (hoje privatizadas, diga-se de passagem). Com o choque do petróleo em 1973, os preços dos barris de petróleo subiram estonteantemente, e, na expectativa de superar os mencionados pontos de estrangulamento, a ditadura optou pela estratégia de “fuga para frente” (Fiori, 2003).

Nesse contexto é que deve ser entendido o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), baseado fortemente em endividamento externo, em que pese o equilíbrio do balanço de pagamentos naquele momento, com saldos positivos em transações correntes. Embora o mercado de capitais nacional tenha se modernizado nos anos 1960 e 1970, ele era incapaz de fornecer o volume de excedentes necessários ao empreendimento do II PND. O mercado de capitais brasileiro era, em essência, curto-prazista e radicalmente especulativo. O financiamento, desse modo, era basicamente orientado para empreendimentos que não exigiam longo prazo de maturação, colidindo, portanto, com os anseios do II PND. De mais a mais, o apoio empresarial a este ambicioso plano não foi unânime. Parcelas significativas das burguesias internas não abraçaram os objetivos ali delineados (Saad Filho; Morais, 2018). O receio delas, frente à crise do petróleo deflagrada um ano antes, as movia em direção ao flerte com um ajuste ortodoxo que, possivelmente, aprofundaria a recessão.

Façamos uma síntese. Nessas circunstâncias, já não se trata de um fundo público *ex-post* (da Primeira República, do Estado Novo e dos governos subsequentes), visto que os mecanismos

de arrecadação e financiamento, tanto internos quanto externos, já eram suficientes para que o Estado manejasse as finanças públicas de forma *ex-ante*, ou seja, o fundo público já passara a atuar como pressuposto do capital. Não queremos dizer com isso que este fenômeno ocorreu em um ponto específico da história. Nossa jornada até aqui demonstra claramente que não foi um processo linear, cronológico, mas preche de marchas e contramarchas. Corroborou, para que o fundo público assumisse essa postura estrutural, o planejamento econômico encabeçado pela ditadura, que, modernizado pelas medidas legais anteriormente assinaladas, adquiriu o caráter extraordinário de força produtiva complementar (Ianni, 2019).

O fundo público, por tudo o que foi exposto, é alçado à condição estrutural durante o período ditatorial, dentro dos marcos de uma estratégia de desenvolvimento que se fez dependente e associado, caracterizada pela presença massiva e indiscriminada de capitais estrangeiros que encerraram uma relação predatória com a economia brasileira. O padrão de financiamento público, nessa esteira, longe de ser keynesiano ou social-democrático, assumiu características próprias daquela estratégia. Assim, ao passo que o fundo público ia se constituindo como um componente estrutural e, no seu limiar, a intervenção estatal ia se tornando mais dinâmica e complexa, aqueles capitais succionavam parte do excedente gerado internamente e, via inúmeros mecanismos – tais como a remessa de lucros – os transferiram para alhures.

O caráter regulador do fundo público adquiriu características semelhantes ao que Mattei (2023) chama de austeridade industrial, que, impondo “[...] relações não contestadas, hierárquicas, de produção” (Mattei, 2023, p. 190), garantiu com que a inflação não viesse a consternar o nível de atividade econômica industrial durante o período de instalação de chofre do departamento III, isto é, de produção de bens de consumo para o capital, ou bens de consumo suntuários. Não obstante, essa mesma austeridade industrial promoveu uma redistribuição às avessas ao impor estratégias de “poupança forçada” com vistas a remanejá-la para as “classes investidoras”.

Diante dos elementos analisados, é possível afirmar que o padrão de financiamento público brasileiro – que transformou o fundo público em um componente estrutural da economia, e insubstituível desde então – constituiu-se como dependente e associado. Trata-se de um fundo público que, em decorrência da dinâmica histórica que expusemos, nunca logrou consolidar-se como mecanismo soberano de redistribuição, tampouco vinculou-se umbilicalmente às necessidades materiais das classes trabalhadoras. Pelo contrário, se fez ao largo das necessidades

destas, de modo que, nestes termos, revelou-se historicamente pouco sensível às investidas da mobilização popular.

Isso nos leva a inferir que, em que pese a correlação de forças ser uma categoria analítica pertinente para compreender os conflitos distributivos que envolve o fundo público, ela se mostra incompleta para explicar a complexidade do problema. Por isso, é insuficiente demarcar que as disputas pelo fundo público se fazem em condições de desvantagem para as camadas populares. Devemos, fundamentalmente, apreender os motivos históricos, econômicos e políticos que levam a esse quadro. Desvantagem que, de mais a mais, não é circunstancial ao neoliberalismo (como poderia sugerir uma análise superficial). Antes, se explica por razões estruturais atinentes ao capitalismo que aqui se moldou, com suas particularidades e peculiaridades. Vale dizer, do capitalismo dependente brasileiro.

DA ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO À CONSTRUÇÃO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

2.1 Longa caminhada: emergência do mercado de trabalho e a ação estatal sobre a questão do trabalho e do emprego no Brasil

Partimos do entendimento de que o FAT, criado em 1990, é o coroamento de um longo processo histórico de experiências de ações estatais sobre a questão do trabalho e do emprego no Brasil, que vai, fundamentalmente, das experiências pré-Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 1943 – que, como o próprio nome infere, consolida as legislações sociais ao trabalho até então esparsas –, e passa pela primeira iniciativa de criação de um programa voltado à segurança do trabalhador na condição de desemprego involuntário, o Seguro-Desemprego, de 1986, depois aperfeiçoado na mesma lei que criou o FAT.

O objetivo desta seção é perquirir a história da construção do mercado de trabalho brasileiro até o momento que precede a criação do primeiro seguro-desemprego, em 1986. Não se trata de fazer uma digressão histórica exaustiva, mas elucidar os fatos fundamentais desse processo, considerando as características medulares do nosso capitalismo dependente, tal como expusemos no capítulo anterior.

É preciso, antes de prosseguir, definir o que esta dissertação entende por “políticas de emprego”. Quanto a isso, Barbosa e Moretto (1998, p. 19) argumentam que “o campo das políticas de emprego talvez seja aquele – se comparado com o restante das políticas sociais – mais difícil de ser precisado”. De maneira geral, porém, podemos entender as ações desse gênero como todas aquelas que provêm do Estado por meio de políticas e programas que envolvem, direta ou indiretamente, o campo do “trabalho” e da “geração de renda”, e que incidem na problemática do emprego – ou a sua falta, o desemprego. São iniciativas estratégicas do poder público voltadas, por exemplo, à promoção da inclusão econômica e social por meio do labor, passando pela qualificação, a formação especializada, a promoção de serviços de reciclagem e intermediação da mão de obra (que conectam oferta e demanda por trabalho), o suporte assistencial ao trabalhador na condição de desemprego involuntário, apoio ao trabalho por conta própria, entre outras ações⁴⁰.

⁴⁰ Se fizermos uma avaliação mais ampla do campo das políticas de emprego devemos também ponderar o papel das políticas macroeconômicas que envolvem o câmbio, o fisco e mesmo a moeda, já que definem amplamente a quantidade e a qualidade de postos de trabalho que uma dada economia é capaz de criar. Tanto Pochmann (1998)

Devemos considerar ainda que “essas políticas, dado o conteúdo específico dos instrumentos que mobilizam, compreendem medidas de natureza passiva e medidas de natureza ativa” (Azeredo, 1998, p. 15). A distinção entre uma e outra está em que, no caso das políticas passivas, a ação estatal visa conceder apoio pecuniário e suporte assistencial aos trabalhadores desempregados, atuando destacadamente na redução da oferta de mão de obra no mercado. Já quando falamos de políticas ativas, estamos nos referindo àquelas ações que atuam diretamente sobre o fortalecimento da oferta de mão de obra em conexão com a demanda por ela. Políticas desse tipo, visam melhorar a inserção do trabalhador no mercado, qualificando-o de modo a alterar o seu perfil ou implementando medidas de estímulo à empregabilidade formal, ou mesmo ao trabalho por conta própria. Sobre o raio de atenção das políticas passivas, Azeredo (1998) aponta que elas

[...] compreendem mecanismos de natureza compensatória, como o clássico instrumento do seguro-desemprego e os programas assistenciais voltados para atender aqueles que não têm acesso ao seguro. Também são consideradas políticas passivas os instrumentos destinados à redução da oferta de trabalho, através da transferência ao sistema de aposentadoria dos desempregados acima de determinada idade e com dificuldades de reinserção no mercado de trabalho (Azeredo, 1998, p. 16).

O campo de intervenção das políticas ativas, em contraste, é maior, pois compreende ações que incidem especialmente sobre as condições de oferta da força de trabalho – envolvendo os chamados serviços de reciclagem e intermediação da mão de obra já mencionados, mas também estratégias que facilitam a mobilidade geográfica e espacial do trabalhador – e sobre a demanda por ela – tais como “[...] a criação direta de empregos pelo setor público, subsídios à contratação, oferta de crédito para pequenas e microempresas [e] incentivo ao trabalho autônomo” (Azeredo, 1998, p. 16).

Essa maneira de compreender o que, sinteticamente, se denomina hoje de “políticas públicas de emprego” é relativamente recente no Brasil. Ela é resultado, em nossa avaliação, dos desdobramentos que se seguiram – no campo da proteção social aos trabalhadores – à criação do FAT. É importante registrar isso de imediato, pois o que, a rigor, observamos ao longo de praticamente todo o século XX, no Brasil, não são políticas de emprego propriamente ditas, mas medidas pontuais e fragmentadas que lateralmente incidiram sobre a “questão do trabalho e do emprego”, e cujos ganhos para o trabalhador foram questionáveis. Daí que, ao iniciar esta seção,

quanto Barbosa e Moretto (1998) entendem que as políticas macroeconômicas correspondem a um nível mais amplo das políticas de emprego.

tenhamos nos referido a essas medidas anteriores ao FAT como “ações estatais na questão do trabalho e do emprego”, e não “políticas de emprego” no sentido preciso que esse termo guarda.

Este apontamento não é trivial, visto que ao longo do processo de tentativa de superação da condição de subdesenvolvimento do Brasil, prevaleceu a ideia de que bastava o país crescer – e isso significava, basicamente, avançar na industrialização – para que a questão do “emprego” – ou a sua ausência – encontrasse natural solução. Da mesma maneira que os países cêntricos alcançaram o pleno emprego e o desenvolvimento, também nós, se seguissemos o mesmo caminho e os mesmos passos e etapas, também alcançaríamos⁴¹. Dessa maneira, a melhora dos empregos, da qualidade do mercado de trabalho e do “[...] perfil de distribuição de renda seria uma consequência direta e inevitável do crescimento econômico” (Azeredo, 1998, p. 45).

Feitas essas observações, temos melhores condições para prosseguir com o nosso objetivo. No que concerne à construção do mercado de trabalho no Brasil, Barbosa (2022) propõe, em sua análise de longa duração, três grandes períodos históricos para sua elucidação. O primeiro abarca toda a experiência colonial, passa pela Independência em 1822 e vai até 1850; o segundo estende-se desse ano até 1930; e o terceiro percorre da terceira década do século XX até 1980. Para o autor, o primeiro período é caracterizado pelo que denomina “não-mercado de trabalho”; o segundo, em contrapartida, pela sua construção; e, por fim, o terceiro abrange os momentos em que ocorre a nacionalização⁴² e consolidação do mercado de trabalho – sendo, do ponto de vista de nossa pesquisa, o período mais relevante

Em se tratando do primeiro período, são evidentes os motivos que levam o autor a declará-lo como aquele relativo a um “não-mercado de trabalho”, uma vez que “[...] os trabalhadores eram assegurados pelo tráfico de escravos” (Barbosa, 2022, p. 128). Como explica, a venda da força de trabalho inexistia, considerando que o próprio trabalhador – a figura do escravizado – era, ao mesmo tempo, mão de obra e “meio de produção”. Como nada possuía, também não havia o que “expropriar” em termos de meios de subsistência. Não era possível falar em “[...] acumulação endógena de capital na colônia, mas tão-somente esterilização de capital sob a forma do escravo” (Barbosa, 2022, p. 129).

⁴¹ Uma crítica contundente a essa visão, que encerrou inspiração nas ideias de economistas como W. W. Rostow encontra-se em Prado Jr. (2021) e Furtado (2024).

⁴² A título de passagem, Pochmann (2009, p. 62) também argumenta, em sentido semelhante, que “foi somente durante as décadas de 1930 e 1970 que o mercado de trabalho se tornou, de fato, nacional”.

No tocante ao período de construção do mercado de trabalho (1850 a 1930), Barbosa (2022) argumenta que seu início é marcado pelo processo de derrocada da sociedade escravista, com o conseqüente, e crescente, embora não linear, esgotamento do uso de mão de obra forçada⁴³. Emergem então inúmeras formas de trabalho não-escravo que, nem por isso, serão assalariadas. Começa-se a construir um mercado capitalista sem que houvesse um correspondente “[...] sistema de acumulação capitalista, ao menos não para o conjunto do Brasil” (Barbosa, 2022, p. 132). São mercados, desse modo, regionalizados e fragmentados, embrenhados das peculiaridades próprias dos territórios onde se desenvolveram. Nas palavras de Pochmann (2009, p. 61), “[...] o mercado de trabalho [nesse período] não tinha dimensão nacional, operava em bases locais, isoladas e muito diferenciadas”.

Ainda seguindo as contribuições de Barbosa (2022), ele afirma que a abolição da escravatura em 1888 não significou de modo algum a “[...] emergência do trabalho assalariado” (Barbosa, 2022, p. 132), em que pese o significativo avanço da monocultura cafeeira no novo oeste paulista, conflituoso ao uso de trabalho forçado, por isso mesmo, indiferente ao fim tráfico (Beiguelman, 2005). O que temos então é uma espécie de “mosaico de relações de trabalho nos vários espaços regionais” (Barbosa, 2022, p. 134). A questão regional, tal como se desenrolará ao longo do século XX, começa aí a demonstrar nítidos contornos, com o quadro se desenhando para um crescente dinamismo da região Sudeste – e uma parte muito específica da região: o oeste paulista (Beiguelman, 2005) – e um “atraso” relativo do Nordeste e, na sua esteira, o Norte, com destaque para a região amazônica.

Nessa seara, começa-se a moldar o que ficou conhecido, impropriamente, como “dois brasis”, marcado por um desenvolvimento assimétrico entre as regiões, em que algumas delas, como as acima mencionadas, são tomadas por uma espécie de “involução”, com atividades em declínio (vejam o caso do açúcar no Nordeste), que entraram em rota de descapitalização (Furtado, 2007). Outras regiões, em contraste, entram em franco processo dinâmico, onde vão eclodir formas de quase-assalariamento, nos termos de Barbosa (2022), como no Sul e no Sudeste. Ali, a expansão do processo de acumulação de capital, ligado à monocultura do café⁴⁴,

⁴³ O processo de derrocada do escravismo é analisado nos seus quadrantes políticos e econômicos no livro de Beiguelman (2005).

⁴⁴ A expansão cafeeira observada nesse período, “[...] constituirá um processo autoestimulante e cumulativo”, nas palavras de Prado Jr. (2021, p. 86). Conforme o mesmo, a atividade cafeeira se peculiarizou por ter desviado todo o foco dos demais ramos potenciais em virtude da sua alta rentabilidade, acabando por provocar grande concentração de riqueza no setor.

foi fortificando um mercado interno emergente, com o respectivo fluxo da renda e outras atividades “encadeadas”, elemento ausente das atividades precedentes (Furtado, 2007). Em sentido oposto, no Nordeste e na região Amazônica prevaleciam formas de trabalho muito primitivas, com pouca ou nenhuma mediação de cariz técnico (realizavam-se na base da “enxada”), e não-assalariadas, de modo que diferiam pouco daquelas observadas no período colonial.

Seria apenas com o vulto da expansão industrial paulistana, nas duas primeiras décadas do século XX, que se destacaram a silhueta do patrão e do trabalhador assalariado, estruturava-se então um mercado de trabalho peculiar, alicerçado em um processo de acumulação de capital minimamente endógeno (Barbosa, 2022, p. 135).

Avançando nessa discussão, chega-se ao terceiro período, relativo à “nacionalização” e à consolidação do mercado de trabalho. Para Barbosa (2022), um conjunto de elementos estão por trás disso, tais como o avanço da industrialização, a criação da carteira de trabalho e da CLT, bem como o peso que os fluxos migratórios passaram a exercer no mercado de trabalho. Com base em Barbosa (2022), podemos inferir que, a partir de 1930, o que se manifesta, do ponto de vista do “mundo do trabalho” brasileiro que agora começa-se a se moldar, são transformações tanto no lado da demanda por trabalho – por força dos novos postos criados em virtude das necessidades de acumulação do capital industrial – quanto no lado da oferta, em razão dos efeitos demográficos provocados pelos intensos fluxos migratórios interno (do campo à cidade) e externos (de outros países para o nosso). Dessa maneira,

[...] a realização do capital passa a se dar no mercado interno. Novos setores industriais surgem, gerando encadeamentos entre si, ao passo que serviços produtivos (transportes e telecomunicações), sociais e de administração pública também se expandem. Surgem assalariados por todos os lados. Mas não apenas. A dinâmica do núcleo capitalista (setor formal) abre novas possibilidades para os serviços de baixa produtividade que compõem o segmento não capitalista (setor informal), que não atua apenas como reservatório do excedente de força de trabalho (Barbosa, 2022, p. 138).

Deddeca (2005) também indica que será somente após 1930 que o país começará “[...] a integrar tanto as atividades econômicas [quanto] o mercado de trabalho. Até então, a unidade política não encontrava qualquer articulação interna na organização de seu sistema econômico” (Deddeca, 2005, p. 116). Esse autor argumenta que o impulso decisivo para tal mudança veio com a crise de 1929, cujos desdobramentos resultaram – entre outros fatores – na necessidade de fortalecer o mercado interno, diante das restrições às importações decorrentes dos prejuízos

amargados pelo setor primário-exportador no comércio internacional naquele contexto, como tivemos a oportunidade de expor no capítulo um.

Em nossa avaliação, foi esse fortalecimento do mercado interno que promoveu a *consolidação* do mercado de trabalho – um processo que avançou, não sem tensões, em paralelo à industrialização e à urbanização do país, numa espécie de círculo virtuoso. É importante destacar que a produção industrial nacional da época estava quase inteiramente voltada para atender à demanda doméstica. Como essa demanda foi relativamente preservada pela atuação estatal diante da crise, o setor industrial conseguiu recuperar, em 1933, os patamares econômicos anteriores ao colapso, conforme demonstrado por Furtado (2007).

Furtado (2007, p. 278) explica que “[...] mantendo-se elevado o nível da procura e represando-se uma maior parte dessa procura dentro do país, através do corte das importações, as atividades ligadas ao mercado interno puderam manter, na maioria dos casos, e em alguns aumentar, sua taxa de rentabilidade”. Vale destacar também que a indústria, ainda que embrionária nesse momento, operava com grau significativo de capacidade ociosa (Mattos; Alvarenga Júnior, 2021), de modo que, quando os choques externos eclodiram, o subaproveitamento diminuiu em virtude do estímulo que a procura exerceu sobre a oferta manufatureira. O setor de serviços urbanos – responsável por incorporar massas significativas de trabalhadores que, por uma série de motivos, não eram absorvidos pela indústria – teve um papel relevante na manutenção da demanda.

De acordo com Barbosa (2022, p. 138), “[...] observa-se um vultoso crescimento da oferta de trabalho” a partir desse momento, que se expressa não apenas na maior participação da População Economicamente Ativa (PEA) agrícola como também da PEA não-agrícola. De fato, na década de 1940 há uma explosão significativa da PEA (Gráfico 3), com especial ênfase na PEA não-agrícola, que chega a somar em 1970 cerca de 17 milhões de trabalhadores. Para se ter ideia, esse número em 1940 girava em torno de 5 milhões (Gráfico 2). Isso significa que

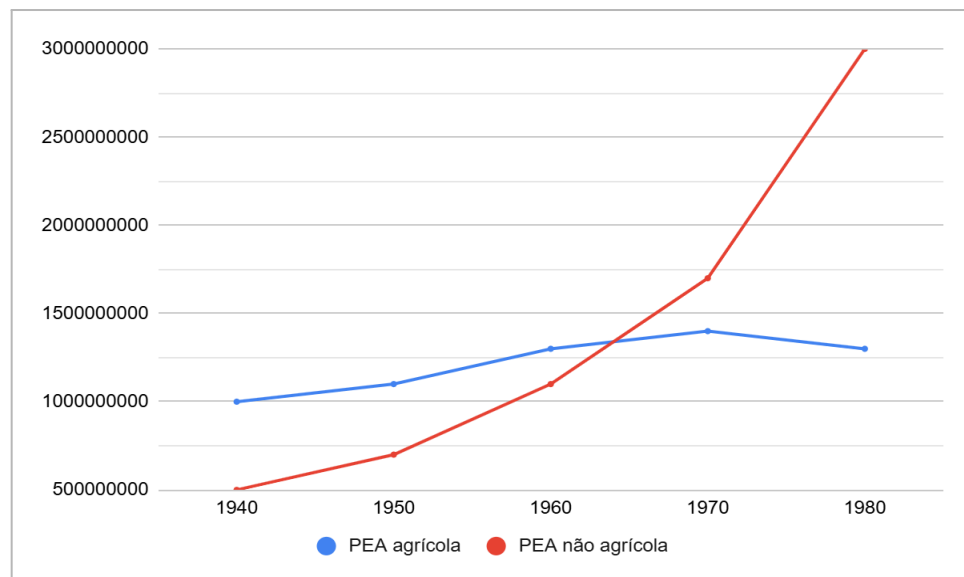
[...] a expansão dos empregos assalariados com registro formal em segmentos organizados e a redução do desemprego, das ocupações sem registro, sem remuneração e por conta própria possibilitaram a incorporação crescente de parcelas da População Economicamente Ativa ao estatuto do trabalho brasileiro (Pochmann, 2009, p. 61).

Para o autor em tela, a correspondente retração das ocupações não-organizadas, “[...] permitiu que a perspectiva de acesso de todos os trabalhadores aos empregos regulares e regulamentados (sociedade salarial) ganhasse força” (Pochmann, 2009, p. 61). O eixo de

gravitação da criação de postos de trabalho esteve concentrado fundamentalmente na PEA não-agrícola, isto é, multiplicaram-se desde então uma série de ocupações que se realizam basicamente na zona urbana. As repercussões no setor público também foram notáveis, como observa o estudo de Carvalho (2011).

De tamanha significância é esse fenômeno que em pouco mais de três décadas a PEA não-agrícola superará a PEA agrícola (Gráfico 2). Durante a década de 1960, a primeira vai superar a segunda de maneira acelerada e irreversível. Na década de 1970, já é possível notar que a população urbana supera a população rural, consequência direta do fenômeno em questão. Dados extraídos dos censos demográficos do IBGE organizados por Mattos (2019, p. 84) atestam que, na década mencionada, já “[...] eram moradoras das cidades 55,9% das 93.139.037 pessoas recenseadas”.

Gráfico 2 - Evolução da PEA agrícola e não-agrícola no Brasil (1940 a 1980) - em números absolutos

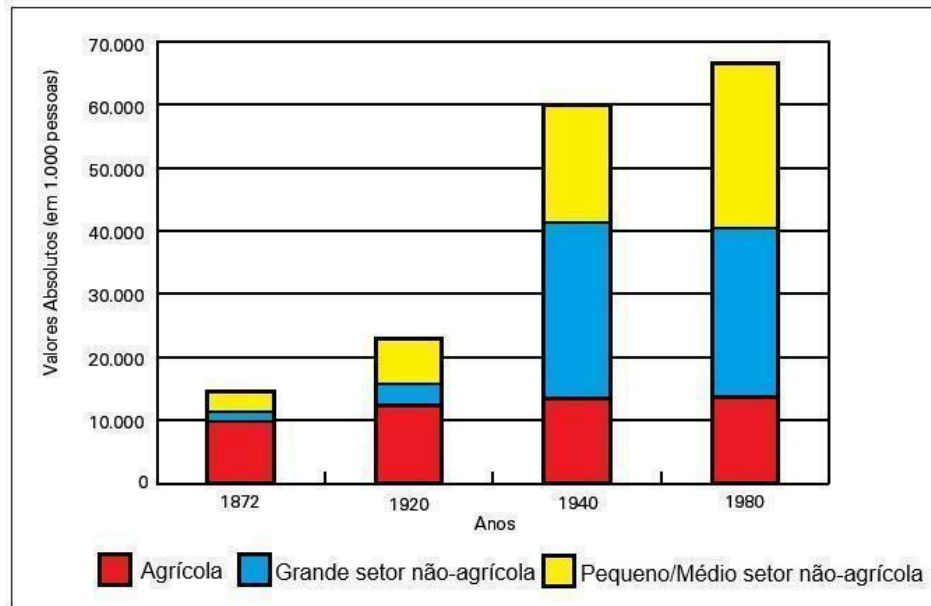


Fonte: IBGE, Censos Demográficos. **Extraído** de Barbosa (2022, p. 138).

Na década de 1940, tanto o grande setor não-agrícola quanto os pequenos e médios setores também não-agrícolas experimentaram significativa expansão quando comparados ao período anterior, como se observa no gráfico 3, passando a responder pela maior parte da população ocupada no país. Essa população, contudo, concentrava-se cada vez mais na região Sudeste – palco da industrialização – e para onde os fluxos migratórios contribuíram para tornar a

oferta de mão de obra mais elástica em relação à demanda da atividade manufatureira. Pode-se afirmar, sem margem para dúvidas, que a consolidação do mercado de trabalho no país ocorreu simultaneamente ao aprofundamento das desigualdades regionais, tendendo ainda a alimentá-las.

Gráfico 3 - Evolução da População Ocupada no Brasil (1940-2000)



Fonte: IBGE, estatísticas históricas e censos demográficos. **Extraído** de Dedecca (2005, p. 117)

Como registramos anteriormente, além do avanço da industrialização, também a regulamentação do fator trabalho – via instituição da CLT e do salário mínimo – jogou peso na consolidação do mercado de trabalho⁴⁵. Aliás, tal regulamentação pode ser interpretada como consequência direta do impulso industrializante. A CLT, diferente do que costuma supor, não teve por objetivo, e nem realizou, a distribuição de ganhos de produtividade aos trabalhadores, tampouco a introdução do salário mínimo obteve esse efeito. Na verdade, a legislação trabalhista da década de 1940 foi introduzida como parte do projeto de consolidação do novo modo de acumulação que começava a dar os seus primeiros passos (Oliveira, 2013).

Oliveira (2013) argumenta, nesse sentido, que, no contexto de intensa mobilização operária da época, a ausência dessa legislação poderia ter levado a aumentos salariais para as

⁴⁵ Uma regulamentação, como lembra Barbosa (2022), seletiva do fator trabalho, considerando que a referência era a mão de obra urbana. O salário mínimo, como atestam os registros históricos, foi implementado antes da CLT, pelo Decreto-Lei nº 2.162 de 1940. Ambas as legislações não foram estendidas aos trabalhadores rurais que, lembremos, também não possuíam direito à previdência social. Seria somente na década de 1970, em contexto de forte autoritarismo burocrático, que os trabalhadores rurais passariam a gozar de atenção protetiva nesse sentido.

categorias melhor organizadas, já que, sem a regulação estatal, a luta de classes tenderia a elevar o preço geral da força de trabalho, isto é, os salários. A CLT, ao nivelá-los "para baixo", bloqueou eventuais pressões "para cima". Portanto, "[...] antes de prejudicar a acumulação, beneficiou-a" (Oliveira, 2013, p. 39). De mais a mais, "[...] foi proposta e aplicada com o objetivo precípua de sistematizar e formalizar as relações políticas entre as classes sociais urbanas. Em especial, tratava-se de pacificar as relações entre os vendedores e os compradores de força de trabalho no mercado urbano" (Ianni, 2009, p. 44).

A CLT permitiu a formalização dos vínculos de trabalho, além de estabelecer regras e mecanismos para a organização dos trabalhadores, modificando as relações entre as classes. Será a partir dela que poderá se falar em nosso país da existência de empregos propriamente, isto é, um tipo de ocupação laboral em que, em troca de um salário definido ou outro tipo de compensação financeira, se remunera a força de trabalho vendida pelo trabalhador, e comprada, com vistas à exploração do seu potencial, pelo capitalista. Em suma, ao regulamentar o fator trabalho, ela institucionaliza o "emprego" enquanto modalidade de ocupação formal e assalariada, representando um salto qualitativo em direção à estruturação do mercado de trabalho brasileiro.

Por estruturação compreende-se a predominância do segmento organizado do mercado de trabalho urbano, tendo em vista avanço das ocupações mais homogêneas, com base nas empresas tipicamente capitalistas, na administração pública e nas empresas, ocupações essas representadas pelo emprego assalariado regular e regularizado (Pochmann, 2009, p. 60).

É notório que, a partir desse período, uma parcela significativa dos trabalhadores brasileiros passou a integrar o segmento assalariado, anteriormente inacessível a muitos deles. O país iniciou um ciclo de baixas taxas de desemprego impulsionado pelo desenvolvimento econômico, ocorrendo, ao mesmo tempo, uma expressiva expansão dos empregos formais, especialmente nos setores urbanos mais organizados (Pochmann, 2009; Singer, 2024). O emprego no setor público também cresceu (Carvalho, 2011) e de forma descentralizada. Se em 1950 os municípios representavam 15% do *total das ocupações no setor público*, em 1973 o número subiu para 20%, um aumento de 33,3%. Os estados, no mesmo período, passaram de 35% para 45% (28,6% de aumento), enquanto a União, por sua vez, viu sua participação reduzir de 50% para 35% (30% de queda). Quanto às ocupações totais do setor não-agrícola, isto é, do setor de serviços (terciário) e do setor da indústria (secundário), relativos ao segmento organizado,

criaram, em termos médios, 4,9% entre 1940 e 1980, ao passo que, no mesmo período, o setor não-organizado cresceu 3,9%, como ilustra a tabela 4.

Tabela 4 - Evolução das ocupações não-agrícolas por segmentos organizados e não organizados no Brasil entre 1940 e 1980.

Itens	1940	1980	Variação absoluta anual*	Variação relativa anual
Total não-agrícola	4.914,3 (100,0%)	29.526,3 (100,0%)	615,3	4,4%
- organizado	61,6%	70,5%	444,7	4,9%
- não-organizado	38,4%	29,5%	170,6	3,9%
<i>Secundário</i>	30,2%	36,2%	230,1	5,1%
- organizado	20,8%	25,7%	16,1	5,1%
- não-organizado	9,4%	10,5%	66,0	4,9%
<i>Terciário</i>	69,8%	63,8%	385,2	4,3%
- organizado	40,8%	44,8%	280,6	4,8%
- não-organizado	29,0%	19,0%	104,6	3,4%

Fonte: IBGE, censos demográficos. **Extraído** de Pochmann (2009, p. 64).

* Em mil.

As informações constantes na Tabela 5 revelam que o saldo do ciclo desenvolvimentista foi uma redução expressiva na taxa de precarização, que caiu de 55,1% em 1940 para 34,1% em 1980, o equivalente a uma queda de 38,1%. O dado pode ser mais bem visualizado no Gráfico 4, que indica que a taxa de precarização chegou a alcançar 31,8% em 1989. Na Tabela 5, observa-se, paralelamente, um acentuado crescimento do trabalho assalariado com registro: esse contingente saltou de 12,1% da PEA em 1940 para 49,2% em 1980, o que representa uma variação relativa média anual de 6,2% ou um aumento percentual de surpreendentes 306,6%. No mesmo período, o emprego assalariado como um todo (com e sem registro) passou de 42% para 62,5%, ou seja, um aumento de 48,8%, com um crescimento médio anual de 3,6%.

Enquanto isso, a taxa de desocupação⁴⁶ apresentou variação de apenas 0,5% ao ano, chegando a 2,8% em 1980, uma queda de 55,6% em relação ao dado de 1940 (6,3%). De acordo com Pochmann (2009), o maior dinamismo da atividade econômica, com ênfase na indústria favoreceu, inegavelmente, a criação de novas ocupações, consoante o aumento de produtividade. Ele identifica efeitos positivos, do ponto de vista da geração de empregos, em todos os setores econômicos.

Tabela 5 - Brasil: evolução da População Economicamente Ativa, da condição de ocupação e do desemprego entre 1940 e 1980

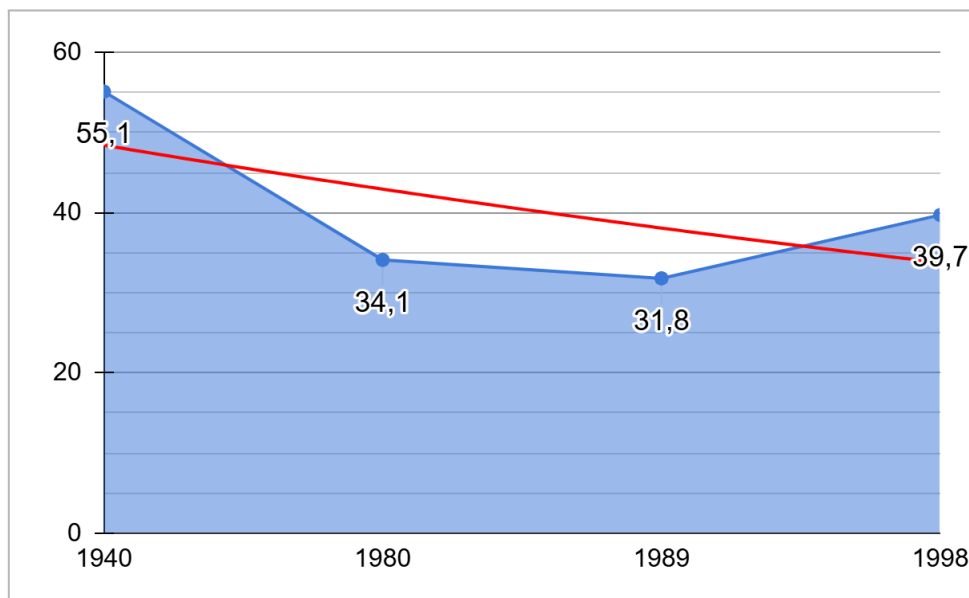
Itens	1940	1980	Variação absoluta anual	Variação relativa anual
População Total	41.165,3	119.002,3	1.945,9	2,7%
PEA	15.751,0 (100,0%)	43.235,7 (100,0%)	687,1	2,6%
PEA ocupada	93,7%	97,2%	681,6	2,6%
Empregador	2,3%	3,1%	24,4	3,3%
Conta própria	29,8%	22,1%	121,5	1,8%
Sem remuneração	19,6%	9,2%	22,3	0,6%
Assalariado	42,0%	62,8%	513,4	3,6%
- com registro	12,1%	49,2%	484,2	6,2%
- sem registro	29,9%	13,6%	29,3	0,6%
Desempregado	6,3%	2,8%	5,5	0,5%
Taxa de Precarização	55,1%	34,1%	149,3	1,1%

Fontes: IBGE, censos demográficos e estatísticas históricas do Brasil, MTE. **Extraído** de Pochmann (2009, p. 63).

