

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO (PPED)

SANDRO PEREIRA SILVA

**CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO
NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO FUNDO DE AMPARO AO
TRABALHADOR (FAT)**

RIO DE JANEIRO

2018

SANDRO PEREIRA SILVA

**CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO
NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO FUNDO DE AMPARO AO
TRABALHADOR (FAT)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria Antonieta P. Leopoldi

Rio de Janeiro

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

S586 Silva, Sandro Pereira
Capacidades estatais e políticas de mercado de trabalho no Brasil: uma análise da institucionalização do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) / Sandro Pereira Silva.
– 2018.
251 p. ; 31 cm.

Orientador: Maria Antonieta P. Leopoldi
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2018.

Bibliografia: f. 242 – 251.

1. Sistema Público de Emprego. 2. Bem-estar social. 3. Capacidades estatais. I. Leopoldi, Maria Antonieta P., orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD338.92

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves Figueiredo CRB 7 –
6851 Biblioteca Eugênio Gudín/CCJE/UFRJ

SANDRO PEREIRA SILVA

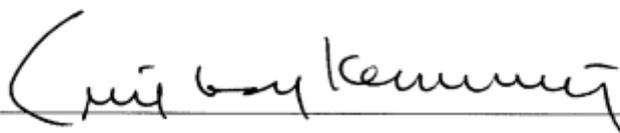
**CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO
NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO FUNDO DE AMPARO AO
TRABALHADOR (FAT)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em: 07/06/2018 pela banca examinadora



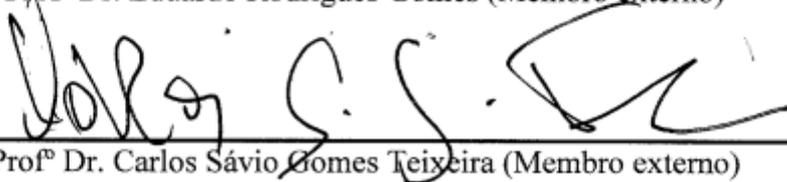
Profª Drª Maria Antonieta Parahyba Leopoldi (Orientadora – Presidente)



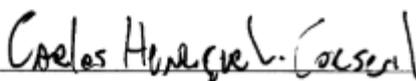
Profª Drª Celia de Andrade Lessa Kerstenetzky (Membro interno)



Profº Dr. Eduardo Rodrigues Gomes (Membro externo)



Profº Dr. Carlos Sávio Gomes Teixeira (Membro externo)



Dr. Carlos Henrique Leite Corseuil (Membro externo)

À minha mãe Lúcia, que na data desta defesa de tese sentou-se pela primeira vez na cadeira de uma universidade.

À minha filha Flora, que completou um ano de vida também nesta data.

À minha companheira Letícia, que me acompanhou por quase toda esta jornada doutoral.

AGRADECIMENTOS

Um trabalho que consome mais de quatro anos de dedicação, por maior que seja nosso esforço, dificilmente pode ser feito sem o auxílio importante de muitas pessoas em diferentes momentos. Mesmo sabendo que a memória pode nos trair e fazer-nos esquecer nomes que contribuíram nessa minha jornada de doutorado, queria fazer alguns agradecimentos.

Agradeço primeiramente aos meus familiares, que mesmo sem saberem bem ao certo o que eu estava fazendo ao longo desses anos de estudo, sempre mantiveram em mim uma confiança incondicional, à qual busco fazer por merecer a cada novo dia.

Agradeço à família de minha companheira Letícia, que me acolheu sempre com muito carinho e confiança, tornando mais agradáveis e mais seguros os meus dias no Rio de Janeiro.

Agradeço aos amigos de longa data Marcelo, Marcio, Cintia e José Luiz, que por diferentes momentos tivemos nossos caminhos acadêmicos se cruzando nesses últimos anos, o que me proporcionou momentos bastante prazerosos de conversas e planejamentos.

Agradeço aos novos amigos do Programa em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), em especial Enrique Sanchez, Luciana Guilherme, Pedro Costa, Mariam Daychoum, Nina Castellano, Mayte Rizek, Taiana Araújo, Cecilia Tomassini, Davi Sampaio e William Clavijo, que tornaram minha relação com o Rio de Janeiro muito mais agradável. Também agradeço aos colegas Temístocles Murilo e Bruno Cunha, pela leitura atenta de meu projeto de tese.

Agradeço aos professores do programa de doutorado do PPED/UFRJ, com um carinho especial à minha orientadora Maria Antonieta Leopoldi, pelo acompanhamento e pela confiança ao longo desse trajeto. Estendo os agradecimentos aos funcionários do Instituto de Economia da UFRJ, pela disponibilidade e pelo auxílio sempre que me foi necessário.

Agradeço ao professor Pedro Hespanha, da Universidade de Coimbra (UC), que me aceitou como orientando para o programa de Doutorado Sanduíche nessa universidade histórica. Estendo também os agradecimentos aos funcionários do Centro de Estudos Sociais (CES/UC) e a todos os colegas que compartilharam esse momento extraordinário comigo em Portugal.

Agradeço à diretoria do IPEA, que me proporcionou o afastamento para a realização de meus estudos, bem como a todos os colegas de trabalho que, de alguma maneira, contribuíram com minha pesquisa, em especial ao Carlos Henrique Corseuil, que aceitou ser meu supervisor durante o meu período de afastamento.

E propositalmente por fim, um agradecimento mais que especial à minha querida amiga e comadre Maria da Piedade, que não apenas me abriu as portas da sua casa como esteve sempre presente com sua espiritualidade e generosidade cativante.

[...]

Que querem eles? Apenas ser considerados homens dignificados pelo esforço e a diminuição das horas de trabalho, para descansar e viver. Um deles, magro, de barba inculta, partindo um pão empapado de suor que lhe gotejava da fronte, falou-me, num grito de fraqueza:

- O problema social não tem razão de ser aqui? Os senhores não sabem que este país é rico, mas que se morre de fome? O capital está nas mãos de grupo restrito e há gente demais absolutamente sem trabalho. Não acredite que nos baste o discurso de alguns senhores que querem ser deputados. Vemos claro e, desde que se começa a ver claro, o problema surge complexo e terrível. A greve, o senhor acha que não fizemos bem na greve? Eram nove horas de trabalho. De toda a parte do mundo os embarcações diziam que trabalho da estiva era só de sete. Fizemos mal? Pois ainda não temos o que desejamos.

A máquina, no convés, recomeçara a trabalhar.

- Os patrões não querem saber se ficamos inúteis pelo excesso de serviço. Olhe, vá à Marítima, ao Mercado. Encontrará muitos dos nossos arrebetados, esmolando, apanhando os restos de comida. Quando se aproximam das casas às quais deram toda a vida, correm-

nos!

Que foi fazer lá? Trabalhou? Pagaram-no; rua! Toda a fraternidade universal se cifra neste horror! [...]

(João do Rio, Trabalhadores da Estiva, 1908)

RESUMO

Esta tese partiu de uma abordagem histórico-institucional para analisar os fatores políticos e econômicos mais relevantes que condicionaram a trajetória de institucionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil. O foco analítico recaiu sobre os principais instrumentos de capacidade estatal voltados para sua operacionalização, sobretudo no tocante às dimensões de financiamento e coordenação deliberativa, elaboradas em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Com base em uma ampla análise de normatizações e informações contábeis dos exercícios anuais do FAT desde sua implementação, e de atas de reunião do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), ficou constatado que, à medida que foram aumentando os gastos correntes frente às receitas, sobretudo em função dos programas constitucionais obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), tal arranjo de financiamento começou a mostrar sinais de fragilidade, uma vez que se diminuiu o espaço para custear despesas correntes discricionárias que compõem as demais dimensões operativas do sistema. No entanto, o principal vetor de esgotamento das capacidades financeiras do FAT é oriundo de decisões de política econômica no âmbito do governo federal desde meados dos anos 1990, afetando principalmente seu fluxo de receitas, com destaque para as desvinculações de receitas e as desonerações tributárias. As decisões de maior impacto transcenderam até mesmo a esfera de deliberação tripartite criada para acompanhar e deliberar sobre o funcionamento do sistema, que é o Codefat.

Palavras-chave: Capacidades estatais; Estado de Bem-estar social; Sistema público de emprego; Fundo de Amparo ao Trabalhador; mudança institucional.

ABSTRACT

This thesis was based on a historical-institutional approach to analyze the most relevant political and economic factors that conditioned the process of institutionalization of the Public Employment, Labor and Income System (SPETR) in Brazil. The analytical focus was the main instruments of state capacity aimed at its operationalization, especially regarding its dimensions of financing and deliberative coordination, elaborated around the Fund for Workers' Assistance (FAT). Based on a broad analysis of accounting standards and reporting in FAT's annual financial statements since its implementation, it has been noted that, as current expenditure on revenue has increased, especially in view of the mandatory constitutional programs (unemployment insurance and salary bonuses), this financing arrangement began to show signs of fragility, since the space to cover the current discretionary expenses that make up the other operative dimensions of the system has been reduced. However, the main vector of depletion of the FAT's financial capacity comes from economic policy decisions within the federal government since the mid-1990s, mainly affecting its revenue stream, especially revenue earmarking and tax relief. The most influential decisions have even transcended the sphere of tripartite deliberation created to accompany and deliberate on the functioning of the system, which is the Deliberative Council of the Fund for Workers' Assistance (Codefat).

Keywords: State capabilities; Welfare State; Public employment system; Fund for Workers' Assistance; institutional change.

LISTA DE SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Arena	Aliança Renovadora Nacional
BASA	Banco da Amazônia
BNB	Banco do Nordeste
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil
CEME	Central de Medicamentos
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDS	Conselho de Desenvolvimento Social
CDS	Social-Democracia Sindical
CF	Constituição Federal
CGFAT	Coordenação Geral do FAT
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CLPS	Consolidação das Leis da Previdência Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNF	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPS	Conselho Nacional de Política Salarial
CNS	Confederação Nacional de Serviços
CNSaúde	Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTur	Confederação Nacional do Turismo
Codefat	Conselho Deliberativo do FAT
Conclat	Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras
Conlat	Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora
Contag	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
Contag	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CPU	Convênio Plurianual Único
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ETR	Estatuto do Trabalhador Rural
FAD	Fundo de Assistência ao Desempregado
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador

FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FENASEG	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPAS	Fundo da Previdência e Assistência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Funrural	Fundo de Assistência Rural
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
ICI	Índice de Capacidade de Investimento
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MAA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MTb	Ministério do Trabalho
MTPS	Ministério do Trabalho e da Previdência Social
MUT	Movimento Unificador dos Trabalhadores
NER	Neoinstitucionalismo da Escolha Racional
NH	Neoinstitucionalismo Histórico
NS	Neoinstitucionalismo Sociológico
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PADE	Programação Anual da Aplicação dos Depósitos Especiais
OSS	Orçamento da Seguridade Social
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB	Partido Comunista do Brasil
PDE	Programação Anual de Depósitos Especiais do FAT
PIPMOI	Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra para a Indústria
PIS	Programa de Integração Social
Planfor	Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional
Plansine	Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego

PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
Proger	Programa de Geração de Trabalho e Renda
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RML	Reserva Mínima de Liquidez
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SIGFAT	Sistema Integrado de Gestão do FAT
Sine	Sistema Nacional de Emprego
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SRT	Superintendências Regionais do Trabalho
TADE	Termos de Alocação de Depósitos Especiais
TCU	Tribunal de Contas da União
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UGT	União Geral dos Trabalhadores

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Considerações iniciais.....	1
1.2. O problema e sua importância.....	9
1.3. Premissas e hipóteses.....	12
1.4. Objetivos.....	13
1.5. Procedimentos metodológicos.....	15
1.5.1. A abordagem do <i>process tracing</i> para estudos institucionais.....	16
1.5.2. Dimensões histórico-analíticas da pesquisa.....	18
1.5.2.1. Estágio <i>ex ante</i>	19
1.5.2.2. Estágio <i>ex post</i>	20
1.6. Organização da tese.....	24
2. INSTITUIÇÕES, MUDANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS.....	26
2.1. A abordagem institucionalista e sua construção conceitual.....	28
2.2. Do “velho institucionalismo” aos “neoinstitucionalismos”.....	32
2.3. O argumento da dependência da trajetória.....	38
2.4. Perspectivas sobre mudança institucional.....	41
2.5. Capacidades estatais e suas dimensões constitutivas.....	47
3. O PARADIGMA DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	56
3.1. O Estado do bem-estar social em suas origens.....	58
3.1.1. As <i>Poor Laws</i> inglesas e o sistema de caridade oficial.....	58
3.1.2. O modelo alemão de seguridade e sua disseminação internacional.....	62
3.1.3. O modelo beveridgiano e a concepção universal da seguridade social.....	65
3.2. Consolidação e classificação dos tipos de Estado de Bem-estar Social.....	70
3.3. Crise do capitalismo e contestações ao paradigma do EBES.....	75
4. A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO SPETR NO BRASIL.....	83
4.1. Autoritarismo corporativista - De 1930 a 1945.....	86
4.2. Federalismo democrático - De 1946 a 1964.....	99
4.3. Autoritarismo militar ascendente - De 1964 a 1974.....	109
4.4. Autoritarismo militar descendente - De 1974 a 1984.....	122
4.5. Transição democrática - De 1985 a 1990.....	132
5. ARRANJOS DE FINANCIAMENTO DO SPETR – A ENGENHARIA DO FAT.....	144
5.1. O FAT e seus mecanismos de financiamento.....	145
5.2. Dinâmica financeira do FAT e implicações institucionais.....	149
5.2.1. O período 1995-2004.....	149
5.2.2. O período 2005-2016.....	155

5.2.2.1. O fluxo das entradas de recursos.....	158
5.2.2.2. O fluxo das obrigações.....	161
5.2.2.3. Resultado nominal e evolução patrimonial do FAT.....	171
5.3. Capacidade de investimento e natureza dual do FAT.....	178
6. A DIMENSÃO POLÍTICO-RELACIONAL DO SPETR – A AGENDA DO CODEFAT.....	187
6.1. A deliberação participativa no Brasil.....	188
6.2. O Codefat na estrutura decisória do governo federal.....	194
6.3. Análise da agenda organizativa e decisória do Codefat.....	198
6.3.1. 1º Momento – Consolidação institucional (1990-1994).....	203
6.3.2. 2º Momento – Diversificação programática (1995-2004).....	211
6.3.3. 3º Momento – Expansão contraditória (2005-2016).....	218
6.4. Uma síntese do “dilema deliberativo” do Codefat.....	231
7. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	234
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	242

1. INTRODUÇÃO

1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Esta tese se insere no quadro geral do desenvolvimento de sistemas de proteção social no Brasil, incluindo nesse debate as estratégias, as contradições, as complementaridades e os fatores exógenos que implicam em desafios para sua institucionalização e sustentabilidade. Para tanto, o foco analítico reside na relação travada entre ideias, interesses e instituições nos diferentes contextos da trajetória política e econômica do país. São analisadas as implicações diretas e indiretas da continuidade e/ou mudança institucional na estrutura de regulação pública, sobretudo no tocante à dinâmica de formação das capacidades estatais para a implementação da agenda de governo.

Dentro desse quadro mais abrangente, a área de investigação escolhida refere-se à regulação das políticas públicas de trabalho e renda e seu potencial de ampliação da cidadania. Especificamente, foca-se nos arranjos de financiamento e coordenação dos programas que compõem a política de mercado de trabalho no Brasil, agrupados no conceito de “Sistema Público de Emprego”, conforme definição expressa por um conjunto de Resoluções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ao longo do século XX.

Tal escolha justifica-se por ser esse um domínio de política pública no contexto da seguridade social no Brasil, estruturado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ainda com um vasto potencial a explorar, dada sua dinâmica de financiamento e implementação bastante complexa. Soma-se o fato da própria questão do trabalho ser central para o desenho de um modelo de Estado de bem-estar social (*welfare state*), como mostrado pelas experiências internacionais do capitalismo contemporâneo (HESPANHA; MATOS, 2000; GALLIE, 2007; HUBER; STEPHENS, 2012; BONOLI, 2013). Nesse sentido, acredita-se que a análise da institucionalização das políticas de mercado de trabalho seja uma entrada relevante para entender os desafios gerais para a construção de um sistema nacional de proteção social verdadeiramente efetivo e inclusivo no país.

O conceito de Estado de bem-estar social (doravante EBES) erigiu-se historicamente sob um complexo emaranhado de parâmetros normativos. Sua construção institucional envolveu distintas decisões que perpassaram desde aspectos mais gerais, como os mecanismos de complementaridade e funcionalidade frente às estratégias nacionais de

desenvolvimento, até questões mais programáticas e específicas, referentes à natureza do público beneficiário de seus programas, critérios de elegibilidade, arranjos de financiamento, estrutura burocrática de operacionalização, instrumentos de governança e coordenação, entre outros (TITMUS 1968; 1974; ESPING-ANDERSEN, 1991; BOYER, 2015).

Por sua vez, cada um desses padrões de institucionalização que compõem os modelos de EBES possui seu próprio campo de disputas políticas no qual são travados conflitos e arquitetadas alianças estratégicas em torno de interesses compartilhados por distintos grupos sociais. Tais grupos representam parcelas específicas da população (frações de classe, em uma terminologia marxista) e organizam-se de acordo com suas estruturas de recursos no intuito de garantir que sejam atendidos pelas agências estatais em suas tomadas de decisão (LINDBLOM, 1981).

Devido a essas particularidades, o desenho dos sistemas de proteção social e sua adoção por parte do Estado derivam de múltiplos fenômenos inerentes ao próprio desenvolvimento das forças produtivas. Ou seja, são fortemente dependentes dos contextos nacionais e temporais sob os quais se originam, de modo que cada nação desenvolve suas instituições de bem-estar a partir de condições histórias específicas. Isso não impede, todavia, que influências externas e modelos já experimentados possam também influir sobre arranjos e projetos locais, sobretudo por meio de processos de difusão e compartilhamento de ideias, promovidas por articulações entre redes internacionais e grupos de interesse.

Ao longo do século XX, o campo da regulação institucional do trabalho no mundo esteve sujeito a uma série de transformações que lhe imprimiram distintas feições, de acordo com os contextos nacionais observados. Atualmente, pode-se dizer que ele engloba ao menos três vertentes, conforme expressam as resoluções da OIT: *i*) as regulamentações das relações individuais e coletivas de trabalho; *ii*) a proteção contra o desemprego; e *iii*) as políticas ativas para o mercado de trabalho (WELLER, 2009; IPEA, 2009). Deriva dessas vertentes um conjunto de instituições trabalhistas que estabelecem as regras de comportamento para os atores inseridos na dinâmica do mercado de trabalho.

Esse sistema de regulação possui um papel significativo na constituição das sociedades contemporâneas, uma vez que ele influencia dimensões fundamentais da dinâmica social, dentre as quais podem ser citadas: as características da oferta de trabalho, a quantidade e a qualidade dos postos de trabalho gerados na economia, o enfrentamento pela população das situações de risco associadas ao desemprego, e também a capacidade de instrumentalização das instâncias estatais para conduzir esse aparato regulatório (*enforcement*), já que seu financiamento advém de tributos sobre o trabalho e seu produto.

Por sua vez, a profundidade e a forma em que o mercado de trabalho é afetado pela **regulação pública** variam acentuadamente de país para país, a depender dos arranjos institucionais históricos que balizam a sociedade e a economia em cada caso.¹ Do mesmo modo que um determinado arranjo institucional pode aferir ampla aceitação em um país, dadas suas particularidades, e contribuir para o processo nacional de desenvolvimento, um arranjo similar pode ser rechaçado em outra sociedade (OLIVEIRA; SILVA, 2018). Isso não impede que os países busquem orientações em modelos já experimentados em outros, em processos conhecidos na literatura como mimetismo ou *policy transfer* (RADAELLI, 2002; DOLOWITZ, 2003; GHESTI; SILVA, 2016).

O desenvolvimento da institucionalidade trabalhista na América Latina foi bastante influenciado pelos arranjos institucionais criados em países industrializados para responder, por um lado, à crescente necessidade de força de trabalho assalariada para a expansão do setor industrial, e, por outro, às demandas sociais do operariado emergente e suas famílias, sobretudo em um contexto de adensamento dos centros urbanos. Porém, alguns elementos históricos próprios da região impediram uma maior similaridade entre os modelos de regulação, de modo que a experiência latino-americana sempre abrangeu “uma parcela da estrutura produtiva, social e política muito menor que naqueles países”, o que provoca “um enfraquecimento estrutural da coesão social” (WELLER, 2009, p. 19-21). Entre os fatores que marcaram historicamente os países da região nesse campo estão: cobertura trabalhista limitada a uma parcela restrita da força de trabalho; alto grau de descumprimento das normas existentes; setor sindical muito dependente das forças políticas do Estado; ascensão de governos autoritários que limitaram a atuação de setores da sociedade na construção de reformas institucionais; entre outros.

A estreita vinculação entre regulação e direitos traz dois aspectos importantes para o debate institucional. Primeiramente, a garantia de direitos sociais estabelece um patamar mínimo para as condições de trabalho, limitando a pressão predatória pelo rebaixamento de custos do trabalho. É o caso, por exemplo, do direito ao salário mínimo, como ocorre no Brasil desde 1940. O segundo aspecto refere-se à capacidade dos mecanismos de regulação – poder das organizações coletivas de trabalhadores, alcance da inspeção, cobertura do sistema público de emprego – de condicionarem as relações de trabalho. Sua efetividade implica na maior abrangência e na equidade em termos de acesso a esses direitos.

¹ Diferenças em termos de coordenação e regulação das instituições trabalhistas podem gerar arquiteturas institucionais diferenciadas entre os países, como demonstra a literatura sobre “variedades de capitalismo” (HALL; SOSKICE, 2001; AMABLE, 2003; SCHNEIDER, 2008).

Para o caso brasileiro, as origens do modelo de relações de trabalho e proteção social estão, essencialmente, no movimento de industrialização e urbanização da economia, impulsionado a partir da década de 1930. Conforme afirmou Cardoso (2010), embora não seja o período que inaugurou no país o reconhecimento da necessidade social de proteção ao trabalho, esta foi a década em que o processo de institucionalização da regulação pública do trabalho alcançou *status* de maior centralidade no cenário político nacional. Além de um avanço na normatização das regras de proteção ao trabalho (dirigidas à nacionalização do trabalho, às mulheres, aos menores, aos comerciantes, aos industriários, aos marítimos, aos mineiros, aos ferroviários, aos bancários, às estabilidade e ao salário mínimo), houve a estruturação de novas capacidades estatais para a aplicação dessas regras (comissões mistas, Juntas de Conciliação, inspetorias regionais, Justiça do Trabalho, Conselhos Regionais e Nacional do Trabalho), bem como a positivação de normas destinadas à organização dos trabalhadores (representação coletiva, unicidade sindical, imposto sindical) (BIAVASCHI, 2005). Como consequência de um complexo processo de mobilização da sociedade e de mudanças no equilíbrio de poder político no país, foi editado o corpo normativo da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, completando uma etapa fundamental para o reconhecimento oficial do trabalhador brasileiro como sujeito de direitos.²

Todo esse aparato regulatório resultou em uma estrutura simbiótica do Estado com os sindicatos, cuja atuação se dava longe do local de trabalho, ocupando-se mais dos dissídios coletivos e de funções assistenciais do que da contestação e da negociação dos aspectos cotidianos do processo de trabalho. Ademais, embora extensa e detalhada, a legislação não abrangia igualmente todos os trabalhadores, nem era cumprida de igual forma por todos os empregadores, dada as deficiências das capacidades estatais em induzir e fiscalizar sua efetivação (CARDOSO; LAGE, 2007; CAMPOS, 2011; KREIN, 2013).

Uma onda de contestação a esse modelo de regulação surgiu com maior força apenas no final dos anos 1970, capitaneada por um movimento renovado de trabalhadores, conhecido como “novo sindicalismo” (SADER, 1988; FRANÇA, 2007), que emergiu justamente em um momento de forte crise política e econômica no país. Além das reivindicações salariais e do cumprimento das normas trabalhistas, os trabalhadores almejavam a autonomia sindical e o fortalecimento da negociação coletiva e da organização classista no local de trabalho. As ações organizadas pelos sindicatos entraram diretamente em choque com o governo militar,

² A CLT, entretanto, criou um sistema ambíguo. Se, de uma maneira, reconheceu e regulamentou os direitos sociais do trabalho; de outra, inibiu as lutas trabalhistas e sindicais por melhores condições salariais e de trabalho, manifestando os traços das doutrinas corporativistas que a influenciaram. Ademais, impediu a ação autônoma dos sindicatos, subordinando-os à tutela estatal (IPEA, 2009).

como ocorreu com as históricas greves dos metalúrgicos na região do ABC Paulista.³ O movimento sindical agregou-se então ao movimento mais amplo de contestação ao regime político autoritário da época (POCHMANN, 1993; 1999).

É importante frisar que esse foi um momento no qual a economia mundial passava por um processo de reversão do cenário de crescimento econômico que se observava desde o pós-Guerra. A desaceleração da produção e a queda global nas taxas de lucro combinaram-se com o crescente endividamento público e a inflação, resultando na estagnação econômica mundial desencadeada com o fim do padrão monetário de Bretton Woods (1971), dos dois “choques do petróleo” (1973 e 1979) e do aumento da taxa de juros norte-americana (1980). A reação à crise do capitalismo ocidental foi comandada pela busca de maior flexibilidade em todos os espaços de acumulação a nível global, em um processo conhecido na literatura como “reestruturação produtiva”, que levou a uma baixa da elasticidade emprego-produto na economia (MATOSO, 1995; POCHMANN, 2004).

O Brasil foi diretamente afetado por essas transformações. A queda no ritmo de crescimento da economia nacional, observada fundamentalmente no início dos anos 1980, levou a uma quebra da trajetória de expansão da indústria nacional e do mercado de trabalho formal, implicando limites para a inserção de novos trabalhadores no sistema de proteção social em curso. O desemprego estrutural nos grandes centros urbanos se deu paralelamente ao acirramento do endividamento público, o que alimentou os discursos liberalizantes sobre a incapacidade do Estado em permanecer como promotor de investimentos de base para o desenvolvimento nacional.

Nesse contexto de instabilidade econômica, o governo federal precisou demonstrar alguma capacidade de ação para amenizar os problemas sociais do desemprego e da precarização crescente das relações de trabalho. Uma das decisões tomadas foi a criação de um inédito programa de seguro-desemprego, por meio do Decreto-lei nº 2.284/1986 que instituiu o Plano Cruzado. Apesar da assistência ao desempregado já ser prevista constitucionalmente desde 1946, tal fato nunca havia se traduzido em uma ação concreta e abrangente. Porém, como ainda não estava prevista uma fonte específica e segura de recursos, e os critérios de elegibilidade estabelecidos eram bastante restritivos para a realidade laboral brasileira, o que se observou foi uma baixa cobertura do programa logo nos seus primeiros anos (AZEREDO, 1998).

³ “Inicialmente estimulado pelo arrocho salarial, o sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo realizou, em 1978, uma greve que marcou o surgimento do chamado novo sindicalismo de luta contra a estrutura sindical corporativista e pela melhora na distribuição da renda nacional. Ao contrário das greves de 1968, a repressão policial não foi capaz de deter o movimento paredista de 1978, consagrando o processo de abertura democrática” (POCHMANN, 1993, p. 220).

A conquista da redemocratização em meados dos anos 1980 abriu uma nova “janela de oportunidade política” (KINGDON, 1995) para a mobilização em torno de um novo arcabouço normativo visando a construção negociada de um EBES no Brasil, ainda que tardio em relação aos países desenvolvidos. Dentre as temáticas a serem debatidas, a regulação trabalhista se colocava como uma questão central, já que ela aglutina uma série de atores e coalizões de interesses distintos em suas proposições.

Nesse sentido, a emergência da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1986 implicou novidades para a estruturação do mundo do trabalho no Brasil. Os grupos de interesse se organizaram no interior das comissões da ANC em torno de uma estratégia que conferisse diferentes eixos de ação pública integrada, conforme será discutido ao longo desta tese. Primeiramente, garantir uma proteção mínima de renda aos trabalhadores que perderem seus empregos formais. Segundo, buscar maior efetividade nos mecanismos de intermediação de oferta e demanda de trabalho para diminuir o desemprego friccional, inclusive com a disponibilização de programas de qualificação profissional, valendo-se da estrutura instalada nos estados do Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado em 1975. Por fim, disponibilizar linhas simplificadas de crédito produtivo para possibilitar novas oportunidades de geração de renda sem necessariamente passar pelo assalariamento. Um aspecto complementar a esse desenho institucional foi a produção de informações contínuas e abrangentes sobre o mercado de trabalho, com a criação de cadastros nacionais e convênios com instituições de pesquisa para a operacionalização dos programas de trabalho e renda por parte das instâncias governamentais.

Com a promulgação da CF/1988, além da garantia de um conjunto de direitos trabalhistas expressos em sua maioria no artigo 7^o,⁴ essas ações citadas acima foram incorporadas no artigo 239, o que permitiu a estruturação de um incipiente **Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR)**, a ser gerido pelo Ministério do Trabalho e coordenado de forma tripartite, nos moldes das resoluções e recomendações da OIT. Esse sistema previa um novo desenho para o **Programa Seguro-Desemprego**, com objetivo de garantir ao trabalhador uma renda temporária para as necessidades básicas de sobrevivência

4 Não obstante, o resultado final da Constituinte esteve longe de responder a todos os anseios do movimento de trabalhadores na época. No referente à jornada de trabalho, a proposta inicial que constava no anteprojeto previa a redução para 40 horas semanais. A redução foi menor (44 horas) e acompanhou o resultado obtido nas greves ocorridas nos anos anteriores. Da mesma forma, foram derrotadas propostas referentes à garantia contra demissão imotivada e ao direito de greve. No primeiro caso, o Artigo 7^o da CF/1988 manteve a ideia de que a proteção contra a demissão arbitrária limita-se à indenização, que por sua vez, estaria consubstanciada na multa aplicada sobre o valor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Com exceção da majoração do valor da multa, tal arranjo é idêntico ao disposto pela reforma do sistema previdenciário de 1966, que extinguiu a estabilidade para os trabalhadores com mais de dez anos de serviço. O texto constitucional não incluiu nenhuma limitação expressa ao poder de demitir das empresas, o que na prática permitiu que altas taxas de rotatividade e oscilação dos empregos continuassem a se verificar.

em caso de desemprego involuntário, além de ter associado a ele uma série de serviços de suporte para sua reinserção profissional. Outro programa definido no mesmo artigo foi o **Abono Salarial**, que consiste em um complemento de renda aos trabalhadores registrados com renda média inferior a dois salários mínimos no ano de referência.

Ao reafirmá-lo enquanto um direito e integrá-lo aos demais benefícios previdenciários, a CF/1988 contribuiu para tornar o seguro-desemprego mais do que uma mera intenção. Embora tenha sido uma decisão tardia no que se refere às experiências internacionais, sua criação representou um avanço significativo no aperfeiçoamento do sistema brasileiro de proteção social. Desde sua instituição, o seguro-desemprego tornou-se o eixo organizador das políticas de trabalho no Brasil, contribuindo para uma diminuição do vácuo de proteção social com relação aos países de capitalismo avançado, o que Kerstenetzky (2012) chamou de “*catching up social*”.

Para dotar as estruturas de Estado das capacidades necessárias à operacionalização de todo esse arranjo de políticas públicas, foi planejada uma estratégia inovadora de financiamento e coordenação das ações previstas no âmbito do SPETR. Em termos de financiamento, requisito de primeira ordem para a consolidação de uma política pública na agenda governamental, foi proposto pela ANC a adoção de um mecanismo que garantisse uma fonte sustentável de recursos específicos para o custeio dos programas projetados. Definiu-se então pela junção de dois fundos patrimoniais já existentes – o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) – na forma de um novo fundo: o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**, regulamentado em 1990 pela Lei nº 7.998. Assim, em vez de ter seus recursos acumulados para a formação de patrimônio individual dos trabalhadores, o PIS e o PASEP passaram a constituir uma espécie de ‘fundo patrimonial coletivo’, criado inicialmente para financiar os programas inseridos no SPETR, inclusive o abono salarial.

Além de sua finalidade precípua de custear as políticas de trabalho e renda, outra função do FAT é fornecer recursos (40% das receitas líquidas do PIS-Pasep) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o financiamento de programas de infraestrutura social e produtiva, com recursos de longo prazo, visando também estimular a demanda por força de trabalho no Brasil. Tal característica confere ao FAT múltiplas possibilidades de aplicações voltadas à operacionalização de uma política nacional de trabalho e renda, aliada a uma estratégia de financiamento público para o investimento, com potencial de encadeamentos positivos na economia. Esse tipo de estratégia de

intervenção foi classificado por Kerstenetzky (2012) como “políticas sociais economicamente orientadas”, por seu potencial de aliar proteção social e crescimento econômico.

No campo da coordenação da agenda deliberativa do SPETR, foi constituído também pela Lei nº 7.998/1990 o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), cuja incumbência seria regulamentar, deliberar e acompanhar o conjunto de ações que envolvem a utilização de seus recursos. A novidade que o Codefat trouxe no campo das políticas de trabalho foi a abertura para uma participação triparte em sua composição, com representação paritária entre órgãos do governo, organizações patronais e centrais sindicais, já bastante usual nos países com sistemas de *welfare state* mais desenvolvidos. Até então, no Brasil, a gestão de fundos dessa natureza era totalmente centralizada no governo federal. Embora se tenha registro de outras experiências de conselhos com participação social, havia pouco ou nenhum espaço de deliberação sobre tomada de decisões e utilização de recursos. Somente após a CF/1988, quando se consolidou institucionalmente o processo de redemocratização no país, é que essas práticas de gestão social (a exemplo dos conselhos deliberativos paritários) tornaram-se um imperativo para políticas sociais nas mais diferentes temáticas (SILVA, 2018).

Essas características destacadas conferem ao FAT um *status* particular de fundo público, com características e funções próprias na estrutura político-orçamentária brasileira. De acordo com Salvador (2012), o fundo público enquanto categoria de análise exerce uma função de destaque no capitalismo contemporâneo, justamente por poder ser mobilizado tanto para a viabilização de projetos na esfera produtiva quanto na efetivação e alargamento de políticas sociais.⁵

Entretanto, o fundo público também enfrenta uma relação contraditória e de tensionamento com o processo de acumulação de capital, uma vez que a expansão da intervenção estatal aprofunda a disputa pela riqueza socialmente produzida. Isso porque ele é constituído por uma parcela do excedente econômico que não se transforma diretamente em capital. Por esse motivo, Francisco de Oliveira (1998) o definiu como um “antivalor”, já que não se insere imediatamente na esfera de valorização.⁶ Para que essa transformação ocorra – sua reinserção na esfera de valor – há a necessidade de uma mediação objetiva entre a orientação da intervenção estatal e as bases materiais para a efetivação da política. Essa mediação, por sua vez, abre espaço para a ação de coalizões sob os mais diversos interesses,

5 Em síntese, pode-se dizer que o fundo público se insere na dinâmica econômica pelos seguintes mecanismos: *i*) financiando a realização de investimentos, seja de forma direta (via financiamento integral ou parcial de projetos produtivos, de transporte e infraestrutura, bem como nos gastos com pesquisa e tecnologia) ou indireta (por meio de subsídios, desonerações tributárias e incentivos fiscais); *ii*) como forma de salários indiretos, reduzindo o custo de reprodução da força de trabalho; e *iii*) enquanto elemento autônomo de demanda agregada, permitindo a manutenção de certo nível de consumo na economia.

6 Para uma abordagem crítica à noção do fundo público como antivalor, ver Behring (2009).

organizados para influenciar as orientações sobre a utilização dos recursos em jogo, gerando tensões e expectativas (MENDES, 2014; SOUZA FILHO, 2016).

Para o caso específico do FAT e do conjunto de programas a ele associado, as análises sobre seu histórico operacional efetuadas ao longo desta tese permitiram observar como se expressam essas contradições e essas disputas em torno dos recursos mobilizados por seu complexo arranjo institucional. Sua trajetória de mudança institucional está susceptível a diferentes níveis hierárquicos de decisão e de poder político, que implicam desequilíbrios substanciais ao longo dos anos em sua estrutura operacional e contábil.

1.2. O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA

Embora seja um tema que canalize interesses sociais distintos e conflitantes, envolva estruturas importantes de poder federativo (ministérios, secretarias, empresas estatais, conselhos, etc.), mobilize somas consideráveis de recursos orçamentários anualmente e beneficie diretamente milhões de pessoas em todo o território nacional, os estudos acadêmicos sobre as políticas de trabalho e renda no Brasil são relativamente escassos, sobretudo quando se considera aqueles que abordam o SPETR como um todo, e não apenas alguns de seus programas isoladamente.

Entre aqueles que tratam diretamente sobre essa temática mais ampliada e que auxiliam na contextualização e enquadramento empírico do problema aqui proposto estão os estudos de Azeredo (1998), Gimenez (2001), Moretto (2007), Jardim (2009), e Cardoso Jr, (2013).⁷ Uma análise dos principais aspectos abordados por esses estudos permite encaixar bem as linhas gerais que tangenciam o processo de formação e desenvolvimento das políticas de mercado de trabalho enquanto novos arranjos institucionais no campo da regulação do trabalho no Brasil, embora cada um se ocupe de estágios específicos de sua operacionalidade.

Esta tese surge então no sentido de contribuir e lançar novos elementos teóricos e empíricos no debate sobre esse domínio específico e bastante paradigmático na formação de um EBES. Para isso, a proposta desenvolver uma análise histórico-institucional mais sistemática sobre os mecanismos causais que levaram à formação das **capacidades estatais** necessárias para a inserção dessa temática na agenda governamental, e como se deram os processos de mudança que afetaram diretamente sua operacionalização ao longo do tempo,

⁷ Os trabalhos elencados para a discussão a seguir foram selecionados via portal de teses da Capes, a partir de busca de termos como “sistema público de emprego” e “políticas públicas de trabalho e renda”. Optou-se por escolher aqueles que abordaram os arranjos mais ampliados das políticas de mercado de trabalho no Brasil.

determinando seu atual estágio atual de funcionamento e os desafios para sua continuidade. As dimensões centrais de investigação dessas capacidades são os mecanismos de financiamento e de coordenação das políticas organizadas em torno do FAT.

Vale destacar nesse processo o Estado como ator de relativa autonomia para a condução de trajetórias de regulação pública, a partir de estratégias, recursos e interesses próprios, inerentes a sua estrutura institucional construída historicamente (CHANG, 1999; 2004; EVANS, 2004). Por isso, enquadrar as análises sobre os contextos políticos e econômicos no Brasil, marcados por padrões diversos de instabilidade, torna-se o imperativo analítico fundamental para um melhor entendimento das conseqüentes narrativas geradas. Ademais, por ser um elemento basilar na economia, a institucionalidade trabalhista em geral, e as políticas de mercado de trabalho em particular, são sempre afetadas, direta ou indiretamente, por mudanças estruturais na política econômica ou no sistema de acumulação propriamente dito.

No contexto desta tese, entende-se que o surgimento das capacidades estatais no campo das políticas de trabalho está relacionado ao processo de inserção das instituições trabalhistas na agenda governamental – que se iniciou com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930 e consolidou-se fundamentalmente com a CF/1998 – e sua arquitetura institucional obedeceu a um conjunto ampliado de padrões de interesses sobre o papel do Estado brasileiro na regulação econômica ao longo do tempo.

Porém, após a normatização do sistema estudado, com a Lei nº 7.998/1990 que definiu seus principais eixos norteadores de financiamento e coordenação, outros fatores se aliaram ao processo de determinação causal de sua trajetória institucional. Entre eles, o próprio resultado dos programas – em termos de seus objetivos, condições de elegibilidade, cobertura do público alvo, execução contábil e necessidades de financiamento – passou a ser considerado uma variável de análise, uma vez que interfere na formação das estratégias dos atores em disputa. Assim, a endogeneidade nos processos de mudança se expressa à medida que esses resultados, sobretudo em termos contábeis e orçamentários, geram novas narrativas sobre as políticas e despertam estratégias diferenciadas entre os atores envolvidos.

Nesse sentido, a análise envolverá o rastreamento de duas trajetórias distintas: as dinâmicas políticas que implicaram na formação das diferentes estruturas de capacidade estatal específicas para a intervenção sobre a temática das instituições trabalhistas no Brasil; e as mudanças na arquitetura institucional específica para a implementação de políticas de mercado de trabalho. Ou seja, parte-se do princípio de que a compreensão da trajetória de formação dessas capacidades é uma tarefa fundamental para explicar os processos de

institucionalização do modelo brasileiro de intervenção nesse campo específico da agenda governamental.

Baseado nessa contextualização, a proposta aqui apresentada partiu de uma abordagem histórico-institucional, cujo questionamento central foi: *como as dinâmicas políticas de estruturação do aparato regulador de Estado, incluindo os distintos atores e interesses em disputa, moldaram e influenciaram as capacidades institucionais específicas para a implementação das políticas de mercado de trabalho no Brasil, consolidadas no SPETR?*

Outras questões auxiliares de importante valor analítico também podem ser apontadas, tais como: quais os principais parâmetros normativos que marcaram a evolução das políticas de trabalho no âmbito da formação dos Estados de bem-estar social no capitalismo ocidental e como eles influenciaram a trajetória institucional no Brasil? Quais os principais fatores contextuais (sociais, econômicos e políticos) determinantes para a construção do desenho institucional atual do SPETR brasileiro? Quais os arranjos institucionais que propiciam o financiamento de seus programas e qual a evolução de seus indicadores principais? Quais os canais decisórios voltados para a coordenação no âmbito do SPETR e como eles permitem a deliberação participativa frente à estrutura burocrática central?

O horizonte temporal projetado tem como ponto de partida a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930, por entendê-lo como um momento crítico fundamental na estruturação das institucionalidades trabalhistas no Brasil, e vai até as transformações recentes nas condições de acesso aos principais programas em 2016. Nesse recorte, outro momento de conjuntura nuclear para os objetivos desta tese é a promulgação da CF/1988, que divide as análises *ex ante* e *ex post* sobre o objeto adotado.

Todos esses elementos de análise referentes ao processo de construção institucional do SPETR brasileiro, *ex ante* e *ex post* à CF/1988, estão previstos como balizadores da estratégia de investigação, pois implicam relações dinâmicas que envolvem ideias, interesses e instituições na trajetória de consolidação e do padrão de bem-estar social no país.

Trata-se, portanto, de avaliar os mecanismos pelos quais o Estado brasileiro se abre para uma determinada área de intervenção e se instrumentaliza para responder a compromissos políticos formalmente inseridos em sua agenda. Nesse processo, há uma contínua influência de diferentes grupos sociais que mobilizam recursos (econômicos, políticos, simbólicos) para defender determinadas matrizes de interesses. Por sua vez, essa relação entre setores do Estado e sociedade civil, moldada por momentos de conflitos e convergências de interesses, implica distintas trajetórias de estabilidade e mudanças

institucionais em termos da regulação pública do trabalho e da proteção social no Brasil, como poderá ser observado ao longo desta tese.

1.3. PREMISSAS E HIPÓTESES

A discussão anterior sobre a caracterização do objeto de pesquisa já permitiu identificar algumas **premissas** centrais sobre as quais se enquadrou esta investigação. Entre elas, destacam-se as seguintes: *i*) a institucionalização das políticas de mercado de trabalho no Brasil se insere em um campo de disputas mais amplo de expansão dos direitos sociais paralelamente à evolução dos direitos civis e políticos; *ii*) as instituições foram sendo criadas no intuito de fortalecer certos interesses ou enfraquecer outros de acordo com o posicionamento de suas coalizões de defesa frente aos grupos dominantes no comando do poder estatal; e *iii*) o Estado, assim como a sociedade civil, não se manifesta como um elemento monolítico, pois abriga em sua estrutura interna distintos vetores de interesses e age com relativa autonomia, o que torna tanto a agenda de políticas quanto o orçamento público instrumentos de constantes disputas em espaços de poder hierarquicamente definidos.

A partir dessa perspectiva, admitiu-se que as trajetórias institucionais são dependentes de contexto, o que permite assumir que o processo em torno das instituições trabalhistas no Brasil, especialmente no caso das políticas de mercado de trabalho, se desenvolveu a partir de dinâmicas e cenários políticos e econômicos (nacionais e internacionais) “historicamente determinados”.⁸ Tais dinâmicas podem favorecer narrativas em torno de quadros cognitivos particulares entre os atores envolvidos (entre eles o próprio Estado), que por sua vez implicam a formação de arranjos institucionais específicos, dentro de um campo analítico delimitado.

Por isso, esta tese se norteou pelo seguinte encadeamento de **hipóteses**:

- 1) A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930, no governo Vargas, inaugurou a trajetória histórica de formação das capacidades estatais para a intervenção no campo da legislação social brasileira, tornando-se o *locus* estrutural onde se desencadearam as principais disputas de interesses em torno da institucionalidade trabalhista no país;
- 2) Ao longo do tempo, a temática do trabalho foi se consolidando enquanto um domínio específico de intervenção governamental, descolada tanto da estrutura global da previdência social quanto da regulação propriamente dita das relações de trabalho

⁸ O termo aqui destacado não remete à ideia de que a história determina os fatos presentes pura e simplesmente (dialética agência-estrutura), mas sim que remete a determinados cenários políticos e econômicos marcados historicamente.

(legislação trabalhista), o que permitiu a formação de capacidades estatais próprias para a institucionalização no Brasil de um modelo de sistema público de emprego;

3) A promulgação da CF/1988 despontou no curso dessa trajetória como um momento crítico para as políticas de mercado de trabalho no Brasil, ao consolidar conquistas sociais anteriores e fornecer a base normativa para um arranjo institucional inovador para a operacionalização do SPETR;

4) Esse novo arranjo possibilitou a constituição de um fundo público específico – o FAT – que garantiu o financiamento e a efetivação de seus programas, além de prever também uma estrutura própria de coordenação e deliberação participativa sobre a dinâmica operacional do fundo – o Codefat;

5) Ao inserir-se na estrutura político-orçamentária brasileira, o FAT se transformou em um objeto de disputas entre distintos grupos interesses pelo comando de seus recursos, o que resultou em mudanças institucionais de natureza incremental, mas que alteraram significativamente sua capacidade de intervenção conforme planejado originalmente.

Portanto, esta tese buscou apresentar novos aportes teóricos e analíticos para complementar parte da lacuna existente nos estudos sobre financiamento e coordenação das políticas sociais no Brasil, tendo como pano de fundo o contexto de formação do sistema de proteção social em um país de capitalismo periférico. Para isso, a intenção foi estabelecer um diálogo entre as dimensões fundamentais de análise da consolidação das capacidades estatais (incluindo as ideias, interesses e instituições envolvidos nesse processo) e a determinação dos direitos sociais no Brasil, tendo como mote de entrada as políticas de mercado de trabalho.

1.4. OBJETIVOS

O objetivo geral desta tese foi analisar os principais fatores que determinaram a institucionalização das políticas de mercado de trabalho no Brasil, consolidadas no chamado SPETR, e sua evolução até o momento mais recente. Nesse sentido, o esforço residiu em caracterizar as dinâmicas políticas (estabilidade e mudança institucional) que implicaram na formação de capacidades estatais específicas que, por sua vez, possibilitaram a formação da trajetória institucional particular dessas políticas – sua formalização normativa, sua inserção

na agenda e estrutura oficial de governo, seus indicadores de implementação e seus processos de coordenação e deliberação participativa.

No intuito de traçar e organizar uma estratégia de análise dentro dos parâmetros teóricos e metodológicos adotados, foram listados cinco objetivos específicos. Os dois primeiros são voltados ao processo analítico *ex ante* à formalização das políticas que compuseram o SPETR na CF/1988 e nas regulamentações imediatamente posteriores. Já os três seguintes referem-se às análises *ex post*, abordando a própria evolução operacional dos programas e as dinâmicas políticas que tanto interferiram quanto foram impactadas por seus resultados. São eles:

- 1) Contextualizar o processo histórico de formação dos padrões institucionais dos Estados de bem-estar social nos países de capitalismo industrial desenvolvido, destacando suas particularidades em termos de financiamento e coordenação, em especial no tocante às políticas de mercado de trabalho, para subsidiar o entendimento do processo ocorrido no Brasil;
- 2) Levantar os principais determinantes gerais (políticos e econômicos) da construção de capacidades estatais e da institucionalização das políticas de proteção social no Brasil, e dos programas referentes ao mercado de trabalho em particular, ressaltando especificidades, convergências e padrões de intervenção entre projetos, sobretudo no tocante às estratégias de financiamento e coordenação;
- 3) Identificar os principais fatores que determinaram a estruturação do modelo institucional do SPETR durante o processo de “transição democrática” (1985-1990);
- 4) Avaliar os componentes do arranjo de financiamento para os programas do SPETR, tendo como foco o desenho original do FAT e a evolução de seus indicadores mais relevantes de acompanhamento (fluxos de entrada, fluxos de saída, evolução patrimonial, capacidade de investimento); e
- 5) Avaliar os dispositivos de coordenação do SPETR, organizados em torno do Codefat, com o foco no seu potencial de deliberação participativa e em sua relação com outros canais de decisão do aparato burocrático central.

Por fim, vale ressaltar outras duas coisas. Primeiramente, o termo “institucionalização” é tratado aqui não apenas como a inserção da temática na agenda governamental, por meio de sua formalização normativa, mas também envolve a estruturação por parte do Estado (ou de frações do aparato estatal) com os atributos e recursos (institucionais, físicos, financeiros e tecnológicos) para sua implementação efetiva. Segundo,

esta tese não se situa como uma pesquisa de avaliação de políticas públicas, embora em alguns momentos se trate de fatores diretamente relacionados a este tipo de estudo, como o grau de cobertura dos programas, os valores dos benefícios, os critérios de elegibilidade, etc. Ela se enquadra como uma análise do arranjo mais amplo que envolve o conjunto de políticas de mercado de trabalho no Brasil, com enfoque sobre sua trajetória de formulação e inserção na agenda, as capacidades estatais (estruturas de financiamento e coordenação deliberativa) mobilizadas em sua operacionalização e os interesses políticos e socioeconômicos organizados em torno desse campo de práticas governamentais.

1.5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta tese fundamentou-se em uma abordagem histórico-institucional voltada a analisar os principais determinantes da dinâmica política que delinearam as instituições trabalhistas no Brasil, especificamente falando das políticas de mercado de trabalho que compõem o SPETR. O ponto de partida é a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, pouco após Getúlio Vargas assumir a presidência por meio de um golpe de Estado em 1930, momento apontado por vários autores como um marco na construção dos direitos sociais no Brasil (VIANNA, 1998; CARVALHO, 2004; CARDOSO, 2010; KERSTENETZKY, 2012), e o ponto de inflexão analítico é a promulgação da CF/1988, que definiu uma nova base institucional para as políticas sociais no país. Pretende-se com essa definição temporal obter uma abertura empírica para uma melhor compreensão teórica sobre os fatores políticos, sociais e econômicos que limitam ou potencializam a edificação estrutural de um Estado de bem-estar social no país, a partir de uma área específica de intervenção governamental.

A ideia de recorrer à história não visou apenas ilustrar ou contextualizar o objeto central de análise. Essa recorrência se justifica pela própria abordagem teórica escolhida, que assume que importantes aspectos da realidade social podem ser melhor compreendidos enquanto processos temporais, contextualmente definidos. Nesse sentido, não se trata do passado *per se*, e sim o desdobramento de processos ao longo do tempo como elemento central a ser analisado teoricamente para a compreensão de sua cadeia de causalidade. Por isso, este trabalho parte do reconhecimento de que mudanças institucionais devem ser entendidas como processos que se desenvolvem temporalmente sob condições contextuais específicos.

A partir dessas considerações, o delineamento metodológico adotado está organizado em dois pontos a serem detalhados: *i) características gerais do método do process tracing e*

sua relevância para estudos de caso de natureza institucional; *ii*) dimensões histórico-analíticas elencadas.

1.5.1. A abordagem do *process tracing* para estudos institucionais

Para auxiliar no delineamento metodológico desta proposta, optou-se por utilizar o método do *process tracing*,⁹ uma abordagem de estudo de caso que vem ganhando crescente popularidade nas ciências sociais nos últimos anos, embora não haja um modelo único a ser seguido (BENNETT; CHECKEL 2011; TRAMPUSCH; PALIER, 2016; COLIER, 2011; MAHONEY, 2001; 2012).¹⁰ Sua escolha deve-se ao fato de seus pressupostos metodológicos permitirem uma análise do percurso de trajetórias institucionais que estruturaram ao longo dos anos a arquitetura normativa atual do SPETR, com foco nas transições políticas e econômicas que influenciaram direta e indiretamente seu conjunto de programas.

O princípio no qual se baseia esse método consiste em identificar a cadeia causal que conecta variáveis dependentes e independentes, produzindo assim um mapa cognitivo voltado à explicação de distintos processos de mudança institucional. Sua abordagem visa identificar as razões e motivações que mobilizam os atores sociais e suas estratégias de tomada de decisão, o efeito dos arranjos institucionais sobre seu comportamento, dentre outros fatores que podem implicar um resultado específico definido como objeto de estudo. Para este fim, a especificação de hipóteses é essencial para selecionar, interpretar e hierarquizar as peças da evidência.

A sequência causal das evidências possui um papel explicativo fundamental na montagem do desenho analítico a partir do método do *process tracing*, uma vez que seu foco está no desdobramento de eventos ou situações sobre o tempo, analisando trajetórias de mudança e causação. Dessa forma, “para caracterizar um processo, deve-se estar apto a caracterizar os passos chave que permitem uma boa análise de sequência e mudança”. Logo, o trabalho de descrição é constituído tomando-se cada etapa como “blocos de construção” (*building blocks*), que são cruciais para analisar o processo que está sendo estudado ao permitir uma maior aproximação do pesquisador com as especificidades do seu objeto (COLIER, 2011, p. 814-815).

9 Alguns pesquisadores brasileiros traduzem o termo como “rastreamento de processos”. Para evitar confusões conceituais, dado que ainda é um método relativamente novo no Brasil, optou-se por utilizar o termo no idioma original, conforme tratado na literatura internacional.

10 O *process tracing* surgiu como método de pesquisa originariamente no campo da psicologia cognitiva no final dos anos 1960. Nessa época, seu uso estava relacionado a técnicas para examinar os passos intermediários em processos mentais no intuito de entender melhor a heurística através da qual as pessoas tomam decisões.

Entre os pontos positivos que esse método possui estão: *i)* permite o estudo de relações causais complexas, tais como aquelas caracterizadas por múltiplas causalidades, *loops* de *feedback*, dependência de trajetória, pontos de ruptura e efeitos de interação complexa; *ii)* auxilia na formulação de novas teorias ou hipóteses de mecanismos causais que conectam fenômenos correlatos; e *iii)* seu uso pode revelar como mudanças endógenas afetam a evolução de trajetórias das variáveis de interesse (FALLETI, 2006).

É importante ressaltar que, embora a descrição de uma série de eventos possa fornecer uma narrativa descritiva plausível sobre fatos relativos a um caso específico, o encadeamento temporal dos fatos não é suficiente para lançar as luzes necessárias sobre como e por que coisas acontecem no caso estudado. O embasamento teórico para identificar os elementos causais e explicar por quais mecanismos e processos decisórios um determinado resultado ou mudança institucional acontece é essencial (BEACH, 2016).

Nesse sentido, a partir do momento em que se define o fenômeno de pesquisa, é necessário selecionar as evidências sobre as quais recaem o esforço de investigação. Essas evidências são as “observações” que serão objeto de análise sistemática para a verificação de sua função causal. O material empírico pode ser acessado por meio de duas fontes: *a)* observações de processos causais (*causal-process observations*), de natureza qualitativa – correspondem a variáveis contextuais e/ou constructos teóricos que embasam a relação de causalidade que se pretende estabelecer; e *b)* as observações de conjunto de dados (*data-set observations*), de natureza quantitativa – referem-se a matrizes e bancos de dados quantitativos organizados por entidades responsáveis ou outros pesquisadores ligados a um determinado tema. Ambas as fontes têm sua importância, de modo que, segundo o autor, constituem “as duas faces de um mesmo processo de pesquisa” (COLLIER, 2011, p. 823).

De posse do conjunto de observações a serem analisadas, o trabalho do investigador consiste em encadear as observações na construção de um processo causal que expressa satisfatoriamente em termos teóricos a relação $(X) \Rightarrow (Y)$. Essas observações causais (fatos e evidências encontradas pelo investigador) podem ser entendidas como “elos de uma corrente”, que precisam estar conectados entre si. De porte dessas observações, o investigador passa a descrevê-las sistematicamente, de maneira suficientemente detalhada para “que se possa desenvolver ou testar teorias e aventar hipóteses para realizar as inferências causais” (SILVA; CUNHA, 2014, p. 114).

Para operacionalizar esse tipo de análise causal, no intuito de construir narrativas coerentes sobre sequências particulares de informações, ressalta-se a importância dos “mecanismos causais” para a análise pretendida. Eles constituem os elementos que

materializam as relações de conectividade causal e que explicam teoricamente os processos pelos quais as variáveis especificadas determinam algum resultado, de acordo com as hipóteses traçadas inicialmente. Isto é, explicam a existência de uma correlação entre variáveis dependente e independente, a provocar um resultado que se pretende analisar. Embora tais mecanismos sejam processos, relações ou entidades não necessariamente observáveis diretamente, a especificação teórica das hipóteses sobre eles permite identificar “digitais” (*fingerprints*) em uma investigação, isto é, implicações observáveis e problematizáveis (FALLETI, LINCH; 2009; MAHONEY, 2012; BEACH, 2016).

Por fim, destaca-se que, quando se inicia uma etapa de escolha de casos típicos de um fenômeno ou evento que se pretende analisar, há também a necessidade de levar em consideração se as “condições de escopo” estão presentes. Condições de escopo são definidas como aqueles aspectos contextuais relevantes de um cenário (analítico, temporal, espacial ou institucional) no qual um conjunto inicial de condições leva a um resultado a partir de uma realidade definida e via um mecanismo causal específico ou conjunto de mecanismos causais (FALLETTI; LINCH, 2009; BEACH; PEDERSEN, 2011). A observação apropriada de tais condições é um elemento fundamental dentro de um desenho de pesquisa por *process tracing*, já que ele é, via de regra, um tipo particular de estudo de caso (*case-based*), onde as variáveis contextuais (exógenas) exercem grande influência sobre a dinâmica endógena da estrutura normativa que condiciona o comportamento e escolha dos atores, que por sua vez, impacta na determinação de trajetórias institucionais particulares.

Nesse sentido, uma estratégia *case-based* e *state-centric*, conforme proposto para esta tese, é capaz de fornecer elementos de inferência causal para descrever e explicar a adoção de arranjos institucionais específicos no enfrentamento de questões inseridas na agenda governamental, no tocante ao objeto empírico definido que são as políticas de mercado de trabalho. Essa abordagem possui, portanto, uma complementariedade em termos de procedimentos metodológicos com os referenciais utilizados a partir da literatura de institucionalismo histórico, mudança institucional e capacidades estatais, conforme apresentados no capítulo dois.

1.5.2. Dimensões histórico-analíticas da pesquisa

Dada a abordagem histórica definida para esta tese, envolvendo um período de pesquisa relativamente longo e permeado por contextos políticos complexos ao longo da formação do Estado brasileiro, optou-se por dividir a narrativa analítica em duas partes autônomas, porém

complementares. Elas foram caracterizadas como “estágios” – um *ex ante* e outro *ex post* –, cada um com estratégias particulares quanto à abordagem metodológica. Eles são separados por um fenômeno aqui assumido como uma conjuntura crítica fundamental para o desenvolvimento de novos padrões institucionais de bem-estar social no Brasil, que é o processo de redemocratização política, cujos marcos históricos de maior interesse para esta pesquisa foram: o fim do governo militar, consubstanciado na posse do primeiro presidente civil em 1985 após 21 anos; a convocação, no início de 1987, e os trabalhos de uma Assembleia Nacional Constituinte; a promulgação da atual Constituição Federal brasileira, no final de 1988; e a regulamentação do Fundo do Amparo ao Trabalhador, em 1990, que possibilitou a concretude necessária para a efetivação de um novo sistema de proteção social no âmbito do trabalho.

Os capítulos, por sua vez, foram organizados em subperíodos, utilizados como “blocos” de construção histórico-analítica, amparados pela extensa bibliografia sobre a história política e social brasileira. O intuito dessa fragmentação temporal foi aproximar as hipóteses e a linha de investigação causal sobre as variáveis dependente (trajetória de estruturação/implementação das políticas de mercado de trabalho) e independente (trajetória de formação/evolução das ideias, interesses e instituições) de seus respectivos contextos (condições de escopo). Buscou-se com isso favorecer a construção de uma narrativa que permitisse captar as mudanças institucionais observadas e investigadas, apurando suas origens, motivações e desdobramentos.

São apresentadas a seguir as estratégias metodológicas para os dois estágios de pesquisa propostos.

1.5.2.1. Estágio *ex ante*

O primeiro estágio de investigação engloba os quatro subperíodos de 1930 até 1990 (listados no quadro 4.1), pelos quais o país passou por mudanças institucionais em várias dimensões. A estratégia consistiu em realizar uma reconstituição da trajetória dos principais instrumentos de política social assumidos pelo Estado brasileiro que formaram ao longo do tempo suas capacidades de intervenção, sobretudo no tocante ao financiamento e coordenação das ações propostas, articulando a sequência de processos decisórios com os contextos econômico e sociopolítico que eles se desencadearam. Nesse sentido, a análise sequencial visou evidenciar os mecanismos causais que levaram à criação de um sistema de proteção social específico para as políticas de mercado de trabalho (que com o tempo vai se descolando do sistema

previdenciário geral), bem como indicar os processos de formação de interesses e as matrizes cognitivas (ideias, interesses e instituições) que balizaram esse processo.

Dada a complexidade que envolve esse objetivo, a investigação empírica *ex ante* teve um caráter predominantemente exploratório, o que condiz com as diretrizes do método *process tracing*. Assim, a estratégia de investigação ocorreu basicamente por meio de uma ampla pesquisa bibliográfica sobre os processos que condicionaram a evolução dos sistemas de proteção social no país ao longo de cada um dos recortes temporais escolhidos, mais especificamente no campo das relações de trabalho. Essa busca visou identificar e/ou construir ligações causais entre as dinâmicas políticas que capacitaram o Estado brasileiro a atuar diretamente na construção de uma institucionalidade de proteção social mais efetiva, sobretudo no tocante à construção e operacionalização das políticas que compõem atualmente o sistema público de emprego, trabalho e renda (SPETR).

De forma complementar, foi consultado também um conjunto de regras que formaram ao longo do tempo o ambiente normativo das instituições trabalhistas e de proteção social no Brasil. Nesse campo, as Cartas Constitucionais brasileiras promulgadas ao longo dos subperíodos desse primeiro estágio da pesquisa representam sínteses importantes das disputas políticas e das coalisões de força em um determinado momento histórico. A análise do que é e do que deixa de ser declarado constitucionalmente aponta para evidências valiosas sobre as diretrizes de intervenção do Estado frente aos diversos temas que envolvem o debate público de cada época. No caso específico da CF/1988, foram consultados também os arquivos (físicos e digitais) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para ter acesso aos relatórios e atas das comissões (e subcomissões) que trataram diretamente sobre os assuntos de interesse desta tese, isto é, as políticas de mercado de trabalho.

1.5.2.2. Estágio *ex post*

O segundo estágio refere-se à análise do período pós-redemocratização e, particularmente, pós-institucionalização das políticas de mercado de trabalho no Brasil. Com isso, o exercício analítico ocorreu no sentido de verificar a evolução da própria operacionalização dessas políticas após a concretização de seu desenho institucional. Esse desenho se baseou em dois fatos fundamentais: a inserção do Programa Seguro-desemprego e do Abono Salarial como direitos constitucionais na CF/1988; e a criação do FAT e do Codefat, que instituíram os mecanismos de financiamento e coordenação deliberativa dos programas associados ao SPETR (Lei nº 7.998 de 1990).

Para fins de verificar e caracterizar os principais processos de mudança institucional que marcaram a trajetória de evolução desse arranjo específico de política social pós-1990 foi utilizado como referência o instrumental analítico proposto por Mahoney e Thelen (2010). Ele permite uma interessante caracterização dos processos políticos que levam a mudanças em quadros institucionais específicos, enfatizando as ambiguidades pelas quais os agentes de mudança buscam intervir. Com isso, as mudanças institucionais passam a ser entendidas não como algo “natural” ou inevitável, mas sim como resultante de processos deliberados e intencionais de grupos e coalizões que fazem valer seus interesses (a partir de suas distintas estruturas de recursos) diante de uma determinada realidade.

Nesse segundo estágio, as “digitais” dos mecanismos causais identificados – as ideias, os interesses e as instituições – tornam-se mais evidentes para a análise, uma vez que os programas já estão formalmente instituídos e encontram-se em plena operação. Seus próprios resultados e indicadores de desempenho tornam-se geradores de novos discursos e novas táticas de atuação por parte dos atores sociais envolvidos neste campo de ação governamental.

Para identificar e problematizar as diferentes manifestações das capacidades estatais específicas para a implementação das políticas de mercado de trabalho no Brasil, optou-se por utilizar um modelo analítico similar ao proposto por Pires e Gomide (2014), com algumas adaptações. Nesse modelo, conforme apresentado no capítulo 2, as capacidades estatais são caracterizadas com base em dois componentes principais – técnico-administrativo e político-relacional –, cada um com seus fatores e características particulares. No caso desta tese, delimitou-se duas dimensões analíticas para a verificação empírica, que são: *i*) arranjos institucionais de financiamento, organizados em torno do FAT; e *ii*) arranjos institucionais de coordenação e deliberação participativa, organizados em torno do Codefat. Segue a descrição e as estratégias de pesquisa de cada uma delas.

i) Arranjos institucionais de financiamento: nessa dimensão foi verificado o potencial de financiamento institucionalizado por meio do FAT para os programas que compõem o SPETR. Seus relatórios anuais de gestão e os demonstrativos de execução financeira foram utilizados como fontes principais de dados. Como já afirmado anteriormente, o FAT constitui-se em um complexo e inovador arranjo de entradas e destinações financeiras que foi fundamental para a sustentabilidade orçamentária das políticas de mercado de trabalho no Brasil. Dada essa complexidade institucional que o envolve, sua análise foi dividida em quatro seções:

-
- a) Entradas de receitas: refere-se aos instrumentos de entrada de recursos destinados ao FAT e sua evolução desde o início de sua operacionalização. Esse item teve grande relevância para a análise institucional pretendida, uma vez que o financiamento de políticas dessa natureza é, via de regra, operacionalizado por meio de contribuições de empregadores com base em alíquotas sobre a folha de pagamento ou, como ocorre no caso do FAT, sobre sua receita operacional bruta. Como questões tributárias são constantemente motivos de disputa em uma sociedade, é de se esperar que haja conflitos de interesse no tocante às regras de arrecadação e ao controle dos fundos públicos gerados, o que pode comprometer diretamente a capacidade de cobertura de programas nos quais estão associados, e por sua vez, resultar em pressões por mudanças no desenho institucional das políticas;
- b) Obrigações: diz respeito às principais obrigações de despesa que o FAT possui para sua operacionalização, que na prática são os próprios programas que ele financia. Nesse caso, a ideia foi verificar os indicadores de custeio desses programas (em especial o seguro-desemprego e o abono salarial), bem como os fatores contextuais que explicam suas variações, especialmente os associados à dinâmica do mercado de trabalho;
- c) Variação patrimonial: como já ressaltado anteriormente, o FAT possui uma característica inovadora de ser um fundo de natureza dual, por valer tanto para o financiamento de políticas de mercado de trabalho como para a mobilização de recursos para financiar projetos de desenvolvimento econômico. Nesse caso, 40% de sua receita primária anual são destinados ao BNDES para tais projetos, o que passa a compor o patrimônio financeiro do FAT. O restante da variação patrimonial é determinado pelo resultado nominal entre entradas e obrigações em cada ano. Por isso, o objetivo foi verificar a evolução do patrimônio do FAT ao longo do tempo, por entendê-lo como um indicador relevante para a justificação de novos projetos e propostas de reformas no desenho institucional do SPETR, que pode levar tanto a uma expansão quanto a uma retração das capacidades estatais específicas para sua implementação;
- d) Capacidade de investimento: refere-se ao valor gerado anualmente pela engenharia financeira do FAT e que efetivamente torna-se disponível para ser acionado na dinâmica econômica via financiamento de novos investimentos em projetos de infraestrutura social e produtiva. Para calculá-la, foi desenvolvido um indicador algébrico – índice de capacidade de investimento (ICI) – que relaciona os dispositivos
-

de entradas e obrigações do FAT para se obter o valor líquido anual a ser disponibilizado para projetos produtivos e infraestruturais para fins de política pública de investimento.

ii) Arranjos institucionais de coordenação e deliberação participativa: essa dimensão analítica abordou as estruturas burocráticas específicas e os espaços de interação socioestatal para a implementação dos programas inscritos no âmbito do SPETR. Com isso, ela está relacionada com dois paradigmas estruturais de funcionamento do aparato estatal brasileiro que emergiram com a CF/1988, que são a descentralização e a participação social. Nesse caso, o objetivo foi verificar a formação e a agenda de deliberação do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), criado para exercer o papel de centro de decisão e gestão social (participação, deliberação e controle) no âmbito do SPETR. Como confere a própria Lei nº 7.998 de 1990, foi concedida ao Codefat a incumbência de acompanhar e deliberar sobre as principais decisões que envolvem a gestão do fundo, o que implica na definição de questões específicas aos programas (critérios de elegibilidade, valores, prazos, formas de execução, prioridades etc.), além de propor novas medidas de ajuste para sua sustentabilidade. Com isso, buscou-se identificar a capacidade desse conselho em influenciar direta ou indiretamente processos de mudança institucional relativos ao SPETR. Em termos de fontes de informações, foram utilizadas fontes secundárias (em especial as atas de reunião do Codefat, e de maneira complementar as resoluções aprovadas, relatórios finais das conferências do Ministério do Trabalho, entre outras) e primárias (entrevistas e observação não-participante em reuniões do Codefat).

Portanto, a realização desta tese se desdobrou com base em um conjunto diversificado de métodos e estratégias de verificação empírica, combinando instrumentos qualitativos e quantitativos para possibilitar uma narrativa causal coerente e teoricamente embasada sobre as mudanças institucionais na regulação pública de proteção social do trabalho. A utilização de um enfoque multi-métodos visou aumentar sua “validade interna” ao permitir que interpretações alternativas e hipóteses rivais sejam abordadas de formas distintas (CANO, 2006). Ademais, ela se fez necessária diante da complexidade do caso escolhido, dadas as várias dimensões do histórico de formação e operacionalização do SPETR brasileiro e os interesses envolvidos em torno dos recursos gerados pelo arranjo institucional de financiamento do FAT.

1.6. ORGANIZAÇÃO DA TESE

Esta tese está organizada em sete capítulos, incluindo esta introdução.

No capítulo dois são descritos os principais instrumentais teórico-conceituais utilizados. Entre os conceitos apresentados e discutidos à luz da literatura contemporânea estão os de instituições, mudança institucional e capacidades estatais, cada um com suas particularidades e modos característicos de operacionalização empírica.

O capítulo três apresenta uma discussão histórica do desenvolvimento teórico sobre o conceito de Estado de bem-estar social (*welfare state*) e como ele foi apropriado pelos países capitalistas industrializados para a formação de estruturas institucionais de proteção social. Nesse sentido, o objetivo foi abordar como que a temática social passou a ser incorporada na agenda dos governos, quais os interesses determinantes dessa incorporação e quais os desdobramentos políticos e econômicos de todo esse processo. Para isso, foi consultada uma ampla literatura existente sobre o tema, tanto no intuito de caracterizar elementos convergentes e divergentes das instituições de bem-estar entre os países, quanto para identificar aspectos gerais sobre os processos de mudança na condução pelo Estado dos principais programas que caracterizam os sistemas de proteção social. De porte dessa contextualização geral, foi abordado ainda como o debate sobre as políticas de mercado de trabalho se inseriu na construção desses desenhos institucionais de bem-estar, além de verificar as diretrizes orientadoras das mudanças recentes dos padrões de gasto social nos países de capitalismo avançado.

O capítulo quatro abrange o estágio *ex ante* da pesquisa empírica propriamente dita. Nele são debatidos os principais fatores institucionais e conjunturais que caracterizaram o processo de desenvolvimento das instituições de bem-estar social no Brasil, tendo como ponto de partida a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930. Tal discussão baseou-se nos recortes temporais adotados previamente conforme exposto na Tabela 4.1. Ademais, nesse capítulo também foi abordada a trajetória de formação das distintas estruturas institucionais de Estado próprias para atender a essas novas demandas de políticas sociais, e como a temática do trabalho foi se consolidando enquanto um domínio específico de ação governamental dentro do escopo mais amplo da seguridade social.

O capítulo cinco apresenta a primeira parte das discussões referentes ao estágio *ex post* desta tese, que aborda os arranjos institucionais de financiamento do SPETR brasileiro e a evolução de seus principais indicadores operacionais. O foco central recaiu sobre a dinâmica

financeira do FAT, incluindo suas receitas, obrigações, variação patrimonial e capacidade de investimento. Para avaliar essas dimensões, foi necessária uma análise particularizada de cada um dos componentes de receita e dos programas executados, no intuito de identificar suas relações com os demais fatores contextuais (endógenos e exógenos) que explicam suas variações ao longo do tempo, isto é, como essas variações reforçam novos processos de mudança institucional endógena no desenho institucional do SPETR, e como decisões externas ao próprio arranjo interferem em sua sistemática de financiamento.

O capítulo seis traz a segunda parte do estágio *ex post*, tratando sobre os elementos de coordenação e deliberação participativa do sistema. Nesse caso, voltou-se especificamente ao Codefat enquanto agência decisória de interface socioestatal que atua na definição das diretrizes gerais de implementação de políticas de mercado de trabalho no Brasil. Nesse capítulo são realizadas categorizações sobre o conjunto de temas discutidos na agenda do conselho em todas as suas reuniões (ordinárias e extraordinárias) no período de 1990 a 2016, no intuito de confrontar o processo de deliberação ocorrido nesse fórum com as distintas mudanças na trajetória de financiamento do FAT identificada no capítulo anterior. Dessa forma, foi possível verificar as reações do conselho frente a esse processo, bem como as potencialidades e os limites desse arranjo de coordenação tripartite definido na Lei nº 7.998/1990.

Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas acerca do debate empreendido no decorrer de todo esse percurso analítico-metodológico aqui apresentado.

2. INSTITUIÇÕES, MUDANÇA INSTITUCIONAL E CAPACIDADES ESTATAIS

Esta tese se enquadra no campo da abordagem institucional para, inicialmente, analisar os padrões históricos de formação das instituições de bem-estar social no Brasil em geral e o conjunto de programas que compõe o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) em particular; e a partir de então, avaliar o desempenho e os fatores limitantes ao funcionamento dos arranjos de financiamento e coordenação em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Como já colocado anteriormente, parte-se do entendimento de que o trabalho é uma dimensão fundamental na construção da cidadania e da sociabilidade humana. Por isso, o Estado – enquanto organismo central de regulação da vida social – torna-se um ator de grande relevância tanto por seu poder regulatório sobre as relações de trabalho, sobretudo no contexto de uma sociedade de classes, quanto por sua capacidade em instituir e ordenar políticas de proteção dos trabalhadores contra situações de desemprego involuntário.

A forma como se estrutura institucionalmente essa proteção tem sido objeto de constantes debates desde a primeira metade do século XX, tanto no meio acadêmico, com as disputas entre paradigmas defendidos por diferentes escolas de pensamento, quanto em organismos internacionais, que passaram a ter uma importância maior na governança global após as duas guerras mundiais. Nesse cenário, a OIT desponta como organização de destaque. As diversas resoluções aprovadas desde sua fundação em 1919 são apresentadas como padrões de atuação no combate ao desemprego e na mediação em favor de relações dignas de trabalho. Em suas proposições encontram-se modelos de políticas de Estado voltadas a corrigir falhas de mercado e intervir diretamente sobre situações de excesso de oferta por trabalho. Tais propostas se articulam em torno dos chamados “sistemas públicos de emprego”, com base em duas formas de atuação frente à dinâmica do mercado de trabalho: *i*) garantia aos trabalhadores de uma assistência monetária em casos de perda involuntária do emprego; e *ii*) promoção de mecanismos diretos e indiretos que possam melhorar as capacidades profissionais dos trabalhadores ou incentivar a demanda por força de trabalho.

O caso brasileiro aqui estudado está diretamente relacionado com essa matriz propositiva. Contudo, o processo de inserção dessas diretrizes na agenda governamental foi resultado de uma complexa dinâmica política, marcada fortemente pelo contexto histórico de desenvolvimento econômico e dos parâmetros de relação entre Estado e sociedade civil.

Nesse sentido, o referencial teórico aqui elaborado buscou aprofundar o entendimento dos principais conceitos escolhidos para desenvolver a pesquisa e alcançar os objetivos

elencados. Uma vez que se trata de uma análise institucional, o intuito foi problematizar em primeiro lugar o próprio conceito de instituições e sua relevância para o estudo de políticas sociais. Como referências principais para essa conceitualização inicial foram utilizadas as obras de Douglas North e Jeffrey Hodgson, dois autores bastante utilizados nos cursos deste programa de doutorado (PPED/UFRJ) e que apresentam particularidades importantes em suas abordagens.

Como já é bem relatado na literatura, a abordagem institucional se desenvolveu sob distintas perspectivas metodológicas e epistemológicas, com a consolidação de diferentes “escolas de pensamento” que se assumem enquanto “institucionalistas”. Por isso, tomou-se como necessário fazer um enquadramento teórico dessas diferentes perspectivas institucionais, suas particularidades e elementos convergentes de análise, com vistas a estipular uma linha teórico-metodológica mais adequada sobre a abordagem institucional a ser utilizada de fato nesta investigação.

Outro conceito debatido é o de dependência da trajetória (*path dependence*), que tem se popularizado fortemente nos recentes estudos sobre dinâmicas e evolução de sistemas políticos e processos de desenvolvimento econômico. A ideia foi apresentar os argumentos centrais que sustentam seu poder explicativo e identificar limites que possam levar a inconsistências em seu uso de acordo com o contexto empírico.

Como consequência, partiu-se para o debate sobre quais os elementos e fenômenos que levam a processos de mudança institucional em um determinado sistema político. A intenção foi identificar modelos teóricos na literatura que trabalhem com perspectiva da mudança, de modo a construir um instrumental que auxilie na identificação de possíveis fenômenos sócio-políticos que expliquem a trajetória de evolução das instituições de bem-estar social no Brasil, mais precisamente aquelas ligadas ao conceito de SPETR.

Por fim, foi abordado outro componente fundamental para os objetivos aqui elencados. Trata-se do conceito de capacidades estatais, que é definido neste trabalho como arranjos institucionais específicos que envolvem diferentes recursos em torno da estrutura de Estado para a implementação de políticas e programas governamentais. Essas capacidades, como implicam em recursos (burocráticos, financeiros, humanos, operacionais), são frutos de disputas ao longo do tempo por diferentes coalizões de interesses que atuam para influenciar o processo político decisório a seu favor. Por isso, elas são de grande relevância não apenas para analisar a implementação de políticas, mas também para identificar mecanismos causais de dependência da trajetória e/ou mudança em um determinado contexto institucional, como no caso específico das políticas de mercado de trabalho no Brasil, objeto desta tese.

2.1. A ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA E SUA CONSTRUÇÃO CONCEITUAL

Os processos de formulação, elaboração e implementação de políticas públicas nas sociedades contemporâneas envolvem arranjos complexos nos quais se cruzam diferentes grupos de interesse, que por sua vez estabelecem variadas relações com o poder público. Essa diversidade de elementos no campo de análise faz com que a formação de preferências, ideologias e regras de conduta, traduzidas na forma de instituições que condicionam o comportamento dos indivíduos e suas organizações, torne-se um elemento fundamental para uma avaliação ampliada desse processo. Porém, o conceito de instituições, embora tenha se tornado cada vez mais popular nas diferentes áreas do conhecimento, pode assumir algumas variações significativas de acordo com a abordagem analítica assumida.

Um dos autores mais recorrentes a estruturar uma agenda de pesquisa tendo o conceito de instituições como elemento central de análise é Douglas North. Embora seus estudos se situem no campo da ciência econômica, mais especificamente na relação entre instituições e desenvolvimento econômico, o instrumental analítico proporcionado por ele também influenciou outros campos das ciências sociais, contribuindo para a disseminação do conceito e a construção de novas abordagens.

De acordo com North (1990; 1991; 1993), as instituições são constrangimentos que a sociedade se impõe para estruturar as relações políticas, econômicas e sociais. Essas limitações visam diminuir a imprevisibilidade nas transações entre os agentes e os riscos de cumprimento dos contratos. Por isso, elas são balizadoras das escolhas individuais e coletivas. Mas apesar de sua importância na determinação do sistema econômico como um todo, as instituições receberam pouca atenção na literatura econômica neoclássica.

Visando preencher essa lacuna, North buscou elaborar um instrumental teórico ao longo de três décadas de pesquisas que preenchesse essa lacuna, sem, todavia, contrariar os pressupostos da escolha racional utilizados pela ortodoxia econômica. Para o autor, nas sociedades antigas, em situação de ausência de um agente central que garantisse o cumprimento de contratos, eram as instituições religiosas que geralmente impunham os padrões sociais de conduta. Mas à medida que o comércio se desenvolvia e demandava a interação entre diferentes comunidades, novas instituições foram sendo necessárias para diminuir os custos de transação e incertezas na efetivação das trocas, seja para garantir os contratos estabelecidos, a proteção contra roubo (pirataria), ou outras situações difíceis de serem previstas. Ou seja, sua efetividade tenderia, na opinião do autor, a elevar os benefícios

de soluções cooperativas entre os agentes, ao reduzir incertezas e possibilitar maiores ganhos entre todos os envolvidos.