⁴⁶ O Brasil adota o termo taxa de desocupação segundo recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ela corresponde à proporção de pessoas sem ocupação, mas que estão disponíveis no mercado de trabalho, em busca ativa por uma ocupação. A adoção do termo “desocupação”, em lugar de “desemprego”, decorre de uma opção metodológica e conceitual das estatísticas oficiais, alinhada às recomendações da OIT. Entretanto, essa definição apresenta limitações, dado que exclui pessoas que, embora sem trabalho, mas “desejosos” de trabalhar, “desistiram” de procurar emprego por desalento, bem como aqueles inseridos em formas precárias, intermitentes ou insuficientes de ocupação. Assim, a taxa de desocupação não esgota o fenômeno social do desemprego. Por isso, a estatística oficial pode subestimar a magnitude da exclusão e da precarização no mercado de trabalho, sobretudo em contextos marcados pela informalidade.

A melhora expressiva do assalariamento, a diminuição relevante na taxa de precarização (gráfico 4) e o “quase pleno emprego”, levou Pochmann (2009) a sugerir que a sociedade salarial, nos termos de Castel (1998), ganhou força durante as quatro décadas em exame. Entretanto, como adverte Dedecca (2005), o movimento em questão não foi acompanhado por uma melhora proporcional em termos de proteção social, tampouco o rendimento salarial conheceu melhorias de vulto (vimos que não houve ganhos de produtividade, ao menos não no imediato pós regulamentação do trabalho via CLT e demais direitos trabalhistas). O sistema de proteção social como um todo permaneceu, a rigor, sem alterações de grande relevo.

Gráfico 4 - Evolução da taxa de precarização da força de trabalho (1940 e 1998)



Fonte: IBGE, censos demográficos e estatísticas históricas do Brasil. **Extraído** de Pochmann (2001, p. 98).

Houve uma tendência para o arrocho salarial, com os trabalhadores organizados pressionando continuamente para a reposição do poder de compra, sobretudo em virtude das peripécias inflacionárias. Arrocho salarial que foi favorecido sobretudo nos anos 1970 e 1980, por força da repressão ditatorial à organização sindical autônoma e outras manifestações classistas⁴⁷. É questionável, assim, aplicar o conceito de Castel (1998) para avaliar as relações

⁴⁷ Seria preciso dedicar maior espaço para analisar o período da Ditadura Militar (1964 - 1985), especialmente o do chamado “milagre econômico” (1967 - 1974), algo que foge do escopo deste trabalho. Limitamos a indicar que,

assalariadas no Brasil, visto que “[...] o modelo de regulação refletia o grande descompasso entre o forte desenvolvimento econômico e o quase ausente desenvolvimento social” (Dedecca, 2005, p. 120).

Devemos olhar com maior cuidado também para o quadro dos trabalhadores sem registro, ainda que seu volume tenha diminuído ao longo do tempo em tela (tabela 5). Nessa seara, como lembra o estudo de Barbosa (2022), esse grupo era formado por uma massa cujos rendimentos eram predominantemente menores que o salário mínimo. Considerando que nem mesmo a política salarial oficial era capaz de assegurar as necessidades básicas dos trabalhadores organizados e com registro, devemos supor que os que estavam excluídos dessa relação salarial formal constituíam-se de uma massa de subproletariados que exerciam as mais distintas tarefas laborais (Singer, 2024). Segundo Singer (2024), para se ter ideia, eles chegaram a representar 84% dos ocupados no setor primário (agrícola).

É em face do que foi exposto que analisamos, a partir deste momento da nossa exposição, as primeiras iniciativas estatais de regulação do mercado de trabalho. Começamos por discutir a controversa estabilidade decenal prevista pela CLT⁴⁸. Esse mecanismo garantia ao trabalhador que completasse dez anos em um mesmo emprego o direito à estabilidade. Nesses casos, a demissão – embora possível – só se concretizaria em duas hipóteses: 1) por justa causa ou 2) mediante pedido voluntário do empregado, situações em que o desligamento ainda estaria submetido à intermediação de agentes como sindicatos e a Justiça do Trabalho. Em contrapartida, se a rescisão partisse do empregador caberia ao empregado estável o direito à indenização compensatória.

diferentemente do que se difunde, possivelmente por falta de atenção, houve redução da pobreza, em termos absolutos, durante aqueles vinte e um anos, embora “[...] muito menor do que poderia ter sido, em face do grande desenvolvimento da economia nacional” (Singer, 2024, p. 273). A questão fundamental está em analisar a pobreza em termos relativos, bem como a própria política salarial da ditadura, procedimento mais complexo. Singer (2024) nota que a maior participação dos trabalhadores na renda nacional não se fez no mesmo ritmo que o seu aumento. Para sermos mais precisos, o rendimento médio das camadas baixas da “pirâmide social” não acompanhou o ritmo acelerado de aumento da renda nacional. Considerando o fortíssimo crescimento econômico durante o “milagre” (o PIB cresceu 11% em termos médios), ocorreu maior complexificação das necessidades sociais (pense-se na necessidade de eletrodomésticos, por exemplo) cuja capacidade de satisfação por meio da renda concentrou-se sobretudo nas camadas médias e altas. O estudo de Singer (2024) é elucidativo a respeito.

⁴⁸ Conforme descrito por Carvalho e Pinheiro (2000, p. 51), a CLT “[...] estabelecia a indenização ao trabalhador demitido, na base de um salário mensal por ano trabalhado ou período acima de seis meses (art. 478), e determinava que o trabalhador adquiria estabilidade ao completar 10 anos na mesma empresa, só podendo ser demitido ‘por falta grave ou circunstâncias de força maior, devidamente comprovadas’ (art. 492), com direito à indenização por tempo de serviço em dobro, no caso de extinção da empresa (art. 497).

A estabilidade decenal foi uma ferramenta relevante para o projeto industrial dirigido pelo Estado, cujo sucesso dependia do fortalecimento do mercado interno, isto é, de uma relativa capacidade de consumo da população. Ademais, uma vez estabilizados, o mecanismo permitia ao Estado contar com fontes de poupança involuntária relativamente estáveis e constantes, tais como os recursos decorrentes da arrecadação previdenciária, que se mostrariam essenciais para financiar as exigências do novo eixo de acumulação industrial, destacadamente em infraestrutura geral e em setores estratégicos selecionados.

Do ponto de vista do trabalhador, ao prever a indenização, a estabilidade decenal representou um primeiro instrumento de “segurança” em face de eventual dispensa. Não é irrelevante registrar, porém, que a medida nunca funcionou como formalmente prevista. Isso porque, antes que eventualmente os trabalhadores pudessem alcançar os dez anos de vínculo formal, era frequente que a empresa os desligasse. Os trabalhadores estáveis também lidavam com uma série de frustrações para receber a indenização em caso de dispensa, não sendo incomum que procurassem a justiça do trabalho (Azeredo, 1998). Não havia nenhum potencial protetivo em face do “desemprego não motivado” nesse mecanismo. Acrescente-se a esse quadro a dificuldade do trabalhador permanecer uma década na mesma empresa para alcançar a estabilidade, visto a grande rotatividade das ocupações, tão característica do nosso mercado de trabalho.

Ao longo de sua história, o mecanismo indenizatório recebeu inúmeras contestações por parte do empresariado, que alegava que ele aumentava demasiadamente os custos com a mão de obra e criava relações de trabalho excessivamente rígidas. A indenização, segundo o empresariado, seria um encargo oneroso, uma vez que a compensação deveria ser paga em uma única parcela (*lump sum*, como caracterizamos essa modalidade de pagamento nos dias de hoje), determinação um tanto difícil em circunstâncias de crise ou estagnação, por exemplo. Não raro, porém, o empresariado mais bem posicionado (dos ramos oligo-monopolistas) no mercado repassava esses potenciais custos para os preços dos produtos, criando pressões inflacionárias que alimentavam distorções monetárias.

A inflação, que persistiu em muitas circunstâncias em nossa economia, é um elemento relevante nessa discussão, isso porque ela inviabilizou a construção de um *fundo empresarial privado* para arcar com eventuais encargos indenizatórios, dado que a corrosão da unidade de valor da moeda comprometia sua sustentação financeira. Nas palavras de Azeredo (1998, p. 54),

“[...] a tentativa por parte das empresas de manter um fundo esbarrava em sérias dificuldades, em face, principalmente, da impossibilidade de preservar o valor dos recursos frente ao processo inflacionário”.

Desse modo, a alternativa encontrada pelo Estado, como relata a autora, foi instituir um fundo com valores corrigidos pelas ORTN, já mencionadas neste texto, que ganharia o nome oficial de Fundo de Indenizações Trabalhistas (FIT), criado em julho de 1964. Ficou determinado que as empresas reservassem ao menos 3% recolhidos em cima do valor da folha salarial para compor o fundo, que seria administrado pelo governo e preservado financeiramente por ele por meio da correção monetária (ORTN). O pagamento indenizatório, assim, ainda que decorrente de contribuição patronal, seria de responsabilidade não mais do empresariado, mas do poder público.

O FIT representou a primeira tentativa pós-1964, encabeçada pelo Estado, de reduzir os custos do empresariado com empregabilidade e, ao mesmo tempo, promover “alguma segurança” ao trabalhador estável que fosse desligado sem causa motivada⁴⁹. O FIT não avançou nesse último propósito. Os sindicatos, em geral, denunciaram a proposta como uma investida destinada a acabar com a estabilidade no emprego após os dez anos de vínculo empregatício. Ademais, havia desconfiança generalizada quanto à capacidade compensatória do fundo a ser administrado pelo governo. As críticas sindicais não eram sem razão, pois, na prática, o FIT não alterou o quadro de insegurança do trabalhador. Na verdade, ele só “[...] tornou mais fácil a dispensa de empregados com tempo de serviço próximo à estabilidade” (Azeredo, 1998, p. 53).

Até esse momento histórico, primeira metade dos anos 1960, podemos dizer que não havia séria preocupação com a condição do trabalhador desligado de maneira injustificada. O FIT, assim como no caso da compensação ao trabalhador estável que fosse desligado, foi uma medida de *dimensão indenizatória, não securitária*, de modo que *não era protetiva*. Entrementes, inexistia no Brasil um instrumento, mecanismo ou ação que protegesse o trabalhador na condição de desemprego involuntário em face da eventual dispensa. Não havia nada semelhante a um seguro-desemprego, que há muito era uma realidade em países como a França (1905), Inglaterra

⁴⁹ Não seria forçoso afirmar que o Estado e o empresariado ignoraram a existência do “desempregado”. Historicamente, associaram essa figura à imagem do “vadio”, do “ocioso”, do “preguiçoso”. Lembremos que a Constituição Federal de 1946 já previa um seguro-desemprego – não exatamente com essa nomenclatura – o qual deveria ser regulamentado. Um ensaio para atender a essa determinação só teve início, porém, em 1965, com o FAD (que ainda veremos), mas só se efetivou em 1986, com o primeiro programa real de seguro-desemprego. Feitos os cálculos, foram praticamente quarenta anos de inércia, revelando a natureza “hipertardia” da construção de políticas públicas de emprego no Brasil.

(1911), Itália (1919), Alemanha (1927), Suécia (1934), Estados Unidos (1935) e mesmo o Chile (1927) na América Latina⁵⁰.

Outrossim, não encontramos – até o ano de 1965 – quaisquer ações voltadas a “assistir” o trabalhador não-ocupado em geral. Argumentamos, desse modo, que até aquele momento não existia, aos olhos do governo e do empresariado, a figura do “trabalhador desempregado” como sujeito a quem deve ser prestado algum tipo de assistência pública por força do desemprego involuntário.

É apenas no final de 1965, em dezembro, que se registra a primeira iniciativa direcionada a atender o trabalhador nessa condição, com a criação do Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados. Este cadastro foi uma espécie de sistema de monitoramento governamental que, na síntese de Azeredo (1998, p. 53. Grifos nossos), “[...] estabeleceu medidas contra o desemprego, disciplinou a redução da jornada de trabalho face às crises nas empresas e, [o que foi mais relevante], *autorizou o Poder Executivo a instituir um plano de assistência ao desempregado*”. O Estado passou, desse modo, a reconhecer – mesmo que implicitamente – a figura do desempregado como aquele a quem deve ser prestado algum auxílio de natureza protetiva.

Tal assistência ao desempregado funcionou na modalidade de um auxílio financeiro destinado, porém, apenas ao trabalhador que, passados quatro meses de exercício formal do labor, fosse desligado involuntariamente ou que fosse dispensado em virtude do fechamento da empresa a qual estava empregado. Para custeá-lo, foi criado, por meio da Lei nº 4.923 de 1965, o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), que seria composto por “[...] 1% da folha de salários, o que implicou na redução do recolhimento do FIT para 2%; e $\frac{2}{3}$ da conta ‘Emprego e Salário’ [que era] integrada por 20% da contribuição sindical” (Azeredo, 1998, p. 55). Vale a pena transcrever um importante trecho da legislação.

Art. 5º, §1º. A assistência a que se refere este artigo será prestada *através do sistema da Previdência Social* e consistirá num auxílio em dinheiro, *não excedente de 80% (oitenta por cento) do salário-mínimo local* devido, até o prazo máximo de 6 (seis) meses, a partir do mês seguinte àquele a que corresponder o número de meses computados no cálculo da indenização paga na forma da legislação trabalhista, observadas as bases que forem estabelecidas no regulamento, dentro das possibilidades do Fundo (Brasil, 1965, s/p. Grifos nossos)

⁵⁰ As informações constam em Azeredo (1998).

Um aspecto particularmente relevante do FAD reside no fato de que o auxílio financeiro ao desempregado seria mediado pelo sistema de previdência social, configurando-se, portanto, como um benefício de natureza previdenciária. Essa característica representa uma distinção fundamental em relação ao atual modelo de proteção ao trabalhador desempregado, que opera sob a égide das políticas de emprego e trabalho. É curioso observar que a ditadura militar, naquele momento, tenha optado por cogitar a estruturação de um auxílio dessa natureza no âmbito previdenciário, muito possivelmente porque as áreas não tinham fronteiras bem delimitadas e o Ministério responsável pela Previdência Social e pelo Trabalho era um só, consoante com o tratamento burocrático-corporativo que imprimia à resposta que dava à pressão trabalhista no campo dos direitos. De qualquer modo, essa opção – que se mostrou muito mais uma intenção – certamente reflete a concepção de proteção social que o regime militar nutria no período.

A mesma legislação previa a formação de uma comissão tripartite – composta por “[...] três representantes dos trabalhadores, três dos empregadores, indicados em conjunto pelas Confederações Nacionais respectivas, e três do Poder Executivo” (Brasil, 1965) – que, sob a presidência do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Mão de Obra (DNMO), cargo e órgão, respectivamente, criados pela mesma lei, deveria “[...] elaborar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias improrrogáveis, [um] anteprojeto de Lei de Seguro-Desemprego” (Brasil, 1965). No entanto, e por motivos os quais não identificamos, não se avançou nesse horizonte (Barbosa; Moretto, 1998).

O auxílio financeiro ao desempregado, cuja despesa integrou o FAD, não pode, do nosso ponto de vista, ser qualificado como um “seguro-desemprego”. E isso por duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, mesmo que o trabalhador não possuísse outro vínculo e estivesse dentro dos critérios, se ele possuísse “[...] renda própria de qualquer natureza que lhe assegure a subsistência” (Brasil, 1965) o auxílio não lhe seria devido. Em segundo, o auxílio financeiro a ser pago ao trabalhador corresponderia, no máximo, a 80% do salário-mínimo vigente, independentemente do valor da sua última contraprestação salarial. Essa interpretação é reforçada pela constatação de que, no final das contas, o auxílio pecuniário acabou por não ser devido ao trabalhador dispensado sem justa causa.

Azeredo (1998) assinala, nessa linha de argumentação, que, pouco depois da criação do FAD, precisamente em abril de 1966, foi promulgado o decreto de nº 58.155 limitando “[...] a

concessão do auxílio financeiro apenas aos trabalhadores desempregados por motivo de *fechamento total ou parcial da empresa*” (Azeredo, 1998, p. 55. Grifos nossos). Apesar desse quadro, entretanto, devemos reconhecer que a lei que instituiu o FAD se colocou como

[...] um importante *ponto de partida* para a criação de um seguro-desemprego em moldes semelhantes ao existente nos países desenvolvidos. Os desdobramentos [dela], no entanto, não resultaram na consolidação desse modelo, ao contrário, restringiram paulatinamente o direito à proteção financeira no momento do desemprego, seja pela redução da cobertura da assistência devida, seja pela redução das fontes de recursos que deveriam integrar o FAD (Azeredo, 1998, p. 55. Grifos nossos).

Em 1966, o Fundo de Indenização Trabalhista (FIT) foi oficialmente extinto. Como alternativa, o regime militar instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) por meio da Lei nº 5.107/1966⁵¹, que, no final das contas, acabou por minar o FAD paulatinamente. O volume de recursos a ser depositado neste fundo foi sendo prejudicado, considerando que foram drenados pelo FGTS. Embora não tenha sido extinto, o FAD foi sendo pouco a pouco “esvaziado” em termos orçamentários, levando o Estado a criar barreiras cada vez maiores para o acesso ao auxílio que o fundo previa. A contraprestação pecuniária, que já era modesta, chegou a ser reduzida drasticamente. De 80% do salário mínimo passou a ser, em determinado momento, 50% dele (Barbosa, Moretto, 1998).

O FGTS oferecia ao trabalhador, no ato da admissão, uma escolha: permanecer no sistema tradicional (estabilidade após dez anos) ou aderir ao novo regime (sem estabilidade). Esta última opção – que se tornaria obrigatória para novos contratos a partir de 1988⁵² – determinou que o empregador deveria honrar com depósitos mensais equivalentes a 8% do salário em uma conta bancária individual em nome do trabalhador, a ser administrada, à época, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)⁵³. Ademais, “[...] o trabalhador faria jus a receber diretamente do empregador o

⁵¹ A apreciação legislativa do projeto que lhe deu origem – que foi enviado por Castelo Branco, primeiro presidente após o golpe, com suporte do ministro do Planejamento, Roberto de O. Campos – foi conturbada, muito em virtude da intenção de acabar com a estabilidade decenal celetista. Houve uma série de discussões no Congresso. Ao fim e ao cabo, o projeto acabou por não ser votado pelas duas casas. O Ato Institucional nº 2, porém, previa que os projetos enviados pelo Executivo que não fossem votados dentro de 30 dias seriam aprovados automaticamente. Foi assim que o FGTS entrou em vigor em 1967.

⁵² A CF/88 apenas formalizou aquilo que já era “letra morta”. O número de trabalhadores que eventualmente recusaram o FGTS e, portanto, esperavam a estabilidade quando completassem dez anos de vínculo, era ínfimo. A estabilidade decenal, assim, não ruiu por força da nova constituição. Morreu por esgotamento do sistema antes da sua promulgação.

⁵³ Com a extinção do BNH em 1986, a gestão do FGTS foi transferida para a Caixa Econômica Federal (CEF), mantendo seu vínculo com políticas habitacionais, infraestrutura e saneamento básico, mas sob outro marco jurídico.

valor correspondente a 10% dos depósitos realizados na conta do FGTS durante o vínculo de emprego interrompido” (DIEESE, 2001, p. 22)

Para o trabalhador, a adesão ao FGTS implicava a renúncia à estabilidade no emprego quando alcançasse dez anos de vínculo. Porém, garantiria a ele o acesso imediato aos recursos acumulados em caso de demissão imotivada. Como o modelo anterior era banhado de problemas que geravam inúmeras frustrações, e o novo parecia mais “acessível” e “livre de burocracias”, pode-se imputar que a “escolha” não foi difícil aos trabalhadores. Vale ponderar, ainda assim, que havia pressão – não rara clara coerção – dos empregadores para que os trabalhadores optassem pelo FGTS⁵⁴, isso para não mencionar o investimento considerável em propaganda, por parte do regime militar, destinado a evidenciar os benefícios do novo modelo. Passados três anos, estima-se que 70% dos assalariados já haviam aderido ao FGTS (Fontenelle, 2017) e o fundo cresceu, em termos reais, 97,2% (Maia, 2003).

É evidente que o modelo FGTS se revelou vantajoso do ângulo dos empregadores, já que permitia maior flexibilidade no emprego da mão de obra, que passaria a flutuar de maneira mais alinhada com o nível de atividade da empresa. Se esta eventualmente entrasse em declínio, e os custos com a manutenção dos trabalhadores passassem a pressionar os lucros, a demissão seria compensável. Ao mesmo tempo, não deixar-se-ia, ao menos em teoria, o trabalhador em situação de “desamparo”, pois este teria acesso automático ao fundo, de modo que seu poder de consumo estaria preservado durante algum tempo. Por colar-se à variável consumo, aos poucos o FGTS revelou-se um “estabilizador automático” da demanda, mitigando contingências econômicas.

A gestão do FGTS, como dissemos, ficou originalmente a cargo do BNH. Essa vinculação era estratégica. Além de administrar o fundo – que rendia juros e cujo valor era preservado pela correção monetária –, o BNH estava habilitado a direcionar seus recursos para o financiamento de moradias populares por meio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A legislação autorizava o banco a alocar os saldos do fundo em infraestrutura urbana e saneamento, convertendo o FGTS em *funding* para setores público e privado. Assim, ao atuar como credor de última instância, o BNH gerava a liquidez que o mercado imobiliário reclamava (Maia, 2003).

O fundo em exame, de fato, impôs mudanças de relevância incontestes e muito profundas na relação de classes no país. Ao trabalhador, foi assegurada uma indenização automática, livrando-o de percalços com a justiça do trabalho. Já “do ponto de vista das empresas, criou-se

⁵⁴ Carvalho (2024) retrata essa pressão pela adesão ao FGTS no contexto de uma empresa estatal, a Petrobras.

um dispositivo que permitia a cumulação de reservas para fazer face às indenizações devidas e, principalmente, passou-se a ter *um mecanismo ágil de dispensa de trabalhadores*” (Azeredo, 1998, p. 56. Grifos nossos).

A análise pouco atenta do FGTS pode sugerir, à primeira vista, uma solução supostamente equilibrada e coerente que atendeu, simultaneamente, aos interesses do empresariado e do operariado. Contudo, uma avaliação mais crítica e cuidadosa revela que o fundo atendeu essencialmente as demandas patronais. É imprescindível lembrar, quanto ao que estamos afirmando, que os argumentos “[...] levantados pelos empresários durante a vigência do instituto da estabilidade diziam respeito, [primeiro], às dificuldades trazidas pelos enormes passivos trabalhistas acumulados nas empresas” (Azeredo, 1998, p. 56) e, segundo, a necessidade de flexibilizar a demissão.

Seguindo essa linha de raciocínio, depreende-se que, quanto à primeira demanda – a necessidade de reduzir o passivo trabalhista mediante a eliminação de custos indenizatórios –, o FGTS revelou-se efetivo. Antes de seu advento, o custo da demissão do trabalhador estável equivalia a *um mês de remuneração por ano de vínculo empregatício*, ou seja, o valor correspondente a um salário mensal por cada ano trabalhado, pago em parcela única (*lump sum*). Com a instituição do novo modelo, tal ônus demissional foi pulverizado ao longo do período de vigência do contrato de trabalho.

Nessa linha argumentativa, conforme demonstrado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), com base no estudo de Macedo e Chahad (1985), “[...] embora o percentual previsto fosse de 8%, a própria legislação instituidora do FGTS suprimiu [outros] diversos encargos patronais, [de modo que] o *custo líquido adicional* sobre a folha de pagamentos [com o FGTS] foi estimado em apenas 2,8%” (DIEESE, 2001, p. 22. Grifos nossos). Desse modo, constata-se que o impacto do passivo trabalhista – o denominado “ônus demissional” – para as empresas, reduziu-se substantivamente com a criação do fundo.

Quanto à segunda demanda apresentada pelo patronato, qual seja, flexibilizar a possibilidade de demissão, é pertinente indicar, na esteira dos estudos de Azeredo (1998); Barbosa, Foguel e Bilo (2017); Moretto e Barbosa (2006), e Macedo e Chahad (1985), que *o FGTS estimulou o aumento da rotatividade da mão de obra*. Essa afirmação está baseada não apenas na constatação óbvia de que ele “desburocratizou” a dispensa⁵⁵, mas também por ter

⁵⁵ Moretto e Barbosa (2006, p. 256) sugerem a existência desse fenômeno. Afirmam que “[...] ao facilitar a demissão do trabalhador acabando com o instituto da estabilidade no emprego, o FGTS estimulou o aumento da rotatividade da

facilitado o acesso dos trabalhadores a um fundo que, ao menos em tese, lhes era apresentado como patrimônio individual, induzindo-os à acordos espúrios para seu desligamento, sobretudo em circunstâncias de emergências financeiras pessoais, já que a contraprestação salarial direta poderia não ser o suficiente para lhes fazer frente.

Os trabalhadores, por seu lado, almejavam primordialmente um mecanismo efetivo de proteção contra o desemprego involuntário. Essa demanda exigiria a criação de um instrumento securitário nos moldes de um seguro-desemprego – demanda que o FGTS, apesar de apresentado discursivamente como política de proteção social, não respondeu. O fundo em questão, a rigor, limitou-se a *facilitar o acesso a recursos de natureza patrimonial individual por força de eventual desligamento não voluntário, sem de fato constituir uma salvaguarda perante à situação de desemprego*. Cumpre destacar ainda que, embora o fundo permitisse a acumulação de recursos resgatáveis pelo trabalhador dispensado, sua efetividade foi comprometida pelo próprio aumento da rotatividade que o modelo fomentou. Nessas circunstâncias, a possibilidade de formar um patrimônio, como se pregava, era remota, visto que

[...] grande parte dos trabalhadores, em geral aqueles situados nas faixas salariais mais baixas e com menor qualificação profissional, dada a sua alta instabilidade no mercado de trabalho, [permaneciam] menos de um ano em um mesmo emprego⁵⁶. Assim, esses trabalhadores [foram] obrigados a sacar constantemente os recursos do fundo. O resultado é que a proteção financeira deixa de existir, além de tornar virtualmente nula a possibilidade de acumular um patrimônio a partir dos recursos deste fundo (Azeredo, 1998, p. 57).

Em síntese, mesmo que tenha “desburocratizado” o acesso aos recursos rescisórios para trabalhadores dispensados de forma imotivada – facilitando, nesse aspecto, a vida do trabalhador individual –, o FGTS não pode ser interpretado, ao menos não em sua gênese, como um mecanismo protetivo que atendeu aos anseios dos trabalhadores enquanto classe. Quando analisado sob a ótica dos interesses coletivos destes, evidencia-se que o fundo em questão não visou responder à sua principal demanda: um sistema de proteção contra o desemprego (que só viria duas décadas depois). Pelo contrário, sua estrutura atendeu primordialmente aos interesses patronais, operando uma dupla vantagem para o capital:

mão de obra”. Azeredo (1998, p. 57), também corrobora com esse apontamento ao registrar que “[...] a automaticidade do processo indenizatório acabou por resultar em enorme estímulo à rotatividade no emprego, tanto por iniciativa do empregador, dada a facilidade legal para a demissão, quanto por iniciativa, ou concordância, do trabalhador, em face da possibilidade de ter acesso, a curto prazo, aos recursos acumulados em sua conta”.

⁵⁶ Como recorda Azeredo (1998, p. 57), “[...] os critérios do FGTS foram feitos para garantir ao trabalhador cerca de um salário por ano trabalhado”.

- a) **Flexibilização das relações trabalhistas:** substituiu o regime de estabilidade decenal (que dificultava demissões) por um sistema de contas individuais, tornando a dispensa do trabalhador mais ágil. Não é exagero dizer que o FGTS *individualizou* uma demanda que era essencialmente *coletiva*.

- b) **Redução estrutural de custos:** Transformou um passivo trabalhista imediato (indenização integral *lump sum*) em um custo parcelado e pulverizado (depósitos mensais de 8% com impacto líquido imediato de apenas 2,8%).

Chama a atenção que o Brasil tenha direcionado esforços para flexibilizar o mercado de trabalho, com prejuízos evidentes aos trabalhadores, antes mesmo de implementar um seguro contra o desemprego involuntário. Em outras palavras, diferentemente de outros países – que adotaram o seguro-desemprego antes de promover medidas de flexibilização das relações laborais –, o Brasil faz o movimento inverso: prioriza a desregulamentação do mercado, ampliando a fragilidade do vínculo empregatício, e só duas décadas depois institui um seguro-desemprego de natureza protetiva. E o faz em um contexto de crise econômica profundamente deletéria à classe trabalhadora e aos seus direitos.

Prosseguindo em nossa argumentação, a exposição aqui delineada seria incompleta se ignorássemos a função desempenhada pelo PIS e o PASEP na construção das políticas de emprego no Brasil e para o FAT, já que se constituem como sua fonte de recursos primária. Ambos os programas – o primeiro associado aos trabalhadores do setor privado e o segundo aos do setor público – foram criados em 1970 com a finalidade de estimular a poupança, integrar socialmente os trabalhadores e melhorar o quadro da distribuição de renda. No entanto, conforme os desdobramentos revelariam, esses objetivos foram controversos. Vejamos.

Segundo Maia (2003) em seu estudo acerca da construção dos fundos patrimoniais no Brasil, a criação do PIS e do PASEP se deu “[...] em meio às fortes pressões para adequar o sistema financeiro às necessidades de financiamento decorrentes da retomada do crescimento econômico que se iniciou em 1968” (Maia, 2003, p. 83), que daria origem ao “milagre”. Importa lembrar que o sistema financeiro era disfuncional ao crescimento econômico almejado pela economia brasileira. Os primeiros esforços para corrigi-lo foram feitos com a reforma bancária e

a regulamentação do mercado de capitais, já citadas anteriormente. O PIS, que foi criado primeiro, e, posteriormente, o PASEP, foram partes do movimento de reversão desse quadro disfuncional do sistema.

Financiados por contribuições parafiscais do patronato sobre o faturamento e creditados em contas individuais em nome dos trabalhadores, o PIS e o PASEP emergiram como instrumentos importantes para *reduzir a dependência da poupança externa* – sujeita aos ciclos globais de liquidez – e desenvolver fontes domésticas de financiamento manejadas por bancos públicos. Eram peças-chave na tentativa de construir um *funding* interno conectado ao Sistema Financeiro Nacional, que então dava seus primeiros passos, na expectativa ainda de fortalecê-lo. Revelou-se, considerando o aumento do nível de emprego com carteira entre 1960 e 1970 (Pochmann, 1998; 2001; 2009), uma fonte de recursos estável, “[...] que financiaria o capital de giro das empresas e outros projetos específicos definidos pelo governo” (Araújo, 2021, p. 295).

Isso ocorreu porque, muito embora a lei que instituiu o primeiro desses programas, o PIS, admitisse a possibilidade de saque do principal por parte do trabalhador, as condições para tal “[...] eram bastante restritivas, [de modo que] na prática os recursos se acumulariam e constituiriam fonte de recursos para que a Caixa Econômica Federal, instituição responsável pelos depósitos e pela gestão do fundo, pudesse expandir suas operações” (Araújo, 2021, p. 294). O PASEP seguiria essa mesma lógica, mas sua gestão ficou a cargo do Banco do Brasil. Estes fundos parafiscais, somados ao FGTS, também de caráter parafiscal,

[...] dotavam as agências financeiras federais [BNH, CEF, e BB], de forte capacidade de atuação. Sob a hierarquia do poder executivo e de seus ministérios, os recursos poderiam ser alocados discricionariamente conforme as diretrizes da política econômica formuladas pelo governo federal (Araújo, 2021, p. 295).

O PIS e o PASEP, embora fossem fundos patrimoniais compulsórios como o FGTS, diferiam deste por encerrarem uma dimensão mais visivelmente alinhada com a estratégia de desenvolvimento dependente e associado (capítulo 1). Para entender esse aspecto, devemos reter que um eixo importante da estratégia mencionada consistia em transformar algumas empresas, inclusive estatais, em sociedades anônimas (S.A.), ou seja, abrir seu capital. Falava-se, como registra Loloian (1980) em sua pesquisa, em “democratizar o capital das empresas” encorajando-as a ingressar no ainda incipiente mercado de capitais na tentativa de lhe dar robustez. Em suma, consolidá-lo mediante sua diversificação.

Uma das ideias, ao atribuir à CEF e ao BB o papel de gestores dos fundos gerados pelo PIS e pelo Pasep, era que essas instituições pudessem operar, por meio deles, como compradoras de *debêntures conversíveis* (títulos de dívida privada emitidos por empresas e que podem ser convertidos em ações da própria no futuro) das companhias de capital aberto. Já as empresas que, por falta de oportunidade ou inviabilidade, mantivessem capital fechado, teriam na *cédula hipotecária* um mecanismo de função semelhante. Dessa forma, se uma S.A. de capital aberto emitisse debêntures e não encontrasse compradores privados, a CEF e o BB estariam habilitados a realizar a compra com recursos do PIS e do Pasep, respectivamente – o mesmo valendo para as empresas de capital fechado⁵⁷. Era claramente uma tentativa de mobilizar a poupança interna – por meio dos mencionados fundos compulsórios – fortificando um arranjo que tinha por finalidade fornecer capital de giro doméstico às empresas, evitando que dependessem de crédito externo e que, portanto, ficassem submissas aos ciclos de liquidez global.