Nesse sentido, tanto as instituições políticas quanto as econômicas são entendidas por North como partes essenciais de uma matriz institucional efetiva, diferenciando-se por seu grau de formalização em uma sociedade. As instituições consideradas formais são definidas como as regras dotadas de alguma autoridade instituinte (leis, regulamentos, contratos escritos, entre outras formas pré-definidas). Elas compõem o sistema normativo que deve reger, ou pelo menos indicar, um comportamento esperado ou pretendido entre as partes, tendo como função dar maior garantia em termos de direitos de propriedade e direitos sociais, regras de conduta, legitimação de hierarquias e rituais,¹¹ além de definir sanções para quem infringi-las.

No entanto, as sociedades são organismos muito complexos, onde é quase impossível prever e regular “oficialmente” todo o conjunto possível de situações advindas das interações ou das necessidades humanas. Por esse motivo, também são consideradas as instituições informais, provenientes de “organização deliberada” ou “ordem espontânea”, ou seja, relações sociais não oficialmente contratualizadas. Elas são entendidas como elementos comuns no ordenamento social, derivadas por meio de costumes, tradições e convenções (como no caso de grande parcela do direito consuetudinário). Elas atuam de forma complementar ao ambiente institucional formal (STRACHMAN, 2002).

North (1990) foi um dos primeiros autores a formular essa diferenciação entre instituições formais e informais. Para isso, ele utilizou-se de uma analogia a uma competição esportiva, caracterizando as instituições como “regras do jogo”. Já as organizações seriam os “jogadores”, ou seja, aqueles que estão sujeitos ao cumprimento de todo o conjunto das regras que envolvem aquela atividade em que estão envolvidos.¹² Como em qualquer jogo, sempre há as regras escritas (formais), estabelecidas por uma autoridade reconhecidamente competente pelos jogadores e que devem ser seguidas por todos, e também aquelas não escritas (informais), que surgem como complemento e servem como regras de conduta. Ambas existem para balizar o comportamento dos indivíduos, e sua violação está sujeita a diferentes tipos de punições (que também podem ser formais ou informais).

11 O caráter ritual ou cerimonial das instituições implica que possuem como “finalidade única ou precípua a diferenciação de status, os privilégios e o exercício de poder, enquanto as instituições instrumentais são marcadas pela sua clara utilidade na resolução de problemas” (STRACHMAN, 2002, p. 118).

12 Em outra obra, North (2004) caracterizou as organizações como grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade a ser executada com uma finalidade particular comum.

Na busca por ambientes institucionais favoráveis para a ação econômica, os agentes constituem organizações com distintas finalidades, tais como sindicatos, cooperativas, redes e associações, que funcionam como plataformas de ação coletiva em torno de interesses específicos. Para North (1993), as organizações são grupos de indivíduos relacionados por uma identidade comum para alcançar certos objetivos, proporcionando, também, uma estrutura à interação humana. Elas são criadas com um propósito deliberado em relação às oportunidades geradas pelo conjunto de limitações existentes, tendo sua atuação voltada basicamente a defender interesses, provocar mudanças institucionais, reivindicar o surgimento de novas políticas públicas, etc.

Outro autor importante no campo do institucionalismo contemporâneo é Geoffrey Hodgson, que desenvolveu uma discussão conceitual sobre instituições e as principais categorias que lhe são diretamente relacionadas (regras, convenções, hábitos, organizações). Para Hodgson (2001), embora o termo seja utilizado atualmente nas mais distintas áreas científicas (ciências sociais, direito, filosofia, economia, psicologia, etc.), as abordagens estão longe de apresentarem um consenso sobre sua natureza conceitual. Nesse sentido, ele avaliou e problematizou algumas considerações e definições importantes na literatura, tendo Douglas North como um de seus principais interlocutores, afirmando ser importante evitar vieses no estudo de instituições e de seus tipos característicos.

Ao longo de sua obra, Hodgson aborda as instituições como os tipos de estruturas que mais importam na constituição e no funcionamento da sociedade. Elas compõem a matéria reguladora da vida social, uma vez que as interações e atividades humanas são constituídas a partir de regras (explícitas ou implícitas) aceitas e internalizadas coletivamente. Com base nesse entendimento, as instituições podem ser compreendidas enquanto “sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam as interações sociais” (HODGSON, 2001, p. 101). Como exemplo de regras sociais que estruturam as interações sociais pode-se citar: a linguagem, o dinheiro, as leis, os sistemas de pesos e medidas, as firmas, entre outras, que são, portanto, instituições. O próprio mercado pode ser concebido como uma instituição, à medida que envolve costumes, regras instituídas, redes de informação e outros componentes diretos ou indiretos que condicionam o comportamento dos atores nas relações de troca.

Uma diferença importante entre as abordagens de North e Hodgson relaciona-se à natureza restritiva ou capacitadora das instituições. Para North as instituições surgem como soluções entre os agentes para restringir comportamentos oportunistas e resguardá-los de problemas de assimetria de informação, reforçando dessa forma a ênfase das instituições

como restrições (*constraints*). Já Hodgson (2001; 2006), embora não desconsidere a função restritiva, também ressalta o fator capacitador (*enabling*) das instituições. Para ele, as capacidades de estruturação, mudança e restrição das instituições fazem emergir novas percepções e disposições nos indivíduos, incorporando outras oportunidades para a ação. Ou seja, as instituições impõem certas situações normatizadas aos indivíduos, o que pode abrir espaço para uma reação comportamental (individual ou coletiva) ao próprio estímulo padronizado que elas oferecem. Portanto, elas tanto restringem como também canalizam o comportamento de grupos sociais específicos para a formação de novas estratégias e novos hábitos compartilhados. Traçando um paralelo para o estudo de políticas públicas, um dado ambiente institucional restritivo pode levar à mobilização de grupos sociais diferenciados na busca de novos arranjos que satisfaçam seus interesses, pressionando por situações de mudança institucional, como será visto posteriormente.

Além de restringir e capacitar as ações humanas, as instituições também as codificam. Nas palavras de Hodgson (2001, p. 103), “a recepção de informação por um indivíduo requer um paradigma (estrutura conceitual) ou moldura cognitiva para que seja processada e compreendida”. Sob esse entendimento, as interações entre os indivíduos não ocorrem sob um vácuo institucional, e sim emergem em um contexto de algumas instituições pré-existentes. Elas dependem de uma estrutura que permita, ainda que rudimentarmente, a comunicação entre eles, isto é, alguma forma de linguagem minimamente compreensível, pela qual as ideias são codificadas e os interesses (códigos significantes) são compartilhados.

Diferentemente da abordagem proposta por Douglas North, Hodgson também engloba as organizações no conceito de instituições. Para Hodgson (2001), North apontou para uma diferença entre instituições e organizações, quando na prática a segunda seria um tipo particular da primeira, com fatores adicionais, tais como: *i*) critérios para estabelecer seus limites e distinguir seus membros dos não membros; *ii*) princípios de soberania para a tomada de decisões; e *iii*) cadeias de comando delineando responsabilidades no interior da organização. Já North (1991), ao afirmar que as instituições são as “regras do jogo” e as organizações são os “jogadores”, e que a evolução institucional da economia se dá por essa interação entre instituições e organizações, deixa um problema de interpretação que pode levar pesquisadores a considerá-los como dois fenômenos distintos. Ademais, tal abordagem deixa ainda uma lacuna muito importante, sobretudo para o estudo do “Estado em ação”: quem produz as “regras do jogo” e sob quais condições são produzidas ou alteradas?

Ainda na concepção teórica de Hodgson (2001, p. 112), mesmo não sendo o único agente capaz de intervir diretamente na configuração do ambiente institucional, o Estado

exerce um papel central na institucionalização de normas, regras e estruturas sociais, sobretudo por ser ele próprio uma “instituição social no ápice do sistema legal”. Ou seja, sua própria natureza institucional lhe confere “poderes simbólico e legislativo” fundamentais na estruturação de regras sociais que coordenam e condicionam a vida em sociedade. Um exemplo desse poder simbólico é o fato de muitos monarcas, presidentes e dirigentes estatais estamparem suas imagens em cédulas e moedas oficiais, ato que se tem registros desde longínquas civilizações. Nesse ponto, Hodgson dá a entender que a formalização de uma instituição está diretamente ligada a sua capacidade de *enforcement*, garantida por normatizações oficiais.

De forma complementar a essa concepção, o que se defende nesta tese é que o papel exercido pelo poder estatal vai muito além da oficialização normativa das relações sociais. As agências de Estado, entendidas como entes de relativa autonomia, para fazerem valer seus interesses na dinâmica social precisam reunir em torno de si um conjunto de recursos de naturezas variadas, além de construírem estratégias particulares de coordenação que interajam com estruturas sociais vigentes para viabilizarem seus canais de operação. Essa questão será retomada mais adiante.

2.2. DO “VELHO INSTITUCIONALISMO” AOS “NEOINSTITUCIONALISMOS”

As origens do paradigma institucionalista, conforme estudado atualmente, surgiram no final do século XIX entre os pensadores da chamada “Escola Histórica Alemã”, cujos principais representantes foram Gustav Schmoller, Adolph Wagner e Wilhem Roscher. Essa corrente construiu um instrumental analítico de cunho empirista e com forte influência da biologia darwinista, em contraposição aos modelos baseados na física newtoniana dos economistas neoclássicos, contra os quais eles criticam fortemente o pretense universalismo de suas proposições. Um fato relevante a se ressaltar é que essa foi uma das primeiras escolas de pensamento a tratar sobre o papel do Estado na coordenação da política social, entendendo essa temática como indispensável ao progresso humano. Esse destaque para o tratamento da questão social foi influenciado pelo próprio processo de reformismo político na Alemanha nos anos 1870, com as primeiras instituições de proteção social implementadas por Otto von Bismarck (BASLÉ, 1988), tema a ser debatido no capítulo três desta tese.

O institucionalismo alemão (embora à época não era referido por essa denominação) obteve relativa popularidade entre pesquisadores de outros países, chegando inclusive a influenciar, na virada do século XX, acadêmicos norteamericanos que se contrapunham ao

paradigma metodológico neoclássico, considerado por eles como demasiadamente racionalista, matematizada, abstrata e generalizante.¹³ Entre os principais nomes que podem ser citados como fundadores do institucionalismo norteamericano estão: Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, John R. Commons, e Clarence Ayres. Segundo Guedes (2000), os institucionalistas norteamericanos souberam adaptar a contribuição alemã à tradição individualista própria de sua cultura. No entanto, esse novo programa de pesquisa nunca despontou como corpo de pensamento teórico-metodológico unificado e bem definido entre seus autores, havendo divergências importantes entre eles.

Ainda assim, é possível afirmar que, em síntese, essa agenda institucionalista buscava compreender as relações entre convenções sociais e estrutura econômica, por meio de seus efeitos nas tomadas de decisões dos agentes. Entre os principais objetos de análises desses estudos estavam a constituição de leis, direitos de propriedade, evolução de estratégias organizacionais, e os impactos nos processos de crescimento econômico, transações comerciais e distribuição de renda (RUTHERFORD, 1994).

No caso dos estudos sobre o papel do Estado, o institucionalismo apresentava inicialmente uma visão muito descritiva sobre suas estruturas de atuação e decisão. O interesse repousava principalmente sobre as instituições formais (estruturas materiais formalizadas) de governo e o Estado era definido em termos de seus arranjos políticos, administrativos e legal (SCHMIDT, 2008).¹⁴

Embora essas ideias tenham adquirido bastante repercussão na academia durante as primeiras décadas do século XX, aos poucos foram perdendo espaço para a abordagem marginalista e para o individualismo metodológico que cada vez mais se consolidava como o *mainstream* do pensamento econômico, e cujos princípios metodológicos também passaram a influenciar as outras áreas das ciências sociais.

Somente por volta da década de 1970 é que as ideias institucionalistas retornaram com força crescente nas ciências sociais, sob distintas abordagens teórico-metodológicas. Com o tempo, cada vez mais a expressão “instituições importam” (*institutions matter*) foi se tornando comum (VOIGT, 2012). Esse “renascimento” ou “virada institucional” foi denominada de “neoinstitucionalismo”, em diferenciação ao “velho institucionalismo”, dos primeiros autores do século.

13 Esta influência foi visível no programa fundador da *The American Economic Association*, órgão do institucionalismo norte-americano, o qual valorizava a dimensão histórica dos eventos socioeconômicos (GUEDES, 2000).

14 Estas poderiam ser constituições, gabinetes ministeriais ou presidenciais, parlamentos, burocracias, cortes, organizações militares, arranjos federais e, em algumas instâncias, sistemas partidários. Em outras palavras, instituições referir-se-iam somente a órgãos do Estado ou, mais precisamente, ao governo (NASCIMENTO, 2009).

Os novos estudos, embora partissem do mesmo paradigma das instituições como regras gerais compartilhadas e que condicionam o comportamento dos agentes, se desmembraram em diversas linhas que evoluíram paralelamente com seus instrumentais analíticos próprios. Uma vasta produção acadêmica implicou na produção de novos conceitos para a análise tanto dos mecanismos de mediação das interações humanas, quanto da relação entre organizações sociais e estruturas de poder.

Surgiram então algumas correntes que ganharam bastante destaque em suas áreas, como a Nova Economia Institucional (NEI) e a Escola da Regulação, na economia, e a Sociologia das Organizações e a Nova Sociologia Econômica (NSE), na sociologia. Já na ciência política, esse campo de pesquisas envolveu diferentes autores críticos tanto das abordagens behavioristas quanto das centradas na racionalidade dos agentes, ambas dominantes na segunda metade do século XX.

De modo geral, esse debate envolve uma série de questões abordadas sobre perspectivas metodológicas e epistemológicas distintas e autônomas, dentre as quais podem ser destacadas: O que são instituições e qual o seu real impacto sobre a ação humana? Como as instituições são formadas e transformadas? Qual o peso das instituições sobre as estratégias e preferências dos atores? Como explicar a mudança institucional? (NASCIMENTO, 2009; KINGSTON; CABALLERO, 2009).

Recentemente, um fluxo considerável de estudos buscou identificar e caracterizar essas correntes de pensamento no interior do neoinstitucionalismo, sobretudo em termos da complexidade que expressam sobre a relação entre instituições, Estado e sociedade. O trabalho de Hall e Taylor, publicado originalmente em 1996, foi um dos primeiros a propor uma tipologia nesse sentido, ao identificarem pelo menos três correntes diferentes de análise que reivindicam para si o rótulo neoinstitucional, embora tenham se desenvolvido independentemente uma das outras. São eles: o neoinstitucionalismo da escolha racional, o sociológico e o histórico.¹⁵ Primeiramente, eles se diferem pela forma como definem o Estado,¹⁶ mas outras diferenças podem ser identificadas no tocante a abordagens universalistas ou com base em generalizações particulares, construtivistas ou positivistas, ou quanto a visões mais estáticas ou dinâmicas para explicar a ação política (HALL; TAYLOR, 2003; SCHMIDT, 2008).

15 Outros textos posteriores, como Thelen (1999), Therét (2003) e Schmidt (2008), também trouxeram contribuições a esse debate tipológico e comparativo dentro do neoinstitucionalismo.

16 Entendido como a estrutura de governo onde os atores políticos (governamentais e não governamentais) interagem, além de sua lógica de ação política.

O neoinstitucionalismo da escolha racional (NER) possui como problemática central a análise dos dispositivos que garantem a estabilidade dos resultados em um cenário marcado por uma multiplicidade de interesses e pautas individuais, como é o caso do Congresso. A partir desse ambiente de disputa de interesses e negociação, são desenvolvidos conceitos com o intuito de explicar como os agentes se comportam nas relações de interação social em ambientes de incerteza.

Segundo Hall e Taylor (2003), essa escola apresenta quatro propriedades principais. A primeira delas é quanto às características e pressupostos comportamentais adotados. Seus autores postulam que os agentes compartilham um conjunto determinado de preferências, precisas e transitivas, e se comportam de modo utilitário para maximizar sua satisfação. A segunda refere-se à internalização de dilemas da ação coletiva em suas matrizes analíticas. Eles consideram a vida política como uma série de problemas do tipo “dilema do prisioneiro”, onde a maximização das preferências individuais leva a um resultado sub-ótimo para a coletividade. Por isso, o Estado é levado a criar arranjos institucionais que constroem os agentes a tomar decisões que não são favoráveis ao bem-estar coletivo, minimizando assim a geração de externalidades negativas. A terceira propriedade ressalta o papel da interação estratégica na determinação de situações políticas. Seus autores assumem que o cálculo racional é mais importante do que as forças históricas impessoais na determinação do comportamento dos agentes, e esse cálculo é influenciado pelas expectativas quanto ao comportamento dos demais.¹⁷ Por fim, a quarta propriedade diz respeito à própria explicação da origem das instituições. Para os adeptos da NER, os agentes criam as instituições com funções definidas a fim de reduzir o problema das incertezas, que resultam em custos adicionais nas relações de troca (custos de transação), possibilitando assim a obtenção de ganhos pela cooperação. Dessa forma, “quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

Entretanto, essa vertente do neoinstitucionalismo se assenta em um modelo estático e altamente microfundamentado de análise, ao assumir a existência de preferências fixas e focar nas condições de equilíbrio de um dado sistema. Como resultado, torna-se difícil apontar razões que explicam as mudanças nas instituições ao longo do tempo que não seja com base em termos meramente funcionalistas (SCHMIDT, 2008).

¹⁷ “Assim, a forma de organização da empresa se explica por referência ao modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência. Os regulamentos do Congresso norte-americano são explicados em termos dos ganhos obtidos nas trocas entre seus membros” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Outra escola citada é a do neoinstitucionalismo sociológico (NS). Seus autores enfatizam o papel que os processos coletivos de interpretação e legitimidade exercem na criação e desenvolvimento das instituições, formadas pelas normas e quadros cognitivos difundidos pelo ambiente organizacional que guiam a ação humana.

Por sua vez, as instituições influenciam no comportamento dos indivíduos predominantemente em função dos aspectos culturais construídos ao longo de sua trajetória histórica, permeada de valores, símbolos e preferências compartilhadas, e não apenas por meio da racionalidade maximizadora preconizada pelo NER. Para o NS, a racionalidade é socialmente construída e condicionada histórica e culturalmente (SCHMIDT, 2008). Além disso, as instituições influenciam também na formação das identidades dos indivíduos, algo tido como importante pelos teóricos do NS, mas que o NER assume como dadas (determinadas exogenamente). Essa influência no comportamento dos agentes ocorre na medida em que as instituições fornecem “esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação”, e sem os quais não seria possível “interpretar o mundo e o comportamento dos demais agentes”. No entanto, as críticas principais sobre essa abordagem recaem justamente pela adoção de um determinismo cultural que dificulta bastante os dispositivos pelos quais os processos de mudança são desencadeados em uma sociedade.

Passando agora para a abordagem do neoinstitucionalismo histórico (NH), seus primeiros teóricos trabalharam no sentido de encontrar explicações que possibilitassem o entendimento da situação política em diferentes contextos nacionais, mas que também levasse em conta a assimetria na distribuição de poder e recursos na sociedade.

Segundo Schmidt (2008), além de ser a escola com maior influência do velho institucionalismo, o NH também apresenta fortes ligações com abordagens estruturalistas, marxistas e dos sistemas políticos. Seus adeptos têm explorado não apenas as estruturas de Estado, mas todas as estruturas pelas quais se efetuam a ação de governar e a produção de políticas públicas. Isto é, eles não consideram apenas atores estatais e legisladores, incluem ainda as organizações de trabalhadores, associações empresariais e instituições financeiras, bem como o eleitorado, o judiciário e outras organizações de interesse possivelmente envolvidas. Todos eles apresentam graus de influência na condução do poder público, embora essa influência varie em magnitude de acordo com suas estruturas de recursos.

Hall e Taylor (2003) identificaram quatro características marcantes na escola do NH: *i)* seus teóricos tendem a definir a relação entre instituições e comportamento individual dos agentes com base em termos mais genéricos, sem maiores preocupações com o formalismo microfundamentado do NER; *ii)* enfatizam as assimetrias de poder associadas ao

funcionamento das instituições, de modo que o grau de heterogeneidade em um sistema social é um elemento importante para explicar uma determinada dinâmica ou estrutura institucional; *iii*) tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as conjunturas críticas e as consequências imprevistas; e *iv*) tentam combinar explicações sobre a contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores a esse mesmo processo, como as ideias, os interesses e seus mecanismos de difusão e institucionalização.

Já o conceito geral de instituições adotado pelo NH pode ser expresso a partir dos “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política”, que se estendem das “regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Os autores do NH recorrem tanto à perspectiva calculista do NER quanto à culturalista do NS para tratar da relação entre instituições e ação social. No entanto, a característica central de seu método analítico é justamente a relevância conferida ao atributo do poder, em especial às relações assimétricas que poder se manifestar na sociedade. Por isso, oferece uma concepção mais ampliada da relação entre instituições e comportamento dos indivíduos, buscando entender os nexos causais entre estrutura institucional e a repartição desigual de poder entre os diferentes grupos de interesse, e como essas desigualdades vão se constituindo e interferindo no sistema como um todo ao longo do tempo.

Portanto, a vertente do NH assume que a trajetória histórica de mediação entre Estado e sociedade influencia diretamente no comportamento dos agentes, uma vez que, para essa escola, as decisões passadas influenciam na tomada de decisões futura. Tal entendimento introduz a noção de “causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependence*), ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200). Comparado então com o NER, a abordagem das instituições presente no NH tende a ser menos universalista em suas generalizações, e mais dependente do contexto (THELEN, 2004).

Uma abordagem do NH que proporciona um interessante instrumental analítico para o processo decisório das políticas públicas enfatiza a relação entre ideias, interesses e instituições – também conhecida como abordagem dos “3 Is” –, tendo como base os trabalhos de Peter Hall (1989; 1993). Suas contribuições estão associadas ao destaque conferido à dimensão cognitiva dos processos políticos. Sob tal concepção, as políticas públicas são

entendidas a partir de processos de internalização das ideias por agentes públicos tomadores de decisão, e assim são definidos os principais componentes estruturais das políticas (instrumentos de intervenção, objetivos, público-meta, etc.).

Hall (1989) chegou à conclusão de que novas ideias necessitam não apenas de viabilidade econômica e administrativa, mas a viabilidade política também é fundamental para sua capacidade de influência nas instâncias decisórias. Em outras palavras, “o poder efetivo das ideias não pode ser dissociado dos arranjos das instituições e dos diferentes interesses econômicos, políticos e sociais organizados” (TAPIA; GOMES, 2008, p. 246). Portanto, são os arranjos institucionais próprios de um contexto nacional que definem porque um conjunto de ideias é aceito pelo poder político decisório e outros não.

Uma vez que esta tese tem como objetivo analisar o processo institucional que desencadeou na criação e evolução do conjunto de programas sociais que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil, optou-se por tomar como referencial a abordagem do neoinstitucionalismo histórico. Porém, isso não implicou que outros instrumentais analíticos ligados às demais escolas do institucionalismo não pudessem ser utilizados à medida que sua necessidade fosse sentida durante o andamento da pesquisa.

Nesse caso, a escolha das instituições de bem-estar social, mais precisamente das políticas de mercado de trabalho, como objeto empírico de análise, se enquadra bem a esse tipo de abordagem, uma vez que sua evolução seguiu distintos caminhos, com continuidades e rupturas em sua trajetória, desde a criação do Ministério do Trabalho em 1930, que despontou como principal *locus* institucional de construção dessas políticas.

Dadas essas colocações, as próximas seções deste capítulo tratam de outros três conceitos bastante relevantes não apenas para a abordagem do institucionalismo histórico, mas também para a pesquisa como um todo aqui apresentada. São eles: dependência da trajetória, mudança institucional e capacidades estatais.

2.3. O ARGUMENTO DA DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA

O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) tem sua origem em estudos institucionais voltados para o campo das ciências econômicas, em especial com o tema do desenvolvimento tecnológico. Alguns pesquisadores identificaram processos sociais consolidados ao longo do tempo cuja ruptura poderia incorrer em custos altos nos quais os agentes não estariam dispostos a assumir. Posteriormente, Douglas North passou a utilizá-lo

para analisar a relação de longo prazo entre instituições e desenvolvimento econômico, colaborando para uma maior popularização do conceito na literatura.

Nas ciências políticas, Paul Pierson foi um dos principais responsáveis pela apropriação desse conceito, ao ressaltar as características que diferenciam o mecanismo na política em relação à economia e formular os princípios básicos de sua operacionalização analítica. Para transpor o conceito de dependência da trajetória para o estudo dos processos políticos, Pierson (2001; 2015) fez uso de um conceito auxiliar, o de “retornos crescentes”. A partir dele são verificados os “processos autorreforçados” (*autoreinforced*) que geram *feedbacks* positivos na ocorrência de uma determinada sequência de fenômenos ou comportamentos sociais. De acordo com o autor, a ideia de retornos crescentes relaciona-se diretamente com pelo menos dois aspectos que são centrais na definição da dependência de trajetória. Primeiramente, eles imputam custos adicionais a qualquer mudança para uma escolha alternativa, os quais podem, inclusive, aumentar ao longo do tempo, a depender do contexto social em questão. O segundo fator está ligado à temporalidade processual, isto é, a determinação da sequência de escolhas sobre um fenômeno ou caso particular. Essa temporalidade é determinante no estudo de um processo institucional, pois ela explicita momentos formativos, onde as escolhas convergem para reforçar uma dada trajetória, ou conjunturas críticas (*critical conjunctures*), em que alternativas divergentes em disputa podem gerar alterações na trajetória vigente.

Nessa concepção, dada uma sequência de eventos, as últimas decisões guardam algum grau de dependência em relação às decisões anteriores. Ou seja, os eventos anteriores de uma política, por exemplo, são importantes para a análise de seus resultados e dos comportamentos que ela gera, mas há necessariamente implicações causais de única direção, uma vez que o estudo da trajetória pode ser relevante justamente para entender reações contrárias a um determinado rumo de ações tomado. Como afirmou Santos (2012, p. 205), trata-se de “endogeneizar a causalidade atribuída às instituições”, explicando as condições de origem e formação de estruturas políticas que irão, uma vez constituídas, condicionar as escolhas dos agentes e os resultados de conflitos políticos.

Essa abordagem ressalta a ideia de custos de transição (*exit costs*) elevados que obstruem a mudança de uma trajetória após sua consolidação inicial. Contudo, os processos de retornos crescentes são em grande parte precedidos por elementos aleatórios. Isto é, ocorrem a partir de fenômenos sociais que, a princípio, não é possível determinar com precisão seus resultados, mas que são fundamentais para o estabelecimento de novas trajetórias.

Em síntese, Pierson (2015, p. 375) afirmou que os contextos institucionais sob os quais retornos crescentes engendram dependência da trajetória são marcados basicamente por quatro características: *i) múltiplos equilíbrios*: há uma série de possíveis resultados sob diferentes condições iniciais propícias a retornos crescentes; *ii) contingência*: eventos, ainda que considerados pequenos, podem resultar em grandes e duradouras consequências; *iii) sincronismo e sequenciamento*: eventos mais recentes são, em geral, mais importantes que eventos posteriores, mas as condições do momento em que ocorrem podem levá-los a resultados diferentes; e *iv) inércia*: uma vez que um processo de retorno crescente é estabelecido, o processo de *feedback* positivo pode conduzir a um equilíbrio resistente a mudanças.

Com base nesses elementos, as condições originais de uma trajetória e a sequência cronológica dos eventos – indicando que neste caso a ordem temporal dos fatores altera o produto final – são responsáveis pela incorporação de retornos crescentes que levam a uma inércia estrutural, no contexto de um arranjo institucional específico (SANTOS, 2012).

No entanto, a defesa entusiástica da dependência abre espaços para críticas sobre o caráter determinista de sua argumentação. Buscando se defender dessas interpretações, Pierson (2015, p. 384) ponderou que o conceito não implica em cenários de inevitabilidade histórica, sendo meramente “uma maneira para estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e a decisão de ligação que é feita ao longo do tempo”.

Mas embora ele ateste que sua teoria também aborde os cenários de mudança institucional, a argumentação está centrada quase completamente nos mecanismos geradores de estabilidade, em razão dos retornos crescentes sustentados por *feedbacks* positivos e obrigações cumulativas (mecanismos de reprodução) em torno de uma determinada trajetória que causam bloqueio (*lock in*) nas opções alternativas. Nesse sentido, um processo de mudança necessitaria de uma grande energia social para romper a inércia institucional que explica sua resiliência, o que, por sua vez, exigiria a existência de “choques exógenos” para a criação de condições que interrompam ou sobrecarreguem os mecanismos específicos que anteriormente reproduziram a trajetória existente.

Como resposta a esse entendimento, outros autores no campo do institucionalismo histórico elaboraram novos instrumentais para analisar processos de mudança mesmo em cenários onde não se observa necessariamente um choque exógeno ou conjuntura crítica desestabilizadora. Esse tipo de abordagem é tratado na seção seguinte.

2.4. PERSPECTIVAS SOBRE MUDANÇA INSTITUCIONAL

Apesar da popularização que o conceito de dependência da trajetória alcançou na literatura, muitos autores (sobretudo os teóricos do neoinstitucionalismo histórico) contestam a sobrevalorização de elementos autorreforçantes na determinação da rigidez e estabilidade das instituições. Em geral, eles apontam que as instituições não necessariamente são constituídas sobre amplos consensos sociais, ou surgem naturalmente como reações espontâneas e automáticas das interações entre os atores. Elas podem favorecer interesses setoriais específicos e, por conseguinte, contrariar outros. Ou serem viabilizadas por acordos políticos temporários e frágeis, o que compromete sua estabilidade. Dadas essas características, o comportamento dos agentes também pode moldar o ambiente institucional, seja alterando arranjos vigentes ou suprimindo regras para substituí-las por outras. São vários os fatores que determinam esses cenários de estabilidade ou mudança.

As instituições são atributos (regras, normas e procedimentos, estruturas) criados socialmente e dotados de certo grau de estabilidade em um determinado contexto social, de modo que não podem ser mudadas facilmente ou de maneira instantânea. No entanto, essa relativa rigidez não implica necessariamente um cenário estático, pouco permeável a ações e estratégias que visem trajetórias normativas distintas. Em seu modelo analítico, as instituições estão sempre sujeitas a transformações, pois tanto sua criação quanto sua reprodução ocorrem em um ambiente social dinâmico, no qual múltiplas forças e interesses atuam o tempo todo, seja para mantê-las ou para subvertê-las. Mesmo a continuidade depende de mobilização constante e de suporte político por parte de coalisões de defesa para resolver ambiguidades de interesses e interpretações, resultante da racionalidade limitada dos indivíduos.

Sob essa ótica, um dos elementos principais das instituições refere-se a sua capacidade de *enforcement*, ou seja, a imposição de regras e sanções que garantem sua operacionalidade. Streeck e Thelen (2005) entendem que a ênfase na capacidade de *enforcement* das instituições, derivada de um processo social dependente de contexto, possibilita ao menos três vantagens importantes para o exercício analítico que considere as dinâmicas endógenas do ambiente institucional. Em primeiro lugar, essa visão se distingue da abordagem funcionalista do neoinstitucionalismo da escolha racional, na qual não são consideradas as lacunas entre instituições (da forma que são desenhadas) nem o comportamento dos agentes, de modo que fica excluída também a possibilidade de conflitos entre interpretações rivais que poderiam ser exploradas como fonte de mudança. Por sua vez, a abordagem apresentada por Streeck e Thelen (2005) problematiza uma diversidade de situações nas quais um conjunto de regras se

traduz em comportamento esperado dos atores, mas a forma como esse comportamento é realmente efetivado diante da implementação de uma instituição pode ser um importante elemento gerador de mudança.

Em segundo lugar, é comum encontrar abordagens que caracterizam políticas públicas como instituições. Porém, essa associação vai depender do caráter da política em questão, uma vez que nem todas as decisões de governo resultam em novas instituições. Mas existem políticas que, dado seu caráter “público”, estipulam regras e normatizam direitos e obrigações aos cidadãos. Assim, elas criam diversos tipos de expectativas na sociedade com respeito a responsabilidades, garantias, direitos trabalhistas e previdenciários (instituições de bem-estar social), entre outras situações possíveis, que acabam balizando os comportamentos dos atores. Contudo, como as regras explícitas e implícitas no corpo normativo dessas políticas envolve interesses difusos entre os setores da sociedade, elas também são elementos geradores de mudança, à medida que estrutura a conformação desses interesses e implicam em novas estratégias entre os atores.

Terceiro, é comum também o termo instituições servir para designar categorias específicas de atores sociais, como corporações, organizações privadas ou o próprio Estado e suas agências, ao invés de se referir a uma determinada norma social ou conjunto de regras, a exemplo da abordagem já apresentada de Hodgson (2001). Para evitar problemas conceituais, Streeck e Thelen (2005) sugeriram que as organizações podem ser consideradas instituições desde que sua existência e operação representem uma maneira específica de garantia pública de determinadas expectativas e capacidade de *enforcement* em relação a elas. Uma entidade estatal, como exemplo do Ministério do Trabalho, pode ser considerada uma instituição sob essa concepção, já que responde pelo conjunto de regras e responsabilidades que lhe são atribuídas, regras essas que condicionam o comportamento dos cidadãos em diferentes setores da vida social. O caso de uma organização ou corporação privada (uma grande empresa ou um sindicato) também é similar, pois suas marcas geram diferentes expectativas que podem se traduzir em comportamentos junto ao público em geral.

Com base nessas colocações, Streeck e Thelen (2005) consideram as instituições como sendo “regimes sociais”, isto é, um conjunto de regras que estipulam comportamentos esperados e desencorajam comportamentos indesejados dos atores. Diferente de uma concepção de instituições como estruturas rígidas que relembram os atores a agir mecanicamente sob um espaço residual estreitamente circunscrito ao cálculo racional, os regimes envolvem tanto os formadores quanto os tomadores das regras, sendo os primeiros

aqueles que detêm o poder de formá-las e modificá-las, sobretudo em contextos de conflito e competição, e os segundos, aqueles cujo cumprimento das regras é esperado.

No entanto, uma questão importante a ser considerada em uma análise institucional refere-se ao fato de que dificilmente uma regra social é perfeitamente implementada. À medida que elas são definidas com base em uma interação contínua entre formadores e tomadores de regras, a todo o momento novas interpretações e reações podem surgir, explicitando lacunas entre o padrão ideal e o padrão real de sua operacionalização. Ou seja, as instituições, ainda que formalizadas, não determinam totalmente os usos pelos quais elas podem estar sujeitas, de modo que sempre há espaços para ambiguidades que se revelam em contextos particulares, inclusive entre as próprias instituições geradas para realizar essa arbitragem oficial entre entendimento e cumprimento das regras, como o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Essas lacunas e ambiguidades são exploradas de acordo com as estratégias tanto de atores formuladores quanto dos tomadores das regras. Nesse movimento são formados diferentes tipos de coalisões e comportamentos, o que torna totalmente imprevisível a natureza de sua evolução.

Para Streeck e Thelen (2005), o importante na análise de mudança institucional é evitar se prender tanto a esquemas conceituais que enfatizam somente mudanças incrementais que dão suporte à continuidade por meio de adaptações reprodutivas, quanto a mudanças disruptivas causadas por quebras e inovações institucionais que resultam em descontinuidade. Adicionalmente, e talvez a contribuição mais impotente de seu modelo, os autores chamam a atenção sobre como detectar mudanças na ausência de eventos disruptivos que levam a quebras institucionais. Mesmo porque, mudanças incrementais também podem levar a alterações acentuadas na estrutura institucional ao longo do tempo. Com base nesses apontamentos, eles elaboraram um esquema onde sintetizam suas ideias relacionando os processos prováveis sobre os quais se desencadeiam as mudanças institucionais (incremental e abrupta) e quais os resultados esperados de transformação (continuidade e descontinuidade).

Sob essa perspectiva, os arranjos institucionais não somente emergem e se rompem, eles também evoluem e se alteram sutilmente ao longo do tempo. Por sua vez, mudanças graduais possuem grande significância no processo de evolução institucional, podendo inclusive se tornar a causa principal para o desdobramento de outros resultados.

Surge então uma questão importante de ser respondida: por que as instituições são susceptíveis a mudanças, apesar de sua presunção de durabilidade e compartilhamento?

De acordo com Mahoney e Thelen (2010), as instituições são carregadas de tensões devido às inevitáveis consequências distributivas que elas acarretam, uma vez que, qualquer conjunto de regras que padroniza a ação dos indivíduos e das organizações, seja formal ou informal, terá implicações desiguais para a alocação de recursos advindas da própria dinâmica que elas provocam. Mas os resultados não necessariamente expressam todos os interesses particulares envolvidos, ou pelo menos não na mesma proporção.

Em razão dos possíveis conflitos, das coalisões e dos acordos que se formam e se rompem ao longo do tempo, os arranjos institucionais vigentes não são dotados de mecanismos automáticos de autoperpetuação. Na realidade, embora as instituições representem compromissos relativamente duráveis, assentados sob dinâmicas e coalisões específicas, elas serão sempre vulneráveis a mudanças. Por outro lado, limites cognitivos dos agentes também implicam aberturas para mudanças institucionais. Isso se deve ao fato de que, como já ressaltado, as regras dificilmente são precisas o suficiente a ponto de cobrir a complexidade de todas as situações possíveis no mundo real.

Quando novos desenvolvimentos se chocam com as regras e estruturas vigentes, as instituições podem ser mudadas para acomodar uma nova realidade. Essas mudanças resultam na criação de novas regras ou então implicam alterações ou extensões criativas às regras atuais. Nesse caso, os atores exploram as ambiguidades inerentes para estabelecer novos precedentes para a ação transformadora.

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

O primeiro tipo apresentado é o da mudança por deslocamento. Ele incorre necessariamente na remoção de regras existentes que são substituídas por novas regras. Ou seja, novos modelos emergem e se difundem, ocupando o espaço de outras instituições em vigor, sobretudo quando os suportes institucionais dos antigos arranjos não sejam suficientes

para impedir o processo. Sua ocorrência pode ser observada quando novas instituições são introduzidas e competem diretamente com um conjunto anterior de instituições.

O segundo tipo é o da mudança por sedimentação ou ‘por camadas’. Consiste na introdução de novas regras em uma estrutura normativa vigente, alterando assim os meios pelos quais as regras originais determinam o comportamento dos atores. Como algumas instituições existentes apresentam um grau elevado de imbricamento social que as protegem de mudanças súbitas em sua estrutura, atores interessados em alterá-las adotam diferentes estratégias, de acordo com seus recursos e capacidades específicas, para introduzir emendas que possam ser aceitas como refinamentos ou complementos marginais, no intuito de evitar movimentos de resistência. Nesse caso, diferentemente do processo por deslocamento, a mudança por sedimentação não substitui completamente instituições ou regras, mas introduz novos elementos aos arranjos vigentes, em vez de desmantelá-las.

O terceiro tipo proposto refere-se à mudança por flutuação. Ele implica em mudanças sentidas por alterações no ambiente e na estrutura de comando das regras. Ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações nas condições externas. Muitas vezes o custo (político, econômico ou social) de se extinguir uma instituição é significativo, de modo que alguns atores com poder de decisão ou de influência resolvam mantê-la formalmente, mas de maneira marginal, “à deriva”, sem o suporte necessário para sua manutenção efetiva.

O quarto tipo é o de mudança por conversão. Refere-se a mudanças no corpo normativo das regras devido a estratégias de readaptação ou reconversão institucional. As regras permanecem formalmente as mesmas, mas são interpretadas e operacionalizadas de maneira diferente. Esse *gap* entre as regras e sua implementação é produzido por atores que exploram as ambiguidades inerentes à instituição em questão, e não fruto de negligência consentida como no caso de mudança por flutuação.

Dada essa explicação geral sobre o modelo, o quadro 2.1 traz um resumo sobre as principais características de cada um dos tipos de mudança considerados, com base em suas relações com as regras anteriores (que sofrem alteração) e novas (a serem implementadas). Como se pode observar, cada tipo de mudança representa uma relação específica entre regras anteriores (remoção, negligência ou mudança no impacto) e novas (introdução).

QUADRO 2.1 – TIPOS DE MUDANÇA GRADUAL

	Tipos de Mudança			
	Deslocamento	Sedimentação	Flutuação	Conversão
Remoção de regras anteriores	Sim	Não	Não	Não
Negligência das regras anteriores	-	Não	Sim	Não
Mudança no impacto das regras anteriores	-	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010)

Além dessas características gerais, Mahoney e Thelen (2010) partiram das dimensões do contexto político e da configuração institucional, já citadas anteriormente, para montarem seu modelo a partir da sugestão de duas questões de fundo: *i)* O contexto político proporciona aos defensores das instituições vigentes um forte ou fraco poder de veto a mudanças? *ii)* A instituição em questão proporciona aos atores oportunidades para exercerem algum poder discricionário na sua interpretação ou *enforcement*?

Com base nesses dois elementos – poder de veto (forte ou fraco) e poder discricionário (alto ou baixo) – os autores elaboraram um esquema que sintetiza sua abordagem analítica. Pelo quadro 2.2 é possível entender melhor as variáveis contextuais que definem o tipo de mudança em curso, de modo que “diferenças na possibilidade de veto e a extensão da discricionariedade na interpretação e *enforcement* institucional são associadas com diferentes modelos de mudança institucional” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 18-19).

QUADRO 2.2 – FONTES CONTEXTUAIS E INSTITUCIONAIS DE MUDANÇA

		Características da Instituição em Questão	
		Poder Discricionário Forte	Poder Discricionário Fraco
Características do Contexto Político	Poder de Veto Forte	Por Sedimentação	Por Flutuação
	Poder de Veto Fraco	Por Deslocamento	Por Conversão

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

Vale ressaltar algumas ponderações importantes sobre os pressupostos adotados desse modelo. As variáveis referentes ao poder de veto e ao poder discricionário dos agentes são contextuais, ou seja, referem-se a cada contexto institucional específico. Assim, agentes com forte poder de veto em relação a uma determinada instituição não necessariamente gozam desse mesmo poder com relação a outras. Ou então, agentes com forte poder de veto na defesa de uma determinada instituição, não necessariamente irão prevenir a adição de novos

elementos, podendo estar dispostos à inclusão de emendas específicas (no caso de uma mudança por sedimentação). As fontes de variação no escopo da discricionariedade que as regras permitem também são bastante variáveis, envolvendo questões como a complexidade das regras, os tipos de comportamentos que são regulados e a extensão dos recursos mobilizados.

Lukic (2014, p. 93) deu como exemplo de aplicação dessa tipologia as mudanças ocorridas no sistema tributário brasileiro a partir da Constituição de 1988:

No contexto de 1988, o baixo poder de veto e o baixo nível de discricionariedade e de implementação das regras tributárias fizeram com que o “deslocamento” emergisse como o tipo de mudança. No entanto, com a reconfiguração das forças causada pelo paradigma [da descentralização] de 1988, o poder de veto aumentou – pois agora os Estados e Municípios são os beneficiários do status quo – enquanto que o nível de discricionariedade permanece inalterado. Assim, as modificações que foram implementadas após 1988 revelam um processo de “sedimentação”, com a inclusão de novas regras no paradigma em vigor.

Portanto, com base na discussão teórica aqui empreendida, pode-se dizer que o instrumental apresentado a partir dos trabalhos de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) fornece um alargamento das condições analíticas sobre processos e possibilidades de mudanças institucionais. Embora esse modelo não tenha a pretensão de encerrar todas as possibilidades de interpretação da evolução de dinâmicas institucionais, dada a complexidade do mundo político e da capacidade de agência humana, ele permite refinar a análise para além da dicotomia entre mudança abrupta ou incremental, apontando para distintas combinações possíveis entre processos e resultados de mudanças, que por sua vez implicam nos tipos de agentes e no conjunto de suas estratégias.

Dadas essas características, ele desponta como um instrumental relevante na avaliação do processo de construção institucional das políticas de mercado de trabalho, no contexto da formalização de instituições de bem-estar social no Brasil. Para isso, é necessário compreender como o Estado dotou-se das capacidades necessárias que lhe permitiram assumir e implementar tais políticas. A próxima seção avança um pouco mais nesse propósito.

2.5. CAPACIDADES ESTATAIS E SUAS DIMENSÕES CONSTITUTIVAS

O Estado, enquanto entidade política superior que comanda e organiza a sociedade, e agente principal na definição e implementação das políticas públicas, é abordado constantemente sob diversos prismas teóricos nas ciências sociais e econômicas. Sua centralidade também

assumiu diferentes graus na história, à medida que novas questões vão surgindo para se entender o desenvolvimento das sociedades contemporâneas.

Embora diferentes escolas de pensamento tenham divulgado uma vasta produção acadêmica sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social, sobretudo até meados dos anos 1970, quando a crise de acumulação da época explicitou as fortes divergências entre keynesianos e monetaristas, persistia uma carência de estudos sobre os mecanismos pelos quais o aparato estatal se organiza e se estrutura para conduzir as políticas em seus domínios territoriais. Até então, a questão era normalmente colocada sob a ótica do investimento público e seu papel na determinação da demanda agregada. Questões sobre os mecanismos de financiamento, processos de decisão e hierarquização de projetos, canais de controle, metodologias de avaliação de resultados, regras de composição da burocracia estatal, entre outras, não recebiam tanta atenção a ponto de serem construídos instrumentais teóricos mais estruturados sobre as dimensões da ação estatal. O Estado seguia como uma “caixa-preta”, com pouco aprofundamento teórico sobre seu funcionamento e os canais de conexão entre suas decisões e a dinâmica social em geral.

Para o preenchimento dessa lacuna, a propagação da abordagem institucionalista propiciou um novo espaço para o debate sobre o papel do Estado, sobretudo no campo da ciência política. Surgiu nos anos 1980 uma densa literatura que permitiu não apenas instrumentalizar teoricamente os mecanismos pelos quais se desencadeia a ação estatal, mas também para mostrar que o Estado nunca ficou de fora do processo de desenvolvimento capitalista, atuando sempre como elemento fundamental nas diferentes etapas e trajetórias de acumulação e desenvolvimento tecnológico (CHANG, 2004; RODRIK, 2004; MAZZUCATO, 2014).

Parte dos estudos que marcaram essa “virada institucional” de viés *state-centered* na ciência política contemporânea foi condensado no livro *Bringing the state back in* (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985). Nele, os autores confrontaram as abordagens dominantes na ciência política anglo-saxônica até então (escolas pluralistas, funcionalistas e estruturalistas), centradas na sociedade (*society-centrism*).¹⁸ Foram apresentados diferentes modelos analíticos nos quais o Estado opera como um “ator corporativo com relativa autonomia, visão e habilidade para promover o desenvolvimento”, e por isso é uma instituição chave para comandar o processo de transformação econômica (IANONI, 2013, p. 577).

18 Segundo Skocpol (1985), esse tipo de abordagem interpretava o Estado enquanto uma arena onde grupos de interesse variados se organizavam em diferentes coalizões para influenciar as decisões políticas, seja de modo a contestar ou para manter o *status quo*. Isto é, o poder político do Estado era capturado por elites locais e setoriais, sem espaço para uma atuação autônoma para transformações estruturais de longo prazo.

Outros estudos nessa época, sob distintas perspectivas analíticas, tiveram grande relevância para a consolidação desse debate nos estudos institucionais, tais como Tilly (1981), Johnson (1982), Skocpol e Fenegold (1982), Mann (1984), Wade (1990), entre outros.

Esses estudos inauguraram o conceito de “capacidade estatal” na literatura institucional, que aos poucos foi despertando o interesse de pesquisadores de diferentes matizes intelectuais. Desde então, ele tem sido utilizado para explicar fenômenos políticos e sociais variados, como industrialização, desenvolvimento, seguridade social, consolidação da democracia, entre outros temas e questões institucionais relevantes nas ciências sociais. Tal literatura reconhece a influência de instituições de Estado na resolução de questões fundamentais para o desenvolvimento (HANSON; SIGMAN, 2013).

De uma maneira mais generalizante, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos desenvolvidos pela estrutura institucional de Estado que lhe garantam a autonomia necessária para uma intervenção efetiva no contexto social e econômico a partir da implementação (formulação, execução e avaliação) de seus objetivos. Na prática, ela determina a habilidade da estrutura estatal para implementar efetivamente sua agenda oficial, independentemente dos interesses de grupos sociais particulares (SKOCPOL, 1985).

Trata-se, portanto, das próprias capacidades de ação do Estado, sem as quais o desenvolvimento de algumas políticas pode ser constrangido, uma vez que a mera vontade dos agentes governamentais ou a simples inclusão de um tema na agenda política não são suficientes para que seus objetivos sejam alcançados. Tal definição deixa implícita a diferença entre escolhas políticas de governo e as habilidades do Estado em implementá-las de fato.¹⁹

Nesse sentido, as capacidades são engendradas no interior da estrutura estatal como fatores determinantes para dotá-la de certo grau de autonomia frente às elites e aos grupos de interesse, visando implementar projetos a partir de uma racionalidade própria. Embora a autonomia não seja diretamente observada, sua presença pode ser inferida pelos resultados políticos que refletem as preferências dos agentes oficiais de Estado, podendo se referir ao Estado como um todo ou a alguns de seus segmentos (GEDDES, 1994). Na ausência de elementos concretos para identificar a autonomia, sua inferência pode ser alcançada com base nos recursos e arranjos institucionais construídos pela própria estrutura de Estado para alcançar os efeitos desejados de suas políticas. A habilidade de geração de receitas fiscais, por

19 Sua utilização descende dos trabalhos de Charles Tilly no início dos anos 1980, em suas análises sobre a relação entre guerra, tributação e centralização de poder na formação dos Estados nacionais na Europa. Porém, esse conceito possui algumas variações de acordo com as abordagens operacionais e analíticas que os autores buscam ao utilizá-lo.

exemplo, é apontada como um elemento central, uma vez que a maior disponibilidade de recursos implica maior autonomia da estrutura burocrática oficial (TILLY, 1990; LIEBERMAN, 2002; ROGERS; WELLER, 2013).

Essa abordagem surgiu sob influência do modelo teórico de administração racional-legal desenvolvido por Max Weber no início do século XX, o qual considerava o Estado como um ator autônomo por natureza. Tal autonomia se daria em função da monopolização do poder coercitivo por parte da administração central e pela formação de uma burocracia profissionalizada e insulada, obtida por recrutamento meritocrático e com incentivos de longo prazo para o fortalecimento das carreiras públicas.

Porém, uma crítica recorrente aos primeiros estudos sobre autonomia e capacidade estatal refere-se à dificuldade em perceber o papel da articulação entre burocracia e grupos da sociedade na definição de processos efetivos e coerentes de desenvolvimento. A perspectiva weberiana do insulamento burocrático é apresentada como um mecanismo necessário para se confrontar com ações patrimonialistas em que determinadas elites sociais e políticas almejam na sua relação com o Estado, o que comprometeria sua autonomia e levaria a uma indesejável “balcanização” do aparato estatal (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985).

Ocorre que tal perspectiva implica uma sobrevalorização do papel técnico-burocrático do corpo técnico do Estado, já que ela não considera em suas análises as possíveis polarizações, complementaridades e sinergias em sua interação com as estratégias dos grupos sociais, o que demonstra uma visão bastante restritiva sobre capacidade estatal.

Esse entendimento sobre o papel do insulamento é muito influenciado pelo fato dos primeiros estudos empíricos terem sido desenvolvidos em países que passavam por contextos de regimes não democráticos e pouco abertos às representações de atores sociais e políticos.²⁰ O argumento por trás dessas análises é que a implementação de políticas desenvolvimentistas encontraria obstáculos nas instituições democráticas.

No entanto, à medida que os países considerados “em desenvolvimento” foram caminhando para regimes políticos democráticos, com a vigência de instituições particulares como regime eleitoral e sistema partidário, novos elementos analíticos, sobretudo em função das mudanças da relação entre Estado e sociedade civil, começaram a ser considerados. Como resultado, os estudos posteriores sobre a trajetória institucional de Estados desenvolvimentistas possibilitaram uma readequação do conceito de capacidades estatais para as análises políticas contemporâneas.

²⁰ Por exemplo, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia e, mais recentemente, a China (GOMIDE; PIRES, 2014).

Uma segunda geração de estudos a partir dos anos 1990 passou a focar a autonomia para além do insulamento. Nesses estudos, além das dinâmicas internas de estruturação da burocracia estatal, via recrutamento meritocrático e consolidação de carreiras públicas, a relação com elites e grupos sociais também foi considerada nas análises sobre as estratégias de governo. Esse é o chamado “aspecto político da capacidade estatal”, que envolve processos de negociações entre Estado e sociedade para a definição, implementação e coordenação de projetos estratégicos de desenvolvimento nacional. Com isso, o conceito de capacidade estatal passa a ser observado a partir de dois componentes principais: um aspecto administrativo, que remete a sua estrutura técnico-gerencial interna (ambiente interno), e um aspecto político, que se ocupa das conexões externas à estrutura estatal junto a grupos de interesse e às disputas de poder (contexto social) (EVANS, 1993; 2004; HUERTAS, 2008; GRIM, 2013).

Peter Evans foi um dos principais autores nesse estágio de reestruturação teórica nos estudos do Estado sob a abordagem das capacidades. Para ele, além da premissa do insulamento, é também necessário pensar a forma de inserção (*embedded*) na sociedade das ideias e estratégias a serem institucionalizadas e implementadas pelo aparato burocrático.²¹ Nesse sentido, à capacidade técnico-administrativa, herdada do instrumental weberiano, seria preciso adicionar um componente político-relacional, no qual a estrutura de Estado promove também arranjos institucionais específicos de implementação de políticas em parceria com setores estratégicos da sociedade. Ou seja, a formação das capacidades estatais não estaria restrita a uma coerência interna de organização burocrática, mas também de uma conexão externa que dê aos agentes de Estado a permeabilidade necessária para suas ações surtirem os efeitos esperados em seu território (EVANS 1993; 2004).

Vale ressaltar que Evans não descarta a importância do insulamento, apenas flexibiliza sua necessidade na condução das ações de governo, de modo que a autonomia passa a ser considerada de forma relativa, pois necessita de aliança com elites sociais para fazer valer seus interesses. Sob tal concepção, a ação estatal se estrutura na forma de uma “autonomia inserida” (*embeddedness autonomy*) (EVANS, 2004), que seria uma conjunção entre as perspectivas weberiana e polanyiana. Essa inserção se daria principalmente por meio de redes – formais e informais – constituídas entre burocracia e agentes privados (sobretudo a elite empresarial) no intuito de estabelecer parcerias e formar consensos em torno de programas

21 Além dos trabalhos de Evans, outros autores também desenvolveram estudos empíricos nos anos 1990 com grande aceitação na literatura que contrastaram a visão convencional de que regimes mais centralizadores possuem maior qualidade e rapidez na implementação de políticas governamentais, como Stark e Brustz (1998) e Lijphart (1999).

governamentais específicos. Essas redes também contribuem por municiar os agentes estatais de informações relevantes sobre as dinâmicas sociais e de mercado.

Mais recentemente, o próprio Evans (2010; 2011) buscou ampliar sua noção de autonomia inserida ao frisar sobre a importância da participação do conjunto heterogêneo de atores sociais nas negociações de políticas nacionais, muito influenciado pelo avanço das instituições democráticas nos países em desenvolvimento da América Latina, do Leste Europeu e da Ásia.²² Com isso, o autor defende que o “Estado do século XXI” deve ampliar suas parcerias para além da elite empresarial, que era tido até então como principal ator estratégico de interlocução em seus estudos anteriores.²³ Essa articulação seria responsável por promover maior legitimidade sobre as escolhas políticas proferidas e o apoio de grupos locais para sua implementação, em busca de uma associação entre capacidades estatais e reforço da democracia (BOSCHI, 2013).

No entanto, uma maior permeabilidade da estrutura estatal à deliberação pública e à ação coletiva, como defende a proposta de “autonomia inserida” de Evans, não está isenta de conflitos e tensões inerentes à própria estrutura de interesses diversificados em uma sociedade de classes. Por isso, a construção de canais institucionalizados de participação surge então como desafio aos gestores na busca por consensos sociais mínimos em ambientes democráticos, onde se possa identificar discursos e estratégias divergentes em torno de temas específicos para a formação da agenda política e das diretrizes operacionais dos programas.

Para Evans (2011), além de estimular o crescimento econômico, o Estado desenvolvimentista também tem a incumbência de se ocupar ativamente em promover políticas sociais que assegurem sua população contra os riscos inerentes ao modo de produção capitalista, bem como fomentar instituições que minimizem os impactos que comprometem a sustentabilidade ambiental. E como em uma sociedade salarial (CASTEL, 1998), o risco do desemprego é um dos principais riscos que recaem sobre a classe trabalhadora, a definição de arranjos institucionais voltados a proteger as condições de ocupação e renda dos trabalhadores torna-se um elemento fundamental de equilíbrio social e econômico para o processo desenvolvimento. Não por acaso, sua utilização, sob diferentes parâmetros, se disseminou em praticamente todos os países de capitalismo desenvolvido ao longo do século XX, e aos poucos seu debate foi adentrando também nos países de industrialização tardia.

22 Outro autor a incluir a participação social e os canais de legitimidade de tomada de decisão como uma dimensão da capacidade estatal foi Grindle (1996).

23 Os atores estratégicos são definidos “como aqueles que têm a capacidade de influenciar no ciclo de formulação e implementação de políticas públicas” (GAITAN; BOSCHI, 2015, p. 474).

No caso específico do contexto brasileiro, houve uma grande mudança de padrão em termos de sistema político com a Constituição Federal de 1988, que consolidou uma nova relação entre Estado e sociedade. A introdução de novos direitos sociais e o fortalecimento da divisão de Poderes e do federalismo na carta constitucional, com a descentralização administrativa e fiscal, também contribuíram fortemente para aumentar o grau de complexidade dessa relação, sobretudo no tocante à construção das capacidades necessárias para a implementação desses novos direitos.

Com base nessas colocações, o estudo coordenado por Pires e Gomide (2014) trouxe elementos importantes para a definição de uma abordagem empírica sobre a configuração de arranjos institucionais formadores de capacidades estatais no interior de uma estrutura democrática de governo, em especial para o contexto brasileiro. A partir de um amplo conjunto de programas sob a responsabilidade do governo federal, seus resultados mostraram que a implementação de políticas públicas envolve uma expressiva diversidade de organizações estatais e não estatais, dentre as quais se destacam ministérios, agências, autarquias, empresas estatais, organismos paraestatais, órgãos colegiados de deliberação, empresas privadas, associações civis, entre outros. Cada programa específico da agenda governamental tende a constituir sua própria rede de implementação, com seus arranjos particulares, que disputam recursos internamente na estrutura estatal e estão sujeitos à atuação de grupos de interesse. Os arranjos institucionais formados em torno desses programas são responsáveis pelo aporte de recursos, competências técnicas e legais, além do desempenho de diferentes funções que, em conjunto, contribuem para a coordenação e execução de suas metas para fazer funcionar as engrenagens de governo.

Nesse sentido, Pires e Gomide (2014) partiram do instrumental teórico de Evans (2004) para classificar as capacidades estatais com base em dois componentes principais. O primeiro refere-se ao componente “técnico-administrativo” (ou “burocrático-legal”), derivado da noção weberiana de burocracia. Ele contempla recursos e habilidades criadas pelo aparato estatal para planejar, coordenar e executar seus objetivos. Sua operacionalização ocorre com base três critérios: *i*) presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; *ii*) existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e *iii*) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho).

O segundo componente destacado é o “político-relacional” (ou “societal-participativo”), que se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos), que se dá por meio de canais institucionalizados de participação e deliberação

para a resolução de conflitos e construção de consenso. Esses canais são arquitetados de maneira a não se exporem à captura por interesses específicos. Portanto, é sobre esse componente que se configura as relações de complementaridade e sinergia entre Estado e sociedade. Sua operacionalização também pode ser observada a partir de três critérios: *i*) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo; *ii*) existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e *iii*) atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos).

Enquanto as primeiras capacidades – técnico-administrativo – são consideradas a “chave para o entendimento e o fortalecimento dos processos de desenvolvimento nacional em bases consistentes”, as segundas – político-relacional – são associadas “à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns”. Assim, quanto maior a capacidade técnico-administrativa formada em torno de uma política específica, maior será sua capacidade de insulamento e autonomia em termos de competência técnica capacidade organizacional (e financeira) para sua coordenação e implementação no território. E quanto maior a capacidade político-relacional, maior será a incorporação dos atores e coalizões de interesse no processo de coordenação de políticas particulares, o que contribui para a legitimidade da ação governamental (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 14).

Com isso, o desafio investigativo proposto por essa abordagem está em “compreender empiricamente como os arranjos institucionais são constituídos em políticas públicas específicas e explicar os seus efeitos sobre os resultados obtidos por elas”. Isto é, analisar a diversidade de condições nas quais se dão as relações entre objetivos (escopo da política), arranjos (instituições que dão sustentação à política) e resultados (grau de execução das metas e inovações). Segundo os autores, a investigação dos arranjos institucionais específicos de implementação das políticas pode, inclusive, revelar os contrastes existentes entre as suas perspectivas formais e informais – ou seja, entre os atos normativos que compõem os arranjos *vis-à-vis* suas manifestações na prática (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 17-19).

No entanto, apesar do avanço em termos de elaboração de um instrumental analítico para caracterizar e comparar as capacidades estatais em uma estrutura governamental particular, o modelo de Pires e Gomide (2014) parte de uma infraestrutura institucional pré-concebida. Ele não permite uma avaliação mais sistemática de processos de mudança no interior dos arranjos específicos em questão.

Nesse sentido, para uma análise mais aprofundada, no campo do institucionalismo histórico, de trajetórias específicas de formação das capacidades estatais e seus resultados sobre políticas públicas específicas em um determinado período de tempo, torna-se necessário aliar metodologicamente modelos analíticos que expliquem as dinâmicas de interação social e decisões políticas que abrangem também processos de mudança institucional. Ou seja, para uma utilização dinâmica desse instrumental de análise das capacidades estatais ao longo da trajetória institucional das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, será utilizado conjuntamente o modelo metodológico de Mahoney e Tellen (2010), conforme apresentado anteriormente, no intuito de identificar as formas pelas quais se desencadearam as mudanças institucionais em torno dessa temática e quais suas implicações (diretas e indiretas) na operacionalização dessas políticas no Brasil.

3. O PARADIGMA DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

As formas de atuação governamental no campo das políticas sociais, tais como conhecidas atualmente, derivam de um longo e conturbado processo histórico no qual se colidiram distintas matrizes de interesses e interpretações sobre o próprio papel dos Estados nacionais frente à dinâmica de acumulação capitalista. Ao longo do tempo, um amplo conjunto de temáticas passou a ser tomado como áreas de domínio do poder estatal, tais como previdência, seguro-desemprego, saúde, educação, infraestrutura social (transportes, saneamento), entre outros (WILENSKY, 1975; REGONINI, 1992; KERSTENESTKY, 2012).

À medida que essas tecnologias de ação estatal (envolvendo diferentes sistemas de financiamento, serviços disponibilizados, critérios de elegibilidade, etc.) se disseminaram internacionalmente, houve uma ampliação no debate sobre suas diretrizes e concepções políticas, consolidadas no conceito de Estado de bem-estar social (EBES).²⁴

De modo geral, o EBES pode ser definido como o paradigma de intervenção estatal que abrange um conjunto de políticas sociais articuladas em sistemas nacionais institucionalizados, voltados a cobrir uma série de riscos inerentes à própria dinâmica das modernas sociedades de mercado. Seu objetivo é garantir padrões mínimos de assistência e acesso a bens e serviços essenciais à população, entendidos como direitos de cidadania e não como caridade. Por isso também são chamados de sistemas de seguridade ou de proteção social.

Ferrera (2007, p. 103) caracterizou o EBES como “uma das maiores conquistas do século XX”. Para ele, os programas sociais surgidos em sua órbita em diversos países não apenas contribuíram de maneira fundamental para a melhoria das condições de vida e das oportunidades do conjunto de seus cidadãos, em especial dos menos favorecidos, como também “forneceram concretude institucional aos grandes ideais da Europa moderna – liberdade, igualdade e solidariedade”. Na mesma linha, Condé (2004) advogou que seus modelos de intervenção propiciaram uma distribuição mais equilibrada de renda, com menor dispersão salarial, dadas as relações específicas entre Estado, mercado e sociedade, e a estrutura de valores envolvida. Nesse sentido, é possível afirmar que o EBES cumpriu uma função importante na manutenção de um complexo institucional legitimador das modernas

24 O termo em inglês (*welfare state*) foi criado pelos britânicos no final dos anos 1930 em contraposição ao “*warfare state*” da Alemanha nazista (NOGUEIRA, 2001).

economias de mercado no século XX, principalmente no tocante a seu impacto na cooperação e na coordenação de longo-prazo entre os agentes econômicos centrais.²⁵

Em sua implementação, o EBES se mostrou não apenas plenamente compatível com as necessidades econômicas do capitalismo, como foi também funcional para o próprio processo de desenvolvimento econômico, sobretudo no imediato pós 2ª Guerra Mundial. Ele influenciou na humanidade uma crença sobre uma possível articulação entre crescimento econômico e proteção social, ambos coordenados e regulados pela ação do Estado. Tal articulação se ancorou nos seguintes fatores: generalização do modelo fordista de produção e consumo em massa; consenso em torno da busca do pleno emprego; retornos fiscais crescentes; estabilidade política interna por meio do incremento da democracia partidária; e estabilidade econômica internacional ancorada nos acordos de *Bretton Woods*. Nesse sentido, o EBES deve ser entendido como um elemento estrutural do capitalismo contemporâneo, e não apenas como uma abertura para o incremento de políticas sociais.

Pierson (1998) propôs três fatos em sua análise histórico-institucional que podem ser apontados como elementos marcantes para o surgimento de um EBES. Kerstenetzky (2012, p. 15) sintetizou-os da seguinte forma:

O primeiro é a data da introdução da seguridade social no país. Esse fato assinala o momento a partir do qual o bem-estar público, superando a referência assistencial, passa a se comprometer com a garantia contra a perda da capacidade de gerar renda. Essa garantia por sua vez é vista como parte dos direitos e deveres que conectam o Estado e os cidadãos em uma sociedade na qual esse tipo de risco, associado aos ciclos da vida e econômicos, é corriqueiro. O segundo é a data da introdução do sufrágio universal masculino, em particular o momento a partir do qual os recipientes da assistência pública ganham acesso à cidadania política. O recebimento do bem-estar público deixa de ser uma barreira à cidadania política (os pobres recipientes de assistência não podiam votar) para ser um direito de cidadania. O terceiro é o momento em que o gasto social público alcança o patamar de 3% do produto, o que sinaliza a contrapartida material do novo compromisso público.

Embora já exista na literatura um volume bastante extenso de produção acadêmica sobre a experiência histórica do EBES, algumas controvérsias ainda persistem quanto a sua origem, sua funcionalidade à acumulação capitalista, ou mesmo sua validade no contexto atual. No entanto, não é objetivo deste capítulo adentrar a ceara dessas ou outras controvérsias que rondam o referido debate, mas sim apresentar um quadro geral sobre o surgimento e evolução internacional dos parâmetros institucionais que, com o tempo, tornaram-se questões presentes, em maior ou menor grau, em praticamente todos os países do capitalismo ocidental. O conhecimento obtido sobre essa trajetória estudada foi de grande relevância para entender

²⁵ Para Manov (2007), o sucesso da coordenação econômica de longo prazo pressupõe a presença de instituições que tornem os agentes econômicos capazes de se engajarem e investirem em transações duradouras e confiáveis. Nesse sentido, as instituições de bem-estar social podem ser compreendidas como um elemento importante de suporte.

os processos de constituição e mudanças institucionais nos padrões de políticas sociais desencadeados no Brasil, conforme será visto no capítulo seguinte.

O presente capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira são apresentados, ainda que de forma panorâmica, os três referenciais históricos que possibilitaram um acúmulo através do tempo em termos de entendimentos possíveis de intervenção estatal na chamada “questão social”, que ganhou maior destaque principalmente no contexto de aprofundamento da Revolução Industrial no século XVIII. Na seção dois o destaque fica por conta das análises sobre a diversidade de padrões de sistemas nacionais de seguridade, analisando as principais tipologias existentes na literatura e seus elementos fundamentais de determinação. A seção três sintetiza o debate em torno da crise das instituições de bem-estar, na esteira da própria crise de acumulação capitalista a partir dos anos 1970, e destaca como se deram os movimentos tanto de pressão para reformas estruturais nos padrões de EBES no capitalismo ocidental quanto de resistência por parte de coalizões trabalhistas em defesa das políticas vigentes. Por fim, são tecidas algumas considerações finais onde foram enfatizadas as linhas principais de análise que pudessem auxiliar na investigação posterior de formação do sistema de proteção social no Brasil, especificamente no campo das políticas que resultaram no sistema público de emprego.

3.1. O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL EM SUAS ORIGENS

3.1.1. As *Poor Laws* inglesas e o sistema de caridade oficial

Como dito anteriormente, a concepção geral do que se convencionou chamar mundialmente de *welfare state* foi moldada ao longo de muitos anos e esteve sujeito a múltiplas influências e interesses. Até próximo ao final do século XIX havia o predomínio de uma visão liberal sobre as atribuições de Estado, e a chamada “questão social” ainda não era plenamente admitida enquanto domínio de ação governamental.

Os pobres, sobretudo os miseráveis e desvalidos, eram até então dependentes de atos de misericórdia e caridade humana advindas de esmolas e outras práticas de amparo. Os tipos de socorro a esse público eram exercidos de forma individual, pontual, difusa e descontínua, em um contexto onde “ajudar aos pobres significava, antes de tudo, a salvação da alma por meio da boa obra, e não uma preocupação social com a pobreza” (ALVES, 2015, p. 52).

Vale destacar que a transição do feudalismo, marcado por uma rígida estrutura estamental de sociedade, para o modo de produção capitalista ao longo do século XVIII na

Europa, ocorreu paralelamente à emergência dos direitos civis (MARSHALL, 1967). Emergiu-se uma sociedade de mercado, onde as necessidades individuais passaram a ser atendidas por meio de trocas impessoais entre indivíduos livres e iguais perante a lei (POLANYI, 1980). Houve nesse processo uma paulatina ruptura com os elos tradicionais vigentes de proteção entre os membros de cada municipalidade, baseados em vínculos associativos de relacionamento estruturados historicamente nas sociedades medievais e também da ação de instituições religiosas que praticavam diferentes serviços de caridade aos pobres impossibilitados de suprirem suas necessidades pelos próprios esforços. Tal ruptura é descrita por Giddens (1991) como um dos elementos chave para o surgimento da “sociedade moderna”.

As primeiras experiências institucionais, ou pelo menos as mais citadas na literatura, referem-se às chamadas Leis dos Pobres (*Poor Laws*) inglesas.²⁶ A lei foi aprovada originariamente pelo parlamento inglês em 1601, no reinado da Rainha Elisabeth, após alguns anos de discussão. Entre os fatores que influenciaram sua aprovação estão: o aumento populacional vivido pela Grã-Bretanha no final do século XVI, que influenciou na desestabilização da ordem econômica e exigiu maior controle por parte dos setores dominantes; e uma nova aceitação dos direitos individuais fundamentada no humanismo e no protestantismo, a qual embutia ao governo a responsabilidade pelo auxílio aos mais carentes (SILVA Jr, 2012).

Pouco mais de dois séculos depois houve uma reforma, que resultou na chamada *New Poor Law* em 1834, já no reinado de George III.²⁷ Vale destacar que essa era uma época em que o mercado de trabalho tal qual conhecido atualmente ainda estava em formação.

Na prática, a aplicabilidade da lei (tanto a “antiga” como a “nova”) pouco se diferenciava dos mecanismos já existentes de assistência. Ela apenas instituiu uma espécie de sistema oficial de caridade oferecida aos pobres e miseráveis. A responsabilidade operacional permaneceu sob a administração de paróquias religiosas e instituições de auxílio, com a função de garantir-lhes alimentação mínima, ensinar-lhes funções básicas de higiene e qualificar os fisicamente capazes a assumirem uma profissão. Por outro lado, a lei assumia a

26 Na verdade, cada país passou por uma trajetória particular. Castel (1998), por exemplo, fez um amplo e minucioso estudo sobre a experiência francesa de inserção do Estado na questão social.

27 “A publicação do *Poor Law Report* foi um importante instrumento para influenciar esta reforma. Centrado em três elementos, o relatório restringiu as regras de elegibilidade para eventuais beneficiários, as workhouse mudaram de função e teve lugar uma centralização administrativa. A centralização tinha o propósito de padronizar o serviço oferecido, evitar a corrupção e melhorar a relação custo-benefício. A menor elegibilidade tinha o propósito de evitar selecionar pessoas tidas como capazes e somente interessadas em benefícios maiores do que a renda do trabalho. E, por último, a mudança na função das *workhouse* era, principalmente, para aprimorar a aplicação dos novos critérios de seleção dos beneficiários” (MEDEIROS, 2016, p. 30).

exigência de condicionalidades, uma vez que os indivíduos capazes eram obrigados a prestarem serviços nos albergues (*poorhouses* e *workhouses*), e as crianças deveriam frequentar a escola.²⁸

Os assistidos eram fortemente estigmatizados e tinham sua liberdade restringida. Por isso, a assistência caritativa provida oficialmente era vista quase como um castigo. Ainda assim, os critérios de elegibilidade criavam uma espécie de “gradação da pobreza”, no qual se assumia como público exclusivo ao atendimento os indivíduos velhos, doentes e inválidos, sem outra fonte de sustentação, considerados como “pobres meritórios” (KERSTENETZKY, 2012). Aqueles que se encontravam em situação de desemprego por outros motivos deveriam ser inseridos de maneira compulsória no mercado laboral. Ou seja, qualquer situação de não trabalho no caso de indivíduos considerados saudáveis e úteis para exercê-lo seria tomada como moralmente ultrajante e fruto da própria escolha individual, atitude esta que deveria ser combatida prontamente pelo poder regulador vigente.

Tais diretrizes se lastreavam sob uma ética moral protestante que se associava aos princípios liberais do capitalismo emergente, baseado na livre concorrência, nas relações voltadas à acumulação, e na progressiva burocratização racional das organizações (WEBER, 2002). Nessa ótica, qualquer serviço assistencial mais consistente seria um desestímulo ao trabalho e ao esforço individual, funcionando na prática como um desvio moral ao princípio da conquista da sobrevivência pelo mérito próprio de cada um (REGONINI, 1992).

Tratava-se, portanto, de uma sistemática de intervenção coercitiva que se manifestava “por meio da repressão à mendicância e compulsão ao trabalho dos fisicamente capazes, de seletividade e condicionalidades na provisão de assistência aos incapacitados” (KERSTENETZKY, 2012, p. 7). Com isso, conseguia-se também atingir outro objetivo que era o controle sobre determinadas parcelas da sociedade potencialmente causadoras de distúrbios à ordem, sujeitas ao disciplinamento pelo trabalho.²⁹

Para o financiamento das ações propostas, a Coroa inglesa estabeleceu a coleta de impostos junto às municipalidades em função da quantidade de pobres e indigentes a serem atendidos pelas instituições responsáveis nos albergues. Porém, tal estratégia gerou muitas reações por parte dos poderes locais, resultando inclusive na ocorrência de expulsão dessas pessoas para fora dos limites geográficos das comarcas para que elas ficassem livres da

28 Aqueles que não atendiam às condicionalidades impostas, ou seja, não aceitavam os trabalhos ou tarefas indicadas, podiam ser açoitados e presos e poderia, correndo o risco de ser até condenado à morte (SILVA Jr, 2012).

29 Segundo Alves (2015), essa nova dinâmica em torno dos necessitados fez com que a sociedade europeia assistisse à difusão dos leprosários e dos hospitais urbanos que procuravam afastar o pobre e suas marcas da indignidade e fracasso do convívio comum, limpando as cidades de seus traços degradantes.

taxação. Para coibir essa prática, foi realizado um levantamento censitário da pobreza, em atendimento a uma nova lei de assentamentos promulgada com intenção de fixar os pobres em suas comarcas de origem, evitando assim seu livre deslocamento no território.

Ao longo do século XVIII transcorreram profundas transformações nas relações trabalhistas, resultantes da incorporação do progresso técnico em marcha com o desenvolvimento da indústria. As unidades de produção passaram a comportar contingentes maiores de trabalhadores, organizados de maneira articulada para atender o ciclo de funcionamento da maquinaria moderna, que consistia, por sua vez, um alto volume de capital investido a ser amortizado pelo produto do trabalho. Vivia-se a expansão dos complexos urbanos e o surgimento da sociedade de massas.

No entanto, as péssimas condições de segurança do trabalho nas fábricas, os baixos salários e a situação precária de habitação vivida pela classe trabalhadora apontavam para um descompasso entre os níveis de desenvolvimento e as condições objetivas de vida da maioria da população (HOBSBAWN, 2002; THOMPSON, 2011). Esse cenário propiciou o surgimento de organizações operárias em toda a Europa, reivindicando melhorias de suas condições e pressionando os sistemas políticos em cada país, inclusive sob a influência de ideias socialistas que já circulavam entre eles. Os pontos de conflituosidade iam além do trabalho propriamente dito, pois questões como saúde, transporte, alimentação e habitação tornaram-se temas comuns de reivindicação coletiva. Vale destacar que o governo inglês foi o primeiro a reconhecer o direito de organização sindical dos operários, em 1824 (CATÃO, 2011).

Com a participação mais efetiva dos movimentos operários, a pobreza passou a ser encarada cada vez mais como uma questão política, descolando-se do plano meramente moral ou religioso. Ademais, a disseminação da Revolução Industrial para outros países ocidentais ao longo do século XIX possibilitou também a formação de um internacionalismo proletário, com uma troca constante de proposições e repertórios de ação coletiva (TILLY, 1978). Por sua vez, as autoridades oficiais se viram obrigadas a exercer maior regulação e controle sobre a incidência da pobreza em seus territórios, com a justificativa de manter a ordem social e a manutenção do direito à propriedade privada.

Nesse ambiente de forte efervescência política, novos padrões e estratégias de tratamento oficial à questão social foram surgindo em diferentes contextos nacionais, tornando ainda mais complexa a discussão sobre o tema. As seções a seguir remontam justamente a esses novos parâmetros de intervenção e proteção social sob o domínio estatal.

3.1.2. O modelo alemão de seguridade e sua disseminação internacional

Durante a segunda metade do século XIX o novo padrão tecnológico de produção estabelecido pela Revolução Industrial inglesa no século anterior já havia se instalado em grande parte da Europa ocidental. Paralelamente, a ascensão do movimento operário trouxe à esfera pública uma série de novas problematizações sobre as condições de vida do proletariado, sobretudo nos grandes centros urbanos europeus da época. Esse conjunto de transformações levou a uma nova etapa de entendimento da questão social e da forma de enfrentamento via poder público estatal.

Nesse contexto, o caso da Alemanha é reconhecido pela literatura como o mais emblemático.³⁰ Durante a década de 1880, o Parlamento alemão, sob a condução política de seu chanceler Otto von Bismarck, aprovou uma série de leis que alteraram significativamente o padrão de intervenção orgânica do Estado na relação entre capital e trabalho vigente até então. Esse modelo implicou a criação do primeiro regime previdenciário moderno, baseado em: medidas permanentes de intervenção; consolidação de um núcleo institucional-legal diferenciado em relação aos procedimentos assistencialistas ocasionais e difusos anteriores; e instauração de contribuição financeira compulsória sobre trabalhadores e empregadores (FIORI, 1995).

Alguns autores classificam essas medidas tomadas pelo governo alemão como respostas à influência crescente de organizações coletivas de trabalhadores influenciadas por ideias socialistas e comunistas, já bastante ventiladas na época. Assim, as leis propostas viriam no sentido de fazer frente a essa influência, concedendo alguns benefícios e garantias sociais a uma parcela importante do proletariado urbano do país (FIORI, 1995; CONDÉ, 2004; FARIA, 2007). Por outro lado, elas também enfraqueceram as experiências de ajuda mútua existentes entre as próprias organizações proletárias, que mantinham um incipiente movimento de seguro social de base mutualista para atender a situações emergências vividas pelos trabalhadores em situações de suspensão de sua renda (BALDWIN, 1990; ALVES, 2015).

Ademais, o modelo bismarckiano propiciou a institucionalização de duas premissas importantes para os sistemas posteriores de bem-estar social, sobretudo no tocante à formação de arranjos de coordenação e financiamento. O primeiro foi a regulamentação de natureza

30 Segundo Kuhnle (2007), um dos primeiros programas estabelecidos de proteção social foi a indenização compensatória paga aos trabalhadores das minas na Noruega, em 1842. Outros planos limitados de seguridade chegaram a ser desenvolvidos na Europa nos anos seguintes, mas a mudança fundamental só ocorreu mesmo com a experiência alemã nos anos 1880.

contratual e tripartite da contributividade, com a participação de empregadores, trabalhadores e Estado (de forma residual) para operacionalizar um arranjo formal de cobertura dos riscos sociais advindos do avanço do capitalismo industrial. O segundo refere-se à compulsoriedade de filiação, isto é, a adoção de um seguro social compulsório, no qual cada uma das categorias são inseridas no sentido do ingresso coercitivo como pré-requisito à obtenção de benefícios.

Até essa época, os sistemas previdenciários possuíam natureza privada, com base nos modelos de montepio, sem as garantias de um sistema estatal. Com a entrada em vigor dessa nova previsão normativa, tem-se então “o nascimento da prestação previdenciária como direito público subjetivo do segurado” (IBRAHIM, 2011, p. 73). Os trabalhadores segurados passam a poder exigir, dada a ocorrência do evento determinante, o recebimento de um benefício, garantido em lei pelo Estado que determina o pagamento compulsório de contribuições para o custeio do sistema de proteção.

Com base nessas premissas, a aprovação das leis de assistência aos trabalhadores contra riscos sociais diversos, inerentes à atividade laboral exigida na indústria, garantiu-lhes o direito a benefícios fixos e uniformes (segundo a estrutura ocupacional e de classe) independentemente da renda dos beneficiários. A primeira lei a ser aprovada no Parlamento foi sobre o seguro-saúde, em 1883. Ela consistia na estruturação de um programa público para a provisão de serviços de saúde à população ocupada. Seu modelo de financiamento compulsório contava com um terço dos gastos cobertos pelos empregadores e dois terços pelos próprios empregados. Logo no ano seguinte, 1884, foi aprovado o seguro sobre acidentes de trabalho. Já em 1889 foi aprovado um sistema de pensões, que assegurava uma renda aos trabalhadores em situação de velhice e invalidez, ou no caso de morte do segurado, para o cônjuge, incluindo também contribuições do governo em seu financiamento.