De acordo com o estudo de Loloian (1980), o governo estava ainda estimulando a participação direta e indireta da sociedade – trabalhadores e empresas – no mercado de capitais para forçar sua evolução. Essa participação poderia ser direta, "[...] ao permitir que as empresas que não conseguissem saldar suas dívidas com o Fundo optassem por transformá-las em participação acionária [debêntures]" (Loloian, 1980, p. 24 - 25), e também indireta, pois o modelo, com o tempo, "[...] desempenharia uma importante função didática sobre seus participantes e contribuiria para educar os indivíduos acerca das vantagens de possuírem um pecúlio e realizarem [aplicações] no mercado acionário" (Loloian, 1980, p. 25).

O arranjo demonstrou-se bem-sucedido, justificando-se sua ampliação. Em 1975, o PIS e o Pasep foram convertidos em um único fundo por intermédio do BNDE como parte da implementação do II PND, sem prejuízo da administração das contas individuais por parte da CEF e do BB. Sob coordenação do BNDE, os recursos do agora “fundo PIS/PASEP” passaram a ser amplamente utilizados para fins de investimentos que exigiam longo prazo de maturação.

⁵⁷ Nossa interpretação está sustentada em um trecho, disponível em Loloian (1980, p. 24), da Mensagem Presidencial enviada ao Congresso junto do Projeto de Lei que daria origem ao PIS: “[...] a Caixa Econômica Federal passará a operar com esse Fundo, principalmente na base de debêntures conversíveis, na base de ações, na base da construção de um mercado de segunda linha para 08 bancos de investimento, na base de compra e venda de cédulas hipotecárias, que permitirão dessa forma que as sociedades anônimas coloquem suas debêntures ou ações no próprio portfólio da CEF, e obtenham dessa forma os recursos de capital de giro de que necessitam, aquelas empresas que ainda não se abriram ou ainda não puderam serem transformadas em S/A por falta de oportunidade ou conveniência, encontrarão na cédula hipotecária um mecanismo fácil de mobilização de seus ativos fixos que permitirá o financiamento da mesma maneira que qualquer S.A.”

Considerando nossos argumentos no capítulo um até o presente momento, infere-se que todo esse processo representa o esforço deliberado de criar um novo padrão de financiamento público, munindo o Estado dos instrumentos para alavancar o desenvolvimento capitalista monopolista. Ou seja, o que todo esse movimento expressa é a tentativa da ditadura militar em desprender a base social de financiamento até então “truncada”. Em outras palavras, tornar o fundo público um elemento “ex-ante”, “abtrato” antes de ser “de fato”. Não se trata de uma simples mudança quantitativa. Trata-se de transformações profundas, resilientes ao tempo e, por isso mesmo, de longo prazo. O resultado foi a maior complexidade que o fundo público passou a guardar desde então. De fato, a ditadura alterou radicalmente o seu estatuto, já não sendo residual, “ex post”, ele é agora estrutural, e se ocupa cada vez mais da função reguladora outrora inexistente.

Prosseguindo em nossa reflexão, importa destacar que, naquele mesmo ano de 1975, foi idealizado um benefício, a ser custeado pelo fundo PIS/PASEP, para os trabalhadores da iniciativa privada que recebiam até cinco salários mínimos. Para estes, passou-se a assegurar uma espécie de “14º salário” como forma de complementar sua renda, no que viria a ser conhecido futuramente como “abono salarial”. Também em 1975 foi criado o Sistema Nacional de Emprego (Sine), serviço de intermediação que intencionava conectar oferta e demanda por mão de obra⁵⁸. Por não estar vinculado a outras políticas – até porque inexistiam –, especialmente um seguro-desemprego, não chegou a construir um sistema público de emprego (Pochmann, 1999).

Ao fim e ao cabo, considerando toda a trajetória que percorremos, aparentemente – e este “aparentemente” tem conotação cautelosa – o único “ganho útil” para a classe trabalhadora foi a criação do abono salarial (Azeredo, 1998; Maia, 2003). O PIS/PASEP, como se viu, reservou impacto nulo sobre suas condições de vida. O FGTS, por sua parte, fomentou a rotatividade da mão de obra, flexibilizando o mercado de trabalho e reduzindo o custo unitário com o fator trabalho. Por outro lado, a política que poderia vir a beneficiar os trabalhadores naquele momento, o FAD, foi sendo paulatinamente esvaziada, não avançando na construção de um benefício de segurança ao trabalhador na condição de desemprego involuntário.

O próximo passo do nosso percurso é historicizar a construção do nosso primeiro programa de seguro-desemprego e a criação do FAT, que se deu já no contexto democrático. A intenção é fortalecer o argumento que aventamos neste trabalho, qual seja: somente a partir do

⁵⁸ Entre seus outros objetivos estavam também a “[...] elaboração de indicadores de posicionamento e desempenho do mercado de trabalho; [e] promoção das ocupações produtivas e geradoras de renda” (Azeredo, 1998, p. 61).

FAT é que é possível falar, rigorosamente, em políticas de emprego no país. *Ele inaugura* uma “segunda fase”, por assim dizer, na história da intervenção do Estado na questão do trabalho e do emprego no Brasil. Serve, exatamente por isso, de ponto de referência para o soerguimento de um Sistema de Trabalho, Emprego e Renda que, “hipertardio”, segue em construção.

2.2 A construção “hipertardia” do seguro-desemprego e o caráter de fundo de proteção-desenvolvimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

A redemocratização brasileira, consolidada na segunda metade dos anos 1980, foi atravessada por complexas mutações econômicas internas e mundiais. O país havia herdado da ditadura uma crise inflacionária crônica que veio a se somar à corrosão das taxas de crescimento, um fenômeno inteiramente novo que ficou conhecido como estagflação. Visando dar respostas a esse quadro caótico, e na impossibilidade política de implementar um ajuste monetário ortodoxo, a equipe econômica de José Sarney, primeiro chefe do Executivo Federal após o fim da ditadura militar, apresentou o primeiro plano de estabilização monetária: o heterodoxo Plano Cruzado, implementado em 1986.

Os dilemas de um Estado que precisava conciliar as aspirações da sociedade por mais direitos, e, de alguma maneira, implementar os ajustes econômicos necessários para a retomada da economia, vão marcar profundamente esse momento histórico. É neste ambiente inquietante de combate à inflação inercial⁵⁹ (como viria a ser conhecida); crise da dívida externa; descarrilamento das contas nacionais, e ascensão do sindicalismo e dos movimentos sociais, que se criou, junto com o Plano Cruzado (Barbosa; Moretto, 1998), o primeiro programa nacional de seguro-desemprego, por meio do Decreto-Lei nº 2.284/1986. Conforme observação de Menezes (2024),

Além de estabelecer parâmetros heterodoxos para o controle inflacionário, a partir do congelamento de preços, o Decreto incluiu em seu Artigo 25 a *criação de uma assistência temporária aos desempregados*, disponibilizada em caso de demissão sem justa causa ou devido à paralisação das atividades do empregador. *O seguro foi inspirado*

⁵⁹ O elemento “inercial” estava acoplado à persistência do desnivelamento altista dos preços, mesmo na ausência de pressões de demanda ou de custo/oferta. Nestas circunstâncias, a austeridade fiscal ou monetária simplesmente não surtia efeito de queda na inflação. A inércia era resultante principalmente da indexação generalizada da economia e das expectativas adaptativas dos agentes econômicos (ilusão monetária). Nesse cenário, os reajustes de preços, salários e contratos passaram a ser realizados com base na inflação passada, criando um ciclo auto-propulsor que sempre reproduzia a alta de preços no futuro. Em virtude de choques exógenos, a inflação subia de um patamar a outro, lembrando a figura de uma “escada”, e não manifestava nenhuma tendência de queda, o que demonstrava a insistência dos agentes econômicos de, na tentativa de preservar sua renda, indexar informalmente os preços. Um debate sobre esse enigmático fenômeno está em Saad Filho e Morais (2018), Pinto (2021) e Rego et al. (2018).

no modelo europeu, como um auxílio temporário que repõe parte dos salários e cujo acesso depende da participação em empregos registrados (Menezes, 2024, p. 07. Grifos nossos).

Criado em março de 1986, e regulamentado pelo Decreto nº 92.608 no mesmo ano, havia a expectativa de que o benefício começasse a ser pago aos trabalhadores habilitados – que cumpriam os requisitos do programa – a partir de julho (Azeredo, 1998). Quanto ao seu custeio, determinou-se que ficaria, num primeiro momento, a cargo de créditos suplementares – modalidade de crédito orçamentário disposto na Lei nº 4.320 de 1964, já mencionada neste trabalho, destinado a reforçar uma dotação presente no Orçamento Geral da União (OGU), mas cujas receitas são insuficientes – liberados pelo Tesouro Nacional, tornando-o excessivamente sujeito à disponibilidade de caixa.

A ausência de uma fonte clara de custeio gerou, como conta Menezes (2024), insegurança quanto à continuidade do programa. Para suprimir isso, foi introduzido, por ocasião das discussões em torno da nova Carta Magna, um artigo (que viria a ser o 7º, relativo aos direitos do trabalho) que assegurava constitucionalmente o seguro-desemprego. Até lá, uma comissão “[...] com representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, sob a coordenação do Ministério do Trabalho, [foi montada] para elaborar uma proposta para o custeio do seguro” (Azeredo, 1998, p. 66). Contudo, tal como na experiência que envolveu o FAD em 1965, também aqui, por motivos os quais não encontramos registro, a comissão não chegou sequer a se reunir, como relata Azeredo (1998).

No tocante ao seguro-desemprego de 1986, a literatura registra que este possuiu diversos problemas, seja de ordem programática, financeira ou política (Vieira, 2024). Além da ausência de uma fonte de custeio própria – já destacada –, também devem ser mencionados a inexistência de conexão com serviços de intermediação de mão de obra (como vimos, o Sine já existia, mas sua estrutura permaneceu subaproveitada); a divulgação tímida e restrita do novo benefício; demora no processamento do requerimento; dificuldade de acessar informações quanto aos critérios de acesso; grau de reposição da renda anterior à concessão do benefício inferior ao último provento do trabalhador e baixa cobertura.

Entrementes, em virtude de tamanhos obstáculos, Azeredo (1998, p. 71) sugere que “[...] não se pode afirmar que esse benefício já pudesse ser considerado um efetivo programa de seguro-desemprego”. Seu argumento toma por base a inexistência de conexão entre o programa, de valor ínfimo, e os serviços relativos à intermediação da mão de obra. Acrescente-se ainda

outro ponto levantado pela autora, qual seja: o seguro-desemprego estava integralmente subjugado à disponibilidade de caixa do Tesouro⁶⁰, “[...] inviabilizando na prática qualquer iniciativa de melhoria nas condições de acesso e de pagamento do benefício” (Azeredo, 1998, p. 71).

Ainda no que concerne aos problemas dessa primeira iniciativa, Vieira (2024) aponta seu viés restritivo. O benefício previa apenas quatro parcelas de baixo valor e exigia que o trabalhador tivesse contribuído à previdência social por, no mínimo, 36 meses nos últimos quatro anos, condição que excluía a maioria dos assalariados. Além disso, o programa não atendia aos desempregados já em situação de vulnerabilidade nem aos trabalhadores rurais.

Entidades como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) criticaram o seguro-desemprego, denunciando os pré-requisitos que dificultavam o acesso, bem como a baixa reposição salarial e a curta duração das parcelas. Aos olhos dos sindicalistas, o seguro-desemprego de 1986 foi visto como insuficiente, excludente e pouco efetivo para os trabalhadores (Vieira, 2024). Já do ponto de vista do empresariado, as críticas tinham por fundamento o moralismo, conforme destaca Vieira (2024). Acusavam a medida como fonte de ócio e desestímulo ao trabalho, além de ser ineficiente para a realidade brasileira, dado seu alto índice de informalidade e rotatividade da mão de obra.

O argumento do empresariado não tinha fundamento lógico. Em constraste, a crítica da CUT revelou-se factível, sendo visível quando avaliamos a cobertura inicialmente precária do seguro-desemprego e o seu baixo valor médio medido em saláriosmínimos. Na Tabela 6, observa-se que em 1986 o coeficiente de cobertura do benefício, calculado pela relação entre dispensados e segurados, não alcançou 5%. De 3.207.257 trabalhadores dispensados, apenas 150.741 foram cobertos pelo seguro, de um total de 204.324 requerentes (pessoas que, de alguma maneira, tomaram ciência da existência do programa e que, habilitadas, o requereram).

Tabela 6 - Total de dispensados, requerentes e segurados pelo seguro-desemprego e coeficiente de cobertura - de 1986 a 1994.

Ano	Total de Dispensados	Total de Requerentes	Total de Segurados (C)	Coeficiente de Cobertura
-----	-------------------------	-------------------------	---------------------------	-----------------------------

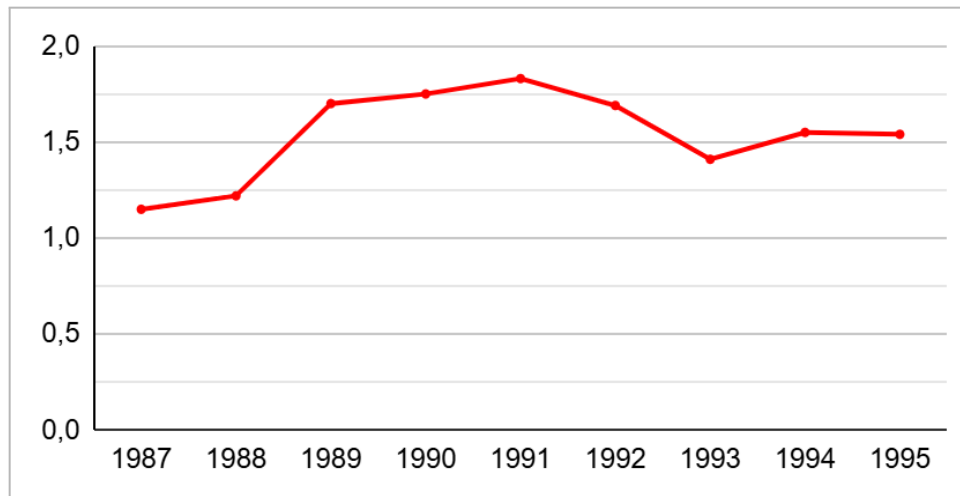
⁶⁰ Naquelas circunstâncias, convém frisar, houveram esforços para contornar e superar os entraves, até mesmo na questão do custeio. A própria pesquisadora adverte isso ao demonstrar que, para o ano de 1987, o financiamento do programa também se deu com receitas provenientes da contribuição sindical (15,2%) e da colocação em títulos públicos (25%), o que fez a participação relativa do Tesouro cair para 53%, segundo dados do então MTPS.

	(A)	(B)		(C/A)
1986	3.207.257	204.324	150.741	4,7
1987	6.667.069	999.967	734.260	11,0
1988	6.749.200	1.322.432	1.045.534	15,5
1989	6.329.607	1.912.185	1.620.543	25,6
1990	7.135.381	3.099.910	2.806.820	39,3
1991	6.350.790	3.724.840	3.498.255	55,1
1992	5.837.347	4.015.225	3.895.157	66,7
1993	5.730.844	3.825.547	3.756.365	65,5
1994	5.837.400	4.091.318	4.029.718	69,0

Fonte: Ministério do Trabalho/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. **Elaboração própria** a partir de dados organizados por Azeredo (1998, p. 98); Barbosa e Moretto (1998, p. 84) e Rego et al. (2018).

No entanto, em 1987, o coeficiente de cobertura, como era de se esperar, aumentou consideravelmente, chegando ao patamar de 11% – um crescimento de 134% em relação a 1986. No ano seguinte, 1988, esse número correspondeu a 15,5%, o equivalente a um aumento de 41% em relação a 1987 – portanto, um incremento relativo bem menor que no período antecedente. Vale frisar, ademais, que em cinco anos (de 1989 a 1994), o coeficiente de cobertura subiu 345%, visto que em 1994 o indicador alcançou a cifra de 69% (em comparação com os 15,5% de 1988). Os dados pós-CF/88 revelam o quanto o programa de seguro-desemprego foi ampliado após sua constitucionalização.

Quanto ao valor médio do benefício, observa-se no Gráfico 5 que esse indicador manteve-se abaixo de 1,5 salário-mínimo nos dois primeiros anos, registrando, contudo, crescimento após a sua constitucionalização. Na série histórica (1987 a 1995), constata-se que, após atingir um pico em 1991 (1,83 salário-mínimo), o valor sofreu declínio, seguido de uma discreta recuperação a partir de 1993 (1,41 salário-mínimo). No entanto, esse avanço mostrou-se bastante modesto quando comparado ao impacto positivo verificado no período imediatamente posterior à constitucionalização do programa. Em 1995, após praticamente uma década de sua implementação, o valor médio do benefício atingiu 1,54 salário-mínimo, representando um aumento de 34% em relação ao valor médio de 1987 (1,15 salário-mínimo).

Gráfico 5 - Valor médio do seguro-desemprego em salário-mínimos (1987 -1995)

Fonte: Ministério do Trabalho/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

Elaboração própria a partir de dados organizados por Azeredo (1998, p. 98) e Rego et al. (2018).

O número de requerentes saltou de 204.324 em 1986 para 4.091.318 em 1994, representando um crescimento equivalente a surpreendentes 1.902%. Essa expansão está diretamente relacionada, entre outros fatores, ao cenário de desemprego que assolou o país durante a década de 1990, cujo destaque ficou no setor secundário (relativo à indústria). Com efeito, aqueles anos revelaram-se corrosivos do prisma do mercado de trabalho, não sendo exagero afirmar que se assistiu ao processo de sua desestruturação. Dados organizados por Pochmann (2001, p. 103) revelam que, dos 13,6 milhões de pessoas que ingressaram no mercado de trabalho, apenas 8,5 milhões obtiveram ocupação, o equivalente a 62,5%. O retrato contrasta com o cenário dos anos 1980, em que “[...] 96,1% das pessoas que ingressam no mercado de trabalho alcançaram algum posto” (Pochmann, 2001, p. 103).

A pressão sobre o seguro-desemprego foi notória nos anos 1990, com cada vez mais trabalhadores sendo alijados do mercado de trabalho diante dos efeitos nocivos do neoliberalismo e da globalização que lhe acompanhou (Singer, 1999). Entretanto, quando da ocasião de discussão em torno do financiamento do novo seguro-desemprego, que viria a ser impresso na CF/88, se desenrolaram, as projeções para o futuro não se assemelhavam, ao menos não do ângulo do mercado de trabalho, pessimistas.

Segundo o relato de Azeredo (1998), João Sayad, então ministro do planejamento no governo Sarney, exerceu importante papel para o avanço de debates em torno do financiamento do seguro-desemprego a ser assegurado pela CF/88. Naquele momento, o então ministro criou a

Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (Cretad), que tinha por objetivo traçar propostas para o remodelamento do sistema tributário que seriam apresentadas na Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987. A autora conta que o Grupo de Assessoramento Técnico desta comissão era dividido em subgrupos, de modo que um deles recebeu o encargo de refletir sobre o futuro dos fundos patrimoniais, entre eles o FGTS e o fundo PIS/Pasep.

Depois de uma série de proposições levantadas e largamente debatidas, aprovou-se aquela que advogava pela fusão dos referidos fundos. A intenção era torná-los fundos de custeio para o futuro programa de seguro-desemprego. Tal ideia foi então apresentada para a Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, que era parte da Comissão da Ordem Social, que também refletia sobre o futuro sistema de seguridade social. Outra proposta semelhante também estava sendo formulada pelo então deputado José Serra, que também viria a ser apresentada na forma de emendas na ocasião de elaboração da nova Constituição⁶¹.

A proposta de Serra, contudo, apresentava uma particularidade: estabelecia que uma parcela – não especificada – dos recursos dos fundos patrimoniais seria administrada por instituições financeiras estatais. A essas entidades caberia a missão de aplicá-los em investimentos capazes de fomentar a geração de empregos. A expectativa parece ter sido dupla: 1) alimentava-se a perspectiva de que os efeitos multiplicadores dos investimentos ampliariam as oportunidades de trabalho, buscando preservar a capacidade de arrecadação do fundo responsável por financiar o seguro-desemprego e demais políticas e ações no campo do emprego e renda; 2) ao garantir uma fonte de receita mais seguras para tais instituições, fortalecer-se-ia seu poder de indução econômica, além de proteger os recursos das flutuações cíclicas da economia, ocasião em que o desemprego pressiona as despesas com benefícios.

A proposta de fusão dos fundos patrimoniais que custeariam o seguro-desemprego não foi, entretanto, contemplada no anteprojeto da Subcomissão que fizemos menção anteriormente, mas os motivos não são expostos por Azeredo (1998). A pesquisadora registra, contudo, que o anteprojeto da subcomissão reafirmou o seguro-desemprego como direitos do trabalhador,

⁶¹ Azeredo (1998) apresenta o conteúdo dessas emendas de Serra, que carregava uma série de pontos relativos aos direitos do trabalhador desempregado. A autora também faz um longo detalhamento em torno das principais propostas que surgiram em torno do tema, que passam não apenas pela fusão dos fundos, mas pela extinção de alguns deles e até mesmo a criação de outros. Entendemos que dedicar atenção a cada uma das propostas não seria necessário diante dos limites e dos objetivos deste trabalho, mas sugerimos ao leitor interessado a leitura da obra de Azeredo (1998), que cuida exclusivamente de traçar todo o histórico da experiência brasileira com políticas de emprego e renda até a criação do FAT.

contemplando-o como um benefício relativo à seguridade social, sistema de proteção social inovador que também estava sendo elaborado, embora por outro grupo. Curioso é que a subcomissão flertou com a possibilidade de volta da estabilidade decenal, visando atender à reivindicação do movimento sindical que ainda não aceitara a sua perda em virtude da criação do FGTS.

Propunha-se a volta da estabilidade do vínculo empregatício com a diferença que esse direito seria garantido desde a admissão no emprego, salvo cometimento de falta grave por parte do trabalhador e facultado contrato de experiência de noventa dias. O FGTS, por sua vez, era preservado, mas dava-se ao trabalhador o direito de usá-lo em qualquer hipótese de rescisão de contrato (Azeredo, 1998, p. 77).

A sugestão de “retorno” da estabilidade decenal era um tanto confusa, pois preservava o instrumento antinômico a ela: o FGTS. Ademais, inobstante todas as contradições, o mecanismo ainda existia e só seria realmente extinto com a promulgação da constituição. Na verdade, o que o movimento sindical almejava e intentava era a possibilidade não de retomar a estabilidade decenal – que acabara por esgotamento, ainda que existisse formalmente – mas de tentar imprimi-la na Constituição.

Se embora a subcomissão tenha repellido a ideia de tornar os fundos patrimoniais os instrumentos basilares de financiamento do programa de seguro-desemprego, a Comissão da Ordem Social não o fez. Em etapa mais avançada da constituinte, a ideia voltou a ser amplamente discutida, e chegou a sugerir a criação de um “[...] Fundo de Garantia do Seguro-Desemprego [FGSD], composto por contribuições da União, do empregado e da empresa, a desta última equivalente às contribuições do PIS e ao Pasep, *que seriam extintos*” (Azeredo, 1998, p. 79. Grifos nossos). O FGTS também seria extinto e, no seu lugar, criar-se-ia o que seria um Fundo de Garantia do Patrimônio Individual (FGPI).

Tanto o FGSD quanto o FGPI, se criados, seriam integrados ao que se esperava ser o Fundo Nacional da Seguridade Social (FNSS). É patente do retratado que houve um esforço de conectar o seguro-desemprego como direito relativo à seguridade social desde o princípio, mas não como uma política específica, mas parte da previdência social. De fato, ao analisarmos o percurso de sua construção é inegável que o caminho desenhado apontava para essa direção, sendo parte do empenho de formular um conceito abrangente de seguridade, que abraçaria ainda a saúde, a assistência e a previdência sociais. A proteção ao trabalhador na condição involuntária de desemprego aparecia, naquele momento, “[...] como um dos benefícios a serem incluídos nos

planos de previdência social” (Azeredo, 1998, p. 81), mas com uma qualidade instigante: seu custeio não ficaria à cargo do fundo previdenciário, e sim do FGSD.

Como sabemos, o FNSS não se concretizou, assim como o FGSD e o FGPI não passaram de cogitações. Ao mesmo tempo, tanto o FGTS quanto o Fundo PIS/PASEP mantiveram-se vigentes. A estabilidade decenal, por sua vez, ruiu. E o seguro-desemprego, que nos interessa particularmente neste trabalho, permaneceu como direito dos trabalhadores, previsto no Art. 7º da CF/88. Malgrado, o dispositivo constitucional relativo ao seu financiado foi disposto fora do capítulo da Ordem Social – que trata da seguridade social. Mais precisamente, sua fonte de custeio foi prevista nas Disposições Constitucionais Gerais, no Art. 239, que determinou, em síntese, que:

- a) A arrecadação do fundo PIS/Pasep seria destinada à manutenção tanto do seguro-desemprego quanto do abono salarial (que não fora extinto)⁶²;
- b) Ao menos 40% dessas contribuições sociais seriam utilizadas para financiar investimentos em desenvolvimento econômico, sob coordenação do BNDES⁶³;

Uma vez promulgada a CF/88, uma série de propostas, todas de iniciativa do Legislativo, foram protocoladas no Congresso com vistas à regulamentação do novo seguro-desemprego e sua fonte de custeio. Duas delas ganharam proeminência. A primeira, de autoria do Deputado Paulo Paim (Partido dos Trabalhadores) previa que o custeio do programa ficaria sob responsabilidade do antigo FAD. O segundo, de autoria do deputado José Serra (Partido da Social-Democracia Brasileira), previa a criação de um novo fundo que recolheria verbas do fundo PIS/Pasep. Dada certa semelhança entre as propostas, caminhou-se no sentido de unificá-las. O resultado foi a Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990, que instituiu, além do seguro-desemprego, sua fonte de custeio: o FAT.

Antes de prosseguir na análise do FAT, convém registrar um breve comentário a respeito do seguro-desemprego. Observou-se, até aqui, uma certa tendência de concebê-lo como um

⁶² A partir da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 (reforma da previdência) a arrecadação por meio do PIS/Pasep passou também a destinar-se a sustentar “outras ações da previdência social”. Veremos, no próximo capítulo, o valor desses repasses.

⁶³ A reforma da previdência também alterou a alíquota destinada ao BNDES. Desde 2020 o FAT repassa 28% e não mais 40%.

benefício de ordem previdenciária. Esta relação é nebulosa, mas que remonta, pelo menos, à Constituição de 1967, a qual previa que o seguro-desemprego fosse custeado pela previdência social (Art. 158, inciso XVI). Nos preparatórios para a nova Carta Magna de 1988, cogitou-se consolidar essa perspectiva, conforme exposto anteriormente. No entanto, ao final, não houve avanço nessa direção. Assim, o seguro-desemprego, embora reconhecido como um direito inserido no âmbito da seguridade social, adquiriu o status de política pública vinculada ao trabalho, cujo custeio é proveniente do FAT, previsto no Art. 239 da CF/1988. Por sua vez, o FAT integra o Orçamento da Seguridade Social, e não o Orçamento Fiscal. Curiosamente, o Art. 201 da CF/1988, que disciplina a previdência social, determina que esta, sob o Regime Geral, deve incluir a “proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário” (Brasil, 1988)⁶⁴.

O FAT constituiu-se como um fundo especial de natureza contábil-financeira, com múltiplas finalidades, todas no campo do trabalho, emprego e renda, abarcando o nível tanto microeconômico quanto macroeconômico. Dois são, a nosso juízo, seus grandes intuitos: 1) financiar políticas passivas – como o seguro-desemprego e o abono salarial – e políticas ativas, de modo que foi além da previsão de um auxílio pecuniário ao trabalhador desempregado, uma vez que o conectou aos serviços de reciclagem e intermediação da mão de obra sob coordenação do Sine; 2) financiar, por meio do BNDES, investimentos de longo prazo com vistas ao desenvolvimento econômico e social, capazes de gerar impactos positivos sobre a geração de renda e criação de novas ocupações formais.

O FAT é um mix e, por isso, podemos defini-lo resumidamente sob o binômio de *fundo de proteção-desenvolvimento*. Daí deriva um dos aspectos que o torna inovador, original e singular frente aos demais fundos públicos componentes da seguridade social no Brasil e os anteriores a ele. Outro ponto que merece ser destacado é a sua ligação com o sistema de seguridade social, do qual faz parte, embora como política independente, não subordinada à previdência social ou às demais políticas. Mas, dentre tudo o que foi destacado, o ponto nodal diz respeito ao seu papel no financiamento do seguro-desemprego por meio de outras fontes para além da arrecadação

⁶⁴ Há coexistência jurídica entre uma previsão constitucional que inclui “proteção ao desemprego involuntário” no Art. 201 da CF/1988 – que foi, inclusive, referendado pela EC 20/1998 (reforma da previdência do governo Fernando Henrique Cardoso –; e a construção posterior, que posicionou o seguro-desemprego fora do modelo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), financiando-o por meio do FAT com receitas advindas especialmente do Fundo PIS/Pasep. Dito de maneira concisa: o texto constitucional menciona a proteção ao desemprego involuntário na seção III do capítulo da “Ordem Social”, mas a implementação prática e o custeio foram organizados, por razões as quais não encontramos, fora do RGPS, considerando o inciso II do Art. 7º da CF/1988, no capítulo que rege os “Direitos Sociais”.

proveniente do fundo PIS/Pasep. Isso o distingue não só dos fundos públicos nacionais como também da experiência de financiamento do programa supracitado relativo a outros países.

Vale lembrar que, em outros países, o seguro-desemprego é tradicionalmente financiado através dos mesmos instrumentos de custeio dos sistemas de seguridade social: receitas tripartite (governo, empregadores e trabalhadores), sendo a folha de salários a principal base de incidência para o cálculo das contribuições. Ou seja, o custeio do benefício está assentado nas receitas correntes dos respectivos orçamentos da seguridade social, cabendo ao governo o aporte de recursos adicionais sempre que houver necessidade, em especial nos momentos de crise econômica e suas sequelas – aumento do desemprego e queda na arrecadação (Azeredo, 1998, p. 89).

A diferença está em que o FAT pode atuar de forma compensatória à queda da arrecadação em virtude de um contexto recessivo, onde as receitas primárias tendem a entrar em menor volume. Essa possibilidade também escapa aos demais fundos da seguridade social e de outras políticas públicas, que guardam maior dependência do nível de atividade econômica do país. O FAT, por outro lado, pode fazer aplicações diretas de recursos e obter retorno financeiro por meio delas. Ademais, ele também pôde atuar, a partir de 1991, como prestamista para outros fundos e unidades orçamentárias que venham a lhe solicitar empréstimos⁶⁵. Dito de forma breve e em síntese, o FAT é um fundo de proteção-desenvolvimento que atua, a princípio, de maneira contracíclica aos contrafluxos da economia.

Nesse sentido, o FAT intenciona integrar e harmonizar as políticas protetivas com as de desenvolvimento. O legislador entendeu que essa relação seria “uma união profícua”, que, com o tempo, se auto-fortaleceria. Parte dos recursos do FAT (via BNDES, o chamado FAT Constitucional) é destinada a investimentos em infraestrutura e geração de empregos, enquanto outra parcela provê as políticas de emprego de modo geral, com destaque para o seguro-desemprego. Este último, passa a atuar como um efetivo estabilizador macroeconômico automático ao “segurar” parte da demanda agregada (especificamente o consumo).

No que toca ao seguro-desemprego, “[...] o novo programa passou a oferecer um benefício com características efetivas de um seguro, dada a sua relação com a renda anterior do trabalhador” (Azeredo, 1998, p. 88) e a conexão com o Sine, já destacada. Segundo consta originalmente na Lei nº 7.998 de 1990 (antes de mudanças posteriores), o seguro-desemprego

⁶⁵ O então INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social), extinto em 1993, solicitou empréstimos junto ao FAT para pagar as unidades prestadoras de serviço ao recém criado Sistema Único de Saúde. Ocké-Reis (2012), economista da saúde, dedica um trecho de seu livro para o assunto. Há que se ressaltar também que o fundo ainda destinou recursos para o Banco do Brasil com vistas ao custeio da safra agrícola, como pontua Azeredo (1998). Para evitar que esses manejos e transferências via empréstimos corrossem a sustentação financeira do FAT, foi criada, a partir da Lei 8.352 de 1991, uma Reserva Mínima de Liquidez (RML) visando preservá-lo.

tem duas finalidades: 1) prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, e 2) auxiliar os trabalhadores requerentes na busca de novo emprego, podendo, para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional⁶⁶.

Quanto ao fundo PIS/Pasep, seria apenas com a consolidação do FAT, com quem guarda vínculo siamês, que traria benefícios diretos para a classe trabalhadora. A formação patrimonial do fundo PIS/Pasep passou a gerar ganhos diretamente proporcionais tanto em relação ao tempo de serviço dos trabalhadores quanto às respectivas remunerações. Cumpre frisar que esse aspecto foi – e tem sido até os dias atuais – particularmente importante para as camadas com menores salários. População que, sobremaneira, também costuma orbitar em torno de ocupações de baixa qualidade em geral, onde a rotatividade da mão de obra é mais elástica em relação aos movimentos cíclicos da economia, dificultando, em virtude disso, a formação de um patrimônio por meio dos fundos de poupança compulsória.

Já do ponto de vista da administração do FAT, criou-se um conselho de caráter tripartite e paritário (com representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores). Ao Conselho Deliberativo do FAT – o Codefat, como viria a ser nomeado⁶⁷ – foram atribuídas inúmeras responsabilidades, tais como: além de deliberar sobre a destinação dos recursos do fundo, propor medidas para aprimorar todos os programas vinculados a ele ou que venham a receber seu financiamento; autorizar repasses de recursos ao BNDES (FAT constitucional) e monitorar a aplicação dos recursos sob sua coordenação (conforme informações enviadas pelo banco ao conselho, que, bom registrar, não tem a incumbência de intervir sobre a direção dos recursos por ele aplicados); e, por fim, mas não esgotando o leque de sua atuação, o Codefat tem o poder de ser interveniente nos contratos e convênios firmados entre o Ministério do Trabalho e outras entidades para a utilização dos recursos do FAT.

De fato, as atribuições reservadas ao Codefat conferem a ele grande margem administrativa para gerir o fundo. A partir da Lei nº 8.352, de 1991, que também criou a Reserva

⁶⁶ A finalidade do seguro-desemprego foi ampliada posteriormente. De acordo com a nova redação, dada pela Lei nº 10.608 de 2002, esta passou a ser: “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo” (Brasil, 2002).

⁶⁷ Cumpre destacar que, além do Codefat, “[...] o controle sobre os recursos do FAT foi estruturado em torno de uma série de distintos ambientes institucionais. Esse controle é exercido por meio da fiscalização da Câmara dos Deputados (Comissão de Fiscalização Financeira e Controle; Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público); do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público, além da contratação de auditorias externas. No âmbito do Poder Executivo, destacam-se a Controladoria-Geral da União (em particular, a Secretaria Federal de Controle Interno e da Ouvidoria do FAT e MTE) por meio de supervisão operacional” (Vieira, 2024, p. 162).

Mínima de Liquidez, suas atribuições foram ampliadas no que concerne especialmente à gestão financeira e patrimonial do FAT. Entre elas, devemos destacar o advento da possibilidade de, mediante ação do conselho, aplicar recursos do fundo em “depósitos especiais⁶⁸” nas instituições bancárias estatais habilitadas tais como, além da CEF e do BB, o Banco Nacional do Nordeste (BNB) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), com vistas à oferta de crédito subsidiado e direcionado. Essa possibilidade permitiu, por exemplo, a criação do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) – rural e urbano –, do Pró-emprego e do Programa de Crédito Produtivo Popular, além de fortalecer o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Seria necessária uma investigação minuciosa para avaliar, em seus anos iniciais, a eficiência, a efetividade e a eficácia dos programas em questão – tarefa da qual nos abstermos em virtude dos limites e objetivos deste trabalho. Contudo, devemos melhor esquadriar o Proger⁶⁹, por ser aquele de maior impacto potencial do prisma dos seus eventuais efeitos multiplicadores no campo do emprego e da renda, tanto urbano quanto rural. Sua finalidade está em ofertar linhas de crédito, por meio principalmente do BB, direcionadas “[...] ao financiamento do investimento em capital fixo e ao capital de giro associado das micro e pequenas empresas, micro e pequenos produtores rurais, cooperativas e outras formas associativas de produção” (Barbosa; Moretto, 1998, p. 93). São setores que historicamente têm menor acesso ao crédito, de modo que a iniciativa é plausível.

No entanto, o Proger enfrentou inúmeras adversidades, a começar pela ausência de metodologias específicas para a concessão de crédito a uma “clientela” totalmente nova e de pessoal técnico especializado para operar com ele (Valle, 1998). Em outros termos, carecia de uma rede institucional e intersetorial estruturada. Malgrado, o BB, que concentrou a maior parte das verbas do programa, dificultou o acesso por motivos que vão desde as falhas de capacitação do seu corpo técnico profissional até o excesso de garantias exigidas aos tomadores de crédito que, no limite, eram de difícil ou de impossível cumprimento, como destaca Valle (1998). Em

⁶⁸ O Codefat, conforme relatórios de gestão, assim os define: “ são aplicações financeiras destinadas à concessão de financiamentos no âmbito de programas de geração de emprego e renda, instituídos ou apoiados pelo Codefat, e constituem fontes de recursos de financiamentos para contratação de operações de crédito, especialmente de empreendimentos de pequeno porte.”

⁶⁹ A criação do Proger foi uma das respostas ao famoso movimento liderado por Herbert de Souza (o “Betinho”) no início dos anos 1990, conhecido como Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria pela Vida, que daria origem a uma Organização não-Governamental (Ong) homônima. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), de acordo com Valle (1998), também desempenhou incontestável influência na criação do referido programa.

resumo, havia entraves que comprometeram o Proger, ao menos nos seus anos iniciais, de ser verdadeiramente um programa de fortalecimento do emprego e da renda.

A breve análise do Proger, quando criado, e a menção dos demais programas, geridos via depósitos especiais em instituições estatais sob coordenação do Codefat, foi realizada com a intenção de ilustrar e reforçar a nossa caracterização do FAT enquanto um fundo de proteção-desenvolvimento. Interessa agora observar, brevemente, os desdobramentos políticos nas relações entre as classes sociais provocados pelo FAT.

Como registramos na quarta nota de rodapé desta dissertação (capítulo um), no início dos anos 2000, precisamente em 2003, Francisco de Oliveira (2013) advertiu que uma nova classe social teria surgido a partir da posição desta na gestão e controle dos fundos públicos federais e dos fundos de pensão privados vinculados aos trabalhadores do setor público, como a Previ/BB (Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil), maior entre eles. Esta nova classe social, segundo o autor, “[...] tem unidade de objetivos, formou-se no consenso ideológico sobre a nova função do Estado, trabalha no interior dos controles de fundos estatais e semiestatais e está no lugar que faz a ponte com o sistema financeiro” (Oliveira, 2003, p. 148).

Nesse sentido, o FAT, como faz questão de registrar o autor, ao tornar-se o “[...] maior financiador de capital de longo prazo no país, justamente operando no BNDES” (Oliveira, 2013, p. 146), correspondeu a um dos fundos que dá lugar à existência da “nova classe”, ocupada no Codefat. Tal conselho, lembremos, reúne trabalhadores, empregadores e representantes do governo, todos interessados, em maior ou menor medida, tanto na capacidade do fundo de garantir proteção contra o desemprego quanto na sua sustentação financeira e orçamentária, o que passa pela preocupação quanto à remuneração de seus ativos financeiros.

Oliveira (2013), nessa seara, recorda Kurz (1999), ao advertir que os membros dessa “nova classe” são aquilo que este autor denominou “sujeitos monetários”. Isso decorre, nas suas palavras, do fato de que “os trabalhadores que ascendem a essas funções estão preocupados com a rentabilidade de tais fundos” (Oliveira, 2013, p. 146). A questão nevrálgica está em que, de forma controvertida, parte desses recursos foram usados para estimular a reestruturação produtiva, que, de mais a mais, engrossou o desemprego aberto no país nos anos 1990 ao estimular a reorganização das empresas em conformidade com a globalização – que forçou os países a promover métodos e mecanismos poupadores de mão de obra. Quando não engrossou o

desemprego aberto, a reestruturação produtiva⁷⁰ ampliou a subcontratação, a precarização e a flexibilização do trabalho (Filgueiras, 2012; Pochmann, 2001).

Oliveira (2013) eleva ao limite suas advertências em torno da existência da “nova classe” ao inferir que a capacidade política desta teria o mérito ainda de selar “convergências pragmáticas” entre campos politicamente opostos, naquela ocasião representados pelo PT e PSDB. Desse modo, a classe supramencionada se estruturaria “[...] sobre, de um lado, técnicos e economistas *doublés* de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e trabalhadores transformados em operadores de fundos de previdência, núcleo duro do PT” (Oliveira, 2013, p. 147). Ambos os grupos unidos não em torno da necessidade de se apropriar ou manejar lucros advindos do setor privado, “mas de controlar o lugar onde se forma parte desse lucro, vale dizer, o fundo público” (Oliveira, 2013, p. 149).

O sentido que o autor imprime à categoria “classe social” não encontra respaldo exclusivo em Marx, ainda que a formulação mantenha com ele inspiração. Isso fica explícito quando Oliveira (2013) destaca que “o lugar na produção” ocupado pela (suposta) “nova classe” é o do controle dos fundos públicos. Ainda que Oliveira (2013) não assuma a intenção de formular um conceito de classe (ou “nova classe”) nos limites do que pensou Marx, a categoria em questão, tal como outra qualquer do universo marxiano, não é rígida ou imutável. Dialéticas que são, as categorias não possuem outra natureza que não a do movimento e, portanto, da mudança histórica.

De qualquer modo, interessa-nos um elemento mais complexo que, não raro, passa ao largo das observações. Ao detectar uma “nova classe social”, Oliveira (2013) adverte que esta compartilha, além de uma identidade própria, interesses comuns. Não se trata, para ele, da

⁷⁰ Da forma como se deu, a reestruturação produtiva, de acordo com Filgueiras (2012), também exerceu peso na redução da inflação naqueles anos 1990, constituindo-se, ao lado da globalização e do neoliberalismo, em pilar do Plano Real que, diferente do que se costuma divulgar, não se resumiu a ser um plano de estabilização monetária, mas foi parte de um projeto destinado a desenhar o caminho pelo qual o país viria a ingressar passivamente na nova divisão internacional do trabalho. Pochmann (2001), no que concerne ao desemprego, argumenta que a reestruturação produtiva seria insuficiente para explicar o fenômeno do desemprego estrutural, ao menos nos anos 1990, uma vez que a desvantagem competitiva das empresas nacionais não permitiu grande difusão das novas tecnologias poupadoras de mão de obra, e as que incorporaram eram responsáveis por apenas 1/3 das ocupações totais. Dito de outro modo, as crescentes taxas de desocupação nos anos 1990 não estão associadas a um suposto “desemprego tecnológico”. Antes, e conforme o autor sugere, elas encontram explicação na paralisia do crescimento, visto que, em razão do baixo dinamismo da atividade econômica daqueles anos, nenhum setor foi capaz de absorver a quantidade de mão de obra ofertada. Para que se elimine dúvidas, a reestruturação produtiva não explica, fundamentalmente, o desemprego estrutural que emergiu na última década do século XX porque este não foi “tecnológico”, muito embora tenha contribuído, na nossa apreensão, para ter engrossado o caldo de dispensados e “excluídos” – aqueles que nem sequer chegaram a ingressar no regime de assalariamento formal (Singer, 1999) – do mercado de trabalho.

burguesia, que não tem seu vínculo de classe definido pelo fundo público, mas pelos meios fundamentais de produção que monopoliza. Para se manter como classe dominante, porém, as burguesias, destacadamente as oligo-monopolistas, devem criar canais de acesso aos fundos públicos. No caso do FAT, a análise de Oliveira (2013) sugere que esse canal é o Codefat, diretamente, e o BNDES, indiretamente. Os agentes que ligam essas burguesias ao fundo em questão são os seus conselheiros.

Ora, embora os membros do Codefat atuem no sentido de manter o fundo e assegurar suas funções precípuas – já suficientemente elencadas neste texto –, não se conclui daí que possuam interesses comuns. O problema da teoria da “nova classe social” de Oliveira (2013), pelo menos no que se concentra ao FAT, reside em não avaliar com cuidado que os atores não compartilham dos mesmos anseios e só possuem uma “identidade comum” na medida em que são membros de um mesmo conselho – um espaço institucional, não um “lugar na produção” – mas compartilham raízes de classe complementamente distintas, gerando inequivocamente atritos, tensões, conflitos e, portanto, disputas. Trata-se, todavia, de atritos que não se manifestam apenas nas relações interpessoais estabelecidas entre esses atores. Antes, eles emergem de interesses colidentes entre, fundamentalmente, trabalhadores (por vezes, é verdade, “cooptados”), governo e empresariado.

A título de conclusão desta reflexão, importa reconhecer que a existência do Codefat representa uma inovação. Lembremos, é ele quem delibera sobre os programas e políticas financiados pelo FAT – que o próprio institui via resolução –, transfere ao BNDES sua cota-parte e recebe informações dessa instituição quanto à utilização dos recursos. Talvez nenhum outro conselho deliberativo e paritário federal tenha o poder que o Codefat possui sobre o fundo que administra. Nesse aspecto, a leitura de Oliveira (2013) não é sem fundamento.

Restou, para nós, indagar se o Codefat teria realmente o potencial, como sugere o autor, de superar os antagonismos de classe entre trabalhadores e burguesia em prol do acesso de frações desta aos recursos públicos, o que geraria benefícios também para aqueles ao repercutir na geração de empregos, criando uma identidade comum aos seus membros baseada no “controle que possuem sobre esses recursos”. À luz do exposto, a resposta só pode ser negativa. Sem dar lugar à dúvida, não há arquitetura institucional capaz de alquimizar antagonismos históricos em consensos administrativos.

DINÂMICA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR NA ÚLTIMA DÉCADA

3.1 Dinâmica das Receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador

Este capítulo apresenta a síntese de nossa pesquisa acerca da dinâmica do FAT, abrindo sua caixa orçamentária e financeira nos últimos dez anos (2014-2024). Para nós, como afirmamos na introdução, esse período é relevante, pois prefigura um momento de grandes mudanças na dinâmica do fundo. Como a intenção é analisar a dinâmica recente, julgamos que a última década é representativa nesse sentido, haja vista as transformações políticas e econômicas provocadas pelo aprofundamento da austeridade, tais como a reforma trabalhista e previdenciária. Veremos, por exemplo, as implicações delas sobre o FAT. Realizamos neste espaço uma investigação das receitas e despesas do fundo, com destaque para o FAT Constitucional⁷¹; recursos do seguro-desemprego e abono salarial; contribuição para a geração e manutenção de empregos; e seu ativo patrimonial, conforme os objetivos de nosso projeto.

Iniciaremos pela análise da dinâmica das receitas do FAT, um ponto de partida nodal para começar a entender tanto a sua sustentabilidade financeira e os limites estruturais de sua atuação no âmbito das políticas públicas de emprego, renda e desenvolvimento. Sendo o FAT um fundo de natureza parafiscal (ver capítulos anteriores), suas receitas refletem, de forma direta e indireta, transformações mais amplas da economia, do mercado de trabalho e das opções de política fiscal e tributária adotadas ao longo do tempo. Examinaremos com cuidado a evolução, a composição e o comportamento relativo das principais fontes de financiamento do fundo, como a contribuição do PIS/PASEP, as receitas financeiras e os repasses do Tesouro.

Ao longo da explanação, mudanças institucionais e rearranjos que incidem sobre a capacidade do FAT de cumprir suas funções constitucionais serão ressaltados, sobretudo considerando nosso interesse em identificar tendências. A Tabela 7 registra um quadro do resultado nominal e apresenta-se como um bom ponto de partida para a nossa investigação. Tocaremos nas despesas apenas considerando o necessário neste primeiro momento. Convém enfatizar o advertido na introdução uma vez mais. A Tabela 7 cumpre papel descritivo da estrutura da contabilidade do fundo e, por esta razão, é a única (lançando mão de uma evolução histórica) permanece em valores correntes. Sigamos.

⁷¹ Parcela do FAT que, como vimos, por força da constituição é reservada ao BNDES.

Tabela 7 - Evolução das receitas, despesas e resultado nominal do FAT – 2020 a 2024 (R\$ milhões)

Exercícios	2020	2021	2022	2023	2024	Var. % 2024/2023	Part. % 2024
Arrecadação da Contribuição PIS/PASEP	60.911,6	74.205,10	79.243,70	83.137,70	102.807,50	23,70%	
dedução p/ gastos previdenciários	13.866,30	-9.812,20	-17.630,10	-20.109,40	-17.361,40	-13,70%	
RECEITAS							
Receita da contribuição PIS/PASEP	60.911,60	64.392,90	61.613,60	63.028,30	85.446,10	35,60%	75,53%
Receitas financeiras	13.866,30	15.993,50	27.100,10	27.136,20	26.395,00	-2,70%	23,33%
Repasses da contribuição sindical	52,6	13,6	33,1	20,3	0	-100,00%	0,00%
Restituição de benef. não desembolsados	95,1	337,3	168,2	501,6	489	-2,50%	0,43%
Repasses do Tesouro Nacional	4,8	303,3	2.326,20	7.498,50	733,6	-90,20%	0,65%
Outras receitas	60,7	61,8	100,6	182,6	71,6	-60,80%	0,06%
TOTAL DAS RECEITAS	74.991,20	81.102,50	91.341,80	98.367,40	113.135,30	15,00%	100,00%
DESPESAS							
Seguro-desemprego	40.079,10	36.229,50	42.111,70	47.713,60	53.365,50	11,80%	48,41%
Abono salarial - benefício	19.259,00	10.158,30	24.008,60	25.047,30	28.133,70	12,30%	25,52%
Atendimento ao trabalhador - SINE	29,6	16,6	8,5	101,5	37,6	-63,00%	0,03%
Qualificação profissional	16,9	6,9	19,8	146,2	178,8	22,30%	0,16%
Outras despesas	331,4	207,1	285,1	425,7	233,5	-45,10%	0,21%
Empréstimos ao BNDES - Art. 239/CF	17.292,80	19.883,10	23.847,10	22.090,70	28.279,50	28,00%	25,66%
TOTAL DAS DESPESAS	77.008,80	66.501,50	90.280,90	95.524,90	110.228,50	15,40%	100,00%
RESULTADO NOMINAL	-2.017,60	14.600,90	1.060,90	2.842,50	2.906,90	2,30%	

Fonte: Relatório Anual de Gestão do ano de 2024. Dados nominais (não deflacionados).

Elaboração: codefat.

Entre 2020 e 2024, conforme a Tabela 7, as receitas totais do FAT cresceram de R\$74,9 bilhões para R\$113,1 bilhões, o que representa uma expansão – em termos nominais – de aproximadamente 51%. Esse movimento foi puxado pela arrecadação da contribuição PIS/PASEP, cuja receita líquida passou de R\$60,9 bilhões em 2020 para R\$85,4 bilhões em 2024, respondendo, neste último ano, por 75,5% do total das receitas do fundo. Em que pese este crescimento, verifica-se a presença do peso de deduções destinadas a gastos previdenciários, que alcançaram R\$ 17,4 bilhões em 2024, e que veremos com mais cuidado à frente. As receitas financeiras, por sua parte, vêm assumindo um papel mais importante ao longo do período, atingindo R\$ 26,4 bilhões em 2024, equivalentes a 23,3% das receitas totais. Isso evidencia a certa relevância, para o fundo, do desempenho financeiro de seus ativos aplicados.

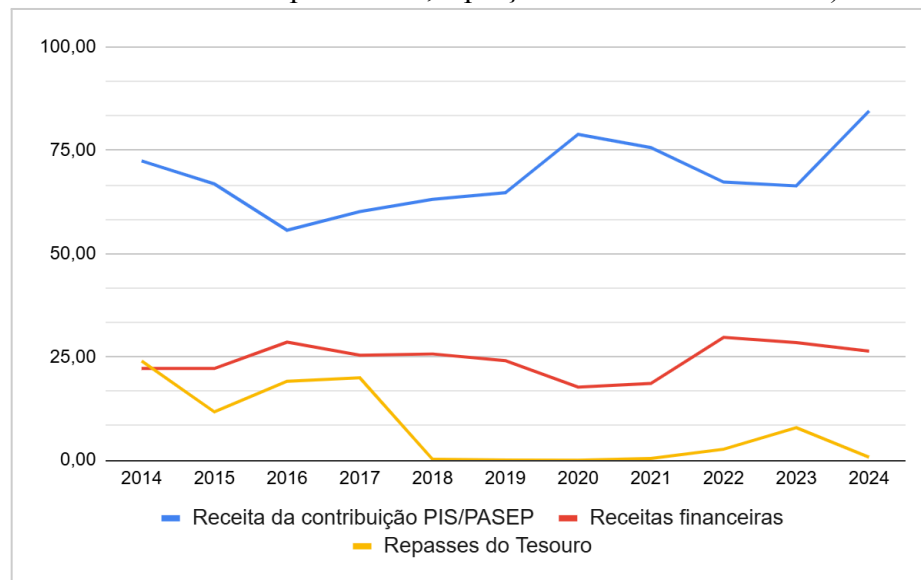
No campo das despesas, o FAT apresenta uma estrutura concentrada em políticas passivas de proteção ao trabalhador. Em 2024, os gastos com Seguro-desemprego somaram R\$ 53,4 bilhões, correspondendo a 48,4% do montante das despesas, configurando-se no principal item de gasto. O abono salarial, que vem logo em seguida, alcançou R\$28,1 bilhões, o equivalente a 25,5%, conforme a tabela 7. Em conjunto, essas duas rubricas absorveram cerca de 74% dos dispêndios do fundo, que totalizaram R\$ 110,2 bilhões no ano de 2024. Esse padrão se mantém ao longo da série analisada e indica que, mesmo diante da recuperação do nível de emprego observada após a pandemia, a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro, marcada estruturalmente por elevada rotatividade e informalidade nas relações de trabalho, sustenta uma demanda expressiva por mecanismos de proteção de renda.

As despesas com políticas passivas, cumpre frisar, são mais rígidas que as despesas com políticas ativas. Por rigidez, entende-se que há um grau de inflexibilidade maior da margem de decisão quanto à cobertura das despesas, isto é, a margem discricionária é comprimida pelo peso das políticas passivas. Em parte, essa rigidez decorre da própria característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro (relações informais de trabalho, em geral, elevada; e rotatividade significativa da mão de obra, entre outros elementos). Isso diminui o potencial do fundo de promover ações voltadas para a criação de empregos, especialmente os de qualidade superior. Dito de outra maneira, a rigidez associada a essas despesas obrigatórias de caráter passivo reduz a margem de manobra orçamentária do FAT para realocações de caráter mais estrutural. Trata-se, porém, de um problema de difícil equacionamento e que ultrapassa largamente o raio de atuação dos dirigentes do fundo, já que envolve a condução da macroeconomia brasileira como um todo.

Em contraste com o peso das políticas passivas, as despesas destinadas às políticas ativas de emprego permanecem residuais ao longo de todo o período demarcado. Em 2024, os gastos com intermediação de mão de obra, via SINE, totalizaram apenas R\$ 37,6 milhões, enquanto a qualificação profissional alcançou R\$ 178,8 milhões, representando, respectivamente, 0,03% e 0,16% do total das despesas do FAT, em termos nominais. Por outro lado, os empréstimos ao BNDES – que são despesas de capital (var capítulos anteriores) – apresentaram crescimento expressivo, passando de R\$ 17,3 bilhões em 2020 para R\$ 28,3 bilhões em 2024, com alta de 28% em relação ao ano anterior e participação de 25,7% nas despesas totais. Essa evolução pode indicar – se visto do ângulo nominal – algum deslocamento funcional do FAT como fonte relevante de financiamento ao desenvolvimento econômico, aproximando o peso dos repasses ao BNDES ao do abono salarial. Tal inflexão tensiona a finalidade original do fundo, voltada à proteção e, sobretudo, a promoção do emprego, e pode criar dilemas institucionais e fiscais que merecem atenção dos seus dirigentes.

Aprofundando, nesta oportunidade, a discussão em torno das receitas – para depois tratarmos das despesas de forma mais minuciosa – propomos no gráfico 6, que traz as fontes de receita do FAT.

Gráfico 6 - Evolução das principais fontes de receita do FAT –2014 a 2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024).



Fonte: Ministério do Trabalho/Relatórios de Avaliação Financeira do FAT.

Elaboração Própria.

O Gráfico 6 apresenta – agora em termos reais – a evolução das principais fontes de receita do FAT entre 2014 e 2024. Percebe-se que a contribuição PIS/PASEP, principal fonte de financiamento do fundo, acompanha de forma sensível o ciclo econômico. Os dados apontam para uma queda real, em valores deflacionados pelo IPCA, entre 2014 e 2016, das principais fontes de receitas do FAT, considerando o período marcado pela recessão econômica. A partir de então, ocorreu uma recuperação gradual nos anos subsequentes. A partir de 2020, nota-se uma breve aceleração da receita em termos reais, mas logo em seguida as receitas decorrentes da contribuição do PIS/PASEP caem, muito por força dos cataclismas que a pandemia de COVID-19 provocou no mercado de trabalho (Gráfico 15). O dado culmina, porém, em 2024, no maior patamar da série, consoante com o aumento do emprego formal a partir de 2023. Esse retrato sugere uma expansão efetiva da capacidade de financiamento do FAT no atual governo Lula (2023-2026).

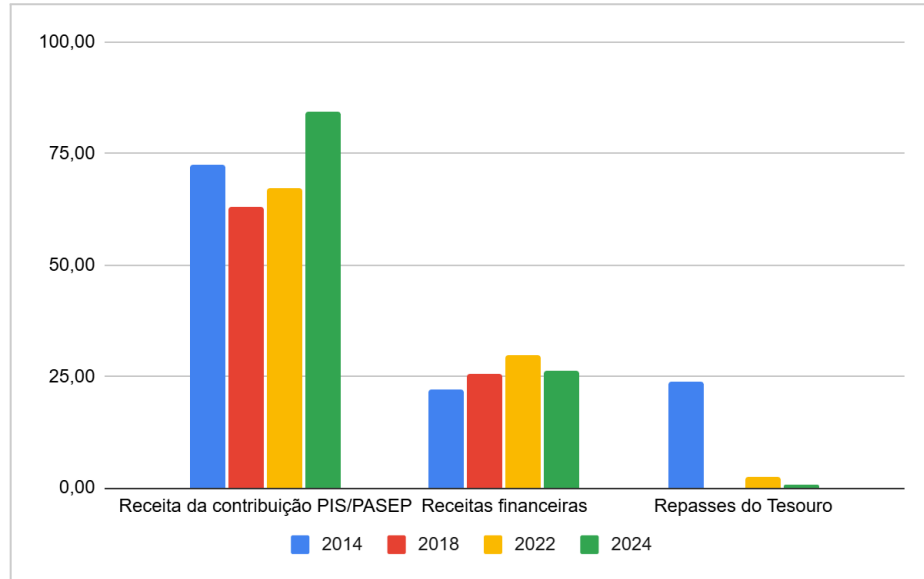
No que tange às receitas financeiras, embora secundárias, mas nem por isso menos relevantes, elas mantêm trajetória relativamente estável ao longo da década. Contudo, há maior relevância no pós-pandemia, refletindo ao menos dois movimentos: i) o ambiente de juros elevados que se seguiu⁷²; ii) a crescente importância dos rendimentos financeiros para o equilíbrio do fundo, considerando a queda relativa das receitas primárias. Em contrapartida, os repasses do Tesouro Nacional apresentam comportamento volátil e tendem à marginalização, praticamente desaparecendo em termos reais a partir de 2018, o que reforça a redução relativa de seu papel no financiamento do FAT. Em outras letras, o FAT é um fundo contabilmente equilibrado e não configura, hoje, ônus ao Tesouro.

O Gráfico 7, por sua vez, explicita a composição relativa das receitas do FAT em anos selecionados (2014, 2018, 2022 e 2024), permitindo uma melhor visualização de algumas mudanças estruturais no padrão de financiamento do fundo ao longo da última década em termos reais. Em 2014, embora a contribuição PIS/PASEP continuasse – considerando o aspecto de serem receitas primárias – dominante, as receitas financeiras e os repasses do Tesouro Nacional apresentavam participação mais pujante. Em 2018, verifica-se uma redução relativa da participação do PIS/PASEP e maior peso das receitas financeiras, refletindo o contexto de baixo dinamismo econômico já mencionado. Em 2024, a contribuição PIS/PASEP amplia novamente

⁷² A taxa Selic em 2021 iniciou em um patamar baixo (próximo a 2,00% a.a.) e passou por uma série de aumentos, terminando o ano em 9,25%. No ano seguinte, a taxa subiu para dois dígitos (10,75% em fevereiro) e, atualmente, encontra-se em 15%. (dezembro de 2025). Dados disponíveis no site do Banco Central.

sua participação real, enquanto os repasses do Tesouro se tornam praticamente irrelevantes. Nos anos de crise, como é de se esperar, o FAT tende a apresentar dificuldades de arrecadação, de modo que o Tesouro para a assumir desempenho relevante para cobrir suas despesas.

Gráfico 7 - Composição das receitas do FAT – anos selecionados (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024)



Fonte: Relatórios Anual de Gestão do FAT (vários anos).

Elaboração Própria.

O desenho até agora construído revela aspectos importantes: atualmente, o FAT guarda enorme vínculo com suas fontes próprias para cumprir com suas obrigações. Em parte, isso é positivo, uma vez que fortalece sua autonomia. Contudo, também amplia sua exposição às flutuações do nível de atividade econômica e, portanto, do mercado de trabalho. Sobre isso, importa ressaltar que o triênio (2018-2020), é marcado por uma redução relativa das receitas próprias, muito em virtude de uma recuperação lenta da crise econômica de 2014-2016, o que implicou uma contração real da base de incidência da contribuição, já que afetou o faturamento das empresas e a massa salarial formal.

Depreende-se, desse modo, que o FAT é um fundo sensível à dinâmica e aos ciclos econômicos⁷³, especialmente no que tange o dinamismo do mercado de trabalho. Expliquemos:

⁷³ Em resumo, são as flutuações da atividade econômica ao longo do tempo. Essas flutuações podem ser caracterizadas por fases de expansão (crescimento da produção, do emprego e da renda), seguidas por recessão ou contração, e, posteriormente, por recuperação. Autores como Carvalho (2018); Saad Filho; Moraes, 2018; De Bolle (2020); Rossi (2024) e Nunes (2025) discutiram de forma profunda as flutuações recentes, especialmente após 2016.

baixo dinamismo, por exemplo, tende a gerar queda relativa das receitas do PIS/PASEP, o que não implica perda delas na participação absoluta. Maior dinamismo, em contraste, tende a elevar a arrecadação com essas contribuições ao FAT, diminuindo a participação relativa de receitas financeiras.

Mencionamos anteriormente que parte dos recursos arrecadados com o PIS/PASEP são direcionados para cobrir despesas previdenciárias. Depois da reforma da previdência, o fundo PIS/PASEP deixou de existir. A Desvinculação de Receitas da União (DRU) – cuja prorrogação foi aprovada em 2016, juntamente com o aumento da alíquota de 20% para 30%, além de outras mudanças⁷⁴ – deixou de incidir sobre a contribuição em questão, mas a um só tempo o FAT viu sua arrecadação primária diminuir em virtude da determinação de repasse dos recursos do PIS/PASEP para a previdência social. Observemos os dados na tabela 8.

Tabela 8 - Drenagem da arrecadação do PIS/PASEP e impacto sobre a receita destinada ao FAT – 2010 a 2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024)

Ano	Arrecadação PIS/PASEP	DRU + Gastos Previdenciários	Receita PIS/PASEP do FAT	% Drenado
2010	89.719.106.521	17.943.821.305	71.775.285.216	20,00%
2011	86.762.700.703	17.352.540.141	69.410.160.562	20,00%
2012	94.092.687.213	18.818.537.443	75.274.149.770	20,00%
2013	95.048.604.684	19.009.720.938	76.038.883.747	20,00%
2014	90.556.643.678	18.111.328.735	72.445.314.942	20,00%
2015	83.613.198.811	16.722.639.762	66.890.559.049	20,00%
2016	79.239.852.968	23.569.536.873	55.670.316.095	29,74%
2017	85.607.358.854	25.403.565.771	60.203.793.084	29,67%
2018	89.862.353.916	26.709.184.853	63.153.169.063	29,72%
2019	86.232.465.086	21.484.206.011	64.748.259.074	24,91%
2020 ⁷⁵	78.890.419.463	-	78.890.419.463	-
2021	87.064.140.759	11.384.400.646	75.679.740.112	13,08%
2022	86.661.528.698	19.335.510.194	67.326.018.503	22,31%
2023	87.489.950.370	21.080.713.903	66.409.236.467	24,10%
2024	101.923.163.947	17.361.368.776	84.561.795.171	17,03%

Fonte: STN/Boletim de Informações Financeiras do FAT (Bimestre 2024).

Elaboração Própria.

⁷⁴ Consultar EC nº 93 – que, entre outros efeitos, prorrogou a DRU para 2023.

⁷⁵ Nos boletins de informações financeiras, não consta o valor retido não repassado ao FAT. Na Tabela 7 é possível observar o repasse à previdência social neste ano conforme o Relatório de Gestão de 2024.

A Tabela 8 evidencia que a drenagem⁷⁶ da arrecadação do PIS/PASEP destinada ao FAT por meio da DRU constitui um fenômeno estrutural ao longo da última década e meia, e não um desvio esporádico. Entre 2010 e 2015, nota-se a retenção sistemática de 20% da arrecadação total da contribuição, o que implicou, em termos reais, a subtração anual de montantes expressivos de recursos do FAT. Nesse período, ainda que a arrecadação total do PIS/PASEP variasse em função do ciclo econômico (ver nota de rodapé 71), como já apontamos, a parcela efetivamente transferida ao fundo manteve-se permanentemente reduzida pela incidência da DRU. Essa dinâmica revela que, mesmo em um contexto anterior ao aprofundamento da crise fiscal (2015/2016), o FAT já operava sob alguma restrição de financiamento, imposta por decisões de política fiscal que priorizavam a flexibilidade orçamentária em detrimento da preservação das fontes vinculadas às políticas de proteção ao trabalho.

A partir de 2016, com o aprofundamento do ajuste fiscal e a consolidação de uma agenda de contenção do gasto público severa (Saad Filho; Morais, 2018; Nunes, 2025), a drenagem da arrecadação do PIS/PASEP se intensifica. Ainda conforme a Tabela 8, o percentual drenado salta para patamares próximos a 30%, alcançando 29,74% em 2016, 29,67% em 2017 e 29,72% em 2018. Essa intensificação coincide com o período de vigência ampliada da DRU e com a adoção de medidas de ajuste que se sustentaram de forma crescente nos fundos públicos, para contornar ou amenizar a crise fiscal.

Do ponto de vista da economia política, tal movimento reforça a compreensão do FAT como espaço de disputa, cuja função social foi subordinada às necessidades de equilíbrio das contas públicas. É possível dizer, a partir disso, que o FAT opera, ao lado de outros fundos públicos, como colchão de amortecimento imediato da crise fiscal. Ele assume o caráter de instrumento de acomodação fiscal de curto prazo, o que acaba por comprometer, em algum grau, suas funções de longo prazo com o desenvolvimento econômico e social como foi pensado originalmente.