A engenharia político-normativa do modelo de “Estado social” (*Sozialstaat*) alemão, ancorada na diretriz do seguro social, marcou, portanto, uma diferenciação bastante relevante em relação aos padrões anteriores de assistência à pobreza conforme encontrados nas *Poor Laws* inglesas, cuja intervenção era percebida de forma residual e discricionária, baseada em comprovações de carência e geradora de forte estigmatização dos beneficiários. Ao instituir a obrigatoriedade das contribuições, esse modelo alemão garantiu a adoção de benefícios padronizáveis e impessoais em sua implementação, com base em direitos garantidos e não na caridade ou na boa vontade estatal. Porém, ele trazia implícito também uma diretriz de disciplinamento pelo trabalho, ainda que não mais no plano individual, mas como ideal coletivo de sociedade e cidadania, uma vez que a condição de ocupação mantinha-se como pré-requisito para o acesso à rede de proteção oficial.

Resta ainda dizer que esse modelo de seguridade foi peça fundamental para a Alemanha alcançar sua unidade nacional. A adoção de um regramento formal válido em todo o território, cujo controle ficara centralizado no Poder Executivo, fortaleceu o processo de unificação, abrindo o caminho para a integração de Estados anteriormente independentes. Com isso, o território alemão pôde constituir-se como Estado-nação, sob uma administração política centralizada. Tal foi a estratégia utilizada pelo Segundo *Reich*, que almejava naquele momento reafirmar seu poderio militar e industrial no plano internacional (FARIA, 2007).

Os avanços em termos de legislação social e trabalhista na Alemanha logo se espalharam pela Europa, sendo recebidos de maneira distinta entre os movimentos operários, os empregadores e as elites burocráticas estatais. Em cada país foram tomando decisões em termos de novos arranjos de regulação para acionar a implementação de seus próprios modelos de seguro, em diferentes temporalidades. Além do modelo alemão de seguro compulsório de natureza tripartite, alguns países preferiram adotar modelos de responsabilidade exclusiva do empregador, ou mesmo na forma de subsídio voluntário. A Áustria instaurou seus sistemas quase que concomitantemente à Alemanha. Dinamarca, França, Itália e Suécia também aprovaram leis de seguro social ainda no século XIX. Nas primeiras décadas do século XX esse modelo de regulação do trabalho se espalhou por praticamente toda a Europa Ocidental.

Vale também destacar que a instabilidade econômica do início do século e o aumento populacional nas grandes cidades tornaram mais visível a problemática da falta de emprego para uma força de trabalho em expansão, chamando a atenção para a questão do desemprego estrutural e involuntário. Diante dessa situação, surgiu então outra novidade em termos de seguro social: o seguro-desemprego. Os primeiros países a adotarem essa experiência foram a Noruega em 1906, Bélgica e Dinamarca, em 1907, ambos de matriz voluntária. Somente na década de 1920 é que os primeiros modelos de seguro-desemprego por subsídio compulsório começaram a ser efetivamente adotados.

A tabela a seguir traz um breve resumo cronológico sobre a origem dessas legislações em países europeus, conforme apresentado até aqui. É possível observar que, durante as primeiras décadas do século XX, houve uma tendência de migração entre sistemas de seguro de natureza voluntária para os de subsídio compulsório. No caso de experiências fora da Europa, os Estados Unidos aprovaram o seguro acidente em 1930, as pensões e o seguro-desemprego em 1935, em resposta à crise econômica de 1929. Já a seguridade no campo da saúde permaneceu não compulsória e fora do modelo adotado de bem-estar social norte-

americano, assim como os esquemas ampliados de auxílio familiar, que se popularizam pós-Segunda Guerra na Europa (CONDÉ, 2004).

QUADRO 3.1 – ORIGEM DA LEGISLAÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL NA EUROPA

País	Acidentes de trabalho		Saúde		Pensões		Desemprego	
	RE	C	V	C	V	C	V	C
Alemanha		1884		1883		1889		1927
Áustria		1887		1888		1906 (e) 1927 (t)		1920
Bélgica	1903		1894	1944	1900	1924	1907	1944
Dinamarca	1898	1916	1892	1933		1891/ 1922/33	1907	
Finlândia		1895/ 1917		1963		1937	1917	
França	1898	1946		1930		1910/30		1959/67
Itália		1898	1886	1928/43	1898	1919		1919
Holanda		1901/21		1913/29		1913	1916	1949
Noruega		1894		1909		1936	1906	1938
Suécia	1901	1916	1891/ 1910	1891/ 1910		1913	1934	
Suíça		1911	1911			1946	1924	
Reino Unido	1906	1946		1911/46		1908/25		1911/20

Fonte: Condé (2004).

Legenda: RE = responsabilidade do empregador; C = subsídio compulsório; V = subsídio voluntário; (e) empregador; (t) trabalhador.

Portanto, a partir dos anos finais do século XIX podem ser identificadas transformações importantes em termos de diretrizes paradigmáticas para a instauração e disseminação internacional de sistemas de seguridade social. No entanto, elas geraram modelos marcados por um viés conservador, centralizado e corporativo (condicionado ao *status* ocupacional). Em geral, seus programas estavam acessíveis apenas aos trabalhadores inseridos na dinâmica contratual típica do capitalismo industrial, que conformou a nova “sociedade salarial”, em detrimento dos “desfiliados”, para usar a terminologia de Castel (2003). Ou seja, quem não conseguia acesso a esse tipo de relação contratual de trabalho, que na realidade ainda era a maioria da população, encontrava-se desprovida de qualquer sistema público de proteção social.

3.1.3. O modelo beveridgiano e a concepção universal da seguridade social

A questão entre Estado, classes sociais e regulações nas dimensões do trabalho e da seguridade esteve durante a primeira metade do século XX muito atrelada aos acontecimentos que abalaram a geopolítica global do período. Eventos como a 1ª Guerra Mundial (1914-

1918), a Revolução Russa (1917), a crise econômica norte-americana de 1929, a ascensão do fascismo e do nazismo nos anos 1930 e a 2ª Guerra Mundial (1939-1945), trouxeram grandes transformações na relação entre os poderes estatais e as demandas de suas populações, bem como na formação de alianças e parcerias entre as nações.

Em meio a esses acontecimentos, houve também uma movimentação de organizações, autoridades e intelectuais de referência na tentativa de estabelecer novos padrões normativos que pudessem atender a um cenário de riscos e demandas sociais emergentes. Um exemplo prático dessa movimentação foi a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, como desdobramento do Tratado de Versalhes, assinado por um conjunto de nações no contexto pós-1ª Guerra Mundial. Desde o seu surgimento, a OIT tornou-se um dos principais organismos internacionais a tratar sobre a institucionalização de padrões básicos de regulação das condições de trabalho e da proteção social dos trabalhadores.

Destacam-se também a formação de comissões para a avaliação de temas socioeconômicos mais amplos que contavam com a participação de vários expertos da época sobre o tema. Uma delas foi a “Comissão Real sobre as Leis dos Pobres”, na Inglaterra, coordenada por Beatrice Webb. Ela teve a incumbência de avaliar as razões do fracasso dessas leis e sugerir aperfeiçoamentos para novos marcos normativos. A comissão se reuniu entre 1905 e 1909, resultando na publicação do “Relatório da Maioria sobre as Leis dos Pobres”. Em suas conclusões, o relatório contrariava os fundamentos da política social inglesa, ao admitir que as causas da pobreza no país não poderiam ser consideradas como eminentemente individuais. Foram identificadas algumas causas econômicas e sociais que, no entendimento da comissão, inviabilizavam a autonomia econômica dos trabalhadores pobres, tais como: as frequentes flutuações na demanda por trabalho, a geração de empregos de baixos salários e a ocorrência de desemprego duradouro, além de fatores relacionados ao ciclo de vida das famílias, à nutrição inadequada e à oferta de serviços educacionais ineficientes. Tais situações problemáticas não foram devidamente tratadas pelo modelo de intervenção montado no âmbito das duas versões da Lei dos Pobres e a prática de confinamento nas *workhouses*. Nesse caso, a própria política social seria um mecanismo reprodutor da pobreza, na medida em que gerava a “estigmatização dos pobres, afetando sua capacidade de iniciativa e realização, ao insistir na responsabilidade individual e não incidir sobre as causas reais” (KERSTENETZKY, 2012, p. 8).

O relatório coordenado por Webb teve grande influência na aprovação do *Nacional Insurance Act*, em 1911, que estruturou um novo sistema de seguridade social no território

inglês. Ele também foi pioneiro ao estabelecer um programa de seguro-desemprego via contribuição compulsória, embora sua regulamentação só viria em 1920 (ver quadro 3.1).³¹

Posteriormente, em 1941, já em meio à 2ª Guerra Mundial, uma nova comissão foi encomendada pelo governo inglês, composto à época por uma coalização de partidos e que tinha como primeiro-ministro o conservador Winston Churchill. A comissão teve como finalidade propor linhas gerais de ação para uma reforma no sistema de seguridade vigente. Na prática, o que se buscava era um plano que propiciasse uma situação de harmonia entre as classes e um padrão de vida aceitável para todos os estratos da população, de modo a garantir um cenário de estabilidade política e macroeconômica necessárias para a recuperação pós-guerra, prevendo, obviamente, que os aliados sairiam vencedores do conflito.

Foi montada para isso a Comissão Interministerial de Seguros Sociais e Serviços Afins (*Inter-departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*).³² O economista inglês William Beveridge, que também havia participado como assistente de pesquisa na comissão coordenada por Beatrice Webb, foi escolhido para presidir e coordenar os trabalhos.³³ Embora o financiamento e o apoio técnico fossem estatais, o relatório não era diretamente atribuído ao governo, mas sim à figura pessoal de Beveridge, no intuito de bloquear possíveis constrangimentos políticos ou a influência de interesses econômicos.³⁴

Por essa associação direta a seu principal autor, o relatório final da comissão, pautado por parâmetros científicos da época, foi mais comumente conhecido como “Plano Beveridge”.³⁵ A noção de “plano” que o documento trouxe consigo reside no fato de conter um conjunto de propostas de alteração dos padrões normativos balizadores de seguridade social com vistas a um arranjo ideal de implementação, dado o contexto histórico particular. Nessa perspectiva, ele previa uma reforma em direção a um sistema nacional que garantisse à população ampla proteção diante de riscos sociais diversos, não se limitando ao combate à

31 Vale ressaltar que o relatório também alcançou bastante repercussão nas primeiras décadas do século XX, especialmente entre o “movimento socialista fabiano” que congregava intelectuais e ativistas socialistas do campo não marxista na Inglaterra (KERSTENETSKY, 2012).

32 A comissão foi convocada em junho de 1941 por Ernest Brown, Ministro da Saúde, e Arthur Greenwood, responsável pelos estudos dos problemas de reconstrução e subordinado ao Gabinete de Guerra.

33 “William Beveridge nasceu na cidade de Rangpur (atualmente no Paquistão) em 5 de março de 1879, filho de um juiz do *Indian Civil Service*. Tornou-se advogado e economista e em 1902, aos 23 anos de idade, passou a escrever para o jornal *Morning Post* sobre temas relacionados à política social. Posteriormente trabalhou na formulação das propostas para o *Nacional Insurance Act* de 1911. Foi ativo no Departamento de Controle de Recursos Humanos no período da primeira guerra mundial, deixando o governo após o término do conflito. Tornou-se, em 1919, diretor da *London School of Economics* e posteriormente professor do *University College de Oxford*. Após o fim da segunda guerra mundial foi eleito, em 1944, pelo Partido Liberal, para a Câmara dos Comuns e em 1946 tornou-se *Sir*. Morreu em 16 de março de 1963” (CARDOSO, 2011, p. 11).

34 A comissão também manteve reuniões com diversas autoridades e especialistas da época, bem como estimulou a apresentação de propostas por parte de organizações da sociedade em geral, recebendo mais 100 memorandos ao longo dos trabalhos (CARDOSO, 2011).

35 Além do relatório principal da comissão, o *Social Insurance and Allied Services*, de 1942, outros textos também foram produzidos e lançados com grande repercussão, como o *Full Employment in a Free Society*, de 1944.

pobreza somente. Ao todo foram propostas 23 modificações no sistema social vigente à época, organizadas em torno de cinco grandes entraves identificados pela comissão para a reconstrução do desenvolvimento: miséria, doença, desamparo, ignorância e ociosidade.³⁶

A grande peculiaridade apresentada pelo Plano Beveridge era que os serviços de proteção social (na forma de serviços públicos ou transferência de renda) não estariam vinculados a mecanismos diretos de contribuição pelo beneficiário. A ideia era que fosse constituído um fundo público, financiado por contribuições tripartites compulsórias, que garantissem um atendimento universal à totalidade da população, incluindo ainda a preocupação com os imigrantes. Ou seja, todos os habitantes estariam credenciados a se beneficiar do sistema protetivo simplesmente por serem cidadãos, sem uma relação direta com sua capacidade contributiva.

Com isso, previa-se a cooperação entre Estado e indivíduo, sem que a busca pelo trabalho fosse desencorajada, pois a ampliação do nível de emprego seria uma condição essencial para o êxito e a manutenção do sistema proposto. Tratava-se então de uma proposta essencialmente reformista, condizente com o ideal de Estado liberal e com a economia de mercado. Para definir as linhas gerais de sua proposta de intervenção, o relatório levava em conta a heterogeneidade social que se manifestava nas diferentes formas de inserção dos indivíduos no universo laboral.

As diretrizes centrais de ação expressas no relatório final foram as seguintes: *i*) combate à pobreza centrado nas necessidades das famílias e não apenas dos indivíduos; *ii*) duração dos benefícios coincidente com a duração das necessidades e não por períodos decididos previamente de maneira arbitrária; *iii*) valor dos benefícios estabelecido de acordo com as necessidades dos beneficiários; *iv*) ampliação das coberturas vigentes quanto ao número de necessitados e ao número de eventos prejudiciais à renda; e *v*) instituição de um serviço permanente e universal de proteção às crianças.³⁷ Houve também o cuidado de esclarecer a noção de “seguridade social” que balizou a elaboração das propostas. Em suas próprias palavras:

[...] a expressão **Seguridade Social** é aqui usada para designar a garantia de um rendimento que substitua os salários, quando estes se interromperem pelo desemprego, por doença ou acidente, que assegure a aposentadoria na velhice, que socorra os que perderam o sustento em virtude da morte de outrem e que atenda a certas despesas extraordinárias, tais como as decorrentes do nascimento, da morte e do casamento. Antes de tudo, seguridade social significa segurança de um rendimento mínimo (BEVERIDGE, 1942, § 300, grifo meu).

36 Segundo Barr (1993), o relatório coordenado por Beveridge serviu como base para a elaboração do *National Insurance Act* da Grã-Bretanha, em 1946.

37 Ver Beveridge (1942, §11).

A estrutura institucional proposta para coordenar todo o processo de implementação dos programas de seguridade social sob essa nova sistemática foi o seguinte:

O **Ministério da Seguridade Social** tinha como objetivo propor e administrar as medidas do Seguro Social e os encargos sobre a Caixa de Seguro Social. A descentralização nas subdivisões internas e a relação com os agentes locais seria o ponto principal na forma de atuação do Ministério. Suas secretarias incluem: Serviço de Emprego; Pensões de Guerra; Registro dos Segurados; Caixa de Seguro Social; Comissão do Seguro Social; Junta de Seguro Industrial; Comissão de Acordos com as Sociedades Mutualísticas; Associações Legais nas Indústrias Perigosas; Recursos de Apelação; Apelações das Contribuições; Subsídios para as Crianças; Informações aos Cidadãos; Estatística; Perda da Função; Perda de Negócio. [...]

A **Caixa de Seguros Sociais**, subordinada ao Ministério da Segurança Social, seria responsável por recolher, administrar e distribuir os recursos a todos os segurados. Sua finalidade era apresentar aos cidadãos britânicos a economia que estariam fazendo para si mesmos (CARDOSO, 2011, p. 33, grifo meu).

O modelo de financiamento do sistema envolvia a elaboração de um orçamento que englobava todos os serviços oferecidos.³⁸ Em termos comparativos, o sistema proposto pelo Plano previa um custeio aproximadamente 60% maior que aquele previsto segundo as bases sistema previsto em 1911, sobretudo em função dos gastos com saúde pública e assistência à infância. Os recursos seriam garantidos a partir do Plano Tripartite de Contribuição, estabelecido desde 1911, cujos componentes principais eram: *i) Contribuições simples*: contribuições semanais que seriam especificadas conforme a classe;³⁹ *ii) Imposto industrial*: voltada para os acidentes e doenças de trabalhadores industriais; e *iii) Contribuição estatal*: além da cobertura total da assistência nacional, o Estado também deveria contribuir com a Caixa de Seguro Social.

Além do seguro compulsório, o Plano continha também situações em que se abririam a possibilidade para um seguro voluntário, com a finalidade de cobrir demandas específicas não previstas originariamente pelo sistema geral, ou mesmo para ultrapassar o nível de subsistência na cobertura dos riscos comuns. Tal modalidade serviria como um mecanismo a mais de financiamento para a Caixa de Seguros Sociais.

Por todos esses fatores aqui apresentados, o Plano Beveridge surgiu como uma nova referência em política social ao possibilitar ampliar o debate sobre modelos de intervenção para além da experiência corporativa e meritocrática de seguro social, conforme a experiência

38 “O total avaliado do Orçamento de Segurança, para os fins propostos no Relatório, era estimado em £697 milhões para 1945, e destes, £367 milhões seriam custeados pela Caixa de Seguro Social. O serviço de maior impacto no orçamento era o das pensões de aposentadoria, que girariam em torno de £126 milhões. Projeções também foram feitas para o ano de 1965, no intuito de estimar o impacto do plano em um período de tempo maior. Quanto aos cálculos de saúde, que representam £170 milhões, esta estimativa ainda era reconhecida como muito preliminar” (CARDOSO, 2011, p. 33).

39 Havia ainda a venda dos selos de seguro para os trabalhadores da Classe I e seus empregadores e da contribuição dos segurados das Classes II e IV (CARDOSO, 2011).

alemã no final do século anterior. Sua rápida repercussão ultrapassou o território britânico,⁴⁰ tornando-se um documento orientador para movimentos sociais e partidos trabalhistas de vários países na luta pela construção de seus próprios sistemas de proteção social.⁴¹

Nesse sentido, ele pode ser considerado um marco histórico para a disseminação em âmbito mundial de uma visão mais expansiva da proteção social. À medida que suas diretrizes passaram a ganhar maior influência nas agendas de governo dos países centrais do bloco capitalista ocidental, sobretudo após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a temática da política social começou a se consolidar-se também como uma questão permanente de pesquisa nas ciências sociais aplicadas. A seção seguinte traz uma síntese dessa discussão, que permitiu um melhor enquadramento teórico e empírico da trajetória de implementação das políticas sociais nos diferentes Estados nacionais na segunda metade do século XX.

3.2. CONSOLIDAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS TIPOS DE EBES

Como visto até aqui, as diretrizes de intervenção estatal no campo da seguridade social foram formuladas no decorrer de um longo período e sua adoção por parte dos Estados nacionais ocorreu em momentos diferentes no tempo, sob distintos arranjos institucionais para sua implementação, sobretudo no que tange a seu financiamento e sua coordenação político-administrativa. Essas diferenças entre os sistemas adotados foram captadas e sintetizadas em esquemas classificatórios por alguns autores na segunda metade do século XX, não como um fim em si, mas como um instrumento útil de análise comparativa.

A proposta de classificação considerada pioneira foi lançada por Richard Titmuss, professor e colaborador frequente do governo britânico para o aperfeiçoamento de políticas sociais até os anos 1970.⁴² Em sua concepção, o funcionamento normal de uma economia de mercado gera uma série custos sociais, cujas causas e efeitos são difusos e de difícil ajuste.⁴³ Por isso, entende o autor que os direitos sociais são amplamente justificáveis.

40 As novas contingências sociais que surgiram após a 2ª Guerra pressionaram os governos centrais de modo a expandir e generalizar os programas de proteção social, que por sua vez, tornaram-se eixos articuladores de um conjunto de outras políticas e regulações estatais (ALVES, 2015).

41 Já na Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela ONU em 1948, é possível identificar vários pontos previstos no Plano Beveridge que foram assimilados como objetivos universais de bem-estar e cidadania social.

42 “Titmuss foi o primeiro professor da cátedra de *Social Administration* da *London School of Economics*, criada nos anos 1950 por iniciativa de T.H. Marshall, então chefe do Departamento de Sociologia da *LSE*, rompendo com uma tradição meramente administrativa do *social work* e inscrevendo o tema no âmbito do interesse acadêmico” (KERSTENETZKY, 2012, p. 9).

43 Segundo Titmuss, a “crescente divisão do trabalho, ao lado da produção em escala de confortos e amenidades, é também responsável por desconfortos e desserviços dos quais não há muitas rotas individuais de fuga: lixo, acidentes nas estradas, poluição, desperdício, destruição de riqueza natural, trânsito, desemprego, subemprego, obsolescência tecnológica”. Por isso,

Segundo Faria (2007, p. 38), a teoria de Titmuss estabelece uma relação entre divisão social do trabalho, novas “necessidades” da população (não como necessidades naturais, mas determinadas por uma nova cultura própria do modo de produção vigente) e programas sociais, que pode ser sistematizada da seguinte forma:

Como o processo de industrialização acarretou a especialização dos trabalhadores, os indivíduos foram se tornando cada vez mais dependentes da sociedade. Nesse contexto, os serviços sociais seriam a resposta às necessidades individuais ou coletivas, garantindo a sobrevivência das sociedades. A expansão dos serviços sociais revelaria o crescimento das necessidades das sociedades.

Contra o argumento de que tais serviços geram dependência entre seus beneficiários, Titmuss afirmou que isso só se verifica quando há uma desconexão ou bloqueio entre mérito e resultado individual. O autor advertiu ainda sobre o que ele chamou de “capacidade institucional de produção de estigma”, isto é, quando a própria política social singulariza e estigmatiza grupos sociais como responsáveis pelos seus fracassos individuais (KERSTENETZKY, 2012, p. 23). Por isso, ele advoga pela perspectiva universalista de bem-estar social, inclusive com argumentos econômicos.

Com base nessas concepções, Titmuss (1974) sugeriu uma tipologia de política social com base em três padrões contrastantes em termos de lógica da intervenção do Estado.⁴⁴ Os modelos propostos (apresentados como tipos-ideais) pelo autor são: *i*) modelo residual de bem-estar; *ii*) modelo de produtividade e desempenho industrial; e *iii*) modelo redistributivo institucional. Cada um deles se diferencia por uma série de características observáveis empiricamente, tais como: responsabilidade estatal na provisão de bem-estar, potencial de redistribuição, estratégias de atendimento e cobertura, papel das organizações privadas, tipo de financiamento, entre outras (FARIA, 2007).

A tipologia desenvolvida por Titmuss permitiu um alargamento do entendimento sobre a diversidade de manifestações do EBES na Europa em um momento de recuperação acelerada da economia após a 2ª Guerra Mundial. Pode-se dizer que ele expandiu as possibilidades de análise sobre os contextos institucionais nos quais desencadeiam-se distintos sistemas de proteção social, mesmo dentro de países com economia de mercado. A partir desse exercício, outras abordagens surgiram, trazendo novos elementos para o debate.

a política social deveria ser desenhada para compensar esses “custos sociais” inerentes à atividade econômica (KERSTENETZKY, 2012, p. 25).

⁴⁴ Embora Titmuss tenha desenvolvido sua tipologia com *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*, de 1974, ela já havia desenvolvido em outra obra anterior, *The social division of welfare*, de 1958, uma contribuição fundamental para os estudos sobre política social, ao afirmar que, além da provisão social definida por lei, há três outras formas de obrigação institucional com o bem-estar humano: as políticas fiscais (deduções e créditos fiscais), os serviços de bem-estar ocupacional e a ajuda privada ou voluntária (assistência, caridade, ajuda mútua). Todas essas formas atuam concomitantemente na maioria dos países, mas seu alcance e composição são muito variáveis” (FARIA, 2007, p. 61).

Alguns autores buscaram enfatizar uma significativa correlação encontrada entre as dimensões do EBES tanto em relação à força política dos partidos de esquerda (sistema partidário) quanto aos sindicatos operários (estrutura de classes), quando analisados como variáveis independentes. Ou seja, seguindo a tradição de Marshall (1967), entendem que a expansão dos direitos civis e políticos propiciou um cenário favorável para a organização coletiva dos trabalhadores na busca por melhorias em termos de remuneração e condições de trabalho. Nessa perspectiva, o EBES não evoluiu de forma natural e consensual entre os países, como um subproduto derivado do próprio processo de industrialização, mas veio como resultado de disputas no campo político interno de cada país.

Com isso, as lutas tradicionais para alterar a estrutura das desigualdades adentrou outra esfera de disputa, a eleitoral. Os exemplos nos países escandinavos são os mais emblemáticos para esse tipo de análise. Em termos de campo teórico, as abordagens que consideraram as diferenças na distribuição dos recursos políticos entre as classes como fator de determinação da diversidade na provisão de bem-estar entre os países passaram a ser conhecidas como “modelo dos recursos de poder” ou “paradigma socialdemocrata” (PIERSON, 1996; FARIA, 2007).

Entre os autores de maior destaque dessa abordagem está Gosta Esping-Andersen.⁴⁵ Para ele, mais do que meramente um arranjo institucional que consolidou o desenvolvimento das políticas sociais no mundo capitalista, o paradigma do EBES foi também fundamental na reconstrução econômica, política e moral dessas nações no pós-guerra.

Ao longo de sua produção acadêmica, Esping-Andersen (1990) desenvolveu uma nova classificação para os modelos de EBES no contexto do capitalismo ocidental do pós-guerra, o que ele chamou de “regimes de bem-estar social”. Para desenvolver sua classificação, ele comparou os padrões de proteção social de 18 países de economia avançada, analisando seus condicionantes principais. Embora guarde semelhanças com a proposta anterior de Titmuss, ela traz novos elementos analíticos valiosos, como por exemplo, ao relacionar a existência de regimes (conjunto de arranjos, políticas e práticas institucionais) diferenciados de proteção social “à matriz de poder que os tornam viáveis” (ARRETCHE, 1995, p. 27). Por sua vez, tal matriz é constituída por “forças históricas” que não se manifestam como “categorias estáticas, mas relacionais, interativas” (NOGUEIRA, 2001, p. 99).

Vale ressaltar que a escolha da expressão “regimes” foi no intuito de se evitar uma associação usual, porém considerada muitas vezes equivocada, entre o conceito de Estado de

45 Outros autores de certo destaque que podem ser caracterizados nessa abordagem são Walter Korpi, John Stephens e Ian Gaugh (FARIA, 2007).

bem-estar social e políticas convencionais de melhoria das condições de vida da população. Assim, o autor centraliza a dimensão da política social em um plano mais amplo das estratégias nacionais de desenvolvimento, na medida em que agrega questões como controle macroeconômico, estrutura do mercado de trabalho e salários como variáveis no raio de influência dos mecanismos de bem-estar (FARIA, 2007).

Para construir sua proposta de classificação, Esping-Andersen fez uso da combinação de três elementos: *i) desmercantilização*, entendida como o grau de afastamento ou diminuição de dependência dos cidadãos em relação ao mercado; *ii) estratificação*, estabelecida entre os cidadãos, com maior ou menor dualismo, voltada ao ordenamento das relações sociais; e *iii) a trajetória histórico-política das nações*, como função dos recursos de poder entre as classes sociais (FARIA, 2007). Com base nesses elementos, os três regimes apresentados por Esping-Andersen (1990) são: o liberal; o conservador ou corporativista; e o socialdemocrata.

No regime “liberal”, predominam as práticas assistenciais focalizadas aos comprovadamente pobres, sempre em uma lógica *ex post*. Os sistemas públicos de seguridade são simples, de abrangência restrita e com benefícios modestos, mantendo a assistência pública em um patamar mínimo, como meio de encorajar o setor privado no provimento de serviços sociais via mecanismos autônomos de mercado. Portanto, o grau de desmercantilização de sistemas dessa natureza são baixos e sujeito a uma seletividade nos gastos. Os benefícios só devem ser justificados quando os “canais naturais de satisfação das necessidades” (a solidariedade voluntária/comunitária, a família e o mercado) mostram-se insuficientes.

A estigmatização permanece alta junto ao público beneficiário (culpabilização dos necessitados), sobretudo em função das exigências de “testes de meios” (*means tests*) para o acesso aos programas, o que torna os mecanismos de proteção extremamente seletivos. Os custos são cobertos basicamente por contribuições individuais e mecanismos privados de seguro. Os principais exemplos de países sob esse regime, considerados como seus arquétipos, são a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, o Canadá, a Irlanda e a Austrália, justamente onde os movimentos operários não alcançaram poder político significativo.

O segundo é o regime “corporativista”, onde uma parcela da população passa a ser inserida em um rol específico de proteção social fora da dinâmica de mercado. Ou seja, o que prevalece não é nem uma sistemática individualista nem universalista, e sim uma estratificação mais visível na sociedade em que o Estado se vale para estabelecer modelos de proteção a situações específicas de classe, como ocorre com os programas de proteção a

trabalhadores inseridos em sistemas de contribuição compulsória. Assim, a inserção na previdência estatal está condicionada a uma relação estável de emprego (performance individual), gerando uma desmercantilização fragmentada na sociedade. Por isso, seu arranjo restringe bastante a organização de serviços de natureza universalista, pois o ideal de meritocracia se sobrepõe ao de redistribuição.

Esse regime também é conhecido como “conservador” porque, em geral, os países que adotaram sua sistemática foram influenciados historicamente pelo poder da Igreja, mantendo o compromisso de preservação dos valores tradicionais da família, o que implicou restrições na participação das mulheres no mercado de trabalho, bem como no seu acesso aos serviços de bem-estar sem ser via seus maridos. Também por esse motivo, a assistência infantil não é assumida como uma área prioritária de intervenção pública, já que caberia ao arranjo familiar tal responsabilidade. Ademais, as sociedades sob esse regime são marcadas por forte estratificação e segmentação social. Seu financiamento é predominantemente garantido por contribuições compulsórias (baseadas nas folhas de salário), mas também inclui a participação de recursos tributários, sob a lógica do financiamento tripartite. A gestão também se baseia em organizações tripartites, como no caso das “caixas de aposentadorias”. Os benefícios são normalmente proporcionais à contribuição. Ele se enquadra no referencial bismarckiano, e teve como principais arquétipos a Alemanha, a França, a Áustria, a Itália e a Holanda.

O terceiro regime é o “socialdemocrata”, onde predominam países com sistemas universalistas de provisão de bem-estar, com maior grau de desmercantilização nos serviços e maior poder redistributivo da ação estatal. A denominação escolhida é uma forma de reconhecimento do papel relevante exercido pelos partidos socialdemocratas (esquerda não comunista) na consolidação das reformas sociais nesses países. O modelo preconizado funciona sob mecanismos garantidores (oferta de serviços sociais públicos, por um lado, e sistemas de tributação, por outro) de altos padrões de igualdade, amenizando o dualismo presente na relação entre capitalistas e operários. Sob a lógica do universalismo, cria-se na própria sociedade uma cultura da necessidade da manutenção das contribuições, o que explica uma maior aceitação de cargas tributárias mais elevadas. Nesse sentido, os serviços e benefícios são compreendidos como direitos sociais, mobilizados pelo Estado em torno de uma organização solidária da sociedade para o partilhamento de riscos, cuja função seria resguardar um certo patamar de igualdade entre todos os cidadãos.⁴⁶ Segundo o próprio Esping-Andersen (1991, p. 101), “os direitos sociais adquirem *status* legal e prático de direitos

46 Nessa perspectiva, Esping-Anderson (1991, p. 110) entende que o modelo socialdemocrata de bem-estar comporta-se como “uma fusão peculiar de liberalismo e socialismo”.

de propriedade, [...] assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho”.

A provisão pública nesse regime também se estende aos custos de manutenção familiar, especialmente no tocante aos cuidados com crianças e idosos. O objetivo é fomentar a capacidade de independência dos cidadãos (homens e mulheres) para exercerem sua individualidade no acionamento de sua força de trabalho. Por isso, a produtividade do trabalho torna-se variável chave em seu desenho macro, embora seja abordada por óticas diferentes dos outros regimes. Outra peculiaridade é o compromisso com o pleno emprego, como forma de maximizar a renda familiar, ao mesmo tempo em que favorece a sustentação de níveis generosos de benefícios e qualidade dos serviços. Seus arquétipos mais característicos são a Suécia, a Noruega e a Dinamarca.

Outras tipologias e classificações surgiram na literatura, mas que na prática pouco acrescentam em termos de inovação à tipologia anterior de Esping-Andersen. Entre elas, Scharpf e Schmidt (2000) utilizaram-se de uma nomenclatura geográfica para distinguir o que chamaram de “constelações de *welfare state*”. As três designações propostas pelos autores para *clusters* particulares de EBES foram: anglo-saxão (Reino Unido, Irlanda); continental (França, Alemanha, Holanda, Áustria, Bélgica); e escandinavo (Suécia, Dinamarca, Finlândia). Ferreira, Hemerijck e Rhodes (2001) identificaram outra variante de EBES que denominaram “meridional” (Itália, Portugal, Espanha), entendida como uma subdivisão da variante “continental” de Scharpf e Schmidt ou “corporativista” de Esping-Andersen.⁴⁷ As instituições de bem-estar também são consideradas como dimensões relevantes na literatura de “variedades de capitalismo” (HALL; SOSKICE, 2001), que buscam compreender as características dos diferentes modelos de estrutura institucional das economias nacionais capitalistas contemporâneas.⁴⁸

3.3. CRISE DO CAPITALISMO E CONTESTAÇÕES AO PARADIGMA DO EBES

A crise econômica vivenciada pelo mundo capitalista a partir de meados dos anos 1970, sobretudo após o primeiro “choque do petróleo” de 1973 que elevou consideravelmente o custo desse importante insumo industrial, interrompeu o processo em curso desde o fim da 2ª

47 Mais detalhes sobre essas propostas tipológicas, ver Condé (2004).

48 “A corrente das ‘variedades de capitalismo’ é uma dimensão analítica centrada na perspectiva das complementaridades institucionais, ou as instituições tomadas como agentes de socialização e matrizes de sanções e incentivos. Por efeitos interativos entre as esferas econômicas, a complementaridade gera distintos modos de coordenação, de forma geral descritos como interação estratégica ou através de mercados competitivos” (CONDÉ, 2004, p. 93).

Guerra Mundial de crescimento sustentado. As novas contingências que se desdobraram sobre o sistema produtivo global acarretaram profundas transformações na estrutura produtiva do capitalismo global, com queda relativa da participação da indústria. Na organização do trabalho, as grandes firmas passaram a testar modelos gerenciais mais poupadores de mão-de-obra e redutoras de custo, em busca de ganhos de produtividade, visando maior competitividade em um comércio cada vez mais mundializado.

Era um momento de transição paradigmática no modo de acumulação capitalista, em que o padrão produtivo moldado em torno do fordismo, que se disseminou desde o início do século XX, foi desafiado por outro paradigma de organização das forças produtivas, que ficou reconhecido como “toyotismo”.⁴⁹ As novas tecnologias aplicadas ao setor produtivo (eletrônica, robótica) e à diminuição dos custos de transporte e de comunicação foram fundamentais para viabilizar essa transição. Houve um reordenamento das plantas industriais, com maior fragmentação e descentralização das unidades de produção, gerando pressões para a disseminação de novas relações contratuais de trabalho, com o aprofundamento das práticas de terceirização e precarização dos vínculos empregatícios. Nesse cenário, o discurso por parte de segmentos empresariais em defesa de uma maior flexibilidade na regulação trabalhista e salarial ganhou corpo também nas nações de economia avançada.

Na esfera estatal, o discurso em torno da crise fiscal ganhou ares de centralidade. A dificuldade de conter o endividamento público tornou-se então um elemento preponderante para o enfraquecimento da legitimidade dos sistemas de bem-estar social, dada a conseqüente queda na arrecadação (fruto da desaceleração do crescimento econômico) em relação aos gastos que se mantinham em elevação. As orientações predominantes para lidar com os desequilíbrios macroeconômicos em curso passaram a ser no sentido de restrição fiscal e monetária seguidas de abertura comercial, o que reduziu a capacidade dos governos nacionais de manter o compromisso com o pleno emprego (ARIENTI, 2003).

A partir dos anos 1980, na esteira da formação da União Europeia e sob influência da decadência do bloco soviético, iniciou-se uma forte mobilização de organizações multilaterais no sentido traçar um caminho convergente de reformas nos Estados nacionais europeus. Os desenhos das reformas idealizadas continham em sua essência a proposta de um “modelo social europeu”, contendo orientações gerais para que os Estados nacionais – onde de fato os

49 Refere-se à engenharia de produção desenvolvida por Taiichi Ohno, da japonesa Toyota, combinando máquinas flexíveis (reprogramáveis) e trabalhadores qualificados e polivalentes, e articulando cooperação (trabalho em equipe) e competição (concorrência entre equipes) entre os trabalhadores no interior das empresas. Ao contrário do fordismo, a produção sob o toyotismo é variada, diversificada e voltada ao pronto atendimento do consumo. É este quem determina o que será produzido, e não o contrário, como se procede na produção em série e de massa do fordismo (ANTUNES, 1995; CRUZ, 2013).

desafios econômicos e sociais são enfrentados – moldassem seus padrões institucionais de bem-estar em um modelo cada vez convergente e homogêneo (CONDÉ, 2004).

Assim, as estratégias nacionais de ajuste e as negociações reforçadas no âmbito da União Europeia compunham um esforço de induzir novas ondas de flexibilização e reformar o financiamento da seguridade social. Por outro lado, a ênfase em termos de ativismo estatal se restringiria à educação e ao treinamento profissional, políticas conhecidas como “ativas” ou de ativação do mercado de trabalho. Como produtos desse processo, surgiu então uma série de comissões, tratados, diretrizes e planos para a orientação das políticas sociais nacionais, cujas tendências centrais podem ser sintetizadas de acordo com o quadro a seguir.

QUADRO 3.2 – TENDÊNCIAS COMUNS DE REFORMA DO EBES NA UNIÃO EUROPEIA

Tendências	Características
Mudanças na lógica do sistema existente	Elevação da idade para aposentadoria, políticas de qualificação, restrição de impostos, maior <i>link</i> contribuições/benefícios; na saúde, eficiência e efetividade na alocação e provisão de recursos com mecanismos como “contratos públicos”, listas de medicamentos, etc.
Das políticas “passivas” às políticas “ativas”	Reabilitação, treinamento, reinserção; benefícios “ <i>in work</i> ” ou subsídios.
Metas de implementação	Diferentes estratégias focais dependentes das instituições e oportunidades. Apesar de recomendadas pelo FMI e o Banco Mundial, não são de uma única forma e nem generalizados. Busca recalibrar novos riscos.
Financiamento da política social	Redução de custos não salariais e maior equilíbrio e transparência entre o que é contribuição para seguridade e impostos gerais.

Fonte: Ferreira e Rhodes (2000, p. 4-8). Elaborado por Condé (2004, p. 107).

Porém, esse caminho foi extenso e controverso. Em 1981, justamente em um momento de ascensão das forças políticas conservadoras na Europa que defendiam a desativação de parte significativa da provisão pública de seguridade social, a OCDE lançou o relatório *The welfare state in crisis*, que pode ser considerado um dos marcos iniciais da inclusão dessa temática (crise institucional do EBES) na agenda de discussões das organizações multilaterais. Nele são propagadas diversas advertências de que o paradigma do *welfare state* “deveria ser desmantelado, de modo que as pessoas deveriam passar a assumir uma maior responsabilidade pelo seu próprio bem-estar” (KUHNLE, 2007, p. 96). Para sustentar essa argumentação, o relatório enfatizou a tese de que “o estrangulamento fiscal, combinado com mais desemprego e maiores exigências contributivas (em contexto de alterações demográficas) levariam os Estados de bem-estar ao impasse” (CONDÉ, 2004, p. 113).

Na década seguinte novas diretrizes surgiram com a publicação pela Comissão Europeia dos chamados “Livros Verdes” (reflexão) e “Branco” (propostas) sobre a reforma de Estado nos países membros. Os diagnósticos de problemas e soluções encontrados nesses

relatórios, debatidos no âmbito do Conselho Europeu,⁵⁰ podem ser sintetizados em nove palavras-chave: sociedade do conhecimento, modelo social europeu, igualdade de origem e gênero, medidas ativas, flexibilização, reforma fiscal, estrutura familiar, envelhecimento e ambiente macroeconômico. O Livro Branco “Crescimento, competitividade e emprego” (1993), por exemplo, aprofundou o destaque sobre a nova visão de emprego na “sociedade da informação”, reforçando o papel das medidas ativas (treinamento, qualificação e reinserção profissional). Já em 1999, a Comissão Europeia publicou o documento *A concerted strategy of modernising social protection*, no qual encontravam-se definidos os critérios para se alcançar tal “modernização” almejada em ambientes nacionais não similares: “níveis de *make work pay* e segurança relacionada à renda, aposentadorias seguras e sustentáveis, inclusão social e atendimento em saúde de qualidade e saudável financeiramente” (CONDÉ, 2004, p. 106-109). Grosso modo, os riscos sociais mais lembrados nos relatórios potencialmente causadores de impasses aos sistemas de bem-estar estão sistematizados no quadro 3.3.

QUADRO 3.3 - DESAFIOS COMUNS À EUROPA SOCIAL

Origem	Desafios Comuns	Breve Caracterização
Interno aos países	<ul style="list-style-type: none"> • novos riscos • demográfico • fiscal • familiar • gênero • trabalho e emprego • adaptar políticas de proteção • pós-industrialização e desruralização. 	<ul style="list-style-type: none"> • instabilidade familiar, dependência de longo prazo em saúde-previdência, pobreza; • envelhecimento, baixa fertilidade, aumento população previdenciária, reflexos na saúde; • menos contribuintes, custos não salariais, tempo de atividade, excesso de contribuições; • famílias monoparentais, necessidade de cuidados infantis incrementais, restrições ao trabalho feminino, benefícios familiares e não individuais; • desigualdade de gênero, salários menores, empregos mais precários, dificuldade em associar trabalho-família; • flexibilização, aumento dos serviços e <i>part time</i>, exigências de formação e qualificação frequentes, desemprego de jovens, dos mais idosos e mulheres, <i>gap insiders-outsiders</i>, pós-industrialismo, excesso de oferta; • Questão do atendimento e dos riscos em saúde, questão das moradias subsidiadas, desafio da educação em sentido ativo, persistir para redução ainda maior da pobreza; • Combinação de emergência forte dos serviços e da sociedade do conhecimento, redução do emprego industrial e da população rural.
Gerais e externos	<ul style="list-style-type: none"> • Globalização financeira; • Pressões por competitividade em relação ao mercado interno; • Revolução Científico-tecnológica (Sociedade do Conhecimento). 	<ul style="list-style-type: none"> • Financeirização e liberalização; ajustes frequentes na produção e no trabalho; • Crescente exigência de qualificação; • Conexão entre revolução tecnológica e organização econômico-social.

Fonte: Condé (2004).

50 O Conselho Europeu é um colegiado de dirigentes nacionais, considerado o órgão maior de coordenação política na UE (CONDÉ, 2004).

Apesar de todo esse movimento pró-reformas flexibilizadoras, que Merrien (2007) chamou de “repertório neoliberal”,⁵¹ não se observou de fato um desmantelamento geral dos sistemas de bem-estar. Uma das explicações para isso é o grau de enraizamento que esses padrões institucionais de organização do Estado adquiriram junto a suas populações ao longo dos anos, o que permitiu aflorar novas estratégias de resistência para sua manutenção. Ou seja, os mesmos recursos de poder invocados por Esping-Andersen para explicar a formação dos regimes distintos de *welfare state* na Europa, também foram mobilizados por coletivos trabalhistas, movimentos sociais e partidos de esquerda para resistirem à sua reconfiguração mais acentuada.⁵² Na prática, não houve desmantelamento das bases de intervenção estatal nos domínios de política social, mantendo-se certa diversidade nacional entre os arranjos institucionais de bem-estar.

Isso não significa dizer que não houve mudanças. Todos os países passaram por algum tipo de reforma e ajustes em diferentes níveis de intervenção (como por exemplo, alteração nos critérios de elegibilidade dos programas, redução de benefícios, mudanças na idade e no tempo de contribuição).

Algumas transformações ocorreram em termos de diretrizes orientadoras de políticas. O campo das políticas de mercado de trabalho constitui um exemplo. O que se observou foi um deslocamento do eixo central dessas políticas, com o foco voltando-se às chamadas ‘políticas ativas’ de mercado de trabalho – ações de formação e qualificação profissional, intermediação de emprego e incentivos (na forma de subsídios ou renúncia fiscal) à contratação de grupos específicos de trabalhadores –, em detrimento das ‘políticas passivas’ ou compensatórias, cuja principal ação seria a garantia de renda via seguro-desemprego para situações de perda do vínculo empregatício de maneira imotivada.

Embora tais ações não deixem de ter sua relevância, a forma com que essa estratégia foi adotada pelos países industrializados marcou uma nítida distinção em relação ao padrão anterior de tratamento das questões relativas ao mundo do trabalho. Aliás, a própria categoria ‘trabalho’ perdeu sua centralidade como elemento nuclear da organização do processo produtivo, tornando-se uma variável dependente do jogo de mercado e das escolhas dos indivíduos.

51 “As proposições dos especialistas são claramente orientadas: é necessário diminuir os encargos do Estado, desregular a economia, suprimir os obstáculos às trocas internacionais, reforçar o sentido das responsabilidades sociais [individuais], reduzir o espaço da proteção social” (MERRIEN, 2007, p. 133).

52 O que Regini (2000) chamou de jogo interativo entre os atores nacionais.

Esse desenho institucional tornou-se funcional ao novo consenso liberal de políticas de emprego, que passou a alterar substancialmente tanto os diagnósticos quanto os prognósticos que vinham sendo praticados nos países para o enfrentamento das questões sociais. O novo direcionamento foi no sentido de um conjunto de intervenções sobre o mercado de trabalho para corrigir eventuais desequilíbrios que afetem seu bom funcionamento (GIMENEZ, 2001).

Essas alterações nas diretrizes de orientação da política de trabalho baseiam-se pressuposto de que o Estado cabe apenas o papel de criar oportunidades de melhoria da competitividade, criando possibilidades para que os trabalhadores possam alcançar as qualificações adequadas aos novos contextos tecnológicos. Alguns neologismos passaram a ganhar destaque no discurso político, como o de “empregabilidade”.

Para Jessop (2002), esse processo pode ser entendido como uma mudança de paradigma dentro da própria concepção de EBES, que deixou de se ancorar na concepção keynesiano/fordista para o que ele chamou de “Estado schumpeteriano”. De acordo com Arienti (2003, p. 11), essa reorientação faz parte de uma estratégia de “subordinar a política social às demandas empresariais por maior flexibilidade”, possibilitada pela nova correlação de forças no capitalismo internacional. Nos países de EBES de matriz liberal, essa reorientação foi mais visível e não se ateve apenas às políticas de mercado de trabalho. As condicionalidades de acesso aos benefícios assistenciais em geral tornaram-se cada vez mais rígidas, com a exigência de novas contrapartidas a serem suportadas pelos beneficiários. Por sua vez, os beneficiários precisam comprovar que estão buscando meios de alterar sua situação de penúria social pela via do trabalho, ainda que seja por uma inserção precarizada. Alguns autores caracterizam esse momento como a ascendência de um “*workfare*”, em que a ética da auto-responsabilização e do individualismo competitivo voltam a ser reforçados (TORFING, 1999; GOUGH, 2000; PEREIRA, 2009; SILVA, 2011).

No entanto, a prevalência da instabilidade econômica mundial, que impediu a geração de empregos em um ritmo satisfatório para garantir a ocupação da crescente força de trabalho, fez com que os países mantivessem diferentes dinâmicas quanto aos gastos com o sistema público de emprego, divididos em políticas “ativas” e políticas “passivas”.⁵³ A tabela 3.1 ilustra essa evolução para as quatro principais economias ocidentais nas décadas finais do século XX. Por um lado, países de maior tradição liberal anglo-saxônica, como EUA e Inglaterra, apresentaram queda consistente nos gastos em relação ao PIB, em virtude de maiores restrições aos benefícios de desemprego (seguro-desemprego e assistência ao

⁵³ Para Kerstenetsky e Guedes (2018, p. 2100), essa separação é de fato “artificial, pois mesmo políticas de proteção social são prenes de serviços e políticas ativas operam não apenas com serviços, mas fazendo uso de benefícios monetários”.

trabalhador desempregado). Embora a queda tenha sido generalizada, observa-se que ela foi maior nas políticas passivas, de modo que as políticas ativas terminaram o período como uma importância relativa maior no total dos gastos. Por outro lado, países com maior tradição corporativa e com relativa influência da socialdemocracia, como Alemanha e França, mostraram crescimento no mesmo período do gasto com essas ações, em função da ação coordenada de grupos distintos em defesa da manutenção desses programas frente a situações de elevação do desemprego. Nesse grupo, o crescimento também foi maior entre as políticas ativas de mercado de trabalho.

TABELA 3.1 – GASTOS PÚBLICOS PARA O MERCADO DE TRABALHO (% DO PIB)

Países/Ano	1985	1990	1995	1998	1998/1985 (%)
Estados Unidos					
Total	0,91	0,85	0,52	0,42	-54
Ativas	0,30	0,25	0,19	0,17	-43
Passivas	0,61	0,60	0,33	0,25	-59
Reino Unido					
Total	2,79	1,49	1,70	1,19	-57
Ativas	0,72	0,59	0,45	0,37	-49
Passivas	2,06	0,90	1,24	0,82	-60
França					
Total	3,07	2,65	3,06	3,13	2
Ativas	0,67	0,73	1,29	1,33	99
Passivas	2,41	1,92	1,77	1,80	-25
Alemanha					
Total	2,23	2,18	3,92	3,42	53
Ativas	0,81	1,02	1,4	1,3	60
Passivas	1,41	1,16	2,49	2,12	50

Fonte: OCDE. Organizado por Gimenez (2001).

Em que pese essas distintas dinâmicas de políticas de mercado de trabalho no final do século XX, é importante ressaltar que o gasto social como um todo, abrangendo seus diversos domínios de intervenção, mantiveram uma trajetória de crescimento nos países considerados industrializados, mesmo com todas as críticas e campanhas por reformas disseminadas a partir dos anos 1980. Em uma análise mais agregada dos dados, Kerstenetsky e Guedes (2018) mostraram que a evolução do gasto social como percentual do PIB revela uma expansão quase que ininterrupta até 2016, inclusive em momentos de recessão, atingindo um valor médio superior a 21% entre os países da OCDE.⁵⁴ Já em termos de financiamento, os recursos advêm majoritariamente de impostos diretos (pessoais e corporativos) que dos impostos indiretos (contribuições sociais de empregadores e empregados), com uma média em 2015 de

54 “Destacam-se, em particular, os 10 países menos desenvolvidos, que têm expansões superiores à média do bloco, sobretudo ao longo do presente século [efeito “corrida pra frente”], e Japão e Coreia com incrementos igualmente espetaculares” (KETERSNETZKY; GUEDES, 2018, p. 2098).

33,7% e 26,1%, respectivamente.⁵⁵ Para as autoras, tal constatação sinaliza a prioridade que as sociedades conferem a essa forma de utilização da riqueza gerada a cada ano. Entre os fatores que explicam essa evolução dos gastos estão aqueles com incidência significativa sobre a demanda de bem-estar da população, tais como: *i*) mudanças demográficas, como o envelhecimento populacional (expectativas de vida maiores, menores taxas de fecundidade); *ii*) mudanças nos arranjos familiares, com o avanço na participação econômica das mulheres; e *iii*) mudanças estruturais na economia e seus múltiplos impactos sobre o mundo do trabalho.

Portanto, para uma breve síntese das discussões deste capítulo, pode-se dizer que o período que se iniciou em meados dos anos 1970, com suas grandes transformações técnico-organizacionais e sua instabilidade na economia global, acarretou amplos debates em torno das bases estruturais que configuravam o EBES até então. Esse processo mobilizou uma quantidade enorme de atores, desde organismos multilaterais até organizações nacionais de trabalhadores e empresários. A questão fiscal alcançou tal grau de centralidade que exigiu uma reflexão aprofundada sobre os diversos domínios de intervenção no campo das políticas sociais. Porém, apesar de um movimento aparentemente homogeneizante, os países mantiveram certo grau de particularidade em seus desenhos de bem-estar, dadas as disputas políticas e coalisões de interesse em cada um. Ademais, as trajetórias de gasto social seguiram em elevação, o que demonstra que o Estado se manteve como elemento mantenedor de uma solidariedade coletiva amparada em distintos arranjos institucionais, que variam não só de país para país, mas também entre os próprios domínios de intervenção.

Outro fator que tornou ainda mais complexo esse debate é o fato de que, durante esse mesmo período de aprofundamento das críticas ao EBES, países até então considerados “subdesenvolvidos” também passaram a adotar ou ampliar seus padrões de proteção social estatal. Apesar de partirem das mesmas matrizes orientadoras que condicionaram a formação dos *welfare states* nas nações industrializadas, as peculiaridades estruturais tanto em termos de sistema econômico quanto de dominação política resultaram em trajetórias bastante díspares e instáveis de política social nesses países.

O Brasil, por sua relevância econômica, territorial e populacional entre os países de industrialização tardia, é um caso bastante interessante de análise sobre esses desdobramentos. Os capítulos seguintes tratarão justamente sobre isso, com um foco especial nos arranjos institucionais de implementação das políticas de mercado de trabalho.

⁵⁵ Contudo, essa diferença vem se estreitando nos últimos anos, pois conforme os cálculos de Kerstenetsky e Guedes (2018), essa mesma proporção foi de 37,2% contra 22,1% na década de 1980.

4. A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA SEGURIDADE SOCIAL E A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

Neste capítulo, o objetivo foi analisar como se desenhou o processo de construção normativa da seguridade social no Brasil a partir das diferentes estratégias de condução do planejamento governamental e de sua relação com a sociedade civil ao longo dos anos, tendo como foco principal a proteção dos trabalhadores desempregados e as políticas mercado de trabalho. Buscou-se fazer um paralelo entre a trajetória de mudanças no aparato estatal e a construção institucional das políticas de mercado de trabalho (com base no conceito de sistema público de emprego presente nas resoluções da OIT), seja por meio de grandes reformas em conjunturas críticas específicas, seja por pequenas alterações que se acumularam historicamente. Tratou-se, então, de investigar ideias, interesses e instituições relativas à questão do trabalho que se emaranharam no decorrer do processo político para identificar os nexos causais que resultaram na formação da estrutura estatal de regulamentação e da base operacional da proteção social no país, em especial à situação de desemprego involuntário.

Ressalta-se, porém, que a intenção não foi reconstruir, à luz do referencial teórico do institucionalismo, novas concepções sobre fatos e fenômenos que marcaram a história política e socioeconômica brasileira. O intuito desse rastreamento da institucionalidade trabalhista no Brasil foi identificar e contextualizar suas metamorfoses, seus pontos de inflexão e os processos de incorporação dos riscos a serem objetos de proteção pela estrutura de Estado, considerando suas imbricações dinâmicas com os condicionantes estruturais de natureza política e econômica. Isto é, elaborar uma interpretação analítica sem deixar de estabelecer uma vinculação com o momento histórico em que os eventos ocorreram. Nesse sentido, as leis e demais instrumentos normativos foram examinados com base em uma perspectiva histórico-institucional, na qual são vistas não como expressão da vontade geral, mas como reflexo de interesses divergentes na sociedade.

O marco temporal fundamental nessa busca é a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, logo no início do governo do presidente Getúlio Vargas, em 1930, e que desde então passou por diversos formatos e assumiu diferentes graus de importância na estrutura burocrático-organizacional do Poder Executivo. Seu surgimento é uma das marcas do primeiro governo Vargas no plano da regulação e proteção social. Alguns autores chegaram a classificar a criação do Ministério do Trabalho como ponto de partida para a inserção definitiva do Estado na regulação pública das relações trabalhistas e dos direitos

sociais no Brasil (VIANNA, 1998; CARVALHO, 2004; CARDOSO, 2010; KERSTENETZKY, 2012).

Esse é um fator relevante para esta tese, uma vez que a formação das primeiras instituições sociais no governo Vargas foi determinante para as trajetórias seguintes de estabilidade ou mudança institucional, à medida que o sistema de proteção social foi incorporando dimensões de maior complexidade paralelamente ao próprio desenvolvimento econômico do país. O ponto final do rastreamento processual neste capítulo se dá com a regulamentação do sistema público de emprego no Brasil, com a Lei nº 7.998/1990, como um desdobramento imediato da CF/1988, que criou e definiu as diretrizes de funcionamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), estabelecendo as regras gerais para seu financiamento e para sua coordenação política.

Dada essa delimitação, buscou-se dividir o processo de análise da trajetória institucional da proteção social no Brasil e regulação do trabalho com base em blocos temporais, de acordo com os ciclos políticos já amplamente debatidos na literatura, visando um melhor enquadramento contextual aos fatos, conforme apresentado no quadro a seguir.

QUADRO 4.1 – CICLOS POLÍTICOS NO BRASIL PÓS 1930

PERÍODOS	CICLOS POLÍTICOS	GOVERNOS
1930 a 1945	Autoritarismo corporativista	1º governo de Vargas
1946 a 1964	Federalismo democrático	Dutra, Vargas, JK, Jânio Quadros, João Goulart
1964 a 1974	Autoritarismo militar ascendente	Castello Branco, Costa e Silva, Médici
1974 a 1984	Autoritarismo militar descendente	Geisel e Figueiredo com a abertura política
1985 a 1990	Transição democrática	José Sarney e a Assembleia Nacional Constituinte

Fonte: Elaboração própria.

Vale ressaltar ainda alguns pontos importantes. Os recortes temporais aqui estabelecidos, tendo como ponto de partida a ascensão varguista em 1930 e a consequente criação do Ministério do Trabalho, não implica dizer que nada havia sido realizado antes de 1930. Houve sim intensas manifestações sociais e disputas políticas em torno da formação de uma gênese da regulação trabalhista e previdenciária no Brasil, como bem demonstra Angela de Castro Gomes (2005; 2014) e outros autores. Ou seja, as ideias de proteção social já povoavam o ambiente simbólico e pragmático das demandas de uma classe operária ainda em formação.

Antes mesmo do final do século XIX já havia registros de experiências para o estabelecimento de mecanismos de proteção social por via da ação coletiva dos próprios trabalhadores. Destaca-se nesse caso o surgimento das chamadas Ligas de Socorros Mútuos, que podem ser consideradas como forma elementar de organização sindical no país. Essas

organizações eram formadas por trabalhadores de uma mesma empresa, inclusive em órgãos públicos, voltadas a fornecer serviços básicos de auxílio a seus filiados em situações de incapacidade de trabalhar ou diante de emergências pessoais. Esse modelo de organização mutualista já era bastante comum entre os proletários europeus, desde o início da “Revolução Industrial”. No Brasil, essas ideias ganharam força com a chegada em massa de imigrantes europeus, sobretudo italianos, espanhóis e portugueses.⁵⁶ Para Marques (1997, p. 150), as experiências mutualistas entre os trabalhadores no século XIX não apenas foram imprescindíveis para a definição das primeiras medidas realizadas pelo Estado no campo da proteção social, como também permitiram descartar “a tese de que os direitos previdenciários constituem uma dádiva ou concessão do Estado brasileiro”.

O ideal mutualista foi incorporado pela estrutura de Estado por alguns dispositivos posteriores. Um marco importante para isso foi a “Lei Elói Chaves”, como ficou conhecido o Decreto nº 4.692, de 24 de janeiro de 1923. Por essa norma foi determinada a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os empregados da empresa ferroviária nacional. Surgia então o embrião da regulação pública para esse tipo de organização previdenciária, formada por empregadores e trabalhadores de uma mesma empresa, que aos poucos foi tomando o papel até então exercido pelas ligas mutuárias.

Pela Lei Elói Chaves ficou estabelecida a possibilidade de aposentadoria por invalidez, devido à perda da capacidade laboral do indivíduo, ou ordinária, sob as seguintes situações: *i*) integral, ao empregado ou operário que tenha prestado, pelo menos, 30 anos de serviço e tenha 50 anos de idade; *ii*) com 25% de redução ao empregado que, tendo prestado 30 anos de serviço, tenha menos de 50 anos de idade; *iii*) com tantos 30 avos quanto forem os anos de serviço, até o máximo trinta, ao empregado que, tendo sessenta ou mais anos de idade, tenha prestado 25 ou mais, até 30 anos de serviço (IBRAHIM, 2011).

Com o tempo esse modelo foi disseminado por outras empresas. O Decreto nº 5.109/1926 indicou a criação de CAPs para os trabalhadores marítimos e portuários, e posteriormente estendeu a outras categorias vinculados à infraestrutura e aos serviços públicos: dos serviços telegráficos e radiográficos (1930), do serviço de força, luz e bondes (1931), das empresas de mineração (1932), de transporte aéreo (1934), entre outras. Até meados dos anos 1930 já existiam cerca 140 CAPs no país, correspondendo conjuntamente a

⁵⁶ Como não havia regulamentação específica para esse tipo de serviço, as ligas desenvolveram suas atividades clandestinamente durante algum tempo, até que em 1860 surgiu a primeira lei a tratar das agremiações mutualistas (Lei nº 1.803/1860, regulamentada pelo Decreto nº 2.711/1860).

cerca de 200 mil associados, financiadas via contribuições de trabalhadores e empregadores (MALLOY, 1976; MARQUES, 1997).

O financiamento das CAPs era de natureza jurídica privada, com base em contribuições de empregados e empregadores. No caso dos empregados as contribuições correspondiam a 3% dos salários, e as empresas aportavam recursos com base em duas fontes de incidência: 1% sobre a receita bruta anual e 1,5% de um imposto anual cobrado sobre os serviços prestados pelas empresas. Esses recursos eram recolhidos pelas empresas e depositados na conta corrente da respectiva CAP. Embora fossem elas fossem sujeitas à regulação estatal, sobretudo por meio do julgamento de recursos das decisões dos Conselhos de Administração, havia pouca capacidade governamental de exercer fiscalização em suas atividades, o que favorecia inclusive a ocorrência de fraudes e desvios (SALVADOR, 2010).

Somente no início da década de 1930, em que o país já vivia um ambiente efervescente de mobilização da classe trabalhadora na luta pela estruturação de direitos sociais (GOMES, 2014), é que a relação entre Estado e sociedade passou a ganhar outros contornos. Nessa época o país ainda dava os primeiros passos em direção ao desenvolvimento industrial e à urbanização, mas já sinalizava uma expansão crescente, com a mudança do centro dinâmico da economia nacional e a inclusão de vez do Estado como elemento fundamental na determinação dos processos sociais no país. Todos esses fatores, aliados ao cenário de instabilidade externa após a crise de 1929, serviram para dar um ar de especificidade ainda maior ao período que se anunciava.

As seções seguintes trazem então uma análise dos principais fatores institucionais e contextuais que caracterizaram o processo de desenvolvimento das instituições de bem-estar social no Brasil em geral, e a proteção e promoção ao emprego em particular, com base nos blocos temporais determinados pelo quadro 4.1.

4.1. AUTORITARISMO CORPORATIVISTA - DE 1930 A 1945

O início do republicanismo brasileiro, que adveio com a Proclamação da República em 1889 e a promulgação da Constituição Federal de 1891, foi marcado pelo estabelecimento de consensos e acordos de poder entre as elites dos principais centros econômicos da época, sobretudo São Paulo e Minas Gerais. Em termos ideológicos, o predomínio de uma ortodoxia liberal limitou fortemente a abertura institucional para normatizações na área social.

Porém, o início da década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência após um golpe de Estado, marcou um dos momentos de maior ruptura institucional desde a

Independência do Brasil, estabelecendo uma quebra de padrão na estrutura social e econômica do país (MARINGONI, 2013). O caráter “corporativista”, como muitos autores caracterizam esse período, tem origem na estratégia de legitimação do poder escolhido por Vargas. Ele necessitava de apoio popular para garantir a legitimidade política de seu governo, já que sua ascensão adveio de um golpe que rompeu com um ciclo de mais de 30 anos de regularidade eleitoral. A estratégia encontrada foi a adoção de um modelo corporativo de inspiração bismarckiana, conforme discutido no capítulo anterior, em que se conciliou o apoio estatal à industrialização com a introdução de uma série de instrumentos de proteção social aos “trabalhadores do Brasil”, como ele mesmo se referia em seus discursos. Gomes (2005) definiu essa estratégia como a “invenção do trabalhismo”.

Ao longo de todo o período que marcou as várias fases do governo Vargas entre 1930 e 1945, o Estado brasileiro passou a adotar medidas nacionalistas para o desenvolvimento de sua indústria de base (BIELSCHOWSKY, 2004). No plano político-administrativo, buscava-se modernizar a estrutura burocrática de poder estatal. Foram formalizadas as primeiras instituições voltadas à proteção social ao trabalho assalariado e à regulamentação das organizações sindicais, que se tornaram as bases para todo o processo de evolução e mudança da legislação social posterior. No entanto, esse projeto encontrou pela frente um país essencialmente rural, com 70% das famílias residindo no campo, em grande parte sob regimes de colonato, parceria, posse ou pequena propriedade da terra. Com relação à população em idade ativa, apenas um terço era composta por trabalhadores assalariados, e 3% de proprietários (CARDOSO 2010).

Vale ressaltar que, mesmo a ortodoxia liberal sendo dominante à época, um grupo de políticos e intelectuais influentes defendiam ideias positivistas, influenciados por Augusto Comte, que apesar de conservadoras, pregavam a necessidade de garantir a incorporação do proletariado “à sociedade por meio de medidas de proteção ao trabalhador e sua família”. Diferentemente das ideias marxistas e anarquistas, que começavam a adentrar no país nas décadas de 1910 e 1920, o positivismo enfatizava a cooperação e a harmonia na relação capital/trabalho, para que patrões e empregados pudessem buscar a solução dos conflitos de interesses de maneira pacífica. Esse grupo chegou a sugerir no debate da Constituição de 1891 uma série de medidas sociais consideradas bastante avançadas para a realidade do país e com forte influência das legislações trabalhistas na Europa. Dentre elas estavam regulações sobre a jornada de trabalho (limitada a sete horas diárias), direitos trabalhistas diversos (descanso semanal, férias anuais, licença remunerada para tratamento de saúde), direitos previdenciários (aposentadoria, pensão para viúvas) e estabilidade no emprego (após sete anos de trabalho).

Tais propostas, evidentemente, não foram acatadas, mas alguns de seus defensores chegaram a ter influência no governo de Vargas durante o Estado Novo (CARVALHO, 2004, p. 41). Portanto, esse é um fato relevante que explica em parte como as ideias de proteção trabalhista e social foram emergindo nesse período.

O conjunto de normas e regulações trabalhistas promovidas pelo governo Vargas não apenas instituiria o embrião de uma sociedade previdenciária no país, como seria responsável também por um sistema de vigilância, hierarquias, inspeções, escriturações e informações que, no vocabulário foucaultiano, pode ser denominado de “tecnologia disciplinar do trabalho” (JARDIM, 2009, p. 37). Assim, apesar das transformações estruturais da relação entre Estado, sociedade e desenvolvimento econômico desse período terem ocorrido em um ambiente de baixa ou nula participação política, não há como negar que o processo que levou Vargas ao poder em 1930:

[...] representou um corte radical com o momento anterior na medida em que neutralizou, ao menos temporariamente, os obstáculos que se colocavam ao desenvolvimento da legislação social e à implantação de outra ordem. Sem dúvida, a insistência com que o governo Vargas procurou marcar distância com o anterior, durante o qual a ‘questão social’ teria sido apenas ‘caso de polícia’, deve-se menos a uma mudança radical nas formas de tratar o problema operário do que ao esforço de construir bases amplas de apoio que legitimassem o novo governo e nova forma de governar que propunha. Tarefa que se mostrara complicada anteriormente, pela heterogeneidade do país e pela dificuldade em criar consenso entre interesses tão díspares (JARDIM, 2009, p. 70).

Em termos de estrutura institucional, logo no início do governo Vargas foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930). O primeiro chefe escolhido para a pasta foi Lindolfo Collor, identificado como aberto aos ideais positivistas. Esse ministério ocupou uma posição política estratégica, chegando a ser aclamado pelo próprio ministro como o “Ministério da Revolução”. Como afirmou Carvalho (2004), embora o novo ministério abrangesse os temas referentes à indústria e ao comércio, suas ações centrais se dirigiam à área do trabalho em particular, e da legislação social em geral – trabalhista, sindical e previdenciária.

As primeiras intervenções surgiram logo no início das atividades do Ministério, conduzidas pelo Departamento Nacional do Trabalho, criado em 1931. Em 1932 surgiram diversas normativas relevantes, como a jornada de trabalho de oito horas para o comércio e a indústria e a regulamentação do trabalho feminino, que proibia o trabalho noturno para as mulheres e decretava a igualdade de salários com relação aos homens para cargos de mesma função. Mas a ação mais importante nesse início de governo foi a criação da Carteira de Trabalho por Tempo de Serviço (CTPS), instituída pelo Decreto nº 21.175/1932, e ainda

vigente como dispositivo de registro formal de emprego no país. Além de trazer informações sobre a trajetória laboral de cada indivíduo credenciado, a CTPS servia também como um instrumento de controle e registro da classe trabalhadora por parte do aparelho estatal. Com a criação também em 1932 das Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamentos,⁵⁷ que surgiram como protótipo da Justiça do Trabalho instituída posteriormente,⁵⁸ a CTPS tornou-se um documento fundamental para o trabalhador nas disputas judiciais com os empregadores (CARVALHO, 2004; GOMES, 2005; 2014).

Com o tempo, outras normas e arranjos no campo da legislação trabalhista foram instituídas, algumas delas previstas na Constituição Federal de 1934 (CF/1934), a primeira a abordar a temática social enquanto domínio de intervenção estatal.⁵⁹ No capítulo IV, que trata da ordem econômica e social, dispõe no artigo 121 que a “lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País”. A letra “h” do mesmo artigo destaca, entre outras coisas, o caráter tripartite a ser adotado pelo Estado brasileiro para o modelo de previdência social, com os seguintes dizeres: “instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte”.

Vale ressaltar que o governo federal já havia definido as bases para o tripartismo no financiamento das políticas sociais anteriormente com o Decreto nº 20.465/1931, pelo qual o Estado passaria também a contribuir para os fundos dos CAPs, com participação não inferior a das empresas e dos empregados (art. 8º). Embora essa decisão possa parecer paradoxal, dado que o país passava por um momento de crise e o governo por uma necessidade de contenção das despesas, ela permitiu o início de um processo de centralização no controle das políticas sociais por parte do Poder Executivo. Isso porque:

[...] a contribuição do Estado ocorria por meio das alíquotas (quotas previdenciárias) pagas pelos consumidores de bens e serviços de empresas vinculadas aos institutos. Esses impostos sobre serviços e produtos das empresas (tributação sobre consumo), embora denominados de contribuição do Estado, não integravam o orçamento fiscal e eram repassados diretamente pelas empresas para os institutos de previdência. A arrecada que anteriormente era repassada diretamente aos cofres das CAPs passa então a ser centralizada pelo Estado (SALVADOR, 2010, p. 146).

57 De acordo com Carvalho (2004, p. 112), as Comissões e Juntas foram importantes por reconhecerem “convenções coletivas de trabalho, quebrando a tradição jurídica liberal de só admitir contratos individuais”.

58 A Justiça do Trabalho iniciou de fato sua operacionalização em 1941. Seu desenho institucional foi complementado logo em sequência, com a criação dos Tribunais Regionais e do Tribunal Superior do Trabalho (Decreto-Lei nº 9.797/1946), e endossado posteriormente pela Constituição de 1946, já pós República Velha. Desde então se manteve com poucas modificações.

59 Para uma discussão mais pormenorizada dessa época, ver Gomes (2014).

Outros dois marcos normativos dessa época se destacaram pela importância que exerceram e ainda exercem nos dias atuais. O primeiro refere-se à criação do Salário Mínimo (Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936), já previsto pela CF/1934 (art. 121). A regulamentação veio com o Decreto-lei nº 399/1938, estabelecendo oficialmente uma remuneração mínima a todos os trabalhadores adultos formalmente empregados. Sua implementação foi influenciada, entre outros fatores, pelo trabalho do médico e pesquisador social Josué de Castro, que defendeu a necessidade de garantias mínimas de renda para enfrentar os altos índices de pobreza e subnutrição de uma parcela considerável da sociedade brasileira, principalmente na região Nordeste e nas regiões rurais (FERNANDES; GONÇALVES, 2007; SILVA, 2014). Desde então, a definição de seus valores passou a ser elemento central na relação entre trabalhadores e governo federal.

Todavia, somente com a aprovação da primeira tabela efetiva de valores, em 1940, por meio do Decreto-Lei nº 2.162, é que o salário mínimo foi realmente implementado. Inicialmente, seu valor não era unificado em todo o território nacional, sendo estabelecido em termos regionais/estaduais de acordo com o custo de vida, com base em estudos realizados por uma comissão entre os anos de 1938 e 1939. Os valores apresentavam uma considerável amplitude de variação. O máximo estabelecido foi 240 mil-réis, a ser praticado na capital federal da época (Rio de Janeiro). Em seguida vinha São Paulo, com 220,6 mil-réis. Os valores mais inferiores eram em regiões interioranas do Norte e do Nordeste, onde não ultrapassavam os 90 mil-réis, ou seja, 37,5% do maior valor. Além de sua variação, esses valores não correspondiam às funções determinadas a ele pelo Decreto-Lei 399/1938, de atender às necessidades básicas do trabalhador. De acordo com Cardoso (2010, p. 232):

Este montante equivalia, em 1939, a menos de 70% do gasto mensal com alimentação de um só membro de uma família de classe média no Rio de Janeiro. Isso quer dizer que o salário de 240 mil-réis dava para alimentar 2,6 membros da mesma família por mês e nada mais. O simples aluguel de uma casa para essa família, por sua vez, requeria 2,6 salários mínimos. É claro que a renda mínima não se destinava a famílias de classe média [...]. Mas essa constatação dá a medida do poder de compra da renda arbitrada por Vargas e divulgada com grande alarde nas comemorações do 1º de Maio de 1938.

Além de ter um baixo poder de compra, a inflação da época agiu para deteriorar ainda mais o valor do salário mínimo. A tabela 4.1 apresenta sua evolução real em valores relativos desde o início de sua vigência, comparando com a evolução paralela do PIB *per capita* no Brasil, de 1940 a 1989. Pode-se notar pelos dados que, no início, o valor do salário mínimo era bem próximo ao do PIB *per capita*. Porém, com o decorrer dos anos, houve um descolamento desses dois valores, com o crescimento contínuo e acelerado do PIB *per capita*

(ao menos até o início dos anos 1980), contra uma grande instabilidade do valor do salário mínimo. Pode-se notar também que o valor do salário teve uma queda de cerca de um terço do seu valor real entre 1940 e 1945, último ano do primeiro governo Vargas.

TABELA 4.1 - EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO E DO PIB PER CAPITA (1940 – 1989)

Anos	Salário Mínimo	PIB per capita	Anos	Salário Mínimo	PIB per capita
1940	98,02	100	1965	89,19	210,97
1941	89,35	102,57	1966	76,03	212,76
1942	80,22	97,53	1967	71,92	216,89
1943	78,78	103,3	1968	70,39	234,36
1944	83,19	108,66	1969	67,73	250,4
1945	67,03	109,38	1970	68,93	264,83
1946	58,82	119,28	1971	65,96	287,79
1947	44,94	119,38	1972	64,78	314,29
1948	41,51	124,99	1973	59,36	349,62
1949	42,18	130,47	1974	54,48	368,91
1950	39,84	135,69	1975	56,91	378,56
1951	36,80	139,6	1976	56,54	407,37
1952	98,77	147,3	1977	58,92	417,15
1953	81,35	146,65	1978	60,70	427,21
1954	98,88	156,7	1979	61,29	445,01
1955	111,04	162,57	1980	61,78	476,12
1956	112,81	162,95	1981	63,34	445,96
1957	122,65	170,92	1982	66,02	439,98
1958	106,70	178,78	1983	56,10	417,97
1959	119,45	183,18	1984	52,04	431,28
1960	100,30	195,19	1985	53,24	455,61
1961	111,52	209,27	1986	50,36	480,06
1962	101,82	214,1	1987	36,31	487,54
1963	89,51	211,23	1988	38,22	478,30
1964	92,49	211,36	1989	40,70	484,82

Fonte: DIEESE (1999).

A segunda, certamente o principal dispositivo de regulação dessa época, veio com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), a partir do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. A CLT surgiu como uma peça jurídica que unificava o conjunto de normativas referentes à legislação trabalhista vigentes no país. A assinatura do decreto ocorreu no “Dia do Trabalhador”, em uma cerimônia realizada no Estádio São Januário, no Rio de Janeiro, completamente lotado por trabalhadores e apoiadores de Vargas (CARVALHO, 2004).⁶⁰

Desde então, a CLT passou a ser o marco regulatório principal das relações de trabalho no Brasil – considerada por muitos autores como “elemento crucial de nosso arremedo de Estado de bem-estar” (CARDOSO, 2013, p. 131). Dado o amplo espectro de regulação que ela abrange, durante os anos seguintes a CLT foi objeto das mais variadas

⁶⁰ A definição de salário mínimo foi mantida conforme o texto original do Decreto-Lei 399 de 1938.

disputas. Para sua popularização e fixação no imaginário popular como se fosse uma ‘dáviva’ do governo federal para a população, seus artigos eram constantemente divulgados por parte dos instrumentos oficiais de propaganda, como no programa obrigatório de rádio “Hora do Brasil”, com a participação do ministro do Trabalho à época, Alexandre Marcondes Filho (GOMES, 2005).

Apesar de ser claramente incompatível para a realidade brasileira da época, sobretudo no tocante à baixa capacidade estatal para garantir o cumprimento de todos os seus artigos, a CLT teve um papel simbólico importante à medida que figurou como um instrumento oficial de luta dos trabalhadores. De fato, ela circunscreveu um conjunto de direitos de cidadania “pelos quais valia à pena lutar” (CARDOSO, 2010, p. 216).

Outros dois campos de normatização foram fundamentais para se entender o desencadeamento dos processos sociopolíticos da época: o sindicalismo e a previdência social.

O primeiro refere-se à questão sindical, que consistia no núcleo da estratégia corporativista de articulação do governo federal. O modelo adotado foi bastante influenciado pelos ideais positivistas já citados, que expressam a necessidade do Estado exercer seu protagonismo – papel de regulação e arbitramento – para garantir a harmonia nas relações entre capital e trabalho. Nesse caso, a figura do sindicato não poderia ter somente a função de órgãos de interesses classistas, mas sim agentes de cooperação entre as duas classes e o Estado.

Os dispositivos principais que demarcaram esse processo de intervenção estatal no sindicalismo brasileiro surgiram ainda na década de 1930. Primeiramente, foi editado o Decreto-Lei nº 19.770, de 19 de março de 1931, que lançou as bases da estrutura sindical oficial brasileira sobre o governo Vargas, tanto para os empregados como para os empregadores, alterando a lei anterior de 1907.⁶¹ Pouco tempo depois veio o Decreto nº 24.694, de julho de 1934, que apesar de ser mais extenso que o anterior, divergia em alguns pontos da Carta Constitucional de 1934. Por fim, foi sancionado o Decreto-Lei nº 1.402, de julho de 1939, já no período ditatorial de Vargas (Estado Novo), que estabelece uma configuração final à regulação sindical dessa época.

Em linhas gerais, a filiação sindical não se tornou obrigatória, mas o governo influenciava os trabalhadores, excluindo os que não se sindicalizassem de certas vantagens

61 As principais alterações com relação à lei de 1907 foram: “o sindicato deixava de ser uma instituição de direito privado e passava a ter personalidade jurídica pública; o sindicato deixava de ser órgão de representação dos interesses dos operários para ser “órgão consultivo e técnico” do governo; a pluralidade sindical, isto é, a possibilidade de existir mais de um sindicato por categoria profissional, foi eliminada e substituída pela unicidade sindical” (CARVALHO, 2004, p. 116).

expressas em lei.⁶² Com isso, os trabalhadores se defrontaram com um difícil dilema, de natureza hobbesiana, entre proteção e autonomia, na qual:

[...] a entrada do Estado como mediador das relações de trabalho equilibrava um pouco a situação de desigualdade de forças e era favorável aos operários [...]. Eles sabiam que sem legislação protetora a luta era desigual. Insistiam na unicidade sindical, sob o argumento de que a pluralidade enfraquecia a classe na luta contra os empregadores. Mas a interferência do Estado era uma faca de dois gumes. Se protegia com a legislação trabalhista, constrangia com a legislação sindical. Ao proteger, interferia na liberdade das organizações operárias, colocava-as na dependência do Ministério do Trabalho. Se os operários eram fracos para se defender dos patrões, eles também o eram para se defender do Estado. Houve reação à sindicalização oficial por parte dos operários, sobretudo os do Rio e de São Paulo, onde era mais forte a tradição de luta. As correntes anarquistas eram por definição contrárias a qualquer interferência do governo. Concebiam a luta sindical como enfrentamento direto dos patrões (CARVALHO, 2004, p. 118).

Na prática, os grupos contrários ao modelo sindical adotado por Vargas, ou sucumbiram às regras vigentes para tentar manter suas estratégias de luta por dentro do sistema oficial, ou tiveram sua influência junto à classe operária cada vez mais residual (COSTA, 1986).

Com a montagem da nova estrutura sindical, o governo federal passou a ter uma relação mais orgânica com os sindicatos oficiais, que por sua vez, passaram a ter maior representatividade social e territorial, não mais se concentrando excessivamente no eixo Rio-São Paulo.⁶³ Foi adotado o princípio da unidade sindical, ou seja, apenas um sindicato por categoria poderia ser reconhecido e legitimado pelo Ministério do Trabalho, órgão incumbido de fazer essa supervisão. Além da necessidade de reconhecimento oficial, cada sindicato era obrigado a encaminhar ao órgão seus estatutos e relações de trabalhadores associados. Outro ponto digno de nota é que o governo poderia indicar delegados para assistirem às reuniões, acompanhar as ações e documentos financeiros, entre outros atos, o que caracterizava o forte aparato de controle e vigilância que pairava sobre os sindicatos.