Podemos concluir que a reforma da previdência social, ao tocar na contribuição PIS/PASEP, afetou estruturalmente o FAT na ponta da arrecadação. A Tabela 8 demonstra notoriamente que a retenção de recursos não foi eliminada com a extinção da DRU sobre a

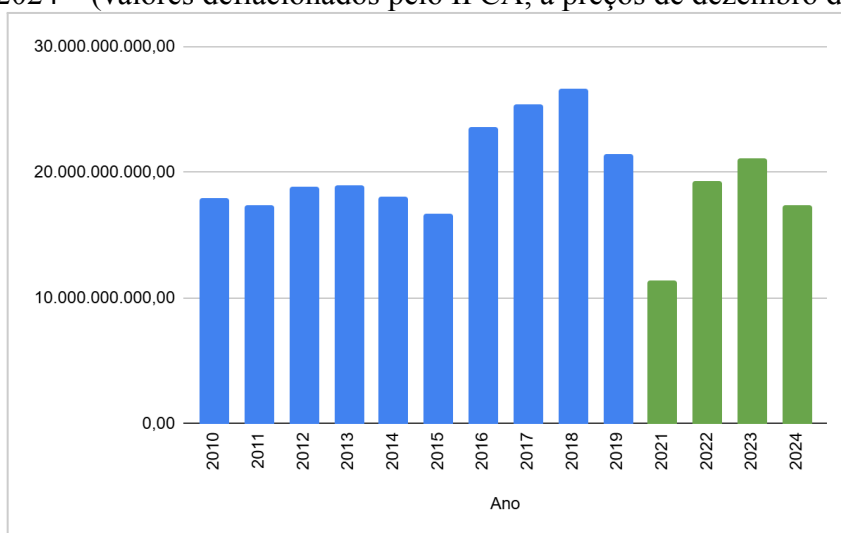
⁷⁶ Os documentos organizados pelo Codefat não utilizam o termo “desvinculado” para se referir aos efeitos da DRU. Em vez disso, optam pelo termo “drenado” ou “drenagem”. Para evitar atrito, optamos por manter o termo usado pelo conselho nesta dissertação.

contribuição social supramencionada, mas reconfigurada por meio da destinação específica para o custeio de gastos previdenciários, conforme estabelecido pela reforma da previdência de 2019. Em 2021, por exemplo, 13,08% da arrecadação do PIS/PASEP foi retida para essa finalidade, percentual que volta a se elevar nos anos seguintes, alcançando 22,31% em 2022 e 24,10% em 2023. Essa remodelagem evidencia que a reforma da previdência produziu efeitos diretos sobre o financiamento do FAT, uma vez que redireciona parte de sua principal fonte de arrecadação para o saldo previdenciário.

Mesmo em 2024, ano em que a arrecadação total do PIS/PASEP atingiu R\$ 101,9 bilhões em valores reais, apenas R\$ 84,6 bilhões foram efetivamente transferidos ao fundo (uma retenção de R\$ 17,4 bilhões, equivalente a 17,0% da arrecadação). Tal restrição poderia afetar a capacidade do FAT de financiar suas funções constitucionais no longo prazo? A reforma da previdência, ao tocar a principal fonte de financiamento do FAT, gerou custos para o fundo, inclusive políticos. Ela, em raiz, jogou o ônus do ajuste fiscal para um instrumento central da política de proteção ao trabalhador. Esta é uma decisão altamente questionável, mas que se revela coerente com a proposta neoliberal de socializar os custos da crise por meio dos fundos que financiam políticas sociais (Mazzucato, 2020).

Os dados da Tabela 8 são melhores visualizados no Gráfico 8, que apresenta a evolução – em termos reais – do volume de recursos drenados da arrecadação do PIS/PASEP.

Gráfico 8 - Drenagem de Recursos do PIS/PASEP: DRU e Destinações Previdenciárias – 2010-2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024)



Fonte: STN/Boletim de Informações Financeiras do FAT (6º Bimestre 2024).

Elaboração Própria.

No ano de 2021 há uma redução significativa do montante não repassado ao FAT, refletindo a transição institucional, possivelmente em virtude da alteração legal (DRU → repasse previdenciários). Contudo, essa redução mostrou-se temporária: já em 2022, o volume de recursos drenados (ver nota de rodapé 74) da base de financiamento do FAT retorna a patamares próximos aos observados em 2019, mantendo-se elevado nos anos subsequentes. Conclui-se, desse modo, que a mudança no mecanismo de drenagem não implicou outra na tendência de sucção das receitas do FAT.

Chamamos atenção, contudo, que mesmo com a transferências de recursos do PIS/PASEP para cobrir gastos previdenciários, a Tabela 7 aponta para um resultado nominal positivo – considerando todas as receitas e despesas do FAT – de cerca de R\$ 14,6 bilhões em 2021, e isso depois de um resultado nominal negativo no ano anterior da ordem de R\$ 2,0 bilhões. O superávit também é observado, ainda que em menor proporção, nos anos subsequentes. Isso se justifica por algumas razões. Primeiro, o volume total de recursos não repassados ao FAT em 2021 foi o menor, considerando a série histórica de 2010 a 2024 (Gráfico 7). Segundo a reforma da previdência, alterou o percentual do FAT Constitucional de 40% para 28%, ou seja, o total de empréstimos do FAT ao BNDES diminuiu. Terceiro, e isso foi o mais importante para o resultado superavitário expressivo, houve queda – em termos nominais – nos recursos executados no âmbito do abono salarial da ordem de R\$ 9,1 bilhões no ano de 2021, o equivalente a 47% de recursos a menos.

A que se deve essa diminuição tão significativa no recurso do abono salarial em 2021? A principal razão, a nosso ver, foi o atraso no pagamento do benefício referente ao ano-base 2021⁷⁷. Vale frisar que este acabou por ser transferido para o segundo semestre de 2022 e, posteriormente, o início de 2023. Esse atraso decorreu, todavia, de uma “revisão” nos cadastros para certificar quais beneficiários efetivamente poderiam vir a sacar o abono. Note-se que a despesa voltou a subir em 2022, passando de R\$10,1 bilhões para R\$24,0, uma diferença positiva de R\$13,8 bilhões, ou cerca de 57%. Entretanto, isso reverberou sobre o superávit, que caiu de R\$14,1 bilhões em 2021 para um pouco mais de R\$1,0 bilhão no ano seguinte, uma queda correspondente a expressivos 92,73%.

⁷⁷ Consultar matéria divulgada pela Agência Brasil (24/03/2021), assinada por Wellton Máximo. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/pagamento-do-abono-salarial-de-2020-e-adiado-para-2022>> Acesso em 18/11/2025.

Mais adiante, dedicamos espaço para tratar dos principais itens de despesa do FAT, o abono salarial entre eles. O advertido acima, porém, não poderia deixar de ser mencionado, considerando os propósitos do presente estudo. Para fechar a análise das receitas, compete observá-las de forma mais detida a partir da desagregação e composição. A Tabela 9 a seguir sintetiza o quadro em 2024, dividindo as receitas entre aquelas qualificadas como orçamentárias e aquelas decorrentes de transferências. Nela, conseguimos observar tanto a participação de cada item quanto o total respectivo.

Tabela 9 - Composição das Receitas do FAT por natureza orçamentária – 2024

Receitas Orçamentárias - 2024 (Valores Correntes - 2024)			
Especificação	Receita	Part. %	Part.% (todos os itens)
Remuneração de Depósitos Bancários	4.030.997.643,24	15,00%	3,56%
Remuneração de Depósitos Especiais	389.728.694,05	1,45%	0,34%
Remuneração de Saldos de Recursos não Desembolsados	137.930.834,19	0,51%	0,12%
Remuneração s/repasse p/Prog. Des.Econ. Pelo BNDES (*)	21.836.340.658,67	81,25%	19,30%
Restituição de Convênio	5.545.016,48	0,02%	0,00%
Restituição de Benefícios não Desembolsados	474.267.235,09	1,76%	0,42%
Recuperação de Despesas de Exercícios Anteriores			
Outras Receitas	39.103,88		
Total de Receitas Orçamentárias	26.874.849.185,60	100,00%	
Receitas de Transferência - 2024 (Valores Correntes - 2024)			
Especificação	Receita	Part. %	
Recursos Livres da União	194.284.131,06	0,23%	0,17%
Recursos Livres da Seguridade Social		0,00%	
Contribuições PIS/PASEP	84.495.374.682,67	97,95%	74,69%
Atividade-fim da seguridade social			
Aplicações da cota-parte da contribuição sindical no FAT			
Multas - Recursos da UO para Aplicação na Seguridade Social	66.031.993,92	0,08%	0,06%
Demais Apli. Autorizadas p/ Recursos Oriundos de Títulos do TN	167.491.855,35	0,19%	0,15%
Recursos Livres da União - Exercício Anteriores	371.798.337,00	0,43%	0,33%

Contribuições PIS/PASEP (exercícios anteriores)	965.512.007,00	1,12%	0,85%
Total de Receitas de Transferência	86.260.493.007,00	100,00%	
Total de Receitas do FAT	113.135.342.192,60		100,00%

(*) Remuneração sobre repasse para Programas de Desenvolvimento Econômico pelo BNDES

Fonte: Boletim de Informações Financeiras (6º bimestre de 2024). Valores correntes.

Elaboração própria

No interior das receitas orçamentárias, observa-se uma elevada concentração em torno da remuneração sobre os repasses realizados ao BNDES, que somou R\$ 21,8 bilhões em 2024, correspondendo a 81,3% desse grupo e a aproximadamente 19,3% do total das receitas do FAT, conforme a Tabela 9. Em contraste, as fontes financeiras restantes, como a remuneração de depósitos bancários, depósitos especiais e saldos de recursos não desembolsados, apresentam participação significativamente menor. Essa assimetria atesta para uma característica do FAT já ressaltada anteriormente, mas que podemos ver exposta e números, isto é, que a função financeira do FAT não se expressa primordialmente por meio de aplicações diversificadas ou gestão patrimonial tradicional, mas está fortemente vinculada à sua relação com o sistema de crédito de longo prazo, em especial ao BNDES. Dessa forma, o banco deixa de ser apenas um destino dos recursos do fundo e passa a ocupar posição central também na geração de suas receitas financeiras.

A relevância das receitas financeiras, em especial aquelas derivadas da remuneração dos repasses ao BNDES, evidencia que a gestão do fundo também passa por decisões relacionadas à política de crédito, à taxa de retorno e ao ambiente macroeconômico. Tal configuração levanta questões centrais que demandariam uma análise minuciosa da relação do FAT com o BNDES: em que medida a dinâmica das receitas financeiras provenientes de empréstimos ao BNDES altera a natureza do FAT, se é que altera; quais os riscos associados a essa estratégia em contextos de mudança no ciclo econômico; e como essa relação influi não só no lado da receita quanto o da despesa do fundo. Neste capítulo vamos investigar alguns elementos acerca da natureza dessa relação, em seção dedicada ao exame das receitas financeiras, como aquelas decorrentes dos depósitos especiais e dos fundos extramercado.

A análise das receitas do FAT realizada nesse primeiro momento, apontou tanto a restrição estrutural de sua base contributiva quanto a relevância de mecanismos financeiros para o fundo. Foi observado também que ele foi usado como um colchão de acomodação da crise fiscal por meio do reordenamento do PIS/PASEP, nos termos da reforma da previdência de 2019. Também

vimos o quanto as receitas do FAT são sensíveis à dinâmica macroeconômica, especialmente do mercado de trabalho, característica que também está presente no movimento de suas despesas, como veremos agora.

3.2 Dinâmica das despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador

A compreensão da dinâmica do FAT passa irretorquivelmente também pela análise dos seus gastos. Cumpre a partir de agora avançar em direção ao exame de suas despesas, de modo a apreender a forma como os recursos disponíveis são alocados entre diferentes obrigações. Por razões que se alinham aos objetivos do presente estudo, a ênfase da lente analítica se centrará na observação das despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial. A Tabela 10 deixa claro que esta decisão não é arbitrária, haja vista a presença notória da proteção e benefícios ao trabalhador no total das despesas discriminadas por subfunção. Vejamos.

Tabela 10 - Despesas do FAT por subfunção e ação orçamentárias – 2024

Subfunção	Despesa	Part. %
Administração Geral	-	-
Administração Financeira	-	-
Normatização e Fiscalização	1.830.742,00	0,00%
Tecnologia da Informação	152.442.731,33	0,14%
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	81.499.161.530,00	73,94%
Relações de Trabalho	-	-
Empregabilidade	216.321.121,07	0,20%
Fomento ao Trabalho	28.281.449.119,81	25,66%
Desenvolvimento Científico	7.078.662,45	0,01%
Subtotal	110.158.283.906,66	99,94%
Outros Encargos Especiais	70.179.517,95	0,06%
Total das Despesas	110.228.463.424,61	100,00%

Fonte: Boletim de Informações Financeiras (6º bimestre de 2024).

Elaboração própria.

A estrutura das despesas do FAT, tomando por base o ano de 2024, apresentada na Tabela 10, revela um agrupamento elevado em poucas subfunções em seu orçamento, com nítida hierarquização das prioridades do fundo. Quando consideramos o ângulo da classificação

funcional do orçamento, a subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador absorve R\$ 81,5 bilhões, o equivalente a 73,9% do total das despesas, configurando-se como *o núcleo central da atuação do FAT*. Em segundo lugar, destaca-se a subfunção Fomento ao Trabalho, com R\$ 28,3 bilhões (25,7%), em 2024, conforme a tabela 10, em valores nominais, enquanto as demais subfunções – como empregabilidade, tecnologia da informação, desenvolvimento científico e atividades de normatização e fiscalização – apresentam participação ínfima.

Essa divisão ratifica um ponto já exposto por nós: o Brasil – ao menos por meio do FAT – investe mais em políticas passivas do que em políticas ativas de emprego. Isso significa que o país investe menos em ações⁷⁸ que incidem, por exemplo, na qualificação profissional, criação de postos de trabalho, intermediação e reciclagem de mão de obra. Em suma, há menos recursos destinados a melhorar o perfil do mercado de trabalho, e mais em políticas que – sendo importantes, não há dúvida – têm por finalidade compensar o trabalhador pela eventual perda de renda decorrente de desemprego involuntário (Pochmann, 2009).

O detalhamento da subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador reforça a centralidade das políticas passivas no desenho do gasto do FAT, o que pode ser visto na Tabela 11, que discrimina as ações executadas no seu âmbito.

Tabela 11 - Despesa do FAT - Subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador – 2024

Ação	Despesa	Part.%
Bolsa de Qualificação Profissional	27.371.888,00	0,03%
Pagamento do Benefício Abono Salarial	28.133.684.568,00	34,52%
Pagamento do Seguro-Desemprego Formal	45.483.960.035,00	55,81%
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	6.568.991.130,00	8,06%
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	782.651.832,00	0,96%
Pagamento do SD ao Trab. Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	4.710.432,00	0,01%
Crédito Extraordinário - Calamidade Pública-RS (*)	497.791.645,00	0,61%
Total	81.499.161.530,00	100,00%

Fonte: Boletim de Informações Financeiras (6º bimestre de 2024). **Elaboração própria.**

⁷⁸ Dentro desta subfunção, há uma única ação que podemos considerar uma política ativa. Trata-se da “Bolsa de Qualificação Profissional”, uma espécie de modalidade do benefício do seguro-desemprego que é paga ao trabalhador com contrato de trabalho suspenso para que ele possa participar de um curso de qualificação profissional oferecido pelo empregador e custeado pelo FAT.

Em 2024, os pagamentos do seguro-desemprego Formal somaram R\$ 45,5 bilhões, correspondendo a 55,8% dessa subfunção e a cerca de 41% do total das despesas do Fundo. O abono salarial, por sua vez, alcançou R\$28,1 bilhões (34,5% da subfunção), sendo o segundo maior item de despesa. Em conjunto, essas duas rubricas concentram aproximadamente 90% dos gastos da principal subfunção do FAT, evidenciando que o fundo – de fato – atua predominantemente como mecanismo compensatório, acionado diante da perda ou da insuficiência de renda do trabalhador. O FAT tem se reduzido a um instrumento de transferência direta de renda, relegando a um plano secundário as ações voltadas à estruturação do mercado de trabalho.

Ainda no interior da subfunção em tela, contata-se a segmentação do seguro-desemprego por categorias específicas de trabalhadores, como pescadores artesanais, trabalhadores domésticos e trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão⁷⁹. Embora essas rubricas tenham peso relativo menor, cerca de 8,1% para pescadores artesanais e menos de 1% para os demais segmentos, sua presença revela a ampliação do escopo protetivo do FAT para públicos historicamente vulneráveis, alijados da sua cobertura, o que é de incontestável relevância. Ademais, a inclusão de despesas extraordinárias associadas à calamidade pública no Rio Grande do Sul, no valor de R\$ 497,8 milhões, evidencia o uso do fundo como instrumento de resposta emergencial a choques conjunturais.

Em contraste com o peso das políticas passivas, as ações associadas à promoção da empregabilidade e à qualificação profissional permanecem marginalizadas no orçamento do FAT. Em 2024, a Bolsa de Qualificação Profissional respondeu por apenas R\$ 27,4 milhões, o equivalente a 0,03% da subfunção de proteção e a uma parcela irrisória no total das despesas. Da mesma forma, a subfunção Empregabilidade representou tão apenas 0,20% do gasto total do fundo. Esses números comprovam que, em que pese certo discurso que recorrentemente levanta a importância da qualificação e da intermediação de mão de obra, a alocação efetiva de verbas para políticas ativas do gênero é marginal no FAT, limitando-o a atuar de forma preventiva sobre o desemprego e, portanto, a rotatividade e a precariedade do trabalho em geral.

⁷⁹ Esses foram direitos que sofreram com o ajuste fiscal em 2015 na medida em que a presidenta Dilma Rousseff, à época, sancionou lei que tornou mais rígido o acesso a eles. Sobre isso, consultar matéria divulgada pela Agência Brasil (17/06/2015), assinada por Luana Lourenço. Disponível em: <A medida faz parte do ajuste fiscal e o governo espera economizar com a redução da concessão de benefícios trabalhistas.> Acesso 15/11/2025.

A Tabela 12, expressa a permanência da concentração das despesas do FAT nas políticas passivas de proteção ao trabalhador, mas também alguns movimentos importantes. O seguro-desemprego formal mantém-se como o principal item de gasto, ainda que apresente redução real entre 2014 e 2022, seguida de recomposição em 2024. O abono salarial, por sua vez, apresenta trajetória relativamente estável, com crescimento no último ano da série.

Tabela 12 - Evolução das principais despesas do FAT na subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador – anos selecionados – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024)

Item	2014	2018	2020	2022	2024
Abono Salarial	27.771.410.871	24.138.346.044	24.592.837.052	26.330.975.290	28.133.684.568
Seguro-Desemprego Formal	58.531.369.609	45.937.303.749	45.591.926.373	40.560.408.535	45.483.960.035
Seguro-Desemprego Pescador Artesanal	4.197.455.936	3.550.941.636	4.384.299.448	4.638.864.780	6.568.991.130
Seguro-Desemprego Trabalhador Doméstico	59.406.522	884.714.701	903.955.013	799.849.295	782.651.832

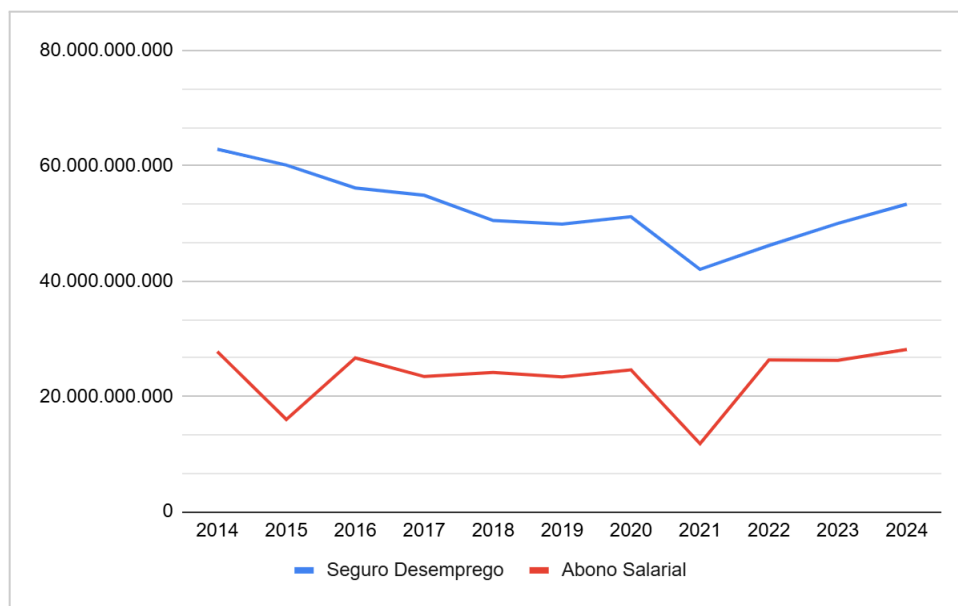
Fonte: Boletim de Informações Financeiras (6º bimestre de 2024).

Elaboração própria.

Já no tocante às modalidades específicas do seguro-desemprego, como aquelas destinadas a pescadores artesanais e trabalhadores domésticos, embora representem parcelas menores do total, revelam expansão significativa ao longo do período, indicando tanto a ampliação do escopo protetivo do FAT quanto sua utilização como instrumento de resposta a vulnerabilidades estruturais do mercado de trabalho brasileiro.

Diante do retratado até aqui, ficou nítido para o leitor que as despesas com seguro-desemprego e abono salarial são as que mais consomem recursos, naturalmente. Cabe destrinchar melhor o movimento delas na última década. O Gráfico 9 apresenta a trajetória comparada desses itens considerando o recorte temporal do presente estudo.

Gráfico 9 - Trajetória comparada das despesas com Seguro-Desemprego e Abono Salarial – 2014-2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024)



Fonte: Relatório de Gestão do FAT (vários anos).

Elaboração própria.

Os dados de gasto com seguro-desemprego, em valores reais, revelam uma trajetória de retração entre 2014 e 2019, seguida por um comportamento fortemente condicionado por choques conjunturais no período recente. Nota-se uma queda nas despesas com seguro-desemprego na passagem de 2020 para 2021, seguido de um aumento relevante – considerando o movimento histórico da última década – a partir de 2022, não interrompido ao menos até 2024, cujo valor, porém, ficou bem abaixo do verificado em 2014.

Sobre esses dados, é interessante apreender que os gastos com seguro-desemprego aumentaram timidamente em 2020, em que pese uma taxa de desocupação (ver nota de rodapé 45) elevada, isto é, uma média anual de 13,5%, conforme o Gráfico 15. Em 2021, embora os números registrem queda lenta na taxa de desocupação – que registrou uma taxa média anual de 13,2%, também conforme o Gráfico 15 –, os gastos totais com seguro-desemprego despencaram, conforme depreende-se da Tabela 13 que passamos agora a analisar. A Tabela 13 apresenta os números e a variação percentual dos recursos alocados no seguro-desemprego. Vejamos os registros em detalhes.

Tabela 13 - Dinâmica do gasto com Seguro-Desemprego no Brasil – 2014-2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024)

Ano	Gasto com SD	Var.%
2014	62.893.478.180,33	-
2015	60.146.812.493,65	-4,37%
2016	56.167.700.382,75	-6,62%
2017	54.897.570.897,94	-2,26%
2018	50.520.745.993,43	-7,97%
2019	49.901.955.969,03	-1,22%
2020	51.179.133.439,45	2,56%
2021	42.034.626.699,33	-17,87%
2022	46.185.272.249,09	9,87%
2023	50.018.130.999,84	8,30%
2024	53.365.476.962,00	6,69%

Fonte: Relatório Anual de Gestão do FAT (vários anos).

Elaboração própria.

Em termos reais (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024), o dispêndio com o benefício sai de R\$ 62,9 bilhões em 2014 para R\$ 49,9 bilhões em 2019, acumulando uma redução nada desprezível ao longo da segunda metade da década. Esse movimento antecede a pandemia e sugere que a diminuição do gasto não decorre da melhora relativa do mercado de trabalho identificada entre 2017 e 2019⁸⁰ – considerando que as taxas, mesmo inferiores em relação a 2016, continuaram elevadas, conforme o Gráfico 15 –, mas também de transformações estruturais. Trata-se de um ponto pertinente a ser frisado, uma vez que, no Brasil, eventuais melhoras na taxa de desocupação – que é, em essência, uma taxa que mede a ocupação da mão de obra – não refletem necessariamente uma melhora do emprego formal, de modo que é possível que a taxa de desocupação caia sem que haja redução significativa nas taxas de rotatividade e informalidade (Pochmann, 2012).

Em 2020, observa-se um resultado positivo de 2,56% (terceira coluna da Tabela 13) associada ao choque da pandemia, diga-se: ao aumento das demissões formais. A isso se seguiu uma queda abrupta em 2021 de expressivos 17,87% nos gastos com seguro-desemprego – em

⁸⁰ Depois de alcançar o maior patamar – até então – da série histórica no primeiro trimestre de 2017 (13,9%), a taxa de desocupação começa a declinar, chegando no último trimestre de 2017 a 11,9%, como pode ser visto no Gráfico 15. É a isso que nos referimos quando apontamos uma “melhora relativa”.

termos reais –, quando atingem o menor patamar da série (R\$ 42,0 bilhões). Essa contração real, em um contexto ainda marcado por fragilidade ocupacional, indica o enfraquecimento do papel protetivo do seguro-desemprego, seja por mudanças normativas, seja pela deterioração da qualidade do emprego formal ou ainda pela condução desastrosa do governo Bolsonaro (2019 - 2022) na pandemia. A partir de 2022, porém, o gasto público orçamentário volta a crescer de forma consistente, alcançando R\$ 53,4 bilhões em 2024.

O abono salarial, por sua parte, apresenta comportamento distinto, porém complementar, ao do seguro-desemprego. Em valores reais, a série é marcada por grande volatilidade, com quedas e recuperações. Após um recuo acentuado em 2015, os gastos com abono se recuperam parcialmente nos anos seguintes, mantendo-se relativamente estáveis até 2019. O ponto de maior ruptura ocorreu em 2021, quando o gasto real despencou, atingindo o menor valor da série delimitada. Esse comportamento está diretamente associado às mudanças no calendário de pagamento, como já vimos. A partir de 2022, porém, há uma recuperação significativa, com crescimento contínuo até 2024, ligado ao pagamento do benefício

Dada sua importância para as políticas de emprego e renda do FAT e para este estudo, é necessário analisar outros aspectos do seguro-desemprego. Inicialmente, importa salientar que o aumento ou a diminuição dos gastos com esta política, ainda que essenciais à análise, não são suficientes para avaliar o grau de proteção do benefício. Para tanto, é preciso considerar a taxa de cobertura, combinada com outros indicadores.

O conjunto de elementos apresentados na Tabela 14, seguida dos Gráficos 10 a 13, permite uma leitura mais abrangente da dinâmica do seguro-desemprego na última década. A Tabela 14 foi construída com a intenção de combinar dimensões quantitativas (requerimentos, segurados), institucionais (taxa de cobertura) e fiscais (gasto total e custo médio por segurado) na análise.

Tabela 14 - Dinâmica do Seguro-Desemprego: requerimentos, cobertura, gasto e custo médio por segurado – 2014-2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024)

Ano	Nº de Req. (a)	Nº de Seg. (b)	Cobertura % (b/a)	Gasto com SD (c)	Custo Méd p/ segurado
2014	8.800.030	8.499.469	96,58%	62.893.478.180	7.399,69
2015	8.191.459	7.703.651	94,04%	60.146.812.494	7.807,57
2016	7.563.191	7.196.517	95,15%	56.167.700.383	7.804,85
2017	6.845.183	6.530.341	95,40%	54.897.570.898	8.406,54
2018	6.580.595	6.249.535	94,97%	50.520.745.993	8.083,92
2019	6.655.942	6.305.065	94,73%	49.901.955.969	7.914,58
2020	6.784.129	6.199.083	91,38%	51.179.133.439	8.255,92
2021	6.088.775	5.468.468	89,81%	42.034.626.699	7.686,73
2022	6.689.585	5.929.305	88,63%	46.185.272.249	7.789,32
2023	7.165.250	6.279.101	87,63%	50.018.131.000	7.965,81
2024	7.448.068	6.435.313	86,40%	53.365.476.962	8.292,60

Fonte: Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD); Relatório de Gestão do FAT (vários anos).

Elaboração própria.

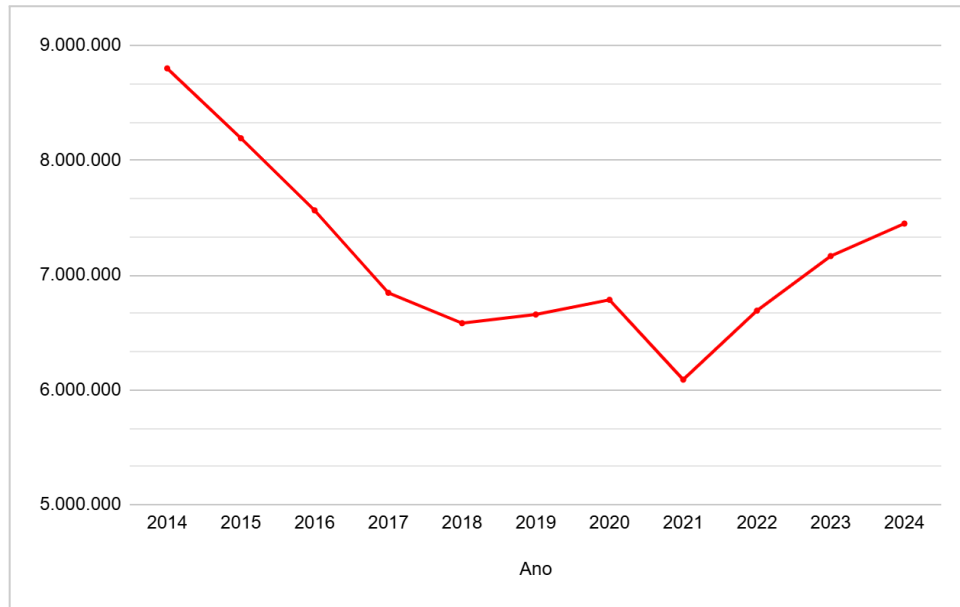
Observa-se que a trajetória do gasto com seguro-desemprego ao longo da última década não pode ser explicada apenas pelo ciclo econômico, pois reflete transformações estruturais no mercado de trabalho e mudanças nas regras de acesso ao benefício. A redução do gasto real entre 2014 e 2019 ocorre em paralelo à queda do número de requerentes e à manutenção de elevadas taxas de cobertura (acima de 90%, mas em ritmo decrescente), enquanto o período pós-pandemia revela recomposição parcial do gasto acompanhada de uma cobertura cada vez menor.

O que podemos concluir a partir desse retrato? Há um processo de restrição relativa do alcance do programa, provocado, basicamente, pela reforma trabalhista de 2017 e, possivelmente, por um bloqueio burocrático nas instituições responsáveis pela aprovação das solicitações. Desde 2018, depois de consecutivas quedas anuais entre 2014 e 2017, houve um aumento no número de requerentes do seguro-desemprego significativo, com uma inflexão nessa tendência vista apenas na passagem para o ano de 2021.

Em contrapartida, a taxa de cobertura vem caindo, o que significa que o acréscimo relativo de pessoas que requereram o seguro-desemprego entre 2018 e 2024 não foi acompanhado por um aumento da cobertura. Essas pessoas tiveram as suas solicitações recusadas. Conclui-se,

desse modo, que o acesso ao benefício supramencionado ficou mais difícil possivelmente em virtude da reforma trabalhista e do achatamento dos direitos do trabalho nos últimos anos.

Gráfico 10 - Evolução do número de requerentes do Seguro-Desemprego – 2014 a 2024



Fonte: Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD) - Séries históricas; Relatório de Gestão do FAT (vários anos).

Elaboração Própria.

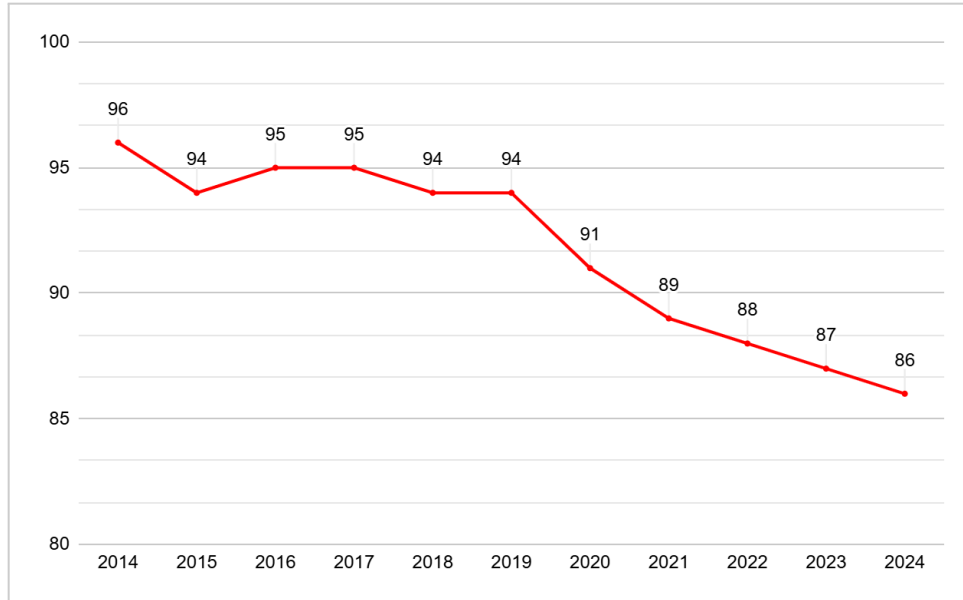
A evolução do número de requerentes do seguro-desemprego acompanha, em grande medida, a trajetória do gasto (Gráfico 10; Colunas 2 e 5 da Tabela 14), mas há nuances a serem consideradas. Entre 2014 e 2017, há uma redução dos requerimentos, mas que é, em essência, compatível com a retração do emprego formal que marca o período e com o aumento da rotatividade e da informalidade, impulsionados pela crise (ver Gráfico 15 e Gráfico 16 na próxima secção).

Depois da relativa estabilização até 2019, observa-se novo crescimento em 2020, refletindo os efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho. O ponto mais baixo da série ocorre em 2021, seguido de uma recuperação consistente entre 2022 e 2024. Esse movimento ajuda a explicar a recomposição parcial do gasto que observamos, embora não seja suficiente para restabelecer os níveis reais anteriores.