O financiamento dessa estrutura foi garantido com a instituição do “imposto sindical”, criado em 1940, que consistia na contribuição individual compulsória – independentemente do trabalhador ou empregador ser ou não sindicalizado – referente a um dia de trabalho a ser descontado anualmente na folha de pagamento.⁶⁴ Essa nova regra permitiu aos sindicatos não apenas manterem suas estruturas burocráticas como também oferecerem – no caso daqueles

62 “Por exemplo, só os sindicalizados faziam jus à proteção do governo em caso de perseguição por parte dos empregadores; só os sindicalizados podiam recorrer às Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento criadas em 1932; só os sindicalizados tinham direito a férias e podiam beneficiar-se da legislação previdenciária” (CARVALHO, 2004, p. 116).

63 “Em 1934, São Paulo e o Distrito Federal [Rio de Janeiro] tinham 43,9% do total nacional de sindicatos; em 1939, a percentagem tinha caído para 21,4%” (CARVALHO, 2004, p. 119).

64 “Do total arrecadado, 60% ficavam com o sindicato da categoria profissional, 15% iam para as federações, 5% para as confederações. Os 20% restantes formavam um Fundo Social Sindical, na prática utilizado pelo Ministério do Trabalho para as mais diversas finalidades” (CARVALHO, 2004, p. 121).

mais com mais recursos – serviços sociais por conta própria, como assistência médica, odontológica e jurídica a seus associados. Houve, com isso, uma proliferação de pequenos sindicatos nas mais diversas categorias profissionais. Entretanto, há de se ressaltar que essa estrutura sindical não incluía os trabalhadores rurais, cujo direito de organização só foi oficialmente alcançado quase três décadas depois (CARVALHO, 2004).

A oposição ao modelo sindical varguista, embora tenha sido bastante enfraquecida nesse período, não acabou por completo. Em 1945 foi criado o Movimento Unificador dos Trabalhadores (MUT), com forte influência dos comunistas. O objetivo era organizar os trabalhadores para romper com a estrutura vertical do “sindicalismo oficial” e retomar o caráter de luta operário dos sindicatos, tendo como um dos seus pleitos a liberdade sindical. Como reação, o Ministério do Trabalho impugnou o registro do MUT, sob a alegação – por parte do Departamento Federal de Segurança Pública – de serem “ilícitos e perigosos os fins da referida associação” (SINTSEF, 2015, s/p).

No tocante às ações ligadas à previdência, outra estratégia importante de intervenção foi a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), organizados em torno de categorias profissionais. Eles surgiram para substituir e ampliar os arranjos construídos a partir das CAPs. Na prática, a criação dos IAPs fortaleceu o controle do sindicalismo por parte do governo, já que levou um grande contingente de sindicatos a buscar sua “legalização” para ter acesso aos benefícios previstos pela nova legislação.

O primeiro IAP constituído foi o dos trabalhadores marítimos (IAPM), em 1933. Posteriormente, outros institutos surgiram, sendo a maioria deles até 1945, estendendo o acesso aos serviços previdenciários a uma parte significativa dos trabalhadores urbanos. O quadro 4.2 traz um resumo cronológico sobre a evolução desses institutos.⁶⁵

65 Segundo Cohn (1995, p. 54), a ordem cronológica de implantação dos diferentes institutos seguiu uma escala de “importância econômica nos quais esses segmentos estavam inseridos” e a “capacidade de mobilização e reivindicação por melhores condições de vida e trabalho”.

QUADRO 4.2 – ORDEM CRONOLÓGICA DE CRIAÇÃO DOS IAPs NO BRASIL

ANO	IAP	INSTRUMENTO
1933	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM)	Decreto nº 22.872
1934	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC)	Decreto nº 24.272
1934	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB)	Decreto nº 24.615
1936	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI)	Lei nº 367
1938	Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE)	Decreto-Lei nº 288
1938	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC)	Decreto-Lei nº 651
1939	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores (IAPOE)	Decreto-Lei nº 1.355
1945	Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISS)	Decreto nº 7.526
1960	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP)	Lei nº 3.807

Fonte: Elaboração própria.

De modo geral, todos os IAPs previam seguros em caso de acidente de trabalho e pensão em caso de morte do assegurado. Porém, as estruturas de cada um deles e seu *mix* de benefícios variavam bastante de acordo com a categoria profissional. Por sua vez, essa heterogeneidade em termos de capacidade organizacional gerava também um tratamento desigual na cobertura dos riscos sociais, como no caso da assistência médica, onde era possível observar grandes diferenças quanto à qualidade e complexidade dos serviços prestados. Alguns chegaram a manter hospitais e ambulatórios próprios, além de contratar serviços privados de saúde para atender seus associados (MARQUES, 1997).

O modelo de financiamento e governança dos IAPs manteve-se na base do tripartismo, já previsto no Decreto nº 20.465/1931 (posteriormente legalizado na CF/1934), com a participação de empregadores, empregados e governo. Diferentemente do que ocorria anteriormente com os CAPs, a presidência dos Conselhos de Administração correspondia à representação do Estado, o que fortalecia o controle sobre os fundos previdenciários e sobre a coordenação política de suas deliberações, além de permitir a negociação de vários cargos da estrutura gerencial dos institutos.⁶⁶

Ainda assim, não se pode negar que os IAPs promoveram uma série inovações no plano institucional de previdência social no Brasil, dentre as quais estão: *i)* estruturação em torno de categorias profissionais amplas, e não em torno de empresas, como ocorria nos CAPs; *ii)* uniformização de benefícios e serviços no interior de cada categoria, traço típico dos modelos corporativos de EBES; *iii)* introdução da participação do governo na provisão de recursos, juntamente com as contribuições de patrões e funcionários; *iv)* instituição de um

⁶⁶ O principal IAP em termos econômicos na época era o dos industriários, que já em 1938 contava com mais de um milhão de inscritos.

sistema meritocrático para os quadros de funcionários, com a adoção de concursos públicos em alguns deles; e v) substituição paulatina dos seguros coletivos privados por um seguro social público. Com isso, se por um lado o governo possibilitava equilibrar melhor a assimetria de força entre empresários e empregados na administração dessas instituições, por outro, ele também ampliava seus canais de controle sobre a classe trabalhadora e sua centralização na regulação entre capital/trabalho em todo o país. Por outro lado, o controle centralizado dos fundos previdenciários permitiu ao governo impulsionar o financiamento de inúmeros projetos de infraestrutura, como a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Hidrelétrica do Vale de São Francisco, a Companhia Siderúrgica Nacional, além de inúmeros hospitais e ambulatórios (MALLOY, 1974; CARVALHO, 2004; SALVADOR, 2010).

Entretanto, o desenho institucional do sistema mantinha a exclusão de um denso contingente de trabalhadores por não comportar os rurais, além de deixar de fora os autônomos, domésticos e aqueles não sindicalizados. Como resultado, o grupo dos excluídos – ou “desfiliados” (CASTEL, 1998) – era superior à camada coberta pelo programa operacionalizado por esses institutos, um problema que se tornava ainda mais sensível por se tratar de um contexto em que 80% da população se encontrava abaixo da linha de pobreza. Para Carvalho (2004, p. 114-115), sobressaiu nesse contexto uma concepção de “política social como privilégio e não como direito”, onde os verdadeiros beneficiários foram “aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado”.

Esse conjunto de mudanças no campo da legislação social e trabalhista do governo Vargas fez com que o Estado passasse a ser visto pela população como um espaço de disputa, e mais ainda, como um espaço que valia à pena ser disputado “enquanto ordem jurídica que lhes prometia proteção e bem estar social” (CARDOSO, 2010, p. 207). Entretanto, embora tenha havido avanços institucionais significativos, no plano concreto, os novos direitos se restringiram ao gozo de uma parcela diminuta da população. A esse processo contraditório Cardoso (2010, p. 207) denominou de “utopia brasileira”, construída “num ambiente de grande vulnerabilidade socioeconômica das massas”. Nesse contexto, o emprego com registro em carteira profissional passou a ser considerada cada vez mais como a conquista almejada da classe trabalhadora. A CTPS transformou-se em uma espécie de “certidão de nascimento cívico”, e sua ausência virou sinônimo de fracasso profissional e pessoal, mesmo que sua posse não garantisse acesso imediato ao mercado formal de trabalho.⁶⁷

67 De acordo com Cardoso (2010), a população economicamente ativa nas áreas urbanas em 1940 era cerca de cinco milhões de pessoas, e o Ministério do Trabalho havia emitido menos de um milhão de carteiras profissionais. Já os contribuintes para a previdência giravam em torno de dois milhões de pessoas, representando 38% dos ocupados, ou seja, menos da metade dos empregados urbanos exerciam ocupação regulada e protegida pela legislação trabalhista.

Santos (1979, p. 75-76) descreveu esse processo com base no conceito de “cidadania regulada”, que expressa uma cidadania limitada por restrições políticas. Para o autor, o modelo de cidadania adotado no Brasil repousava na expressão da garantia de proteção social pelo aparato estatal a todos aqueles “membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”. Sobre esse modelo, “a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei”. Ou seja, a condição ocupacional integrava o indivíduo a um universo de regulação da cidadania que lhe credenciava a uma série de direitos cujo acesso não lhe cabe fora dessa relação.

Contudo, mesmo sendo restrita em termos de cobertura e desigualdade no acesso, a construção institucional promovida pelo governo Vargas interviu diretamente sobre o vácuo de proteção social característico da legislação brasileira, que obrigava uma parcela considerável da população a vincular-se de maneira “individual e submissa ao poder privado de caudilhos locais, senhores dos escassos recursos materiais e simbólicos da vida comunitária” (CARDOSO, 2010, p. 209). Nesse sentido, o Estado assumiu para si a responsabilidade de garantir um mínimo civilizatório que até então não existia.

Essa reorientação da ação estatal no país permitiu aos trabalhadores – ou pelo menos a parcela formalmente registrada em uma relação de emprego assalariado – serem incluídos em três frentes principais: *i*) na firma, por meio da garantia da estabilidade do emprego; *ii*) no Estado, via participação nos sindicatos e sua relação corporativa com os aparelhos estatais; e *iii*) na sociedade de consumo, através de novas políticas de garantia de renda (previdência), pela institucionalização do salário mínimo e a expansão da relação salarial nas grandes metrópoles (CARDOSO, 2010). Se a qualidade dos serviços sociais não estava à altura das promessas oficiais e os benefícios eram insuficientes para a subsistência, a defesa em torno do projeto de Vargas situava-se muito mais no potencial civilizatório que ele continha em si, frente às enormes carências da sociedade brasileira, do que o resultado imediato que se podia observar. Dessa forma, o modelo social nascente gerou alterações significativas nos conteúdos das narrativas das lutas sociais no campo da classe trabalhadora.

A gestão de Vargas também atuou no sentido de aperfeiçoamento das capacidades estatais pela via da modernização da administração pública. Uma ação de destaque foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. O propósito dessa nova estrutura estatal era apoiar a criação de “uma elite burocrática, desvinculada da política partidária, para administrar a máquina pública por meio de critérios de eficiência e racionalidade” (KERSTENETZKY, 2012, p. 196).

Ainda na linha da modernização burocrática, o governo tentou unificar o controle da política previdenciária e assistencial com a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), por meio do Decreto-Lei nº 6.526/1945. O intuito era fomentar um plano único de contribuições e benefícios, de modo a uniformizar a operacionalização da proteção previdenciária em todo o país sob o mesmo instituto, o que na prática acarretava no fim dos IAPs. Essa tentativa não agradou aos interesses corporativos das cúpulas sindicais (operárias e patronais) que já detinham o controle dessas políticas em suas categorias.⁶⁸ Como resultado, a proposta do ISSB não foi implementada, caindo em desuso nos anos seguintes.

Toda a instabilidade política que marcou o início dos anos 1940, devido a uma série de fatores internos e externos – o mundo se via envolto a uma Guerra Mundial sem precedentes e havia uma pressão internacional sobre o Brasil para que se posicionasse – tornou insustentável a manutenção do poder ditatorial de Vargas. Como consequência, ele foi deposto da presidência em 1945 em meio ao processo eleitoral em curso. O general Eurico Gaspar Dutra saiu-se vitorioso e assumiu o poder presidencial em janeiro de 1946, encerrando assim esse primeiro recorte temporal de análise.

Em síntese, é possível afirmar que o período aqui analisado marcou uma mudança radical na relação entre Estado e sociedade no Brasil. A regulação do trabalho foi fortemente estruturada, tendo como principal elemento a CLT de 1943, com o atendimento de uma série de pontos da agenda operária, tais como: limitação da jornada de trabalho diária para oito horas, repouso semanal remunerado, regulação do trabalho das mulheres, proibição do trabalho infantil, estabilidade do emprego, regulamentação do direito de férias (para comerciários, bancários e industriários) e regulamentação das condições de higiene e segurança do trabalho. Além disso, houve a definição legal do salário mínimo e a regulamentação sindical, dois institutos de grande relevância no debate posterior em torno da política social. Os direitos previdenciários também avançaram, ao menos em termos de novos marcos institucionais projetados.

Ocorre, porém, que a capacidade de ação do Estado ainda era muito limitada para expandir a cobertura desses direitos à população como um todo. Como lembrou Kerstenetzky (2012), mesmo com esse conjunto de inovações legislativas e institucionais, os gastos sociais como proporção do PIB não chegaram a alcançar o nível de 3%, conforme apregoado por Pierson (1998) como um dos indicadores para o surgimento de um EBES. Em termos de políticas nacionais de saúde, saneamento e habitação, poucos avanços foram notados nesse

68 Lembrando que em 1941 o Ministério do Trabalho já havia tentado realizar uma unificação entre os institutos, com vistas à criação de um plano único de benefícios, mas que foi rechaçado pelos atores de interesse (MARQUES, 1997).

período, embora possa ser destacada a criação do Ministério da Educação e Saúde,⁶⁹ em 1930, e a Reforma Capanema na educação. Os novos direitos estabelecidos foram desenhados para os trabalhadores registrados e residentes em centros urbanos, o que excluía a grande maioria da população, de modo que o raio de cobertura chegava somente a cerca de 20% da força de trabalho, ou 7% da população total no final de 1945. Esse desafio da expansão das capacidades estatais para a inclusão e o aperfeiçoamento da legislação social tornou-se um pano de fundo para uma série de disputas em torno de ideias, interesses e instituições que se desenrolaram ao longo dos períodos subsequentes.

4.2. FEDERALISMO DEMOCRÁTICO - DE 1946 A 1964

Este segundo período foi caracterizado por uma breve experiência liberal-democrática no Brasil, que envolveu ingredientes populistas e nacionalistas, e foi marcado por forte instabilidade política, culminado em um golpe militar (SILVA, 1999). Seus marcos institucionais de origem foram a posse de Dutra em 1946, e, paralelamente, a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte que produziu a nova Constituição, promulgada também em 1946 (CF/1946). No campo econômico, evidenciou-se, sobretudo a partir da década de 1950, uma época de altas taxas de crescimento do produto nacional, com rápidos incrementos na produtividade, elevação dos salários reais, reduzidas taxas de desemprego e ampliação do consumo de massas (AZEREDO, 1998).

A CF/1946 foi certamente a mais abrangente e democrática entre todas até aquele momento (MARINGONI, 2013). Os partidos foram reconhecidos e passaram a se organizar nacionalmente em torno de programas definidos, embora o pragmatismo permanecesse como interesse relevante. A estrutura institucional de proteção social e regulação trabalhista, iniciada em 1930, foi basicamente mantida e incorporada a outras inovações normativas, garantindo conquistas sociais importantes para a classe trabalhadora, tais como: jornada diária de oito horas de trabalho; repouso semanal remunerado; proibição do trabalho de menores de 14 anos; obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra acidentes do trabalho; assistência à maternidade; estabilidade após 10 anos de emprego na mesma empresa; participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros; direito de greve, etc. A definição de salário mínimo foi ampliada, incluindo as necessidades do trabalhador “e de sua família”.

⁶⁹ A criação deste ministério possibilitou a nacionalização dos temas referentes à saúde e educação, que durante a Primeira República eram de responsabilidade dos governos locais. Com a Constituição de 1934, foi fixado pela primeira vez o direito ao ensino primário gratuito, que é também definido como obrigatório (KERSTENETZKY, 2012).

Contudo, o alcance da regulação propiciada pela CF/1946 continuou atrelada somente a uma parcela da força de trabalho urbana, já que os trabalhadores rurais e os urbanos sem relação formal de emprego estavam excluídos do sistema legal de proteção social. Já em relação ao sindicalismo não houve alteração na estrutura corporativista construída no período do Estado Novo varguista, mantendo-se os mecanismos de controle sindical vigente até então.

Outra novidade relevante para este estudo foi a inserção, pela primeira vez em um texto constitucional, de uma menção à “assistência aos desempregados” (art. 157, título V da Ordem Econômica e Social), a ser obedecido pela legislação previdenciária como instrumento voltado para a “melhoria da condição dos trabalhadores”. Tal fato se configura em um reconhecimento inédito do próprio desemprego como um fenômeno social a ser tratado como objeto de intervenção estatal pelo governo brasileiro. Como pontuado por Demaziere (2006, p. 30), essa “conformação social e institucional do desemprego” já vinha se consolidando como tendência após a 2ª Guerra Mundial nos países de capitalismo central. De modo geral, o “desempregado” passava a ser encarado:

[...] como todo indivíduo disponível e à procura de um emprego, o que implica a afirmação da responsabilidade estatal de garantia de pleno emprego. De dever, o emprego torna-se um direito; da mesma forma, o desemprego também se torna um direito, que se traduz em um estatuto codificado. Esse reconhecimento do desempregado como “sujeito de direito” implica também um enquadramento social (DEMAZIERE, 2006, p. 29).

Porém, a previsão constitucional de uma assistência programática aos trabalhadores em situação de desemprego não chegou a ser regulamentada posteriormente. Na realidade, como será visto ao longo deste capítulo, sua introdução de fato na agenda governamental brasileira só ocorreu quatro décadas após.

Ainda durante o governo Dutra, sem embargo ao controle das atividades sindicais garantida pela manutenção do modelo corporativista, houve uma intensa mobilização da classe trabalhadora, em compasso com a ascensão e o fortalecimento do sindicalismo em todo o país. Em 1946 foi realizado no Rio de Janeiro, com a presença 2,4 mil delegados, o Congresso Sindical Brasileiro, sob influência do Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Entretanto, o governo Dutra, que manteve a aliança com os Estados Unidos no plano internacional em pleno contexto de Guerra Fria, reagiu duramente a essa tentativa de ascensão do movimento sindical. O direito de greve foi abolido ainda em 1946 (Decreto nº 9.070/1946), e até 1949, 234 sindicatos haviam sofrido intervenção federal. O PCB teve seu registro cassado em 1947, sob a alegação de ser uma facção internacional do Partido Comunista Soviético (MARINGONI, 2013).

Em 1950, Getúlio Vargas voltou à presidência da República, dessa vez eleito por voto popular, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Se por um lado sua eleição mostrou que ele ainda possuía uma forte representação no cenário político nacional, tendo como base sua plataforma trabalhista, por outro, ela fez voltar à tona todas as forças inimigas e antípodas ao seu simbolismo. Isso fez com que seu mandato fosse marcado por fortes turbulências políticas, tendo que enfrentar manobras que buscavam impedi-lo até mesmo de tomar posse. Por sua vez, Vargas manteve sua estratégia de condução do governo com o apoio da estrutura sindical, de setores nacionalistas das forças armadas (sobretudo do Exército) e de parte do empresariado nacional.

O fato do país manter-se em uma trajetória considerável de crescimento econômico, em torno de 7% do PIB ao ano em média, não evitou o agravamento da crise. O governo foi acossado por dois grupos de oposição. Em um deles era formado por militares, mais precisamente os anticomunistas, alguns com forte influência norte-americana no contexto de Guerra Fria.⁷⁰ O outro era representado por parte da burguesia nacional aliada ao capital internacional, especialmente aquela ligada à cadeia petroleira. Esse grupo defendia maior abertura do mercado brasileiro ao capital externo e condenava veementemente a relação de proximidade entre governo e sindicatos. Eles tentaram combater, sem sucesso, o programa do governo de manter o monopólio estatal da exploração e refino do petróleo, que levou à criação da Petrobrás em 1953. A Petrobrás se tornou um símbolo do nacionalismo e um dos grandes marcos desse mandato (BASTOS; FONSECA, 2012).

A tendência nacional-desenvolvimentista de Vargas também ficou marcada por outros atos de ousadia na estruturação do aparelho de Estado. Entre eles está a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), por intermédio da Lei nº 1.628/1952. O BNDE foi planejado para ser uma autarquia do governo federal, dotada de autonomia administrativa, para atuar como um veículo de formulação e financiamento de grandes projetos de investimento no país. Os primeiros projetos assumidos pelo banco foram voltados para o reaparelhamento de portos e ferrovias, o aumento da capacidade de armazenamento e a ampliação do potencial elétrico (CPDOC, 2001). Entre suas principais fontes de recursos nos seus primeiros anos estavam: o Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias, existente desde 1945; o Fundo Federal de Eletrificação, de 1954; e o Fundo de Pavimentação, criado em 1955 já após a morte de Vargas. Em 1982, quando começou a atuar também na área de

70 Alguns deles estiveram à frente da criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, que se tornou o núcleo intelectual e ideológico militar que agiu como instrumento de doutrinação anticomunista (e tudo aquilo que eles pudessem associar ainda que minimamente aos ideais socialistas) e antivarguista.

infraestrutura social, o banco passou a se chamar Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982.

No campo do trabalho, outra ação do governo levou à forte resistência do empresariado. Em 1952 foi proposto um reajuste para recuperar o poder de compra do salário mínimo, bastante defasado nos últimos anos. Isso porque, embora a legislação estabelecesse uma revisão de seu valor a cada três anos, não houve reajuste no período entre janeiro de 1944 e dezembro de 1951. O último reajuste registrado foi em dezembro de 1943, ainda sob o período ditatorial de Vargas. Como a inflação chegou à casa de 180% nos anos seguintes, configurou-se no governo Dutra um grande arrocho salarial (CARDOSO, 2010). Os números da tabela 4.1, mostrada anteriormente, indicam que o valor do salário mínimo em 1951 correspondia a apenas 44% de seu valor real em 1944.

A tensão ganhou proporções alarmantes em 1954, quando o então ministro do Trabalho, João Goulart, propôs que o aumento do salário mínimo fosse de 100%, dobrando seu poder de compra. A proposta gerou fortes reações na sociedade. Houve manifestações tanto de apoio por parte das organizações sindicais, que chegaram a deflagrar várias greves para pressionar pelo aumento dos salários, quanto contrárias, puxadas por empresários e militares. O ministro Goulart pediu demissão do cargo, mas Vargas assumiu o projeto e assinou o decreto de aumento do salário mínimo no dia 1º de maio de 1954. Isso foi tomado pelas forças opositoras como uma grande provocação, reforçando o clima de conspiração contra o presidente.

Em meio à pressão, Getúlio Vargas se suicidou no dia 24 de agosto de 1954. Sua morte foi sucedida de intensa reação popular, o que demonstrava que suas ideias e seu estilo de governo mantinham forte aderência junto ao proletariado urbano no Brasil. Grande parte das instituições criadas em seus governos anteriores mantiveram seu núcleo estrutural ao longo dos anos, como a própria CLT e a Justiça do Trabalho.

O breve período que marcou o final do mandato também foi bastante conturbado. Três pessoas chegaram a assumir a presidência em pouco mais de um ano: o vice-presidente Café Filho, afastado devido a um ataque cardíaco; o então presidente da Câmara Carlos Luz, deposto por acusação de tramar um golpe de Estado; e o então presidente do Senado Nereu Ramos. As eleições foram mantidas para novembro de 1955 e trouxeram uma nova derrota das forças anti-varguistas. Juscelino Kubitschek (JK), da coligação PSD/PTB, derrotou o candidato da coligação PDC/UDN por uma margem apertada de votos.

Mesmo sendo considerado um reformista moderado, JK também precisou enfrentar dificuldades para tomar posse como presidente. A resistência foi maior devido à eleição do

ex-ministro do Trabalho de Vargas, João Goulart, como vice-presidente. Garantida sua posse, começou a por em prática um amplo e ambicioso projeto de industrialização do país, seguindo o ideário nacional-desenvolvimentista da época.⁷¹

Por outro lado, o governo JK manteve-se alheio aos anseios dos trabalhadores rurais, que permaneceram excluídos da legislação trabalhista devido à força política dos grandes proprietários rurais. A insatisfação desses trabalhadores levou a diversas mobilizações por direitos sociais e reforma agrária, que resultaram na criação das chamadas Ligas Camponesas, sob a liderança do advogado Francisco Julião. As Ligas Camponesas constituíram o embrião para o surgimento do movimento sindical no meio rural brasileiro na década seguinte.

O presidente JK se equilibrou em duas grandes forças sociais da época: uma ascendente burguesia industrial, favorecida pela estratégia de industrialização por substituição de importações, mas que também mantinha alianças estratégicas com setores econômicos internacionais; e o sindicalismo urbano, que ganhava força com a aceleração do emprego industrial e de serviços, expandindo suas bases. No entanto, esse equilíbrio foi se tornando cada vez mais frágil, de modo que diferentes insatisfações passaram a vir à tona e se tornaram obstáculos importantes para o presidente, tais como: *i*) houve descontentamento por parte dos nacionalistas mais radicais com a condução do processo de abertura ao capital estrangeiro e com os acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI); *ii*) os setores da esquerda denunciavam que o pacto desenvolvimentista beneficiava apenas marginalmente a classe trabalhadora; e *iii*) intensificavam-se as pressões para que as reformas sociais fossem estendidas aos trabalhadores rurais (CARVALHO, 2004).

A relação do vice-presidente João Goulart com o movimento sindical urbano foi crucial para a condução da política de salário mínimo durante a gestão de JK. Os cinco anos de governo tiveram o maior valor real médio do salário mínimo em toda a história, desde sua constituição em 1940, tendo o seu pico atingido em 1957 (ver tabela 4.1). Porém, havia um contingente considerável de trabalhadores industriais cujo salário não alcançava o valor mínimo estabelecido. Como salientou Cardoso (2010), 56% dos trabalhadores urbanos em 1960 recebiam um valor menor ou igual a um salário mínimo, o que demonstra que o instituto do salário mínimo servia, na realidade, mais como uma “promessa de renda de subsistência”, já que a maioria dos trabalhadores brasileiros recebia um valor abaixo de seu patamar definido pelo Estado. No entanto, tal constatação não invalida seu “valor civilizatório”,

71 “A fundamentação ideológica do nacionalismo desenvolvimentista vinha do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e foi elaborada no país pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), órgão criado em 1955, ligado ao Ministério da Educação” (CARVALHO, 2004, p. 133).

sobretudo no plano simbólico das lutas trabalhistas, já que sinaliza aos trabalhadores “que uma renda digna era direito seu, e que, portanto, era o caso de lutar por ela” (CARDOSO 2010, p. 235-236).

JK conseguiu cumprir seu mandato até o fim, fato raro àquela época, mesmo com toda turbulência enfrentada. Em seu último ano, tentou levar à frente o objetivo de unificação e dos sistemas de proteção previdenciária comandados pelos IAPs. Para isso, o governo promulgou a Lei nº 3.807, também conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), assinada no dia 26 de agosto de 1960, após tramitar por 13 anos no Legislativo, e regulamentada por meio do Decreto nº 48.959-A/1960 (MALLOY, 1986).

De acordo com o novo regulamento estabelecido pela LOPS, os institutos existentes deveriam se sujeitar a um esquema geral de funcionamento e financiamento. A cobertura da proteção social passaria a ser estendida a todos os trabalhadores urbanos formalizados no Brasil, ficando de fora apenas os domésticos e os ministros religiosos. Entre outras normatizações, a lei também visava conter o aumento da dívida da União com os institutos de previdência em duas frentes: de um lado, elevou as alíquotas de contribuição dos trabalhadores e dos empregadores, que evoluíram de 3% nos anos 1940 para 8% à época da promulgação da LOPS e reduzindo a parcela de participação do Estado; por outro, elevou o limite mínimo para aposentadoria de 50 para 55 anos, em função do aumento da expectativa de vida constatado pelas estatísticas oficiais nos últimos anos (MARQUES, 1997; SALVADOR, 2010).

Segundo Fagnani (2005, p. 10), a LOPS rompeu com o sistema de financiamento tripartite vigente até então, diminuindo a parcela do Estado na participação total do custeio. Pela nova regra, a “contribuição da União” passaria a ser restrita à “quantia destinada a financiar o pagamento de pessoal e as despesas da administração geral da previdência social, bem como suprir as deficiências financeiras verificadas”. Estimativas apontam que, logo após sua implementação, a parcela de recursos fiscais para cobrir tais despesas corresponderia somente a cerca de 15% da receita total do sistema. Essa tendência irá se manter no período seguinte, como será visto mais à frente.⁷²

Para Kerstenetzky (2012), a proposta da LOPS não era tão radical como havia sido a do ISSB, no fim do primeiro governo Vargas. Ela propunha a uniformização dos benefícios e ampliação da cobertura, o que em parte foi possível em função da recuperação econômica promovida pelo Plano de Metas. Entretanto, os trabalhadores rurais e os sem vínculo formal

⁷² Essa sistemática tinha um resultado amplamente regressivo em termos distributivos, pois a contribuição das empresas era repassada aos preços dos produtos e, assim, indiretamente, pesava sobre todos os consumidores.

de emprego mantiveram-se excluídos do sistema de proteção previdenciária.⁷³ Em termos político-administrativos, a LOPS acabou sucumbindo – assim como já havia ocorrido com a proposta do ISSB – frente ao poder e aos interesses em torno da burocracia dirigente dos IAPs.⁷⁴

Nas eleições de 1960, JK não conseguiu influenciar na vitória de seu candidato, o general Henrique Lott. O candidato vencedor foi Jânio Quadros, que compôs uma coligação com a UDN. O vice-presidente eleito foi novamente João Goulart, que pertencia à outra chapa em disputa. Essa estranha composição foi ainda mais emblemática devido à inesperada renúncia do presidente Jânio Quadros, em agosto de 1961, apenas sete meses após sua posse. Com sua renúncia, aceita imediatamente pelo Congresso Nacional, a posse caberia ao vice, o trabalhista João Goulart.

Porém, Goulart também precisou enfrentar forte resistência para garantir seu direito de tomar posse. O impasse gerado, que por pouco não se desencadeou em guerra civil, levou o Congresso a propor uma solução intermediária. Foi adotado um sistema parlamentarista de governo, em que João Goulart assumia o cargo de presidente, mas que transferia grande parte de seus poderes a um parlamentar que assumiria a função de Primeiro-Ministro. Ainda assim a instabilidade gerada por essa situação inusitada levou o Congresso a marcar um plebiscito no qual seria escolhido por voto popular o sistema de governo seria escolhido: parlamentarismo ou presidencialismo. A eleição ocorreu em janeiro de 1963, e a opção pelo presidencialismo venceu por uma ampla margem. Consequentemente, Goulart foi novamente empossado presidente, agora com plenos poderes constitucionais.

A consolidação dos poderes presidenciais de João Goulart foi sucedida de muita mobilização social. Movimentos de apoio e contrários ao governo surgiram em diferentes cidades, inclusive com greves em várias empresas, com destaque para as estatais, como a Petrobrás. Começou a se deflagrar um cenário de intensa polarização política no país. O governo tentava avançar com uma pauta bastante progressista de “reformas de base”, enviada ao Congresso e amplamente divulgada e defendida em comícios públicos.

No meio rural, já havia uma considerável organização dos trabalhadores, como consequência do surgimento das Ligas Camponesas, o que lhes permitiu emergir como uma nova força social importante no cenário político nacional. A maior aproximação do governo

⁷³ À época da aprovação da LOPS, em 1960, somente 23,1% da população economicamente ativa estava segurada pela previdência, o que equivalia a 7,4% da população nacional (SALVADOR, 2010).

⁷⁴ Segundo Fleury (1994), a proposta da LOPS só obteve aprovação no Congresso porque o governo desistiu da unificação administrativa do sistema previdenciário, o que na prática significava retirar as bases do poder de barganha das burocracias sindicais e partidárias.

Goulart com esses grupos implicou em dois fatos institucionais dignos de destaque. O primeiro deles refere-se à promulgação pelo governo federal da Lei nº 4.214/1963, que criou o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR). Essa foi a primeira tentativa de estender ao campo a legislação social e sindical, fora da lógica contributiva. O ETR propunha a criação de um fundo formado pelo recolhimento do valor de 1% por parte do produtor rural com relação à comercialização de sua produção agropecuária. Contudo, o ETR teve pouca efetividade, principalmente em virtude de seu distanciamento à realidade das situações de trabalho no campo, uma vez que foi desenhado com base no trabalho assalariado urbano, sendo revogado em 1973 (KERSTENETZKY, 2012).

Todavia, ainda que não tenha sido implementado efetivamente, o ETR foi determinante para a criação da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), em março de 1964. Em seu primeiro ano a Contag já contava com 26 federações e 263 sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, e outros tantos que aguardavam o reconhecimento. Porém, seus sindicatos tiveram que se inserir na estrutura burocrática e corporativista que caracterizava o sindicalismo brasileiro, com a perda de parte de sua autonomia enquanto movimento social livre, “desburocratizado”, como eram as Ligas Camponesas. Em troca, o governo assumiu em sua pauta de reformas o fim da segregação dos direitos trabalhistas entre trabalhadores rurais e urbanos e o compromisso com a reforma agrária.

Por sua vez, a reação oposicionista se organizava para barrar a ascensão reformista liderada por Goulart. O acirramento das tensões políticas no ano de 1964 foi agravado pela conjuntura econômica. O comportamento do PIB não mais apresentava o vigor do governo JK. Em 1963, por exemplo, a taxa de crescimento foi a menor em vários anos, com apenas 1,5%. A inflação, sem correção monetária, aproximava-se dos 100% ao ano. Esse conjunto de situações serviu de insumo político para uma nova quebra institucional do sistema democrático brasileiro.

Considerando o período como um todo, é importante também destacar como fato institucional relevante a atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na difusão de padrões internacionais de políticas e de regulação trabalhista, visando um processo de desenvolvimento que garantisse os direitos sociais dos trabalhadores. A própria concepção de “sistema público de emprego” surgiu no decorrer das conferências anuais da OIT, englobando um conjunto de ações a serem adotadas pelos governos nacionais no intuito de reverter situações indesejadas de desemprego e exclusão social.

Após duas convenções que trataram diretamente desta temática (Convenção nº 2, de 1919, e Convenção nº 44, de 1934), outras duas de grande relevância surgiram pouco após a

Segunda Guerra Mundial. A primeira foi a Convenção nº 88, de 1948, que avançou na organização de diretrizes para serviços de emprego, de caráter público e gratuito, em um mundo em reconstrução. Ela propôs a constituição de uma rede de intermediação mais eficiente entre demandantes e ofertantes de força de trabalho, com vistas à promoção do pleno emprego nos países. Também previu a instalação de comissões tripartites que garantissem a participação de empregadores e trabalhadores nos canais de decisão política. A segunda convenção citada é a nº 102, de 1952, que estabeleceu “normas mínimas para a seguridade social”, com critérios para o que chama de “prestações de desemprego”. Foram definidos parâmetros tanto para a quantidade de parcelas quanto para o cálculo de seus valores, a serem destinadas na forma de um pagamento periódico aos indivíduos aptos e dispostos ao trabalho, mas que se encontrassem impossibilitados de obtenção de um emprego adequado.⁷⁵

A ratificação pelo Brasil da Convenção nº 88 em meados dos anos 1950 gerou um compromisso interno de adotar programas para a formação de uma rede pública de apoio e assistência aos trabalhadores.⁷⁶ Contudo, até o fim desse período de análise (1946 a 1964) pouca coisa havia avançado no Brasil que convergisse com as diretrizes aprovadas pela OIT. Embora a CF/1946 tenha previsto pela primeira vez uma ação nesse sentido, não havia uma definição mais abrangente sobre a natureza e a forma de garantia dessa assistência, de modo que nenhuma ação concreta para viabilizá-la foi tomada nos anos seguintes.

Somente na década de 1960 surgiram algumas políticas no âmbito do governo federal, voltadas a intervir diretamente sobre a dinâmica do mercado de trabalho no Brasil. Em 1963, ainda sob o governo de João Goulart, foi lançado o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra para a Indústria (PIPMOI), por intermédio da Lei nº 4.272. Ele tinha como objetivo fazer a preparação profissional de um contingente bastante expressivo de trabalhadores para atender em um curto espaço de tempo as necessidades crescentes da indústria nacional. O foco estava voltado para as novas importações tecnológicas necessárias à produção. Os setores prioritários eram os de mecânica, transportes, eletrotécnica, química e construção civil. Inicialmente, o programa foi inserido na estrutura do Ministério da Educação, na então Diretoria de Ensino Industrial. Sua execução ficava por conta de uma rede de parceiros formadores – especialmente os serviços nacionais de aprendizagem, as escolas técnicas, as universidades, os sindicatos e também as próprias indústrias. Esses parceiros recebiam recursos do governo federal para a realização de cursos específicos de curta duração, visando

⁷⁵ A Convenção nº 102 também trata de temas mais amplos referentes à seguridade social, como serviços médico, aposentadoria e auxílio-doença.

⁷⁶ A Convenção nº 88 foi aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 24/1956. Sua promulgação ocorreu pouco depois com o Decreto nº 41.721/1957.

gerar competências a serem diretamente aplicadas no processo de produção. Também era previsto o encaminhamento dos alunos participantes a vagas de emprego em empresas conveniadas. Embora tenha sido proposto como um programa de existência transitória, a ser executado em vinte meses, o PIPMOI passou por algumas mudanças em seu conteúdo normativo, sendo inclusive mantido posteriormente pelos governos militares, o que fez sua vigência durar por quase vinte anos (BARRADAS, 1986; MONTALVÃO, 2015).

Em suma, pode-se dizer que o período aqui analisado prosseguiu, em linhas gerais, o modelo do desenvolvimentismo nacionalista iniciado por Vargas. O crescimento do montante de carteiras de trabalho emitidas entre 1950 e 1960 foi 36% superior ao crescimento da população economicamente ativa urbana e 377% maior que o crescimento do contingente de contribuintes da previdência. Esses números indicam que as expectativas dos trabalhadores na sua incorporação pelo mercado formal de trabalho, com a consequente inserção no sistema de proteção social, se mantinham. Segundo Cardoso (2010, p. 231):

[...] parece incontestável que o emprego registrado no Brasil representou, para parcelas crescentes dos trabalhadores urbanos (e, tudo indica, para parte dos trabalhadores rurais), um ponto de referência normativo para a estruturação das expectativas individuais e coletivas quanto aos padrões do que se poderia denominar “mínimos civilizatórios”, aquém dos quais o mercado de trabalho não poderia operar de forma legítima. Salário mínimo, direito a férias regulares, descanso semanal remunerado, abono de natal (igual ao próximo salário percebido) etc. tornaram-se parâmetros que passaram a operar também em segmentos do mercado assalariado informal, no âmbito de acordos tácitos entre empregadores informais e assalariados sem carteira, que tomavam esses direitos como justos. Mesmo que nunca se tenha universalizado, o mercado formal estruturou um conjunto de relações sociais e econômicas que ocorriam ao seu largo, pela razão mesma de que os assalariados urbanos esperavam, cedo ou tarde, integrar-se a ele.

Ocorre que as conquistas trabalhistas e o avanço nos direitos sociais continuavam seguindo uma trajetória tímida de incorporação pela sociedade, de modo que um imenso contingente populacional permaneceu excluído, fato agravado com o processo de urbanização ocorrido a partir da década de 1950. O paradigma de “sistema público de emprego”, difundido pela OIT, praticamente não avançou no país até então. Ainda assim, alguns destaques devem ser feitos. O salário mínimo chegou em 1964, em valores reajustados, a um valor 50% superior ao que valia em 1946, sobretudo em função dos aumentos ocorridos no segundo governo Vargas e durante o governo JK. A previdência social, ainda que insuficiente, elevou sua cobertura frente à década anterior, alcançando 23% da população economicamente ativa no início de 1960.⁷⁷ O gasto social do governo central em relação ao PIB finalmente

⁷⁷ O crescimento foi de mais de 10 pontos percentuais em relação à década anterior, o que representava um acréscimo de mais de 50% do número de pessoas diretamente cobertas (KERSTENETZKY, 2012).

ultrapassou a marca dos 3%, atendendo a um dos requisitos apregoados por Pierson (1998) para o surgimento de um EBES. Havia um processo de apropriação simbólica por parte da população brasileira do discurso sobre direitos de cidadania e proteção social, que fomentou a organização e mobilização de distintos grupos de interesse (movimentos sociais e sindicais urbanos e rurais) em busca tanto da garantia desses direitos por parte da estrutura de Estado quanto de sua ampliação em termos de cobertura para outras parcelas ainda excluídas.

Contudo, toda essa trajetória na relação entre Estado e sociedade civil, bem como o próprio processo de condução das políticas econômicas e sociais, serão fortemente alteradas no período subsequente. O golpe militar foi consubstanciado no dia 1º de abril de 1964, encerrando de vez os propósitos reformistas do governo Goulart. Não cabe aqui entrar em minúcias sobre as questões que foram determinantes para a queda de Goulart naquele momento, dado que já há uma vasta literatura sobre isso. O importante é que, como consequência, toda a estrutura de Estado foi marcada por um forte viés autoritário e centralizador, pondo fim à breve (e instável) experiência democrática brasileira.

4.3. AUTORITARISMO MILITAR ASCENDENTE - DE 1964 A 1974

O ano de 1964 marcou o início de duas décadas de autoritarismo no país, sob o comando político dos poderes militares, mas com apoio direto do empresariado de muitas organizações civis. Quanto à gestão da política social, em linhas gerais, os vinte anos de período militar (1964-1984) podem ser caracterizados como um período de “modernização conservadora” (FAGNANI, 2005, p. xiv),⁷⁸ cuja estratégia potencializou a capacidade de intervenção do Estado. A mesma perspectiva foi defendida por Pochmann (1993, p. 192), ao afirmar que o modelo de intervenção praticado pelos governos militares impulsionou o “grau de cobertura das políticas previdenciárias e trabalhistas, sem, no entanto, realizar as reformas econômicas e sociais que permitissem romper com o padrão anterior de cidadania regulada e de incorporação controlada”.

Essa expansão da intervenção na área social ocorreu sob duas características marcantes: de um lado, a criação de novos mecanismos de financiamento que ampliaram as

⁷⁸ O caráter conservador destacado por Fagnani (2005) pode ser entendido da seguinte forma: “A análise dos resultados da política social implementada ao longo do ciclo autoritário revela que essa modernização institucional e financeira possibilitou que houvesse expansão da oferta de bens e serviços que atenderam, sobretudo, as camadas de média e de alta renda. Por outro lado, a análise dos resultados da política social no pós-64 também revela o caráter conservador dessa modernização, na medida em que, via de regra, seus frutos não foram direcionados para a população mais pobre e tiveram reduzido impacto na redistribuição da renda (p. xiv)”. Dessa forma, “as políticas sociais nesse período cumpriram importante papel para legitimar o regime junto às camadas de média e de alta renda, bases de sua sustentação política (p. 2)”.

possibilidades do gasto público; de outro, a centralização do processo decisório no Executivo federal.⁷⁹ Apesar dessas características terem se mantido como estruturais durante todo o “ciclo autoritário”, a estratégia da modernização conservadora seguida pelos governos militares também apresentou algumas particularidades e mudanças de rota no decorrer dos anos, sobretudo em função das grandes transformações na economia e na geopolítica global que, por sua vez, afetaram diretamente a condução do processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Nesse sentido, esse momento histórico do país foi aqui dividido para fins de análise em dois: de 1964 ao início de 1974, e de 1974 a 1984. Nesta seção, tratar-se-á do primeiro. Ele foi classificado como um período de “autoritarismo militar ascendente” por se tratar de um momento de escalada da repressão por parte do aparelho de Estado no país, com o controle direto sobre a mídia e todas as organizações coletivas (incluindo as sindicais, científicas, estudantis e religiosas), combinado com centralização das decisões de política econômica em um momento de crescimento da economia sem paralelo na história nacional.

O marechal Castelo Branco foi o primeiro presidente militar empossado, mantendo o discurso de que seria mantida a realização das eleições previstas para o ano seguinte. No entanto, a decisão dos militares de se manterem no poder surpreendeu inclusive as forças políticas que os apoiaram, como os partidários da UDN. Os “Atos Institucionais” (AI) foram os instrumentos normativos utilizados pelos presidentes militares para garantir o controle sobre as instituições políticas e os direitos civis. O AI nº 1 foi editado logo na semana seguinte ao golpe, pelo qual foram cassados os direitos políticos de diversos líderes políticos, sindicais, intelectuais e de militares dissidentes no país por um prazo de dez anos.⁸⁰

Após a derrota dos candidatos do governo em estados importantes nas eleições estaduais de 1965 (inclusive Rio de Janeiro e Minas Gerais) foi lançado o AI nº 2, em outubro

⁷⁹ “São conhecidos os expedientes mediante os quais o Executivo interferiu na autonomia do Legislativo, fechando o Congresso Nacional, cassando mandatos de parlamentares oposicionistas e manipulando as regras tradicionais estabelecidas. O mesmo se verifica no tocante ao Poder Judiciário. É emblemática a interferência do Executivo na composição do Supremo Tribunal Federal. Para obter a maioria dos votos na instância suprema da justiça brasileira, o Executivo decretou a aposentadoria compulsória de membros não-alinhados, substituídos por juristas dóceis ao Regime Militar. A força do Poder Executivo Federal também se manifestava ante os governos estaduais e municipais. Como se sabe, suspensas as eleições diretas, os governadores eram aprovados por um colégio eleitoral, procedimento que apenas suavizava a nomeação, pelo Presidente da República, de interventores estaduais. O mesmo ocorreu no caso dos prefeitos das capitais e de outros municípios considerados prioritários pela Lei de Segurança Nacional. [...] Este cenário também foi propício para que a sociedade civil, em sentido amplo, fosse alijada do processo político e do controle democrático sobre a ação do Estado” (FAGNANI, 2005, p. 17).

⁸⁰ “Entre 1964 e 1973 foram punidas, com perda de direitos políticos, cassação de mandato, aposentadoria e demissão, 4.841 pessoas [...]. Só o AI-1 atingiu 2.990 pessoas. Foram cassados os mandatos de 513 senadores, deputados e vereadores. Perderam os direitos políticos 35 dirigentes sindicais; foram aposentados ou demitidos 3.783 funcionários públicos, dentre os quais 72 professores universitários. O expurgo nas forças armadas também foi particularmente duro [...]. Foram expulsos ao todo 1.313 militares, entre os quais 43 generais [...]. O expurgo permitiu às forças armadas eliminar parte da oposição interna e agir com maior desembaraço no poder” (CARVALHO, 2004, p. 164).

de 1965, que aboliu as eleições diretas para governadores e também para presidente. O AI nº 2 pôs fim ao o sistema partidário vigente desde 1946, sendo substituído por um sistema bipartidário com: a Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido oficial do governo e sempre majoritário; e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), uma espécie de “oposição consentida” pelo regime, porém fortemente controlada. Apenas eleições legislativas (Senado, Câmara federal, estadual e municipal) foram mantidas sob o bipartidarismo. Houve ainda mudanças no Judiciário e aumento dos poderes do presidente através da nova Constituição Federal de 1967.

O presidente Castelo Branco foi derrotado em 1967 por setores mais autoritários das forças armadas, os chamados “linha dura”, na definição da sucessão presidencial. O nome escolhido para sucedê-lo foi o do marechal Costa e Silva, que ocupava até então o cargo de ministro da Guerra. Em seu governo foi assinado o AI nº 5 (1968), como retaliação do governo a uma série de manifestações contra o autoritarismo vigente, aumentando ainda mais a repressão e o ambiente de insegurança jurídica no país. O AI nº 5 impôs ainda o regime de “liberdade vigiada” em todo território nacional e decretou o recesso do Congresso Nacional, das Câmaras Legislativas e de Vereadores. Além disso, suspendeu a revisão judicial dos atos de governo, o que consolidou seu caráter ditatorial. Em 1969, o presidente Costa e Silva sofreu um derrame cerebral, o que o tornou impedido de seguir no cargo. Seu vice, Pedro Aleixo, um civil ligado anteriormente à UDN, também foi impedido de tomar posse.

A solução tomada foi dar posse a uma Junta Militar que reabriu o Congresso para referendar a escolha do novo presidente, o general Emílio Garrastazu Médici. Ao tomar posse, foi promulgada uma nova Constituição (CF/1969), que incorporava na CF/1967 os atos institucionais editados nesses primeiros anos de governo militar. Com isso, manteve-se a centralização autoritária na conduta do Poder Executivo. Foi decretada uma nova Lei de Segurança Nacional, que introduziu a censura prévia em jornais, livros e outros meios de comunicação, além de forte restrição ao direito de associativismo civil e à atuação dos sindicatos.⁸¹

No plano econômico, o combate à inflação, que havia se elevado bastante com a instabilidade política, foi uma das bandeiras centrais de atuação do governo militar desde seu

81 No dia 16 de julho de 1968 foi iniciada a “Greve de Osasco”, sob o comando de José Ibrahim, com a ocupação da Cobrasma. No dia seguinte, o Ministério do Trabalho declarou a ilegalidade da greve e determinou a intervenção no sindicato. Quatro dias depois, os operários retornaram ao trabalho. Em outubro de 1968 foi a vez da greve em Contagem contra o arrocho salarial. Houve nova repressão por parte do aparato de segurança do Estado, que pôs fim ao movimento quatro dias depois (SINTSEF, 2015).

início. Para isso, o salário mínimo passou a ser uma das variáveis centrais de ajuste de liquidez na economia, sofrendo constante queda de seu valor real (ver tabela 4.1).

Em termos de crescimento econômico, as taxas iniciais seguiram a trajetória anterior de baixa, pelo menos até 1967. No entanto, a partir de 1968 há uma reversão e o PIB do país passa a crescer a taxas historicamente altas, superando inclusive o período JK. Até 1974 o crescimento se manteve robusto, com uma média anual acima de 10%, com o pico em 1973, quando chegou a 13,6%. Já a inflação se manteve relativamente moderada. Esse momento ficou amplamente conhecido na história econômica brasileira como o “milagre econômico”.

Vale destacar ainda que houve uma considerável expansão do poder de arrecadação fiscal do Estado brasileiro. No intuito de modernizar a estrutura de receita, foi dado andamento a uma série de intervenções para a construção de novas capacidades estatais, como a criação da Secretaria da Receita Federal, em 1968. As reformas implementadas permitiram uma recomposição das condições de financiamento do setor público, bastante afetadas pela aceleração inflacionária do início da década. Como resultado, o governo praticamente dobrou a participação das receitas em relação ao PIB, alcançando 26% em 1971 (COELHO, 2016).

Já no tocante ao mercado de trabalho, o crescimento econômico implicou aumento da oferta de empregos nos grandes centros urbanos – aliado à péssima condição de vida nas áreas rurais –, atraindo um amplo contingente populacional para as principais metrópoles do país, o que acarretou uma verdadeira “virada demográfica”. Entre 1960 e 1980, segundo dados dos censos demográficos do IBGE, a população urbana subiu de 44,7% para 67,6% do total; isto é, deixou de ser minoria e passou a comportar dois terços do total populacional em um intervalo de 20 anos. No mesmo período, a população economicamente ativa quase dobrou, passando de 22,7 milhões para 42,3 milhões de pessoas. Constatou-se também um aumento relativo da quantidade de mulheres no mercado de trabalho: enquanto a força de trabalho masculina aumentou 67% de 1960 a 1980, a feminina subiu 187%. Tais fatores propiciaram uma relativização da queda do salário mínimo, já que a renda média familiar continuou estável devido ao aumento de pessoas da família empregadas, embora tenha havido queda na renda *per capita* do trabalho.

Houve ainda uma forte alteração na composição setorial do emprego no país, com a queda da ocupação no setor agrícola de 54% para 30% do total nesse mesmo período, enquanto a ocupação industrial se elevou de 13% para 24%. Já o setor terciário assumiu a posição de principal empregador, ao crescer sua participação de 33% para 46% do total de ocupação no país (CARVALHO, 2004).

Em que pese toda a euforia à época com os indicadores econômicos, algumas questões são importantes de serem problematizadas. Primeiramente, o período do “milagre” se deu paralelamente ao período de maior repressão violenta e deturpação dos direitos civis e políticos no país, que coincidiu com o mandato do presidente Médici. O governo usou o bom desempenho da economia para criar um ufanismo conservador na sociedade, com constante controle da mídia. Outro ponto relevante é que o crescimento econômico se deu de forma extremamente concentrada, beneficiando a população de maneira desigual e gerando mais concentração de renda.⁸²

A política salarial ganhou ares de centralidade. O salário mínimo tornou-se uma variável estratégica para o ajuste macroeconômico, indexada ao comportamento das taxas de inflação, e as prerrogativas de sua determinação ficaram concentradas no Poder Executivo, sem nenhum compromisso com a manutenção de seu poder de compra.

Em julho de 1964, por meio do Decreto nº 54.018, foi criado o Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), com a atribuição de determinar os reajustes, revisões ou acordos salariais de caráter coletivo no âmbito do governo federal. Uma nova lei assinada no ano seguinte (Lei nº 4.725/1965) impôs uma única política salarial para ambos os setores público e privado, em sintonia com a política de estabilização monetária. As mudanças nas regras de reajuste levaram a uma compressão do valor real do salário mínimo durante todo o período militar (ver tabela 4.1), afetando diretamente os trabalhadores menos qualificados.⁸³ Segundo Fagnani (2005, p. 49):

Essa reforma atendeu a dois motivos básicos. Em primeiro lugar, para reduzir o custo salarial das empresas privadas, como medida compensatória ante a diminuição da produção e o aumento de outros custos, fruto da adoção da política ortodoxa de combate à inflação (elevação dos juros, corte do crédito e do gasto público). Para as empresas públicas, a redução do valor real do mínimo serviu para rebaixar custos e reduzir o déficit público. Em segundo lugar, para reduzir o gasto social (especialmente, a previdência social) e para equilibrar as finanças municipais (especialmente das prefeituras municipais de regiões economicamente atrasadas).

⁸² Em 1960, os 20% mais pobres da população economicamente ativa ganhavam 3,9% da renda nacional. Em 1980, sua participação caíra para 2,8%. Em contraste, em 1960 os 10% mais ricos ganhavam 39,6% da renda, ao passo que em 1980 sua participação subira para 50,9%. Se subirmos na escala de renda, cresce a desigualdade; em 1980 sua participação era de 16,9%. Se os pobres não ficaram muito mais pobres, os ricos ficaram muito mais ricos” (CARVALHO, 2004, p. 169).

⁸³ Entre 1940 e 1963, o salário mínimo era definido pelas Comissões de Salário Mínimo (representação tripartite). Para defini-lo, tomava-se como referência o “mínimo vital de sobrevivência dos trabalhadores de salário de base”, que correspondia ao custo de reprodução da força de trabalho. A partir de 1964, o salário mínimo perdeu as principais características estabelecidas pela legislação de 1940. As Comissões de Salário Mínimo foram extintas e o valor do mínimo passou a ser estabelecido pelo Poder Executivo, sem qualquer relação com o custo de reprodução da força de trabalho. O reajuste anual foi mantido, considerando-se apenas a recomposição do salário real médio nos últimos 24 meses, extinguindo-se o resíduo da inflação passada e incorporando-se, depois de um ano de vigência da lei, uma taxa de aumento de produtividade (FAGNANI, 2005, p. 49).

Somente entre 1964 e 1974, a perda de valor do salário mínimo foi em torno de 40%. Kerstenetzky (2012) ressaltou que o “arrocho” foi possível pela repressão aos sindicatos e à liberdade de organização social exercida pelo poder central. Já no primeiro ano de governo militar foram efetuadas 358 intervenções nos principais sindicatos de trabalhadores no Brasil, resultando na cassação e prisão de inúmeros dirigentes sindicais (POCHMANN, 1993). Contudo, apesar das intervenções, não houve modificações substanciais na estrutura legislativa do sindicalismo formal. O que houve foi um controle ainda mais rígido e direto no modo de gestão sindical por parte do poder público, tornando praticamente inexistente o direito de greve.⁸⁴

Esse período também foi marcado por uma reorientação do aparato estatal na condução das políticas sociais no Brasil, com o surgimento de ações que estabeleceram alguns pilares básicos para a construção de um sistema público de emprego ainda em processo, ainda que maneira contraditória e incompleta.

Primeiramente, vale ressaltar que o governo manteve as ações de formação profissional do PIPMOI, criado no governo João Goulart. A partir de 1965 o programa abriu a possibilidade de pagamento de ajuda de custo a trabalhadores desempregados selecionados pelos balcões de emprego da época. O pagamento correspondia a 80% do salário mínimo e era feito por um período máximo de seis meses. Dessa forma, funcionou então como uma espécie de “seguro-desemprego” para esses alunos, embora tivesse um caráter assistencial e não de seguro, como previa as orientações da OIT. Em 1972, por meio do Decreto nº 70.882, o governo ampliou as ações do programa para todos os setores da economia, não mais se restringindo à indústria. Por isso, optou-se por mudar do nome para Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO). Já em 1974 o programa deixou de ser gerido pelo Ministério da Educação e passou a integrar o rol de responsabilidades do Ministério do Trabalho. Estima-se que passaram pelo PIPMO em toda sua vigência cerca de 2,6 milhões de trabalhadores. No entanto, sua relevância na agenda de governo começou a decair já nos anos finais da década de 1970, vindo a se extinguir oficialmente em 1982, em um período já marcado por uma forte crise econômica (BARRADAS, 1986; SALLES; STAMPA, 2016).

Outro destaque fica por conta da Lei nº 4.923/1965, sancionada por Castelo Branco. Por essa lei, o Ministério do Trabalho e Previdência Social passaria a receber informações sobre admissões e dispensas de empregados efetuadas por todas as empresas brasileiras no ano, com suas respectivas identificações pessoais. Para isso, ela determinou a criação do

⁸⁴ Como destacou Pochmann (1993), tanto a Constituição de 1967 como a Emenda Constitucional de 1969 mantiveram praticamente inalterados os direitos do trabalhador estabelecidos pela Constituição de 1946.

Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Esse cadastro seria essencial para um “plano de assistência aos trabalhadores”, a ser elaborado após a promulgação da lei, que favorecesse aqueles que, “após 120 (cento e vinte) dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar, por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa” (art. 5). Com isso, ficou registrada uma preocupação, ainda que superficialmente, quanto à problemática do desemprego nos centros urbanos a ser enfrentada pelo governo. Para o financiamento desse benefício assistencial, a lei autorizava o Poder Executivo a constituir um Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), que foi o primeiro modelo específico de arranjo para o financiamento de políticas de mercado de trabalho no Brasil. O FAD seria composto pelos seguintes recursos: *i*) contribuição das empresas de 1% sobre a folha de salários; e *ii*) 2/3 da conta “Emprego e Salário” do Ministério do Trabalho (prevista na Lei nº 4.589/1964), composta da parcela de 20% da contribuição sindical apropriada pela União (prevista no Decreto-lei nº 2.377/1940).⁸⁵

A Lei nº 4.923/1965 previa ainda a formação de uma “Comissão de Estudo do Seguro-Desemprego”, de natureza tripartite, com três representantes de cada um dos segmentos (trabalhadores, empregadores e governo federal) de interesse, onde todos teriam o igual direito a um voto. A comissão teria a incumbência de “elaborar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias improrrogáveis, anteprojeto de lei de Seguro-Desemprego” (art. 12). No entanto, as determinações não surtiram nenhum efeito prático. Não houve elaboração de plano ou anteprojeto, nem a comissão prevista foi formalizada. O próprio FAD não chegou a ter alguma efetividade digna de reconhecimento.⁸⁶

O seguro-desemprego chegou a ser incluído também como um dos direitos a serem assegurados pela Previdência Social na CF/1967 (art. 158) e na Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969 (art. 165). A EC nº 1/1969 especificou, inclusive, as bases para o financiamento do programa, “mediante a contribuição da União, do empregador e do empregado”, fontes tradicionais de financiamento do sistema previdenciário. No entanto, assim como já havia ocorrido na menção expressa na CF/1946 e na proposta definida pela Lei nº 4.923/1965, a

⁸⁵ As contribuições sociais pré-existentes foram incluídas no Código Tributário Brasileiro por meio do Decreto-lei nº 27/1966.

⁸⁶ Com relação ao FAD, houve um processo claro de esvaziamento de suas capacidades. Apenas em 1966, foram baixadas duas medidas que praticamente desfiguraram a intenção original de instituí-lo. O Decreto nº 58.155 (de 5/4/1966) restringiu a utilização do FAD aos trabalhadores despedidos de empresas que passavam por dificuldades financeiras (falência ou fechamento total ou parcial). Já a Portaria nº 368 (de 19/5/1966) autorizou a concessão e o pagamento de assistência ao desempregado apenas em caso de dispensa pela mesma empresa de mais de 50 empregados. Além disso, foram instituídas normas burocráticas como barreiras adicionais ao acesso, com destaque para a seleção pelo sindicato do desempregado apto a receber o auxílio e o limite do número máximo de concessões mensais (FAGNANI, 2005).

ideia do programa seguro-desemprego seguiu sem uma regulamentação que lhe garantisse a efetividade institucional necessária para sua implementação.

Ainda no âmbito desse debate, um novo instituto surgiu e assumiu, desde então, um peso significativo na regulação das relações de trabalho no Brasil. Trata-se do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), instituído pela Lei nº 5.107/1966 como forma de compensação pelo fim da garantia de estabilidade ao trabalhador que permanecesse por mais de 10 anos com o mesmo empregador, cláusula essa que estava em vigência desde a CLT.⁸⁷

O FGTS foi lançado sob o argumento de proteger o trabalhador demitido. Porém, ao impor somente um ônus financeiro brando sobre a dispensa imotivada na forma de multa de 10% sobre o saldo em conta do trabalhador, ele funcionou na prática como um mecanismo facilitador da demissão por parte das empresas.

O modelo do FGTS não se assemelhava ao ideal de seguro-desemprego proposto nas convenções da OIT e adotado internacionalmente pelas nações de capitalismo avançado. Mas como ele assegurava aos trabalhadores uma poupança monetária a ser sacada em situação de dispensa imotivada, ele acabou exercendo em parte essa função, ainda que de forma precária e desigual entre os trabalhadores. Ademais, o próprio FGTS contribuiu para o esvaziamento do debate em marcha à época de criação de um programa de seguro-desemprego, uma vez que parte da contribuição dos empregadores ao FAD foi parcialmente extinta e incorporada ao novo fundo, reduzindo assim a capacidade de financiamento para uma nova política dessa natureza.⁸⁸

Outra função estabelecida para o FGTS desde sua criação foi a possibilidade de aplicação de seus recursos compulsoriamente captados em programas sociais, como o financiamento de habitações, investimentos em saneamento básico e infraestrutura urbana. Inicialmente, seus recursos foram geridos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto 1964. Contudo, os recursos serviram na prática mais como estímulo para o setor privado da construção civil do que como fator amenizador do déficit habitacional no segmento popular (KERSTENETZKY, 2012).

A exemplo do FGTS, outros fundos públicos de poupança compulsória foram criados sob a justificativa dupla de financiar programas sociais e mobilizar recursos para financiar novos investimentos (públicos e privados). Entre eles, vale destacar o Programa de Integração

⁸⁷ O regime de estabilidade foi introduzido na legislação brasileira na década de 1920, por meio da “Lei Eloi Chaves” (Decreto nº 4.692, de 24 de janeiro de 1923).

⁸⁸ Como destacado por Fagnani (2005), os recursos que se mantiveram vinculados ao FAD em 1968 passaram a ser utilizados com outras finalidades, entre elas, o financiamento de bolsas de estudos para o pagamento de anuidades de estabelecimentos superiores privados (Lei nº 5.392/1968).

Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), provenientes de contribuições sociais de natureza tributária calculadas sobre o faturamento operacional bruto de empresas privadas e públicas, criados respectivamente pelas Leis Complementares (LC) nº 7 e nº 8 de 1970, integrados posteriormente em 1975 com o nome de Fundo PIS-Pasep.⁸⁹ O argumento inicial era de que a arrecadação do PIS e do Pasep seria uma forma de assegurar a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, com a introdução de um benefício anual no valor de um salário mínimo àqueles empregados com pelo menos cinco anos de inscrição no programa e com rendimento médio mensal inferior a cinco salários mínimos. Esse benefício ficou popularmente conhecido como “14º salário”. Por outro lado, uma parcela dos recursos era repassada ao BNDES para financiar investimentos de infraestrutura e de modernização das bases produtivas no país.

Mas a principal reforma social ocorrida nessa primeira parte do governo militar foi no âmbito previdenciário, ainda no governo de Castelo Branco. Foi criado em 1966, por meio do Decreto-lei nº 72, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), promovendo a unificação do sistema previdenciário a partir da fusão das estruturas dos institutos existentes à época.⁹⁰ A tentativa anterior com a LOPS de 1960 havia tido pouca mudança no sistema previdenciário, que permaneceu sob o controle descentralizado dos institutos. A nova estrutura de Estado, embora tenha sido engendrada sob o argumento da “racionalidade técnica” e critérios de “economicidade” (FAGNANI, 2005, p. 44), garantiu ao governo federal o controle central sobre a previdência e enfraquecia seriamente o poder corporativo dos sindicatos acumulado desde os anos 1930, acabando de vez com os IAPs.

Com a unificação, os benefícios (aposentadoria, pensão, assistência médica) tornaram-se uniformes em todo o território nacional. Outra alteração relevante foi a passagem do regime de capitalização, vigente até então no modelo dos IAPs, para o regime de repartição, com contribuição e benefício definidos previamente.⁹¹ Tal alteração foi motivada pela busca por “solvência financeira dada a maturação dos benefícios [...], ampliando a base de solidariedade que o fundamenta, na medida em que segurados ativos passam a financiar inativos” (KERSTENETZKY, 2012, p. 203). Em 1967, o INPS anexou outro serviço ao seu

⁸⁹ Em 1975 houve a integração do PIS e do Pasep, passando a ser denominado Fundo PIS-Pasep, por intermédio da Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, regulamentada pelo Decreto nº 78.276, de 17 de agosto de 1976, e, mais recentemente, pelo Decreto nº 4.751, de 17 de junho de 2003.

⁹⁰ Ficou de fora apenas o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado (IPASE), que foi extinto nos anos 1980 e teve suas estruturas de assistência médica incorporadas ao sistema nacional de proteção social (MARQUES, 1997).

⁹¹ “As contribuições foram definidas em 8% do salário de todos os trabalhadores registrados, descontados mensalmente da folha de pagamento” (CARVALHO, 2004, p. 171).

sistema, assumindo o seguro sobre acidentes de trabalho, apesar da resistência das empresas seguradoras privadas que detinham seu controle.

Dessa forma, as resistências sindicais que impediam a unificação da previdência social somente foram removidas a partir da ação de um governo autoritário, oriundo de um golpe militar. Ou seja, seguiu por caminhos não democráticos, diferentemente do caminho percorrido no contexto europeu, conforme aponta o modelo clássico de Marshall (1967).

Sob o governo Médici, a estrutura estatal de proteção social se ampliou, incorporando novas categorias sociais historicamente excluídas. Em 1971, por meio da Lei Complementar nº 11, foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural), com administração própria e independente do INPS, que garantiu aos trabalhadores rurais direitos previdenciários até então inexistentes. Seu sistema de financiamento também era específico, pois a contribuição não advinha diretamente dos empregadores – no caso, os proprietários rurais – e beneficiários, mas sim de 2% da comercialização de produtos agrícolas e 2,4% da folha de pagamento de empresas urbanas.⁹² O problema desse modelo é que o tributo é facilmente repassado ao preço final do produto, encarecendo-o ao consumidor final. Isto é, consiste na prática em mais um imposto sobre o consumo, que possui natureza regressiva em termos de justiça tributária.

Outra diferença em relação ao sistema urbano diz respeito à atuação dos sindicatos de trabalhadores rurais. No caso do Funrural, eles funcionavam como bases de serviço do governo para a operacionalização dos benefícios.⁹³ Com isso, além de garantir a capilaridade estrutural para fazer chegar os benefícios, o governo ocupava os sindicatos com o serviço burocrático junto a sua base, reduzindo seu espaço para a combatividade política. Esse modelo permitiu uma expansão relativamente significativa do número de segurados inativos da previdência no meio rural, que evoluiu de 833 mil em 1973 para 2,5 milhões em 1980, além de render forte apoio desse público aos grupos políticos ligados aos militares (FAGNANI, 2005; POCHMANN, 2008).

Além dos trabalhadores rurais, outras duas categorias incluídas no sistema de proteção social ainda no governo Médici foram: os trabalhadores domésticos e os autônomos, em 1972 e 1973, respectivamente. Porém, essa extensão de direitos teve pouco impacto redistributivo no tocante à cobertura do sistema previdenciário da época. Como pontuou Cardoso Jr. (2013, p. 205):

⁹² Na prática, funcionava como uma transferência de recursos da cidade para o campo, uma vez que, em 1973, por exemplo, a receita do Funrural proveniente da folha de pagamento das empresas urbanas representava o dobro da contribuição da comercialização (POCHMANN, 2008).

⁹³ “Em 1980, por exemplo, os 2,4 mil sindicatos de trabalhadores rurais do país respondiam pela metade de todos os contratos médicos concedidos pelo Prórural, elevando, por consequência, o número de seus filiados de 1 milhão, em 1971, para 6 milhões, em 1978 (POCHMANN, 2008, p. 141).”

[...] no caso dos trabalhadores domésticos, o número de contribuintes salta de 350 mil para 790 mil entre 1973 e 1988. Em termos percentuais, essa cobertura significou salto modesto em relação ao total de contribuintes da Previdência Social no período: de 2,9% em 1973 para 3,2% em 1988. No caso dos trabalhadores autônomos, o número de contribuintes passa de 911 mil em 1973 para algo como 1,9 milhão em 1988. Em termos percentuais, isto representou avanço também modesto frente ao conjunto de contribuintes: de 7,8% em 1973 para apenas 7,9% em 1988. Comparativamente, basta verificar que o universo de trabalhadores assalariados contribuintes passou de pouco mais de 10 milhões em 1973 para a casa dos 23 milhões em 1988.

Para permitir um melhor acompanhamento desse arranjo institucional que se tornara bem mais complexo, o governo optou por desmembrar, em 1974, o Ministério do Trabalho e Previdência Social em duas estruturas distintas: Ministério do Trabalho; e Ministério da Previdência e Assistência Social (CARVALHO, 2004). Com isso, a temática do trabalho passou a configurar-se como um domínio específico de políticas na agenda governamental, favorecendo assim a introdução de novos programas de proteção dos trabalhadores e promoção ao emprego conforme defendido nas convenções da OIT.

As capacidades de intervenção estatal no campo da seguridade social no Brasil se ampliam ainda mais em 1974, quando foi instituído o programa Renda Mensal Vitalícia (RMV), estabelecido pela Lei nº 6.179/1974. Trata-se do primeiro programa nacional de transferência de renda (MARQUES, 1997). Ele garantia uma renda mensal equivalente a 50% do valor vigente do salário mínimo a pessoas acima de 70 anos de idade declaradamente de baixa renda, mas que em algum momento de suas vidas tivesse contribuído para a previdência social, ou aquelas consideradas incapazes de trabalhar.⁹⁴ O RMV era gerido pelo INPS, que se encarregou do custeio do programa, já que não foi criada nenhuma fonte adicional de recursos para esse fim. Embora não rompesse totalmente com o sistema meritocrático-contributivo, o RMV ao menos o flexibilizou, com a possibilidade de um benefício pecuniário a uma parcela pobre da população. Uma vez comprovados os critérios de concessão exigidos, os benefícios seriam garantidos como vitalícios, sem a necessidade de avaliações periódicas. Por outro lado, as regras do programa eram extremamente restritivas. A expectativa de vida no Brasil em 1970 era de 52,6 anos de idade, e somente em 2000 ela alcançou a casa dos 70 anos, limite mínimo de elegibilidade ao RMV à época.

No entanto, a condução da política econômica se tornou um fator limitante para o avanço na expansão da cobertura das políticas sociais no país, sobretudo em um contexto em que a sustentabilidade do crescimento econômico acelerado, em marcha desde 1968, foi

94 O valor do benefício do RMV foi reajustado em 1991 para um salário mínimo, por meio da Lei nº 8.213/1991, que regulamentou a Previdência Social após a Constituição de 1988.

seriamente comprometida em 1973, com o primeiro “choque do petróleo”. Nesse ano, os maiores produtores de petróleo no mundo, aglutinados em torno da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), usaram seu poder de monopólio para pressionar um aumento de preços do produto, que chegou a triplicar em um curto espaço de tempo. Tal fato gerou uma preocupação internacional com o comportamento das economias industriais, bastante dependente do petróleo. No Brasil, 80% do consumo era importado, o que gerou uma alta acentuada dos custos internos de produção, além de uma pressão na balança comercial, indicando dificuldades para manter o ritmo acelerado de crescimento da economia pós 1968.

Foi nesse cenário de incertezas que, em eleição indireta no Congresso Nacional, foi eleito presidente o general Ernesto Geisel, que assumiu o mandato no início de 1974. Geisel tinha conhecimento do risco que a eminente crise dos preços do petróleo poderia acarretar na estrutura produtiva nacional, por ter sido presidente da Petrobrás, o que lhe credenciava a avaliar de maneira mais acurada a gravidade da situação. Ele também sabia que o crescimento era fundamental para o governo militar manter-se no poder. Por outro lado, Geisel era identificado como um militar mais ligado ao grupo de Castelo Branco, de militares tidos como “moderados” e que não pretendiam se perpetuar à frente do governo.

O fim da primeira metade do período militar no Brasil ocorreu, portanto, em um momento de indefinição quanto aos rumos da economia nacional. Em um breve balanço, o período foi marcado pela inserção de novas categorias de trabalhadores no sistema público de proteção social, sem a contrapartida contributiva direta, como os trabalhadores rurais, os autônomos e os domésticos. A expansão do emprego urbano também contribuiu para o poder de cobertura dessas políticas.⁹⁵ Esse processo foi denominado por Kerstenetzky (2012, p. 201) como “universalismo básico”, marcado por uma “massificação, sem universalização efetiva, com ampliação desigual de proteção e oportunidades”, e, nesse caso, “despida de qualquer forma de controle social”. Porém, apesar da expansão significativa em termos de cobertura, a capacidade do Estado não apenas foi insuficiente para abranger uma parcela ampliada da população, como aumentou o *gap* entre trabalhadores descobertos e trabalhadores cobertos pelo sistema de proteção social público. Vale destacar ainda, como demonstra de forma detalhada a tese de Souza (2016, p. 327), que o período imediatamente após o “golpe militar assinalou um ponto de inflexão na trajetória da desigualdade de renda”, com a fração dos 1% mais ricos da população saltando de 17-19% para mais de 25% na apropriação da riqueza gerada anualmente entre 1964 e 1970.

95 “De fato, na segunda metade dos anos 1960, a cobertura alcança seis milhões de trabalhadores ativos, o equivale a 50% da PEA urbana de então, e em 1970 já supera os oito milhões” (KERSTENETZKY, 2012, p. 202).

Em termos de indicadores, os dados entre 1940 e 1976 apontam que o crescimento do número de carteiras de trabalho emitidas foi 2,15 vezes superior ao crescimento da PEA urbana e 2,47 vezes superior ao crescimento do número de segurados da previdência social. Essa evolução é explicada em grande parte pelo aumento significativo da participação de mulheres no mercado de trabalho e pela acentuação da migração rural-urbana, sobretudo para os grandes centros metropolitanos. Enquanto a quantidade de emissão de carteiras pelo Ministério do Trabalho cresceu a uma média de 1,125 milhão por ano nesse mesmo período, a PEA urbana e o quantitativo de segurados da previdência cresceram 523 mil e 465 mil ao ano, respectivamente. Ou seja, o número de contribuintes representou apenas 40,5% em relação ao total de carteiras profissionais emitidas, indicando que grande parte dos registrados não necessariamente conseguiu se inserir no mercado formal de trabalho, mantendo-se à margem do sistema de proteção social. Por sua vez, o crescimento da cobertura previdenciária não foi sequer suficiente para acompanhar o crescimento da PEA urbana, que apresentou crescimento 12,5% superior (CARDOSO, 2010, p. 232).

Portanto, o período de 1964 a 1974 se caracterizou por grandes transformações tanto na estrutura econômico-produtiva e demográfica quanto no aparato político-institucional do Estado brasileiro. A configuração das capacidades estatais foi bastante afetada pelo impulso de centralização do comando político e orçamentário junto ao Poder Executivo federal. Embora a base do sistema varguista de proteção social e trabalhista tenha se mantido, algumas alterações trouxeram impactos significativos nas trajetórias das instituições de bem-estar, tanto no que tange ao financiamento quanto à coordenação das políticas governamentais, dimensões analíticas de maior interesse neste estudo. Sobre o financiamento, ressalta-se a ampliação da capacidade fiscal do Estado, possibilitando a expansão do gasto público e a diversificação de programas sociais (ainda que a cobertura permanecesse bastante restrita frente às demandas populacionais), inclusive alguns que flexibilizavam o imperativo contributivo, como a RMV. Vale destacar a constituição de fundos patrimoniais de natureza compulsória, como FGTS e o PIS-Pasep, que propiciaram ao governo fontes permanentes de recursos para a implementação de suas agendas. Já no tocante à dimensão da coordenação, a centralização autoritária foi a tônica mais marcante. Se por um lado isso propiciou a unificação da gestão previdenciária no país, algo almejado desde o fim do primeiro governo Vargas, que resultou em ganhos de eficiência na gestão, homogeneidade em termos de critérios e de benefícios, por outro, sua operacionalização (assim como todos os demais esquemas de política social) foi comandada basicamente sem nenhum mecanismo de

participação da sociedade civil, sob responsabilidade de uma suposta tecnocracia insulada e impermeável ao controle social.

4.4. AUTORITARISMO MILITAR DESCENDENTE - DE 1974 A 1984

O general Ernesto Geisel assumiu a presidência da República em 1974 acenando para o que ele mesmo chamou de uma “transição lenta, gradual e segura”. Porém, o processo de transição política propugnada pelo presidente não se deu sem percalços e contradições. A reversão da trajetória de crescimento econômica já prenunciada com o primeiro “choque do petróleo” em 1974 também indicava a necessidade da mudança de rota no processo de modernização conservadora em curso no decênio anterior. Por esses motivos, o recorte temporal desta seção foi caracterizado como “autoritarismo militar descendente”.

Logo no início do mandato, as eleições legislativas de 1974 surpreenderam o governo. A oposição (MDB) conseguiu uma grande vitória no Senado, obtendo 16 das 22 cadeiras em disputa. Já na Câmara, o MDB aumentou significativamente o número de representantes eleitos, de 87 para 165 deputados, enquanto que o partido do governo (Arena) caiu de 223 para 199. Assim, o governo deixou de ter a maioria de dois terços dos deputados, que era necessária para aprovar as emendas constitucionais.

Em resposta, Geisel suspendeu as atividades parlamentares por 15 dias e efetuou uma manobra que lhe assegurasse novamente a maioria do Congresso. Entre as ações tomadas, foi estabelecida a eleição indireta de um terço do Senado e a “eliminação da exigência de dois terços de votos para aprovação de reformas constitucionais” (CARVALHO, 2004, p. 175). Em 1978, o presidente encaminhou para aprovação no Congresso a revogação do AI nº 5, que desde sua instituição fora o símbolo maior do autoritarismo do governo militar. A censura prévia no rádio e na televisão também foi abolida, o que deu maior liberdade ao trabalho de imprensa no país.

Por outro lado, a centralização do controle da política social se manteve como tática fundamental da estratégia de modernização conservadora iniciada desde 1964, embora com algumas especificidades. Houve uma significativa reestruturação operacional dos programas, incluindo seus mecanismos de financiamento e coordenação.⁹⁶

⁹⁶ Para Fagnani (2005), esta reestruturação operacional da política social iniciada no governo Geisel foi condicionada pela “crise do milagre” que surgiu a partir de 1973. Desde então, progressivamente, o crescimento econômico desacelera, as tensões inflacionárias acirram-se e a crise cambial agrava-se. Este contexto impunha que se corrigissem as rotas trilhadas pelo governo anterior, visando a racionalizar as ações e reduzir o gasto social.

Em seu primeiro ano de governo, o presidente Geisel optou por um controle interno do processo decisório diferente dos governos anteriores, com a criação de duas novas agências de coordenação política envolvendo o núcleo hierárquico do Poder Executivo federal. Trata-se do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), ambos presididos pelo próprio presidente da República.⁹⁷ Enquanto o primeiro tinha a incumbência de aprovar as diretrizes anuais para a política econômica e avaliar a programação financeira anual do governo,⁹⁸ o CDS foi criado sob a justificativa de corrigir a baixa efetividade das políticas sociais, melhorando a coordenação interministerial das ações e a racionalização do gasto social.

No âmbito das decisões do CDS, definiu-se pela criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), de acordo com a Lei nº 6.168/1974. O FAS foi planejado para ser um instrumento de apoio financeiro aos programas sociais do governo, cujas fontes de receita advinham da renda líquida das loterias esportiva e federal e dos orçamentos operacionais da CEF, além da possibilidade de dotações orçamentárias da União e outros recursos. Contudo, o CDS não obteve um grau de relevância burocrática no aparato decisório tão significativa como teve o CDE.⁹⁹ Já o FAS, apesar de envolver somas de recursos consideráveis, não alcançou seus objetivos iniciais, sendo progressivamente desfigurado, de modo que as decisões sobre suas aplicações dependessem mais do tráfico de influências do que das necessidades reais da população. Entre as causas dessas disfunções estava a falta de uma estratégia operacional melhor definida.¹⁰⁰

Outras duas iniciativas vieram no intuito de obter uma melhor articulação entre as várias agências estatais de operacionalização dos programas sociais em curso. A primeira foi a aprovação da Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), pelo Decreto nº 77.077/1976.¹⁰¹ Sua justificativa foi no sentido de reunir a enorme quantidade de normas legais em vigor sobre o sistema previdenciário e assistencial em um diploma único.

⁹⁷ O CDE foi criado pela Lei nº 6.036/1974, e era presidido pelo próprio general Geisel e composto pelos seguintes ministérios: Secretaria do Planejamento (que exercia as funções de Secretaria Executiva do Conselho); Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério do Interior e Ministério da Agricultura. Já o CDS foi instituído logo após, através da Lei nº 6.118/1974. Além de também ser presidido pelo presidente da República, sua composição contava com representantes do: Secretaria do Planejamento (que também exercia as funções de Secretaria Executiva do Conselho); Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério do Interior e Ministério da Previdência Social. Os representantes ministeriais eram os próprios ministros de Estado (CODATO, 1997).

⁹⁸ Inclui, nesse caso, a execução orçamentária, os diferentes programas de investimentos constitutivos do II PND, os relatórios de acompanhamento da execução do mesmo plano, etc. (VELLOSO, 1998).

⁹⁹ Para uma análise mais sistemática das atividades do CDE, Ver Codato (1997).

¹⁰⁰ “Por exemplo: financiaram-se a construção ou ampliação da rede hospitalar quando e onde já havia excesso de leitos” (FAGNANI, 2005, p. 74).

¹⁰¹ O Decreto nº 77.077/1976 foi modificado posteriormente pelo Decreto nº 89.312/1984.

A segunda veio com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), por meio da Lei nº 6.439/1977. Essa ação permitiu, ao menos no ponto de vista do planejamento burocrático, a integração das áreas de previdência social, assistência médica previdenciária e assistência social, bem como a gestão das entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). As agências que passaram a compor o SINPAS foram: o próprio Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), autarquia que administrava os benefícios; o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS), responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições; o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pelas ações de saúde; a Central de Medicamentos (CEME), órgão ministerial responsável pela distribuição de medicamentos; a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), responsável pela assistência social; a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), empresa pública gerenciadora dos dados previdenciários; e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Já o Funrural foi oficialmente extinto.¹⁰²

Para o financiamento desse “complexo previdenciário”, a mesma Lei nº 6.439/1977 estabeleceu a criação do Fundo da Previdência e Assistência Social (FPAS), que respondia por mais de 90% do total de recursos operacionais do SINPAS.¹⁰³ O FPAS era integralizado pelas contribuições compulsórias das empresas e dos empregados do mercado formal urbano, incidentes sobre a folha de salários, e com a remuneração de empregadores e trabalhadores autônomos, avulsos e domésticos (FAGNANI, 2005).¹⁰⁴

Na política econômica, o governo Geisel precisou encarar o desafio de manter o ritmo de crescimento em um cenário de crise internacional que coincidiu com o seu início, em 1974. Como resposta, a economia brasileira ingressou em um período caracterizado de “marcha forçada” (CASTRO; SOUZA, 1985), no qual os esforços visavam manter as taxas de investimento excepcionalmente elevadas. Para isso, o governo optou por manter a via do “crescimento com endividamento”, assumida desde 1968, com base na captação de poupança

¹⁰² Já no contexto pós CF/1988, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em 1990, oriundo da fusão do INPS e IAPAS. Outros órgãos do SINPAS também foram extintos a partir dessa época: FUNABEM (1990), INAMPS (1993), LBA (1995), e CEME (1997). Do conjunto de órgãos formadores do SINPAS, apenas o DATAPREV continua existindo até a data de elaboração deste estudo.

¹⁰³ O orçamento era completado por “Contribuição da União” e “Outras Receitas”, onde prevaleciam as aplicações financeiras.

¹⁰⁴ “Para que se avalie o poder político, institucional e financeiro do SINPAS, observe-se que, ao final do período ditatorial, esse complexo empregava mais de 195 mil funcionários, havia 3.400 representações locais espalhadas pelo país, 16.200 imóveis patrimoniais, 41 hospitais próprios (9.761 leitos), 3.800 hospitais contratados (195 mil leitos), 33 mil médicos e 10 mil dentistas credenciados. O SINPAS estava presente em todos os estados e em grande parte dos municípios de maior porte” (FAGNANI, 2005, p. 20).

externa (vultosos empréstimos em moeda estrangeira). A crença era que, mantidas certas precauções, a dívida não comprometeria o desempenho da economia, tornando desnecessária a adoção de ajustamentos estruturais.

Na esteira dessa estratégia, foi anunciado ainda em 1974 o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O plano foi considerado por Castro e Souza (1985, p. 122) como “a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas”. Ele partia de um reconhecimento do Brasil como uma potência emergente e fixava a renda *per capita* acima de mil dólares em 1979, o que significava dobrar a renda média da década anterior (ALMEIDA, 2007). Entre os principais eixos previstos no II PND estavam: a modernização produtiva (implantação de novos setores, criação e adaptação de tecnologias);¹⁰⁵ adequações às novas realidades da economia mundial; aprofundamento do esforço de integração nacional; e desenvolvimento social (aumentos de renda real e eliminação da pobreza absoluta).

No tocante à questão social, o II PND assumia a necessidade de intervenção governamental para a melhoria dos indicadores, ao expressar que “o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si só, resolva o problema da distribuição de renda” (II PND, *apud* CASTRO; SOUZA, 1985, p. 31). Assim, diferentemente do que pregava o ministro Delfim Neto durante o período anterior do “milagre econômico”, a “estratégia social” anunciada pelo novo plano afirmava ser necessário “realizar políticas redistributivas enquanto o bolo cresce” (p. 47).

Entre as novidades nesse sentido está a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), por meio do Decreto nº 76.403/1975, que também se enquadrava como um esforço do governo brasileiro em atender às convenções da OIT. A missão do Sine consistia em prover uma série de serviços para potencializar o funcionamento do mercado de trabalho no país, tais como: treinamento e aperfeiçoamento de trabalhadores; recolocação laboral; segurança e higiene do trabalho; cadastramento e orientação profissional de imigrantes; e programas especiais visando o bem-estar do trabalhador, ambas a serem financiadas via recursos do FAD. A estrutura operacional do Sine ficou sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, mas a execução das ações seria descentralizada, com o estabelecimento de postos de atendimento nos estados, mediante parcerias junto aos governos estaduais.

¹⁰⁵ “Os gigantescos investimentos, a cargo do sistema Eletrobrás, da Petrobrás, da Siderbrás, da Embratel e de outras empresas públicas eram, a rigor, o sustentáculo do programa. E isto num duplo sentido: por sua função estratégica e pelo fato de que, de suas encomendas, derivavam numerosos projetos levados a efeito pelo setor privado. Além disso, alguns dos projetos a cargo das estatais, pelo seu período excepcionalmente longo de maturação, fariam com que a influência da estratégia de 74 perdurasse (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 38).

Para subsidiar com novas informações a estrutura do Sine no Brasil, foi criada a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), via Decreto nº 76.900/1975. Trata-se de um cadastro a ser preenchido anualmente pelas empresas por exigência do governo federal, suprimindo a necessidade de informações estatísticas para que as entidades governamentais (sobretudo os Ministérios da Fazenda, do Trabalho, e da Previdência Social) pudessem executar e controlar os programas da área social. A Rais passou a complementar os dados do Caged, que continuou existindo.

Como já evidenciado no capítulo anterior, a preocupação com a estruturação de um sistema mais efetivo de políticas de ativação do mercado de trabalho não ocorreu nessa época apenas no Brasil. Ela surgiu em diferentes países devido à emergência dos primeiros sinais de um desemprego estrutural, em razão da crise que arrefeceu o período de forte desenvolvimento do capitalismo a nível global desde o imediato período pós-guerra (DEDECCA; BARBOSA; MORETTO, 2007).

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

O II PND foi oficialmente encerrado com o fim do governo Geisel em 1979. A partir de então, assumiu a presidência o general João Batista Figueiredo. Na esfera política, manteve-se o fluxo de mudanças políticas e de abertura gradual do regime. No mesmo ano, o Congresso aprovou a “Lei da Anistia”, que favoreceu centenas de pessoas enquadradas em crimes contra a segurança nacional. Como resultado, vários exilados políticos puderam retornar ao país. Por outro lado, a lei anistiou também todos os agentes do Estado que participaram de ações de repressão, inclusive tortura e morte.

Ainda em 1979 foi decretado o fim do sistema de bipartidarismo, com a reforma partidária. Com isso, Arena e MDB foram extintos. Surgiu então no cenário político nacional

uma série de novos partidos, que se organizaram em torno das mais variadas matrizes ideológicas, inclusive da esquerda, que havia sido tão combatida nos anos anteriores.¹⁰⁶

Nesse contexto de reorganização do associativismo civil, uma das novidades foi a ascensão no meio sindical de um novo flanco de mobilizações por melhores condições de trabalho e de salário na indústria, com destaque para os metalúrgicos paulistas da região do ABC. Esse movimento ficou conhecido como “novo sindicalismo”, como contraposição ao antigo sindicalismo corporativo instituído desde o primeiro governo Vargas (RODRIGUES, 1997; FRANÇA, 2007). O movimento pregava a independência frente ao controle do Estado e maior trabalho de base para fortalecer seu potencial de mobilização, além de buscar negociação direta com empresários via contratos coletivos, o que contrariava a Justiça do Trabalho (SADER, 1988). A mobilização em torno desse novo sindicalismo ganhou repercussão nacional após a campanha pela recuperação salarial em 1977, que levou a greves de grandes proporções em diferentes cidades do país, apesar da repressão policial.¹⁰⁷ No meio rural, a movimentação sindical também se intensificou, com um rápido crescimento dos trabalhadores rurais sindicalizados, organizados via Contag.

Porém, é necessário ressaltar que dentro do próprio movimento sindical havia diferentes concepções quanto ao formato da estrutura nacional organizativa que se deveria tomar. Em 1981 houve a primeira Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (Conclat), para criar uma entidade nacional, o que ia contra a legislação corporativista em vigor. Embora a Conferência não tenha convergido para um consenso, as discussões seguiram e partiram para uma divisão em torno de dois interesses gerais. De um lado, os sindicatos autodenominados “autênticos”, ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), criaram a Central Única dos Trabalhadores (CUT), em agosto de 1983. Do outro, sindicatos ligados ao Partido Comunista e ao PMDB criaram a Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora (Conlat), que em 1986 foi denominada Central Geral dos Trabalhadores (CGT), em alusão à organização da era João Goulart que havia sido destituída pelo governo militar em 1964.

Em continuidade ao processo de abertura política, as eleições diretas para governador, que não ocorriam desde 1965, voltaram a acontecer em 1982, juntamente com as eleições do Congresso Nacional. O governo sofreu derrotas importantes nessas eleições, tanto em estados

106 “A Arena transformou-se em Partido Democrático Social (PDS), o MDB no Partido do Movimento Democrático Nacional (PMDB), os antigos trabalhistas se dividiram em dois partidos, PTB e Partido Democrático Trabalhista (PDT), este último sob a liderança de Leonel Brizola, recém retornado do Exílio. Os moderados do MDB reuniram-se em torno do Partido Popular (PP), que logo depois voltou a fundir-se com o PMDB” (CARVALHO, 2004, p. 176). Destaca-se também a criação do PT em 1982, formado por um leque diversificado de forças sociais que envolvia movimento sindical, movimentos sociais setores da Igreja ligados à Teoria da Libertação e intelectuais universitários.

107 “Em 1978, cerca de 300 mil operários entraram em greve; em 1979, acima de 3 milhões, abrangendo as mais diversas categorias profissionais, inclusive trabalhadores rurais. Eram as primeiras greves desde 1968.” (CARVALHO, 2004, p. 180).

centrais (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais), onde se elegeram governadores do PMDB, quanto na Câmara dos Deputados, perdendo pela primeira vez a maioria das cadeiras.

Paralelamente, começou a florescer um movimento autônomo suprapartidário que contou com a adesão de amplas camadas da sociedade na luta pela volta das eleições diretas para presidente. O movimento ficou conhecido como “Diretas Já”, e logo se tornou uma mobilização popular de proporções inéditas no Brasil. Como bastião jurídico, o movimento apoiava o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 05/1983, de autoria do deputado federal Dante de Oliveira (PMDB/MT). A PEC tinha como objeto alterar os artigos 74 e 148 da CF/1967, de modo a restaurar o instituto das eleições diretas para presidente da República. Apesar do apoio popular, a PEC foi rejeitada pela Câmara dos Deputados em votação ocorrida no dia 25 de abril de 1984, quando faltaram 22 votos para que atingisse dois terços e fosse encaminhada ao Senado.

O resultado levou a uma eleição indireta para presidente, em 1985. Porém, pela primeira vez desde 1964, não houve a indicação de um militar para concorrer à presidência. A oposição lançou o deputado Tancredo Neves, que havia vencido as eleições estaduais em Minas Gerais em 1982, e tinha larga experiência de atuação parlamentar. Seu vice foi José Sarney, ex-governador do Maranhão e antigo colaborador dos militares. Tancredo venceu o candidato Paulo Maluf, apoiado pelo governo, mas uma doença dias antes da posse o impediu de assumir a presidência, vindo a falecer logo em seguida, no dia 21 de abril de 1985. José Sarney foi então empossado presidente da República. Com isso, terminava-se o ciclo dos governos militares no Brasil, apesar de, como disse Carvalho (2004, p. 177), “permanecerem resíduos do autoritarismo nas leis e nas práticas sociais e políticas”.

O período militar encerrou-se sob um cenário de profunda crise econômica, fato que contribuiu, inclusive, para a própria queda do regime. A conjuntura externa do final dos anos 1970 atingiu fortemente o padrão de crescimento da economia brasileira, sobretudo em função do choque internacional dos preços do petróleo e a elevação dos juros nos Estados Unidos. Com isso, o fluxo de recursos provenientes do exterior foi interrompido, gerando acumulação de um vultoso déficit nas transações correntes, crescimento da dívida e queda abrupta das reservas internacionais (CASTRO; SOUZA, 1985). O governo federal ainda buscou firmar um acordo junto ao FMI para um programa de ajuste da economia, o que impôs um rígido controle ao endividamento interno, asfixiando as finanças estaduais (REZENDE; AZEREDO, 1986).

Como consequência, o produto nacional sofreu uma queda de mais de 7 p.p. no período 1981 a 1983. O país passou a conviver com um padrão diferenciado de crescimento

em relação ao vivido até então, marcado por maior volatilidade em torno de uma média anual reduzida de variação do PIB, além de descontinuidade no ritmo de incorporação tecnológica, que levou a um início de deterioração da base industrial. Essa conjugação de fatores limitou o potencial de investimento público, e conseqüentemente, a capacidade de aperfeiçoamento da cobertura da seguridade social, tal como relatado por Fagnani (2005, p. 80):

A recessão debilitou os setores cujos mecanismos de financiamento eram baseados nas contribuições sociais (previdência, atenção médica previdenciária, assistência social, habitação e saneamento). As receitas das contribuições sociais declinaram 30% em 1983-2 e 17% em 1984-3. Se, no período do ‘milagre’, a sensibilidade cíclica dessas fontes contribuiu para consolidar a modernização conservadora, agora ela conspirou para esgotá-la. O mesmo ocorreu com os setores financiados com recursos de impostos (educação, saúde pública, transporte coletivo e suplementação alimentar), dados o ajuste fiscal e a retração das receitas tributárias. Neste contexto, o gasto social federal declinou sensivelmente. Entre 1982 e 1984, o gasto social federal total (recursos fiscais e de contribuições sociais) caiu 27%. Em igual período, sua participação percentual no PIB declinou de 10,2% para 8,2%, enquanto o gasto social per capita retraiu-se de US\$336 para US\$237.

As transformações na dinâmica econômica decorrentes da crise deflagrada no início dos anos 1980 também modificaram a trajetória de expansão do mercado de trabalho. O ciclo de geração intensa de empregos assalariados em setores estruturados, especialmente na indústria de transformação, foi interrompido, traduzindo-se na incapacidade de atendimento de uma crescente demanda interna por trabalho.¹⁰⁸ Nesse contexto, a hipótese do “desemprego em massa” começou a ser cada vez mais admitido oficialmente enquanto um problema social, resultante de dois movimentos conjuntos: *i*) a incorporação da força de trabalho tanto de jovens entrando em idade ativa quanto da migração de trabalhadores de regiões predominantemente rurais para os grandes centros urbanos; e *ii*) um contingente de trabalhadores que ficou sem emprego devido à crise econômica e conseqüente retração dos investimentos produtivos (MATOSO, 1995; POCHMANN, 2004). Além disso, houve uma deterioração dos salários pela via da espiral inflacionária, contribuindo para um novo aumento da concentração de renda no país que persistiu ao longo de toda a década (SOUZA, 2016).

Apesar do momento de crise e inequívoca retração de indicadores macroeconômicos, uma análise da trajetória histórica de desenvolvimento nacional entre 1930 e o início dos anos 1980 mostra que o Brasil apresentou uma transformação relativamente rápida das principais características de seu capitalismo. Passou de uma sociedade agrária para urbano-industrial, assentada fundamentalmente na condição de uma economia de baixos salários (POCHMANN,

¹⁰⁸ A produção do setor industrial declinou cerca de 16% entre 1980 e 1984, e o emprego, no mesmo período, caiu cerca de 20%, voltando ao nível de 11 anos atrás. O ramo mais atingido foi o de bens de capital, cuja produção desabou em nada menos que 46,5%, retrocedendo ao nível de 1973. Como consequência, a renda *per capita*, também entre 1980 e 1984, recuou quase 13%, voltando ao nível de 1976 (FAGNANI, 2005).

2012). Alguns números corroboram essa afirmação. A tabela 4.2, a seguir, indica que a produção primária perdeu cerca de 2/3 de sua participação no PIB nacional e metade da composição setorial da ocupação entre 1950 e 1980, enquanto que os setores mais conectados com a expansão urbana apresentaram relação inversa, com crescimento relativo tanto na participação do PIB quanto na composição setorial da ocupação.

TABELA 4.2 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SETORIAL NO PIB E NA ESTRUTURA OCUPACIONAL (1950 E 1980)

Setores	Composição setorial do PIB		Composição setorial da ocupação	
	1950	1980	1950	1980
Produção Primária (Agropecuária)	29,4	10,7	60,6	32,8
Produção Secundária (Industrial)	20,5	38,6	16,9	24,6
Produção Terciária (Comércio e Serviços)	50,1	50,7	22,5	42,6

Fonte: Pochmann (2012).

Quanto à evolução agregada do poder de Estado na cobertura de seguridade social no país, as tabelas 4.3 e 4.4 apresentam alguns índices relevantes para uma comparação a partir dos anos 1940. Primeiramente, é possível identificar um crescimento considerável da população economicamente ativa (PEA), com queda nos índices de desemprego e uma elevação significativa do emprego com registro (crescimento médio anual bem superior ao crescimento da população total e da PEA), passando de 12,1% para 49,2% do total da PEA. Percebe-se também um crescimento do total da população assegurada pela previdência, que saltou de 6% nos anos 1940 para próximo a 20% no início dos anos 1980 (49% do total da PEA). Esse crescimento foi favorecido não apenas pela expansão do mercado assalariado e do ciclo de industrialização nacional no período, mas também pelas reformas na estrutura institucional das políticas sociais na década anterior, conforme já discutido neste capítulo.

TABELA 4.3 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), DA CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO E DO DESEMPREGO (1940 E 1980)

Itens	1940	1980	Variação absoluta anual (em Mil)	Variação relativa anual
População total (em Mil)	41.165,3	119.002,3	1.945,9	2,7%
PEA (em Mil)	15.751,0	43.235,7	687,1	2,6%
	(100%)	(100%)		
PEA ocupada	93,7%	97,2%	686,6	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*	55,7%	34,1%	149,3	1,1%

Fonte: Pochmann (2008).

TABELA 4.4 – EVOLUÇÃO DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA (1945 a 1983)

Anos	% População	% PEA	População Total (milhões)	População Diretamente Coberta (milhões)	Taxa de Crescimento
1945	6,0	-	45,6	2,9	-
1950	6,8	20,8	51,9	3,5	20%
1960	7,4	23,1	70,2	5,2	49%
1970	9,0	27,0	93,1	8,4	62%
1983	19,8	49,0	126,4	25,0	200%

Fonte: Kerstenetzky (2012, p. 210).

No entanto, a ampliação da cobertura previdenciária, apesar de significativo, alcançou um contingente populacional ainda tímido perante o número de trabalhadores “desfiliados” (trabalho não-registrado) no país. Pelo menos metade da PEA mantinha-se sem nenhum vínculo previdenciário. Além desse, outros fatores também contribuíram para o potencial limitado do sistema previdenciário vigente até então na distribuição da renda.

A primeira evidência disso era a cobertura residual para o trabalhador rural, se comparada à cobertura para a população urbana. A segunda evidência era o baixo valor dos benefícios urbanos: em 1985, 76% dos benefícios pagos pela Previdência Social tinham valor igual ou inferior a um salário mínimo e 92% eram iguais ou inferiores a três salários mínimos. A terceira, era a constante perda real do valor dos benefícios, pela aplicação de índices de correção inferiores à taxa de inflação. A quarta evidência era o baixo valor da aposentadoria, em relação à contribuição na ativa, devido à sistemática de cálculo que computava a média dos salários dos últimos 36 meses de atividade, deixando de aplicar a correção monetária nos últimos doze meses. Outro indicador era o fato de que o acesso ao benefício era dependente

da contribuição: até 1971, o acesso era restrito aos contribuintes do mercado formal urbano; nesse ano, permitiu-se a inclusão dos contribuintes autônomos, empregados domésticos e de trabalhadores rurais, mediante contribuição. Finalmente, dentre as principais desigualdades, destaca-se a regressividade do plano de contribuição, dada a fixação do teto de vinte salários mínimos, como já foi mencionado (FAGNANI, 2005, p. 36).

No caso específico dos arranjos criados no campo das políticas de mercado de trabalho, pode-se dizer que eles não apresentaram um avanço significativo ao longo do período militar. A experiência do FAD (instituído pela Lei nº 4.923/1965) teve pouca ou nenhuma efetividade em termos da construção de um sistema público de emprego no país. Dessa forma, o Sine (Decreto nº 76.403/1975) ficou praticamente relegado ao ativismo dos governos estaduais, embora o governo federal tenha mantido por quase duas décadas uma ação de qualificação profissional que foi o PIPMO. As propostas de criação de um programa nacional de seguro-desemprego também não prosperaram. Entretanto, a problemática que se configurou a partir do agravamento da crise econômica e de seus efeitos sobre o nível do emprego e a distribuição de renda, associado à ausência de um aparato institucional adequado de proteção social, foi determinante para retorno pouco tempo depois do debate em torno da adoção de uma política inédita de seguro-desemprego no país, nos moldes das diretrizes expressas nas convenções da OIT, conforme apresentado em seguida.

4.5. TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA - DE 1985 A 1990

O ciclo político entre os anos 1985 e 1990 no Brasil é caracterizado para os fins analíticos aqui propostos como um período de “transição democrática”, conduzida por uma ampla e heterogênea coalizão de forças políticas, após duas décadas de controle autoritário de governos militares. Mudanças importantes como o retorno das eleições diretas para presidente a partir de 1989, o sistema pluripartidário, a liberdade de organização e de expressão, entre outras, marcaram o início de uma nova experiência democrática no país. Esses anos foram de forte efervescência política e social, sendo aqui delimitado por três fatores gerais de decisão do poder central: *i*) um presidente eleito de modo indireto pelo Colégio Eleitoral em 1985, que foi substituído pelo primeiro presidente eleito por voto popular em 1989 após quase 30 anos; *ii*) a conquista de avanços importantes em termos de regulação do mercado de trabalho e de novos direitos sociais após amplo debate durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), sacramentados institucionalmente na Carta Constitucional de 1988; e *iii*) a construção de um tardio porém engenhoso sistema público de emprego, com diretrizes de operação estabelecidas e fontes estáveis de financiamento.

Inicialmente, vale ressaltar que toda essa transição ocorreu em meio a um momento de intensa instabilidade macroeconômica em curso desde o início dos anos 1980: as taxas de crescimento caíram fortemente com relação à década anterior e a inflação manteve-se fora de controle da equipe econômica de governo. A elevação do déficit público comprometeu a capacidade de financiamento do Estado, situação que se agravou ainda mais com a ruptura dos fluxos de financiamento externo.

Nesse contexto, o presidente José Sarney lançou o chamado Plano Cruzado, por meio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, afirmando em seu preâmbulo dispor sobre o “sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, [e] as medidas de combate à inflação”.¹⁰⁹ Na prática, tratava-se de um plano econômico que ambicionava garantir a estabilidade monetária e lançar as bases para um novo ciclo de desenvolvimento no país. Segundo Fagnani (2005), essa ação surgiu no bojo de uma adoção por parte do governo federal de uma “agenda reformista” em diferentes setores, incluindo ainda a Reforma Agrária, a saúde e a educação e, em menor medida, nas políticas urbanas.¹¹⁰ Para isso, o governo pressupunha, primeiramente, a retomada do crescimento econômico, e segundo, uma articulação positiva entre a política econômica e o desenvolvimento social.

Embora os resultados alcançados pelo Plano Cruzado em termos de garantia da estabilização monetária e dinamização da economia tenham ficado distantes dos planejados (MODIANO, 1990), a lei permitiu que a política de seguro-desemprego, reivindicação antiga do movimento sindical, entrasse finalmente na agenda governamental, após vários anos de meras menções formais.¹¹¹ As bases do programa foram regulamentadas pelo Decreto nº 92.608/1986, refletindo, em grande medida, as orientações presentes nas resoluções anteriores da OIT, balizadoras da experiência internacional para políticas dessa natureza.

Conforme expresso no Decreto-Lei nº 2.284/1986, o Programa Seguro-desemprego tinha como finalidade “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do

¹⁰⁹ A proposta de seguro-desemprego foi baseada em uma série de estudos encomendados pelo Ministério do Trabalho nos dois primeiros anos do governo Sarney.

¹¹⁰ O que se observou foi uma assimilação por parte do governo federal das principais bandeiras oposicionistas, o que pode ser observado pelos planos de desenvolvimento econômico e social formulados pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR), nos seus dois primeiros anos, com destaque para o Plano de Prioridades Sociais para 1985 (PPS/85); o I Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo da Nova República – 1985-1989 (I PND/NR); o Plano de Prioridades Sociais para 1986 (PPS/86); e o Plano de Metas. Esses documentos reafirmam a prioridade do enfrentamento da questão social e da reforma da política social da ditadura (FAGNANI, 2005, p. 128).

¹¹¹ Além do seguro-desemprego foi introduzida a “escala móvel dos salários”, um mecanismo de reposição real das perdas salariais. Ambos eram temas que a oposição ao regime militar havia incorporado em sua plataforma política (FAGNANI, 2005).

empregador” (art. 25).¹¹² O benefício previsto seria de até quatro parcelas de auxílio financeiro, desde que o trabalhador não contasse com outra renda nem usufrísse de benefício previdenciário. Cabia ao indivíduo desempregado comprovar a condição de assalariado no mercado formal durante os últimos seis meses, bem como ter contribuído para a previdência social durante pelo menos 36 meses nos quatro anos anteriores. O valor fixo mensal das parcelas seria calculado da seguinte forma: 50% da média salarial dos últimos três meses de trabalho, sendo que o limite superior não poderia exceder a 1,5 salário mínimo, e o inferior não poderia ser menor que 70% do salário mínimo. Para seu financiamento seriam utilizados os recursos provenientes do FAD, sendo que, durante o exercício de 1986, os custos seriam cobertos por créditos suplementares do Orçamento Geral da União.¹¹³

Em termos de estrutura técnico-burocrática – uma das dimensões fundamentais do conceito de capacidades estatais de Gomide e Pires (2014) – para a operacionalização do Programa Seguro-desemprego, foi estabelecida a seguinte estratégia:

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

Portanto, o modelo proposto para a instituição do seguro-desemprego em 1986 buscou combinar ações de proteção de renda com as ações de ativação do mercado de trabalho, previstas no projeto do Sine, conforme apregoa a própria noção de sistema público de emprego da OIT. Contudo, a combinação entre critérios restritivos de elegibilidade em comparação a programas similares no continente europeu (cerca de 50% dos trabalhadores demitidos no Brasil não cumpriam os requisitos exigidos para a obtenção do benefício) e a instabilidade quanto às fontes de financiamento comprometeram bastante a cobertura do novo programa em seus primeiros anos (AZEREDO, 1998). Ademais, não foi estabelecida uma

112 O Decreto-Lei que criou o seguro-desemprego foi regulamentado através do Decreto 92.608, de 29 de abril de 1986, e o benefício começou a ser pago em julho desse ano (AZEREDO, 1998).

113 Ficou definido, além disso, que, trinta dias após a publicação do Decreto-Lei que o instituiu, o Poder Executivo deveria constituir comissão com representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, sob a coordenação do Ministério do Trabalho, para elaborar proposta para o custeio do seguro, com contribuições da União, dos empregadores e dos empregados, proposta essa que deveria vigorar a partir de 1º de janeiro de 1987. Porém, tal comissão não foi efetivada (AZEREDO, 1998).

estratégia clara de articulação operativa do seguro-desemprego com a rede de agências de intermediação e colocação laboral, conforme previam as diretrizes da OIT.

Com isso, o sistema já nasceu frágil operacionalmente. Como consequência, os resultados iniciais do seguro-desemprego foram bastante modestos. Do início de sua vigência, em julho de 1986, até o final de 1987, somente 885 mil trabalhadores foram atendidos. Sua cobertura em relação ao total de demitidos sem justa causa não chegou a 5% em 1986, e no ano seguinte foi de 10,9% (AZEREDO, 1998).

Tais questões limitantes só foram de fato enfrentadas no âmbito da ANC, instalada no dia 1º de fevereiro de 1987. Após uma longa jornada de debates em comissões, subcomissões e plenários por quase dois anos, com o acompanhamento da sociedade – tanto pela mídia quanto por mecanismos próprios de participação –, a Constituição Federal foi promulgada no dia cinco de outubro de 1988 (CF/1988).

Segundo alguns estudiosos, a CF/1988 estabeleceu uma renovação do contrato social no Brasil, permitindo um incremento do espaço fiscal que tem se mostrado decisivo para o alargamento do potencial de proteção social. Fagnani (2005, p. xv) sintetizou sua relevância ao afirmar que:

A Constituição de 1988 representou etapa fundamental, embora inconclusa, da viabilização do projeto de reformas progressistas. Com exceção da Reforma Agrária, suas principais bandeiras foram inscritas na nova Constituição da República. A análise do texto constitucional revela, de forma inequívoca, um extraordinário avanço na reestruturação do sistema de proteção social brasileiro. Desenhou-se, pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de um efetivo Estado Social, universal e equânime.

Com isso, além de assegurar as conquistas anteriores, a CF/1988 inovou em uma série de direitos, dentre os quais se destacam: *i*) a universalização da previdência, com a inclusão definitiva dos trabalhadores rurais; *ii*) a universalização da educação fundamental e média; *iii*) o estabelecimento de um sistema nacional de saúde pública gratuita; *iv*) a designação do salário mínimo como piso nominal para os benefícios constitucionais; e *v*) a participação e o controle social nas políticas públicas (DRAIBE, 1997; COELHO, 2016).

Pela primeira vez o conceito de seguridade social pública foi inserido no texto constitucional (art. 194), com dimensões programáticas desenhadas de maneira sistêmica, definindo um conjunto de direitos e obrigações sociais na relação entre Estado e sociedade civil. Ficou estabelecido que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações que visam assegurar os direitos básicos de cidadania e cobertura dos riscos sociais, tendo

como eixos centrais a saúde, a assistência e a previdência social.¹¹⁴ Os princípios norteadores básicos elencados para sua sustentação foram: universalidade de cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversificação da base de financiamento; e gestão democrática e descentralizada da administração dos programas.¹¹⁵ Nessa perspectiva, “todo cidadão brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos” (FAGNANI, 2005, p. 163).

Contudo, vale ressaltar que o caráter universal da seguridade é relativizado por outro princípio, que é o da seletividade e distributividade. Isto é, enquanto os programas de saúde e assistência possuem natureza universal, o que vale dizer que todos os cidadãos possuem igual direito, a previdência é seletiva, de modo que fazem jus aos seus benefícios somente aqueles que possuem vínculo contributivo.

Já no artigo 195 foram descritos os dispositivos estabelecidos para o financiamento do sistema de seguridade social. Por ele, as contribuições para o fundo público são de natureza tripartite, ou seja, com a participação de trabalhadores, empregadores e governos.¹¹⁶ Cabe à União a cobertura de eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previdenciários previstos constitucionalmente, como as aposentadorias e pensões e o seguro-desemprego. Segue a descrição do artigo:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre a aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

¹¹⁴ Estabeleceu-se uma clara diferenciação entre cada um dos três domínios de intervenção no campo da seguridade social. A previdência era destinada à manutenção de renda no caso de sua perda temporária ou permanente por indivíduos com capacidade contributiva. Já o acesso à assistência social (dirigido aos indivíduos sem capacidade contributiva, vulneráveis ou em situação de necessidade) e à saúde (baseado em um sistema único e universal) não dependia de contribuição.

¹¹⁵ Na ótica da seguridade social, a “lógica contratual de seguro (a garantia da renda de acordo com a capacidade contributiva do segurado) seria substituída pela lógica de solidariedade entre os contribuintes. O direito coletivo decorrente da cidadania prevaleceria sobre o direito individual associado à contribuição” (FAGNANI, 2005, p. 162).

¹¹⁶ As contribuições sociais recebem um tratamento constituinte especial, conforme consta no artigo 149.

Essas rubricas atendem ao princípio da diversificação das bases de incidência, uma das “palavras de ordem” na ANC para evitar a dependência de contribuições sobre a folha de salários, mais sensível aos ciclos da economia (REZENDE, 2006). Essa medida tinha como objetivo não só estabilizar a receita da seguridade social, dada sua sensibilidade aos ciclos econômicos, como também ampliar, para além da fonte tradicional das folhas de salário, sua incidência nos setores tecnologicamente mais avançados, com maior produtividade e menor utilização de força de trabalho. Assim, buscou-se agregar contribuições sobre o faturamento e o lucro das empresas, entre outras fontes, para a formação de um fundo público redistributivo. Em seu conjunto, elas financiam programas de interesse social, passando a constituir o Orçamento da Seguridade Social (OSS), com status de peça autônoma (art. 165, § 5º - III) em face das ingerências das demais autoridades financeiras públicas.

Nesse sentido, o objetivo do OSS foi reunir as várias espécies de contribuições parafiscais que financiam programas de interesse social em único orçamento, com a vantagem de reduzir a sensibilidade da receita aos ciclos econômicos por meio da diversificação das bases de incidência. Tal medida se justificaria pela experiência anterior à CF/1988, em que os ministérios das áreas sociais no governo não apenas dispunham de poucos recursos orçamentários garantidos, como também eram aqueles que mais sofriam cortes em momento de crise, embora não recebessem nenhum benefício extra em momentos de prosperidade (REZENDE; AZEREDO, 1986). Ademais, a consolidação dessas conjunto de fontes (art. 195) e dos respectivos usos numa única peça orçamentária, sujeita ao acompanhamento do Congresso Nacional, proporcionaria maior transparência e controle sobre a destinação dos recursos.¹¹⁷ Entretanto, a estratégia do OSS não se evoluiu de fato para uma estrutura transversal de financiamento da proteção social, segundo os princípios constitucionais,¹¹⁸ existindo na prática como uma espécie de agregação de verbas setoriais, administradas por cada ministério (IPEA, 2003; DELGADO, 2018).¹¹⁹

¹¹⁷ A Lei Orçamentária Anual (LOA) passou a compreender o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social.

¹¹⁸ A CF/1988 determinava que o OSS deveria ser formulado de maneira integrada e articulada pelos ministérios envolvidos: “A proposta de Orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, pela previdência social e pela assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus respectivos recursos” (art. 195, §2º).

¹¹⁹ Segundo Salvador (2010, p. 41), a desconstrução da estratégia calcada em um orçamento exclusivo para a seguridade social foi “agravada com o artigo 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que determina a contabilização em separado das contas previdenciárias e institui o Fundo Geral da Previdência Social (FRGPS), regulamentando o artigo 250 da CF, de forma que o FRGPS é constituído, basicamente, pelas receitas previstas na alínea ‘a’ do inciso I e no inciso II do artigo 195 da CF, ou seja, a contribuição dos empregadores sobre a folha de salários e a contribuição paga pelos trabalhadores”.

O conjunto de inovações normativas propiciadas pela CF/1988 permitiu uma institucionalização do reconhecimento coletivo de que cabe ao Estado garantir a toda população um conjunto de direitos sociais básicos decorrentes de sua cidadania. Para Draibe (2003, p. 69), esse processo pode ser encarado como um “acerto de contas com o autoritarismo”, que se consolidou na forma de um reordenamento das políticas sociais em resposta “às demandas da sociedade por maior equidade” e pelo alargamento do ideal de cidadania, o que lhe rendeu a marca de “Constituição Cidadã”. Na mesma perspectiva, Salvador (2010, p. 37) afirmou que a CF/1988 “indicou alguns aspectos, ainda que mínimos, de uma estratégia de natureza socialdemocrata, especialmente no Capítulo Ordem Social”.

Uma vez garantidos esses direitos, o sistema de proteção social no Brasil tenderia a se aproximar “das relações de bem-estar social do regime socialdemocrata, em direção alternativa à do universalismo básico e à do bem-estar corporativo dos períodos anteriores”. Nesse caso, o novo período da história brasileira pode ser classificado de “universalismo estendido”, vinculando “políticas de proteção e promoção social a direitos sociais exigíveis pelos cidadãos”, embora ainda não fosse um universalismo verdadeiramente redistributivo, nos moldes do EBES clássico europeu (KERSTENETZKY, 2012, p. 212-217).

O salário mínimo também ganhou nova normatização legal, com critérios a serem considerados na definição de seu valor.¹²⁰ No entanto, durante o período de transição democrática (1985-1990), o valor real do salário sofreu seguidas quedas, chegando ao final do período a valer apenas 54,6% do valor registrado em 1985, que por sua vez, já era um valor bastante inferior em relação aos anos anteriores (ver tabela 4.1). O nível insatisfatório de crescimento econômico e a inflação alta no período foram os principais determinantes dessa queda relativa do valor real do salário mínimo no período.

Outra função fundamental da CF/1988 em termos de consolidação da seguridade social no Brasil foi fornecer, finalmente, as bases para a estruturação de sistema público de emprego. Os debates desenvolvidos nas comissões da ANC possibilitaram que o texto fosse além de uma mera menção, como ocorreu nas constituições anteriores, permitindo avançar em um modelo próprio de intervenção.

Nesse sentido, o **Programa Seguro-Desemprego** foi tratado, juntamente com as demais políticas de mercado de trabalho, no capítulo das Disposições Constitucionais Gerais (art. 239), que dispôs sobre suas diretrizes de execução e fontes financiadoras. Ficou definido

¹²⁰ O salário mínimo ficou sendo aquele salário “fixado por lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e as de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo” (BRASIL, 1988, s/p).

que os recursos seriam provenientes dos fundos PIS-Pasep, a serem direcionados a um novo fundo com regras específicas. Mas nem todo o recurso seria destinado diretamente às políticas de mercado de trabalho, pois 40% de sua arrecadação anual seria destinada ao BNDES para o financiamento de projetos de investimento e desenvolvimento econômico, com critérios de remuneração que lhes preservassem o valor, já que esse montante viria a constituir o patrimônio do novo fundo.¹²¹ Sobre essa obrigação, Azeredo (1998, p. 102) afirmou que:

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

Havia ainda a previsão de uma “contribuição adicional” a ser cobrada de empresas que apresentassem índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor econômico (§ 4º, art. 239).¹²² No entanto, esse parágrafo nunca foi regulamentado.¹²³

Destaca-se também que o referido artigo garantiu a assistência financeira do **Abono Salarial**, no valor de um salário mínimo anual. As condições estabelecidas para o recebimento do benefício foram: trabalhadores inscritos no PIS-Pasep por pelo menos cinco

¹²¹ “Com relação ao financiamento do programa, cumpre destacar a importância dos trabalhos realizados no biênio 1985-1986 pela Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (Cretad), instituída no âmbito do Ministério do Planejamento em março de 1985 (Decreto n. 91.157, de 18/3/1985) com o objetivo de estudar o Sistema Tributário Nacional, tendo em vista a elaboração de propostas para serem apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte. As propostas da Cretad para o financiamento do seguro-desemprego foram ignoradas pelo Executivo Federal no triênio 1986-1988, mas serviram como importante subsídio para o processo constituinte. [...] A Cretad também recomendava a inclusão de mecanismos de participação dos trabalhadores na gestão do fundo, bem como a introdução de medidas que desestimulassem a rotatividade de mão-de-obra, penalizando com alíquotas de contribuição mais elevadas as empresas com taxas de demissão acima de padrão definido por setor econômico” (FAGNANI, 2005, p. 155).

¹²² Ao propor que os empregadores arcassem com parte do custeio do seguro-desemprego, pagando um tributo calculado com base na rotatividade, a Constituição Federal se inspirou na prática americana de *experience rating*, derivada do *Social Security Act* de 1935. O fundamento desta prática estava na assertiva de que as empresas que respondem por mais dispensas de empregados, por induzir a mais dispêndios com seguro-desemprego, devem arcar com mais recursos seu financiamento. (IPEA, 2011b).

¹²³ Atualmente, a única previsão de tratamento a todos esses elementos encontra-se no Projeto de Lei Complementar nº 96 de 1989 (PLC nº 96/1989), que já foi aprovado em todas as comissões especializadas da Câmara dos Deputados, mas ainda aguarda votação no plenário deste órgão legislativo (IPEA, 2011b).

anos, com rendimento médio mensal de até dois salários mínimos, empregados por pelo menos um mês no ano de referência.¹²⁴

No calor das discussões na ANC e com a gradativa popularização do seguro-desemprego, houve de imediato uma considerável expansão de sua cobertura. A taxa de habilitação subiu para 82% em 1989, em um universo de requerentes que superou a casa de um milhão. A cobertura em relação ao total de demitidos manteve uma trajetória de crescimento, alcançando 15,5% em 1988 e 19,1% em 1989 (AZEREDO, 1998).

A regulamentação do artigo 239 da CF/1988 ocorreu pouco tempo depois de sua promulgação, por intermédio da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. O projeto aprovado pelo Congresso Nacional corrigia algumas das lacunas existentes na proposta de 1986, principalmente por eliminar algumas das restrições mais severas ao acesso dos trabalhadores ao seguro desemprego.¹²⁵ Também foram estabelecidas as bases de integração entre os benefícios financeiros ao trabalhador em situação de desemprego por demissão imotivada e a oferta de serviços intermediação e qualificação profissional, visando aperfeiçoar a dinâmica de contratação no mercado de trabalho.

A lei também regulamentou a criação do **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**, fundado em uma complexa e inovadora engenharia de financiamento, a integrar o OSS na forma da legislação pertinente.¹²⁶ As fontes de arrecadação seguiram aquelas já previstas na CF/1988, tendo o PIS-Pasep como principal instrumento.¹²⁷

¹²⁴ “Até então, o PIS/Pasep garantia o abono anual aos trabalhadores que recebessem no último ano até cinco salários mínimos e que fossem cadastrados há pelo menos cinco anos. Os patrimônios anteriormente acumulados do PIS/Pasep foram preservados, bem como as regras de saque vigentes (com exceção da retirada por motivo de casamento). A partir da promulgação da nova Carta, os ‘depósitos nas contas individuais dos participantes’ foram vedados, vingando a proposta inicial da Cretad da criação de ‘fundos patrimoniais coletivos’” (FAGNANI, 2005, 246).

¹²⁵ São várias as mudanças com relação à proposta anterior. O período de espera de 60 dias após a demissão para requerimento do benefício foi reduzido para sete dias após a dispensa. A exigência de comprovar o pagamento à previdência social de pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos foi substituída pela exigência de comprovar quinze meses de emprego nos últimos 24 meses. A exigência de comprovar ter recebido salário de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativo a cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa foi mantida. O benefício passou a ser concedido ao trabalhador desempregado por um período máximo de quatro meses, de forma contínua ou alternada a cada período de doze meses, contados a partir da data da dispensa que deu origem à primeira habilitação no período; a legislação anterior estabelecia que o benefício seria concedido a cada período de dezoito meses. Além da introdução do piso de um salário mínimo, o valor dos benefícios foi elevado. A legislação anterior assegurava para os trabalhadores com renda de até três salários mínimos um benefício equivalente a 50% do seu último salário; para os que percebiam um salário maior, o valor do benefício equivalia a 1,5 do piso nacional de salários (PNS). Com a nova regulamentação, o valor do benefício passou a ser calculado segundo três faixas salariais: para os trabalhadores com renda até três salários mínimos (cerca de 80% dos desempregados), o valor do benefício passou a corresponder a 80% do salário médio dos últimos três meses; com renda de três a cinco salários mínimos, é garantido um mínimo de 68% do salário médio dos últimos três meses; acima de cinco salários mínimos, o valor do benefício passa a ser igual a três salários mínimos (AZEREDO, 1989).

¹²⁶ “O texto aprovado foi fruto de amplo acordo entre os deputados José Serra (PSDB-SP), Paulo Paim (PT-RS) e Jorge Ueque (PSDB-RS), o Ministério do Trabalho e o BNDES. Entretanto, em janeiro de 1990, no crepúsculo de sua gestão, o presidente da República sancionou a Lei n. 7.998, (de 11/1/1990), vetando parcela dos dispositivos do projeto de lei formulado pelo Congresso Nacional, descaracterizando-o. Sarney vetou os artigos que permitiam ao BNDES administrar recursos do FAT. Com os vetos, os recursos continuaram a ser administrados pelo Tesouro Nacional. [...] Essa forma de gestão dos recursos do FAT pelo Tesouro Nacional, no contexto de inflação crescente em 1990 e 1991 implicou substancial

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

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

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

No entanto, a independência prevista pelo engenhoso arranjo institucional de financiamento e coordenação de políticas sociais foi aos poucos sendo minada, dado o conjunto de ingerências interpostas ao longo dos anos. Como consequência, o espaço de participação e intervenção dos trabalhadores nos processos decisórios tornou-se cada vez mais represado, na medida em que o Codefat teve pouco ou nenhum poder de injunção sobre decisões tomadas em outras esferas políticas de deliberação hierarquicamente mais poderosas, que afetaram gravemente a capacidade do FAT de atender a todas as suas obrigações expressas na CF/1998, e em um conjunto extenso de leis posteriores. Tais questões são objeto de análise nos capítulos seguintes. Antes, o quadro 4.3, a seguir, apresenta uma síntese da trajetória de construção normativa debatida ao longo de todo este capítulo.

perda de recursos para o financiamento do Programa do Seguro-Desemprego, na medida em que esses recursos eram repassados com atraso e sem correção monetária” (FAGNANI, 2005, p. 399).

¹²⁷ O projeto aprovado fixou o prazo máximo de 30 dias, a contar da data do pagamento, para que os recursos da arrecadação do PIS-Pasep fossem transferidos ao FAT, para evitar que o Tesouro retivesse os recursos em caixa.

QUADRO 4.3 – SÍNTESE CRONOLÓGICA DOS PRINCIPAIS ORDENAMENTOS NORMATIVOS PARA A TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS VOLTADAS À ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

ORDENAMENTOS	DESCRIÇÃO
Decreto nº 4.692/1923 ("Lei Elói Chaves")	Criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os empregados da empresa ferroviária nacional. Foi a base para outras CAPs, organizados por empresa, e é considerada o embrião da previdência social no Brasil.
Decreto nº 19.433/1930	Criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.
Decreto-Lei nº 19.770/1931	Estabelece as bases da estrutura sindical oficial brasileira sobre o governo Vargas, alterada pelo Decreto-Lei nº 1.402, de julho de 1939.
Decreto nº 20.465/1931	Definição das bases para o tripartismo no financiamento das políticas sociais.
Decreto nº 21.175/1932	Criação da Carteira de Trabalho por Tempo de Serviço (CTPS).
Decreto nº 22.872/1933	Criação do primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP), dos Marítimos (IAPM). Outros IAPs surgiram após, com a novidade de serem organizados em torno de categorias profissionais e contar com a participação do Estado.
Constituição Federal de 1934	Constitucionaliza o sistema de financiamento tripartite das políticas sociais.
Lei nº 185/1936	Criação do Salário Mínimo, regulamentado posteriormente pelo Decreto-Lei nº 2.162/1940.
Decreto-Lei nº 5.452/1943.	Sanção a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que se tornou o instrumento jurídico principal na regulação de questões concernentes ao trabalho no Brasil.
Decreto-Lei nº 6.526/1945	Criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB).
Decreto-Lei nº 9.797/1946	Criação dos Tribunais Regionais e do Tribunal Superior do Trabalho.
Constituição Federal de 1946	Inserção, pela primeira vez em um texto constitucional, de uma menção à "assistência aos desempregados" (art. 157).
Convenção nº 88/1948 da OIT.	Avançou na organização de diretrizes para serviços de emprego, de caráter público e gratuito, em um mundo em reconstrução.
Convenção nº 102/1952 da OIT.	Estabeleceu "normas mínimas para a seguridade social", com critérios para o que chama de "prestações de desemprego".
Lei nº 1.628/1952	Criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), que passou a se chamar Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelo Decreto-Lei nº 1.940/1982.
Lei nº 3.807/1960	Conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).
Lei nº 4.214/1963	Criação do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), primeira tentativa de estender ao campo a legislação social e sindical, fora da lógica contributiva.
Lei nº 4.272/1963	Lançamento do Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra para a Indústria (PIPMOI). Posteriormente o programa foi estendido para todos os setores.
AI nº 1	Primeiro Ato Institucional editado após o golpe militar, pelo qual foram cassados os direitos políticos de diversos líderes políticos, sindicais, intelectuais e de militares dissidentes no país por um prazo de dez anos. A partir dele, a luta sindical no Brasil passou por um longo processo de repressão.
Decreto nº 54.018/1964	Criação do Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), centralizando as decisões de política salarial no Executivo Federal.

Lei nº 4.923/1965	Determinou a criação do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), a criação de uma Comissão de Estudo do Seguro-Desemprego (que não foi efetivada) e a constituição do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD).
Lei nº 5.107/1966	Criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como forma de compensação pelo fim da garantia de estabilidade ao trabalhador que permanecesse por mais de 10 anos com o mesmo empregador.
Decreto-lei nº 72/1966	Criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), promovendo a unificação do sistema previdenciário a partir da fusão das estruturas dos institutos existentes à época.
Leis Complementares (LC) nº 7 e nº 8 de 1970	Criação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).
LC nº 11/1971	Criação do Fundo de Assistência Rural (Funrural), com administração própria e independente do INPS, que garantiu aos trabalhadores rurais direitos previdenciários até então inexistentes.
Lei nº 6.118/1974	Criação do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), sob a justificativa de melhorar a coordenação interministerial das ações e a racionalização do gasto social.
Lei nº 6.168/1974	Criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).
Lei nº 6.179/1974	Instituição do programa Renda Mensal Vitalícia (RMV), primeiro programa assistencial de transferência de renda no Brasil.
Decreto nº 76.403/1975	Criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), para prover uma série de serviços visando potencializar o funcionamento do mercado de trabalho no país.
Decreto nº 76.900/1975	Criação da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).
Decreto nº 77.077/1976	Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS).
Lei nº 6.439/1977	Criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), visando melhorar a gestão das entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social.
Decreto-Lei nº 2.284/1986	Criação do Plano Cruzado, afirmando em seu preâmbulo dispor sobre o “sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego , [e] as medidas de combate à inflação”.
Constituição Federal de 1988	Primeira constituição produzida em um período democrático após 20 anos de governos militares. Pela primeira vez o conceito de seguridade social pública foi inserido no texto constitucional (art. 194), com dimensões programáticas desenhadas de maneira sistêmica, definindo um conjunto de direitos e obrigações sociais na relação entre Estado e sociedade civil. O Programa Seguro-Desemprego foi tratado, juntamente com as demais políticas de mercado de trabalho, no capítulo das Disposições Constitucionais Gerais (art. 239), que dispôs sobre suas diretrizes de execução e fontes financiadoras.
Lei nº 7.998/1990	Regulamentação do artigo 239 da CF/1988. Com ela, foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) , com base em uma complexa e inovadora engenharia de financiamento para o seguro-desemprego e demais políticas de mercado de trabalho. As fontes de arrecadação seguiram aquelas já previstas na CF/1988, tendo o PIS-Pasep como principal instrumento. Também estabeleceu a criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) , composto de forma tripartite, com a representação paritária de organizações ligadas aos trabalhadores, aos empregadores, e órgãos da estrutura estatal.

Fonte: Elaboração própria.

5. ARRANJOS DE FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL – A ENGENHARIA INSTITUCIONAL DO FAT

Como mostrado no capítulo anterior, após a CF/1988 o Brasil passou a dispor de um arranjo complexo que envolve a temática do trabalho, com a criação de novos direitos, bem como uma série de políticas públicas para efetivá-los. Porém, o estabelecimento e a gestão dessas normas e políticas nem sempre ocorreram de maneira harmoniosa, dado o próprio caráter de conflito de interesses que define a relação dos principais grupos envolvidos: empresários, trabalhadores e governo. No campo das políticas de mercado de trabalho, em virtude da heterogeneidade estrutural da economia e das dimensões quase continentais que o país possui, são exigidas somas elevadas de recursos e sistemas institucionais bem formulados para sua efetivação e sustentabilidade.

É nesse contexto que foi desenhado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), implementado oficialmente em 1990, com fontes próprias de ingressos para a execução de programas incluídos no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Desde sua fundação, dada a relevância em termos políticos e econômicos que adquiriu, o FAT se consolidou como o principal instrumento de estruturação das políticas de trabalho e renda no país, além de contribuir significativamente para o financiamento de projetos de investimento, dado sua natureza de fundo dual. Por isso, não há como pensar em qualquer estratégia de expansão em termos de cobertura ou melhorias operacionais nos programas componentes do SPETR sem avaliar o seu papel nesse processo.

Nessa perspectiva, este capítulo teve como objetivo analisar os fatores políticos e econômicos mais relevantes que condicionaram a trajetória de institucionalização do SPETR brasileiro. O foco voltou-se para os mecanismos de financiamento do FAT e sua relevância para garantir a operacionalização dos programas a ele conectados.

Entendendo o processo de financiamento como um dos elementos essenciais para a abordagem das capacidades estatais na operacionalização de domínios específicos de políticas públicas, partiu-se do pressuposto de que, à medida que mudanças nos fluxos das receitas e das obrigações do FAT foram ocorrendo, novas pressões surgiram de diferentes frentes de ação, alimentadas por interesses sociais e políticos distintos. Em seu conjunto, tais mudanças – ocorridas por fora da esfera de coordenação do FAT, como será discutido no capítulo seguinte – foram minando sua capacidade de se manter enquanto fonte autônoma e sustentável de recursos para financiar um leque de programas de proteção e apoio aos

trabalhadores brasileiros. Apesar disso, por mais paradoxal que pareça, o desenho original do FAT se manteve com poucas alterações. Isso foi possível porque as mudanças observadas vieram na forma de novas “camadas” normativas que se inseriram gradativamente no arranjo original, mas que com o tempo acarretaram graves distorções em sua capacidade operativa.

O capítulo está dividido em três seções. Na primeira, há uma caracterização geral do arranjo de financiamento do SPETR, com base na Lei nº 7.998/1990. Na seção dois, a discussão está centrada na dinâmica financeira do fundo propriamente dita, com seus fluxos de entrada, de obrigações e evolução patrimonial, além das decisões políticas mais relevantes que afetaram diretamente essa dinâmica, com destaque para o período entre 2005 e 2016, marcado por grandes instabilidades no cenário econômico e político nacional e internacional. Por fim, na seção três, foi realizado um exercício de criação de um indicador para verificar os fluxos de capacidade de investimento proporcionados pelo arranjo de financiamento do FAT, também para o período entre 2005 e 2016, no intuito de problematizar seu caráter de fundo de natureza dual.

5.1. O FAT E SEUS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

Desde sua previsão na CF/1988, e sua regulamentação via Lei nº 7.998/1990, o FAT passou a ser o pilar mais importante da constituição do SPETR. Seu arranjo normativo dotou-o com as capacidades necessárias para financiar um sistema complexo de políticas voltadas à proteção e à promoção do emprego, englobando ações de assistência financeira, intermediação laboral e qualificação profissional. A Lei nº 7.998/1990 manteve também a ordem constitucional de destinação de 40% da receita primária do FAT para o BNDES, para o financiamento de projetos produtivos e de infraestrutura para o desenvolvimento, visando manter a dinâmica de investimentos na economia brasileira e, com isso, aquecer a demanda por força de trabalho.¹²⁸

O patrimônio inicial do FAT foi formado pela diferença entre o que foi arrecadado via PIS-Pasep e o total de desembolsos para pagamentos do seguro-desemprego e abono salarial entre outubro de 1988 e sua implementação em 1990, acrescido do montante de juros e correções monetárias referentes aos 40% da arrecadação repassados ao BNDES.

128 Os recursos do FAT direcionados ao BNDES são destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico que têm como objetivos principais: *i*) a ampliação e diversificação das exportações; *ii*) a reestruturação da indústria; *iii*) a expansão e a adequação da infraestrutura a cargo da iniciativa privada, com ênfase aos investimentos em energia e telecomunicações; *iv*) a melhoria dos canais de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas; *v*) o fortalecimento do mercado de capitais; e *vi*) a redução dos desequilíbrios regionais (BRASIL, 2017a).

Logo no ano seguinte à regulamentação do FAT, outra lei estipulou novas regras para aplicações financeiras de seus recursos, onde ficou expressa a necessidade de se manter parte das disponibilidades financeiras para a formação de uma Reserva Mínima de Liquidez (RML). De acordo com a Lei nº 8.352/1991, a RML é um mecanismo financeiro a ser utilizado para “garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa Seguro-Desemprego e ao Abono” (art. 1º).¹²⁹ A lei dispõe ainda que os recursos da RML devem ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por meio do Banco Central do Brasil (posteriormente, essas operações ficaram a cargo do Banco do Brasil e, em menor parte, pela Caixa Econômica Federal). Na medida em que houvesse disponibilidade de recursos financeiros que excedessem a reserva, estes poderiam ser aplicados na forma de “Depósitos Especiais”, em instituições financeiras públicas nacionais. Para isso, havia a necessidade de autorização expressa do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), criado por meio da Resolução nº 59, de 1994. A remuneração referente a essas transações seria incluída como receita secundária para o fundo.

Essas novas possibilidades de aplicação financeira abriram caminho para outra dimensão operacional do sistema público de emprego no Brasil. Ou seja, ampliou-se o escopo de ação do FAT, ao permitir a disponibilização de recursos monetários para o financiamento de projetos produtivos, tendo por finalidade a geração de trabalho e renda, por meio de pequenas e médias empresas, incluindo também cooperativas. Trata-se da concessão de linhas especiais de crédito a setores com acesso limitado ao sistema financeiro convencional, mas com potencial de geração de novos postos de trabalho e renda. Tais programas de crédito começaram a ser operacionalizados gradualmente em 1995 por agentes financeiros públicos, como o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste (BNB), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a Caixa, o Banco da Amazônia (Basa) e o próprio BNDES.¹³⁰ Os mais conhecidos foram o Programa de Geração de Renda (Proger), que disponibiliza crédito para o financiamento de micro e pequenos empreendedores, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com recursos para projetos no meio rural.

Dessa forma, além de garantir a defesa dos recursos do fundo e ampliar o poder decisório do Codefat sobre sua utilização, o sistema público de emprego passou a incluir essa

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

130 As primeiras propostas de criação de programas de operações créditos com recursos do FAT foram debatidas no Codefat em 1994, como relatado no capítulo 6 desta tese.

nova modalidade de intervenção, sendo denominado a partir daí Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Desde então, as funções gerais definidas no âmbito do sistema referem-se aos programas de: *i*) seguro-desemprego; *ii*) abono salarial; *iii*) intermediação de emprego; *iv*) certificação e orientação profissional; *v*) qualificação profissional; *vi*) operações de crédito para atividades empreendedoras; e *vii*) informações sobre o mercado de trabalho.

Em seus primeiros anos de funcionamento, o FAT registrou um considerável aumento patrimonial em virtude de uma relativa “folga financeira”, pois as despesas totais de custeio, incluídos o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais serviços de apoio ao trabalhador, mesmo somadas às transferências direcionadas ao BNDES, foram quase sempre inferiores à arrecadação líquida do PIS-Pasep (AZEREDO, 1998; CARDOSO Jr., *et al.*, 2006).

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

Esse artifício da desvinculação de receitas iniciado em 1994 gerou, desde então, uma transferência corrente das fontes de financiamento da seguridade social (incluindo o PIS-Pasep) para o orçamento da União, em uma clara distorção dos propósitos que motivaram sua criação. Com isso, a capacidade do FAT de expandir ou mesmo manter a prestação dos serviços previstos no SPETR brasileiro foi fortemente afetada, pois além da perda do valor real da receita, houve também uma perda patrimonial, na medida em que os recursos deixaram de ser aplicados em projetos de desenvolvimento, como será discutido mais adiante.

Por ora, é importante ressaltar que essa sequência de medidas tomadas pelo governo federal na primeira metade dos anos 1990 já permitia desenhar um esquema geral tanto da arquitetura operacional do SPETR brasileiro como da estrutura orçamentária do FAT, ilustrados nos quadros 5.1 e 5.2, a seguir.

QUADRO 5.1 - CARACTERÍSTICAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE TRABALHO E RENDA

NOME	DESCRIÇÃO	ANO DE INÍCIO
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa de acordo com a comprovação de vínculo de emprego assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: <i>i</i>) pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; <i>ii</i>) pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e <i>iii</i>) cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do salário mínimo (ver Lei nº 13.134/2015).	1986: Trabalhador formal 1992: Pescador artesanal 2001: Trabalhador doméstico 2003: Trabalhador resgatado em situação análoga à escravidão
Abono salarial	Benefício assegurado aos empregados que percebem até 2 SMs de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS-Pasep e que tenham trabalhado pelo menos trinta dias em um emprego formal, no ano anterior. O valor do benefício é definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto o valor do salário mínimo (ver Lei nº 13.134/2015).	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de emprego	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas do MTE.	1977
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.	1995
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos, via bancos públicos oficiais.	1995

Fonte: Adaptado de Cardoso Jr. (2013).

QUADRO 5.2 - ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA SIMPLIFICADA DO FAT

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

Fonte: Adaptado de Cardoso Jr. e Gonzalez (2007).

Obs.: Não estão incluídas as perdas com desonerações tributárias.

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

5.2. DINÂMICA FINANCEIRA DO FAT E IMPLICAÇÕES INSTITUCIONAIS

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

5.2.1. O período 1995-2004

O período 1995-2004 sucedeu os primeiros anos de folga financeira do FAT, uma vez que o montante arrecadado entre 1990 e 1994 foi superior ao conjunto de obrigações e despesas que lhes são inerentes. Esse resultado permitiu um aumento considerável do patrimônio do fundo. No entanto, a adoção do mecanismo de desvinculação orçamentária sobre as receitas do PIS-Pasep, principal componente de financiamento do fundo, alterou substancialmente o andamento desses resultados, com impactos diretos no funcionamento do SPETR como um todo.

O primeiro grande impacto das desvinculações na dinâmica financeira do FAT foi a ocorrência de déficits operacionais primários, já em 1995, algo inédito até então. Como

demonstra a tabela 5.1, o déficit primário, que resulta da diferença entre a receita líquida do fundo (já descontados o repasse constitucional ao BNDES e a DRU) e o total de despesas referentes aos programas do SPETR sob sua alçada, somou R\$ 53,2 bilhões no período 1995 a 2004. Porém, o montante desvinculado de suas receitas no mesmo período foi de R\$ 93,4 bilhões, ou seja, a soma de todo o déficit representou 57% do montante de recursos vinculados para a constituição do FAT, mas que foi apropriado pelo governo federal para atender outras despesas orçamentárias.¹³¹ Importante dizer ainda que, entre 1995 e 2000, a desvinculação não respeitou o patamar estabelecido de 20%, chegando a representar 36,5% do total desvinculado em 1999.¹³² Somente a partir de 2001 é que o limite passou a ser rigorosamente atendido.

TABELA 5.1 - ARRECADAÇÃO E OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS DO FAT (1995-2004) - (Em R\$ milhões – valores de dez./2016)

Ano	Arrecadação total	Desvinculação FSE/FEF/DRU	Repasse BNDES	Receita FAT	Receita/Arrecadação (%)	Despesas totais	Saldo primário
1995	36.771,5	9.570,6	10.880,3	16.320,6	44,4	21.129,2	-4.808,6
1996	39.852,5	9.668,2	12.073,7	18.110,5	45,4	23.784,3	-5.673,8
1997	37.490,5	9.700,0	11.116,2	16.674,3	44,5	23.580,7	-6.906,4
1998	35.223,9	9.392,6	10.332,4	15.498,7	44,0	26.564,0	-11.065,4
1999	43.052,1	15.733,7	10.927,3	16.391,1	38,1	23.504,0	-7.112,9
2000	37.666,7	5.768,2	12.759,4	19.139,2	50,8	22.063,6	-2.924,4
2001	39.930,7	7.986,1	12.777,7	19.166,6	48,0	24.641,6	-5.475,0
2002	39.910,8	7.981,5	12.771,5	19.157,1	48,0	24.933,0	-5.775,9
2003	42.700,4	8.540,1	13.664,2	20.496,1	48,0	22.648,5	-2.152,4
2004	45.320,7	9.064,1	14.502,7	21.753,9	48,0	23.111,1	-1.357,2
Total	397.919,7	93.405,1	121.805,4	182.708,0	45,9	235.960,0	-53.252,0

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

No intuito de elevar as receitas, o governo federal conseguiu a aprovação no Congresso Nacional da Lei nº 10.637/2002, também chamada à época de “minirreforma tributária”. Por ela ficou estabelecido que a “contribuição para o PIS-Pasep, com a incidência não cumulativa, reflete sobre o total das receitas auferidas no mês pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil” (art. 1º). Em contrapartida ao fim da cumulatividade, a nova lei elevou a alíquota desse tributo de 0,65% para 1,65%. Os números da tabela 5.1 permitem observar um impacto na arrecadação com esse tributo, com

131 Para esse cálculo, considerou-se todo o valor desvinculado, pois ainda que sobre esse total houvesse incidência de repasse de 40% para o BNDES, esse constituiria patrimônio do fundo, sobre o qual também caberiam rendimentos financeiros (receita secundária). Mas mesmo considerando apenas os 60% do total como receita líquida, esta ainda seria superior ao déficit operacional (R\$ 56,1 bilhões contra R\$ 53,2 bilhões).

132 A média de desvinculação de recursos no intervalo entre 1995 e 2001 foi de 26%.

aumento de 7% entre 2002 e 2003, enquanto o crescimento do PIB ficou na casa dos 3%. A Lei nº 10.865/2004 também veio posteriormente no mesmo sentido, instituindo a cobrança do PIS-Pasep para as importações, também com a alíquota de 1,65%.

Vale ressaltar que a ideia de aumentar a arrecadação via contribuições sociais foi bastante utilizada durante esse período para ampliar a participação da União na carga tributária total, uma vez que esses tributos não são distribuídos às demais unidades administrativas. Porém, tal estratégia tem efeitos sobre a distribuição de renda no país. Essas contribuições atuam como tributos cumulativos sobre o consumo (imposto indireto), pois os empresários conseguem embutir no preço de seus produtos uma parcela desses custos, repassando aos consumidores, o que contribui para o aumento da regressividade do Sistema Tributário Nacional.¹³³ Alguns autores chegaram a identificar, inclusive, uma elevação proporcionalmente maior da carga tributária incidente sobre a renda dos decís mais pobres em relação aos mais ricos da população brasileira entre 1996 e 2003, com base em dados de pesquisas de orçamento familiar (POCHMANN, 2008b; SALVADOR, 2010; RIBEIRO, 2010).

Em termos de evolução das despesas, nota-se que houve um crescimento real de 9,4% ao longo da década em análise, o que daria em torno de 1% ao ano (tabela 5.1). Tal crescimento foi bem inferior ao da receita líquida do FAT no mesmo período (média de 3,33% ao ano), o que resultou em uma queda do déficit primário ao longo da série.

No tocante aos componentes da despesa, o gráfico 5.1 demonstra que o seguro-desemprego se manteve como o item de maior importância, embora tenha apresentado uma queda relativa de sua participação no total, de 82,8% em 1995 para 75,8% em 2004. Já o abono salarial foi o item que apresentou maior crescimento relativo, saltando de 13,6% para 20,1% no mesmo período. Vale lembrar que, por serem gastos previstos na CF/1988, não estão sujeitos a contingenciamentos ou cortes orçamentários. Porém, como a participação desses dois itens no total das despesas do FAT cresceu significativamente nesses anos observados, sobretudo a partir de 2000, o espaço financeiro para investimento nos demais programas do sistema foi se tornando cada vez mais exíguo.

A ação de qualificação profissional em especial ainda chegou a representar durante a primeira metade desse período alguma importância relativa nos gastos do sistema,

¹³³ As contribuições sociais (tributos parafiscais), por se tratarem de tributação indireta – incidem sobre bens e serviços e independem da capacidade econômica de quem os adquire –, acabam tendo um peso maior sobre a renda de famílias que destinam maior parcela de seus ganhos ao consumo. Já os de impostos e taxas (tributos fiscais) – tributação direta, incidente sobre renda e patrimônio – apresentam maior potencial redistributivo, atendendo melhor ao princípio da progressividade (SALVADOR, 2010).

especialmente a partir de 1996, após o lançamento do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).¹³⁴ Com isso, a rubrica saiu de 0,5% do total de gastos em 1995 para 5,9% em 1996, chegando ao seu máximo em 2000, quando representou 7,7% de toda a despesa corrente do FAT.

No entanto, o programa não alcançou uma significativa efetividade, nem quanto à capacidade de inclusão de desempregados no mundo do trabalho, nem de gerar aumento da remuneração de quem já se encontrava ocupado (RAMOS, 2006). Uma série de problemas na sua execução foi apontada como determinante dessa baixa efetividade, tais como: *i*) cursos de curta duração, sem muita aderência com demandas concretas do setor privado; *ii*) falta de metodologias e propostas curriculares adequadas para público específico do programa; e *iii*) baixa capacidade de coordenação intrafederativa das atividades desenvolvidas pelos parceiros locais, entre outros. Ademais, em 2001, o Ministério do Trabalho foi atingido por uma série de denúncias de desvios de recursos nos projetos do Planfor, que resultaram inclusive em ações de tomada de contas especial por parte do Tribunal de Contas da União (TCU).¹³⁵ Por fim, o conjunto de problemas de operacionalização do programa e a decisão do governo de contenção das despesas discricionárias fizeram com que os programas de qualificação profissional e intermediação de emprego, que juntos representaram 9,1% das despesas do FAT em 2000, caíssem sistematicamente, respondendo nos últimos anos da série por apenas 1,2%. Em 2003, já no governo do presidente Lula, o programa foi alterado em alguns pontos, passando a se chamar Política Nacional de Qualificação (PNQ). Porém, como se mantiveram as dificuldades de garantir recursos para o atendimento de toda a demanda nacional para suas ações, além de antigos problemas operacionais da época do Planfor, o PNQ pouco avançou em termos de fortalecimento das políticas de ativação de mercado de trabalho no âmbito do SPETR.

Apesar do aumento real das despesas e das desvinculações orçamentárias efetuadas pelo governo federal na base de arrecadação do FAT, seu patrimônio apresentou um crescimento real vigoroso nesses dez anos. Ele saltou de R\$ 119,7 bilhões em 1995 para R\$ 214,6 bilhões em 2004, o que representou um aumento real de 79,2% no período (em torno de

134 O Planfor surgiu sob a premissa de que uma das causas do crescente desemprego urbano no país àquela época seria a baixa qualificação dos trabalhadores frente às novas exigências que a reestruturação produtiva impunha a uma economia globalmente conectada como a brasileira. Para isso, o programa foi concebido com metas ousadas, dentre as quais, garantir o treinamento profissional – de natureza complementar ao sistema educacional – de 20% da população economicamente ativa no Brasil por ano. Segundo os próprios dizeres da época, o objetivo era “melhorar a empregabilidade da mão-de-obra” (RAMOS, 2006, p. 52), reforçando uma “lógica competitiva inter-individual” pelos empregos disponíveis (GENTILI, 1999, p. 89). Para uma análise mais aprofundada sobre os primeiros anos de execução do Planfor, ver Posthuma (1999).

135 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/conheca-a-comissao/presidencia/tcu/Doc-FAT-maio-2009.pdf>>.

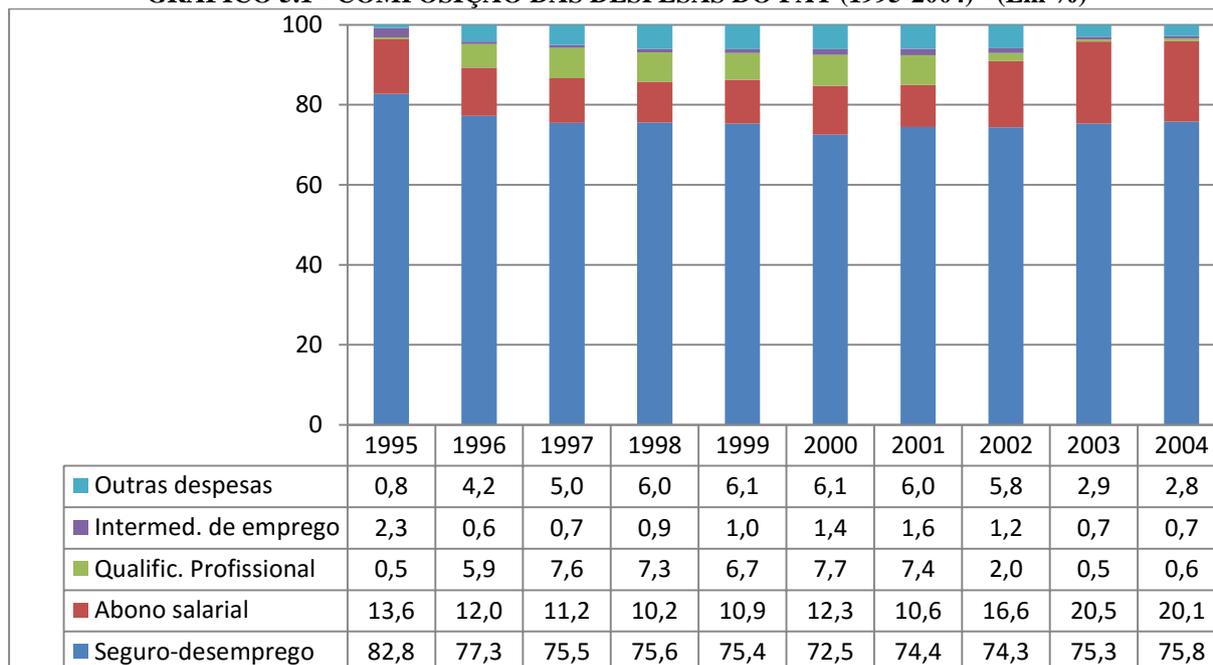
8% ao ano). Esse crescimento patrimonial deve-se aos mecanismos de remuneração financeira listados anteriormente no quadro 5.2, que se configuram como as principais fontes adicionais de recursos do FAT. Tais receitas financeiras são compostas basicamente pelo rendimento (juros e correções monetárias) advindo dos recursos referentes aos repasses constitucionais ao BNDES para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico,¹³⁶ a remuneração sobre a reserva mínima de liquidez (fundo extramercado)¹³⁷ e os depósitos especiais¹³⁸ em instituições financeiras públicas. O gráfico a seguir apresenta essa evolução no período.

Os rendimentos auferidos através dessas operações financeiras superaram o déficit primário no período, proporcionando o crescimento patrimonial quase que contínuo, com exceção do ano 2002, que apresentou uma pequena queda em relação ao ano anterior. Em termos de composição patrimonial, os valores referentes ao repasse constitucional ao BNDES representam a maior parcela, embora tenham perdido uma pequena parte de sua participação relativa (de 61,1% em 1995 para 58,2% em 2004). Os depósitos especiais representam a segunda maior parcela, com um crescimento relativo de 19,7% para 26,6% no mesmo período. Já os valores do fundo “extramercado” (recursos da RML) tiveram queda em sua participação percentual de 19,2% para 15,1%.

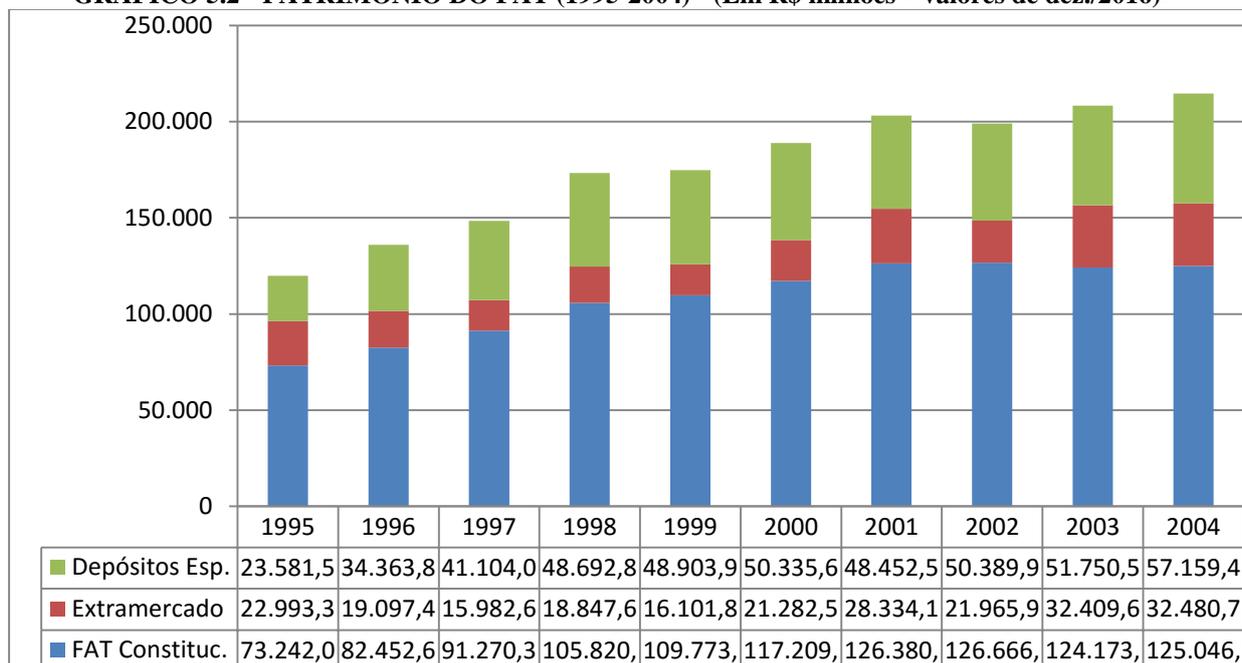
136 O BNDES paga remunerações ao FAT pela variação cambial, que é utilizada para atualizar os recursos aplicados para custear a produção e a comercialização de produtos para exportação (FAT Cambial), e, principalmente, pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que remunera os recursos repassados ao BNDES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

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

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

GRÁFICO 5.1 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DO FAT (1995-2004) - (Em %)

Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

GRÁFICO 5.2 - PATRIMÔNIO DO FAT (1995-2004) - (Em R\$ milhões – valores de dez./2016)

Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Portanto, uma primeira análise a partir da dinâmica financeira do FAT no período 1995 a 2004 já permite alguns apontamentos relevantes que merecem uma melhor problematização nos anos mais recentes. Primeiramente, percebeu-se que, por ser um fundo que movimenta um volume bastante considerável de recursos financeiros (em torno de 1,2% do PIB), ele atrai a atenção dos atores políticos na condução de suas possibilidades de uso. E não apenas os trabalhadores e os empregadores buscam influenciar sua dinâmica operacional, mas o próprio governo federal também estabelece estratégias fiscais que passam pela regulação do fundo. A principal delas, como já relatado, foi o estabelecimento de mecanismos de desvinculação de recursos orçamentários, instituídos a partir de 1994, no contexto de elaboração de um novo plano de estabilização monetária na economia.

Essa decisão, por sua vez, resultou na incapacidade do FAT em honrar suas obrigações somente com os recursos de sua base primária de arrecadação – PIS-Pasep, fundamentalmente. Como consequência, foram contabilizados seguidos déficits primários em sua operacionalização, o que implicou pressões para o contingenciamento de recursos em programas não garantidos constitucionalmente, como a intermediação de emprego e a qualificação profissional. Ademais, o FAT conta ainda com uma fonte significativa de receitas financeiras, provenientes das operações de empréstimo e depósitos especiais em bancos públicos. Mas há restrições quanto ao seu uso no custeio de programas e serviços vinculados ao sistema, uma vez que se trata de uma “receita secundária”. Logo, o resultado primário do FAT é considerado no cômputo do superávit primário do governo federal, que é uma das principais variáveis de controle fiscal, cuja meta é lançada pelo Poder Executivo na Lei Orçamentária Anual (LOA) para apreciação do Poder Legislativo. Por isso, sucessivos déficits, ainda que resultantes de “vazamentos” de receita, como será tratado posteriormente, implicam mais cedo ou mais tarde pressões por mudanças mais bruscas nas regras de funcionamento do sistema.

5.2.2. O período 2005-2016

O período que abrange os anos de 2005 a 2016 não apenas reforça algumas tendências identificadas na análise anterior como apresenta novos elementos importantes de entendimento e problematização dos fatores determinantes das políticas de mercado de trabalho no Brasil. Nesse sentido, a sequência analítica segue basicamente aquela usada na seção anterior, englobando primeiramente o fluxo de entrada de recursos, em seguida, o fluxo

de saídas, e, por fim, a variação patrimonial do FAT ao longo desse recorte temporal específico. No entanto, buscou-se avançar um pouco mais – explorando as possibilidades de análises que o conjunto de dados levantados proporciona – nos determinantes contextuais e institucionais que possam explicar as especificidades encontradas durante a trajetória dessa complexa arquitetura de política social na construção de um modelo de Estado de bem-estar social no Brasil.