A queda contínua da taxa de cobertura é mais bem visualizada no Gráfico 10. Entre 2014 e 2017, a cobertura permaneceu elevada, em torno de 94% a 96%, de modo que a grande maioria dos requerentes acessou alguma parcela do benefício. Contudo, a partir de 2018, e, de forma mais

dramática, a partir de 2020, observa-se uma inflexão de grande envergadura. A taxa de cobertura entra em declínio até atingir cerca de 86% em 2024. Se em 2014, por exemplo, cerca de 4% dos requerentes ao seguro-desemprego não receberam nenhuma parcela por não serem elegíveis, esse dado em 2024 foi de 14%.

Gráfico 11 - Evolução da taxa de cobertura do Seguro-Desemprego – 2014 a 2024 (em %)



Fonte: Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD); Relatório de Gestão do FAT.

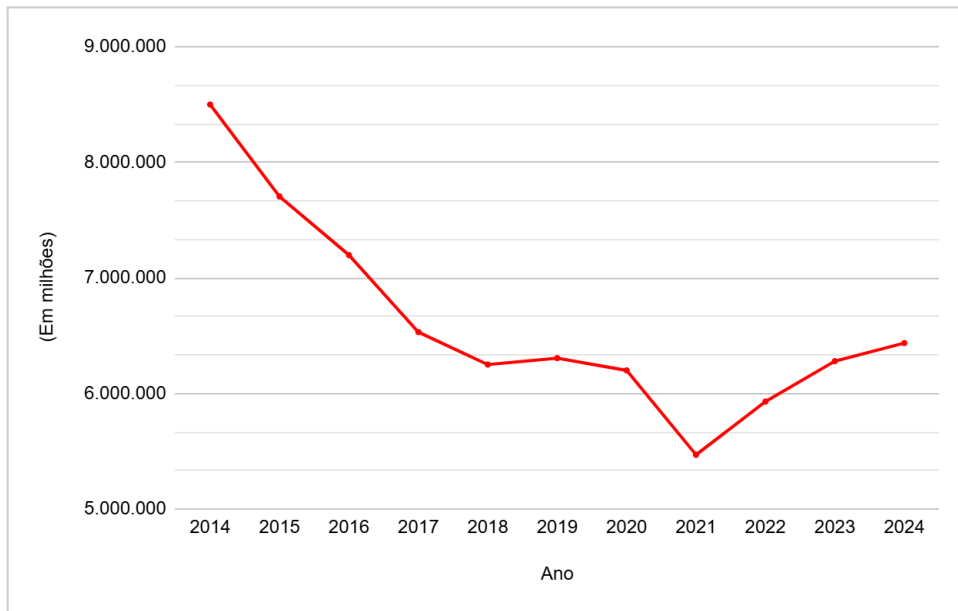
Elaboração própria.

Essa trajetória sugere, sem dúvidas, um processo de restrição do acesso, provavelmente por força de mudanças normativas⁸¹ no seguro-desemprego que implicam maior seletividade na sua concessão, isso explicaria porque o gasto não cresce na exata proporção que os requerimentos no período pós-reforma trabalhista. Inobstante, sugere, a nível de conjectura, que os resultados superavitários do FAT depois da pandemia podem dever-se também a uma economia de recursos com o seguro-desemprego provocada, em alguma medida, pelos efeitos das mudanças na legislação trabalhista.

⁸¹ Este é um elemento que se revelou no decurso da pesquisa. A queda na taxa de cobertura sugere, sem dúvidas, restrição no acesso ao seguro-desemprego, mas sua causa, possivelmente ligada à reforma trabalhista de 2017, demandaria uma pesquisa aprofundada, com foco nas mudanças legais na legislação trabalhista e suas implicações. Em outros termos, seria preciso outra pesquisa para analisar detalhadamente os impactos e as implicações da reforma em questão, e outras mudanças de corte legal, sobre o seguro-desemprego em específico. Por escapar aos objetivos deste trabalho, limitamo-nos a demarcar este elemento a nível de hipótese – a ser estudado em investigações futuras.

A evolução do número de segurados sintetizada no Gráfico 12, expressa os efeitos combinados das tendências observadas nos demais indicadores. A queda contínua entre 2014 e 2017 reflete tanto a redução dos requerimentos quanto a dinâmica do emprego formal. Após relativa estabilidade até 2018, o número de segurados cresceu modestamente em 2019, mas caiu levemente em 2020 e sofreu forte retração em 2021, em consonância com a queda da cobertura. A recuperação posterior, entre 2022 e 2024, ocorre em ritmo mais lento, sugerindo assim que o aumento recente do gasto está associado, além das razões já explicitadas anteriormente, ao aumento do custo médio por segurado, como se denota da Tabela 14.

Gráfico 12 - Evolução do número de segurados do Seguro-Desemprego – 2014 a 2024



Fonte: Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD); Relatório Anual de Gestão do FAT (vários anos).

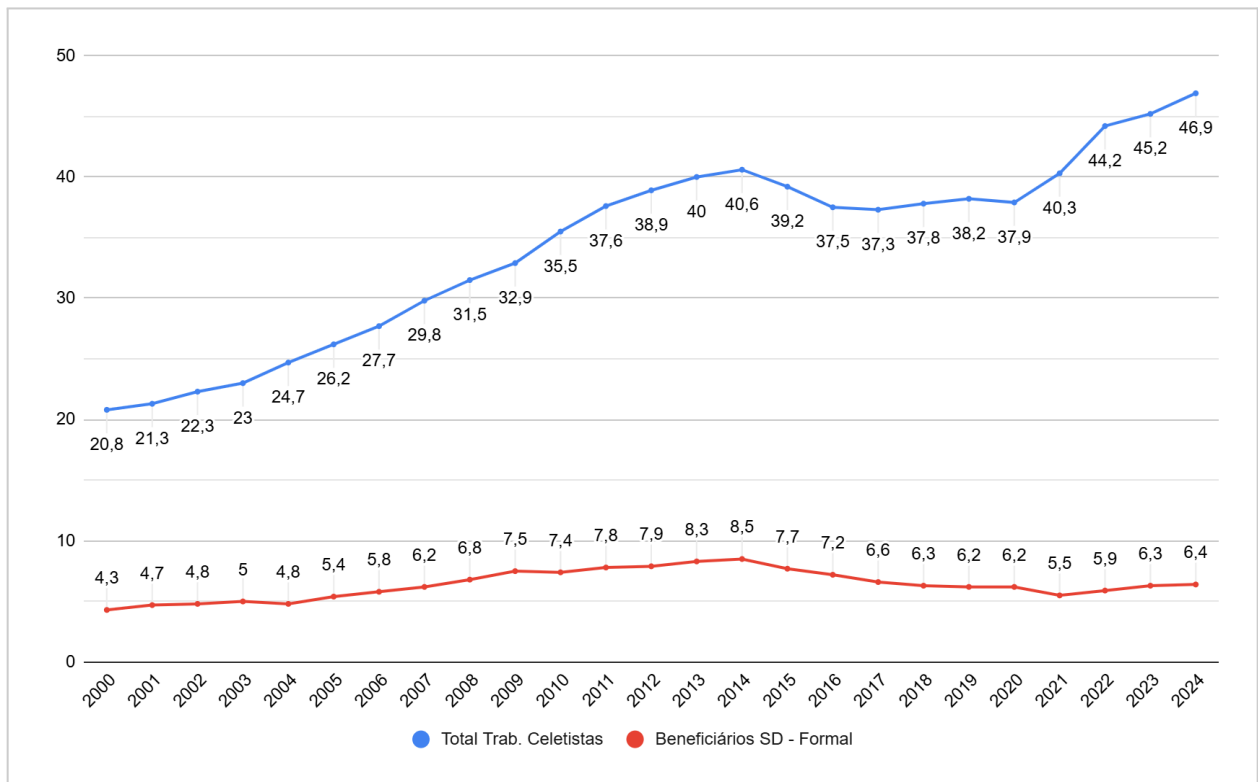
Elaboração própria.

Os dados apresentados nos Gráficos 10 e 12 indicam a vinculação entre a dinâmica do mercado de trabalho formal e o comportamento das principais despesas do FAT, na linha de raciocínio que estamos trilhando. Tanto o seguro-desemprego quanto o abono salarial respondem diretamente às transformações no volume e na composição do emprego formal, ainda que de formas distintas. Ainda assim há algumas diferenças. Dessa maneira, enquanto o primeiro tende a reagir mais intensamente aos ciclos de demissão e à rotatividade da mão de obra, o segundo acompanha a expansão ou retração do contingente de trabalhadores formais que recebem salários

menores, em geral até dois salários, por isso ele funciona como um mecanismo distributivo associado ao nível de formalização e aos salários

No entanto, ao longo do período 2000-2024, como pode o leitor depreender do Gráfico 13, o crescimento do número total de trabalhadores celetistas não se traduz automaticamente em aumento proporcional do número de beneficiários do seguro-desemprego. Há movimentos na trajetória histórica entre esses dois indicadores que merecem atenção. O primeiro ponto a ser evidenciado é o aumento, em termos absolutos, do mercado de trabalho formal no Brasil desde o início do século XXI, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Gráfico 13 - Evolução do emprego formal e dos beneficiários do Seguro-Desemprego – 2000 a 2024



Fonte: SEET/SE/MTE (dados da RAIS) e CGSAP/DGB/SPT/MTE (Base de Gestão – 12/02/2025). Dados extraídos do Relatório Anual de Gestão de 2024.

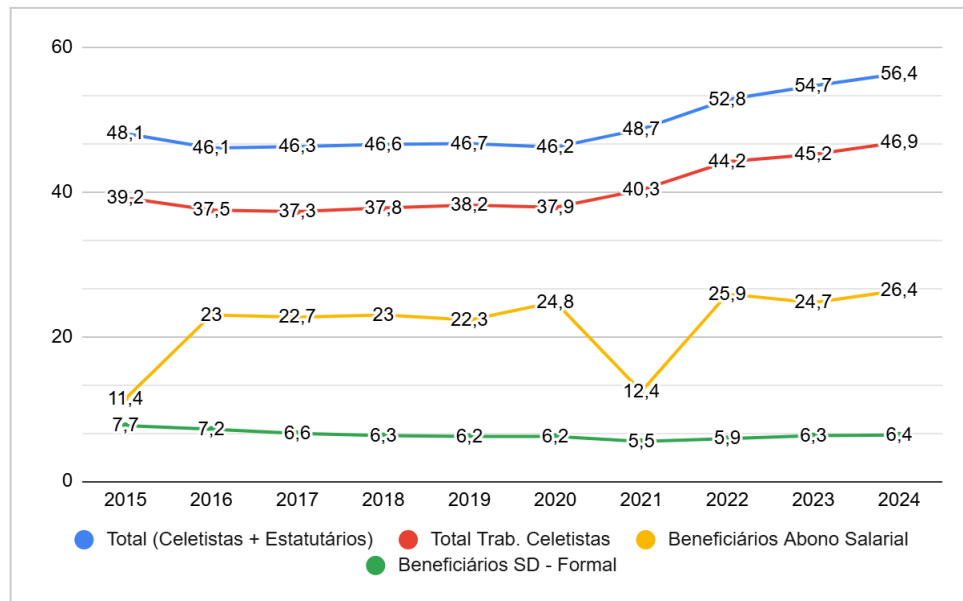
Esse processo resultou na ampliação do contingente de trabalhadores com vínculo celetista (com carteira de trabalho registrada), que alcançou cerca de 45,2 milhões de pessoas em 2023, ainda de acordo com os dados da RAIS. Esse desempenho recente ocorre em um contexto caracterizado, porém, pela persistência da rotatividade da força de trabalho e por sucessivos

reajustes reais do salário mínimo, fatores que, em conjunto, exercem pressão sobre a dinâmica de acesso e os dispêndios associados às políticas de proteção ao trabalhador.

Entre 2000 e 2014, observa-se que essa expansão do emprego formal foi acompanhada por um aumento relativamente moderado do número de beneficiários do seguro-desemprego na modalidade formal, o que assinala um cenário de alguma estabilidade ocupacional, com trabalhadores permanecendo por mais tempo nos postos de trabalho nesse período. A partir de 2015, entretanto, a crise econômica parece ter interrompido esse movimento, resultando na desaceleração imediata do aumento absoluto do emprego formal, ao mesmo tempo em que o contingente de beneficiários se mantém ligeiramente contido.

O gráfico 14 permite observar de forma comparada a evolução do emprego formal, do total de beneficiários do seguro-desemprego e do abono salarial, nota-se que este acompanha mais de perto a trajetória do emprego formal, especialmente no período pós-2021, quando a melhora do mercado de trabalho se reflete em crescimento do número de beneficiários. Isso ocorre porque a tendência do Brasil é gerar empregos mal remunerados e que, portanto, tornam seus trabalhadores elegíveis ao abono salarial.

Gráfico 14 - Evolução do mercado de trabalho formal e dos beneficiários do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial – 2015 a 2024



Fonte: SEET/SE/MTE (dados da RAIS) e CGSAP/DGB/SPT/MTE (Base de Gestão em 12/02/2025).

Quanto ao seguro-desemprego, ratifica-se o que já expomos. Esses dados reforçam o seguinte movimento: ao passo que o abono salarial opera como mecanismo distributivo associado

à massa de trabalhadores formais de baixa renda, o seguro-desemprego atua como proteção contingente, de forma cada vez mais seletiva, diante da perda do emprego, muito embora tenha ocorrido um aumento relativo – pequeno, mas importante – no custo médio por segurado (Tabela 14).

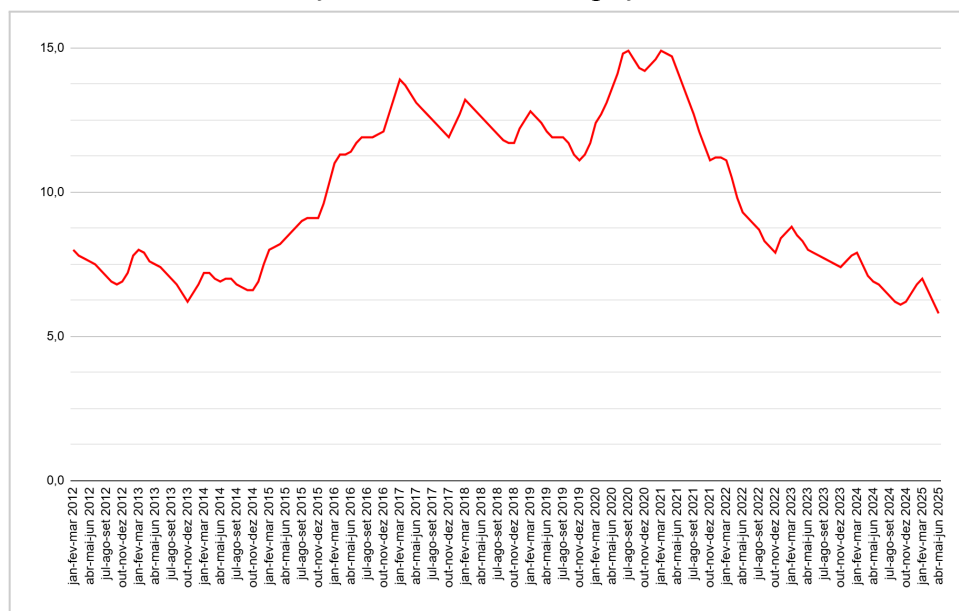
Vistos em conjunto, os dados parecem sugerir que a relação entre FAT e mercado de trabalho se tornou mais assimétrica ao longo do período. O que isso quer dizer? Significa que a expansão das relações formais de trabalho não têm sido suficiente para ampliar proporcionalmente o acesso ao seguro-desemprego (pode haver mais pessoas contribuindo, mas menos trabalhadores assalariados, em termos relativos, acessando o direito), ao passo que o abono salarial se consolida como principal canal de vinculação entre o fundo e o crescimento das ocupações, cujos salários tendem a ser baixos.

3.3 Breve descrição do mercado de trabalho brasileiro.

Uma apresentação da dinâmica do mercado de trabalho brasileiro, ainda que breve, é fundamental para compreender o comportamento do FAT nos últimos dez anos. Indicadores como a taxa de desocupação, a informalidade e o rendimento médio condicionam diretamente o acesso as políticas que estamos investigando (seguro-desemprego e abono salarial), como ficou suficientemente nítido ao leitor.

Assim, a leitura da evolução desses indicadores permite contextualizar melhor os limites estruturais das políticas passivas financiadas pelo FAT em um mercado de trabalho marcado por elevada heterogeneidade e precarização. Auxilia, portanto, também o entendimento acerca da dinâmica do fundo que estamos estudando. Vejamos os gráficos 15, 16 e 17 em conjunto.

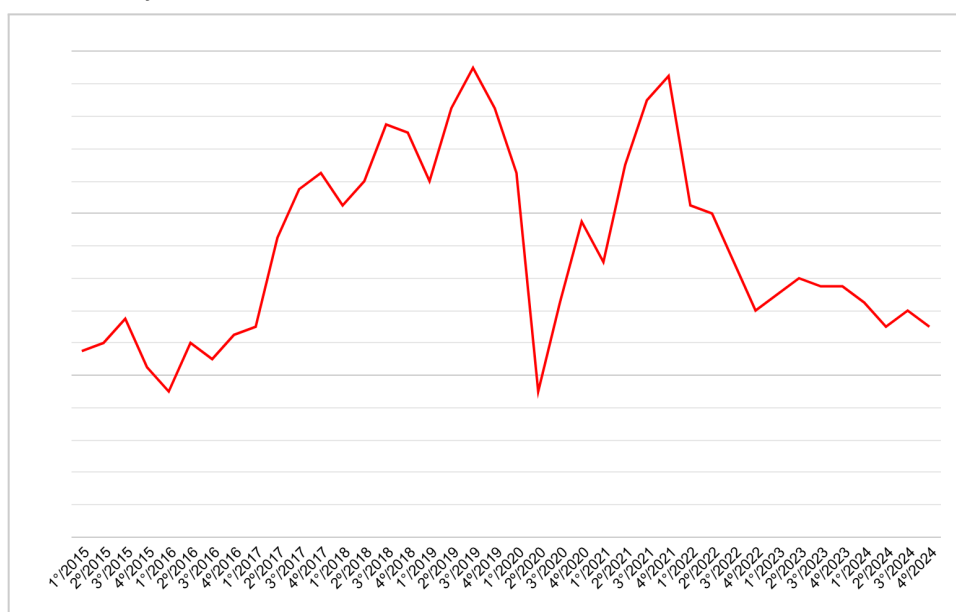
O Gráfico 15, relativo à evolução da taxa de desocupação (ver nota de rodapé 45), apresenta ciclos bem definidos ao longo do período analisado, com elevação expressiva entre 2015 e 2017 e novo pico em 2020-2021, associado à pandemia. No entanto, esses movimentos não se refletem de forma proporcional no número de beneficiários ou no gasto com seguro-desemprego, conforme visto anteriormente. Essa dissociação sugere que *o aumento do desemprego ocorre, em grande medida, fora do núcleo do emprego formal protegido*, limitando a capacidade do seguro-desemprego de atuar como amortecedor universal do desemprego.

Gráfico 15 - Evolução da taxa de desocupação no Brasil – 2012 a 2025

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). 2025.

Elaboração Própria.

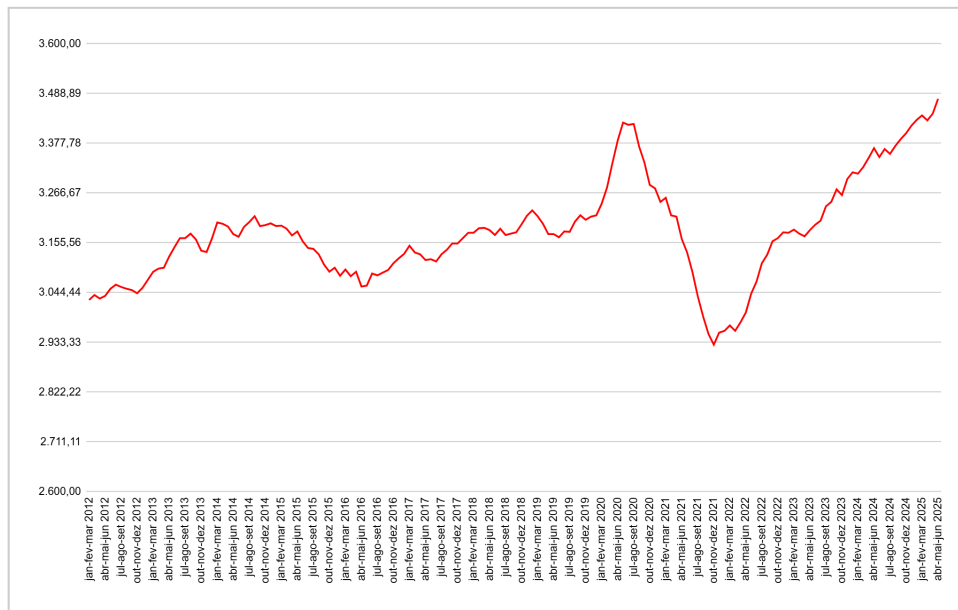
É imprescindível, nesse sentido, observar a taxa de informalidade brasileira recente, o que pode ser consultado no Gráfico 16. Igualmente, a taxa que mede o rendimento médio do brasileiro, expressa, por sua vez, no Gráfico 17.

Gráfico 16 - Evolução da taxa de informalidade no mercado de trabalho brasileiro – 2015 a 2024

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). 2025. **Elaboração Própria.**

A taxa de informalidade apresenta trajetória persistentemente elevada, com oscilações ao longo do período e queda pontual durante a pandemia, seguida de recomposição. Esse comportamento reforça a hipótese de que *parte significativa da recuperação do emprego no período recente ocorreu por meio de vínculos precários ou informais*, que não geram direito ao seguro-desemprego nem contribuem diretamente para o financiamento do FAT. Isso não quer dizer que postos de trabalho formais não estejam sendo criados, mas sim em menor proporção. É possível inferir que a informalidade tem atuado como um fator de fragilização do fundo em, pelo menos, dois horizontes: reduz sua base de arrecadação e restringe o alcance de suas principais políticas de proteção. Esse é um problema que merece maior atenção no Brasil, dada sua gravidade.

Gráfico 17 - Evolução do rendimento médio real do trabalho no Brasil – 2012 a 2025



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). 2025.

Elaboração Própria.

O Gráfico 17, que apresenta a evolução do rendimento médio real do trabalho no Brasil, evidencia uma queda expressiva deste indicador durante a crise sanitária, seguida de recuperação consistente a partir de 2022, culminando, em meados de 2024, no maior patamar da série histórica. Esse movimento, contudo, não implica redução proporcional do contingente de trabalhadores formais elegíveis ao abono salarial. Por quê? Ora, uma vez que a elevação do rendimento médio oculta a persistência de uma estrutura salarial fortemente concentrada nos

estratos inferiores da distribuição, sendo esta uma característica estrutural de nosso mercado de trabalho (Lira, 2012). A recuperação recente do emprego formal parece ter ocorrido, em grande medida, por meio da expansão relativa de vínculos de baixa remuneração, especialmente em setores intensivos em trabalho e marcados por elevada rotatividade, o que contribui para a manutenção de um amplo número de trabalhadores com rendimentos situados entre um e dois salários mínimos elegíveis ao abono.

Nesse contexto, a importância do abono salarial no conjunto das despesas do FAT – que vem crescendo – deve ser entendida bem menos como expressão do desemprego aberto e mais como resultado das características qualitativas do maior dinamismo do mercado de trabalho brasileiro nos anos recentes. Vital também é destacar que mesmo em um cenário de valorização real do salário mínimo – uma vez que em 2023 houve retomada dessa política – e de aumento do rendimento médio do trabalho que caminhou *pari passu*, a inflexibilidade da estrutura salarial e a concentração dos novos postos de trabalho na base da distribuição tendem a manter o alcance do abono em patamares elevados. Assim, ele reafirma seu papel como mecanismo distributivo que responde fundamentalmente à precarização dos rendimentos e à baixa qualidade do emprego formal. Isso coloca em discussão as contradições dos limites estruturais da recuperação econômica e da queda da taxa de desocupação que se segue a ela.

Em conjunto, os dados do mercado de trabalho indicam que o FAT opera em um ambiente adverso, no qual a redução da desocupação não implica, necessariamente, ampliação da proteção social. Esse é um ponto nem sempre ressaltado nas análises. Em geral, somos levados a crer que uma redução do desemprego implica em maior proteção social, o que nem sempre é verdade, ainda mais se tratando de uma economia dependente com a brasileira. A persistência da informalidade e a recuperação lenta dos rendimentos parecem restringir o alcance do seguro-desemprego cada vez mais.

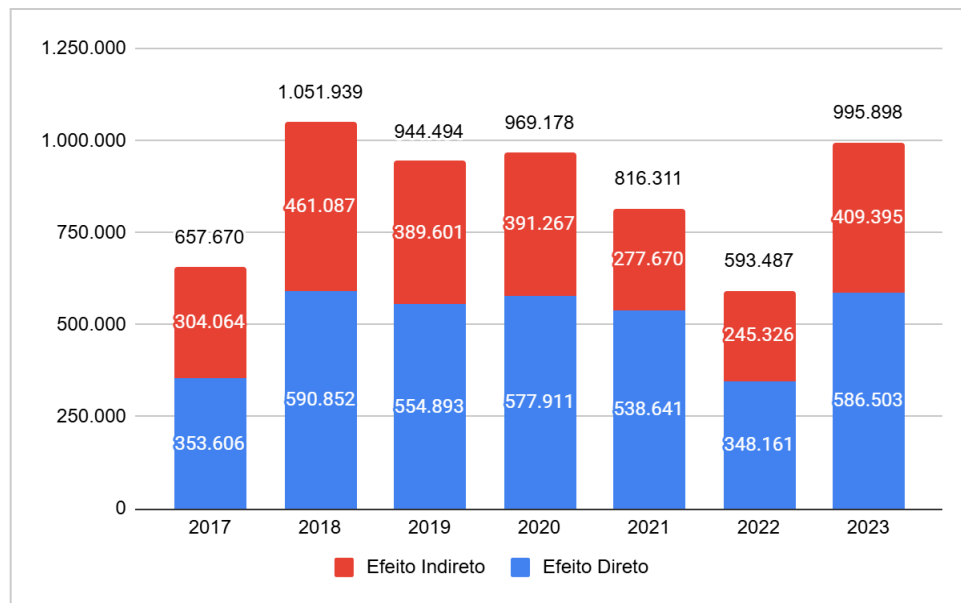
Isso ocorre ao passo que melhoras na taxa de desocupação ampliam a relevância do abono, uma vez que a tendência é gerar empregos de qualidade salarial baixa. Por isso não é forçoso dizer que o abono salarial é, em essência, uma política de compensação, quase como uma forma de bônus pago aos trabalhadores pela lotação em empregos mal remunerados e inseguros do ponto de vista do tempo de permanência. Esses elementos ajudam, a nosso juízo, a compreender os movimentos observados nas receitas, despesas e mesmo a sustentabilidade

financeira do FAT ao longo do período recente e a sua dificuldade em contribuir para a alteração desse quadro.

3.4 A contribuição do Fundo de Amparo ao Trabalhador para o mercado de trabalho

Seguindo a linha de exposição analítica construída até o presente momento de nosso percurso, torna-se agora pertinente discutir melhor a contribuição do FAT para a criação de empregos. No Gráfico 18, evidencia-se – a partir dos desembolsos do BNDES – o impacto, em anos recentes, dos recursos do FAT para a geração e manutenção de postos de trabalho. Os dados foram desagregados entre efeito direto e efeito indireto, considerando o período de 2017 a 2023.

Gráfico 18 - Impacto dos desembolsos do FAT Constitucional sobre a geração e manutenção de empregos (2017 a 2023)



Fonte: BNDES/ Relatório Anual de Gestão (2024).

Elaboração: Codefat.

Em termos agregados, observa-se que; primeiro, o volume total de empregos associados ao FAT oscila entre aproximadamente 593 mil (2022) e 1,05 milhão (2018); segundo, há uma redução significativa em 2021 (826 mil) se compararmos ao ano de 2022, seguida de forte recomposição em 2023, quando o total se aproxima novamente de 1 milhão de empregos. Essa trajetória não é – e isso precisa estar explícito – linear e sugere grande sensibilidade do impacto

do FAT ao ciclo econômico e ao volume efetivo de desembolsos realizados em cada exercício a cabo do BNDES, o chamado FAT Constitucional.

A decomposição entre efeito direto e efeito indireto realizada, revela outros fatores interessantes sobre a natureza da atuação do FAT Constitucional. Por exemplo, o efeito direto (associado aos empregos gerados ou mantidos diretamente nos empreendimentos financiados) responde, de forma relativamente estável, por algo entre 55% e 60% do total ao longo do período. O efeito indireto, embora menor em termos absolutos, apresenta maior volatilidade, variando de cerca de 245 mil empregos (2022) a mais de 460 mil (2018).

Essa composição sugere que os desembolsos do FAT exercem impacto relevante não apenas nos setores diretamente financiados, mas também ao longo das cadeias produtivas, ainda que esse efeito seja mais sensível às condições macroeconômicas adversas. Isso é nítido quando observado que a queda acentuada do efeito indireto em 2021 e 2022 indica, provavelmente, retração dos encadeamentos produtivos, mesmo quando parte dos empregos diretos foi preservada.

Quando esses resultados são colocados em diálogo com a evolução da taxa de desocupação (Gráfico 15), analisada anteriormente, emerge um ponto analítico sutil, mas medular. O período de maior retração do impacto do FAT sobre o emprego (2021-2022) coincide com um contexto ainda marcado por elevada desocupação e fragilidade do mercado de trabalho, com destaque para o pós-pandemia. Isso sugere que, embora o FAT atue como instrumento de sustentação do emprego por meio do financiamento ao investimento produtivo, sua capacidade de compensar choques macroeconômicos adversos parecer ser limitada e depende do volume e da continuidade dos desembolsos – e, portanto, das decisões – sob a condução do BNDES.

Por outro lado, a recomposição observada em 2023, com aumento interessante tanto do efeito direto quanto do indireto, se dá em um momento de queda da taxa de desocupação, o que aponta para uma atuação do FAT mais eficaz em ambientes de recuperação econômica. Desse modo, os números assinalam que o FAT exerce, em verdade, função complementar às dinâmicas gerais do mercado de trabalho, e não substitutivo. Dizendo de outro modo, o FAT, sem dúvidas, contribui para a geração e manutenção de empregos, mas seus efeitos são condicionados pelo ciclo econômico e pela capacidade de ativação do investimento. Este é um limite objetivo que, a rigor, é econômico.

Os Relatórios Anuais de Gestão do FAT incorporam uma importante tabela acerca da distribuição dos empregados gerados ou mantidos pelos desembolsos do BNDES (FAT Constitucional) por setores econômicos. Da mesma forma que no Gráfico 18, os dados aportados estão desagregados em efeito direto, efeito indireto e total. Registra, ademais, a participação percentual de cada atividade econômica no conjunto dos empregos envolvidos, permitindo uma visualização detalhada do tipo e natureza de emprego. A seguir, na Tabela 15, apresentamos esses dados, relativos ao ano de 2024, e realizamos alguns apontamentos complementares aos levantados anteriormente.

Tabela 15 - Distribuição setorial dos empregos gerados ou mantidos pelos desembolsos do FAT em 2024

Atividade	Empregos Envolvidos			Distr. %
	Direto	Indireto	Total	
Construção civil	223.899	26.755	250.654	24,77%
Agricultura silvicultura exploração florestal e Pecuária e pesca	215.195	23.310	238.505	23,57%
Serviços prestados às empresas e às famílias e serviços de manutenção	26.478	100.437	126.915	12,54%
Comércio	12.218	108.762	120.980	11,96%
Máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas	92.402	14.302	106.704	10,55%
Transporte armazenagem e correio	160	31.187	31.347	3,10%
Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	8.991	12.939	21.930	2,17%
Serviços de informação	13.243	5.909	19.152	1,89%
Cimento e outros produtos de minerais não-metálicos	150	13.854	14.004	1,38%
Peças e acessórios para veículos automotores	10.368	2.900	13.268	1,31%
Fabricação de produtos da madeira	58	8.141	8.199	0,81%
Eletrodomésticos e material eletrônico	4.761	2.668	7.429	0,73%
Artigos de borracha e plástico	528	6.132	6.660	0,66%
Serviços de alojamento e alimentação	15	5.235	5.250	0,52%
Intermediação financeira seguros e previdência complementar e serviços relacionados	26	4.331	4.357	0,43%
Produção e distribuição de eletricidade gás água esgoto e limpeza urbana	1	3.681	3.682	0,36%
Automóveis camionetas caminhões e ônibus	2.763	482	3.245	0,32%
Fabricação de produtos têxteis	185	3.015	3.200	0,32%

Fabricação de aço e derivados	134	2.374	2.508	0,25%
Alimentos e Bebidas	206	2.235	2.441	0,24%
Outros equipamentos de transporte	1.940	495	2.435	0,24%
Administração pública, defesa e seguridade social	531	1.818	2.349	0,23%
Outros da indústria extrativa	26	2.245	2.271	0,22%
Educação pública	362	1.595	1.957	0,19%
Educação privada	31	1.695	1.726	0,17%
Metalurgia de metais não-ferrosos	132	1.556	1.688	0,17%
Impressão e reprodução de gravações	68	1.490	1.558	0,15%
Fabricação de defensivos, desinfestantes, tintas e químicos diversos	24	1.350	1.374	0,14%
Fabricação de químicos orgânicos e inorgânicos, resinas e elastômeros	20	1.265	1.285	0,13%
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	118	1.132	1.250	0,12%
Confecção de artefatos do vestuário e acessórios	56	1.046	1.102	0,11%
Perfumaria higiene e limpeza	64	356	420	0,04%
Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio	87	289	376	0,04%
Atividades imobiliárias e aluguéis	3	356	359	0,04%
Fabricação de biocombustíveis	19	315	334	0,03%
Fabricação de calçados e de artefatos de couro	39	202	241	0,02%
Produtos farmacêuticos	4	149	153	0,02%
Extração de minério de ferro, inclusive beneficiamentos e a aglomeração	0	142	142	0,01%
Refino de petróleo e coquerias	0	142	142	0,01%
Saúde pública	25	113	138	0,01%
Saúde privada	2	35	37	0,00%
Fabricação de produtos do fumo	1	2	3	0,00%
			1.011.77	
Total	615.333	396.437	0	100,00%

Fonte: BNDES/ Relatório Anual de Gestão (2024).