Para subsidiar esse debate, a tabela 5.2 apresenta um amplo conjunto de informações que serão fundamentais para essas análises propostas ao longo de todo o capítulo, com a discriminação de todos os itens de receita (primária e secundária), despesas e componentes de variação patrimonial do FAT, com os dados de sua evolução entre 2005 e 2016.

TABELA 5.2 - FLUXO FINANCEIRO DO FAT (2005-2016) - (Em R\$ milhões – valores de dez./2016)

EXERCÍCIOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. RECEITAS (A)	50.695,1	52.598,9	50.811,7	57.808,4	55.453,0	61.159,4	68.525,4	77.121,8	67.083,9	82.447,6	69.278,1	71.689,3
1.1. Arrecadação PIS-Pasep (- DRU)	32.329,6	35.838,0	33.811,5	41.364,6	38.574,8	42.987,8	51.230,6	50.211,2	49.728,4	50.692,8	44.759,7	38.455,7
1.2. Remunerações ¹	17.573,4	16.253,4	15.895,3	15.516,3	15.965,6	15.261,4	15.982,7	19.172,1	10.374,1	14.929,3	14.929,9	19.230,8
1.3. Recursos do Tesouro Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.631,0	123,6	7.021,2	6.046,3	16.278,5	7.863,2	13.215,2
1.4. Outras receitas ²	791,9	507,7	1.104,4	926,9	912,7	1.279,1	1.188,5	1.194,8	934,9	546,8	1.725,3	787,7
2. DESPESAS (B)	35.371,1	28.466,8	32.561,0	35.364,4	43.915,6	44.456,2	48.743,0	53.681,9	58.893,0	61.564,7	51.757,7	56.254,7
2.1. Seguro-desemprego – benefício	16.248,2	20.004,4	22.473,4	24.308,8	30.984,1	30.555,5	33.391,1	36.618,6	39.925,7	42.283,0	40.454,6	37.772,2
2.2. Abono salarial – benefício	5.191,2	7.227,4	8.905,7	9.868,7	11.975,9	13.088,6	14.565,8	16.359,4	18.345,5	18.670,6	10.764,3	17.931,7
2.3. Qualificação profissional	159,6	149,4	140,7	225,8	243,8	216,4	106,0	77,4	8,3	0,6	0,0	0,0
2.4. Intermediação de emprego	159,0	163,3	162,0	167,3	147,4	104,8	133,9	187,0	146,7	163,1	72,8	49,1
2.5. Outras despesas	703,0	922,3	879,3	793,8	564,4	490,9	546,5	439,6	466,8	447,2	465,9	501,6
DESVINCULAÇÃO (DRU)	8.006,2	8.650,9	9.129,4	10.185,5	9.827,1	12.069,7	11.672,8	12.660,6	12.783,2	12.177,6	11.248,9	16.055,7
RESULTADO ECONÔMICO (A - B)	15.322,7	24.132,1	18.250,6	22.444,0	11.537,4	16.703,2	19.782,4	23.917,4	8.190,9	20.882,9	17.520,5	15.434,6
Empréstimos ao BNDES (C)	12.910,7	13.931,9	14.453,8	15.714,2	15.239,8	17.314,7	18.978,3	19.972,7	21.163,3	19.881,9	18.128,6	15.992,4
RESULTADO NOMINAL (A - B - C)	2.412,7	10.200,4	3.796,8	6.729,9	-3.702,4	-611,5	804,0	3.944,6	-12.972,4	1.001,0	-608,2	-557,7

Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Notas:

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

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

5.2.2.1. O fluxo das entradas de recursos

Como já visto anteriormente, a Lei nº 7.998/1990 expressa que o FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, com as seguintes fontes de recursos: *i*) arrecadação do PIS-Pasep; *ii*) cota-parte da contribuição sindical; *iii*) receitas financeiras (correção monetária e juros) devidas pelos agentes aplicadores dos recursos do fundo; e *iv*) outras receitas patrimoniais ou outros recursos que lhe sejam destinados (ver quadro 5.2).

Pela tabela 5.2 é possível acompanhar a evolução do conjunto das entradas de recursos no FAT para o período 2005 a 2016. Os dados mostram que o fluxo de receitas do fundo foi crescente ao longo do período de análise, totalizando uma variação real de 41,4% (2016 em relação a 2005).

Os recursos advindos das contribuições para o PIS-Pasep constituem a principal fonte de alimentação do FAT. Entre 2005 e 2016 eles compuseram 66,1% de toda a receita líquida. O crescimento dessa fonte de receita acompanhou a própria dinâmica da economia brasileira. Houve um crescimento frequente até 2014, com exceção de 2009 em decorrência dos impactos diretos da crise econômica global no ano anterior. Em 2015, já sob o início da crise política e econômica no Brasil,¹³⁹ a trajetória de arrecadação do PIS-Pasep foi revertida, com uma queda que se aprofundou ainda mais em 2016, dessa vez fruto não apenas do aprofundamento da crise, mas de mudanças na regra sobre desvinculação orçamentária.

O governo federal enviou ao Congresso, no início de 2015, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para a prorrogação da DRU até 2023, além de ampliar de 20% para 30% o percentual a ser desvinculado de todos os impostos e contribuições sociais, incluindo o PIS-Pasep.¹⁴⁰ A PEC foi aprovada no ano seguinte como EC nº 476/2016, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Com isso, o comprometimento da base da receita primária do FAT ficou ainda maior, uma vez que permaneceu a obrigatoriedade constitucional de repassar 40% ao BNDES.

Já as receitas financeiras foram responsáveis por 24,3% do total ao longo do período especificado. Mas, ao verificar sua evolução anual, nota-se que ela apresentou uma queda

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

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

bastante significativa em 2013 (42,7% em relação ao exercício anterior). Esse fato foi basicamente resultado do esforço do governo federal à época em baixar as taxas de juros na economia, que chegou em seu patamar mínimo em 2012. Tal movimento se refletiu nos rendimentos financeiros do fundo, sobretudo em suas aplicações do fundo extramercado, que havia tido um ganho excepcional nos anos anteriores.¹⁴¹ Somente no exercício de 2016 é que as aplicações do FAT em títulos públicos voltaram a apresentar grande rentabilidade, superando o valor obtido em 2012.

A participação crescente das receitas financeiras do fundo, fato que tem sido crucial para o equilíbrio de seu resultado nominal, implica uma situação paradoxal. Por um lado, passa a haver uma dependência de uma taxa de juros mais alta, que implique maiores remunerações sobre seu patrimônio financeiro. Por outro, a taxa de juros elevada encarece o custo do investimento no país, o que compromete a busca por um nível mais significativo de crescimento econômico, com aumento do nível de emprego e crescimento da própria arrecadação primária do FAT.

Destaca-se ainda a necessidade de aporte de recursos do Tesouro Nacional para o atendimento das despesas primárias do fundo a partir de 2010. Apesar da soma desses aportes ser inferior ao valor desvinculado no mesmo período pelo governo federal – somente em 2014 o aporte do Tesouro Nacional foi superior ao montante desvinculado (R\$ 16,3 contra R\$ 12,2 bilhões) –, o fluxo de recursos orçamentários da União contribuiu para aumentar a pressão política sobre os gastos com os programas do SPETR. Com isso, novas medidas restritivas foram tomadas, como será visto na subseção seguinte. Ademais, a ocorrência de repasses do Tesouro, aliada ao crescimento das receitas financeiras de suas aplicações, foi responsável pela queda da participação relativa do PIS-Pasep no fluxo de entradas do FAT no período.

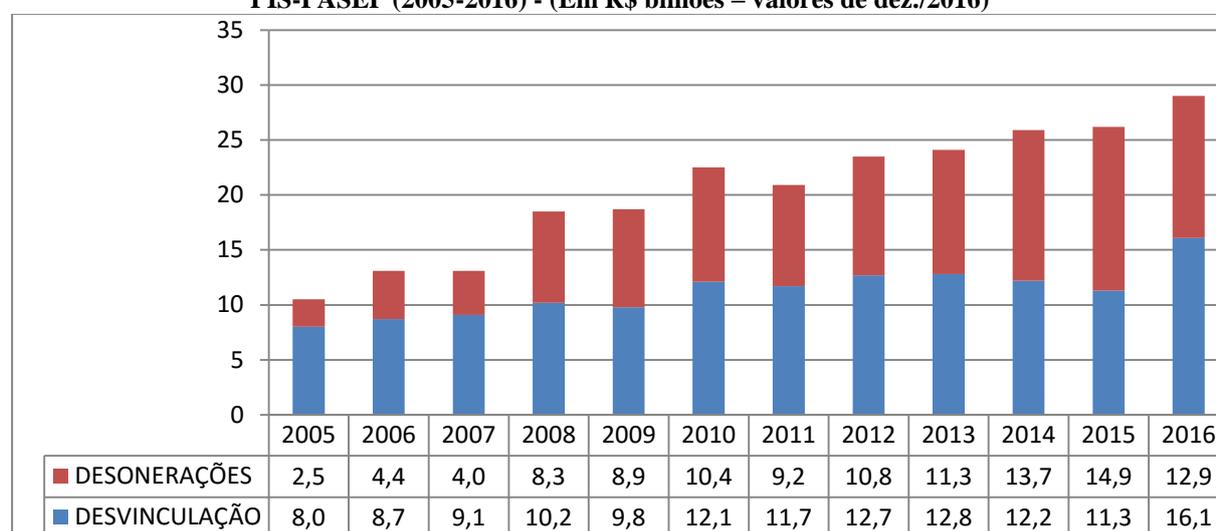
Outro fator que influiu negativamente no crescimento dos recursos via PIS-Pasep foram as novas medidas de desoneração tributária tomadas após 2008 pelo Ministério da Fazenda, com a intenção de incentivar o setor produtivo para minimizar os impactos negativos da crise econômica global. De acordo com estimativas dos Demonstrativos de Gastos Tributários apresentadas nos Projetos de Lei Orçamentária Anual, elaborados pela Secretaria da Receita Federal, as desonerações sobre a contribuição do PIS-Pasep foram em torno de R\$ 12,9 bilhões em 2016, valor muito próximo ao aporte orçamentário do Tesouro

141 Ressalta-se que as aplicações em títulos públicos em Letras e Notas do Tesouro Nacional carregam grande volatilidade de mercado, e, em face da tendência do fortalecimento do dólar frente ao real, da desaceleração da economia brasileira no curto prazo e das expectativas de apertos monetários, que foram fatores preponderantes para avanço do movimento de abertura das curvas de juros dos papéis de prazos mais longos, o que provocou retração na rentabilidade do fundo extramercado nos exercícios de 2014 e 2015 (Brasil, 2017a).

para o FAT no mesmo ano (R\$ 13,2 bilhões). Ao considerar todo o período, este valor segue uma trajetória crescente, com exceção de 2016, que apresentou uma leve queda em relação ao ano anterior, muito em função da depressão econômica e seu consequente impacto negativo na receita operacional bruta das empresas.

O gráfico a seguir apresenta esses números de perda ou “vazamentos” de receita do FAT por decisão de política econômica do governo federal. Pode-se ver pelos dados, inclusive, que em 2014 e 2015 as perdas estimadas com as desonerações foram maiores que o montante desvinculado pela DRU, e só não foram também em 2016 devido ao aumento da desvinculação de 20% para 30% nesse ano, em função da EC nº 476/2016.

GRÁFICO 5.3 - EVOLUÇÃO DAS DESONERAÇÕES E DESVINCULAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DO PIS-PASEP (2005-2016) - (Em R\$ bilhões – valores de dez./2016)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

No caso das receitas financeiras, há de se observar mudanças importantes nas trajetórias da TJLP e da Selic ao longo desse período, pois são determinantes na remuneração das disponibilidades financeiras do FAT aplicadas na rede bancária. No caso da TJLP, houve uma queda contínua durante a série, partindo de uma taxa média de 8% ao ano no início para 5% ao ano final. Quanto à Selic, o comportamento foi bem mais volátil, com uma forte queda até o início de 2008, iniciando um período mais instável de altas e baixas, muito influenciada pelo contexto de crise mundial, até o final de 2012, quando atingiu seu valor mais baixo até então (7,25%), voltando a crescer em 2013. Com a crise econômica experimentada a partir de 2015, a taxa básica de juros começou a decair novamente no final de 2016, mas ainda assim fechou o período de análise em 13,75%, valor considerado bastante alto em comparação com valores praticados pelos demais países. Essas duas trajetórias ajudam a entender o

comportamento das receitas financeiras, expressas anteriormente na tabela 5.2, que caíram em 2013 e se recuperaram somente em 2016. Outro fator explicativo é a queda das próprias aplicações do FAT em depósitos especiais a partir de 2007, dadas as limitações geradas pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, que reduziram o excedente da RML, a ser debatido com mais detalhes na próxima seção.

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

Portanto, esta seção mostrou que decisões de política econômica nos últimos anos afetaram consideravelmente a capacidade de financiamento do FAT, causando vazamentos significativos em sua fonte primária de receita. Destacam-se, nesse sentido: *i*) a elevação das desonerações tributárias do PIS-Pasep, estratégia reforçada para alavancar a atividade produtiva nacional após a crise do capitalismo global em 2008, mas que se manteve nos anos seguintes; e *ii*) a sanção da EC nº 476/2016, que resultou na elevação da DRU de 20% para 30% sobre os impostos e contribuições sociais, além de garantir sua vigência até 2021. Tais fatores, aliados ao movimento de elevação dos gastos com os programas de assistência de renda (seguro-desemprego e abono salarial), têm enfraquecendo bastante as disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas, como pode ser conferido na seção seguinte.

5.2.2.2. O fluxo das obrigações

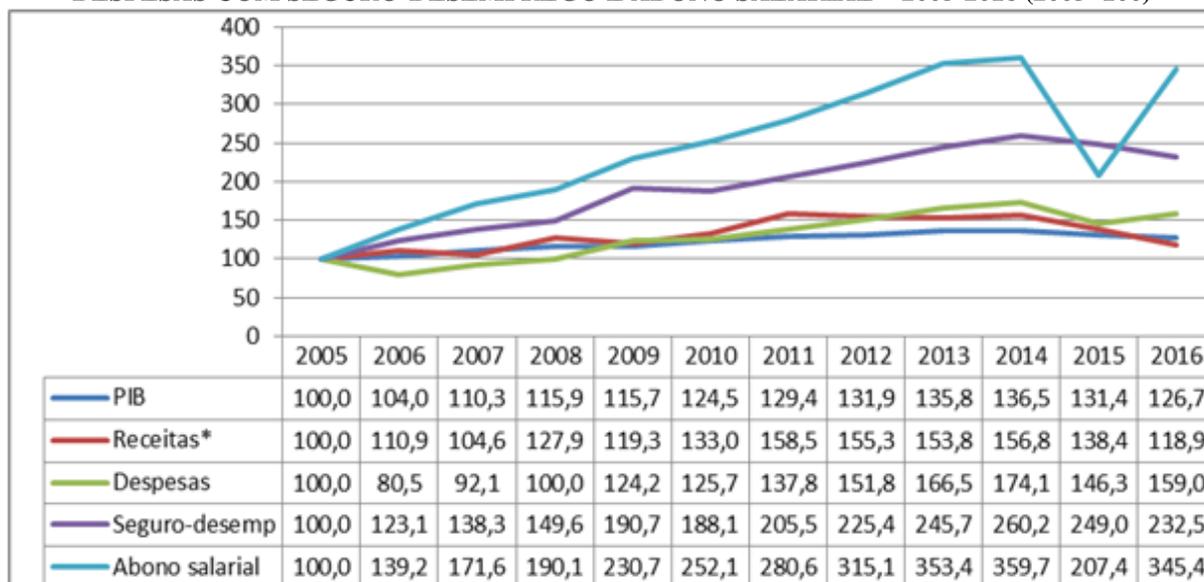
Pelo lado das destinações de recursos, a Lei nº 7.998/1990 expressa que o FAT deve financiar o Programa Seguro-desemprego, que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado, e o Abono Salarial, que fornece um complemento de renda a trabalhadores formais com baixa remuneração, além de outras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

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

No entanto, os números referentes ao período 2005-2016 (gráfico 5.5) mostram que o crescimento da despesa total do FAT foi superior ao crescimento do PIB – 59,0% contra 26,7%. Apenas em quatro anos desse intervalo temporal ocorreram relações anticíclicas entre os dois indicadores: em 2006, com o aumento do PIB e a queda nas despesas, e em 2009, 2015 e 2016, com a queda do PIB e a elevação das despesas referentes ao FAT.

Quanto ao comportamento dos componentes da despesa, o custeio dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial cresceu bem acima tanto das receitas primárias líquidas quanto do total das obrigações do fluxo anual do FAT. Para se ter uma ideia, a soma desses dois itens de despesa representou 144,8% do total da receita primária líquida do fundo em 2016, já descontado o repasse constitucional ao BNDES e à DRU, que nesse ano foi elevada de 20% para 30% do total arrecadado com o PIS-Pasep. A título de comparação, no primeiro ano da série, 2005, os gastos com benefícios dos dois programas representavam 66,3% da receita primária líquida (ver gráficos 5.4 e 5.5, a seguir). Dessa forma, não apenas os programas que ofertam serviços ficaram praticamente sem recursos para sua execução, quanto o próprio sistema como um todo passou a ser pressionado por mudanças de adequação fiscal ao novo arcabouço normativo que rege a dinâmica financeira do fundo, que agora conta somente com 42% de sua base primária de arrecadação – descontando-se o repasse ao BNDES e a DRU – para fazer funcionar todo o complexo arranjo de programas e estruturas de implementação que compõem o SPETR.

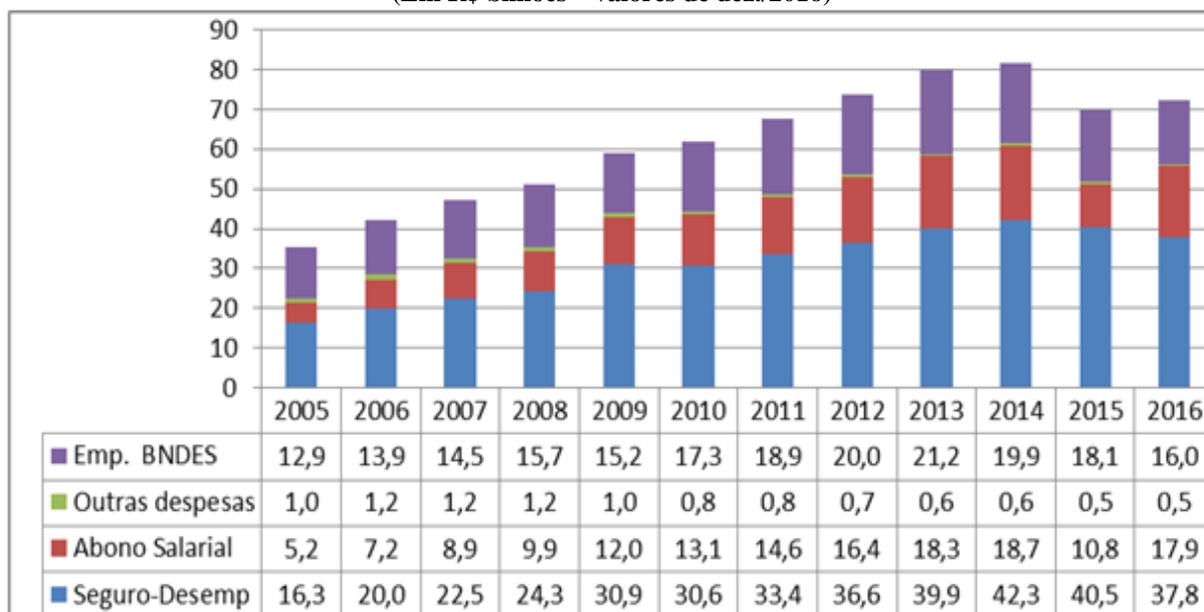
GRÁFICO 5.4 - EVOLUÇÃO DO PIB, DAS RECEITAS E DESPESAS TOTAIS DO FAT, E DAS DESPESAS COM SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL – 2005-2016 (2005=100)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

(*) Receitas primárias já descontadas a incidência da DRU

GRÁFICO 5.5 - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DAS OBRIGAÇÕES TOTAIS DO FAT (2005-2016) - (Em R\$ bilhões – valores de dez./2016)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Os números já apresentados na tabela 5.2 mais atrás mostraram a pouca relevância, em termos de gastos, dos programas que ofertam serviços (intermediação de emprego e qualificação profissional), agrupados na categoria “outros serviços”. Os gastos com essas ações tiveram queda constante no período, representando menos de 1% do total das despesas correntes do FAT. O problema dessa constatação é que tais ações visam lidar com dois tipos

de desemprego: *i*) o decorrente do “desencontro” entre ofertante e demandante de força de trabalho, por conta da informação insuficiente disponível a ambos (serviços de intermediação); e *ii*) o decorrente do “desencontro” entre qualificação exigida para determinados postos de trabalho e a observada entre aqueles que buscam emprego (serviços de qualificação profissional).¹⁴² Já com relação ao desemprego típico de mudanças na dinâmica econômica, como em períodos de recessão, tais serviços possuem pouca capacidade de intervenção (IPEA, 2015).

No entanto, por possuírem natureza discricionária em termos de planejamento orçamentário, os serviços que compõem a estrutura do SPETR são frequentemente alvos de contingenciamento de recursos para fins de ajuste fiscal. Como forma de superar os limites da oferta de serviços públicos de emprego, algumas propostas surgiram em diferentes espaços de debate. Na II Conferência Nacional de Emprego, Trabalho e Renda, em 2005, uma das resoluções solicitava a garantia de 8% dos recursos primários do FAT (PIS-Pasep) para atender aos programas. Mais recentemente, na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, em 2011, a proposta foi alocar 3% do valor desses recursos para a mesma finalidade, vedada a possibilidade de contingenciamento. Porém, nenhuma dessas resoluções foi concretizada.

No caso dos programas de transferência monetária, um questionamento natural que surge com base no gráfico 5.4, mostrado anteriormente, seria: quais os determinantes principais para o crescimento acelerado dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial no país na última década? Para se chegar a possíveis entendimentos sobre essa questão, é preciso ressaltar alguns pontos relevantes para o debate.

Quanto a seguro-desemprego, a despesa varia fundamentalmente em função de três aspectos: *i*) o valor do benefício; *ii*) o número de beneficiários; e *iii*) sua duração. Estudos recentes apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do seguro-desemprego (item *iii*), pouco se modificou ao longo dos anos, mantendo-se em torno de 4,2 parcelas emitidas em média por beneficiário (MEIRELLES, 2008; MENEZES FILHO, CABANAS; KOMATSU, 2014; PIRES; LIMA Jr.; 2014; IPEA, 2015). Já o valor do benefício e o número de segurados cresceram continuamente desde 2005, e a combinação entre esses dois movimentos é a principal responsável pelo crescimento dos gastos. No primeiro, destaca-se o aumento real do salário mínimo ao longo desse período

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

(55,7%), sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal.¹⁴³ E como a CF/1988 estabeleceu o salário mínimo corrente como piso para os benefícios sociais, o valor das parcelas do seguro-desemprego não pode ser inferior a ele, o que eleva o valor médio de cada parcela em virtude de sua valorização real.

Como forma de amenizar essa relação, o método de cálculo de reajuste do valor das parcelas que excedem a um salário mínimo foi alterado em 2013, passando a ser definido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), e não mais pelo percentual aplicado ao valor salarial.¹⁴⁴ Com isso, os ganhos reais sobre o valor do salário mínimo deixaram de ser incorporados às parcelas que excedessem o piso constitucional.¹⁴⁵ Para efeito de comparação, a medida resultou na correção de 6,2% no valor das parcelas do seguro-desemprego em 2013, em vez dos 9% que estariam garantidos pelo modelo anterior de indexação (CARDOSO Jr.; MUSSE, 2013). A parcela mínima, por sua vez, permaneceu indexada ao valor corrente do salário mínimo.

Já no tocante ao número de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais (celetistas e estatutários). Como mostrado no gráfico a seguir, esse número cresceu 49,1% entre 2005 e 2014, chegando a 49,6 milhões de trabalhadores formalizados. Nos anos 2015 e 2016 houve uma queda acentuada nesse contingente: o saldo entre contratações e demissões foi negativo, com a eliminação de 3,5 milhões de postos de trabalho na economia brasileira. Ainda assim, ao se comparar a variação no período todo – 2005 a 2016 – o crescimento foi bastante significativo, na ordem de 38,5%. Ressalta-se que o aumento da formalização também representa elevação das receitas tributárias por meio das contribuições sociais, mas como os números têm mostrado, esse crescimento foi percentualmente inferior ao das despesas. Por esses motivos, a elevação nos gastos com o seguro-desemprego se deve também à significativa ampliação da quantidade de trabalhadores formalizados, pois estão sujeitos a serem demitidos (por contingências próprias da dinâmica

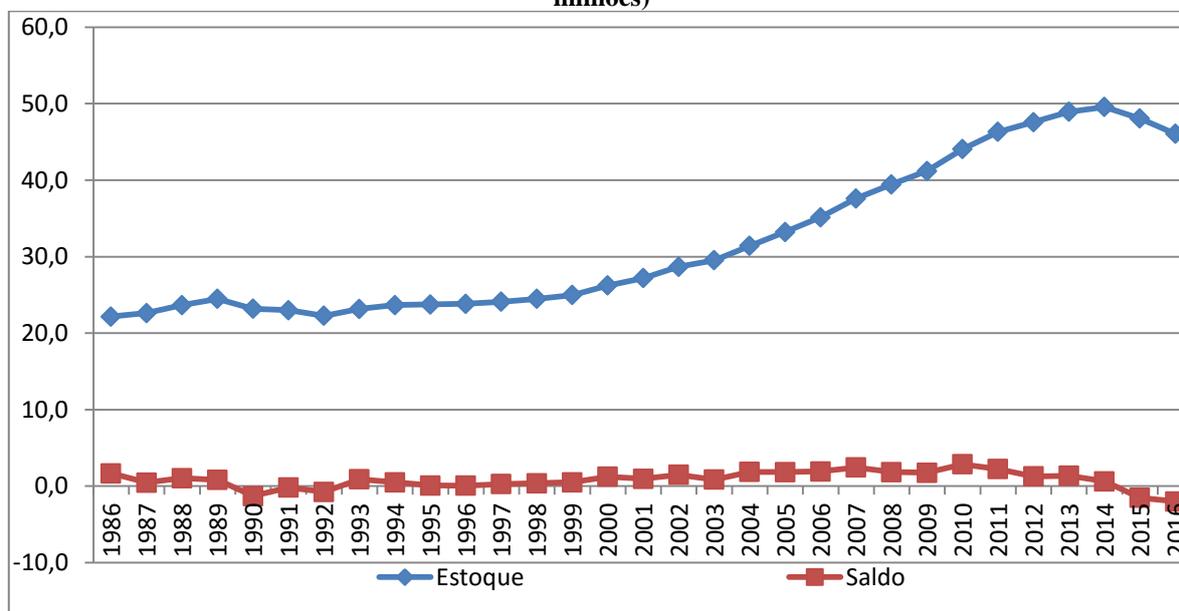
143 A Medida Provisória (MP) nº 474/2009 garantiu a continuidade de uma política de valorização do salário mínimo acordada com os movimentos de trabalhadores e seguida desde 2007. Tal política se originou da pressão das centrais sindicais, que realizaram em dezembro de 2004 a 1ª Marcha do Salário Mínimo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

144 O valor das parcelas referentes ao seguro-desemprego continuou sendo determinado pela média dos três últimos salários do requerente antes da demissão, multiplicado por uma taxa de reposição que varia em função desta média: quanto maior o salário considerado, menor a taxa de reposição. O piso do benefício ainda é o salário mínimo, o que significa que, para o segurado que recebia exatamente este valor, a taxa de reposição é de 100%. Porém, antes dessa alteração, para valores acima do salário mínimo, fixavam-se alíquotas de reposição de 80% para a primeira faixa salarial (1 SM a 1,65 SM) e de 50% para a segunda faixa salarial (1,65 SM a 2,75 SMs); para salários acima desta faixa, o benefício era fixo (IPEA, 2011b).

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

do mercado de trabalho brasileiro ou mesmo via acordos fraudulentos com os empregadores) e, assim, cumprirem as condições de acesso ao benefício, aumentando a cobertura do programa em número de trabalhadores atendidos.

GRÁFICO 5.6 – ESTOQUE E FLUXO DE TRABALHADORES FORMALIZADOS – 1985 A 2016 (Em milhões)



Fonte: RAIS/MTb. Elaboração própria.

Um dos fatores que potencializam essa relação entre aumento do estoque de trabalhadores formalizados e aumento dos gastos com seguro-desemprego é o grau de rotatividade da força de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (CORSEUIL; RIBEIRO, 2012; CORSEUIL *et al.*, 2013; DIEESE, 2014; GONZAGA; PINTO, 2014). Ou seja, a complementaridade entre aumento da formalização do emprego e manutenção de altas taxas de rotatividade ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com seguro-desemprego mesmo em um momento de queda contínua do desemprego no país.

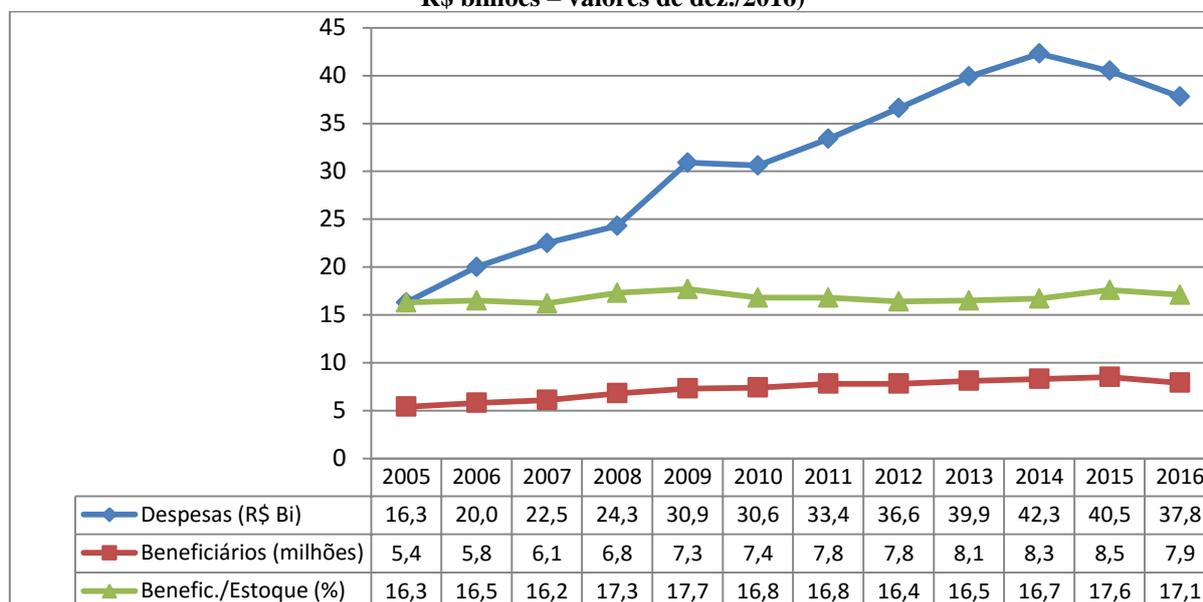
Na prática, o percentual de beneficiários do seguro-desemprego subiu em um patamar muito próximo à elevação do estoque de trabalhadores formais no Brasil, dada a manutenção de altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho.¹⁴⁶ Desse modo:

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

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

Para uma melhor comparação visual, o gráfico 5.7 a seguir apresenta as trajetórias referentes ao gasto anual, ao número de beneficiários e ao percentual segurados em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil. Pode-se notar que a taxa de crescimento anual do valor monetário despendido no período foi bem superior à taxa referente ao número de trabalhadores atendidos, sobretudo em função da política de valorização do salário mínimo, como já relatado aqui. Já o percentual de beneficiários, em relação ao estoque de trabalhadores formalizados, apresentou relativa estabilidade, embora tenha mostrado uma alta em 2015, fechando a série em 17,1% em 2016, com menor valor em 2005 (16,3%) e maior em 2009 (17,7%) (BRASIL, 2017a).

GRÁFICO 5.7 - GASTO, NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E PERCENTUAL DE BENEFICIÁRIOS DO SEGURO-DESEMPREGO SOBRE O ESTOQUE DE TRABALHADORES FORMAIS (2005-2016) - (Em R\$ bilhões – valores de dez./2016)



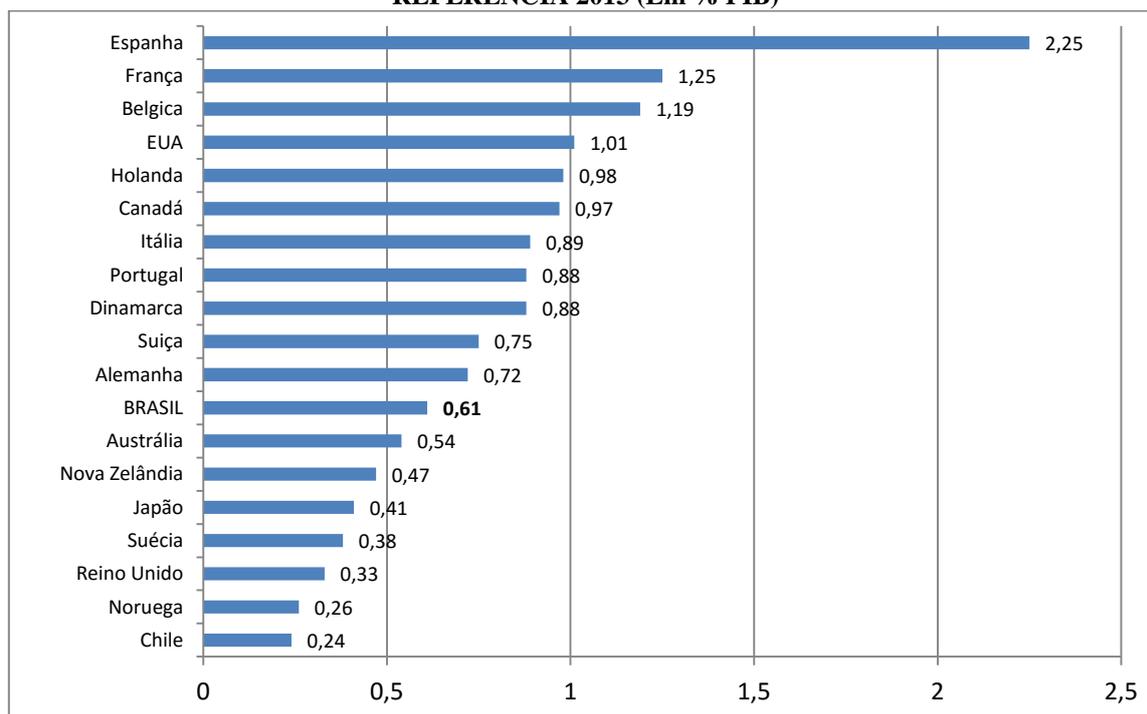
Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

O entendimento de que uma redução no patamar da taxa de rotatividade contribuiria para diminuir os gastos com o seguro-desemprego já está expresso desde a CF/1988. Em seu artigo 239 foi estabelecido que as empresas cujo índice superasse a média do setor deveriam

contribuir adicionalmente para o custeio do seguro-desemprego. Entretanto, tal contribuição não foi regulamentada mesmo após trinta anos de aprovação da norma.¹⁴⁷

Apesar do crescimento considerável nos gastos com seguro-desemprego, há de se ressaltar que o Brasil não possui uma despesa alta em proporção ao PIB com esse programa para os padrões internacionais. Se comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária, com uma despesa em torno de 0,6% do PIB, abaixo de países como Estados Unidos, Bélgica, França e Espanha, que apresentam índices próximos ou superiores a 1% do PIB (ver gráfico 5.8). Em contraste, como constataram Pires e Lima Jr (2014), o número de beneficiários é relativamente elevado no Brasil, com uma média de 7,6% do total de trabalhadores, ficando atrás apenas de Espanha (10,3%), Bélgica (8,8%) e França (8,6%), enquanto países como Polônia (1,8%) e Chile (1,7%) possuem as menores taxas de cobertura do programa..¹⁴⁸

GRÁFICO 5.8 - GASTOS COM SEGURO-DESEMPREGO – PAÍSES SELECIONADOS – ANO DE REFERÊNCIA 2013 (Em % PIB)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

147 “Entende-se que a introdução dessa contribuição teve dois objetivos básicos: *i*) garantir uma fonte alternativa para o financiamento do Programa Seguro-Desemprego, que inclui qualificação do trabalhador; e *ii*) criar elemento que reduza a rotatividade da mão de obra” (BRASIL, 2015, p. 25).

148 Caso se considere a despesa total do FAT, esse valor sobe para algo em torno de 1,1% do PIB (GENTIL; HERMANN, 2015; GOBETTI, 2015).

Com relação ao abono salarial,¹⁴⁹ os gastos com o programa são influenciados diretamente, assim como o seguro-desemprego, pelos aumentos do valor real do salário mínimo e pela elevação da formalização do mercado de trabalho. O reajuste do salário mínimo atuou tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público que tem direito a recebê-lo, pois, à medida que seus aumentos têm comprimido a dispersão dos salários na economia, o público coberto pelo abono (cuja renda salarial média seja até dois salários mínimos por mês no ano de referência) tende a crescer (IPEA, 2011b; CORSEUIL, FOGUEL; TOMELIN, 2015).¹⁵⁰ Isso explica, juntamente com a já apresentada evolução no número de trabalhadores formalizados (gráfico 5.6), o elevado crescimento do número de beneficiários do abono salarial, que saltou de 9,7 milhões para 22,4 milhões de trabalhadores nesse mesmo intervalo de tempo.

Já para os anos 2015 e 2016, existem algumas observações a serem feitas visando uma compreensão para além do que os números mostram. Primeiramente, a forte variação da quantidade de beneficiários (queda acentuada em 2015, seguida de aumento robusto em 2016) ocorreu devido a uma alteração do cronograma de pagamento do período de julho de 2015 a junho 2016.¹⁵¹ Com isso, uma parte dos trabalhadores que tinha o direito em 2015 só pôde receber o abono salarial no ano seguinte, esvaziando assim a concessão de benefícios concedidos em 2015 e inflando em 2016. O segundo fator importante é que entraram em vigor em 2015 as novas regras de pagamento do abono salarial (Lei nº 13.134/2015), que estabelece o valor do benefício a ser “calculado na proporção de 1/12 (um doze avos) do valor do salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente” (art. 9º). Pela regra anterior, bastava haver trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse o direito ao recebimento do benefício. Essa nova regra impediu que o gasto nesses dois últimos anos com abono salarial fosse ainda maior.¹⁵²

149 O Programa do Abono Salarial é um benefício monetário assegurado aos empregados registrados em carteira que recebem até 2 SMs de remuneração mensal, tenham exercido atividade remunerada por, no mínimo, trinta dias no ano-base, possuam pelo menos cinco anos de inscrição no PIS-Pasep. Além disso, o marco legal mencionado fixa em 1 SM o valor anual do benefício. O requerimento deste benefício é automático e realizado pelos empregadores (empresas) ao preencherem a Rais. Com o preenchimento das informações dos trabalhadores, o próprio MTE seleciona os beneficiários elegíveis e realiza o pagamento do benefício, de acordo com um calendário disponibilizado em todas as agências do BB e da Caixa, além das casas lotéricas e dos postos de informação do ministério. Os trabalhadores elegíveis também são informados por meio de correspondência. Pela Lei nº 13.134/2015, que alterou as diretrizes definidas na Lei nº 7.998/1990 para o acesso ao abono, o valor de cada benefício será de 1/12 do SM para cada mês trabalhado no ano-base. O valor máximo, portanto, não pode exceder ao valor do salário mínimo corrente.

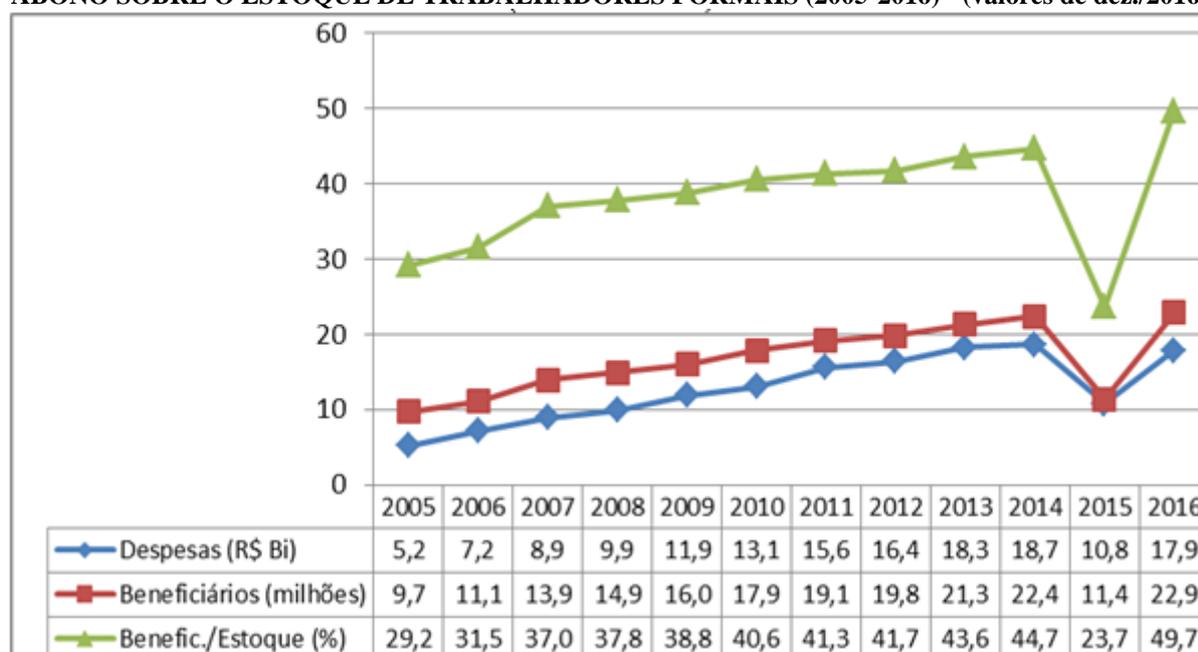
150 Dados do MTE mostram que a proporção de trabalhadores admitidos com remuneração de até 2 SMs cresceu de 44,6% para 51,2% entre 2005 e 2014 (BRASIL, 2017a).

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

152 A exigência adicional de um prazo mínimo de cinco anos de inscrição no PIS-Pasep para o recebimento do benefício foi mantida.

O gráfico 5.9 traz as trajetórias de gasto anual, número de beneficiários e seu percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais, para fins do abono salarial. As curvas de evolução do gasto, assim como no seguro-desemprego, apresentam uma variação superior ao crescimento do número de beneficiários, também sob influência do aumento real do salário mínimo. Mas, diferentemente do seguro-desemprego, o percentual de beneficiários do abono apresentou uma elevação contínua ao longo do período, saltando de 29,2% em 2005 para 44,7% em 2014.¹⁵³ Isso se deu em função da já comentada elevação da quantidade de trabalhadores admitidos com até dois salários mínimos de remuneração em relação ao estoque da força de trabalho formalizada no país.¹⁵⁴

GRÁFICO 5.9 - GASTO, NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E PERCENTUAL DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SOBRE O ESTOQUE DE TRABALHADORES FORMAIS (2005-2016) - (valores de dez./2016)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Por fim, no item “outras despesas”, encontram-se embutidos os custos operacionais diversos do Ministério do Trabalho no campo dos programas do SPETR, incluindo gastos com: *i*) manutenção dos programas (ações de apoio ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial); *ii*) custeio de Pesquisas sobre Emprego e Desemprego (PED), elaboradas pelo Dieese; *iii*) manutenção de bancos de dados; *iv*) informatização e

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

154 Pelos dados apresentados na Rais, no exercício de 2003, dos 29,54 milhões do total de trabalhadores formais, cerca de 11,90 milhões (40,3%) ganhavam até 2 SMs. Porém, no final de 2015, este número praticamente dobrou, chegando a 23,55 milhões, para um estoque de 48,06 milhões, o que representa 49,0% do total de trabalhadores formais na economia (BRASIL, 2017a).

distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); v) estudos de avaliação dos programas; vi) campanhas educativas e informativas; vii) apoio ao Codefat; viii) manutenção das unidades regionais do Ministério do Trabalho, entre outros (BRASIL, 2015). Apesar da grande quantidade de ações, elas são pouco significativas com relação ao fluxo de saídas do FAT, representando 0,98% do total de despesas em 2016 (ver tabela 5.2).

Em síntese, a evolução das despesas correntes do FAT nesse período avaliado está diretamente relacionada às transformações em curso na estrutura ocupacional e salarial brasileira. Na medida em que cresce tanto o valor dos benefícios quanto o seu acesso, a tendência é que os gastos com programas de assistência e garantia de renda aos trabalhadores também cresçam. Nesse contexto, para que o fundo mantenha seu equilíbrio contábil, torna-se necessário que a economia volte a apresentar taxas de crescimento que garantam maior fluxo de arrecadação, mantidos os parâmetros atuais de financiamento. Porém, também deve-se garantir que qualquer “vazamento” de receitas do sistema via política fiscal seja compensado, para evitar desequilíbrios como esses analisados ao longo da seção. Do contrário, a pressão sobre mudanças mais abruptas no arranjo institucional do FAT, com sua consequente descapitalização, pode resultar em deturpações ainda maiores na estrutura do SPETR. A Lei nº 13.134/2015 foi um exemplo, ao enrijecer as regras de acesso ao seguro-desemprego e alterar a fórmula de cálculo para o benefício do abono salarial, sem que houvesse nenhuma reversão da economia com esses dois programas para outras ações previstas no sistema.

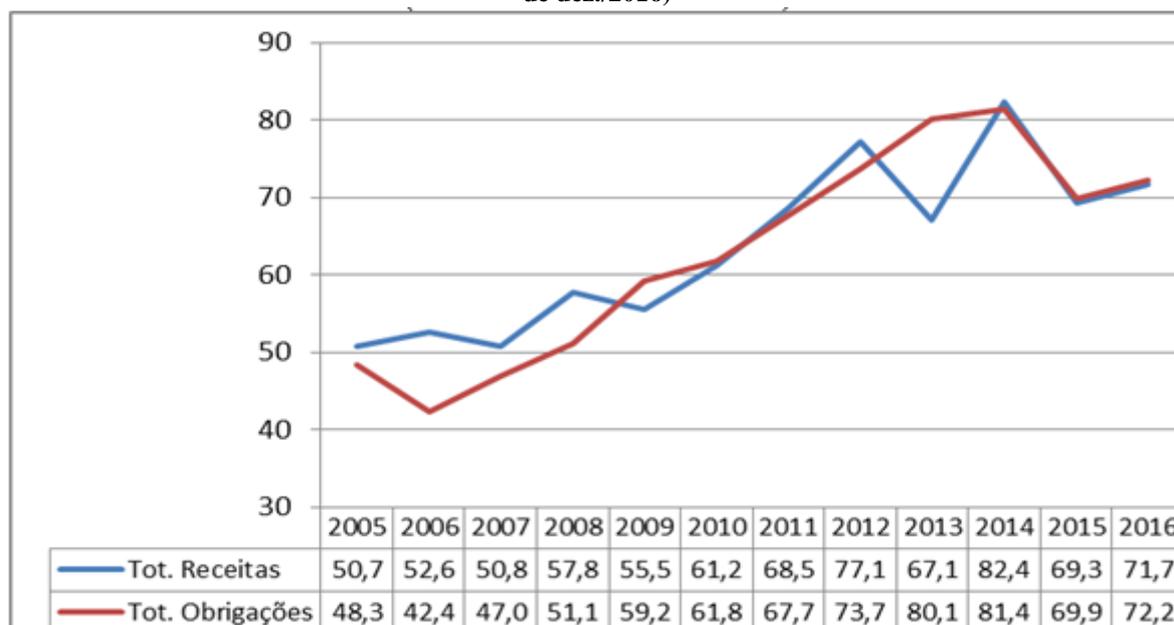
Na próxima seção são abordados os impactos dos movimentos de entradas e despesas discutidos até aqui sobre a evolução patrimonial do FAT.

5.2.2.3. Resultado nominal e evolução patrimonial do FAT

Para analisar o comportamento recente do patrimônio do FAT é essencial verificar a evolução do seu “Resultado Nominal”, determinado pela diferença entre os totais de receitas e despesas em seus balanços anuais (ver tabela 5.2). Ele indica se o FAT tem sido capaz de cumprir suas obrigações constitucionais de financiar tanto o seguro-desemprego e o abono salarial, bem como manter as transferências obrigatórias ao BNDES, além de outras despesas correntes que lhes forem atribuídas, como no caso dos demais programas que compõem o SPETR brasileiro.

O gráfico 5.10 apresenta essas trajetórias para o período em análise. Por ele nota-se que em cinco anos o resultado nominal auferido foi negativo – 2009 (primeiro déficit nominal de sua história), 2010, 2013, 2015 e 2016 –, com as obrigações superando as receitas.

GRÁFICO 5.10 - RECEITAS E OBRIGAÇÕES TOTAIS DO FAT (2005-2016) - (Em R\$ bilhões – valores de dez./2016)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

O crescimento das receitas tem se dado continuamente a uma taxa média inferior ao das obrigações, sobretudo em função do aumento já discutido das perdas de receitas com desvinculações orçamentárias e isenções tributárias, além dos impactos das crises econômicas na arrecadação de suas fontes primárias a partir de 2008. Pelo lado das despesas, o impacto maior advém do aumento dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, em virtude de alterações nos indicadores de mercado de trabalho. O pior resultado nominal foi apurado em 2013, quando essa diferença chegou a R\$ 12,9 bilhões, explicado em parte por uma queda acentuada da receita de remunerações financeiras, como já ressaltado no tópico sobre o fluxo de entradas.

Na realidade, a arrecadação do PIS-Pasep que cabe anualmente ao fundo já não cobria desde 1995 o conjunto de obrigações do FAT (incluindo os gastos com o seguro-desemprego, o abono salarial e outras despesas correntes, bem como as transferências ao BNDES), quando passou a vigorar a desvinculação de 20% das receitas primárias para fins de ajuste fiscal do governo federal. Mas esse desequilíbrio era coberto até com certa folga pelas demais receitas do fundo. Porém, isso deixou de ocorrer, sobretudo a partir de 2009, quando foi verificado seu primeiro déficit operacional, conforme ilustrado no gráfico 5.10.

Nos anos de 2012 e 2014 o resultado positivo só foi possível devido ao aumento do repasse do Tesouro Nacional, que alcançou a ordem de R\$ 13,8 bilhões em 2014. Já nos anos seguintes, nem com os repasses foi possível impedir um resultado nominal negativo. Tal

conjuntura demonstra a dificuldade do FAT em saldar suas obrigações sob o arranjo institucional vigente, agravado com a elevação da DRU para 30% em 2016. E essa não é uma questão que se resolva apenas com a medida clássica de corte de despesas, porque o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, como mostrado anteriormente, está associado a tendências positivas para o mercado de trabalho brasileiro, tais como a formalização do emprego e o crescimento real do valor do salário mínimo. Ou seja, as particularidades do mercado de trabalho brasileiro fazem com que a capacidade do FAT em ser um instrumento anticíclico se reduza ao longo do tempo.

A ocorrência de déficits nominais em exercício obriga que o Codefat tome a decisão de se desfazer de ativos de seu patrimônio, principalmente de títulos aplicados com recursos provenientes da RML.

O patrimônio financeiro do FAT, cuja evolução pode ser conferida anteriormente na tabela 5.3, é formado por suas disponibilidades financeiras, que na mesma tabela correspondem à linha “extramercado” e pelas aplicações que o fundo realiza. A mais importante delas é o FAT Constitucional, que consiste no repasse dos 40% de sua arrecadação primária anual ao BNDES. O que se observa pelos dados é que o patrimônio apresentou uma trajetória de crescimento, variando 23,7% em termos reais entre 2005 e 2016, mas com certa instabilidade ao longo do período. O último ano da série já apontou uma queda, com a necessidade de utilização de R\$ 557,7 milhões de ativos patrimoniais do fundo para complementar o atendimento a suas obrigações. Já as projeções do Codefat para os próximos exercícios são de elevação da necessidade de financiamento dos programas geridos pelo fundo, o que provavelmente fará surgirem novas pressões sobre a operacionalidade do sistema como um todo.

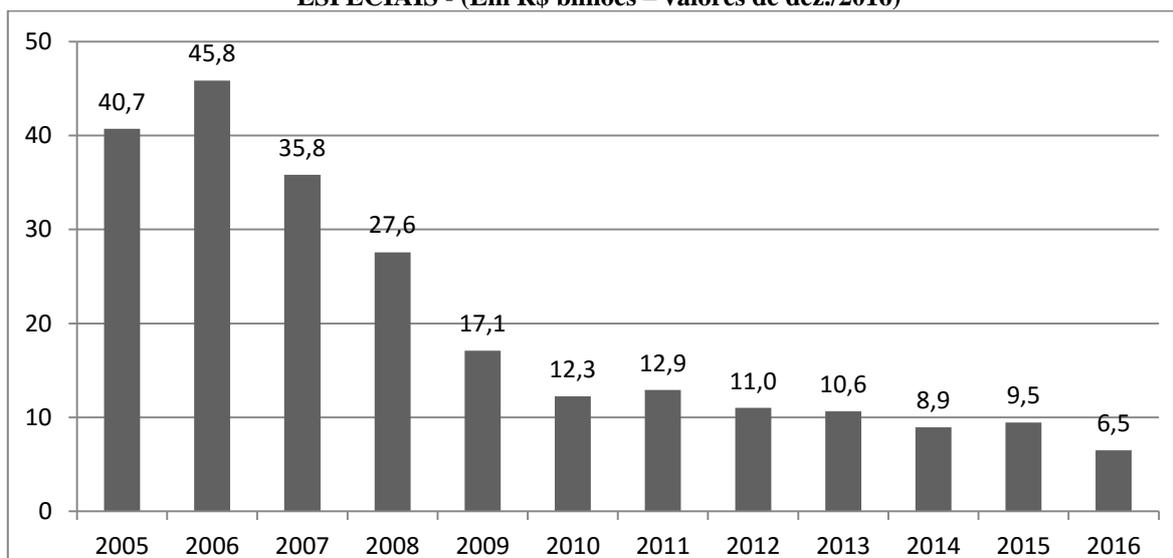
Ressalta-se que o fato de haver crescimento do patrimônio, mesmo com a elevação das despesas correntes e os “vazamentos” na sua base primária de receitas, deve-se especialmente ao rendimento das aplicações feitas pelo FAT (assim como ocorreu no período 1995-2004). As taxas Selic e TJLP, referências básicas para a remuneração das aplicações do FAT, foram bem superiores à taxa de inflação e à variação real do PIB durante o período em análise. Porém, dois fatores precisam ser considerados sobre o contexto atual. Primeiro, há um movimento de queda na taxa de juros Selic em virtude da forte recessão da economia brasileira a partir de 2015, o que afeta a remuneração futura dos ativos financeiros do fundo (que pode ser compensada caso a queda dos juros seja acompanhada por elevação dos investimentos e crescimento econômico). Segundo, em virtude do aumento de gastos com os principais programas, as disponibilidades monetárias para aplicação em Depósitos Especiais

foram se tornando menores durante a série, o que tende a comprometer não apenas a possibilidade de expansão das linhas específicas de crédito a micro e pequenas empresas, mas também a receita financeira advinda desse tipo de aplicação.

O gráfico 5.11 ilustra essa constatação, com o volume anual de empréstimos concedidos via Depósitos Especiais no território nacional. Nota-se uma queda brusca entre 2006, quando a concessão de crédito via depósitos especiais alcançou seu maior patamar, e 2016, quando se registrou o menor valor da série, com tendência de queda ainda maior para os próximos anos. Ou seja, as dificuldades de financiamento vivenciadas pelo FAT nos últimos anos, além de afetar sua capacidade de fomentar programas de ativação do mercado de trabalho (intermediação de emprego e qualificação profissional), tem restringido cada vez mais também sua capacidade de disponibilizar fundos emprestáveis para o financiamento de outros programas de geração de trabalho e renda, como o Proger e o Pronaf.

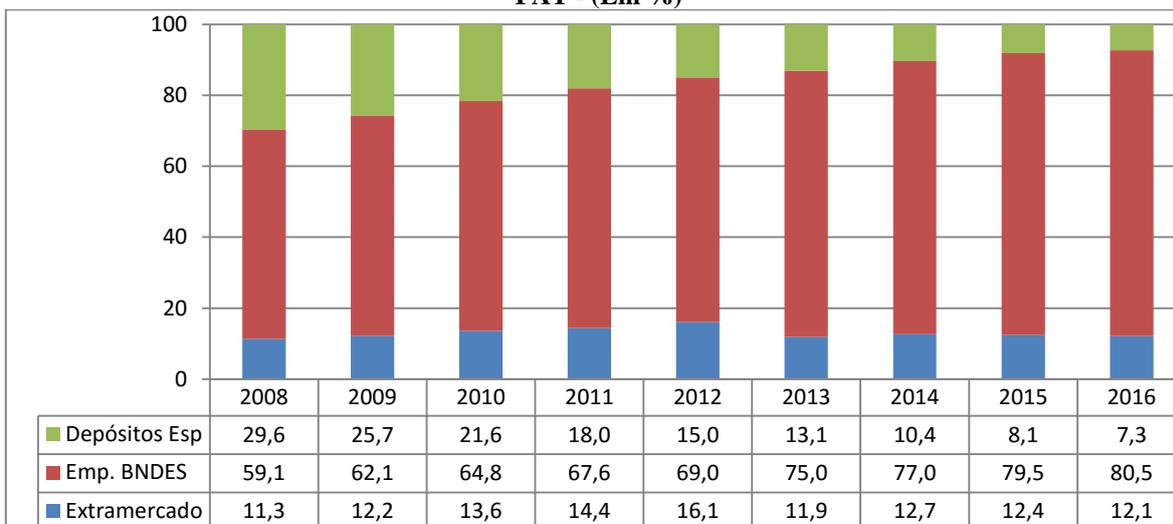
Todo esse movimento quantitativo pode ser evidenciado a partir da análise da participação relativa de cada um dos componentes do patrimônio nesses últimos anos, conforme demonstrado no gráfico 5.12. A modalidade Depósitos Especiais, que chegou a representar 37,5% do total, iniciou uma queda sistemática a partir de 2008, terminando a série com apenas 7,2% de participação em 2016. Já o componente do FAT Constitucional, referente aos repasses anuais ao BNDES, cresceu de 56,5% para 81,5% no mesmo período (lembrando que sua participação relativa havia diminuído entre 1995 e 2004, como visto na seção anterior). Por fim, a parcela extramercado permaneceu praticamente com a mesma importância relativa.

GRÁFICO 5.11 - EVOLUÇÃO ANUAL DA CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS VIA DEPÓSITOS ESPECIAIS - (Em R\$ bilhões – valores de dez./2016)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

GRÁFICO 5.12 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO RELATIVA POR ITEM PATRIMONIAL DO FAT - (Em %)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Os programas de financiamento que compõem essas modalidades são aprovados pelo Codefat com base na Programação Anual de Depósitos Especiais do FAT (PDE). Todavia, alguns pontos com respeito a essa ação no âmbito do SPETR necessitam de uma problematização, ainda que breve. Primeiramente, como o risco das operações é assumido pelos agentes financeiros operadores, elas estão sujeitas a todo o processo de avaliação de crédito para sua concessão, o que na prática se torna um fator limitante a sua utilização como instrumento mais efetivo de geração de trabalho e renda. Isso porque, sob a lógica bancária, a

tendência é que os créditos sejam oferecidos aos agentes demandantes de menor risco e maior lucratividade aparente, e não necessariamente a projetos com maior potencial de criação de empregos ou a segmentos sociais com maior dificuldade de acesso ao crédito. Segundo, tais programas de crédito, além do apoio a negócios produtivos de pequenas e médias empresas, também representam uma injeção expressiva de crédito na economia. Por isso, a restrição aos fundos emprestáveis pode ter impactos negativos na própria dinâmica econômica do país. Por fim, há uma pulverização dos recursos disponíveis em linhas que englobam as mais diversas naturezas de negócios, consistindo assim um emaranhado de linhas de financiamento, inclusive com sobreposições entre alguns deles (CARDOSO Jr., 2013). Essa realidade confusa em termos operativos torna difícil até mesmo uma avaliação mais contundente a respeito dos impactos e da efetividade desses programas quanto a seus objetivos originais.

TABELA 5.3 - PATRIMÔNIO DO FAT (2005- 2016) – SALDOS ANUAIS

(Em R\$ milhões – valores de dez./2016)

	Extramercado (a)	Empréstimos ao BNDES (b)	Depósitos Especiais (c)	Outros (d)	T O T A L (a+b+c+d)	Varição Patrimonial (Ano - %)
2005	26.573,56	126.358,66	70.263,04	331,4	223.526,68	
2006	15.655,00	139.675,98	93.048,34	409,37	248.788,70	11,3
2007	19.389,20	155.191,37	95.770,64	509,25	270.860,48	8,9
2008	29.342,70	153.516,56	76.796,53	483,34	260.139,13	-4
2009	32.766,46	166.356,18	68.777,56	432,75	268.332,96	3,1
2010	34.606,85	165.418,66	55.054,44	352,9	255.432,85	-4,8
2011	37.344,89	175.723,33	46.818,22	371,53	260.257,98	1,9
2012	43.590,26	187.264,57	40.644,12	932,01	272.430,96	4,7
2013	31.623,37	199.469,54	34.841,31	451,78	266.386,00	-2,2
2014	34.576,72	210.126,94	28.258,15	309,03	273.270,84	2,6
2015	34.145,76	218.885,81	22.425,14	4.353,89	279.810,61	2,4
2016	33.089,43	219.733,15	19.983,91	3.604,29	276.410,78	-1,2
Varição (%) 2005/2016	24,5	73,9	-71,6	987,6	23,7	

Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Portanto, as contradições já apontadas na seção que cobriu o período 1995-2004 não apenas se exacerbaram como também surgiram outras complicações à manutenção do sistema de financiamento do sistema público de emprego no Brasil, tornando mais complexa a economia política em torno do tema. O FAT foi atingido em diversas frentes nesses últimos anos, o que resultou em enfraquecimento no seu potencial de fomentar maior dinamicidade no mercado de trabalho, além de sua função precípua de proteção social aos trabalhadores.

Ademais, à medida que essas contradições vão se aprofundando, abre-se espaço para a atuação de atores coletivos que buscam realizar mudanças nas regras vigentes para satisfazer interesses específicos. Esse tipo de atuação visa explorar as ambiguidades existentes, com o acúmulo de pequenas alterações nas regras originais que estruturam o comportamento dos atores, evitando-se o confronto com outros grupos que possuem forte poder de veto contra mudanças mais substanciais.

Por isso, as mudanças identificadas ao longo das análises foram caracterizadas aqui como “mudanças por camadas” ou “por sedimentação”, de acordo com a tipologia de Mahoney e Thelen (2010). Ou seja, nessa perspectiva as mudanças ocorrem pela inserção de novas “camadas” normativas na arquitetura institucional vigente, sem desmantelá-la. Dessa forma, embora a elas sejam apresentadas inicialmente como refinamentos, ajustes ou complementos marginais, no intuito de evitar movimentos de resistência, com o tempo elas podem resultar em impactos bastante significativos, favorecendo inclusive novas pressões e alimentando discursos em favor de outros “ajustes”. A depender da sequência das mudanças, pode-se chegar ao ponto em que pouco de sua estrutura original se mantenha viável.

De acordo com as evidências aqui apresentadas, o desenho atual do SPETR brasileiro pode ser explicado por esse encadeamento analítico. Desde sua efetivação, com a criação do FAT e a posterior regulamentação de suas atribuições, as alterações normativas em sua estrutura foram pontuais e de natureza paramétrica. Apenas alguns ajustes foram aprovados no sentido de alterar regras de concessão de benefício ou diretrizes para a utilização de recursos emprestáveis às entidades financeiras públicas, mantendo-se a base mais geral. No entanto, as mudanças geradoras de maiores impactos no funcionamento do sistema vieram de outras instâncias de intervenção, como no caso das novas regras de gestão fiscal do governo federal. Como foi mostrado até aqui, os vazamentos identificados (advindas das desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias) foram determinantes para o esgarçamento da capacidade do FAT honrar com as obrigações constitucionais que lhes foram delegadas, pois drenou para outros fins parte significativa das receitas de tributos definidos especificamente para custear suas operações.

Essas decisões, embora implicassem efeitos diretos sobre a dinâmica do fundo, foram definidas e aprovadas em outros fóruns de poder, sem passar pela esfera do Ministério do Trabalho. Tampouco exigiram qualquer negociação ou consentimento junto ao Codefat, como se verá no capítulo seguinte. Dessa forma, elas aglutinam em torno de si outros interesses e novos recursos discursivos, além de isolar grupos relevantes com poder de veto, como as centrais sindicais.

Isso não implica dizer que o sistema não possua falhas ou distorções, tampouco que não deva passar por ajustes periódicos. Qualquer ação de política pública passa por essas necessidades, ainda mais uma política que chega em sua terceira década de existência, após atravessar momentos de grande tumulto, tanto do ponto de vista político como do econômico. O arranjo operacional do FAT tem, sim, questões que precisam ser enfrentadas e aperfeiçoadas, desde que se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de um fundo de proteção e promoção de políticas voltadas ao bem-estar do conjunto de trabalhadores brasileiros. Nesse sentido, quaisquer mudanças, sejam restritivas ou expansivas em termos de direitos e de cobertura social, precisam estar em conformidade com essas diretrizes, além de perpassar pelos fóruns indicados para a gestão e o acompanhamento de suas atividades, em especial o Codefat, assunto do capítulo 6.

5.3. CAPACIDADE DE INVESTIMENTO E NATUREZA DUAL DO FAT

Os fundos públicos de poupança compulsória são instrumentos utilizados em praticamente todos os países do mundo contemporâneo. Além de garantir a execução de diversas políticas sociais a eles associadas, eles surgem como estratégia para viabilizar volumes de recursos para o financiamento de projetos de investimento em infraestrutura nacional, que apresentam alto risco e longo prazo de maturação (PINHEIRO, 1997).

O FAT se enquadra nessa categoria de fundo público. Como já observado anteriormente, ele é operacionalizado como um mecanismo de financiamento dual, que articula (através de uma mesma fonte), de um lado, o custeio de despesas relativas à proteção social de trabalhadores desempregados ou de baixa renda (seguro social), e, de outro, a mobilização de recursos para financiar projetos de desenvolvimento econômico – o que em última instância favoreceria a geração de novos empregos e a ampliação da renda (IPEA, 2011a). No primeiro caso, o FAT tem o dever normativo de financiar as despesas correntes (seguro-desemprego, abono salarial e ações relacionadas), sendo eventualmente complementado por recursos do Tesouro Nacional. A vinculação de determinadas fontes a despesas específicas constitui uma forma de obrigar o Poder Executivo a priorizar as políticas relacionadas a essas despesas, evitando que os recursos sejam designados para outros fins.

O segundo sentido de financiamento refere-se ao fato de constituir uma base para operações de crédito, voltada a investimentos e capital de giro de empresas (públicas e privadas), mas que continuam como ativos financeiros do fundo e compõem o seu patrimônio. Esse recurso é operacionalizado em sua grande parte pelo BNDES, sobretudo em função da

obrigação constitucional do repasse anual de 40% das receitas do PIS-Pasep, que compõem o FAT Constitucional. Nesse caso, o recurso é de destinação compulsória, sendo considerado uma “fonte permanente e segura, com custos compatíveis para o financiamento de longo prazo de investimentos em atividades produtivas” (SANTOS, 2006, p. 4).

O prazo de exigibilidade do FAT Constitucional é indefinido, ou seja, não há previsão de devolução do principal. Ao BNDES cabe apenas o pagamento periódico de juros, que é feito semestralmente ao FAT (nos meses de janeiro e julho). Ainda assim, os recursos repassados podem ser resgatados pelo fundo no caso de insuficiência de caixa para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, isso após esgotarem-se todas as demais possibilidades.¹⁵⁵

Outra característica importante do FAT Constitucional é que o BNDES possui livre decisão sobre a aplicação desses recursos. Esse ponto, porém, guarda algumas sérias polêmicas sobre a necessidade de alguma relação de reciprocidade por parte do banco com as diretrizes institucionais do SPETR brasileiro, na linha das Convenções da OIT já ratificadas pelo governo brasileiro.

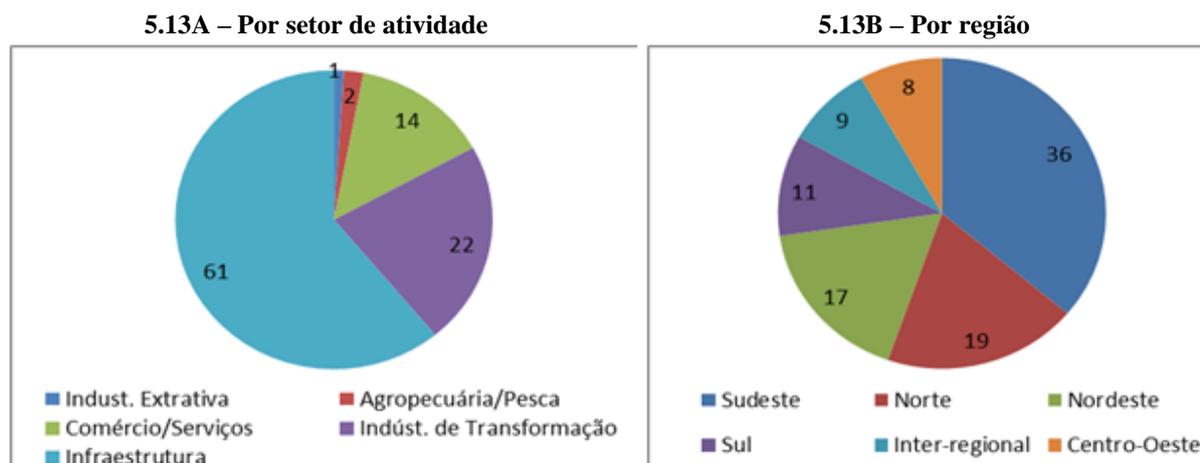
Na prática, a única exigência concreta é que os recursos sejam utilizados em programas de desenvolvimento econômico, como determinado na CF/1988, e que sejam respeitadas as normas definidas na política operacional do BNDES (SANTOS, 2006). As principais linhas de aplicação dos recursos advindos do FAT Constitucional são: *i*) ampliação e diversificação das exportações; *ii*) reestruturação da indústria; *iii*) expansão e adequação da infraestrutura, com ênfase nos investimentos em energia e telecomunicações; *iv*) melhoria dos canais de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas; *v*) fortalecimento do mercado de capitais; e *vi*) atenuação dos desequilíbrios regionais (BRASIL, 2017a).

Como mostrado anteriormente na tabela 5.3, o saldo total dos repasses referentes ao FAT Constitucional fechou 2016 com R\$ 219,7 bilhões. Desse montante, 88,3% foram concedidos para o financiamento de projetos internos, remunerados pela TJLP, e 11,7% foram para projetos produtivos de inserção internacional (FAT Cambial), remunerados pela *London Interbank Offered Rate* (Libor). Em termos setoriais, a área de infraestrutura detém a maior porção dos financiamentos, com 61%, como demonstra o gráfico 5.13. Porém, essa proporção setorial dos desembolsos não é constante, podendo variar de ano para ano, a depender de decisões estratégicas do banco. O setor de infraestrutura vem crescendo em especial a partir

155 Nesse caso, o BNDES deverá recolher ao FAT, nas condições e prazos estabelecidos pelo Codefat, as seguintes parcelas: até 20% sobre o saldo ao final do exercício anterior nos dois primeiros exercícios, até 10% do terceiro ao quinto exercício e até 5% a partir do sexto exercício (SANTOS, 2006).

de 2012, muito provavelmente em função da participação do BNDES em investimentos ligados aos grandes eventos no Brasil, como a Copa do Mundo e a Olimpíada. Já em termos regionais, nota-se que a região Sudeste foi a que mais obteve financiamentos, com 36% do total, sem esquecer que as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste contam com fundos constitucionais próprios.

GRÁFICO 5.13 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FAT CONSTITUCIONAL (Em %)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Além dos recursos do FAT Constitucional, há também os que excedem a RML e são destinados aos depósitos especiais pela rede de agentes financeiros públicos oficiais, conforme autorização da Lei nº 8.352/1991. Mas, nesse caso, existem exigências para sua utilização. A aplicação desses recursos precisa estar de acordo com os programas específicos previamente determinados e aprovados na PDE. Sua captação também está condicionada à apresentação por parte do agente financeiro oficial de um plano de trabalho, sujeito à aprovação do Codefat, onde devem constar informações detalhadas sobre os objetivos e as condições dos financiamentos a serem concedidos no âmbito de determinado programa ou linha de crédito.

Embora os depósitos especiais sejam executados por diferentes agentes financeiros públicos, o saldo total dos depósitos em 31 de dezembro de 2016 estava distribuído da seguinte forma: *i*) BNDES – 64,5%; *ii*) Banco do Brasil – 25,9%; *iii*) Caixa – 6,4%; e *iv*) Finep, Banco da Amazônia (Basa) e BNB, somados – 3,2%. Portanto, além de ser agenciador da maior parcela do patrimônio do FAT, referente ao FAT Constitucional, o BNDES também concentra um percentual bastante elevado (quase dois terços do total) dos depósitos especiais para apoio a projetos de micro e pequenas empresas voltados à geração de trabalho e renda. Tal constatação reforça o papel histórico do FAT como o principal canal de *funding* do

BNDES (AFONSO; BIASOTO Jr., 2007; IPEA, 2011b; BNDES, 2016; 2017). O quadro 5.3 a seguir apresenta um resumo sobre as características dessas duas modalidades de recursos.

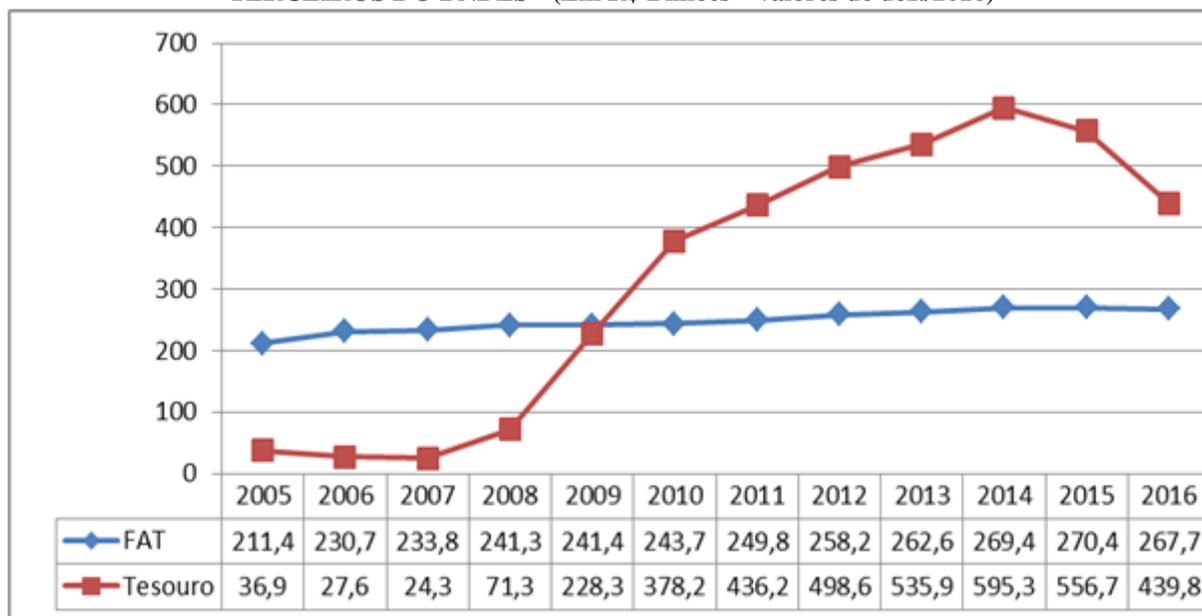
QUADRO 5.3 - CARACTERÍSTICAS DAS FONTES DE FINANCIAMENTO VIA FAT

FONTE DE RECURSOS	CARACTERÍSTICAS
FAT Constitucional	Origem: 40% da arrecadação da contribuição para o PIS-Pasep Aplicação: programas de desenvolvimento econômico Prazo de exigibilidade: indefinido Remuneração: TJLP ou dólar + Libor (limitado a 6% ao ano para a parcela remunerada em TJLP, sendo a diferença capitalizada no saldo devedor, e os juros totais incidentes sobre a parcela remunerada em Libor).
Depósitos especiais	Origem: recursos excedentes do FAT, contratados mediante apresentação de planos de trabalho ao Codefat Aplicação: programas e setores específicos Prazo de exigibilidade: definido (PDE) Remuneração: TJLP ou Selic. Pagamento de juros e amortização (2% ao mês sobre o saldo devedor do fim do mês anterior ou 1% ao mês no caso do Programa FAT Infraestrutura).

Fonte: Adaptado de Santos (2006).

De acordo com os relatórios de administração do próprio BNDES, embora ao longo do período de análise a entrada de recursos do FAT tenha mantido um crescimento constante em termos absolutos na composição dos recursos de terceiros do banco (com exceção de uma pequena queda em 2016), sua participação relativa caiu em relação ao Tesouro Nacional a partir de 2009, quando se iniciou uma política de vultosos repasses ao BNDES para estimular a economia brasileira no enfrentamento da crise global. Com isso, enquanto em 2007 o FAT representava 52% da estrutura de capital contra apenas 7% do Tesouro Nacional, essa relação se modifica totalmente quando se observa o fim de 2016, com o Tesouro respondendo por 50,2% e o FAT por 30,6% da estrutura de capital do banco. O gráfico 5.14 mostra essa evolução em termos absolutos, enquanto o gráfico 5.15 mostra os diagramas de comparação entre 2007 e 2016. No entanto, como o direcionamento da política econômica no governo federal após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 tem sido no sentido de não apenas frear o aporte de recursos via Tesouro, como também solicitar a amortização dos repasses já concedidos, os mecanismos de empréstimo constitucional do FAT tendem a voltar a ter maior importância tanto na estrutura de capital quanto na fonte de recursos (fluxo de caixa anual) do BNDES.

GRÁFICO 5.14 - EVOLUÇÃO DO FAT/PIS-PASEP E DO TESOURO NO CAPITAL DE TERCEIROS DO BNDES - (Em R\$ Bilhões – valores de dez./2016)

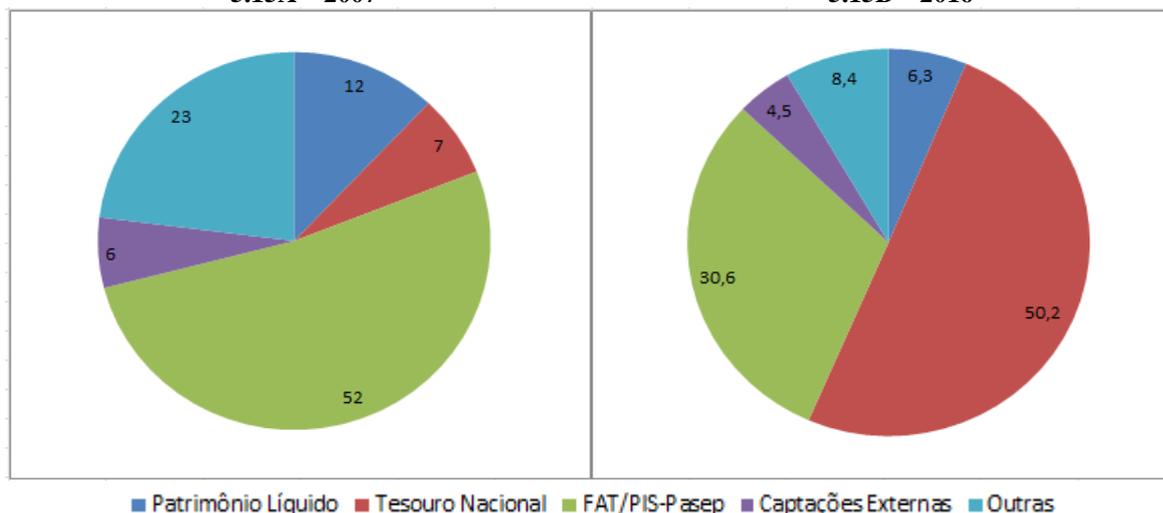


Fonte: BNDES (2016; 2017). Elaboração do autor.

GRÁFICO 5.15 - ESTRUTURA DE CAPITAL DO BNDES (Em %)

5.15A – 2007

5.15B – 2016



Fonte: BNDES (2008; 2017). Elaboração do autor.

Essa natureza dual que caracteriza o FAT lhe confere uma importante complementaridade em termos de estratégia de desenvolvimento, em especial por dois motivos principais. Primeiramente, os gastos sociais possuem um impacto direto no consumo e no bem-estar das famílias, de acordo com as especificidades de cada política, além de contribuir também com a redução das desigualdades sociais (GENTIL; ARAÚJO, 2012; NERI; VAZ; SOUZA, 2013). Em segundo lugar, os investimentos podem ser considerados o

principal canal de influência do gasto público total sobre o crescimento da economia, devido a seu fator multiplicador e sua capacidade de geração de demanda agregada por meio de um efeito *crowding in*, como advoga a abordagem keynesiana (GENTIL; HERMANN, 2015). Ademais, sua importância, enquanto fonte formadora de *funding* para investimentos de longo prazo, favorece a melhoria da infraestrutura, que, por sua vez, possui reflexo direto no processo de desenvolvimento e diversificação produtiva na economia nacional (CARNEIRO, 2007).

No entanto, os desequilíbrios contábeis enfrentados nos últimos anos pelo FAT, além de comprometerem a garantia de políticas públicas de proteção dos trabalhadores e incentivo à geração de emprego e renda no Brasil, colocam em xeque também seu outro objetivo, que é financiar projetos de desenvolvimento econômico. Com a redução de suas disponibilidades de recursos para novos depósitos nas instituições financeiras oficiais (ver gráfico 5.11), sua capacidade de fomento ao investimento produtivo também se reduz. Dessa forma, como o fundo fomenta esses dois tipos de gastos, a preocupação com sua sustentabilidade passa a ser um elemento bastante relevante no debate atual sobre estratégias de desenvolvimento.

Para melhor acompanhar o raciocínio sobre essa relação, optou-se por criar um índice de capacidade de investimento (ICI), tendo como referência o fluxo de caixa do FAT em cada ano ao longo do período em análise. O ICI é dado pelas seguintes equações:

$$(1) \quad TLR_t = [(PP_t - DRU_t) + RF_t + OR_t] - AT_t$$

$$(2) \quad TDC_t = SD_t + AS_t + OD_t$$

$$(3) \quad VRML_t = [(SD_t + AS_t) - (SD_{t-1} + AS_{t-1})]/2$$

$$(4) \quad ICI_t = TLR_t - TDC_t - RML_t$$

As variáveis são assim definidas:

- ICI_t : fluxo da capacidade de investimento no ano de referência;
- TLR_t : total líquido de receitas correntes no ano de referência;
- TDC_t : total de despesas correntes no ano de referência;
- $VRML_t$: variação da reserva mínima líquida no ano de referência;
- PP_t : arrecadação total do PIS-Pasep no ano de referência;
- DRU_t : recursos desvinculados no ano de referência;
- RF_t : remunerações financeiras das aplicações no ano de referência;
- OR_t : outras receitas no ano de referência;

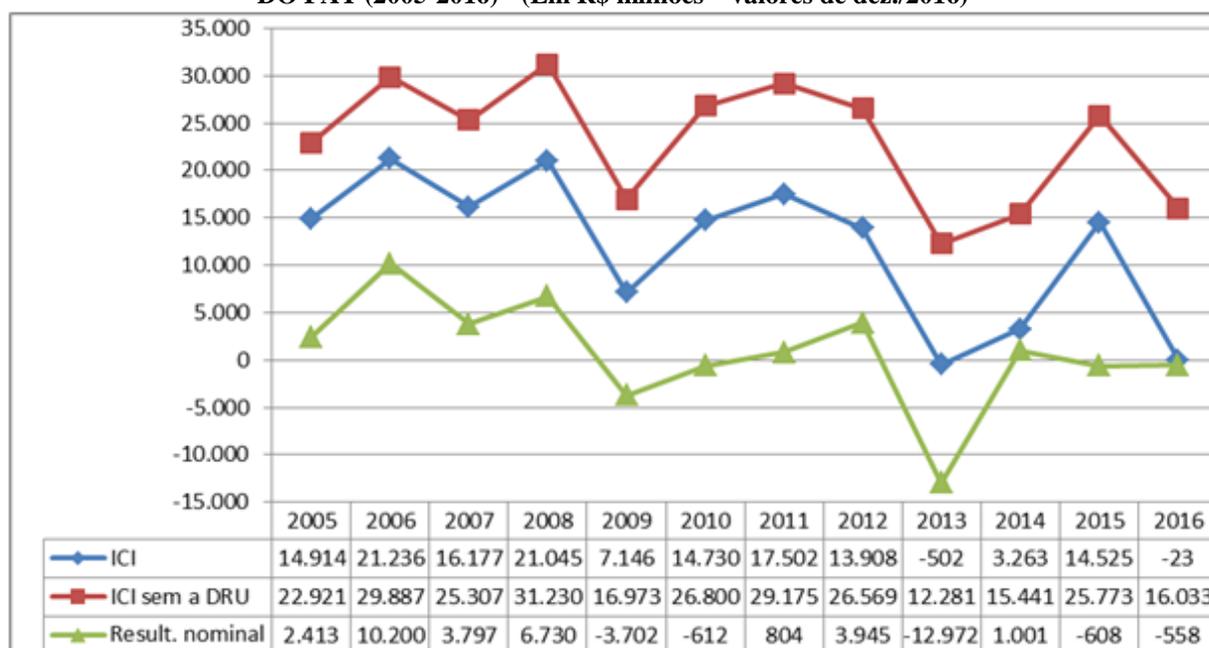
- AT_t : aportes do Tesouro Nacional no ano de referência;
- SD_t : despesas com o seguro-desemprego no ano de referência;
- AS_t : despesas com o abono salarial no ano de referência;
- OD_t : outras despesas no ano de referência (ex.: intermediação e qualificação profissional);
- SD_{t-1} : despesas com o seguro-desemprego no ano anterior;
- AS_{t-1} : despesas com o abono salarial no ano anterior.

A formulação do ICI parte de um princípio simples. O fluxo da capacidade de investimento anual gerado pelo arranjo de financiamento do FAT no ano de referência (*equação 4*) é igual ao seu total líquido de receitas correntes, excluindo-se os aportes do Tesouro Nacional (*equação 1*), menos o total de despesas correntes (*equação 2*), menos a variação da RML (*equação 3*). Pensado de outra forma, é o resultado entre o total repassado ao BNDES (FAT Constitucional) mais o resultado nominal do exercício contábil, menos os aportes do Tesouro Nacional e a variação da RML. Para fins destes cálculos, a RML foi simulada como a metade dos gastos somados com seguro-desemprego e abono salarial nos últimos doze meses, corrigidos para o valor do ano corrente, conforme expresso na Lei nº 8.352/1991.

Com isso, busca-se uma medida que indique em cada ano o incremento de recursos líquidos disponíveis para as aplicações nos setores e atividades produtivas para fins de políticas de investimento. Ou seja, o ICI refere-se ao valor que efetivamente encontra-se disponível para ser acionado na dinâmica econômica via financiamento de novos investimentos em um determinado exercício contábil.

O gráfico a seguir permite visualizar a trajetória do ICI calculado para o período estudado, comparando-a com outras duas curvas: o mesmo índice com a arrecadação primária total, ou seja, sem a incidência da DRU; e o resultado nominal de cada exercício. Percebe-se que as três linhas apresentam variações bastante semelhantes. As taxas de variação entre as linhas de ICI e de ICI com a DRU só se alteram em 2016, quando a alíquota da DRU sobre a arrecadação do PIS-Pasep passou para 30% (EC nº 476/2016), o que explica a queda mais acentuada da primeira nesse ano. Já a linha de resultado nominal segue trajetória semelhante às outras duas até 2011. No ano seguinte o fluxo de caixa passou a receber aportes mais substanciais do Tesouro Nacional, causando variações na tendência nos anos seguintes, uma vez que esses aportes não seguem uma regra específica.

GRÁFICO 5.16 - EVOLUÇÃO DO ICI EM COMPARAÇÃO COM O RESULTADO NOMINAL DO FAT (2005-2016) - (Em R\$ milhões – valores de dez./2016)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Avaliando exclusivamente a linha do ICI, percebe-se que ela apresentou um comportamento de grande volatilidade durante o período. Há uma queda significativa em 2009, devido à diminuição de suas receitas em função da crise econômica mundial deflagrada no ano anterior. Após uma breve recuperação, ela voltou a cair, agora mais acentuadamente, a partir de 2012, ano em que a despesa corrente cresceu 10,1%, enquanto a arrecadação primária caiu 2,0% (ver quadro 5.2). Nos anos seguintes manteve-se um ritmo similar de crescimento das despesas, até 2015, quando as novas regras para o seguro-desemprego e o abono salarial (Lei nº 13.134/2015) diminuíram o gasto corrente com esses programas, impactando positivamente no ICI. Já a arrecadação primária continuou em queda, influenciada tanto pelo arrefecimento da dinâmica de crescimento do PIB quanto por mudanças nas decisões políticas sobre desonerações tributárias e DRU (ver gráfico 5.4). A variação acentuada entre 2015 e 2016 também é explicada em parte pelo atraso no cronograma de pagamento do abono salarial de 2015, conforme explicado anteriormente, quando cerca de metade dos benefícios foram pagos somente no ano seguinte, comprometendo o fluxo anual de despesas correntes.

Em dois anos na série analisada o resultado do ICI foi negativo: 2013 e 2016. Isso não quer dizer que não houve nenhuma utilização dos recursos do FAT em desembolsos para financiamento de projetos de investimento, já que a parcela constitucional dos 40% do PIS-Pasep (após descontada a DRU) foi repassada nesses anos – R\$ 21,2 e R\$ 16,0 bilhões,

respectivamente. O que o índice aponta para esses dois anos é que a soma do valor das demais obrigações – do resultado nominal (negativo nos dois anos), do aporte do Tesouro e da variação na RML – superou o total repassado ao BNDES. Ou seja, seu fluxo de caixa comprometeu uma quantidade maior de recursos do que aqueles efetivamente disponibilizados.

Portanto, como resultado do crescimento das despesas correntes do FAT em proporção a suas receitas líquidas nos últimos anos, sua margem financeira para a destinação de fundos emprestáveis para investimentos na economia tem se reduzido significativamente. Tal cenário torna-se mais preocupante em um contexto de incertezas como o atual, marcado por baixo índice de investimento (público e privado) e reversão da trajetória de incorporação da força de trabalho via assalariamento formal que vinha em ritmo acentuado desde meados da década passada (SILVA, 2017b; 2017c; OLIVEIRA; SILVA, 2018).

Dessa forma, além de ter seu potencial de fomentar políticas de “ativação do mercado de trabalho” – como a intermediação de emprego e a qualificação profissional – praticamente esgotado nos últimos anos, e contar com cada vez menos espaço para financiamento de programas de trabalho e renda via crédito, os rumos impostos ao fluxo financeiro do FAT recentemente estão direcionando para que ele perca até mesmo sua natureza de fundo dual. Isto é, com a dificuldade de atender suas obrigações quanto às despesas constitucionais (seguro-desemprego e abono), fruto não só do crescimento desses gastos como também de frustrações de suas receitas, pode-se chegar a um ponto em que os próprios 40% de repasse ao BNDES sejam revistos, exigindo-se uma amortização gradual desse patrimônio do banco para com o fundo. Tal prognóstico teria consequências ruins para a sustentabilidade do fundo, pois não apenas diminuiria a capacidade de investimento gerada por ele como comprometeria suas receitas financeiras futuras advindas do próprio montante gerenciado pelo BNDES.

6. A DIMENSÃO POLÍTICO-RELACIONAL DO SPETR – A AGENDA DELIBERATIVA DO CODEFAT

Este capítulo teve como objetivo analisar o papel político do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) no processo de coordenação e deliberação participativa no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Portanto, o foco recai sobre a dimensão político-relacional das capacidades estatais associadas às políticas de mercado de trabalho no Brasil, conforme o modelo de Gomide e Pires (2014) discutido no capítulo 2.

O Codefat é um conselho de natureza tripartite (representação formada por entidades de trabalhadores, empresários e do próprio governo), com composição paritária entre os segmentos representados.¹⁵⁶ Desde sua constituição, pela Lei nº 7.998/1990, sua história – evolução e papel no organograma governamental – está diretamente vinculada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Por isso, estudar a trajetória dos processos de tomada de decisão em sua dinâmica de funcionamento torna-se fundamental para compreender a função que o Codefat exerce enquanto “centro de decisão” no aparato governamental e na ampliação das capacidades estatais relacionadas a um domínio específico de política pública.¹⁵⁷

O insumo principal para a realização das análises refere-se aos temas levados para o debate em plenário. Nessa perspectiva, o Codefat é analisado mais por sua qualidade de *ator* político, responsável dentro da estrutura do Ministério do Trabalho (MTb) de propor e encaminhar as deliberações referentes à utilização dos recursos do FAT, do que enquanto *arena*, onde trabalhadores, empregadores e governo destilam interesses e restabelecem consensos. Ainda assim, algumas divergências detectadas e entendidas como importantes para a argumentação foram destacadas ao longo do texto.¹⁵⁸

Para tanto, a discussão está organizada em quatro seções. A seção 2 traz um breve referencial teórico-contextual sobre a questão da deliberação participativa no Brasil e os principais canais de controle social sobre a agenda governamental, com um destaque especial para a figura dos conselhos gestores de política pública. Na seção 3, o debate se volta exclusivamente para a dinâmica de funcionamento do Codefat, enfatizando sua trajetória de criação institucional e suas principais características estruturais. Posteriormente, são

156 Vale lembrar que também os países desenvolvidos, apresentam, em seus serviços públicos de emprego, conselhos com participação de governo, empregadores e trabalhadores associados (AZEREDO, 1998).

157 Sobre a noção de “domínio de política pública”, ver Silva (2018b).

158 Sobre a relação ator/arena exercida pelo Codefat, ver Theodoro (2002).

apresentados os resultados da análise empírica com base em três momentos distintos de funcionamento do Codefat identificados na pesquisa. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas a respeito das compreensões aqui desenvolvidas.

6.1. A DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA NO BRASIL

Os capítulos anteriores mostraram que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi um marco fundamental na formalização de várias políticas sociais e, em particular, na institucionalização do conceito de sistema público de emprego na estrutura político-normativa brasileira, formulado a partir das diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Pela primeira vez, um conjunto de direitos concedidos aos trabalhadores em virtude da exposição a situações de incerteza no mundo do trabalho e o risco do desemprego involuntário teve suas linhas gerais delineadas em um artigo constitucional próprio (KERSTENETZKY, 2012).

Além do avanço normativo das políticas sociais, a CF/1988 também consolidou dois paradigmas importantes no ordenamento da administração pública, ambos marcados pelas críticas a um padrão de relação entre Estado e sociedade predominante na história política brasileira.¹⁵⁹ Um deles diz respeito à descentralização burocrática entre as esferas federativas do Estado brasileiro como forma de desconcentrar o poder na órbita do Executivo federal, dotando as demais unidades de, por um lado, maior capacidade fiscal, e por outro, maiores atribuições e responsabilidades de gestão (ARRETCHE, 2004). O segundo paradigma relevante aqui destacado foi o da participação social em diferentes espaços institucionalizados de decisão, juntamente com a consolidação dos canais tradicionais de representação pela via eleitoral. Esse princípio fundamentou a criação e a disseminação de inovações participativas nos mais diversos setores de decisão política no país, com distintos graus de capacidade deliberativa e formatos organizacionais de representação (DAGNINO, 1994; TATAGIBA, 2002; PIRES; VAZ, 2012).

A participação social foi assumida enquanto diretriz para a ampliação e o fortalecimento das práticas democráticas no país, sobretudo no campo das políticas sociais. Nesse sentido, a justificativa de sua adoção se baseia em três enunciados básicos: *i*) transparência na deliberação e visibilidade das decisões; *ii*) maior expressão das demandas

159 Para um resumo esquemático dos instrumentos normativos de democracia participativa presentes na CF/1988, ver Pitangueira e Fonseca (2018).

sociais; e *iii*) defesa de direitos e acompanhamento dos processos de implementação de políticas públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2007).

Entre as principais inovações participativas disseminadas na estrutura burocrática nacional estão os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências nacionais e os fóruns de orçamento participativo, além de inúmeras experiências de audiências públicas, ouvidorias, planos diretores participativos, entre outras. Tais iniciativas de interação socioestatal visam ampliar os canais de participação social na dinâmica cotidiana do processo político-decisório. Elas são classificadas na literatura de diferentes maneiras. Silva (2018a), por exemplo, adotou o conceito de “instituições de deliberação participativa” (IDP) para identificá-las da seguinte forma:

[...] são *instituições* na medida em que são formadas em torno de um conjunto de regras de funcionamento que normatizam e condicionam as rotinas de participação e o comportamento dos diferentes atores sociais em sua dinâmica operacional. São *deliberativas*, na medida em que lhes é conferida a função normativa de reunir pessoas em posição de igualdade regimental para debater, propor e controlar a política pública à qual estão vinculadas. E são *participativas* pelo próprio imperativo de agregar representantes de grupos sociais diversos, associados diretamente com a temática em tela, com direito a voz e voto nos processos decisórios que lhes são incumbidos. Nesse sentido, as IDP podem ser entendidas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações civis na deliberação sobre as ações governamentais para além dos limites da democracia liberal (SILVA, 2018a, p. 11, grifos no original).

Uma das experiências de IDP mais disseminadas no território nacional refere-se aos conselhos gestores. Eles consistem em órgãos colegiados criados formalmente pelo poder público, envolvendo a participação de representantes de órgãos estatais e também de organizações da sociedade civil, que se encontram regularmente para debater os rumos de uma área específica de ação governamental. Cada conselho possui suas próprias regras de composição e de funcionamento, definidas por um regimento interno aprovado coletivamente.

Os conselhos gestores estão presentes em todos os níveis federativos de governo (nacional, estadual e municipal), nas diferentes temáticas de políticas públicas (educação, saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras), atendendo a diferentes impulsos sobre sua criação e seu desenvolvimento no interior do aparato estatal (SILVA, 2018a). Nesse sentido, os conselhos são instâncias:

[...] localizadas junto à administração pública, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem ainda mobilizar atores, defender direitos ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2007, p. 380).

Embora existam registros de órgãos colegiados dessa natureza desde as primeiras décadas do século XX, como no caso do Conselho Nacional do Trabalho, de 1923,¹⁶⁰ foi com a CF/1988 que esse mecanismo de deliberação ganhou uma nova perspectiva funcional no cenário político nacional, com a garantia de uma representação mais efetiva da comunidade, abrindo espaço para atores sociais até então ausentes desses processos decisórios (AVELINO, 2012).¹⁶¹ Desde então, os conselhos são assumidos como instrumentos de alargamento da democracia participativa, funcionando de maneira complementar tanto às instâncias formais do poder público (Executivo, Legislativo e Judiciário) quanto à atuação autônoma da sociedade civil (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Em termos de prática operacional, um fator importante sobre os conselhos refere-se às regras que ordenam o seu funcionamento e sua dinâmica deliberativa. As normas de elaboração das pautas de reunião, por exemplo, são elementos preditivos desse fator, uma vez que constituem a linha basilar das discussões entre os indivíduos participantes, de modo que sua construção indica a capacidade dos atores de intervir no processo decisório (VAZ, 2011). Assim, os pontos de pauta das plenárias podem ser definidos por um grupo misto de participantes ou diretamente pelo presidente da instituição.

Normas específicas estipulam as regras pelas quais serão definidos seus participantes, os temas a serem objeto de deliberação e qual a sua relação com a administração pública. Ou seja, elas determinam o que deverá ser feito, por quem, como e quando, e sua atividade está restrita ao que está estabelecido pelo arcabouço normativo formal.¹⁶² No caso dos representantes do poder estatal, os conselheiros são gestores ligados a pastas da estrutura de governo (ministérios, secretarias, diretorias, coordenações) que respondem direta ou indiretamente pela política. Já as organizações da sociedade civil envolvidas são, geralmente, aquelas que possuem algum grau de protagonismo e reconhecimento social nos temas tratados pelos conselhos, seja na prestação de serviços, na defesa de direitos, na representação de profissionais da área, ou outra particularidade de acordo com cada contexto. Portanto, a representatividade está associada ao estabelecimento de vínculos estreitos com a população representada, compondo a *policy community* de uma determinada temática.¹⁶³

160 Várias outras experiências ao longo dos anos dignas de nota, como o Conselho Nacional de Cooperativismo (DL nº 59, de 21/11/1966) e o Conselho Nacional de Política de Emprego (Decreto nº 79.620, de 28/04/1977).

161 A título de exemplo, em todo o texto constitucional a palavra “conselho” aparece 142 vezes, embora esteja associada a formas bastante heterogêneas de estrutura organizacional, de acordo com a instância temática relacionada.

162 Os conselhos, diferentemente das conferências e das audiências públicas, não são abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão. Quem pode falar, e principalmente votar nos conselhos, são os representantes eleitos ou indicados (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012).

163 “Por *policy community* entende-se o conjunto de atores orgânicos de certa área de política pública, pertencentes ou não ao governo – membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de organizações da sociedade civil,

Esse modelo de representação não eleitoral, no qual tanto as estruturas de Estado quanto as organizações sociais envolvidas possuem uma natureza organizativa diretamente associada ao tema central, pode ser caracterizado como “representação por afinidade” (AVRITZER, 2007, p. 447). Tal relação de afinidade é assumida como uma espécie de *proxy* da existência de um conhecimento técnico e político diferenciado por parte desses atores, sejam eles representantes de órgãos do poder público ou da sociedade civil (FARIA; LINS, 2013).

Em geral, os conselhos gestores possuem competências que envolvem proposição e assessoramento, articulação e concertação, e também deliberação sobre questões referentes às áreas em que estão vinculados. Outros dispõem ainda de recursos legítimos para mobilizar a sociedade em torno de políticas e planos de ação específicos, por meio da convocação de conferências, fóruns, reuniões ampliadas etc. Contudo, essas competências variam de acordo com as formações organizacionais e as atribuições administrativas que eles assumem na estrutura estatal. Por isso, eles podem ser agrupados em categorias para facilitar a análise e identificação de seus principais elementos constituidores.

Uma caracterização possível é dividi-los em três grupos, tomando por base os trabalhos de Silva, Jaccoud e Beghin (2007) e Teixeira, Souza e Lima (2012).¹⁶⁴ O primeiro e mais numeroso grupo seria formado pelos chamados “conselhos de políticas”. São aqueles criados para atuar no acompanhamento e na cogestão de áreas de políticas públicas em que estão vinculados, influenciando sobre a definição de normas (padrão de financiamento, critérios de repasses, definição de beneficiários, etc.) e a formulação de estratégias para a implementação de programas. Os temas mais comuns geradores de conselhos de políticas no âmbito da administração pública são os de saúde, assistência social, educação, desenvolvimento rural, entre outros.

O segundo grupo seria formado pelos “conselhos de direitos”. Embora todos os conselhos estejam vinculados a direitos propriamente ditos, nesse caso não se trata de direitos difusos para toda a população, como o direito à educação ou à saúde, mas sim de programas voltados a um público específico. Não precisam estar necessariamente atrelados a uma dada

entre outros –, que compartilham o interesse e a preocupação com as questões e os problemas desta área. Estes atores interagem entre si independentemente de algum evento que os mobilize, o que faz com que conheçam as ideias e propostas uns dos outros. Estas comunidades variam no grau de fragmentação e abertura, mas têm em comum o fato de acolherem diferentes ideias e propostas, debatê-las, avaliá-las, descartá-las ou não, alterá-las, aperfeiçoá-las, advogá-las em público” (CUNHA, 2013, p. 154).

¹⁶⁴ Vale ressaltar que aqui são considerados apenas os conselhos que se enquadram no conceito de IDP (SILVA, 2018), ou seja, aqueles formalmente institucionalizados no aparato estatal. Existem registros de diversas experiências de conselhos populares, criados por movimentos sociais ou setores organizados da sociedade civil para organizar estratégias e demandas locais de ação (GOHN, 2007) que não entram nessa categorização.

estrutura setorial na esfera de governo e, muitas vezes, seu objeto de deliberação possui um caráter transversal, cabendo então ao conselho a função de coordenação intersetorial da política em questão.¹⁶⁵ Entre os exemplos estão os conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), dos Direitos da Mulher (CNDM) e da Juventude (CNJ).

Já no terceiro grupo encontram-se os “conselhos de fundos”, que seguem normalmente o modelo de composição tripartite (governo, trabalhadores e empregadores). Estão associados em sua prática deliberativa a um fundo público específico, sendo responsáveis pela movimentação de seus recursos patrimoniais, bem como a aprovação de seus planos de contas e relatórios de gestão.¹⁶⁶ Entre os casos mais conhecidos estão os conselhos vinculados ao Ministério do Trabalho, tais como: o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Codefat.¹⁶⁷

O quadro 6.1 apresenta um resumo das atribuições predominantes e os tipos de públicos envolvidos em cada uma dessas três categorias de conselhos aqui apresentadas.

QUADRO 6.1 – ATRIBUIÇÕES PREDOMINANTES E PÚBLICOS PRIORITÁRIOS POR CATEGORIA DE CONSELHO

Categoria	Atribuições predominantes	Públicos prioritariamente convocados
Políticas	- Apontar diretrizes e prioridades; - Normatizar procedimentos.	- Especialistas; - Grupos de interesse divergentes (p. ex.: capital e trabalho); - Representantes de órgãos do Estado com interface temática.
Direitos	- Coordenar, monitorar e avaliar as políticas, orientar e promover a participação de públicos específicos.	- Especialistas; - Grupos marginalizados do sistema político (movimentos populares e identitários); - Representantes de órgãos do Estado como mediadores.
Fundos	- Aprovar relatórios de gestão; - Julgar processos e concessão de benefícios.	- Grupos de interesse divergentes (p. ex.: capital e trabalho); - Representantes de órgãos do Estado com interface temática.

Fonte: Modificado a partir de Teixeira, Souza e Lima (2012).

De acordo com essa contextualização, os conselhos gestores se apresentam na prática como instrumentos de fundamentação técnica e legitimação social do processo de decisão política. Eles ampliam a perspectiva de representação na estrutura burocrática de políticas públicas, na medida em que credenciam ao debate não apenas grupos de beneficiários, mas

165 Como tratam de públicos historicamente marginalizados do processo decisório, o objetivo principal dos conselhos de direito seria então “dar abertura para que defensores de grupos marginalizados possam, inseridos em esferas públicas fortes, coordenar, monitorar, avaliar e orientar a transversalização das demandas desses grupos em outros públicos mais amplos” (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012, p. 22).

166 Por ter como característica a administração de fundos patrimoniais próprios, os conselhos desse grupo conseguem manter a execução de programas com relativa independência frente aos recursos da União.

167 Outros exemplos de conselhos de fundos são: Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional; Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização; Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Conselho de Acompanhamento do Fundo Nacional de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

uma série de outros atores envolvidos na execução dessas políticas (grupos profissionais, setores privados e especialistas). Ao internalizar em sua composição um conjunto heterogêneo de interesses, os conselhos passam a se configurar, ao mesmo tempo, como *ator* relevante no exercício da administração pública e como *arena*, onde forças sociais distintas e às vezes conflitivas disputam internamente o controle sobre os rumos decisórios ou estabelecem consensos possíveis em um campo específico da agenda governamental (THEODORO, 2002). Mesmo não tratando diretamente sobre todos os processos que envolvem a cadeia decisória da administração pública, a existência efetiva desses espaços influi na atuação e formação de estratégias dos diversos componentes e atores das políticas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2007; SILVA, 2018a).

Por isso, os conselhos gestores podem ser compreendidos como “centros de decisão” institucionalizados na estrutura burocrático-estatal, isto é, um *lócus* para o qual as demandas dos grupos de interesse e agências de governo são dirigidas para apreciação e tomadas de decisão (SANTOS, 1989). No entanto, é necessário levar em consideração que, assim como os interesses no âmbito da sociedade civil (ou sociedade de classes, para usar um termo marxista) são divergentes e não raramente conflitivos, na esfera estatal também não existe unidade em torno de concepções e referenciais globais de atuação ou de desenvolvimento. De acordo com Santos (1989), o Estado capitalista moderno tornou-se um ente extremamente complexo, que em nome da própria racionalidade e eficiência se diferencia e se fragmenta internamente, induzindo ao conflito e à competição entre agências burocráticas dentro do próprio aparelho estatal. Essa competição intraestatal é visível, por exemplo, na disputa por maior participação entre as agências na definição do orçamento anual.

Nessa perspectiva, a abordagem analítica desenvolvida nas seções seguintes deste capítulo parte do princípio de que, à medida que o Estado se fragmenta, vai se formando uma hierarquização dos lugares de acesso à arena decisória que se legitima na própria diversidade de sua estrutura interna. Ou seja, para coordenar toda sua complexidade estrutural, o núcleo político do comando burocrático estabelece uma cadeia hierárquica entre os distintos níveis de decisão, que leva muitas vezes a sobreposições e contradições no exercício ordinário do poder. Nessa perspectiva, as instituições formais de deliberação participativa, como no caso dos conselhos gestores, se inserem ao longo dessa cadeia hierárquica, em busca de maior espaço e autonomia decisória dentro de seu campo específico de atuação.

6.2. O CODEFAT NA ESTRUTURA DECISÓRIA DO GOVERNO FEDERAL

Para a coordenação das decisões sobre a utilização de recursos do FAT, a Lei nº 7.998/1990 estabeleceu em seu artigo 18 a criação de um novo aparato, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), como instância de gestão e acompanhamento das políticas de mercado de trabalho no país. Ele possui duas características importantes: *i*) natureza tripartite, isto é, com representações de trabalhadores, empregadores e órgãos de Estado; e *ii*) composição paritária, tendo cada um dos grupos representados o mesmo número de conselheiros, com direito a voz e voto. A indicação dos representantes governamentais fica a cargo do MTb, enquanto os representantes dos trabalhadores são indicados por suas centrais sindicais, e os dos empregadores por suas respectivas confederações.

Vale ressaltar que o Codefat não foi a experiência pioneira de cogestão tripartite no MTb. A participação de empregadores e trabalhadores em políticas remonta ao período getulista na década de 1930, e desde então se tornou um elemento a ser considerado em maior ou menor grau, a depender das mudanças na relação entre burocracia governamental, movimento sindical e organizações empresariais. Após a redemocratização nos anos 1980, os primeiros fóruns tripartites e paritários foram as Câmaras Setoriais, instituídas em 1989 durante a gestão de Dorotéia Werneck à frente do então Ministério do Trabalho e Previdência Social. Nesses fóruns, além das representações de empresários e do governo, os trabalhadores pela primeira vez passaram a ser representados pela figura das centrais sindicais, que começaram a ser permitidas naquela década. Para Theodoro (2002, p. 16):

A experiência paritária no seio das Câmaras Setoriais permitiu a efetiva ruptura com um modelo formal de representação que já vinha sendo superado no âmbito da própria organização sindical. De fato, a convivência nas Câmaras tinha ajudado a aparar algumas arestas governamentais, e mesmo empresariais, com relação à participação das centrais sindicais. O trabalho conjunto e paritário no âmbito das Câmaras havia aberto as portas institucionais às representações não-oficiais. [...] E, nesse sentido, se as Câmaras eram fóruns, por assim dizer, episódicos, não se constituindo em estruturas permanentes, a experiência de participação das centrais no Conselho constituiu um verdadeiro marco na relação entre o governo e o movimento sindical, na medida em garantiu às centrais sindicais, independentemente do que estabelecia a legislação vigente, o status de representante legítimo dos trabalhadores frente ao próprio Estado.

Tampouco o Codefat é a única instância colegiada de deliberação na estrutura do MTb. Além das próprias Câmaras Setoriais, houve também a criação do Conselho Nacional do Trabalho (CNTb), segundo a Lei nº 8.028/1990. Suas competências foram definidas pelo Decreto nº 55/1991 (art. 17): “participar da formulação da política nacional do trabalho e coordenar e supervisionar a sua execução”. Na prática, o órgão surgiu com a finalidade de

promover uma ampla reforma sindical e trabalhista, mas não conseguiu articular nenhuma proposta concreta enquanto esteve em atividade, muito em função das diferentes concepções de reforma defendidas pelos conselheiros. Além da representação tripartite, o CNTb também foi aberto à presença de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), entre outras. Ele funcionou mais efetivamente até meados da década de 1990, perdendo espaço no primeiro mandato do governo FHC, quando se reuniu uma única vez para tratar especificamente da Convenção nº 158 da OIT, que versa sobre demissão involuntária (THEODORO, 2002).

No entanto, apesar do fato de ser tripartite e paritário, por si só, já representar um traço diferenciado na estrutura governamental, também existem críticas ao modelo escolhido para a composição do Codefat. Para autores como Silva, Jaccoud e Beghin (2007), o caráter corporativo de sua composição implica uma representação pouco diversificada socialmente, pois exclui de sua dinâmica de debates a representação de contingentes relevantes da sociedade, como os trabalhadores não inseridos em relações formais de trabalho.

Em termos de competências, cabe ao Codefat (art. 19 da Lei 7.998/1990) deliberar sobre as seguintes matérias: aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho Anual do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial; elaborar a proposta orçamentária do FAT, bem como deliberar sobre suas alterações; avaliar as prestações de contas e os relatórios de execução orçamentária e financeira do FAT; propor o aperfeiçoamento da legislação relativa aos diferentes programas que compõem o SPETR; decidir sobre sua própria organização, elaborando seu regimento interno; fiscalizar a administração do fundo, podendo solicitar informações sobre contratos celebrados ou em vias de celebração e quaisquer outros atos; além de discutir e tirar posicionamentos sobre outros assuntos de interesses do FAT. Para tanto, sua estrutura organizacional é composta por: *i*) Mesa Diretora, na figura do Presidente e do Vice-Presidente; *ii*) Colegiado, formado pelos representantes das entidades com assento no Conselho; *iii*) Grupo de Apoio Permanente (GAP), que posteriormente passou a se chamar Grupo de Apoio Técnico ao Codefat (GTFAT); e *iv*) Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, criadas a partir de 1994. Há também uma Secretaria Executiva, que fica a cargo do próprio MTb, responsável pelo suporte administrativo e operacional (organização das pautas, convocações para as reuniões e elaboração das atas, etc.).

Suas deliberações são tomadas mediante obtenção de maioria simples, cabendo ao presidente o voto de qualidade em caso de necessidade, e são publicadas oficialmente na forma de resoluções. Em geral, as resoluções são utilizadas para normatizar tanto o funcionamento interno do conselho quanto a gestão dos programas que transitam na esfera do

SPETR. Como são resultantes de assuntos levados ao plenário para debate e apreciação, elas refletem a conjugação dos interesses e a correlação de forças ali presentes.

A primeira reunião (extraordinária) do Codefat ocorreu no dia 21 de junho de 1990. A abertura foi realizada pelo ministro do Trabalho e Previdência Social da época, Antônio Rogério Magri. Desde então, foram ao todo 15 ministros até o final de 2016, com diferenças entre eles na forma de se relacionar com o Codefat. Enquanto alguns se mantinham mais distantes de sua agenda deliberativa, outros se utilizavam do Codefat como um recurso de poder na estrutura do próprio ministério, inclusive presenciando e fazendo uso da fala nas reuniões. Tomando por base a lista de presença e os relatos das atas, Walter Barelli (entre 1992 e 1994) e Carlos Lupi (entre 2007 e 2010) foram os ministros mais assiduamente presentes nas reuniões.

Quanto a sua composição, ocorreram diversas variações ao longo do tempo. A Resolução nº 01/1990 estabeleceu o primeiro regimento interno do conselho, definindo um total de nove conselheiros titulares (com seus respectivos suplentes), sendo três para cada um dos segmentos envolvidos. Esse número foi elevado para 12 com a Resolução nº 236/2000, e depois para 18 conselheiros, com a Resolução nº 596/2009, sempre mantendo o tripartismo e a paridade na composição. O quadro 6.2 sintetiza essas alterações, descrevendo cada uma das organizações com assento no conselho.

QUADRO 6.2 – PRINCIPAIS RESOLUÇÕES DE COMPOSIÇÃO DO CODEFAT

RESOLUÇÃO Nº 1/1990	RESOLUÇÃO Nº 236/2000	RESOLUÇÃO Nº 596/2009
<ul style="list-style-type: none"> • 3 representantes do governo: Secretaria Nacional do Trabalho do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS); Secretaria Nacional de Previdência Social e Complementar do MTPS; e BNDES. • 3 representantes dos trabalhadores: Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Força Sindical. • 3 representantes dos empregadores: Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional da Agricultura (CNA). 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 representantes do governo: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA); e BNDES. • 4 representantes dos trabalhadores; CUT; CGT; Força Sindical; e Social-Democracia Sindical (SDS). • 4 representantes dos empregadores: CNI; CNC; CNA; e Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF). 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 representantes do governo: MTE; Ministério da Fazenda; Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e BNDES. • 6 representantes dos trabalhadores; CUT; Força Sindical; União Geral dos Trabalhadores (UGT); Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST); Central dos Trabalhadores do Brasil (CTB); e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB). • 6 representantes dos empregadores: CNI; CNC; CNA; e Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF); Confederação Nacional de Serviços (CNS); e Confederação Nacional do Turismo (CNTur).

Fonte: Atas de reunião do Codefat. Elaboração própria.

O Codefat conta ainda com três canais de descentralização federativa para o acompanhamento dos distintos programas relativos ao SPETR estruturados nos estados. O primeiro deles refere-se às unidades operacionais do MTb nas unidades federativas, denominadas de Superintendências Regionais do Trabalho (SRT), que atendem por todo o conjunto de ações relativas ao MTb. Não se limitam, portanto, apenas aos programas do SPETR, financiados pelo FAT, mas têm neles uma parcela importante de sua agenda. O segundo canal é composto pelas unidades estaduais do Sine, que atuam como postos de intermediação de emprego, controle de oferta de cursos de qualificação profissional e credenciamento de trabalhadores desempregados para o recebimento do seguro. A terceira rede refere-se aos Conselhos Estaduais e Municipais de Emprego, que também são organizados de forma tripartite e paritária, sob a coordenação das respectivas Secretarias Estaduais/Municipais do Trabalho. Esses conselhos são responsáveis pelo acompanhamento e pela definição de diretrizes locais para as ações do SPETR em cada unidade federativa. São eles que aprovam os planos anuais de trabalho a serem submetidos ao Codefat para aprovação e encaminhamento para a celebração de convênios, e conseqüentemente o repasse de recursos.

Portanto, pode-se afirmar que o Codefat foi criado em associação direta com a dinâmica operacional do FAT. Contudo, em alguns momentos, dada a importância econômica que o fundo patrimonial acumulou ao longo do tempo, ele adquiriu diferentes graus de relevância política, tanto no âmbito do MTb quanto na esfera governamental como um todo. Ademais, apesar de manter um caráter autárquico de centro de decisão, seu funcionamento não ficou imune a decisões tomadas em outras esferas de poder estatal, sobretudo no tocante a impactos nos fluxos de receitas e obrigações direcionadas ao fundo no qual está associado. Algumas dessas decisões implicaram diretamente em alterações na agenda discursiva e decisória de seu funcionamento, como será visto posteriormente. Resta saber então como o Codefat adaptou sua agenda frente a essa trajetória de mudanças nos últimos anos, sobretudo quando se consideram processos decisórios que passam por fora de sua instância deliberativa, mas que influenciam na condução dos programas sob sua responsabilidade e na sua capacidade de gerar inovações para o aperfeiçoamento do SPETR.

6.3. ANÁLISE DA AGENDA ORGANIZATIVA E DECISÓRIA DO CODEFAT

Desde o início do funcionamento do Codefat, uma bateria considerável de temas e questões foram debatidas e deliberadas em seu plenário e publicadas na forma de resoluções. Até o final de 2016, foram ao todo 205 reuniões, sendo 139 ordinárias e 66 extraordinárias, com 1.139 pontos de pauta identificados, que resultaram em 780 resoluções publicadas.

Para uma verificação mais aprofundada da participação do conselho na condução do SPETR brasileiro, a principal fonte de análise escolhida foram os pontos de pauta – classificados nas atas como “assuntos sujeitos à deliberação” – das reuniões (ordinárias e extraordinárias) ocorridas desde sua constituição em 1990 até o final de 2016. Eles referem-se a variadas questões associadas – direta ou indiretamente – à dinâmica de funcionamento e operacionalização do FAT e do conjunto de programas financiados por seus recursos. Já as resoluções aprovadas foram utilizadas como material complementar, para ratificar alguns pontos destacados durante o trabalho analítico.

Embora se trate, inevitavelmente, de um retrato parcial frente a um fenômeno político bastante complexo, entende-se que os assuntos discutidos em plenário são evidências relevantes a serem observadas pois propiciam uma percepção acurada sobre a agenda organizativa e decisória do Codefat, uma vez que possibilitam averiguar não apenas os temas tidos como relevantes, submetidos ao processo deliberativo, como também a formação coletiva da tomada de decisão interna por parte dos atores sociais envolvidos. Qualquer conselheiro pode propor temas de pauta, e a tomada de decisão se dá, em última instância, pela votação em plenário. Além disso, todos os membros podem requisitar, à Secretaria Executiva, à Presidência e aos demais membros, informações que julgue necessárias ao desempenho de suas atribuições. Por outro lado, uma análise somente com base nas resoluções perderia conteúdos importantes, uma vez que permitiria um contato apenas com os temas que foram oficialmente deliberados pelo conselho. No intuito de fazer um enquadramento temático dos assuntos sujeitos à deliberação identificados nas atas, foi elaborada uma tipologia própria dos assuntos com base em quatro categorias, cada uma delas desdobrando-se em subcategorias. São elas:

1) *Estrutura e gestão*: abrange os temas sobre a dinâmica de funcionamento que serão seguidos nos momentos posteriores. Esse quesito é de grande relevância para a continuidade do próprio conselho, uma vez que permite a formação de padrões e rotinas procedimentais para a execução dos programas vinculados ao SPETR. Divide-se em:

1.1) *Organização interna*: refere-se aos tópicos de discussão que tratam diretamente da organização do próprio conselho, como as definições sobre sua estrutura interna, sua composição, etc.;

1.2) *Rede descentralizada*: nela estão situados os pontos que tratam da descentralização das políticas de mercado de trabalho financiadas pelo FAT junto a órgãos oficiais, tais como: as Superintendências Estaduais do Ministério do Trabalho, as agências estaduais do Sine e as Comissões/Conselhos Estaduais de Emprego;

1.3) *Rede externa*: temas que envolvem relações administrativas com parceiros externos para a formação dos arranjos de implementação dos programas do SPETR;

1.4) *Relações legislativas*: pontos referentes à relação direta ou indireta com o Poder Legislativo, no intuito de tratar de questões de interesse do Codefat; e

1.5) *Eventos*: temas ligados à realização ou apresentação dos resultados de eventos organizados pelo próprio Codefat.

2) *Programas (policies)*: inclui os debates referentes à implementação de programas financiados pelo FAT. Diz respeito, portanto, à responsabilidade primordial do Codefat, que é acompanhar e conduzir a aplicação desses recursos da melhor maneira possível – em termos de eficiência e cobertura – nas distintas linhas de ação que compõem o SPETR. Por isso, envolve questões procedimentais, diretrizes políticas e metodológicas, critérios de elegibilidade, cronogramas de pagamento, mecanismos de transferência de recursos, pagamentos extraordinários, etc. Divide-se de acordo com as linhas de ação do SPETR:

2.1) *Seguro-desemprego*;

2.2) *Abono salarial*;

2.3) *Serviços de Intermediação e Qualificação*;

2.4) *Operações de crédito*; e

2.5) *Bases de informações*.

3) *Orçamento*: nela estão enquadrados os temas que interferem diretamente na gestão orçamentária do fundo, no tocante a receitas e obrigações, bem como no seu patrimônio. Por isso, encontram-se discussões referentes tanto à alocação interna de recursos nos programas a serem financiados pelo FAT, quanto a assuntos mais gerais de política fiscal que extrapolam o poder de decisão do conselho. Está assim dividida:

3.1) *Diretrizes orçamentárias*: engloba as discussões sobre a proposta orçamentária do FAT a ser encaminhada para o Ministério do Planejamento e os temas associados à análise da execução dos programas vinculados ao SPETR; e

3.2) *Gestão patrimonial*: diz respeito a questões que impactam diretamente na dinâmica patrimonial do fundo, como: ativos financeiros, índices de remuneração sobre depósitos, critérios de aplicação, gestão de bens, etc.

4) *Estudos e protocolos*: são os momentos em que o plenário avalia diferentes tipos de documentos e relatórios apresentados para sua apreciação. Esses documentos podem tratar de temas de naturezas distintas, tais como:

4.1) *Pesquisas e consultorias*: definições ou apreciações de relatórios de pesquisa contratados pelo próprio Codefat;

4.2) *Documentos externos*: apresentação de documentos relacionados a programas ou atividades realizadas por órgãos externos ao Codefat; e

4.3) *Prestação de contas*: discussão de relatórios de gestão, resultados contábeis, e outras prestações de contas de programas ou ações com participação de recursos do FAT.

O objetivo dessa categorização foi auxiliar no ordenamento da discussão sobre a dinâmica decisória no Codefat, já que o material de análise foi bastante volumoso (foram 205 atas de reuniões nos 27 anos que abrangem a pesquisa, totalizando cerca de quatro mil páginas), e não se apegar necessariamente em cada categoria como um fim em si.

Ao todo foram 1139 assuntos para deliberação (pontos de pauta) identificados. Para a apresentação dos resultados, optou-se por dividi-los em três “momentos”, que são recortes temporais utilizados em consonância com a priorização temática da agenda deliberativa do Codefat em função da própria dinâmica operacional do FAT, convergindo com as periodizações apresentadas no capítulo anterior. Assim, o primeiro momento foi denominado de “consolidação institucional”, que cobre o período de 1990 a 1994. O segundo momento foi caracterizado como “diversificação programática”, no período de 1995 a 2004. O terceiro e último momento foi o de “desajuste controverso”, de 2005 a 2016. As tabelas 6.1 e 6.2 apresentam os números de reuniões cujas atas foram avaliadas, bem como a quantidade de temas divididos por tipo categorizado, em cada um dos momentos especificados. Já o gráfico 6.1 ilustra a evolução dos assuntos por ano.

TABELA 6.1 – NÚMERO DE REUNIÕES DO CODEFAT EM CADA UM DOS MOMENTOS DEFINIDOS (1990 – 2016)

Reuniões	Consolidação institucional (1990-1994)	Diversificação programática (1995-2004)	Desajuste controverso (2005-2016)
Ordinárias	30	52	57
Extraordinárias	19	23	24
Total	49	75	81

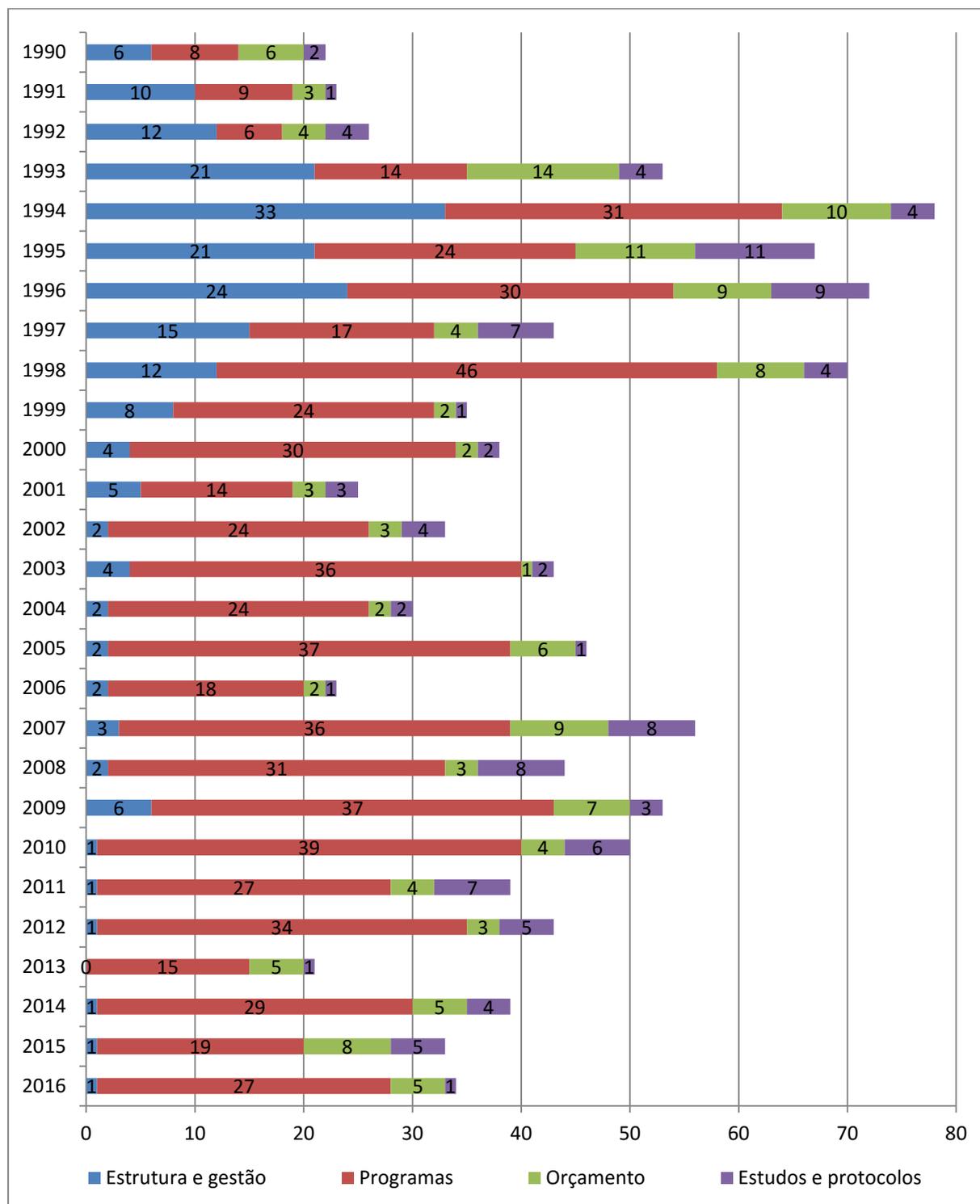
Fonte: Atas de reunião do Codefat. Elaboração própria.

TABELA 6.2 – ASSUNTOS SUJEITOS À DELIBERAÇÃO NAS REUNIÕES DO CODEFAT EM CADA UM DOS MOMENTOS DEFINIDOS (1990 – 2016)

Tipologia (Categorias analíticas)	Consolidação institucional (1990-1994)	Diversificação programática (1995-2004)	Desajuste controverso (2005-2016)
1) Estrutura e gestão	80 (39,8%)	97 (21,2%)	24 (5,0%)
1.1) Organização interna	29 (14,4%)	20 (4,4%)	14 (29%)
1.2) Rede descentralizada	16 (8,0%)	31 (6,8%)	1 (0,2%)
1.3) Rede externa	24 (11,9%)	33 (7,2%)	6 (1,2%)
1.4) Relações legislativas	7 (3,5%)	5 (1,1%)	1 (0,2%)
1.5) Eventos externos	4 (2,0%)	8 (1,8%)	2 (0,4%)
2) Programas (policies)	70 (34,9%)	275 (60,2%)	346 (71,9%)
2.1) Seguro-desemprego;	29 (14,4%)	57 (12,5%)	74 (15,4%)
2.2) Abono salarial;	15 (7,5%)	18 (3,9%)	23 (4,8%)
2.3) Intermediação e Qualificação;	8 (4,0%)	47 (10,3%)	63 (13,1%)
2.4) Operações de crédito; e	11 (5,5%)	144 (34,5%)	184 (38,3%)
2.5) Bases de informações.	7 (3,5%)	9 (2,0%)	2 (0,4%)
3) Orçamento	37 (18,4%)	43 (9,4%)	61 (12,7%)
3.1) Projeto orçamentário	8 (4,0%)	22 (4,8%)	34 (7,1%)
3.2) Recursos patrimoniais	29 (14,4%)	21 (4,6%)	27 (5,6%)
4) Estudos e protocolos	14 (6,9%)	42 (9,2%)	50 (10,4%)
4.1) Pesquisas e consultorias	3 (1,5%)	13 (2,8%)	14 (2,9%)
4.2) Documentos externos	3 (1,5%)	8 (1,8)	15 (3,1%)
4.3) Prestação de contas	8 (4,0%)	21 (4,6%)	21 (4,4%)
Total	201 (100,0%)	457 (100,0%)	481 (100%)

Fonte: Atas de reunião do Codefat. Elaboração própria.

GRÁFICO 6.1 – ASSUNTOS SUJEITOS A DELIBERAÇÃO NAS REUNIÕES DO CODEFAT POR ANO (1990 – 2016)



Fonte: Atas de reunião do Codefat. Elaboração própria.

A partir dessa apresentação geral do escopo de pesquisa deste capítulo, seguem as análises de cada um desses momentos elencados.

6.3.1. 1º Momento – Consolidação institucional (1990-1994)

O momento inicial de funcionamento do Codefat foi assim caracterizado por ser justamente o período de formação de suas rotinas de deliberação e de sua inserção no aparato político do poder Executivo, enquanto agência (relativamente) autônoma e com estatutos próprios. Esses anos foram de grande importância para a formação de seu corpo organizacional na estrutura governamental, associado a um fundo patrimonial de considerável relevância econômica, o que por si só já é um motivo mais que suficiente para atrair os diversos interesses na condução de sua agenda decisória.

Ao longo desses cinco primeiros anos ocorreram 49 reuniões do Codefat, sendo 30 reuniões ordinárias e 19 extraordinárias. Analisando as atas das reuniões, verificou-se um total de 201 assuntos sujeitos à deliberação para discussão em plenário.

A categoria que mais foi identificada entre os pontos discutidos no Codefat no período 1990-1994 foi a de “Estrutura e Gestão”, com 39,8% do total. Entre as subcategorias que a compõem, a principal delas foi “organização interna”, com 14,4% do total de assuntos no período. Entre eles, destaca-se a deliberação sobre o regimento interno, aprovado na segunda reunião ordinária e publicado como Resolução nº 01, de 21 de julho de 1990. Por ele ficou estabelecido que o Codefat seria composto por nove conselheiros titulares (quadro 6.2), com seus respectivos suplentes, cujos mandatos seriam de três anos, com a possibilidade de recondução.

Um debate emblemático ocorrido logo no início das atividades do conselho foi a respeito de qual pasta ministerial deveria abrigá-lo.¹⁶⁸ Isso porque, após o *impeachment* do presidente Fernando Collor no final de 1992, houve um desmembramento do então Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Assim, o recém-criado Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) requereu para si a competência sobre o Codefat, por entender seus programas caberiam ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).¹⁶⁹ O MPAS buscou estabelecer uma reinterpretação da missão institucional do FAT, tanto no seio do Codefat quanto no próprio Congresso Nacional, identificando-o como um fundo previdenciário. Por sua vez, o ponto de vista do MTb conferia ao FAT o *status* de fundo para o financiamento das políticas de emprego e renda e, por isso, cobriria um campo de atuação mais amplo. A decisão

¹⁶⁸ Ver ata da 8ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 9 de outubro de 1991.

¹⁶⁹ O MPAS ancorou-se na Lei nº 8099, de 1990, que indica que “inclui como competências do INSS: execução dos programas e atividades do Governo Federal na área do trabalho”. Por isso, seu ponto de vista era de que o FAT – e consequentemente seu conselho gestor – deveria ser parte integrante do sistema de previdência e seguro social. (THEODORO, 2002, p. 18).

foi que o FAT permanecesse sob a égide do MTb, mantendo a caracterização do sistema público de emprego, que ainda se encontrava em rota de formalização no país.

Sobre os demais assuntos, vale destacar a definição da sistemática de escolha da presidência do conselho. Ficou decidido que ela seria exercida a partir de um rodízio entre os seguimentos representados, sendo consensuado que um representante do governo assumiria a presidência no primeiro ano (na pessoa do Secretário Nacional do Trabalho, Adolfo Furtado), seguido por um dos trabalhadores e depois por um dos empregadores.¹⁷⁰

A periodicidade das reuniões também foi assunto de deliberação em diferentes encontros. Inicialmente definiu-se que as reuniões seriam bimestrais. Na reunião do dia 3 de julho de 1991, os conselheiros optaram por modificar o prazo para trimestral, sob a justificativa de haver a prerrogativa de convocação de reuniões extraordinárias em caso de necessidades urgentes. Já na reunião de 10 de novembro de 1992, os conselheiros optaram por nova mudança, aprovando um calendário mensal de reuniões, dado o maior fluxo de demandas que vinha recaindo sobre o órgão naquele contexto.¹⁷¹

Ainda na categoria “Estrutura e Gestão”, outra subcategoria de destaque refere-se à “rede externa”, com 11,9% dos assuntos. Entre as principais agências externas que atuam na operacionalização dos programas financiados pelo FAT estão aquelas ligadas à rede de bancos públicos. O BNDES é o principal parceiro, sobretudo por receber anualmente 40% do valor líquido arrecadado pelo PIS-Pasep para financiamento de programas de infraestrutura e desenvolvimento econômico. Outros agentes financeiros como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste e a Finep também atuam como operadores de créditos do FAT, por meio dos “depósitos especiais”. Há também a participação da Caixa e do Banco do Brasil no pagamento de programas de transferência de renda: seguro-desemprego e abono salarial, respectivamente. Vale frisar que, mais de uma vez, foi questionado por alguns conselheiros o motivo das operações do FAT serem realizadas exclusivamente com bancos públicos, o que foi justificado por se tratar de uma exigência legal.

170 Ao presidente do Codefat ficaram definidas as seguintes competências: presidir as sessões plenárias, orientar os debates, tomar os votos e votar; emitir voto de qualidade nos casos de empate; convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias; requisitar às instituições que participam da administração do FAT, a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento, controle e avaliação das atividades a serviço do fundo; solicitar estudos ou pareceres sobre matérias de interesse do conselho, bem como constituir comissões de assessoramento ou grupos técnicos para tratar de assuntos específicos, quando julgar oportuno; decidir *ad referendum* do conselho, quando se tratar de matéria inadiável e não houver tempo hábil para a realização de reunião (decisões sujeitas à homologação do conselho na primeira reunião subsequente ao ato); prestar, em nome do Codefat, todas as informações relativas à gestão do FAT; expedir todos os atos necessários ao desempenho de suas atribuições.

171 Outros pontos debatidos nessa categoria foram: regras para a criação de subgrupos, elaboração de comunicados, mudanças de calendário de reuniões e pleitos de bancadas por passagens por passagens para participação das reuniões.

Ressalta-se que os anos iniciais da década de 1990 foram de popularização da informática no setor público, de modo que vários processos de controle e acompanhamento passaram a ser digitalizados, o que requisitou do Codefat o estabelecimento de convênios para sua realização. Muitas das discussões foram no sentido de definir as cláusulas desses convênios e os tipos de informatização que se desejava, como a manutenção do banco de dados da Relação Anual de Informações Anuais (Rais), do seguro-desemprego, entre outras informações relevantes para a operacionalização cotidiana dos programas. As duas principais empresas envolvidas foram a Datamec e a Serpro, presentes em diferentes pontos de pauta sobre elaboração, definição de valores e aprovação de aditivos para os contratos.

Outros convênios também foram discutidos durante esse período com entidades públicas e privadas, tais como: o IBGE, para a elaboração de pesquisa sobre a economia informal; o Dieese, para a manutenção da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED); os Correios, para o envio de correspondência a beneficiários dos programas; e o Ipea e universidades como a USP para a elaboração de estudos de interesse do conselho.

O Codefat conta também com uma “rede descentralizada” de operação, com organismos que compõem o organograma funcional da estrutura estatal envolvida nos programas do SPETR. Essa subcategoria contou com 8,0% do total de questões discutidas no conselho. Destaca-se a discussão sobre a criação de comissões estaduais de emprego, que ao longo do tempo foram sendo constituídas nas unidades federativas para a implementação e acompanhamento dos programas. A ideia inicial surgiu no dia 14 de julho de 1993, quando houve uma proposta de realização de reuniões “com a justificativa de que o Colegiado deve conhecer melhor a realidade nos Estados para uma análise mais precisa do desempenho [dos postos] do Sine”. Após discussão do assunto, o presidente do conselho “falou das dificuldades que teria para viabilizar tais reuniões, propondo que fosse feita a tentativa de criar Comissões Tripartites nos estados”.¹⁷² Desde então foram discutidas e aprovadas no Codefat diversas resoluções que trataram especificamente sobre a criação dessas comissões, os critérios de reconhecimento, as diretrizes para seus regimentos internos, entre outras questões.¹⁷³ À medida que os estados enviavam suas propostas de criação dos conselhos, cabia ao Codefat avaliá-las.¹⁷⁴

172 Ver ata da 16ª Reunião Ordinária do Codefat, em 14 de julho de 1993.

173 A Resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, estabelece os critérios para reconhecimento, pelo Codefat, das comissões de emprego (como eram denominadas antes de virarem conselhos) constituídas em nível estadual e municipal.

174 Alguns estados possuíam experiências anteriores de fóruns participativos de caráter tripartite antes da criação de seus conselhos estaduais do trabalho, como no caso do Paraná, que possuía o Fórum da Parceria (SOUZA, 2004).

A subcategoria de “relações legislativas” respondeu por 3,5% do total no período. Nesse quesito, vale destacar a ocorrência de uma reunião extraordinária, no dia 4 de janeiro de 1994, para debater sobre propostas de interesse do Codefat que tramitavam no Congresso, como a proposição de extinção do artigo 239 da CF/1988, passando o seguro-desemprego para o artigo 201, que trata, segundo um dos conselheiros, “da vala comum dos direitos previdenciários”.¹⁷⁵ Tal mudança acarretaria não apenas o enfraquecimento do Programa Seguro-desemprego, mas também a descaracterização de todo o sistema público de emprego brasileiro da forma em que ele foi desenhado, uma vez que se quebraria a vinculação com a receita do PIS-Pasep, seu principal instrumento de financiamento. Houve também o envolvimento ativo do conselho nos debates legislativos de interesse sobre a revisão constitucional, em 1993.

Finalizando a categoria “Estrutura e Gestão”, 2,0% dos assuntos trataram sobre “eventos externos”. Referem-se à realização dos chamados Encontros de Política de Emprego, que foram planejados no formato de seminários, com a participação de especialistas em temas relevantes para o Codefat. Seu objetivo era tanto ser um espaço de formação dos conselheiros quanto uma forma de ampliar o debate com outros sujeitos sociais que não acompanhavam o dia-a-dia do conselho. Ocorreram dois desses encontros em 1993, nos meses de maio e agosto.¹⁷⁶

A segunda categoria mais significativa em termos de temas de debate nesse primeiro momento foi “Programas” (*policies*), com 31,8%. Entre os programas, a grande maioria das questões refere-se ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Os conselheiros dedicaram uma parte considerável do tempo de suas reuniões na definição de padrões procedimentais para a execução de cada um deles, tais como: elaboração de formulários de acesso ao seguro; adaptações operacionais a novas normativas vindas tanto do Executivo (Medidas Provisórias) quanto do Legislativo; elaboração de demonstrativos de acompanhamento; mudanças em critérios de elegibilidade; e definição de calendário de pagamento do abono. Além desses dois programas, o Codefat também acompanha a execução dos serviços de intermediação de emprego e qualificação profissional, cujos destaques se voltaram para a estruturação das agências estaduais do Sine, a apreciação de propostas recebidas de unidades estaduais e a elaboração de termos de referência para o funcionamento do Sine.

175 Ver ata da 12ª Reunião Extraordinária do Codefat, em quatro de janeiro de 1994.

176 Há o registro em ata de reunião no dia 14 de setembro de 1993 da formação de uma comissão para a elaboração de um terceiro encontro, mas não consta nenhum registro posterior de sua realização de fato.

Também foram enquadrados nessa categoria os debates propositivos sobre ações que envolvem “operações de crédito” com recursos do FAT. Foi durante esse período que surgiram propostas para de apoio a micro e pequenas empresas, no intuito de gerar novos postos de trabalho e dinamizar as economias locais. Essa possibilidade surgiu após a promulgação da Lei nº 8.352/1991, que estipulou as regras para a formação de uma Reserva Mínima de Liquidez (RML) do FAT. Por essa lei, os recursos arrecadados que excedessem às necessidades de RML no exercício corrente poderiam ser utilizados na forma de depósitos especiais pela rede bancária pública.

Uma proposta nesse sentido foi apresentada pelo ministro do Trabalho Walter Borelli em 1993. Segundo ele, o MTb estaria desenvolvendo um programa de apoio a micro e pequenas empresas e associações de produtores, a ser implementado de forma descentralizada. Os recursos seriam captados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor inicial de U\$100 milhões, para o financiamento de capital de giro e investimento desses empreendimentos via rede bancária nacional. O FAT entraria compondo um fundo de aval para a garantia desses empréstimos, contornando possíveis ocorrências de inadimplência.¹⁷⁷ Este foi o desenho inicial do que viria a ser o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), lançado em 1994.

A Resolução nº 59/1994 definiu as condições para a efetivação da transferência de recursos aos bancos oficiais para operacionalizarem os empréstimos. A remuneração referente a essas transações seria incluída como receita corrente do FAT. Porém, como destacou Theodoro (2002), a demora na liberação dos recursos por parte do BID fez com que o Proger iniciasse somente com recursos do FAT, e assim permaneceu desde então, sem nenhuma outra fonte adicional.

Além do Proger, ocorreram pelo menos três discussões registradas nesse período que geraram polêmicas quanto ao fluxo decisório dos procedimentos de liberação de recursos para operações de crédito. A primeira tratou de um empréstimo ao Ministério da Saúde para cobrir prejuízos com o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). Foram várias reuniões sobre esse assunto, inclusive com a criação de um grupo de trabalho e a convocação de uma reunião extraordinária, no dia 28 de setembro de 1992, com a presença do ministro da Saúde para dar maiores explicações sobre a operação requerida e fazer uma pressão política para sua aprovação. Ao fim, foi aprovado um convênio entre MTb e Banco

177 Ver ata da 12ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 10 de março de 1993.

do Brasil, para a concessão de um empréstimo ao Inamps no valor de 3,2 trilhões de cruzeiros.

Em decorrência dessa experiência, houve a discussão de um ponto sobre a fixação de limites para realização de despesas ou operações de crédito com recursos do FAT sem autorização do Codefat.¹⁷⁸ A intenção foi ressaltar o papel do conselho como instância competente para decidir as condições de uso dos recursos do fundo, que já atraía diferentes interesses para si, devido aos superávits operacionais que vinha obtendo nesses primeiros anos. Contudo, isso não impediu que outras polêmicas surgissem.

A segunda polêmica referiu-se à disponibilização de uma linha de crédito especial para a indústria naval brasileira. A decisão partiu da própria Câmara Setorial da indústria naval, o que causou certo desconforto entre os conselheiros do Codefat. Foram necessárias várias reuniões para ratificar tal pedido e estabelecer as condições para o financiamento. Em uma delas, no dia 14 de dezembro de 1993, esteve presente o secretário-adjunto da Secretaria de Política Industrial, que falou da importância dos recursos do FAT – acessados via BNDES (FAT Constitucional) – para viabilizar estratégias de fomento planejadas no interior das 15 Câmaras Setoriais em funcionamento na época. Para além dessa fonte, a Secretaria optou por negociar acordos específicos em alguns setores, como o naval, cuja demanda já havia sido apresentada, e também o de tratores e de bens de capital que estariam em andamento, embora não conste nenhum acordo para esses ou outros setores nas reuniões posteriores. Por fim, foi aprovada uma linha de crédito para o setor naval na forma de depósitos especiais via BNDES.

A terceira polêmica identificada foi sobre a decisão do Ministério da Fazenda de alocar recursos do FAT para o crédito agrícola na safra 1994/1995.¹⁷⁹ Para essa questão foi convocada uma reunião extraordinária em novembro de 1994. O conselheiro representante da CUT chegou a expressar sua preocupação alegando que “está se tornando hábito, por parte do governo, não consultar o Conselho a respeito de medidas a serem tomadas com os recursos do FAT”.¹⁸⁰ Para regulamentar situações desse tipo, o Codefat aprovou a Resolução nº 72/1994, tratando especificamente das condições de autorização e alocação de recursos do FAT para depósitos especiais ao setor agrícola.

Nesses três casos citados, coube ao Codefat apenas definir algumas condições para a alocação de recursos conforme solicitado, o que demonstra um baixo poder de veto na dinâmica decisória governamental. Houve ingerência sobre os recursos do fundo por parte de

178 Ver ata da 10ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 10 de dezembro de 1992.

179 Para esse caso, o governo federal emitiu a MP nº 755, de oito de dezembro de 1994, estabelecendo a disponibilização de R\$ 500 milhões para financiamento da safra agrícola por meio de depósitos especiais junto ao Banco do Brasil.

180 Ver ata da 18ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 8 de novembro de 1994.

três ministérios diferentes, passando por cima da agenda de deliberações orçamentárias do conselho. Ainda assim, os conselheiros deixaram registradas suas insatisfações com tais fatos, inclusive solicitando a presença de autoridades dos ministérios envolvidos para se expressarem junto ao plenário. Ou seja, a hierarquia das esferas decisórias ficou explícita nesses casos, quando decisões de cúpula do Executivo desconsideraram o papel político do conselho enquanto fórum competente para deliberações dessa natureza.

A terceira categoria de assuntos mais encontrada nesse primeiro momento de análise do Codefat foi a “orçamentária”, com 18,4% do total. Um destaque inicial fica por conta das “diretrizes orçamentárias”, subcategoria onde são agrupadas questões relativas a previsões com gastos em todos os programas, receitas esperadas em cada um dos itens previstos, relatórios de execução, além da formação de comissões para fiscalizar os itens orçamentários e acompanhamento do balanço de programas associados aos recursos do FAT. A aprovação das propostas orçamentárias é sempre um momento importante para o arranjo institucional como um todo, pois são apontadas as linhas de ação esperadas para o ano no conselho, resultantes da disputa de interesses entre os distintos segmentos que o compõem.

Outra subcategoria refere-se à “gestão patrimonial”, na qual estão inclusas questões que envolvem decisões de política fiscal com impactos sobre o arranjo de financiamento do FAT. Nesse quesito, vale destacar que em 1992 ocorreram duas reuniões extraordinárias (20 de outubro e 2 de dezembro) cuja pauta foi o projeto em curso de Reforma Fiscal, que, como de costume em projetos dessa natureza no Brasil pós-CF/1988, previa o fim do PIS-Pasep, principal fonte primária de alimentação financeira do FAT.¹⁸¹ Daí a preocupação fundamental dos conselheiros e do ministro do Trabalho à época, a ser tratada diretamente com a cúpula de política econômica do governo federal em nome do Codefat.

Ocorreram também algumas reuniões que tiveram como pauta a definição dos indexadores sobre os recursos do FAT, lembrando que o país ainda convivia com altos índices anuais de inflação até 1994. Por isso, o indexador de correção monetária dos recursos aplicados do FAT e daqueles a serem recebidos do Tesouro Nacional era um elemento de extrema relevância na manutenção de seu patrimônio. Já haviam sido registradas discussões sobre perdas com o Plano Collor II, em 1992, mas esse debate se acirrou durante a implementação do Plano Real, em meados de 1994. Entre as ações tomadas pela equipe econômica do governo federal estava a alteração do indexador a ser utilizado no cálculo da remuneração dos recursos transferidos do FAT, quando houve a substituição da Taxa

181 Sobre o histórico das propostas de reforma fiscal no Brasil, ver Lukic (2014).

Referencial (TR) pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), instituída pela MP nº 684/1994. A maior preocupação do conselho referia-se ao fato da TJLP ser fixada em 26% ao ano, o que daria uma taxa mensal em torno de 1,95%. Como não havia certeza sobre a estabilização monetária no país, temia-se que uma manutenção de níveis de inflação acima dessa taxa pudesse causar perdas patrimoniais notáveis para o FAT.¹⁸² Porém, tal decisão foi aprovada em outro nível hierárquico de política econômica, só restando ao conselho acompanhar atentamente o comportamento das variáveis financeiras e seu impacto no patrimônio do fundo.

Outra medida tomada pela equipe econômica do governo federal no âmbito do Plano Real com impacto direto no fluxo de receitas do FAT foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), editado via Emenda Constitucional (EC) nº 01, estabelecendo a desvinculação de 20% dos recursos arrecadados de contribuições sociais de vinculação direta a programas específicos, como no caso do PIS-Pasep. Com a desvinculação, os recursos passam a ser de livre disponibilização orçamentária pelo governo federal. Segundo Silva (2018b), a perda (“vazamento”) de recursos do FAT com essa nova normativa até o fim dos anos 1990 superou os 20%, ficando na média de 26% ao ano. No entanto, não foi encontrado nenhum registro de debate sobre os efeitos do FSE na dinâmica orçamentária do fundo, o que chega a surpreender dado o potencial impacto de tal normativa.

Por fim, a categoria “Estudos e Protocolos” contou com 7,0% dos assuntos debatidos nesse primeiro momento, nos quais os conselheiros apreciaram diferentes tipos de documentos e relatórios importantes para a dinâmica de funcionamento do SPETR. Na subcategoria “estudos e consultorias” estão as apresentações de relatórios de estudos contratados pelo próprio Codefat junto a uma extensa rede de parceiros, com destaque para convênios firmados com universidades, Ipea, IBGE e Dieese. A segunda subcategoria é a de “documentos externos”, onde representantes de outros organismos (sejam eles ministérios, agências financeiras, governos estaduais, etc.) apresentam algum documento referente a um programa que está sendo apoiado ou que está requerendo apoio do conselho. A terceira subcategoria é a de “prestação de contas”, na qual os conselheiros debateram relatórios de acompanhamento de programas com recursos do FAT, elaborados pela própria estrutura de funcionamento do conselho.

Como foi possível perceber, os primeiros cinco anos de existência do Codefat foram fundamentais para sua estruturação organizacional como centro de decisão, na medida em que

182 Ver ata da 18ª e 19ª Reuniões Extraordinárias do Codefat, nos dias oito de novembro e 14 de dezembro de 1994.

se definiram as principais rotinas e os procedimentos operacionais do modelo brasileiro de sistema público de emprego. Com isso, o conselho se colocou perante o aparato decisório de governo como uma agência permanente de atuação em um setor da agenda que possui amplo potencial estratégico, dado o volume de recursos e a multiplicidade de atores políticos envolvidos. Justamente por isso, o conselho precisou atuar com firmeza para especificar critérios de utilização de seus recursos para os diversos fins demandados por outras esferas de governo. Enquanto em alguns casos foi obtido êxito, pelo menos no tocante às garantias de manutenção do valor de seu patrimônio face às decisões externas de alocação de recursos, em outros ficou nítida a limitação do poder do conselho em comandar todas as regras que impactam nos seus fluxos de receita e despesas. O exemplo mais concreto foi a criação do FSE, que determinou a retenção pelo Tesouro Nacional de 20% da receita primária do FAT – contribuições do PIS-Pasep – sem que nenhuma consulta ou acordo tenha sido formalizado com o Codefat. Tampouco esse assunto tornou-se ponto de pauta em alguma reunião. Uma hipótese plausível é que o conselho pode ter encarado essa decisão como uma ação emergencial de política fiscal (já que pela EC nº 01 o FSE valeria somente até o final de 1995), inserida na estratégia de um novo plano de estabilização monetária em um momento crítico da economia brasileira. Porém, essa medida foi seguidamente renovada, acarretando perdas significativas para o fundo.

6.3.2. 2º Momento – Diversificação programática (1995-2004)

A partir de 1995, é possível identificar o início de um novo momento na trajetória do Codefat, já em um estágio de maior amadurecimento organizacional e com suas rotinas de atuação decisória delineadas e em operação. Esse momento coincide com o início do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito com a promessa de manter a estabilidade monetária no país após o lançamento recente do Plano Real. Havia também a promessa de “modernização” do aparelho de Estado brasileiro, com uma condução administrativa de natureza mais gerencialista. Essas grandes marcas tiveram impactos na dinâmica decisória do Codefat.

A primeira reunião sob o novo governo ocorreu somente no dia cinco de abril de 1995, já com uma proposta polêmica de alteração na composição do conselho, inclusa em uma Medida Provisória (MP) para a reestruturação do MTb. Por ela, o Codefat passaria a ter seis representantes da bancada governamental, três da bancada dos trabalhadores e três da bancada dos empresários, aumentando assim o peso do governo na tomada de decisões. Tal proposta

feria o ideal de tripartismo previsto pela OIT em suas resoluções, com prejuízo para a autonomia do conselho frente os interesses governamentais. O representante do ministério tentou justificar a ideia inicial ao alegar que:

[...] dentro de outras áreas do governo havia o conhecimento do processo tumultuado do funcionamento do Codefat gerando uma certa paralisia em várias ações de interesse dos trabalhadores e do governo. Uma das formas de superar o impasse seria de alterar a composição do Conselho através de uma Medida Provisória que dava ao Conselho um caráter tripartite, mas não paritário.¹⁸³

Ao final da reunião, sob discordância do plenário, foi retirada da minuta da MP a alteração da composição do conselho, mantendo-se as regras vigentes de composição.

Mesmo com essa polêmica inicial, a categoria “Estrutura e Gestão” perdeu importância relativa nos assuntos sujeitos à deliberação no plenário do Codefat ao longo desse segundo momento: 21,2% contra 39,8% do momento anterior. No tocante a sua “organização interna”, os tópicos de destaque identificados foram: alterações no regimento interno, com o aumento para 12 no número de integrantes;¹⁸⁴ aquisição de equipamentos de informática para o trabalho administrativo; realização de seminários internos de organização; definição de cronogramas de reuniões; criação de grupos de trabalho para reformatação institucional dos programas; e eleições para a presidência do conselho.

Por sua vez, a subcategoria “rede externa” foi a que mais apareceu nos assuntos dessa categoria analítica, com as discussões sobre as parcerias formadas para a ampliação da capacidade interna de execução e monitoramento dos programas por parte do conselho. Entre os pontos identificados estão: a relação com a Serpro para o processamento de dados da Rais; o termo de cooperação técnica com o Ipea para avaliação e acompanhamento dos programas financiados pelo FAT; a manutenção do convênio com o Dieese para a elaboração da PED; a celebração de convênio com a Fundação Banco do Brasil (FBB) para execução do Programa Trabalho e Cidadania; o convênio com o Ibase para avaliação do Proger e do Pronaf; a parceria com entidades sindicais para expandir a capacidade de atendimento aos trabalhadores; a autorização para a contratação da Fundação Roquette Pinto, para implantar o Projeto TV Trabalho, no âmbito das ações de qualificação profissional; a autorização de Oscips para execução de programas do SPETR; a realização do Censo Sindical em 2002 pelo IBGE com recursos do FAT; a elaboração de protocolos com o Sistema “S” para cursos de qualificação profissional; o convênio com a Caixa para elaboração do Cartão do Cidadão; a

183 Ver ata da 20ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 5 de abril de 1995.

184 Ver Resolução do Codefat nº 236/2000. De acordo com Theodoro (2002), a ampliação de nove para doze conselheiros, respeitada a paridade, com a inclusão de uma entidade sindical mais afinada com a linha de ação governamental, a Social Democracia Sindical, pode ser encarada como uma tentativa de um maior controle no conselho por parte do MTb à época.

contratação de entidades de ensino superior para pesquisas de interesse do conselho; entre outros.

A subcategoria “rede descentralizada” também foi importante nas tratativas do conselho durante esse período de diversificação programática. Destacam-se as discussões em plenário para o reconhecimento das Comissões Estaduais de Emprego, de caráter paritário e tripartite, além de definições sobre suas atribuições, inclusive com a avaliação da possibilidade de se ter um instrumento federal para regular a estrutura e o funcionamento das comissões. Foram diversas reuniões em que essa temática esteve presente na pauta entre 1995 e 1998, com alguns estados apresentando dificuldades na aprovação de suas comissões. Houve ainda decisões sobre informatização das SRTs para a integração das bases de informação, algo incipiente na época.

Nessa mesma categoria, todos os pontos referentes às “relações legislativas” disseram respeito às relações do Codefat com o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle associado ao Poder Legislativo, principalmente envolvendo encerramento de contratos – como o contrato com a Datamec – e prestação de contas de convênios. Por fim, na subcategoria “eventos externos”, destacam-se as discussões sobre a realização do Seminário Regional e o Encontro Nacional das Comissões Estaduais de Emprego, e o curso de formadores em Previdência Social, com recursos do FAT.

A categoria “Programas”, por sua vez, apresentou uma forte elevação em termos de participação no total de assuntos debatidos no conselho, de 34,8% para 60,2%. Esse aumento se deu muito em função da diversificação de ações e propostas de programas a serem incluídas no arranjo institucional de financiamento do FAT, fato pelo qual esse momento de análise foi caracterizado como “diversificação programática”.

Os programas tradicionais – seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de emprego e qualificação profissional – permaneceram sendo assuntos recorrentes de deliberação em plenário. No caso do seguro-desemprego, além das discussões procedimentais de acesso e recebimento de benefícios, houve pontos mais delicados, tais como: elevação do número de parcelas como reação a cenários de desemprego mais agudo, alterações na sistemática de concessão do benefício aos pescadores artesanais, pagamento de parcelas adicionais a trabalhadores de regiões metropolitanas, não pagamento a trabalhadores aderentes a programas de demissão voluntária, entre outros.

Houve ainda uma proposta de resolução para estabelecer procedimentos para a concessão de duas novas modalidades de benefício do seguro-desemprego, contribuindo para a expansão programática do período. A primeira teve como destinatária a categoria

profissional de empregados(as) domésticos(as), com a edição da MP nº 1.986-2/2000, atendendo a uma demanda antiga de inclusão desses profissionais no sistema de seguridade social. A segunda refere-se aos trabalhadores libertados da condição análoga à de escravos por fiscais do MTb, em atendimento à MP nº 74/2002, estabelecendo que “todo trabalhador resgatado faria jus a um seguro-desemprego de três parcelas no valor de um salário mínimo”, como forma de garantir “sua subsistência e seu acesso à cidadania”. Já no caso do abono salarial, as questões mais relevantes referem-se ao pagamento do benefício a trabalhadores rurais empregados de pessoas físicas e a outros trabalhadores que não constavam no cadastro da Rais.

No âmbito da subcategoria voltada aos “serviços de intermediação e qualificação”, alguns pontos valem ser ressaltados. Sobre a intermediação de emprego, os destaques ficaram por conta de: reformulação do Sine;¹⁸⁵ aprovação da resolução que instituiu o Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego (Plansine);¹⁸⁶ contratação de auditoria externa para avaliar o trabalho da rede de atendimento; e definições sobre critérios de distribuição de recursos entre as unidades estaduais. Alguns projetos estaduais específicos também foram levados ao plenário do Codefat, como o projeto "Unidade Móvel Fluvial - Ferry Boat", que visava levar os serviços do Sine a comunidades ribeirinhas do Amazonas.¹⁸⁷

No caso específico da qualificação profissional, esse momento foi marcado por uma ação mais contundente, ocupando bastante as discussões em plenário, com o lançamento do Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor) em 1995.¹⁸⁸ A ação teve a ousada meta de qualificar até 20% da população economicamente ativa no Brasil por ano. Para isso, contou com um volume crescente de recursos, saltando de menos de R\$ 1 bilhão em 1995 para R\$ 7,7 bilhões em 2000 (valores reais de dezembro de 2016). Os recursos eram repassados às comissões estaduais e municipais já constituídas ou em processo de constituição, que deveriam elaborar os planos locais de qualificação, sobre os quais eram apresentados os projetos a serem executados por organizações parceiras credenciadas.