Elaboração: Codefat.

Mais uma vez, do ponto de vista agregado, observa-se que o FAT esteve associado a 1.011.770 empregos, dos quais: 615.333 (cerca de 61%) correspondem a empregos diretos; 396.437 (aproximadamente 39%) a empregos indiretos. Essa proporção sugere que, embora o impacto direto seja predominante, os efeitos indiretos, via encadeamentos produtivos, representam parcela substantiva do alcance do FAT.

Os dados revelam ainda a concentração dos empregos associados ao FAT em poucos setores, especialmente: Construção civil (24,77%); Agricultura, silvicultura, exploração florestal, pecuária e pesca (23,57%); Serviços prestados às empresas e às famílias (12,54%); Comércio (11,96%). Em conjunto, esses quatro grupos respondem por mais de 70% dos empregos gerados ou mantidos, de modo que se conclui, a partir deles, que a atuação do FAT se concentra em setores intensivos em mão de obra e com forte capacidade de absorção de trabalhadores. São setores, entretanto, historicamente marcados pela precarização e baixa qualidade da mão de obra. Em suma, empregos – no geral – de qualidade baixa, frequentemente mal remunerados (Oliveira, 2013).

Setores industriais como máquinas e equipamentos, metalurgia, produtos minerais não metálicos e cadeias automotivas apresentam participação bem menor no total de empregos, mas exibem um componente indireto que merece um olhar. Isso sugere que, nesses segmentos, o impacto do FAT ocorre sobretudo por meio de encadeamentos produtivos e efeitos multiplicadores, bem mais do que pela geração direta de postos de trabalho.

Esse é um padrão que reforça a interpretação, do nosso ponto de vista, de que o FAT auxilia não apenas no emprego imediato, mas também na sustentação de cadeias produtivas mais longas, ainda que de forma setorialmente desigual. Em resumo, os setores que tendem a gerar empregos de melhor qualidade, ainda que menos intensivos em mão de obra, se beneficiam pouco do FAT Constitucional de modo direto, sendo mais relevante a participação indireta, ainda que visivelmente inferior se colocada ao lado dos setores mencionados anteriormente.

Outro fato a ser explorado a partir de um exame cauteloso da Tabela 15 diz respeito à baixa, para não dizer inexpressiva, participação relativa de setores como educação, saúde, administração pública e atividades intensivas em tecnologia e conhecimento. Esses segmentos respondem por frações insignificantes do total de empregos envolvidos, o que indica que a contribuição do FAT para o emprego se concentra predominantemente em atividades de menor complexidade tecnológica e maior elasticidade emprego-produto⁸². Essa característica, naturalmente, é condizente com a lógica de financiamento do fundo e com o perfil setorial dos projetos apoiados, mas também aponta outros limites quanto à sua capacidade de induzir

⁸² A elasticidade emprego-produto calcula a variação do emprego (em %) em resposta a uma variação (também em %) no produto. Numa linguagem mais didática, esse cálculo de elasticidade mede o grau de sensibilidade da criação de empregos em relação ao crescimento econômico medido pelo PIB.

transformações mais profundas na estrutura ocupacional, como mencionamos em mais de uma ocasião ao longo deste texto.

Outra vez mais, quando articulados aos dados anteriormente analisados sobre taxa de desocupação, informalidade e rendimento médio, os resultados da Tabela 15 parecem reforçar a leitura de que a contribuição do FAT para o emprego ocorre especialmente em setores mais expostos à precarização e à instabilidade ocupacional. Ao concentrar seus efeitos em setores intensivos em trabalho e mais suscetíveis ao ciclo econômico, ele atua inegavelmente como mecanismo relevante de sustentação do emprego, mas com pequena capacidade de alterar estruturalmente os padrões de inserção ocupacional no mercado de trabalho brasileiro. Sua contribuição para o desenvolvimento econômico – um projeto que envolve transformações estruturais na economia, o que passa por olhar um horizonte de longo prazo (Bresser-Pereira, 2024) – parece ser restrito e, por isso mesmo, modesto.

3.5 Uma investigação acerca do ativo patrimonial do Fundo de Amparo ao Trabalhador

A investigação em torno da distribuição por setores dos empregos ligados aos desembolsos do BNDES demonstra que sua atuação na geração e manutenção de postos de trabalho se dá de forma concentrada em segmentos intensivos em trabalho e que são mais elásticos ao produto. Para entender melhor, porém, essa atuação, bem como os limites de sua capacidade de indução sobre o emprego e o desenvolvimento, torna-se necessário examinar, mesmo que a nível expositivo, de que maneira os recursos do FAT são imobilizados. É preciso, por isso, mergulhar no exame do seu ativo patrimonial, sob pena de, ao não o fazer, comprometer a análise da dinâmica do FAT aqui realizada.

A Tabela 16 deixa em evidência o crescimento bastante expressivo do ativo patrimonial total do FAT ao longo do período 2015 a 2024. Em valores reais, o total do ativo (A+B+C+D, na Tabela 16) salta de R\$ 416,0 bilhões em 2015 para R\$ 542,5 bilhões em 2024, representando uma pujante expansão do seu estoque patrimonial ao longo da última década. Tal crescimento, todavia, não se deu linearmente. Nota-se também uma relativa estabilidade entre 2015 e 2017, seguida por um salto mais pronunciado a partir de 2018, com aceleração especialmente visível no período pós-2020. Entre 2020 e 2024, o ativo total cresceu de aproximadamente R\$ 479,7 bilhões para R\$ 542,5 bilhões, mesmo em um contexto marcado por choques econômicos expressivos.

Tabela 16 - Evolução e composição do ativo patrimonial do Fundo de Amparo ao Trabalhador – 2015 a 2024 – (valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2024)

Patrimônio/Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Extramercado (A)	50.767,02	49.204,35	54.166,08	44.390,62	37.350,21	34.749,36	49.166,24	53.275,69	53.241,54	55.692,05
Carteira Fundo Extramercado	50.583,31	49.204,35	54.166,08	44.390,39	37.350,21	34.749,36	49.166,24	53.275,69	53.241,54	55.692,05
Empréstimos ao BNDES (B)	325.433,62	326.745,65	345.098,71	365.147,16	377.084,33	393.055,02	395.307,28	402.346,44	416.598,39	443.893,44
Depósitos Especiais (C)	33.341,11	29.716,30	24.088,67	19.617,48	13.743,55	11.620,86	8.593,26	6.606,13	5.317,13	4.331,32
Bnb	525,31	379,16	259,89	92,09	25,12	18,95	14,15			
Bb	6.485,81	7.717,68	6.301,09	5.965,70	3.292,10	2.430,66	873,69	504,40	346,48	275,12
Bndes	23.413,45	19.452,87	16.535,49	13.472,99	10.423,20	9.170,90	7.705,40	6.101,73	4.970,65	4.056,19
Finep	423,25	242,25	142,89	78,70						
Cef	2.455,80	1.899,89	833,88							
Basa	37,47	24,46	15,41	7,98	3,12	0,36				
Patrimônio Financeiro do FAT (A+B+C)	409.541,74	405.666,30	423.353,45	429.155,26	428.178,10	439.425,24	453.066,78	462.228,27	475.157,07	503.916,81
Outros Valores (D)	6.473,25	5.359,62	525,65	38.760,02	38.427,64	40.288,74	36.305,73	36.978,14	38.419,45	38.624,42
Imobilizado/Investimentos	379,85	371,56	358,51	354,08	338,03	170,13	147,73	140,07		
Em Caixa E Cred. A Receber	24,32	13,52	60,62	3.953,27	3.393,64	2.403,06	1.726,12	3.823,80	4.907,99	5.148,57
Diversos Responsáveis	1.578,05	1.486,24	0,06	0,06	0,05	0,05	0,06	0,05	0,06	
Adiantamentos Concedidos	3.605,51	3.441,36			0,01					
Estoque/Intangível	15,19	46,94	92,38	90,81	92,85	90,06	81,70	77,77		
Valores Diferidos	870,33									
Tit. Valores + Vp Diminutiva	0,03		14,07	34.361,80	34.603,05	37.625,43	34.350,11	32.936,44	33.511,38	33.475,86
Total (A+B+C+D)	416.014,98	411.025,92	423.879,10	467.915,28	466.605,73	479.713,98	489.372,51	499.206,41	513.576,52	542.541,23

Fonte: Boletim de Informações Financeiras (6º bimestre de 2024).

Elaboração própria.

Passamos agora a observar separadamente os componentes que formam o patrimônio financeiro do FAT, sempre em termos reais: Extramercado (A), Empréstimos ao BNDES (B) e Depósitos Especiais (C). O primeiro componente expressa oscilações em seu comportamento ao longo do período. Após níveis notáveis em 2015-2017, há uma queda até 2020, quando então atinge cerca de R\$34,7 bilhões, seguida de recuperação consistente a partir de 2021, que alcançou R\$ 55,7 bilhões em 2024. Praticamente a totalidade deste componente corresponde à Carteira Fundo Extramercado, o que indica uma diversificação baixa como sua característica.

Os Empréstimos ao BNDES (B), o segundo componente do patrimônio financeiro, constituem, de forma inequívoca, o principal componente do ativo patrimonial do FAT ao longo de todo o período. Em valores reais, esse item cresce de R\$ 325,4 bilhões em 2015 para R\$ 443,9 bilhões em 2024, respondendo pela maior parcela do patrimônio financeiro do fundo. A trajetória é claramente ascendente, com aceleração, porém, após 2020. Isso levanta a conclusão de que a relação financeira entre o FAT e o BNDES se consolida como eixo estruturante da alocação patrimonial do fundo. Mesmo nos anos em que outros componentes apresentam retração ou volatilidade, os empréstimos ao BNDES mantêm trajetória de crescimento. Vale frisar que esses (FAT Constitucional), da ordem, atualmente, de 28%, são remunerados pela Taxa Selic quando os recursos estão “parados” e, quando aplicados em financiamentos, passam a ser remunerados pela Taxa de Juros de Longo Prazo, para contratos antigos (até dezembro de 2017), ou pela Taxa de Longo Prazo, para contratos a partir de janeiro de 2018.

Por fim, o terceiro e último componente a ser descrito diz respeito aos Depósitos Especiais (C). Eles são produto, basicamente, de eventuais excessos de disponibilidades ou sobra de caixa em relação à Reserva Mínima de Liquidez (RML). “Quando as receitas do fundo são suficientes para o atendimento de suas obrigações, esses recursos são incorporados ao patrimônio do fundo” (Tinoco, Borça Jr., 2018, p. 143). A diferença medular entre o FAT Depósitos Especiais e o FAT Constitucional é que estes são recursos emprestados ao BNDES por força da CF/1988 – e, por isso, funciona como uma forma de “dívida subordinada”⁸³ – ao passo que aqueles podem ser aplicados nas instituições habilitadas descritas na Tabela 16.

De forma distinta dos empréstimos ao BNDES, eles apresentam trajetória acentuadamente descendente ao longo do período em tela. Ele foi reduzido de R\$33,3 bilhões em 2015 para R\$4,3 bilhões em 2024, em termos reais. Esse movimento, cuja decomposição por instituição revela

⁸³ Nas palavras de Tinoco e Borça Jr (2018, p. 145), “o FAT Depósitos Especiais consiste em uma aplicação com prazo definido, que pode ser exigível a qualquer momento, caso o fundo tenha necessidades de caixa”

caráter generalizado, econtra explicação, de acordo com o próprio Codefat, na redução da demanda de novas aplicações por parte das instituições financeiras, mas também nas restrições de novas alocações de recursos por força de uma recomendação da Controladoria Geral da União (CGU) que dispõe sobre a execução da política ativa do fundo não como aplicação financeira, e sim como despesa orçamentária.

Diante do exposto, apresentamos brevemente a Tabela 17. Ela registra uma profunda mudança no FAT Depósitos Especiais entre 1995 e 2022.

Tabela 17 - Composição dos Depósitos Especiais do FAT por instituição – 1995-2022

Ano	BNB	BB	BNDES	Finep	CEF	Basa	Total FAT Dep. Especiais
1995	2,30%	76,00%	20,40%	1,30%	0,00%	0,00%	100,00%
1996	5,90%	69,70%	22,70%	1,50%	0,40%	0,00%	100,00%
1997	10,50%	48,10%	38,90%	1,80%	0,70%	0,00%	100,00%
1998	17,20%	35,30%	43,30%	2,80%	1,40%	0,00%	100,00%
1999	17,80%	29,70%	49,60%	1,60%	1,30%	0,00%	100,00%
2000	17,60%	25,80%	52,40%	1,40%	2,90%	0,00%	100,00%
2001	15,40%	24,40%	55,70%	1,10%	3,30%	0,00%	100,00%
2002	11,20%	22,40%	58,60%	0,30%	7,60%	0,00%	100,00%
2003	7,80%	28,90%	54,10%	0,40%	8,60%	0,10%	100,00%
2004	5,60%	32,60%	53,30%	0,60%	7,80%	0,20%	100,00%
2005	2,60%	32,50%	56,70%	1,00%	7,30%	0,10%	100,00%
2006	1,40%	37,60%	51,90%	1,50%	7,60%	0,00%	100,00%
2007	1,10%	36,30%	52,40%	1,80%	8,30%	0,00%	100,00%
2008	1,00%	32,90%	54,60%	2,20%	9,30%	0,10%	100,00%
2009	1,00%	31,00%	55,80%	2,70%	9,40%	0,10%	100,00%
2010	1,90%	28,10%	58,60%	2,80%	8,50%	0,10%	100,00%
2011	1,90%	23,90%	63,10%	3,00%	8,00%	0,10%	100,00%
2012	2,20%	19,70%	67,40%	2,70%	8,00%	0,10%	100,00%
2013	1,90%	19,00%	70,20%	2,30%	6,40%	0,10%	100,00%
2014	1,70%	18,90%	69,90%	1,90%	7,30%	0,10%	100,00%
2015	1,60%	19,50%	70,20%	1,30%	7,40%	0,10%	100,00%
2016	1,30%	26,00%	65,50%	0,80%	6,40%	0,10%	100,00%
2017	1,10%	26,20%	68,60%	0,60%	3,50%	0,10%	100,00%
2018	0,50%	30,40%	68,70%	0,40%	0,00%	0,00%	100,00%

2019	0,20%	24,00%	75,80%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2020	0,20%	20,90%	78,90%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2021	0,20%	10,20%	89,70%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2022	0,20%	7,90%	91,90%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

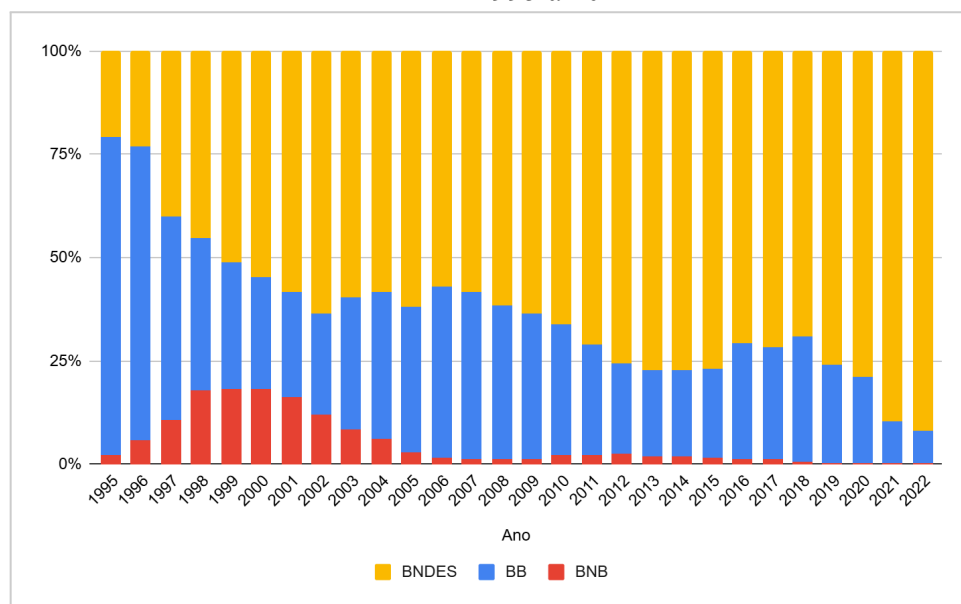
Fonte: Ministério do Trabalho. Boletim de Informações Financeiras do FAT do sexto bimestre de 2022.

Elaboração: Borça Jr; Tinoco, 2023, p. 19

Em meados da década de 1990, observa-se uma composição relativamente diversificada, com destaque para o Banco do Brasil (BB), que respondia por cerca de 70% a 76% dos depósitos, enquanto o BNDES apresentava à época participação em torno de 25%, portanto inferior. Ao longo da primeira década do século XXI, essa configuração vai gradualmente se transformando, com crescimento contínuo da participação do BNDES, que ultrapassa a marca de 50% ainda no início da década e segue ampliando sua fatia nos anos subsequentes. Malgrado, esse movimento se dá de forma simultânea à redução da participação do Banco do Brasil, cuja parcela cai de forma praticamente contínua até atingir menos de 10% em 2022. As demais instituições – BNB, Finep, CEF e Basa – assumem papel marginal ao longo de todo o período, com participações pequenas e, em alguns casos, próximas de zero depois da segunda década.

O Gráfico 19 agrupa as três principais instituições do FAT Depósitos Especiais e reforça visualmente o processo que descrevemos. Percebe-se, de imediato, que a queda relativa tanto do Banco do Brasil quanto do Banco do Nordeste (BNB) é mais evidente no período recente (2019 - 2022).

Gráfico 19 - evolução da composição dos Depósitos Especiais do FAT por instituição – 1995 a 2022

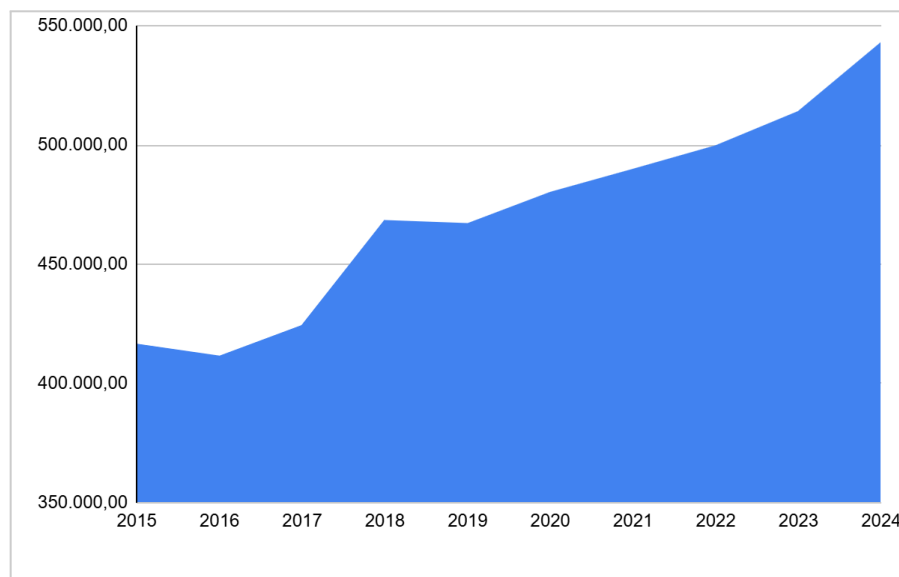


Fonte: Ministério do Trabalho. Boletim de Informações Financeiras do FAT do sexto bimestre de 2022. Dados adaptados de Borça Jr; Tinoco, 2023, p. 19.

Esse padrão visual confirma que a retração observada nos valores absolutos, observados anteriormente, vem acompanhada de uma homogeneização dos Depósitos Especiais, uma vez que todo o saldo remanescente está praticamente ligado ao BNDES. O BNB, por exemplo, desaparece nos anos recentes (2019-2022), embora tenha mantido participação não notável do final dos 1990 ao início dos anos 2000, quando começa a declinar.

O Gráfico 20, logo abaixo, apresenta iconograficamente melhor a evolução do ativo patrimonial total do FAT. Ele indica um crescimento consistente ao longo do período 2015-2024, mas com destaque para uma aceleração a partir de 2018 e, particularmente, no pós-2020. Esse crescimento ocorreu apesar da forte redução dos depósitos especiais, como vimos, e foi puxado, em grande medida, pelos empréstimos ao BNDES. Tais empréstimos são remunerados segundo a taxa de juros doméstica – que vamos discutir adiante –, e enquadrados, portanto, como despesas de capital, que são recursos gastos para adquirir, manter ou melhorar ativos de longo prazo (Giacomoni, 2023). Em resumo, o ativo patrimonial do fundo apresentou, em termos reais, um crescimento médio anual de 2,8% entre 2015 e 2024, alcançando, no encerramento do exercício de 2024, cerca de R\$ 542,5 bilhões, como deixa explícitos a Tabela 16 e o Gráfico 20.

Gráfico 20 - Evolução do ativo patrimonial do FAT – 2015 a 2024

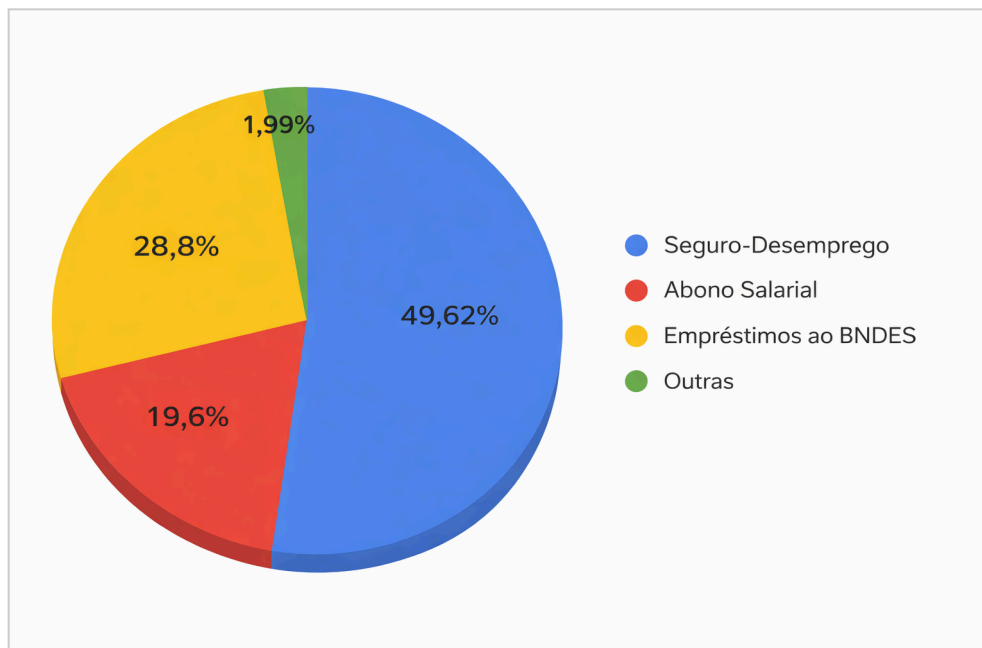


Fonte: Boletim de Informações Financeiras (6º bimestre de 2024). Valores deflacionados pelo IPCA (Dez/2024).
Elaboração própria.

De fato, os empréstimos ao BNDES, uma determinação constitucional, configura-se como o item de maior volume em despesa de capital. Fica, porém, abaixo do principal item de despesa corrente do fundo, o seguro-desemprego; mas acima do segundo item, o abono salarial. Uma análise do último decênio indica que, entre 2015 e 2024, as receitas do FAT representaram média de 0,980% do PIB e as despesas totais uma média de 0,983%. As despesas com pagamentos de benefícios do seguro-desemprego e abono salarial corresponderam, em média, 0,734% do PIB e as despesas de capital (empréstimos ao BNDES) 0,243% do PIB, segundo informações do Codefat.

Essa composição média das despesas do fundo ao longo do período torna-se ainda mais evidente quando observada de forma agregada no Gráfico 21, que apresenta a distribuição acumulada das despesas do FAT entre 1990 e 2024, em valores reais.

Gráfico 21 - Perfil histórico agregado das despesas do FAT: benefícios trabalhistas e crédito ao desenvolvimento (1990-2024)



Fonte: Dados do SIAFI dispostos no Relatório Anual de Gestão de 2024. **Adaptado** a partir de elaboração do CGRFAT/DGF/SPT/MTE. Valores deflacionados pelo IPCA (Dez/2024).

Apreende-se a clara predominância dos gastos com seguro-desemprego (49,62%), seguidos pelos empréstimos ao BNDES, que responderam por 28,8%. O abono salarial vem logo em seguida, com uma participação de 19,6%, em termos agregados. As demais funções, dspostas

em “outras”, como qualificação profissional e intermediação de emprego, permaneceram residuais, com 0,57% e 0,26%, respectivamente. Sem dúvidas, é possível concluir que as políticas ativas de emprego não encontram espaço relevante nessa configuração.

Dissemos anteriormente que os recursos do FAT Constitucional, quando aplicados, são remunerados por uma taxa de juros doméstica. Até dezembro de 2017, essa remuneração se dava pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), extinta no governo Temer (2016 - 2018), sob fortes questionamentos, quando foi então substituída pela Taxa de Longo Prazo (TLP), em vigor atualmente. Um quadro comparativo entre a TJLP e a TLP é fornecido pelo quadro 1.

Quadro 1 - Mudança do Paradigma de Subsídio ao Crédito: TJLP (1995-2017) vs. TLP (2018 - atual)

Aspecto	TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo)	TLP (Taxa de Longo Prazo)
Vigência	1995 a 2017	2018 até atual
Base de Cálculo	Meta da Taxa Selic + Prêmio fixo (definido pelo CMN)	Inflação esperada (IPCA) + Prêmio de risco
Fórmula	TJLP = Selic + Prêmio fixo (ex: 2,5% a 6% a.a.)	TLP = IPCA esperado + Prêmio de risco (baseado em NTN-B)
Objetivo	Oferecer crédito subsidiado para projetos de longo prazo	Reduzir subsídios e alinhar o custo do crédito às condições de mercado
Variabilidade	Baixa volatilidade (prêmio fixo + Selic ajustada gradualmente)	Alta volatilidade (depende de expectativas de inflação e prêmios de mercado)
Impacto no BNDES	Empréstimos com juros abaixo do mercado (subsídio explícito)	Redução de subsídios e aproximação do custo de empréstimo ao mercado
Críticas	Distorce o mercado; onerava o Tesouro Nacional	Pode encarecer empréstimos para setores estratégicos; maior imprevisibilidade
Aspectos	Estimulava investimentos em setores de longo prazo	Alinhamento com o mercado
Indexadores Relacionados	-	Vinculada a títulos públicos (ex: NTN-B)

A TJLP era a grande taxa de referência utilizada pelo BNDES para remunerar os empréstimos de longo prazo concedidos com recursos do FAT, em larga medida., conforme o

quadro 1. Diferente da Selic, que é fixada tomando por base os movimentos de mercado – e, por isso mesmo, mais sensível às pressões do capital, especialmente o financeiro –, a TJLP era uma espécie de preço administrado. Por isso, ela não era sensível ao mercado, e, por ser menos volátil, mais segura aos investimentos de longo prazo, que, por exigirem capital paciente (Mazzucato, 2014), costumam também requerer segurança a médio e longo prazos.

A TJLP, portanto, ficava abaixo da taxa de juros de mercado, ou seja, permitia a oferta de crédito mais barato se comparada às modalidades de mercado. Foi, ao longo de sua existência, fortemente criticada por, supostamente, “distorcer preços” e onerar o Tesouro, haja vista a presença de um subsídio forte em sua fórmula⁸⁴ que o obrigava a cobrir a diferença (quarta linha da Figura 2). Historicamente, ela favoreceu pequenos e médios industriais e, por isso mesmo, sua extinção foi alvo de críticas desse setor. Contudo, favoreceu também “[...] grandes empresas, que, como tais, poderiam muito bem tomar crédito em outros mercados. Essas empresas se beneficiaram enormemente dessa política” (De Bolle, 2020, p. 179).

A TLP, que entrou em vigor em 2018, em contraste, tende a acompanhar o movimento da Taxa Selic. Por não ser uma taxa administrada, ela não carrega subsídios implícitos e, em razão disso, busca diminuir “distorções” nos preços. Em essência, ela aproxima o financiamento do BNDES à dinâmica da Selic e dos juros reais de mercado. O problema central da TLP, conforme apontado por De Bolle (2020) – que foi uma das críticas da TJLP, mas nem por isso uma defensora acrítica de sua substituta – é que, da forma como foi desenhada, ela acabou por reduzir a capacidade de atuação do BNDES como instituição estratégica para o desenvolvimento. Escrito de maneira mais direta, a TLP desidrata o BNDES, principalmente se avaliarmos a dificuldade, que se tornou maior, de micro e médias empresas acessarem crédito barato.

Um dos problemas da TLP é sua vinculação à inflação, o que faz com que ela varie de acordo com o IPCA. Em outras palavras, é uma taxa variável cujo valor é conhecido ex-post, isto é, depois de divulgada a inflação – e a esse componente da TLP damos o nome de “pós-fixado”. Mas a TLP também varia de acordo com a NTN-B de cinco anos, que é um dos títulos do governo. Parte dela é, portanto, uma taxa pré-fixada, que se estabelece no momento da contratação de um NTN-B ou de uma operação vinculada à NTN-B, e parte tem um componente variável. A TLP não é, portanto, puramente pré-fixada. Contudo a NTN-B que importa na criação da TLP é a NTN-B de cinco anos. O que significa que ela embute um prêmio de risco de cinco anos. (De Bolle, 2020, p. 181).

⁸⁴ Nas palavras de De Bolle (2020, p. 178), “a TJLP era determinada pelo Conselho Monetário Nacional, com base numa fórmula ajustada mensalmente para não ficar muito defasada em relação às taxas de mercado. Mas a própria fórmula continha um elemento de subsídio que acabou se tornando forte”.

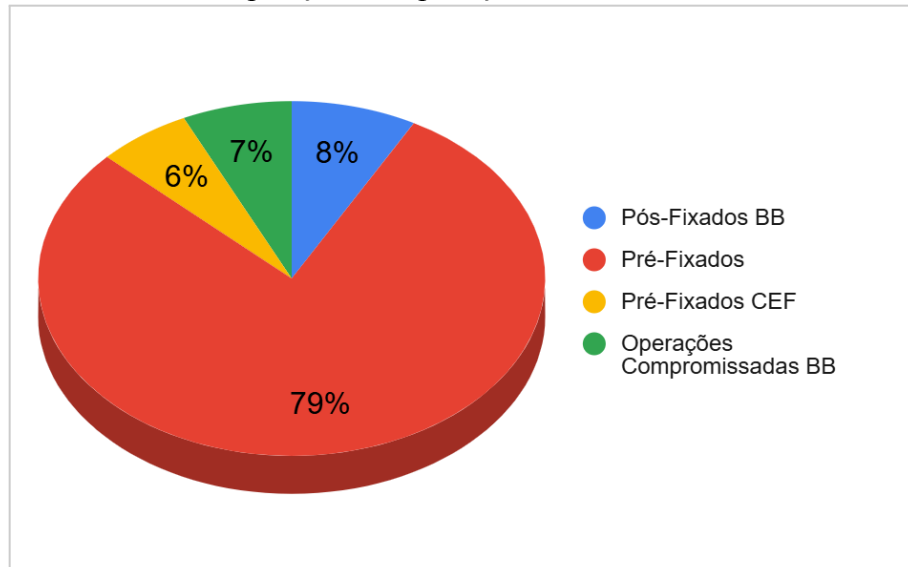
Ao desidrar o potencial do BNDES de operar como efetivo banco de desenvolvimento econômico e social, a TLP também atinge a capacidade do FAT Constitucional de servir como instrumento de um projeto maior de transformações estruturais, em direção a maior complexidade produtiva, principalmente no tocante a sua relação com micro e médias empresas que dependem de capital de giro e que exercem papel relevante na criação de empregos. O BNDES não consegue ofertar linhas de crédito para esses e outros segmentos, mesmo que eventualmente o governo baixasse uma medida para que houvesse uma iniciativa⁸⁵. De Bolle (2020) explica que isso acontece porque, em geral, micro e médias empresas precisam de crédito por dois anos, pelo menos, e a TLP, como vimos, embute um prêmio de risco maior, de cinco anos.

Avançando em nossa discussão, Borça Jr. e Tinoco (2023, p. 18) advertem que, “[...] anteriormente, os recursos disponíveis não aplicados (recursos em disponibilidade) pelo BNDES também eram remunerados ao FAT Constitucional pela TJLP. Com a introdução da TLP, esses recursos passaram a ter como remuneração a taxa Selic”. Se o montante não aplicado passa a ser remunerado segundo a Selic, e apenas os recursos emprestados seguem a determinação da TLP, isso quer dizer que a estrutura patrimonial do fundo ficou mais sensível à política monetária do Banco Central e, portanto, aos desígnios do mercado. Não seria equívoco sugerir que os rendimentos futuros, nessas circunstâncias, são mais imprevisíveis a partir da mudança do que antes dela. .

Para encerrar nossa viagem em torno da dinâmica do FAT na última década, cabe observar agora, à luz dos elementos analíticos que expomos neste capítulo, a composição das aplicações Extramercado do FAT. Os fundos extramercado são, fundamentalmente, fundos de investimento exclusivos que são administrados por instituições financeiras públicas que aplicam as disponibilidades financeiras do fundo (Borça Jr.; Tinoco, 2023). Informações mais detalhadas a respeito delas constam nos Relatórios de Demonstrações Contábeis.

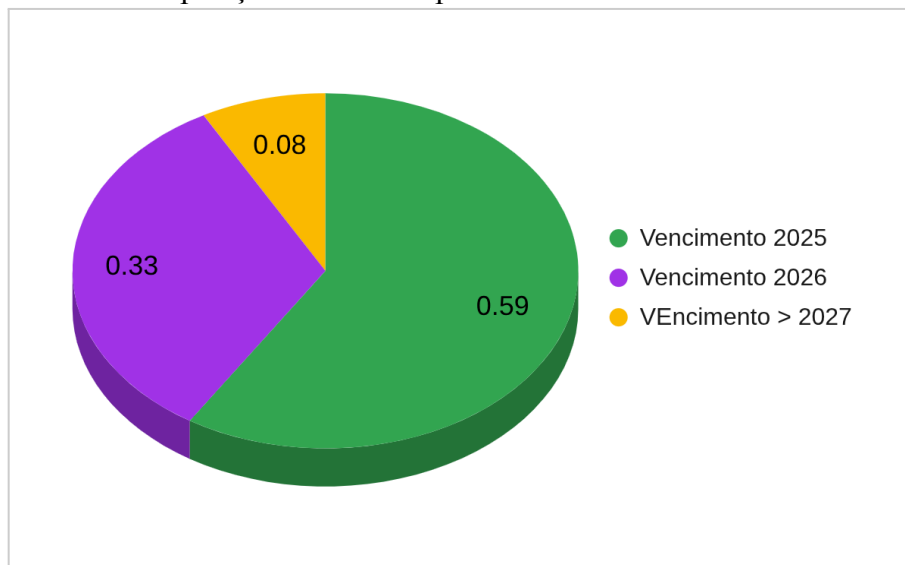
A título de exposição, construímos uma figura que sintetiza a sua atual configuração. O Gráfico 22 apresenta esses dados de forma resumida.

⁸⁵ O BNDES não oferta, em regra, linhas de crédito diretamente a micro e pequenas empresas. Sua atuação ocorre predominantemente de forma indireta, por meio de bancos parceiros e instituições financeiras credenciadas, que podem ser públicas ou privadas. Nesse arranjo, um dos principais desafios consiste em assegurar que o crédito alcance efetivamente “a ponta” (De Bolle, 2020), isto é, ao mutuário final. Uma das razões frequentemente apontadas para o elevado custo do crédito no Brasil reside no elevado *spread* bancário, entendido como a diferença entre a taxa de captação dos bancos e a taxa efetivamente cobrada nas operações de crédito. Cabe recordar que, durante o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014), houve uma tentativa de reduzir os *spreads* bancários por meio da ampliação da atuação dos bancos públicos, estratégia que encontrou forte resistência do capital financeiro. Sobre esse debate, sugere-se a leitura de Nunes (2025).

Gráfico 22 - Composição das aplicações extramercado do FAT - 2024

Fonte: Relatório das Demonstrações contábeis (2024)

O Gráfico 22 aponta concentração em ativos pré-fixados, que respondem por 79% das aplicações. São títulos de renda fixa, com taxas de juros definidas no momento da aquisição, de modo que há maior previsibilidade. As demais modalidades de aplicação são secundárias e estão assim distribuídas: pós-fixados (Banco do Brasil): 8%; pré-fixados (Caixa Econômica Federal): 6%; e operações compromissadas (Banco do Brasil): 7%.

Gráfico 23 - Composição da Carteira por Vencimento - Fundos Extramercado - 2024

Fonte: Relatório das Demonstrações contábeis (2024)

Isso pode indicar uma carteira concentrada, de alta liquidez, com perfil conservador e administrada por instituições financeiras públicas. Essa configuração indica que os fundos extramercado cumprem, prioritariamente, uma função de gestão de caixa e preservação patrimonial. Dito de outra maneira, os fundos extramercado, que são remunerados pela Selic, lembram Tinoco; Borça J; rMacedo (2018), objetivam atender a necessidade de manter um colchão de reserva de liquidez, e não de indução direta ao investimento. Ademais, presença de operações compromissadas⁸⁶, apontam para uma preferência por liquidez no curto prazo, como pode ser visto no Gráfico 23.

A investigação delineada no presente capítulo, buscou capturar o movimento da dinâmica do FAT nos últimos dez anos. A fizemos por meio da análise das suas receitas e despesas; da sua relação com a macroeconomia recente do mercado de trabalho; sua contribuição para a geração e manutenção de empregos e, por fim, destrinchamos a configuração atual de seu ativo patrimonial. Considerando a natureza mais objetiva desse empreendimento, o tom predominante foi técnico, sem, porém, desvencilharmos dos elementos problematizados nos capítulos anteriores.

Nessa trilha de raciocínio, o entendimento geral do último capítulo exigiu de nossa parte a apreensão de fundamentos teóricos – dissecados nos outros dois capítulos – capazes de fundamentar, numa perspectiva crítica, a leitura do conjunto de dados elaborados. Assim, a sua leitura exige o conhecido construído anteriormente, haja vista a complexidade do nosso objeto. Feita essas advertências, e uma vez que conseguimos capturar importantes mediações, passamos às considerações finais de modo a proceder com uma síntese acerca do estudo produzido.

⁸⁶ Operações compromissadas, em se tratando de mercado financeiro, são acordos de curto prazo onde uma parte vende um título de renda fixa a outra parte com o compromisso mútuo de recomprá-lo em uma data futura por um valor maior e com juros previamente acordados. São uma forma de garantir liquidez imediata.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*As esperanças têm esse
fado que cumprir, nascer umas das outras,
por isso é que apesar de tantas decepções,
ainda não se acabaram no mundo*

José Saramago
As Intermintências da Morte

A presente dissertação teve por propósito investigar a dinâmica do FAT no último decênio (2014-2024) por meio do estudo de seus dados contábeis, com foco para as receitas, despesas e ativo patrimonial, sem, contudo, desconsiderar outros aspectos, a exemplo da sua relação com o mercado de trabalho e o BNDES como agente estratégico do desenvolvimento. Este objetivo geral, portanto, demandou de nós uma observação cautelosa a respeito da relação do fundo com o BNDES e suas implicações para a disponibilidade financeira do fundo; do peso exercido pelas políticas passias de emprego, destacadamente seguro-desemprego e abono salarial; e, no que concerne ao patrimônio, do modo como estão estruturados os depósitos especiais e a relevância dos fundos extramercados, bem como as taxas de juros que contribuem para a sustentabilidade do FAT.

Para tanto, fez-se indeclinável investigar a categoria fundo público, tarefa empreendida à luz da crítica da economia política, em diálogo com autores que se debruçaram sobre o tema. Como o leitor pode extrair do capítulo um, essa é uma discussão que costuma permanecer em um alto nível de abstração teórica, de modo que, a partir da nossa experiência de pesquisa, é possível afirmar que o estudo do fundo público na particularidade brasileira revela-se uma agenda profícua de pesquisas. Vale dizer, para tratar do fundo público em nossa realidade política e econômica, é preciso “descer” no nível de abstração.

Nesse sentido, o debate carece de atenção na identificação do momento em que o fundo público alçou à condição estrutural. Aliás, o termo “estrutural” é comum nas referências, mas uma conceituação precisa em torno de seu significado parece ainda uma lacuna. Para as

finalidades de nosso estudo, tomamos o termo segundo Francisco de Oliveira (1998). Para ele, o estrutural aponta para o momento em que o fundo público passa a exercer a função de elemento insubstituível das condições de produção e reprodução do capital, e também do trabalho. Contudo, ele não descreve de que maneira, momento e como isso se realiza no capitalismo brasileiro.

Em razão desta inquietação, e ainda nos referindo ao primeiro capítulo, fomos motivados a percorrer, ainda que de forma exploratória, a economia brasileira, fundamentalmente no período republicano. A partir de alguns dados, especialmente acerca da tributação, foi possível levantar a colocação – a nível de hipótese – que o fundo público passa a ser um componente estrutural – nos limites dos termos de como Oliveira (1998) concebe, e nós aceitamos – a partir da ditadura civil-militar (1964-1988).

Observa-se, em retrospecto, que naquelas duas décadas, uma série de políticas destinadas a criar as condições para a emergência do capitalismo monopolista no Brasil, desprenderam a nossa base de financiamento. Isso tornou o fundo público estrutural. Antes, embora este fosse de grande relevância, sobretudo para o capital, seu caráter ainda era errático. Não havia bases sólidas de financiamento do Estado. Este é o ponto nodal nessa discussão que não costuma aparecer no debate. Este, porém, é um elemento a ser aprofundado em futuras pesquisas, mas que já se apresentou no decurso desta.

Caminhando em nossa jornada, foi preciso também – e o curso da pesquisa demonstrou – dedicar esforço para reconstruir, a nível histórico, o processo de construção das políticas de emprego no Brasil e os fundos públicos necessários para sustentá-las. Nesse caso, o destaque maior ficou reservado ao seguro-desemprego, por tocar de forma incontornável o FAT. Vimos que, embora este direito tenha sido previsto da Constituição Federal de 1946, ele só veio a ser efetivamente implementado em 1986. Esta primeira iniciativa – que se deu no âmbito do Plano Cruzado – carregou inúmeros problemas. O certo é que o seguro-desemprego, da forma como hoje o concebemos, só foi criado em 1990, a partir da mesma legislação que também deu origem ao FAT (a Lei nº 7.998/1990).

Extraímos daquele processo de reconstrução histórica algumas lições importantes, tais como o caráter hiper-tardio de criação do seguro-desemprego, dado que em muitos países ele foi introduzido na década de 1930 e 1940 – ou até antes. Ademais, a análise permitiu também entender com maior precisão a natureza do FAT. Como vimos, as discussões que envolveram sua

criação – que têm início antes do processo constituinte, mas que só ganha relevo nos conflitos, debates e ideias que ali germinaram – caminharão no sentido de tornar realidade um fundo que funcionasse não só aos propósitos de proteção ao trabalhador na condição de desemprego involuntário, mas também como um substrato para o desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, consideramos que o avanço na direção de materialização de um fundo dessa natureza foi inovador. O FAT é, do nosso prisma de julgamento, um patrimônio do povo brasileiro que precisa, além de ser preservado, fortalecido e aperfeiçoado. Seu vínculo com o BNDES é estratégico, ao permitir com que este tenha acesso a uma parcela da contribuição PIS/PASEP, incidente sobre a folha de pagamento, com vistas ao investimento de longo prazo, capaz de gerar empregos com maior direcionamento.

Em razão dessa característica, fez necessário entender melhor de que maneira esse vínculo orgânico se configura na atualidade. Esta é uma relação complexa e que demandaria mais tempo para extrair todas as consequências possíveis de um ponto de vista crítico. Contudo, o FAT Constitucional, como é chamada essa parcela de, atualmente, 28%, extrapola o fio que perseguimos nesta pesquisa, ainda que tenhamos contemplado o debate dentro do circunscrito pelos nossos objetivos. Em outras palavras, limitamos a mergulhar apenas no que essa relação afeta o mercado de trabalho, particularmente a questão da geração e manutenção dos empregos, nodal para o projeto realizado nesses últimos dois anos.

Ainda nesse sentido, cumpre frisar que os Relatórios Anuais de Gestão, os Boletins de Informações Financeiras e os Relatórios de Demonstrações Contábeis – nossas principais fontes de consulta – se atêm a uma parcela do FAT Constitucional que está circunscrita ao tocante o emprego, discriminados por setores de investimento contemplados com seus recursos. Um estudo maior, por isso, demandaria abrir o “caixa do BNDES”. É pelas mesmas razões expostas que não abarcamos – o que só tardiamente tivemos contato – o pouco compreendido FAT cambial.

Em linhas gerais, o FAT cambial é uma linha de crédito específica para exportadores brasileiros, visando apoiar a produção e comercialização de bens com inserção internacional. Eles são remunerados por taxas de juros ligadas a moedas estrangeiras (como dólar ou euro), em contraste com o FAT tradicional, que usa taxas domésticas – que expomos no último capítulo –, isto é, atreladas ao real. Ele complementa o financiamento via BNDES, oferecendo condições mais vantajosas para as exportações, especialmente quando as taxas de juros internas estão altas.

Embora o termo FAT cambial não seja de conhecimento geral, ele com frequência gera polêmicas, especialmente depois de 2016, quando passou a ser associado – falsamente – a envios de recursos, por parte do Partido dos Trabalhadores, a “ditaduras de esquerda”. Optamos, por todos os motivos expostos, não adentrar nessa seara, haja vista extrapolar nossos objetivos. Julgamos, porém, que chegado ao fim de nossa jornada, seria prudente registrar essa advertência. Se o fazemos nestas considerações finais, porém, isso se deve ao itinerário desenhado no último capítulo quando tratamos, em termos concretos, a relação do FAT com o BNDES.

O terceiro e último capítulo oferece uma síntese a respeito dessa relação. Evidenciou-se que ela está fundamentalmente calcada na determinação constitucional de repasses na forma de dívida subordinada, constituindo o eixo estruturante do ativo patrimonial do fundo de maior peso. Ao longo do recorte temporal, verificou-se que os empréstimos ao BNDES consolidaram-se como o principal componente do patrimônio do FAT, sendo medular no financiamento de longo prazo e na sustentação de políticas de desenvolvimento. Essa vinculação, contudo, implica elevada imobilização de recursos e subordina parcela expressiva do patrimônio do fundo à lógica institucional e financeira do BNDES.

É pertinente advertir também que a função financeira do FAT em geral, não se dá por meio de aplicações diversificadas ou pela gestão tradicional de patrimônio. Na verdade, ela está basicamente vinculada à sua relação com o sistema de crédito de longo prazo. Dessa forma, o BNDES não pode ser interpretado simplesmente como um destino dos recursos dos seus, uma vez que está assentado numa posição fulcral na geração de suas receitas financeiras. Por isso, para o FAT elas são enquadradas como receitas de capital, e, para o BNDES, constituem um passivo financeiro.

Ademais, para finalizar a reflexão em torno das implicações da relação supramencionada, não poderíamos deixar de destacar as consequências da transição do regime de remuneração da TJLP para a TLP, ainda que este seja um procedimento parcial, posto que – insista-se – seria necessário “abrir a caixa do BNDES”. De qualquer forma, a nível do que nos interessa, importa referir que tal transição mudou a natureza dos rendimentos associados aos ativos do FAT, aproximando parte do seu patrimônio a uma lógica mais sensível às condições impostas pelo mercado, financeiro, em particular, e à política monetária conduzida pelo Banco Central.

Avançando em nossas considerações, em se tratando da estrutura de despesas e à composição do ativo patrimonial, o estudo ratifica a predominância das políticas passivas de

emprego, com destaque incontestável, naturalmente, para o seguro-desemprego e o abono salarial. Em contrapartida, as políticas ativas apresentam peso residual, tanto no gasto quanto na alocação patrimonial.

A trajetória descendente dos Depósitos Especiais, associada a mudanças institucionais e recomendações de governança, reforça essa dinâmica, ao passo que os fundos Extramercado emergem como instrumentos de gestão prudencial das disponibilidades financeiras, voltados à preservação patrimonial e à liquidez. Em conjunto, esses elementos revelam um FAT cuja atuação se estrutura em torno da proteção passiva e da administração conservadora do patrimônio, com limites evidentes à ampliação de sua capacidade de indução direta sobre o emprego.

Quando os dados relativos ao seguro-desemprego e ao abono salarial são lidos de forma combinada com aqueles concernentes ao mercado de trabalho (taxa de desocupação, informalidade e rendimento médio), notamos algumas peças interessantes. O que mais nos chamou atenção é que ao passo que o primeiro tende a reagir mais intensamente aos ciclos de demissão e à rotatividade da mão de obra, o segundo acompanha a expansão ou retração do contingente de trabalhadores formais que recebem salários menores, em geral até dois salários.

Entretanto, o abono salarial parece acompanhar mais de perto a trajetória de crescimento do emprego formal, sobretudo porque o Brasil gera empregos mal remunerados, tornando-o os ocupantes elegíveis a este benefício. Por isso, é correto dizer que ele é uma compensação em razão do baixo rendimento do trabalho. Quanto ao seguro-desemprego, ficou visível que ele tem, em virtude dos múltiplos ataques aos direitos trabalhistas intensificados depois de 2016, atuado como proteção contingente, de forma cada vez mais seletiva. Isso ocorre ao mesmo tempo em que verifica-se um aumento relativo dos gastos com o programa e por um subsequente, ainda que tímido, aumento o custo médio por segurado. Destacamos também o quadro grave da sua cobertura, que caiu, nos últimos dez anos, 10 pontos percentuais.

Frisamos também o fato do FAT ter operado como um instrumento de acomodação fiscal depois da crise de 2014/2015, que criou terreno fértil para mais uma reforma da previdência, responsável por alterar a base de arrecadação do FAT ao tocar no PIS/PASEP. Ao distribuir verbas dessa contribuição para os gastos previdenciários, foi possível afirmar que parte dos custos fiscais foram empurrados para a política de proteção social ao trabalhador, demonstrando a sanha neoliberal de socializar as perdas com os trabalhadores.

O último ponto que gostaríamos de enfatizar diz respeito à relação do FAT com os ciclos econômicos e com o mercado de trabalho. O FAT, nossa hipótese foi confirmada, é um fundo altamente sensível à dinâmica e aos ciclos econômicos, particularmente no que afeta o mercado de trabalho. Em verdade, esta é uma relação mutuamente determinada, mas com forças desiguais. O FAT é mais sensível ao mercado de trabalho que este é em relação a ele. Isso porque o fundo investe pouco – se olharmos a gravidade das políticas passivas em sua estrutura de gastos – em políticas ativas. Contudo, vimos que sua contribuição para a geração e manutenção dos empregos está concentrada em setores com maior elasticidade emprego-produto.

A contribuição do FAT para a geração e manutenção de empregos se dá também em setores mais expostos à precarização e à instabilidade ocupacional, quando olhamos os efeitos diretos dos desembolsos. Do ângulo do efeito indireto, atividades com algum grau de complexidade – que tendem, no caso brasileiro, serem poupadoras de mão de obra, ainda que os empregos gerados tendem a ser de qualidade superior – ganham espaço, mas com relevo nas cadeias produtivas. Outras atividades, como aquelas vinculadas aos serviços de educação, saúde e tecnologia, simplesmente não têm espaço.

Para o tema do desenvolvimento, que nos é particularmente importante, isso tem uma consequência. Ao concentrar seus efeitos em setores intensivos em trabalho, investir pouco em políticas de fomento ao trabalho, qualificação e intermediação da mão de obra, entre outras, sua capacidade de alterar estruturalmente os padrões de inserção ocupacional no mercado de trabalho brasileiro é limitada. Sua contribuição para o desenvolvimento econômico tem sido restrita, seja por suas ações próprias ou aquelas a cabo do BNDES.

Essas são as principais considerações extraídas de nossa caminhada, ainda que outros pontos, de menor sobressalto, também sejam pertinentes, eles foram introduzidos ao longo do texto. Quando iniciamos nossa trajetória no mestrado, nutríamos a expectativa de oferecer algumas contribuições ao estudo do fundo público, em especial ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, a partir de uma perspectiva crítica, de caráter teórico, mas tecnicamente fundamentada, à altura de um produto empírico consistente. Movidos pelo desejo de cobrir eventuais lacunas, deparamo-nos com um objeto ainda tímido sob o prisma da produção acadêmica, sobretudo quando comparado a outras políticas sociais que, juntamente com ele, integram a seguridade social brasileira.

Ao final, e para nossa satisfação, uma agenda de pesquisa profícua e provocadora se manifestou. Ela deve, por isso, ser fortalecida, mas por muitas outras mãos e por diferentes prismas de estudo. Esperamos, assim, que os frutos colhidos nesta dissertação contribuam – tal como outros anteriores também o fizeram, nos alimentando e atiçando a curiosidade conforme prosseguíamos – para esse desafio, que é coletivo, e está em permanente elaboração. Do mesmo modo, almejamos que este trabalho possa dialogar com as lutas em torno da efetivação dos direitos sociais, uma aspiração cara a nós e à universidade. Se assim for – e acreditamos que o seja –, o esforço aqui empreendido terá sido mais recompensado.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo Paiva. **O Brasil e a Economia Mundial (1930-1945)**. Editora Civilização Brasileira, São Paulo, 1990.

AGLIETTA, Michel. **Regulación y Crisis del Capitalismo**. Siglo XXI, Cidade do México, 1979.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Orgs.) **Planejamento e Orçamento Governamental** (Volume 1). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasília, 2007.

ARAUJO, Victor Leonardo. A Macroeconomia do Governo Médici (1969 - 1974): uma contribuição ao debate sobre as causas do “milagre” econômico. In: ARAUJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (orgs). **A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. Editora Hucitec, São Paulo, 2021.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira**. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1998.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. Mercado de Trabalho e Desigualdade no Brasil: uma perspectiva de longa duração. In: MATTOS, Fernando Augusto Mansor; NETO, João Hallak; SILVEIRA, Fernando Gaiger (Orgs.). **Desigualdades: visões do Brasil e do mundo**. Hucitec Editora, São Paulo, 2022.

BARBOSA, Alexandre de Freitas; MORETTO, Amilton. **Políticas de Emprego e Proteção Social**. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1998.

BARBOSA, Ana Luiza; FOGUEL, Miguel Nathan; BILO, Charlotte. **FGTS e Fundos Individuais de Seguro-Desemprego: análise comparativa entre países e efeitos no mercado de trabalho** (nota técnica). IPEA, Brasília, outubro de 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, Valor e Política Social**. Cortez Editora, São Paulo, 2021.

BEIGUELMAN, Paula. **A Formação do Povo no Complexo Cafeeiro: aspectos políticos**. Edusp, São Paulo, 2005.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **O Tempo de Keynes nos Tempos do Capitalismo**. Editora Contrarreforma, São Paulo, 2016.

BORÇA JR., Gilberto; TINOCO, Henrique. **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): histórico, funcionamento e desafios contemporâneos**. Texto para Discussão n. 158, BNDES, Rio de Janeiro, 2021.

BRAGA, Márcio Bobik. **Princípios de Economia**. Editora Atlas/Grupo Gen, São Paulo, 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Rio de Janeiro, 1943.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940. **Institui o salário mínimo e dá outras providências**. Rio de Janeiro, 1940.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, 1964.

BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências**. Brasília, 1964.

BRASIL. Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965. **Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento**. Brasília, 1965.

BRASIL. Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965. **Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, Estabelece Medidas Contra o Desemprego e de Assistência aos Desempregados, e dá outras providências**. Brasília, 1965.

BRASIL. Decreto nº 58.155, de 5 de abril de 1966. **Constitui o "Fundo de Assistência ao Desempregado", regulamenta sua aplicação pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências**. Brasília, 1966.

BRASIL. Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. **Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências**. Brasília, 1966.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Brasília, 1967.

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**. Brasília, 1986.

BRASIL. Decreto 92.608, de 30 de abril de 1986. **Regulamenta o seguro-desemprego instituído pelo artigo 25, do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e dá outras providências**. Brasília, 1986.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. **Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências**. Brasília, 1990.

BRASIL. Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991. **Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências.** Brasília, 1991.

BRASIL. Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002. **Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para assegurar o pagamento de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo.** Brasília, 2002.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.** Brasília, 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.** Brasília, 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia Brasileira: uma introdução crítica.** Editora, 34, São Paulo, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Projeto Nacional Contra a Quase Estagnação: juros e câmbio, para o investimento privado, e aumento do investimento público.** Contracorrente, São Paulo, 2024.

CARDIM DE CARVALHO, Fernando José. **Keynes e os Pós-Keynesianos: princípios de macroeconomia para uma economia monetária de produção.** Editora Alta Cult, Rio de Janeiro, 2022.

CARDOSO JR. José Celso; COUTO, Leandro Freitas. **Ousadia e Transformação: apostas para incrementar as capacidades do Estado e o desenvolvimento no Brasil.** Editora Contracorrente/Fund. Perseu Abramo, São Paulo, 2023.

CARTER, Zachary. **O Preço da Paz: dinheiro, democracia e a vida de John Maynard Keynes.** Editora Alta Cult, Rio de Janeiro, 2021.

CARVALHO, Carlos Eduardo; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção. In: **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, (15): 49-83, dez. 2000.

CARVALHO, Eneuton Dornelles Pessoa de. O Aparelho Administrativo Brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO JR., José Celso. **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro.** IPEA, Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO, Julio Cesar Pereira de. Sentidos da Militarização da Petrobras no Contexto da Doutrina de Segurança Nacional. In: PRAUN, Luci; et al. (orgs). **Petrobras e Petroleiros na Ditadura: trabalho, repressão e resistência.** Boitempo Editorial, São Paulo, 2024.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário.** Editora Vozes, Petrópolis, 1998.

- CHAHAD, José Paulo Zeetano. O Impacto do Seguro-Desemprego na Economia Brasileira. In: **Revista de Estudos Econômicos**, v. 16, pp. 83-102, 1986.
- CIPOLLA, Francisco Paulo. Antivalor e Socialismo: perguntas sobre o antivalor ou o capital no meio do caminho. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 42, p. 142-145, Jul/1995.
- COELHO, Roseli. **Social-Democracia: formas e reformas**. Humanitas/FFLCH/USP/FESPSP, São Paulo, 2001.
- DE BOLLE, Monica. **Ruptura: A pilha de areia**. Editora Instrínseca, São Paulo, 2020.
- DEDECCA, Claudio. Notas Sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil. In: **Revista de Economia Política**, vol. 25, nº 1 (97), pp. 113-130, janeiro-março/2005.
- DIESSE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Rotatividade e Flexibilidade no Mercado de Trabalho**. DIESEE, São Paulo, 2001.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)**. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2004.
- FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. Global Editora, São Paulo, 2009.
- FONTENELLE, André. **Em 1967, FGTS Substituiu Estabilidade no Emprego**. (Agência Senado/ 05.05.2017). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/05/em-1967-fgts-substituiu-estabilidade-no-emprego>>. Acesso em: 20.05.2025.
- FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2012.
- FIORI, José Luís. **O Voo da Coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro**. Editora Record, Rio de Janeiro, 2003.
- FURTADO, Celso. **A Nova Dependência: dívida externa e monetarismo**. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Companhia das Letras, São Paulo, 2007.
- FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Editora Ubu, São Paulo, 2024.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. Editora Atlas, São Paulo, 2023.
- GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Editora Atlas, São Paulo, 2002.
- HILFERDING, Rudolf. **O Capital Financeiro**. Abril Editorial, São Paulo, 1985.

- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA: o que é.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 15 de agosto de 2025.
- IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo.** Editora Brasiliense, São Paulo, 1989.
- IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.
- IANNI, Octavio. **A Ditadura do Grande Capital.** Editora Expressão Popular, São Paulo, 2019.
- HAYEK, Friedrich August. **O Caminho da Servidão.** LVM Editora, São Paulo, 2022.
- KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** Editora Abril Cultural, São Paulo, 1982.
- KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas.** Editora Perspectiva, São Paulo, 2018.
- KURZ, Robert. **Os Últimos Combates.** Editora Vozes, Petrópolis, 1999.
- LÊNIN, Vladimir Ilitch. **Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo.** Boitempo Editorial, São Paulo, 2022.
- LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos Metodológicos na Construção do Conhecimento Científico: a pesquisa bibliográfica. In: **Revista Katálisis**, v. 10, n. esp., p. 37-45, Florianópolis, 2007.
- LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho Informal como Alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. In: Maria Ozanira Silva e Silva; Maria Carmelita Yazbek. (Org.). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo.** Cortez Editora, São Paulo, 2012.
- LOLOIAM, Jorge Alexandre. **Um Estudo do Fundo PIS/Pasep.** Dissertação (Mestrado em Economia e Planejamento) – Instituto de Economia, Unicamp, 1980.
- MACEDO, Roberto Brás Mattos; CHAHAD, José Paulo Zeetano. **FGTS e a Rotatividade.** Editora Nobel, São Paulo, 1985.
- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** Boitempo Editorial, São Paulo, 2023.
- MAIA, Rosane. **Fundos Previdenciários e o Financiamento do Desenvolvimento: o papel dos fundos patrimoniais dos trabalhadores e dos fundos de pensão.** Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Unicamp, 2003.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; ALVARENGA JUNIOR, Marcio. O Primeiro Mandato de Vargas: esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. In: ARAUJO, Víctor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (orgs). **A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. Editora Hucitec, São Paulo, 2021.

MATTOS, Marcelo Badaró. **A Classe Trabalhadora: de Marx ao nosso tempo**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2019.

MATTEI, Clara. **A Ordem do Capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2023.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Portfolio-Penguin, São Paulo, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. **O Valor de Tudo: produção e apropriação na economia global**. Portfolio-Penguin, São Paulo, 2014.

MENEZES, Vitor Matheus Oliveira de. A História do Seguro-Desemprego no Brasil: regras, dinâmicas do mercado de trabalho e proteção social. In: **Revista Dados**, v. 67, n.2, Rio de Janeiro, 2024.

MORETTO, Amilton. BARBOSA, Alexandre de Freitas. As políticas de mercado de trabalho e a sua evolução tardia e fragmentada no Brasil. In: DEDECCA, Claudio; PRONI, Marcelo Weishaupt (Org.). **Políticas Públicas e Trabalho: textos para estudo dirigido**. Campinas, SP; Brasília: Unicamp. IE; Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2011.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2017.

NUNES, Leonardo Loureiro. **Dilma Contra os Donos do PIB**. Contracorrente, São Paulo, 2025.

OCKÉ-REIS, Carlos Octavio. **SUS: o desafio de ser único**. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2012.

O'CONNOR, James. **USA: A Crise do Estado Capitalista**. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas**. Hucitec Editora, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Pequena História da Tributação e do Federalismo Fiscal: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária**. Editora Contracorrente, São Paulo, 2020.

- OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia da Dependência Imperfeita**. Edições do Graal, Rio de Janeiro, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco de. Crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. FUNDAP Edições, São Paulo, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Editora Vozes, Petrópolis, 1998.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: **Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Editora Vozes, Petrópolis, 1998a.
- OLIVEIRA, Francisco de. A Economia Política da Social-Democracia. In: **Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Editora Vozes, Petrópolis, 1998b.
- OLIVEIRA, Francisco de. A Metamorfose da Arribaça: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: **Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Editora Vozes, Petrópolis, 1998c.
- OLIVEIRA, Francisco de. Políticas do Antivalor e Outras Políticas. In: OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Editora Vozes, Petrópolis, 1998d.
- OLIVEIRA, Francisco de. Questões em Torno da Esfera Pública. In: SERRA, Rose (org.). **Trabalho e Reprodução: enfoques e abordagens**. Cortez Editora, São Paulo, 2001a.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A Navegação Venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2013.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Adeus do Futuro ao País do Futuro: uma biografia breve do Brasil. In: **Brasil: uma biografia não autorizada**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2018.
- PAULANI, Leda; BRAGA, Márcio Bobik. **A Nova Contabilidade Social**. Editora Saraiva, São Paulo, 2023.
- PINTO, Eduardo Costa. Nova República (1985 - 1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimento. In: ARAUJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (orgs). **A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. Editora Hucitec, São Paulo, 2021.
- POCHMANN, Marcio. **O Trabalho sob Fogo Cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. Editora Contexto, São Paulo, 1998.

POCHMANN, Marcio. **O Emprego na Globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.** Boitempo Editorial São Paulo, 2001.

POCHMANN, Marcio. **O Emprego no Desenvolvimento da Nação.** Boitempo Editorial, São Paulo, 2009.

POCHMANN, Marcio. **Classes do Trabalho em Mutação.** Editora Revan, São Paulo, 2012.

PREBISCH, Raul. **Keynes: uma introdução.** Editora Brasiliense, São Paulo, 1991.

PRADO JR. Caio. **História e Desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e a prática do desenvolvimento brasileiro.** Boitempo Editorial, São Paulo, 2021.

REGO, José Márcio; et al. **Economia Brasileira.** Editora Saraiva, São Paulo, 2018.

REZENDE, Thiago Dutra Hollanda de. **Sistema Tributário Brasileiro: fundamentos socioeconômicos.** Paco Editorial, Jundiaí, 2023.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação.** Abril Cultural, São Paulo, 1982.

RIDENTI, Marcelo. MENDES, Flávio. Do Dualismo ao Ornitorrinco: entrevista com Francisco de Oliveira. In: **Caderno CRH**, n. 25 (66), p. 601-622, set./dez. Salvador, 2012.

ROSSI, Pedro. **Brasil em Disputa: uma nova história da economia brasileira.** Editora Crítica, São Paulo, 2024.

SAAD FILHO, Alfredo. **O Valor de Marx: economia política para o capitalismo contemporâneo.** Editora Unicamp, Campinas, 2011.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia.** Boitempo Editorial, São Paulo, 2018.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** Cortez Editora, São Paulo, 2010a.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Políticas Sociais na Crise do Capitalismo. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 104, p. 605-631, out./dez. São Paulo, 2010b.

SALVADOR, Evilásio. A Questão Tributária em Marx. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes (orgs). **Marxismo, Política Social e Direitos.** Cortez Editora, São Paulo, 2018.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Questão Tributária no Brasil. In: BEHRING, Elaine Rossetti, et. al. (Orgs). **Fundo Público, Orçamento e Política Social.** Editora CRV, São Paulo, 2023.

SINGER, Paul. Globalização, Precarização do Trabalho e Exclusão Social. In: **Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas**. Editora Contexto, São Paulo, 1999.

SINGER, Paul. **Dominação e Desigualdade: estudos sobre repartição da renda**. Fundação Perseu Abramo/Editora Unesp, São Paulo, 2024.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castello**. Companhia das Letras, São Paulo, 2010.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão**. Editora Lumen Juris, São Paulo, 2011.

SWEEZY, Paul. Teoria do Desenvolvimento Capitalista. Abril Cultural, São Paulo, 1983.

TEIXEIRA, José Francisco Soares. O Capital e Suas Formas de Produção de Mercadorias Rumo ao Fim da Economia Política. In: **Revista Crítica Maxista**, n. 10, p. 67-93, São Paulo, 2000.

TINTOCO, Guilherme; BORÇA JR., Gilberto; MACEDO, Henrique. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): breve histórico, condições atuais e perspectivas. In: **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 139-202, dez. 2018.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2004.

VALLE, Beatrice. Políticas de Mercado de Trabalho no Brasil: a experiência do Proger. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (org). **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil**. Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1998.

VARSANO, Ricardo. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Brasília, IPEA, 1996.

VIEIRA, Luiz Henrique Fernandes. **Políticas de Proteção Contra o Desemprego no Brasil: marchas e contramarchas**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Unicamp, 2024.