Porém, a descentralização de recursos para a execução do Planfor gerou alguns problemas para o governo, com o surgimento de denúncias de desvios ou mal-uso de recursos

185 Ver ata da 32ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 19 de maio de 1995.

186 Ver atas da 41ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 19 de maio de 2003, e da 79ª Reunião Ordinária, no dia 19 de dezembro 2003. O Plansine foi objeto da Resolução nº 376/2003, na qual prevê os critérios de distribuição de recursos para as unidades estaduais desempenharem atividades de intermediação de emprego e orientação vocacional.

187 Ver ata da 41ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 1º de agosto de 1996.

188 Antes do Planfor, no início da implementação do FAT e seu conjunto de programas, o Ministério do Trabalho desenvolvia algumas atividades de qualificação profissional como parte integrante do desenho do Programa Seguro-desemprego, a serem articuladas pelas agências do Sine. Era na verdade uma ação experimental, de baixa cobertura sobre a força de trabalho nacional, denominada de “Reciclagem Profissional”.

destinados aos projetos. Nesse contexto, o TCU realizou auditorias em parte dos contratos a partir de 2000 e detectou inúmeras irregularidades, resultando em Tomadas de Contas Especiais para apurar a responsabilidade de agentes públicos ou privados.¹⁸⁹ Em alguns estados, como Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Espírito Santo, foi necessária a suspensão das atividades, o que prejudicou o planejamento de execução da política.

Em uma das primeiras reuniões de 2003, já sob o governo do presidente Lula, foi apresentada no conselho uma proposta de resolução que instituiu o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), em substituição ao Planfor.¹⁹⁰ Em termos de estratégia, o PNQ seria operacionalizado por meio dos Planos Territoriais de Qualificação (Planteqs), em convênio com as secretarias estaduais de trabalho ou de arranjos intermunicipais, e de Projetos Especiais de Qualificação (Proesqs), de caráter nacional ou regional, em parceria com instituições governamentais ou não governamentais.¹⁹¹

No entanto, o PNQ foi lançado em um contexto de restrição orçamentária que afetou fortemente os programas discricionários no âmbito do SPETR a partir de 2002. Um dos representantes dos trabalhadores chegou a afirmar que:

[...] o orçamento, como estava proposto, colocava a perder todo o trabalho do ano anterior, no que se referia ao PPA e ao PNQ, aos compromissos assumidos com o país e observou, ainda, não acreditar que o CODEFAT não tivesse possibilidade ou competência para, diante do governo, mostrar que a proposta apresentada era inadequada para o que o Conselho entendia como Política Pública de Emprego.¹⁹²

Contudo, a grande diversificação dos programas a serem acompanhados pelo Codefat nesse período deve-se à possibilidade de utilização do fluxo de caixa do FAT que excede às necessidades da RML. Como mostram os dados da tabela 6.2, somente a subcategoria “operações de crédito” respondeu por 31,5% de todos os assuntos sujeitos a deliberação no período 1995-2004. Isso foi possível porque, embora o FAT tenha começado a ter resultado primário (após a incidência das desvinculações orçamentárias) negativo a partir de 1995, as receitas financeiras advindas do seu patrimônio e dos depósitos extramercado eram mais que suficientes para cobrir esse saldo, de modo que o resultado contábil anual se manteve positivo.

O principal canal de expansão dessas operações de crédito foi a criação do Proger em 1994, que instituiu um novo componente de política ativa de emprego ao financiar pequenos e

189 Auditorias relevantes, por parte do Tribunal de Contas da União: a 279/2000, a 1.112/2000 e a 354/2001.

190 O lançamento do PNQ em 2003 também fez com que emergissem várias discussões no plenário sobre a redefinição dos cronogramas de planejamento e execução de projetos e os critérios para distribuição dos recursos para estados e municípios.

191 Ver ata da 76ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 10 de julho de 2003.

192 Ver ata da 40ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 26 de agosto de 2003.

médios empreendimentos. Ocorre que, com o passar do tempo, diferentes grupos de interesse buscaram influenciar o conselho para o lançamento de programas específicos de financiamento. O primeiro exemplo foi a solicitação por parte das centrais sindicais de trabalhadores rurais para um programa de financiamento aos moldes do Proger que atendesse às especificidades da atividade rural, voltado para agricultores de pequeno porte e organizados com base na força de trabalho familiar. Essa era uma demanda antiga do movimento de trabalhadores rurais, com o intuito de preencher uma lacuna presente no sistema tradicional de crédito rural no país, historicamente restrito aos grandes produtores agrícolas. Após algumas experiências piloto, foi aprovada em 1995 a linha do Proger Rural para esse público, a ser operacionalizada pelo Banco do Brasil e Banco do Nordeste. No ano seguinte, o governo federal lançou o Pronaf, que também passou a contar com recursos do FAT. Embora houvesse sobreposições entre esses dois programas, eles permaneceram ativos na agenda do Codefat ao longo de todo o segundo momento de análise.

Novas modalidades de programas de geração de renda foram criadas para aproveitar oportunidades de financiamento em certos setores e atender interesses de grupos econômicos, inclusive dos próprios bancos credenciados a operar os recursos. Entre eles estão as seguintes linhas de depósitos especiais ligadas ao Proger: Jovem Empreendedor (em parceria com o Sebrae), Turismo, Exportação (voltado a micro e pequenas empresas), Capital de Giro, Habitação (construção civil) e Pescador/Psicultura. Outros programas também foram criados e acompanhados pelo plenário do Codefat ao longo desse período, como o Programa de financiamento a Sistemas Urbanos de Transporte Coletivo, o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) e o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), ambos executados pelo BNDES, além da linha de crédito especial para a Vila Panamericana no Rio de Janeiro. Foi aprovada também uma resolução para regulamentar o Fundo de Aval do Proger (Funproger), instituído pela MP nº 1.922/1999, tendo o Banco do Brasil como gestor.¹⁹³ Finalmente, foi discutida a elaboração de um sistema de informações para o acompanhamento do Proger em suas distintas modalidades.

Já em termos da categoria “Orçamento”, os pontos de pauta representaram 9,4% do total de discussões no período. Vale ressaltar que a expansão programática refletiu diretamente na estrutura orçamentária do FAT no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, que foi aprovado com 53 ações, contra 17 do PPA anterior.¹⁹⁴

193 Resolução nº 231, de 23 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a constituição e implementação do Funproger. Foi alterada posteriormente pela Resolução nº 274, de 12 de novembro de 2001, que aprovou o regulamento do Funproger.

194 Ver ata da 35ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 24 de junho de 1999.

Em sua dinâmica de funcionamento, o conselho debate anualmente as pré-propostas orçamentárias do FAT elaboradas pelo MTb e a versão final aprovada na LOA pelo Congresso Nacional, além dos eventuais contingenciamentos ordenados pelo governo. Entretanto, entre 1995 e 2004 as discussões mais uma vez ficaram restritas a decisões de alocação de recursos entre programas e critérios de transferência para as redes estaduais e parcerias organizacionais. Poucas questões estratégicas ou propostas para evitar os déficits operacionais nos resultados contábeis do FAT foram debatidas.

Somente uma vez, em 1995, é que foi mencionado por um dos conselheiros “que a sobra de recursos antes existentes já não ocorre mais devido, principalmente, ao Fundo Social de Emergência”, instrumento de desvinculações orçamentárias vigente à época, que foi responsável, nas palavras do próprio conselheiro, “na subtração de R\$ 2 bilhões ao orçamento do FAT” naquele ano.¹⁹⁵ Porém, outras duas Emendas Constitucionais foram aprovadas durante o período aqui tratado para a manutenção das desvinculações sem que houvesse nenhuma menção nas atas do Codefat: a EC nº 10/1996, que criou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e a EC nº 27/2000, que estabeleceu a Desvinculação dos Recursos da União (DRU), nome que se manteve posteriormente, conforme conferido no capítulo anterior.

Ao abster-se de adentrar na espinhosa temática de política fiscal, os debates sobre a questão orçamentária no plenário do Codefat, além das análises das pré-propostas e dos relatórios de execução, circundaram os seguintes assuntos: adoção da TJLP na remuneração de ativos alocados em depósitos especiais; estabelecimento de critérios para transferência de recursos do FAT; estabelecimento de formas de acompanhamento das aplicações financeiras; definições junto ao MTb relativas à utilização da receita de contribuição sindical; e solicitação de alongamento da dívida do Tesouro referente ao empréstimo feito ao Inamps/Ministério da Saúde, conforme apresentado no momento anterior.

No tocante ao FAT Constitucional, um dos principais componentes do patrimônio do fundo, houve debates a respeito da remuneração a ser paga pelo BNDES pelos recursos recebidos por essa via, que desde 1995 permaneceu indexada à TJLP, e da porcentagem de recursos que poderiam ser destinados ao financiamento de atividades de inserção internacional. A MP nº 964/1995 permitia ao BNDES aplicar até 20% dos recursos do FAT Constitucional, remunerados pela variação cambial mais a taxa de juros internacional (Libor). Essa modalidade passou a ser chamada de FAT Cambial. Em 1999 houve nova proposta de

195 Ver ata da 32ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 19 de maio de 1995.

resolução do Codefat que permitia a ampliação do limite das aplicações do FAT Cambial de 20% para 40% dos recursos alocados anualmente no BNDES.¹⁹⁶

Sobre a categoria Estudos e Protocolos, que respondeu por 9,2% dos assuntos em ata no período, os destaques ficaram por conta da apresentação de estudos contratados ou apoiados com recursos do FAT, tais como: estudo desenvolvido pelo IPEA para avaliação das ações de intermediação de emprego; estudo do Ibase para avaliação do Proger Urbano, do Proger Rural e do Pronaf; Censo Sindical do IBGE; estudo sobre impacto do nível de emprego no âmbito do Mercosul; além de outros relatórios externos e prestações de conta diversas.

Com base em toda a discussão aqui realizada, esta seção permitiu mostrar que durante os 10 anos que cobriram o momento especificado houve uma significativa expansão e diversificação das atividades programáticas lastreadas pelos recursos do FAT e que, conseqüentemente, necessitavam ter suas principais decisões tomadas e referendadas no plenário do Codefat. Essa diversificação foi possível, fundamentalmente, devido aos recursos advindos das remunerações financeiras dos seguintes componentes do patrimônio do FAT: *i*) o montante transferido anualmente ao BNDES; *ii*) os fundos extramercado, nos quais são aplicados os valores previstos de RML; e *iii*) os depósitos especiais executados pela rede bancária pública. Daí surgiu uma diversidade de programas de crédito direcionados a diferentes atividades e os investimentos em qualificação profissional propiciados pelos resultados operacionais anuais positivos do FAT. No entanto, como o governo manteve a estratégia de desvinculações orçamentárias, houve um aumento significativo nos vazamentos de receitas do fundo, comprometendo a margem financeira para custear programas discricionários no âmbito do SPETR. As mudanças conjunturais da economia brasileira e mundial nos anos seguintes vão evidenciar essas preocupações.

6.3.3. 3º Momento – Desajuste controverso (2005-2016)

O terceiro e último momento caracterizado nesta pesquisa foi denominado de “desajuste controverso”. Ele cobre um período em que o fluxo de receitas do FAT apresentou uma considerável ascensão das receitas, associada à elevação das taxas de crescimento econômico vivido no país até 2014, com impacto positivo no estoque de trabalhadores formais (ver gráfico 5.6). No entanto, a situação contábil do FAT apresentou crescente deterioração no

196 Ver ata da 59ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia nove de dezembro de 1999.

mesmo período, o que marcaria o caráter aparentemente contraditório desse momento. Para agravar a situação, os dois últimos anos da série são marcados por uma inflexão nas receitas, em decorrência de uma crise econômica e política que afetou bastante o desempenho fiscal do país e que refletiu em forte desestruturação do mercado de trabalho. Tal contexto complexo, como não poderia deixar de ser, também teve efeitos na dinâmica decisória do Codefat.

Como primeiro destaque, a categoria de “Programas” não apenas se manteve como a mais identificada entre os assuntos sujeitos à deliberação, como aumentou sua participação relativa em relação ao momento anterior, de 60,2% para 71,9%. Mais uma vez, a subcategoria “operações de crédito” foi a que mais apareceu, sendo responsável por mais da metade de sua categoria. Algumas linhas novas de crédito com recursos do FAT foram aprovadas em plenário, tais como: FAT-Exportar; Giro Setorial; Giro Rural; Inclusão Digital; Moto-Frete; Inovacred; FAT-Cultura; e FAT-Taxista. Além desses, o Codefat aprovou o aporte de recursos em outro programa do MTb, que é o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PMPO).

Desde 2005, há em praticamente todas as reuniões ordinárias um ponto específico para discutir a aprovação dos Termos de Alocação de Depósitos Especiais (TADE) e Termos Aditivos (TA) referentes aos programas de crédito em vigência, e anualmente há um ponto para aprovar a Programação Anual da Aplicação dos Depósitos Especiais (PADE) do FAT para o ano de exercício. Seguindo uma recomendação do TCU, o conselho também debateu uma proposta de acompanhamento dos depósitos especiais do FAT e do Funproger, no intuito de fornecer subsídios para o aperfeiçoamento de novas liberações de recursos.¹⁹⁷ Outros destaques foram: proposta de avaliação externa dos programas de crédito; adequação dos fluxos de reembolsos junto às agências financeiras; e autorizações para o financiamento de veículos de transporte coletivo e equipamentos para costureiras e alfaiates no âmbito do Proger Urbano. Houve ainda a apresentação de uma proposta de recomendação para o não financiamento de projetos a empregadores acusados de exploração do trabalho escravo.¹⁹⁸

Sobre os demais programas, o que teve mais indicações de pauta foi o seguro-desemprego. Entre os pontos discutidos estão aqueles referentes a sua rotina operacional, tais

¹⁹⁷ O regulamento do Funproger foi deliberado, conforme consta em ata, na 84ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia dois de junho de 2005.

¹⁹⁸ No entanto, a proposta não foi considerada devido a oposição efusiva do representante da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Ele afirmou que “a lista do trabalho escravo, que daria base a essa suspensão do crédito à empresa, ou ao produtor rural, era inconstitucional, porque decorria da atuação de um Auditor Fiscal do Trabalho que, no seu entendimento livre, apontava a prática do trabalho escravo ou não”. Foi então decidido em plenário que não haveria uma decisão final sobre a proposta, e que o tema voltaria em outra reunião com melhor embasamento. Mas não há registro nas atas posteriores de retorno dessa proposta ao plenário. Mas informações, ver ata da 44ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 1º de dezembro de 2005.

como: procedimentos relativos à concessão do benefício, modelos de requerimento, formulário para a concessão de seguro-desemprego ao pescador artesanal, ao empregado doméstico e ao trabalhador resgatado de condições análogas à escravidão, lançamento do Sistema Seguro-Desemprego (SDWeb), habilitação e pagamento do seguro por meio de mandatário legalmente constituído, modernização da rede de atendimento, definição de mecanismos de controle e aprovação de contas do programa.

Além dessas questões de cunho procedimental e administrativa, houve vários pontos para a análise de pedidos de extensão do número de parcelas do seguro-desemprego para setores e localidades específicas, sobretudo após a crise econômica de 2008/2009.¹⁹⁹ Entre os setores estão aqueles atingidos por situações emergenciais de desemprego, tendo como base os dados do Caged.²⁰⁰

O pagamento de parcelas adicionais do benefício também foi requerido em casos de catástrofes naturais que atingiram a economia de municípios atingidos, como no caso de enchentes (a exemplo dos estados de Alagoas e Pernambuco em 2010) e secas prolongadas. No seguro-desemprego para pescadores artesanais, houve alguns assuntos específicos a se destacar: pedidos prorrogação do período de recepção, em caráter excepcional, para os estados de Amapá, Alagoas e Sergipe, em função da proibição da pesca pelo Ibama e pelo Ministério do Meio Ambiente; impossibilidade da pesca devido à seca (caso do Ceará e do Rio Grande do Sul em 2009); apuração sobre acesso indevido ao seguro-desemprego pescador artesanal no Pará em 2011; e concessão do benefício aos pescadores impossibilitados de exercer a atividade pesqueira devido ao crime ambiental com o rompimento de duas barragens da mineradora Samarco, no município de Mariana/MG em 2015.²⁰¹

Na ocasião da 60ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 28 de junho de 2011, o presidente em exercício do conselho manifestou preocupação com o aumento do dispêndio relativo ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal. Ele ressaltou que esse benefício deveria

199 “[...] mediante a aplicação dos critérios estabelecidos na Resolução CODEFAT nº 592/2009, o Ministério havia identificado 42 subsetores, distribuídos em 16 Unidades da Federação, que apresentaram comportamento desfavorável nos três meses subsequentes a dezembro de 2008, acrescentando que esses subsetores dispensaram sem justa causa, no mês em referência, 103.707 trabalhadores, os quais teriam potencialmente direito ao recebimento de duas parcelas adicionais do benefício do seguro-desemprego”. Ver ata da 99ª Reunião Ordinária do FAT, no dia 30 de março de 2009.

200 Para ilustrar esse tipo de discussão, consta em ata da 44ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 1º de dezembro de 2005, que a “assessora da SPPE colocou que a Coordenação de Estatística do Trabalho havia elaborado um estudo sobre os subsetores em crise, tendo o mesmo sido encaminhado à Coordenação Geral do Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Identificação Profissional - CGSAP, a partir do qual foi identificado saldo negativo de emprego em todos os pólos do setor calçadista em detrimento do crescimento dos demais setores de atividades. Informou que foram sugeridas medidas de acompanhamento, qualificação e outras ações de emprego aos trabalhadores do setor, concedendo duas parcelas adicionais do Seguro-Desemprego, abrangendo os períodos mais cruciais e especificando que 11 mil trabalhadores seriam beneficiados com tal ação, cujo dispêndio seria de R\$ 11.312 milhões”.

²⁰¹ O pagamento adicional de parcelas está previsto na Lei nº 8.900/1994, até o limite de 10% da RML, considerando os seguintes aspectos: *i*) choque negativo no setor econômico ao qual os trabalhadores estão inseridos; e, *ii*) grau de dificuldade encontrada pelos trabalhadores para migrar para outra atividade econômica.

ser atendido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), ou então pelo Tesouro Nacional, e não pelo FAT, haja vista que não se tratava de desemprego, mas sim de impedimento do exercício de atividade profissional durante determinado período do ano.

Um último destaque entre os pontos referentes ao seguro-desemprego é sobre as decisões de reajuste do valor do benefício. Em geral, esse ponto não trazia muita discussão nos anos anteriores, pois se baseava nos índices de reajuste do salário mínimo. No entanto, em 2013 surgiu uma proposta da representação governamental de se tomar como referência a variação nos últimos doze meses do INPC sobre os valores que excedessem o salário mínimo.²⁰² A economia prevista com tal medida era de R\$ 600 milhões (R\$ 75 em média por segurado).²⁰³ Houve uma forte oposição por parte da representação trabalhista, que rechaçou em bloco a proposta por alegarem que ela incorria em um indicador inferior ao utilizado até então, uma vez que o país vinha mantendo uma política de valorização real do salário mínimo com reajustes superiores aos índices de inflação. O representante da Força Sindical afirmou que a proposta “colocava na conta do trabalhador parte do ajuste fiscal do Governo”. Por fim, a proposta foi aprovada por maioria do plenário, registrando-se o voto contrário da bancada dos trabalhadores.²⁰⁴

A subcategoria “intermediação e qualificação” contou com assuntos de natureza mais operacional, uma vez que tais programas sofreram uma significativa queda de recursos ao longo do período. Entre os assuntos identificados estão: expansão de prazo para execução de contratos de intermediação de emprego e de qualificação profissional; critérios de transferência de recursos para as agências estaduais do Sine; obrigatoriedade de qualificação profissional para beneficiários do seguro-desemprego; alteração de termos de referência e definição de parâmetros para a definição do custo alunos/hora nos cursos do PNQ; aprovação de diretrizes básicas para a padronização da rede de atendimento do Sine; critérios para a participação de organizações não-governamentais em projetos de qualificação e intermediação; definição de prazos para entrega de projetos básicos para os convênios; lançamento do Portal Mais Emprego em 2012; criação do Projeto Universidade do Trabalhador para qualificação à distância no âmbito do PNQ em 2011; avaliação da proposta de cooperação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados com vistas a conferir aos refugiados acesso facilitado ao Sine; acompanhamento geral dos programas. Destaca-se ainda a aprovação da Resolução nº 466/2005, que estabeleceu o Plano Plurianual

202 Ver Resolução nº 707 do Codefat, de 10 de janeiro de 2013.

203 Segundo cálculos do Dieese apresentados em reunião seguinte, o aumento da parcela do seguro-desemprego, tomando por base o mesmo patamar do salário mínimo seria de 9%. Com o uso do INPC, ele cairia para 6,2%.

204 Ver ata da 120ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 15 de agosto de 2013.

Nacional e Estadual do SPETR e o Convênio Plurianual Único (CPU), com o objetivo de melhorar a integração das funções do sistema nos territórios e facilitar o controle, diminuindo o número de instrumentos contratuais.²⁰⁵

A subcategoria “abono salarial” contou com 4,8% do total de assuntos no terceiro momento. Embora a maior parte deles seja referente às resoluções anuais que disciplinam o pagamento do benefício e a apresentação dos resultados operacionais do programa, merece destaque a alteração do calendário de pagamento para o ano de 2015, dado o embate que causou no plenário. Diferentemente dos anos anteriores, em que o pagamento ocorre no mesmo ano de exercício, nesse caso o calendário se estendeu para o ano seguinte: de julho de 2015 a março de 2016. A proposta, cuja justificativa apresentada era que os gastos excederiam o limite orçamentário previsto na LOA daquele ano, também teve posicionamento contrário da bancada dos trabalhadores, que mais uma vez foi vencida.²⁰⁶ Já a subcategoria de “bases de informações” contou com apenas dois casos, ambos sobre processos de registro de pescadores.

Além da categoria “Programas”, que agrupou mais pontos de discussão no plenário do Codefat entre 2005 e 2016, a categoria “Orçamento” também obteve destaque ao longo desse terceiro momento. Sua participação relativa não apenas aumentou em relação ao momento anterior (12,7% contra 9,4%) como seus assuntos trataram de temas mais estruturais em termos de política fiscal, algo que não se verificou nos momentos anteriores. Além das tradicionais apresentações das pré-propostas e aprovação das propostas orçamentária do FAT para cada ano, bem como dos relatórios de execução e informações financeiras elaboradas pelo GTFAT, ocorreram intensos debates no tocante à evolução dos limites e dos contingenciamentos de recursos para programas discricionários como qualificação profissional e intermediação de emprego. Em algumas reuniões houve a aprovação de solicitação de créditos suplementares para cobrir custos operacionais dos programas.

Logo em 2005, na discussão da pré-proposta orçamentária para o ano seguinte, foram identificados depoimentos de conselheiros questionando a queda substancial dos recursos discricionários para as políticas ativas do SPETR, como no caso da rede do Sine, que vinha sendo atendida com recursos incompatíveis para a manutenção de seus espaços e dos serviços

205 Essa proposta de Convênio Único foi levantada e aprovada no II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que foi realizado em agosto de 2005.

206 Ver ata da 131ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia dois de julho de 2015, e também a ata da 65ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 17 de julho de 2015.

previstos, principalmente em função do aumento dos contingenciamentos.²⁰⁷ Em um debate sobre a execução orçamentária do FAT em 2005, por exemplo, um dos conselheiros “lastimou a falta de liberação total dos recursos do PNQ, sendo executado até o final do ano o valor de R\$ 79,4 milhões, equivalente a apenas 5,3 % do total”.²⁰⁸

A falta de recursos restringiu também a possibilidade de formalização de contratos com centrais sindicais e entidades patronais para atuarem em conjunto com as agências do Sine e fornecerem serviços de qualificação profissional. Nesse contexto, o representante da CNA afirmou que “a peça orçamentária chegava simplesmente para homologação, sem condições de discussão”.²⁰⁹ Todo esse debate já prenunciava que as dificuldades contábeis vividas pelo FAT impactariam diretamente na dinâmica decisória do conselho nos anos que estavam por vir.

Outro problema refere-se à dificuldade operacional com o instrumento de transferência de recursos aos estados e municípios, que era o convênio. Em algumas reuniões foi ressaltada a necessidade de se alterar essa sistemática, com a introdução de um mecanismo de transferência “fundo a fundo”, que segundo os conselheiros “minimizaria bastante o problema”.²¹⁰ Como resposta, em reunião no final de 2012, o representante do MTb relatou que estava sendo realizado “um estudo para verificar a possibilidade de contratação nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), evitando o instrumento de convênio”,²¹¹ fazendo uso de “transferência direta de recursos baseado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o que facilitaria o repasse para os entes federativos”.²¹²

Além dos programas de intermediação e qualificação profissional, os depósitos especiais também passaram a ser atingidos pelo comprometimento crescente do fluxo de caixa do FAT, como mostrado anteriormente no gráfico 5.11. Em 2007, pela primeira vez, o plenário debateu essa questão, chamando a atenção para uma queda brusca nas disponibilidades financeiras para operações de crédito em relação ao ano anterior. Consequentemente, surgiram algumas diretrizes para a definição de programas de operação de crédito envolvendo recursos do FAT, quais sejam:

207 À época, o Sine contava com 1.200 agências, realizava 45% do requerimento do seguro-desemprego, enquanto que a DRT realizava outros 45% e a CAIXA, 10%. Porém, nesses dois últimos locais, via de regra, não se disponibilizava para o trabalhador nenhuma ação de intermediação de emprego ou de qualificação profissional.

208 Ver ata da 65ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 18 de janeiro de 2005.

209 Ver ata da 43ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 29 de agosto de 2005.

210 Ver ata da 61ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 29 de maio de 2012.

211 Esse novo modelo proposto passou a ser chamado de Sistema Único do Trabalho (SUT).

212 Ver ata da 117ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 25 de outubro de 2012.

1) alinhamento da aplicação dos depósitos especiais do FAT com as prioridades de governo, com alocação de depósitos especiais no PAC [Programa de Aceleração do Crescimento], projetos de Infraestrutura, agricultura familiar e investimento em micro e pequenas empresas; 2) compatibilidade entre alocação de depósitos especiais e a realidade do fluxo de caixa, que acabava de ser apresentada pelo Coordenador-Geral Substituto da CGFAT; e, 3) redução da participação das linhas de crédito destinadas ao capital de giro, tendo em vista a menor disponibilidade de recursos, o que se daria em um contexto de que com a pressão sobre o fluxo de caixa do FAT, [já que] as linhas de capital de giro competiam com os recursos para investimento, com uma menor disponibilidade de recursos.²¹³

Nesses debates, por diversas vezes foram tratadas questões relativas a decisões de política fiscal que vinham afetando fortemente o fluxo de receitas do FAT, mais especificamente a DRU e as desonerações tributárias. Em 2007, o ministro do Trabalho Carlos Lupi fez uma fala no plenário do Codefat abordando a polêmica referente à DRU, destacando que “os recursos do FAT eram muito especiais, definidos por lei e muito específicos”, e por isso não deveria sofrer a incidência de desvinculações. Ele então solicitou aos conselheiros que “discutissem com profundidade a questão sobre os 20% da DRU, observando que como membro do governo tinha consciência das dificuldades existentes quando se fazia esse tipo de reivindicação”.²¹⁴ O conselho chegou a aprovar uma moção/recomendação a ser endereçada à cúpula econômica do governo federal e ao Congresso dizendo que:

[...] tendo em vista o caráter especial do FAT, que já apresenta déficit primário, o Codefat recomenda ao Governo e ao Congresso Nacional que, quando da possível prorrogação da DRU, o FAT seja excepcionalizado da incidência dessa desvinculação em sua arrecadação. Com tal excepcionalização, o FAT poderá cumprir melhor com suas obrigações legais, que são, além de pagar o seguro desemprego e o abono salarial, amparar o trabalhador desempregado e carente com ações de qualificação educacional e orientação profissional, além de gerar emprego e renda, com o investimento de suas disponibilidades financeiras e empréstimos para o setor produtivo.²¹⁵

A questão da DRU voltou a ser debatida em diversas reuniões subsequentes. No início de 2008 foi formada uma comissão composta por um representante de cada bancada para uma audiência com a equipe econômica do governo federal, no intuito de “tratar do projeto da reforma tributária, do fluxo de caixa do FAT e da DRU”.²¹⁶ No mesmo ano, os conselheiros debateram uma manchete, divulgada no jornal O Globo, com o título “Ameaça de Rombo no FAT”. Para os conselheiros, o uso da expressão “rombo” era feito de forma “leviana”, com

213 Ver ata da 91ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 11 de maio de 2007.

214 Ver ata da 91ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 11 de maio de 2007.

215 Ver ata da 91ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 11 de maio de 2007.

216 Ver ata da 95ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 28 de fevereiro de 2008.

conotação pejorativa visando afetar a relevância do fundo, sem problematizar os distintos vazamentos sofridos de receita que resultava em seu desequilíbrio contábil.²¹⁷

Já na discussão do orçamento para o exercício de 2010, o plenário indicou seu descontentamento com o corte de 72,7% do total previsto para as ações discricionárias (de R\$ 2,25 bilhões para R\$ 693,7 milhões, em valores da época) na proposta de LOA encaminhada ao Legislativo. Mais uma vez, a incidência da DRU foi sentida como fator de desequilíbrio contábil do fundo e responsável pelos constantes contingenciamentos nos recursos previstos para os programas discricionários, ao ponto que o presidente em exercício do Codefat “propôs que todos os Conselheiros, em bloco, se dirigissem ao Ministério do Planejamento e, posteriormente, ao Congresso Nacional, a fim de discutir o orçamento do FAT”.²¹⁸ Um dos desdobramentos foi a realização, no mês seguinte, de audiências na Câmara dos Deputados e no Ministério do Planejamento sobre o tema “Orçamento do FAT, exercício 2010”.²¹⁹

A questão das desonerações também foi pautada algumas vezes pelos conselheiros em assuntos específicos da categoria “Orçamento” no plenário. Além do posicionamento de alguns conselheiros de que o governo federal deveria ter um compromisso com o Codefat de compensar esses recursos que deixam de entrar para o caixa do FAT, havia algumas discordâncias no tocante à própria eficácia do instrumento das desonerações. Em 2013, o representante do Ministério da Fazenda afirmou que “as desonerações implicavam perda de receitas para o governo, mas eram importantes para oxigenar a economia, melhorar a atividade econômica e gerar emprego”. Em resposta, o representante da CGTB ponderou que “o que se estava verificando era o crescimento da remessa de lucros para o exterior, por parte das empresas multinacionais, ao invés de aplicar no País o recurso economizado”.²²⁰ Na reunião seguinte, um técnico convidado do Dieese chamou a atenção do plenário ao fato dos gastos tributários (desonerações) com fontes de receitas do FAT passarem “de R\$ 800 milhões em 2003 para R\$ 8,2 bilhões de 2012”.²²¹

No início de 2014, foi aprovado pelo plenário o encaminhamento de um “Ofício do Presidente do Codefat aos Ministérios da Área Econômica do Governo Federal”, reforçando o fato de que “a DRU e as desonerações reduziram drasticamente as fontes de recursos do FAT para cumprimento de suas obrigações constitucionais, com destaque para perdas de receitas da contribuição da arrecadação PIS-Pasep e de remunerações do Patrimônio do Fundo”.²²² Esse

217 Ver ata da 51ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 28 de abril de 2008.

218 Ver ata da 102ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia cinco de novembro de 2009.

219 Ver ata da 56ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia nove de dezembro de 2009.

220 Ver ata da 120ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 15 de agosto de 2013.

221 Ver ata da 62ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 27 de agosto de 2013.

222 Ver ata da 122ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 18 de dezembro de 2013.

ofício surgiu em virtude da recomendação do TCU, mediante Acórdão nº 4.380/2013, para que o Codefat apresentasse medidas efetivas voltadas à reversão da situação de desequilíbrio financeiro do FAT. As medidas encaminhadas pelo plenário foram as seguintes:

- a) restituir ao FAT os recursos correspondentes aos valores relativos aos descontos da arrecadação da contribuição PIS-PASEP, por DRU, a partir de 1º de janeiro de 2014; b) restituir ao FAT os recursos correspondentes ao valor apurado pela Receita Federal do Brasil pelas desonerações tributárias da contribuição PIS/PASEP, a partir de 1º de janeiro de 2014; c) disponibilizar créditos orçamentários e recursos financeiros do Tesouro Nacional para a execução de despesas com pagamento de benefícios aos trabalhadores (BRASIL, 2014a, p. 2).

No entanto, a resposta recebida em ofício do Ministério do Planejamento, poucos meses depois, foi que não caberia ao Codefat solicitar restituição dos “descontos na arrecadação do PIS-Pasep ao FAT, pois esse assunto é de matéria constitucional e legal, não existindo na legislação nenhum ordenamento para tal”. Ainda no mesmo ofício, o ministério expressa seu entendimento de que “as medidas a serem tomadas para restabelecer o equilíbrio financeiro do FAT devem ser aquelas que sejam de competência do Conselho, por meio da melhoria da gestão dos recursos e não pelo aumento de receitas (*sic*), já que esta medida não está no âmbito das competências do Codefat” (BRASIL, 2014b, p. 6).

O teor da resposta mostra que o núcleo burocrático do governo não se mostrou afeito a abrir qualquer possibilidade de diálogo em direção a uma solução política para as reivindicações do Codefat, tratando o pedido de restituição de receitas primárias como tentativa de “aumento de receitas”. Além disso, insinuou que os desequilíbrios financeiros do FAT são oriundos de gestão ineficiente dos recursos, mesmo reconhecendo no início do próprio ofício que a elevação dos gastos correntes são determinados por fatores exógenos e de difícil ajuste no curto prazo.

Em termos de “gestão patrimonial”, os debates se concentraram nos seguintes temas: investimentos dos fundos extramercado; alocação de recursos do FAT para depósitos especiais; alteração na composição de empréstimos para exportação nos recursos do FAT Constitucional junto ao BNDES; acordos envolvendo execuções judiciais; manifestação sobre valores provenientes de condenação e multa em ação civil pública, no âmbito da Justiça do Trabalho, revertidos em favor do FAT; adjudicação de bens penhorados em favor do FAT; e contratação de serviços de criação da logomarca do FAT.

Outro ponto importante discutido nesse enquadramento refere-se a uma recomendação por parte do Ministério da Fazenda, apresentada em outubro de 2013, de que o FAT fizesse uso de seu patrimônio para pagamento de benefícios do abono salarial e do seguro-desemprego. Ou seja, o governo federal deixou claro que não estava disposto naquele ano a

cobrir o déficit operacional do FAT com recursos do Tesouro. Não por acaso, 2013 foi o ano com o maior déficit operacional em toda a série, próximo de R\$ 13 bilhões. Porém, como mostrado capítulo anterior, o valor drenado das receitas do FAT foi bem superior ao seu déficit, totalizando R\$ 24,1 bilhões, sendo R\$ 12,8 bilhões via DRU e R\$ 11,3 bilhões via desonerações tributárias, mesmo se descontar os R\$ 6 bilhões de aporte do Tesouro no mesmo ano.

Uma discussão mais recente referente tanto ao fluxo contábil/orçamentário quanto à dimensão programática do SPETR foi sobre os impactos da MP nº 665, de 30 de dezembro de 2014, que alterava a Lei nº 7.998/1990. A MP foi lançada bem na mudança entre o primeiro e o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, tendo como objetivo alterar critérios de elegibilidade para os principais programas financiados pelo FAT: seguro-desemprego e abono salarial. Contudo, a nova equipe econômica de governo elaborou e lançou a MP sem nenhuma consulta ao conselho.

Inconformados, os conselheiros aprovaram o encaminhamento de um ofício ao Congresso Nacional contendo alguns posicionamentos que o Codefat já vinha discutindo para tentar reequilibrar o fluxo contábil do FAT sem diminuir o acesso dos trabalhadores ao conjunto de direitos garantidos pela CF/1988. O ofício dizia:

Excelentíssimos(as) Senhores, Senadores(as) e Deputados(as), o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) vem por meio deste ofício externar a preocupação de seus membros com relação às medidas propostas pelo poder Executivo na MP nº 655 de dezembro de 2014. A referida medida busca equilibrar economicamente o FAT exclusivamente por meio do corte de despesas. A necessidade de equilíbrio do fundo tem sido exaustivamente debatida por este conselho, que além de curador do fundo tem a responsabilidade de definir suas políticas e propor melhorias na legislação ao governo e ao Congresso. No ano passado o CODEFAT enviou ao Ministro da Fazenda e ao Tribunal de Contas da União uma série de medidas visando promover o equilíbrio do fundo, sem retirar direitos dos trabalhadores. As medidas partiram da conclusão de que o aumento de despesas do FAT não é fruto do mal uso de recursos ou de incentivos perversos da legislação, mas sim fruto do sucesso das políticas de inclusão social e distribuição de renda, cuja expressão se observou de forma contundente na grande criação de empregos formais nos últimos 12 anos e na valorização do salário mínimo. A fim de permitir a sustentação dessas políticas o Codefat propôs medidas para restabelecer a integridade das receitas do fundo, entre elas: fim da DRU sobre a arrecadação do PIS/Pasep; regulamentação do artigo 239 da Constituição que prevê receitas adicionais para o FAT custear o seguro-desemprego em um contexto de alta rotatividade no mercado de trabalho; suplementação orçamentária da União para cobrir a frustração de receitas decorrentes das desonerações do PIS-Pasep; maior investimento nos postos do Sine.²²³

223 Ver ata da 129ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 12 de fevereiro de 2015.

Esse fato ilustra, portanto, o descompasso entre decisões de cúpula burocrática da política econômica e o órgão legal e politicamente criado para o acompanhamento e gestão das políticas financiadas pelo FAT.

Passando para a categoria “Estrutura e Gestão”, verificou-se que ela apresentou outra queda relativa acentuada em relação aos momentos anteriores, respondendo por apenas 5,0% dos assuntos em plenário. Isso não implica que sua importância tenha diminuído, uma vez que ela está diretamente relacionada ao desenho de comando interno do conselho e dos canais de implementação dos programas. Assim, mesmo que as regras organizacionais já tenham sido acordadas, seu eventual descumprimento pode abalar a estabilidade deliberativa do órgão, bem como sua legitimidade enquanto conselho tripartite para políticas de emprego.

Nessa perspectiva, o principal ponto de destaque foi o incidente ocorrido na 101ª Reunião Ordinária, no dia 28 de julho de 2009, justamente no ponto de pauta em que se decidiria o novo presidente do Codefat para o biênio 2009/2010.²²⁴ Seguindo o costume de mandato rotativo entre as bancadas, seria a vez do seguimento patronal indicar o presidente, o que normalmente ocorria com a indicação de um nome de consenso da bancada. No entanto, dessa vez chegaram à mesa duas candidaturas: uma do representante da CNA, que contava ainda como o apoio da CNC, CNI e Consif; e outra do representante da CNS, que contava com o apoio da CNTur. De acordo com o regimento, a presidência do conselho deve ser escolhida por maioria absoluta dos votos, ou seja, no mínimo 10 votos. A discordância entre a bancada pode ser explicada pelo seguinte relato em ata:

O Conselheiro da CNC destacou que a bancada dos empregadores havia indicado, por maioria absoluta, o Conselheiro da CNA para a presidência do Codefat no biênio 2009/2011, ressaltando que era de praxe o Conselho acatar o nome indicado pela bancada. Indagou se prevaleceria o entendimento de que a bancada, em havendo maioria, indicaria um candidato para a presidência, ou se seria remetido ao Colegiado. O Conselheiro da CNTur observou que a CNA, CNC, CNI e CONSIF não haviam convidado a CNS e a CNTur para participar da reunião em que a Bancada indicou o Conselheiro da CNA para a presidência do Codefat, razão pela qual estavam lançando uma candidatura alternativa, no caso a do Conselheiro da CNS. Declarou que não considerava justo remeter os Conselheiros das novas representações, cujo ingresso no Codefat ocorreu no mês de abril do presente ano, e representava um terço da composição do Conselho, a critérios anteriores a essa data.

Dado o impasse, e pelo fato do restante do plenário não se posicionar a favor do pedido da maioria das confederações patronais de não aceitar a segunda candidatura, os conselheiros da CNI, CNC, CNA e Consif optaram por se retirar da reunião, alegando que

224 Alguns meses antes já havia sido aprovada a nova composição do conselho, que aumentou de 12 para 18 conselheiros por meio do Decreto nº 6.827/2009. Com a justificativa de “adequação da composição do Codefat à nova realidade das centrais sindicais, sob o aspecto da representatividade do trabalhador”, aumentou-se de quatro para seis o número de representações de cada bancada (ver quadro 6.2). Ver ata da 100ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 27 de maio de 2009.

houve interferência por parte do ministro do Trabalho para a escolha do novo presidente do Codefat. Eles afirmaram ainda que estavam abrindo mão de suas representações no conselho. Antes de sair, entregaram à presidência do Codefat um documento, solicitando que seu conteúdo fosse integralmente registrado na ata da reunião, com os seguintes dizeres:

CONFEDERAÇÕES PATRONAIS DEIXAM O CODEFAT – A bancada dos empregadores representada no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) manifesta total discordância em relação ao encaminhamento dado pelo Ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, ao processo eletivo para a sucessão da presidência do órgão. Desrespeitou-se o princípio ético da imparcialidade e da não interferência no rodízio entre as bancadas, que orientaram o acordo existente entre os integrantes do Conselho desde a sua criação em 1990. Não reconhecemos legitimidade na escolha da Confederação Nacional de Serviços (CNS) por parte do Ministério do Trabalho e Emprego. Esta escolha cabe apenas aos integrantes da bancada dos empregadores, que indicou, por maioria absoluta, o representante da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), senhor Fernando Antônio Rodrigues, para presidir o CODEFAT na próxima gestão. A decisão desrespeitou o acordo de alternância entre as Confederações, que sempre orientou a sucessão no comando do órgão. A interferência nesse processo agride o princípio democrático que garantiu o equilíbrio e a harmonia na convivência entre as bancadas representadas no Conselho. A bancada dos empregadores está coesa na defesa de sua autonomia na escolha de quem vai representá-la. Considera inaceitável ser dirigida por uma Confederação criada este ano e cuja legitimidade está sendo questionada na justiça. A situação financeira do Codefat é temerosa. Apesar de ter um patrimônio de R\$ 158 bilhões, está previsto um déficit de R\$ 8 bilhões no orçamento estimado para 2010. Para 2009, projeta-se um déficit de R\$ 3,5 bilhões. Sabemos que os reflexos da crise financeira mundial no País são responsáveis pelo aumento nos gastos com seguro desemprego e abono salarial. Mas o risco existe e precisamos de governança para enfrentá-lo com eficiência e profissionalismo. Por todos esses motivos, as Confederações patronais abaixo assinadas decidiram se retirar do Conselho, deixando a condição de membros do referido órgão.

O representante do MTb afirmou que não houve qualquer interferência, seja do ministro ou de qualquer pessoa de sua equipe, no processo de indicação à presidência do Codefat, e que considerava aquela atitude das confederações patronais um “desrespeito aos princípios democráticos, recordando que muitas vezes o governo perdeu votações no conselho, mas nem por isso se retirou do colegiado”. A atitude também foi repudiada por outros conselheiros. Dando sequência à reunião, uma vez que havia quórum regimental, foi colocada em votação a indicação do representante da CNS para a presidência do Codefat no biênio 2009/2011, sendo eleito com 12 votos favoráveis e duas abstenções.²²⁵

Na última reunião de 2009, o ministro do Trabalho Carlos Lupi registrou a publicação do Decreto nº 7.026/2009, que dispôs sobre a nova composição da bancada patronal no Codefat, indicando a Confederação Nacional do Transporte (CNT), a Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços (CNSaúde), a Federação Nacional das

225 Ver ata da 101ª Reunião Ordinária, no dia 28 de julho de 2009.

Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG) e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC) para substituir as centrais que abriram mão de suas representações.²²⁶ Esta composição manteve-se praticamente sem alterações até o final de 2016, limite temporal desta pesquisa.

Por fim, a categoria “Estudos e Protocolos” manteve um patamar bem próximo aos momentos anteriores, com 10,4%. Entre as principais apreciações estão: metodologia de avaliação dos empregos diretos e indiretos gerados a partir de recursos do FAT junto aos agentes financeiros oficiais federais pela Coordenação Geral de Emprego do MTb; plano de providências relativo à auditoria da avaliação de gestão do FAT; Sistema Integrado de Gestão do FAT (SIGFAT); avaliações externas dos programas; estudo sobre a rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho, além de nova metodologia da pesquisa de emprego e desemprego, pelo Dieese; proposta de um Sistema Único do Trabalho (SUT), pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego; novo Portal do FAT, pela Secretaria Executiva do Codefat; Painel de Monitoramento Analítico do Mercado de Trabalho, pelo Observatório Nacional do Trabalho. Entre as apresentações de outros ministérios, destaque para: a Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Rede Certific) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), ambos pelo Ministério da Educação; as Diretrizes para elaboração do Projeto Estratégico do Plano Nacional de Saneamento Básico, pelo Ministério das Cidades; e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), pela Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (SNAS/SG/PR), entre outros.

Portanto, as análises expressas a partir da dinâmica organizativa do Codefat no período 2005-2016 evidenciam a alteração em sua agenda deliberativa. O aprofundamento do desequilíbrio orçamentário do FAT praticamente esgotou a margem para programas de natureza discricionária, como a intermediação de emprego e qualificação profissional. Os programas de crédito via depósitos especiais, apesar de continuarem a ocupar uma grande parcela da pauta de discussões do conselho, também tiveram uma diminuição considerável do volume anual de recursos, comprometendo o fluxo de novos empréstimos. Tais mudanças, aliadas à pressão de órgãos de controle, fizeram com o que o Codefat passasse a abordar de maneira mais incisiva temas associados à categoria Orçamento em suas discussões, fazendo uso de um amplo repertório de ações para tentar forçar a cúpula econômica do governo federal em repensar o tratamento dado ao FAT nos últimos anos, como a formação de

226 Ver ata da 56ª Reunião Extraordinária, no dia nove de dezembro de 2009.

comissões para debater com o Ministério do Planejamento ou para pressionar o Congresso Nacional, a elaboração de cartas-propostas, maior detalhamento em seus relatórios financeiros anuais, entre outras iniciativas. Temas como a desvinculação orçamentária e desonerações tributárias, principais mecanismos geradores de vazamentos de receita no FAT, bem como contingenciamentos, que antes praticamente não apareciam nas atas, passaram a ser cada vez mais frequentes.

Contudo, o conselho não alcançou resposta satisfatória por parte do governo federal em termos de medidas que revertessem essa dinâmica de desajuste contábil do FAT. Pelo contrário, o que se viu foi um aprofundamento das ações de desonerações tributárias, especialmente após a crise de 2008, e elevação da alíquota da DRU sobre os recursos do PIS-Pasep, de 20% para 30%, em 2016. Vale ressaltar que o Tesouro Nacional manteve seguidamente desde 2010 aportes de recursos que possibilitaram fechar os exercícios contábeis do fundo ao menos próximo do equilíbrio, com exceção de 2013 onde o déficit operacional foi mais significativo. Porém, o contexto atual de aprofundamento da crise fiscal não garante que essa cobertura orçamentária continue, o que provavelmente irá gerar uma pressão muito forte sobre os ativos financeiros do FAT para o atendimento de suas obrigações constitucionais. Por sua vez, além de comprometer a capacidade de investimento gerado pelo arranjo, isso também implica perdas de receitas financeiras futuras.

Outro destaque sobre esse terceiro momento é que a autonomia programática do Codefat foi, no mínimo, desconsiderada com a iniciativa do Ministério da Fazenda da MP nº 665/2015, que desencadeou na aprovação da Lei nº 13.130/2016, alterando significativamente os critérios de elegibilidade e de recebimento dos benefícios constitucionais – seguro-desemprego e abono salarial – para fins de contenção de despesas. Tal medida não foi apresentada para discussão ou ao menos para o conhecimento do plenário do conselho, o que enfraquece o potencial de deliberação participativa tripartite – dimensão político-relacional das capacidades estatais – atribuída ao conselho pela própria lei que o instituiu.

6.4. Uma síntese do “dilema deliberativo” do Codefat

O Codefat surgiu na estrutura político-burocrática do governo federal como um centro de decisão para políticas relacionadas ao mercado de trabalho no Brasil, organizado de forma tripartite e paritária para favorecer o processo de gestão e controle social. Seu desenho original foi diretamente influenciado pelo contexto de transição democrática que possibilitou a emergência de novos canais de participação na dinâmica das políticas públicas. Desde sua

primeira reunião oficial, no início de 1990, o conselho não passou por nenhuma quebra de institucionalidade, apesar da passagem de diferentes governos e ministros do Trabalho, mantendo sua rotina de reuniões, bem como a estrutura de operação, divulgação de informações e aprovação das resoluções que balizam os programas diretamente associados ao SPETR.

No entanto, sua relevância no sistema decisório interno do governo federal variou ao longo dos anos. Por diversas vezes o Codefat precisou enfrentar interferências externas, gerando instabilidade em seu potencial deliberativo, em função do esforço de diferentes coalisões de interesse em ter maior controle sobre os recursos financeiros que circulam em torno do FAT.

Tais interesses, por sua vez, não advêm somente das representações ligadas ao capital e ao trabalho. O que se identificou é que a representação estatal vai muito além de ser um mediador entre os interesses de classe. A representação governamental, em sua atuação no processo deliberativo do Codefat, impõe, defende e coordena coalisões para fazer valer interesses próprios, que se concentram principalmente nas discussões sobre a dinâmica orçamentária do FAT, no intuito de trazer para si o controle sobre receitas e gastos correntes. As informações organizadas neste texto permitiram um melhor entendimento sobre como os interesses se articularam e incidiram sobre a agenda do Codefat ao longo do tempo, bem como quais as estratégias utilizadas pelo próprio conselho para se contrapor a tais ingerências.

Apesar de ser composto por representações classistas distintas, pode-se considerar que houve a formação de um “espírito de corpo” que permitiu a defesa de interesses próprios do Codefat, dotando-o de relativa autonomia para a prática deliberativa. Essa “corporificação organizacional” se justifica por ser o FAT imbuído de uma série de funcionalidades que contemplam todos os interesses representados no Codefat. Isto é, enquanto fundo público específico, ele atende a um conjunto diversificado de ações que ultrapassa sua finalidade precípua de atendimento a trabalhadores contra o risco do desemprego. Por ele também são disponibilizadas linhas de financiamento em condições favoráveis para o investimento público e privado, além de servir de fonte de arrecadação fiscal para o cumprimento de parte das obrigações estatais definidas na CF/1988.

Contudo, embora o Codefat tenha realmente atuado como um centro de decisão importante na condução das políticas de mercado de trabalho, ele não conseguiu interferir significativamente nas trajetórias de mudança institucional que mais afetaram o fluxo financeiro do FAT, comprometendo sua capacidade de atender ao conjunto de atribuições que

lhe foi originariamente direcionado. É justamente nesse ponto que reside o “dilema deliberativo” tratado ao longo deste capítulo.

Por sua vez, tal incapacidade não deriva preponderantemente de desequilíbrios gerados pelo próprio arranjo normativo que estruturou todo o sistema, mas sim por decisões tomadas em outras esferas de poder que foram, com o tempo, minando a margem de manobra financeira do fundo para a implementação dos programas previstos no SPETR. Essas decisões, já debatidas no capítulo anterior, partiram da cúpula do Poder Executivo em sua condução da política fiscal, com sérias consequências sobre o fluxo de receitas do FAT, com destaque para as desvinculações orçamentárias e as desonerações tributárias. Essa constatação reforça ainda mais a argumentação do capítulo anterior sobre a ocorrência de “mudança por sedimentação” no arranjo institucional durante o período de análise.

E como visto nos blocos temporais utilizados, as alterações da situação contábil do FAT interferiram diretamente na agenda decisória do conselho ao longo do tempo. À medida que a ocorrência de déficits foi se aprofundando, comprometendo a capacidade de financiamento dos programas, questões de natureza político-orçamentária passaram a ganhar maior destaque e ênfase nas deliberações em plenário. No entanto, o que se verificou é que o conselho não conseguiu exercer um poder de veto efetivo contra decisões advindas de outras esferas decisórias, sendo obrigado a acatá-las. Ou seja, o governo utilizou-se de outros poderes discricionários para evitar negociações ou mesmo discussões sobre as questões junto ao Codefat, que é o espaço legitimado formal e politicamente para deliberar sobre a estrutura operacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil.

Nesse sentido, é possível afirmar sobre a existência de uma sobreposição de espaços burocráticos de comando com diferentes estruturas de poder, o que configura na prática uma “hierarquia de poder decisório”. Nesse processo, apesar do Codefat possuir um arcabouço normativo bem estruturado e responder oficialmente por um fundo contábil, sua dinâmica deliberativa foi seriamente afetada por decisões que fogem de sua competência operacional. Na prática, espaços hierarquicamente superiores na estrutura do Poder Executivo (como o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda) conservam para si a prerrogativa de discricionariedade na tomada de decisão que desconsidera o papel das instâncias participativas de coordenação e deliberação de políticas públicas, mesmo em uma área estabelecida constitucionalmente como essa.

7. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese buscou discutir os desafios histórico-institucionais para o processo ainda inacabado de construção de um Estado de bem-estar social no Brasil a partir de um domínio de intervenção que ao longo do tempo foi se descolando do sistema previdenciário mais geral e ganhando ares de especificidade, envolvendo a proteção ao emprego e à renda. As análises aqui desenvolvidas permitem afirmar que a trajetória das capacidades estatais no campo da seguridade social – especialmente nas dimensões do financiamento e da coordenação – foi determinante na formação de um arranjo institucional viável para a implementação de políticas de mercado de trabalho, em conformidade com o conceito desenvolvido pela OIT de Sistema Público de Emprego, tendo como principais ações integrantes o seguro-desemprego, a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra. Ademais, o estudo das trajetórias de institucionalização e operacionalização dessas políticas abriu possibilidades analíticas bastante interessantes para uma compreensão mais ampliada dos desafios que envolvem a inserção de programas sociais na agenda governamental.

A opção pelo rastreamento de processos (*process tracing*) permitiu mostrar também que a construção das capacidades estatais – entendidas sinteticamente como a instrumentalização da estrutura de Estado para atingir determinados fins de política pública – é historicamente contingente, isto é, indissociável do ambiente sociopolítico econômico pelo qual sua trajetória se engendra. Nesse sentido, um determinado padrão de capacidades estatais para um domínio específico de intervenção governamental não se forma aleatoriamente. Ele se revela como uma variável processual, e não de estoque, pois resulta, sobretudo, do efeito combinado e cumulativo de decisões políticas ao longo do tempo, e seus contornos institucionais (bem como suas mudanças) atendem a um conjunto de interesses e parâmetros normativos em disputa na sociedade, onde o próprio Estado se apresenta como ator de relativa autonomia. Por isso, o processo de construção das capacidades estatais só pode ser entendido a partir da compreensão da interação histórica entre instituições e dinâmica política.

Para adentrar nas especificidades estudadas do caso brasileiro, foi preciso primeiramente entender como o paradigma do *welfare state* surgiu, se inseriu como um elemento orientador para a formação da agenda governamental e se difundiu internacionalmente pelo capitalismo industrial. No capítulo 3, buscou-se identificar, no plano histórico, como as principais diretrizes orientadoras (liberal, corporativa e socialdemocrata) desse paradigma surgiram, consolidando-se como parâmetros normativos para os

ordenamentos legislativos de proteção social à classe trabalhadora frente a riscos de perda da capacidade laboral. As formas de adoção dessas diretrizes, dadas as correlações de força e as estruturas de poder classista nas sociedades, geraram modelos nacionais diferenciados de seguridade, ainda que todos estejam comumente associados ao conceito de Estado de bem-estar social (EBES).

Muitos dos autores utilizados nesta tese enfatizaram o potencial estabilizador que os programas de proteção social derivados desses sistemas proporcionaram à economia de mercado, sobretudo no cenário de recuperação pós-Segunda Guerra Mundial. Isso foi possível porque a viabilização desses programas exigiu a formação de vultuosos fundos públicos, formados pelas contribuições de diferentes setores da sociedade. Esses fundos possibilitaram a dinamização das economias de várias maneiras, para além da proteção da população trabalhadora. Eles foram fundamentais na manutenção de patamares elevados de demanda agregada e de uma atmosfera propícia para a inovação tecnológica, na medida em que seus recursos foram utilizados para investimentos em projetos de infraestrutura de produção, pesquisa e conhecimento, além de sustentar o consumo de massa, atuando como salário indireto via transferência direta e indireta de renda.

A crise de acumulação verificada a partir de meados dos anos 1970 lançou severas problematizações aos arranjos construídos a partir desse paradigma, sob a argumentação de que o aumento da intervenção estatal, medida fundamentalmente pela elevação dos gastos públicos nas principais nações do capitalismo ocidental, criava distorções que limitavam o potencial de recuperação econômica. Um novo discurso liberalizante erigiu-se, pautado por uma maior rigidez no controle fiscal, advogando a necessidade de reformas nos sistemas nacionais de bem-estar social.

No campo das políticas de trabalho, observou-se um deslocamento na estratégia de intervenção estatal que alterou a priorização de ações por parte dos governos nacionais. O compromisso com o pleno emprego, em que o Estado atuava diretamente na coordenação das decisões de investimento e ocupação da capacidade produtiva em setores considerados estratégicos na atividade econômica, perdeu força nesse novo cenário de crise fiscal. As novas orientações vieram no sentido de incentivar a “ativação” do mercado de trabalho, isto é, preparar a classe trabalhadora para enfrentar os novos imperativos de acumulação. Já as chamadas “políticas passivas”, como a assistência financeira aos desempregados, deveriam ser mantidas, mas disponibilizadas de maneira mais residual possível, para que não implique em desestímulo à busca por trabalho pelos beneficiários. Esse conjunto de transformações institucionais influenciou bastante a disseminação dos padrões normativos do EBES na

Europa para os demais países caracterizados como em desenvolvimento, como mostram os números apresentados sobre a evolução dos gastos dos países centrais.

No Brasil, embora as transformações observadas no campo da institucionalidade tenham sido marcadamente influenciadas pelo desenvolvimento internacional do *welfare state*, foi possível identificar especificidades bastante interessantes e dignas de um aprofundamento analítico. Como visto, a construção institucional de um sistema público de emprego atravessou uma longa e conturbada trajetória política. O surgimento do Ministério do Trabalho no início do primeiro governo Vargas em 1930, assumido nesta tese como o ponto inicial da construção das capacidades institucionais do Estado brasileiro para o tratamento da “questão social”, teve um papel central na estrutura burocrática e possibilitou o fortalecimento da temática na agenda de governo. O ambiente político sob o qual ele surgiu favoreceu a formação e de um leque ampliado para os padrões da época de regulações e políticas sociais, a partir de um forte viés meritocrático-corporativista, baseado na contribuição compulsória e atrelado ao *status* ocupacional dos indivíduos.

Por isso, as institucionalidades trabalhistas serviram inicialmente (e foi assim por um longo período) a parcelas reduzidas e setorializadas da população, gerando uma segmentação da classe trabalhadora que realimentava os consideráveis patamares de desigualdade socioeconômica através de duas dimensões: dos benefícios, disponibilizados a uma porção diminuta dos trabalhadores urbanos; e do financiamento do gasto, a partir de tributos indiretos, cobrados sobre a folha de salários ou o lucro das empresas, que eram repassados aos preços finais das mercadorias, compartilhando seu custo ao conjunto da população.

Por outro lado, não se pode menosprezar o fator simbólico que instituições como a “carteira de trabalho”, o salário mínimo, a Justiça do Trabalho, os seguros obrigatórios, entre outros, carregaram ao longo do tempo no imaginário social uma promessa de inclusão cidadã pelo trabalho, que Cardoso (2010) chamou de “utopia brasileira”. Embora esse ideal utópico nunca tenha de fato se concretizado massivamente no conjunto total da população, já que em raros momentos o país teve mais da metade de sua força de trabalho formalizada (assalariados com carteira de trabalho assinada), ele permaneceu no plano das possibilidades, como uma diretriz orientadora tanto para a busca individual quanto para a organização coletiva dos trabalhadores. Tal concepção está plenamente de acordo com a abordagem teórica proposta pelo neoinstitucionalismo histórico, ao assumir que as lutas políticas são mediadas pelo arcabouço institucional dentro do qual elas ocorrem.

Somente com a CF/1988, após décadas de disputas na sociedade sobre o modelo de Estado que deveria prevalecer, intercalando momentos de liberdade democrática (ainda que

instáveis e de baixa densidade) e de autoritarismo, é que se pode dizer que houve algo realmente inovador no quadro institucional brasileiro na direção de um sistema mais complexo e integrado de seguridade social. O processo constituinte permitiu um grau inédito de participação social na história política brasileira, com a mobilização da sociedade via sindicatos, partidos políticos e outros movimentos associativos. Desde então, a estrutura estatal tornou-se mais permeável às demandas coletivas populares, inclusive com o estabelecimento de novos canais de deliberação participativa diretamente associados a domínios específicos de política pública.

O novo modelo de bem-estar social que surgiu nesse contexto absorveu princípios de universalidade em algumas áreas, como na saúde e na educação básica, além de avançar consideravelmente na previdência e na assistência social em termos de cobertura. O resultado foi um modelo híbrido, onde são conjugados diferentes paradigmas de política social, que apesar de desarticulado operacionalmente, trouxe avanços importantes em relação às experiências anteriores. Como afirmou Kerstenetzky (2012), o país saltou de um “universalismo básico” para um “universalismo estendido”, possibilitando um *catching up* social que diminuiu relativamente o abismo em termos de legislação protetiva com outros países de EBES mais maduro.

No campo específico do trabalho, o artigo 239 da CF/1988 estabeleceu um desenho operativo inovador para a implementação de um protótipo de sistema público de emprego, que passou a compor o sistema mais geral de seguridade social brasileiro. A defesa realizada por sindicatos e outras organizações sociais dessa proposta durante a ANC foi fundamental para sua efetivação. A regulamentação ocorrida pouco depois, por meio da Lei nº 7.998/1990, deu os detalhes finais da institucionalidade necessária para viabilizar essa política na agenda de governo. Na estrutura de Estado, o Ministério do Trabalho absorveu um novo conjunto de funcionalidades em termos de implementação e de gestão de políticas.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que emergiu como elemento nuclear desse processo, permitiu que a proposta de seguro-desemprego e outros programas associados ao sistema se tornassem realidade operacional viável. Com isso, encerrou-se um longo percurso de previsões legais sobre direitos dessa natureza que não se concretizaram. Como discutido no capítulo 4, desde a CF/1946 já havia a previsão para um programa de assistência monetária aos desempregados, seguida por diversas outras propostas, algumas que até viraram lei (como a Lei nº 4.923/1965), mas que não se concretizaram.

Ainda assim, algumas experiências ao longo do tempo foram válidas e/ou serviram de base para a nova proposta, tais como: o Fundo de Amparo ao Desempregado (FAD), a

qualificação profissional via PIPMO e “Sistema S”, os cadastros da Rais e do Caged, os fundos patrimoniais do PIS e do Pasep, as experiências de políticas tripartite, a rede de atendimento do Sine nos estados e a própria experiência inicial com o seguro-desemprego criado com o Plano Cruzado em 1986. Ou seja, o ambiente democrático sobre o qual transcorreu a construção da CF/1988 permitiu aliar diferentes acúmulos para a viabilização de um fundo público complexo e multifuncional que garantiu a concretude financeira para a implementação dos programas previstos. Por sua vez, a previsão constitucional do sistema recém-montado, bem como sua rápida regulamentação via Lei nº 7.998/1990, foram fundamentais para sua resiliência durante seu percurso de implementação, ainda que alterações tenham surgido posteriormente e comprometido seu potencial.

Vale problematizar, porém, que o arranjo de financiamento do FAT foi criado sobre uma base de tributação regressiva, apoiada em contribuições sobre o resultado operacional bruto de empresas privadas e públicas. Isto é, os valores são computados como custo e, logo, inseridos na base de cálculo para o preço final dos bens e serviços ofertados, onerando de alguma forma o conjunto da população. Mas o fato visível é que ele possibilitou uma elevação bastante significativa do potencial de cobertura da seguridade social no país. Outros arranjos possíveis poderiam ter sido propostos à época, mas dificilmente algo mais ousado em termos de progressividade obteria êxito, dadas as correlações de forças em jogo na ANC.

Tomando agora a evolução operativa do FAT e das políticas do SPETR, ficou constatado que, apesar da expansão quase que constante de seu patrimônio financeiro, à medida que foram aumentando os gastos correntes frente às receitas, sobretudo em função dos programas constitucionais obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), tal arranjo de financiamento começou a mostrar sinais de fragilidade. O espaço para custear as despesas correntes discricionárias, como os programas de intermediação e qualificação profissional, diminuiu consideravelmente ao longo dos anos. Com isso, uma dimensão importante do conceito de sistema público de emprego – que são as políticas de ativação do mercado de trabalho – tornou-se bastante limitada em suas possibilidades, dado o estrangulamento das disponibilidades orçamentárias.

Mais recentemente, outra dimensão do modelo brasileiro também passou a sofrer restrições. Trata-se dos Depósitos Especiais que os bancos públicos receptores utilizam para programas de microcrédito visando à geração de emprego e renda nas diferentes regiões do país. A queda contínua das disponibilidades financeiras para esses depósitos, sobretudo a partir de 2006, mostra que as dificuldades no fluxo de caixa do FAT têm resultado no enfraquecimento de um mecanismo concreto de injeção monetária nas economias locais.

Ainda em termos das dimensões de atuação do FAT, com o auxílio do ICI (capítulo 5) foi possível demonstrar que o sistema está disponibilizando um fluxo financeiro cada vez menor de recursos para novos investimentos via BNDES. Além de afetar a sustentabilidade de longo prazo do FAT com a deterioração do principal componente de seu patrimônio financeiro, tais resultados podem até mesmo comprometer uma das principais fontes de *funding* para as atividades do banco para o financiamento público a projetos de interesse nacional de desenvolvimento.

À medida que o financiamento do SPETR fica comprometido, a ideia originária de um sistema integrado e abrangente de serviços de emprego se enfraquece, uma vez que o sucesso do sistema está diretamente relacionado ao potencial de complementaridade entre os diferentes programas que o compõem. Com isso, uma análise preliminar e descuidada poderia apontar que o modelo de financiamento do FAT tem se tornado insuficiente para atender ao conjunto de obrigações que lhes foram direcionadas desde a CF/1988. Ademais, a necessidade de lançar mão de repasses de recursos do Tesouro Nacional para custear as despesas não cobertas em seus últimos exercícios contábeis favorece pressões no sentido de restringir os gastos desses programas, impondo novos limites para o acesso aos benefícios.

No entanto, o que se defende nesta tese é que esse processo de esgotamento da capacidade de financiamento do FAT, tanto em termos de políticas de mercado de trabalho quanto de projetos de infraestrutura para o desenvolvimento econômico no Brasil, possui distintos fatores determinantes. Embora não se negue que existam pontos a serem ajustados no próprio desenho institucional, o que é comum em qualquer política prestes a completar trinta anos de existência, o principal vetor de esgotamento de suas capacidades financeiras é oriundo de decisões de política econômica no âmbito do governo federal.

Os números apresentados mostram que o FAT movimenta um montante bastante significativo de recursos e conseguiu acumular um vultoso patrimônio desde o início de sua operacionalidade. Isso acabou despertando interesses variados sobre os usos de seus recursos, inclusive por parte da própria cúpula econômica dos governos federais desde meados dos anos 1990. Tais decisões debatidas ao longo dos capítulos, com destaque para as desvinculações de receitas e as desonerações tributárias, vieram de maneira unilateral e sem uma compensação proporcionalmente adequada ao fundo, afetando consideravelmente seu fluxo de caixa.

Por outro lado, decisões que já estão previstas na CF/1988 e que poderiam ter reforçado as receitas do FAT nesse período não foram tomadas. O exemplo mais evidente refere-se à cobrança de um adicional de rotatividade das empresas com média de dispensa de

funcionários acima da média do seu setor (art. 239). Uma decisão como essa poderia impactar positivamente o arranjo do FAT em dois sentidos: diretamente, pela fonte adicional de receita gerada; e indiretamente, restringindo a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro que, como visto no capítulo 5, afeta o nível de gastos de alguns programas, como no caso do seguro-desemprego.

Como resultado desse conjunto de decisões que impactaram na dinâmica financeira do FAT, os déficits operacionais tornaram-se regra a partir de 2009, quando se registrou resultado negativo pela primeira vez. Nos anos mais recentes, frente a um cenário de crise econômica iniciada em 2015, nem mesmo com as receitas das aplicações financeiras, que foram essenciais para a construção do patrimônio do fundo desde sua concepção, foi possível atender ao total de obrigações estabelecidas em lei.

Por isso, a conclusão que se chega é que as mudanças no arranjo institucional que sustenta financeiramente o seu desenho ao longo dos anos ocorreram “por sedimentação”, isto é, com a inserção de novas “camadas” sem descaracterizar o modelo original, mas que com o tempo foram responsáveis diretamente pelo suposto esgotamento do sistema previsto na CF/1988. Nessa perspectiva, uma análise da trajetória contábil e operacional do FAT será sempre incompleta caso não leve em conta decisões de política fiscal mais abrangentes, que interferem diretamente nos fluxos de receitas e obrigações do sistema.

As mudanças incrementais identificadas passaram ao largo até mesmo do consentimento do Codefat, que é o espaço principal de coordenação e deliberação dos assuntos que envolvem o FAT e os programas do SPETR. Conforme discutido no capítulo 6, é possível admitir a existência de um processo de sobreposição de espaços burocráticos de comando, configurado nesta tese como uma “hierarquia de poder decisório”. Nesse processo, apesar do Codefat possuir um arcabouço normativo bem estruturado e responder oficialmente pelo fundo contábil, sua dinâmica foi seriamente afetada por decisões que fogem de sua competência operacional. Ou seja, espaços hierarquicamente superiores na estrutura do Poder Executivo (em especial o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda) conservam para si a prerrogativa de tomada de decisão na gestão orçamentária que desconsidera a autonomia das instâncias participativas de coordenação e deliberação de políticas públicas.

Nesse cenário, torna-se então necessário pensar em ações para que esse campo de direitos sociais não se perca totalmente no discurso do abismo fiscal, com critérios balizadores para a construção de novas estratégias que não atendam somente a aspectos contábeis. Embora tenham grande parcela de importância, não basta simplesmente, em nome da “sustentabilidade financeira” do FAT, aumentar ainda mais as já restritas

condicionalidades para acesso aos benefícios monetários, como ocorreu no caso da Lei nº 13.134/2016. A dimensão inclusiva precisa ser preservada enquanto diretriz fundamental de operação de políticas dessa natureza, mesmo porque, apesar de programas como o seguro-desemprego e o abono salarial terem seus gastos elevados significativamente nos últimos anos, não são eles os grandes “vilões” responsáveis pelos desequilíbrios contábeis do FAT nos últimos anos. Os “vazamentos”²²⁷ de receita que ocorrem desde 1995 tiveram um efeito acumulativo bem mais desestabilizador, como mostraram os números do capítulo 5, enquanto que seus possíveis ganhos para os trabalhadores, se é que existem, são difusos e de difícil averiguação.

Por isso, o importante é que qualquer decisão que resulte em impactos diretos na operacionalidade do FAT e do SPETR em seu conjunto seja discutida e legitimada socialmente. Até o momento, o Codefat segue como o espaço mais apropriado para se fazer a mediação entre interesses sociais e hierarquias políticas superiores de poder decisório, mas outros instrumentos de participação (como conferências e audiências públicas) também podem ser acionados para elevar o grau de democracia e controle social na definição de novos parâmetros normativos de reavaliação do sistema.

Por fim, vale destacar que todas essas constatações permitiram uma melhor compreensão sobre as tensões e os dilemas que estão sujeitos permanentemente as políticas sociais no Brasil. A coordenação de seus programas dificilmente será imune a decisões em outras esferas de poder, por mais engenhoso que seja seu desenho institucional. Isso implica um acompanhamento e um cultivo constante daqueles que defendem essas ações – por seu valor em termos de proteção social e/ou pela indução a dinâmicas econômicas positivas – para que elas não percam espaço ou não sejam descaracterizadas na agenda governamental.

²²⁷ Nesta tese, os vazamentos são considerados foram as desvinculações de receita orçamentária e as desonerações tributárias. Mas também poderia ter sido levado em conta as sonegações tributárias, dado o enfraquecimento do poder de fiscalização e as várias renúncias fiscais aprovadas no Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José R.; BIASOTO Jr, Geraldo. Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n.77, 2007.
- ALVES, Ismael G. Da caridade ao *welfare state*. **Revista Ciência e Cultura**, v.67, n.1, 2015.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez, 1995.
- ARIENTI, Wagner L. Do Estado keynesiano ao Estado schumpeteriano. **Revista de Economia Política**, v.23, n.4, 2003.
- ARRETCHE, Marta T. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*. **Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais**, n.39, 1995.
- AVELINO, Daniel P. **Democracia em conselhos**: análise do processo decisório em conselhos nacionais. Tese (Doutorado em Política Social). UnB, 2012. Universidade de Brasília: Brasília, 2012.
- AVELINO, Daniel P.; FONSECA, Igor F. CF 30 anos: soberania popular e participação social. In: CARDOSO JÚNIOR, José C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas de um obituário precoce (1988-2018). Brasília: Plataforma de Política Social, 2018.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, nº 3, 2007.
- AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Revista Teoria & Sociedade**, número especial, Mar. 2005.
- AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: ABET, 1998.
- BARR, Nicholas. **The economics of the welfare state**. California: Stanford University Press, 1993.
- BASTOS, Pedro P. Z.; FONSECA, Pedro C. D. **A era Vargas**: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.
- BEACH, Derek. It's all about mechanisms: what process tracing case studies should be tracing. **New Political Economy**, v. 21, 2016.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus B. What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and the study of causal mechanisms. **Paper prepared for presentation at The American Political Science Association**, annual meeting, Seattle, Washington, USA, September 1-4, 2011.
- BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. Process tracing: from philosophical roots to best practices. **American Political Science Association Annual Convention**, Seattle, WA, September 2011.
- BEHRING, Eliana R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivonete *et al.* **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BEVERIDGE, William. **Social Insurance and Allied Services**. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.
- BIAVASCHI, Magda B. **O direito do trabalho no Brasil – 1930/1942**: a construção do sujeito de direitos trabalhistas. Campinas: UNICAMP, 2005. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, 2005.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: 1930 a 1964. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
-

-
- BONOLI, Giuliano. **The origins of active social police**. Oxford University Press, 2013.
- BOYER, Robert. Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado. *In*: BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antônio. (Eds.). **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI**. Santiago de Chile: CEPAL, 2015.
- BRASIL. Ofício nº 05 /SE-CODEFAT/DES/SPPE/MTE. Brasília, 07 de janeiro de 2014a.
- BRASIL. Ofício nº 129 /SE-MP. Brasília, 03 de abril de 2014b.
- CAMPOS, Andre G. Direito ao trabalho: considerações gerais e preliminares. **Texto para Discussão**, nº 1587, Ipea, 2011.
- _____. Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil **Texto para Discussão**, nº 2024, Ipea, 2015.
- CANO, Ignácio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- CARDOSO, Adalberto. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- _____. Para onde foram os sindicatos? *In*: KREIN, José D.; CARDOSO Jr, José C. P.; BIAVASCHI, Magda B.; TEIXEIRA, Marilane O. (Orgs.). **Regulação do trabalho e instituições públicas**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.
- CARDOSO, Adalberto; LAGE, Telma. As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- CARDOSO, Fábio L. L. **A influência do Relatório Beveridge nas origens do welfare state britânico**. Araraquara: Unesp, 2010. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de São Paulo, 2011.
- CARDOSO Jr; José C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2013. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, 2013.
- CARNEIRO, Ricardo M. **Dinâmica de crescimento da economia brasileira: uma visão de longo prazo**. Campinas: Unicamp, 2007. (Texto para Discussão, n. 130).
- CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTEL, Robert. **A metamorfose da questão social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- CASTRO, Antônio B.; SOUZA, Francisco E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1985.
- CATÃO, Marconi O. **Genealogia do direito à saúde: uma reconstrução de saberes e práticas na modernidade**. Campina Grande: EDUEPB, 2011.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica** São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- _____. The economic theory of the developmental state. *In*: WOO-CUMINGS, Meredith. **The developmental state**. Cornell University Press, 1999.
- CODATO, Adriano. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec/ANPOCS, 1997.
- COELHO, André F. C. Tributação, democracia e desigualdade na América Latina. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, v.16, n.64, 2016.
-

COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. **Texto para Discussão**, nº 29. Brasília: IPEA/CEPAL, 2011.

COLIER, David. Understanding process tracing. **Political Science and politics**, v.44, n.4, 2011.

CONDÉ, Eduardo A. S. **Laços na diversidade**: a Europa social e o welfare em movimento (1992-2002). Campinas: Unicamp, 2004. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, 2002.

CORSEUIL, Carlos H.; FOGUEL, Miguel; TOMELIN, Leon F. Evolução recente do tamanho do Programa de Abono Salarial. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**, v. 1, 2015.

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

CORSEUIL, Carlos H.; FOGUEL, Miguel. O aumento da formalização das relações de trabalho como consequência da expansão econômica. *In*: CORSEUIL, C. H. (Ed.). **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: Ipea, 2009. n. 39.

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

COSTA, Lúcia C. **Estado e democracia**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2008.

COSTA, Sergio A. **Estado e controle sindical no Brasil**. São Paulo: TA Queiroz, 1986.

CRUZ, Antônio. Autogestão e economia solidária. *In*: SCHMIDT, Carlos; NOVAES, Henrique T. (Orgs.). **Economia solidária e transformação social**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2013.

CUNHA, Eleonora S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. *In*: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. (Orgs.). **Conferências Nacionais**. Brasília: Ipea, 2013.

DELGADO, Guilherme. Finanças públicas sob o enfoque distributivo. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José C. (Org.). **A Constituição golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.

DEMAZIERE, Didier. Uma abordagem sociológica sobre a categoria do desemprego. *In*: GUIMARÃES, Nadya A.; HIRATA, Helena. (Orgs.). **Desemprego**: trajetórias, identidades, mobilizações. São Paulo: Ed. Senac, 2006.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Salário mínimo: pouca comemoração. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, v. 4, n. 2, 1999.

_____. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2014.

DINIZ, Eli. É possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil? **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 2. Brasília: Ipea, 2012.

DOLOWITZ, David P. A policy-maker's guide to policy transfer. **The Political Quarterly**, v. 74, issue 1, 2003.

DRAIBE, Sônia. O sistema brasileiro de proteção social: o legado do desenvolvimentista e a agenda de reformas. *In*: PNUD/IPEA. **Relatório sobre o desenvolvimento humano**. Brasília: PNUD/IPEA, 1997.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Revista Tempo Social**, 15(2), 2003.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. As três economias políticas do *welfare state*. **Revista Lua Nova**, nº 24, 1991.

EVANS, Peter. O Estado como problema e como solução. **Revista Lua Nova**, nº 28/29, 1993.

_____. **Autonomia e parceria**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

_____. The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. **Texto para Discussão**, Nº 63. Niteroi/RJ: UFF, 2011.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FALLETI, Tulia G. Theory-guided process tracing in comparative politics: something old, something new. **Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association, Notre Dame**, v. 17, nº 1, 2006.

_____. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da saúde no Brasil, 1964-1988. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 15, nº 29, 2010.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964 a 2002)**. Campinas/SP: Unicamp, 2005. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, 2005.

FARIA, Cláudia F.; LINS, Isabella L. Participação e deliberação nas conferências de saúde. *In*: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

FERRERA, Maurizio. Recalibrar o modelo social europeu. *In*: DELGADO, Mauricio G.; PORTO, Lorena V. (Orgs.). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin. The future of social Europe: recasting work and welfare in the new economy. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v.3, 2001.

FERRERA, Maurizio; RHODES, Martin. (Eds.). **Recasting european welfare state**. London: Frank Cass, 2000.

FIORI, José L. Estado do bem estar social: padrões e crises. **Série Estudos em Saúde Coletiva**, nº 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, 1995.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FRANÇA, Teones. Sindicalismo no Brasil e estrutura sindical (1978-1997): rupturas e continuidades. **Revista Lutas & Resistências**, nº 2, 1º sem. 2007.

GAITAN, Flavio; BOSCHI, Renato R. Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento. *In*: GOMIDE, Alexandre A. (Org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Brasília: Ipea, 2015.

-
- GALLIE, Duncan. **Employment regimes and the quality of work**. Oxford University Press, 2007.
- GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Los Angeles: University of California Press, 1994.
- GENTIL, D.; ARAÚJO, V. L. **Mais além da macroeconomia de curto prazo**. Rio de Janeiro: UFF, 2012. (Texto para Discussão, n. 289).
- GENTIL, D.; HERMANN, J. Política fiscal no governo Dilma Roussef: a desaceleração programada. *In: VIII Encontro Internacional da associação Keynesiana Brasileira*, 8, 2015, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: AKB, 2015.
- GENTILI, P. O conceito de empregabilidade. *In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO DO PLANFOR: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM DEBATE*, 1999, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Unitrabalho, 1999.
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
- GHESTI, João P.; SILVA, Sandro P. A abordagem territorial do Programa Leader na Europa e sua transferência institucional ao contexto latino-americano: uma análise crítica. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, nº 14. Brasília: IPEA, 2016.
- GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: EDUSP, 1991.
- GIMENEZ, Denis M. **Política de emprego no capitalismo avançado**. Campinas: Unicamp, 2001. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Campinas, 2001.
- GOBETTI, Sergio W. **Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2037).
- GOHN, Maria da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.
- GOMES, Angela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- _____. **Burguesia e trabalho**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.
- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto R. **Capacidades estatais e democracia**. Brasília: IPEA, 2014.
- GONZAGA, G.; PINTO, R. C. **Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista**. Rio de Janeiro: PUC, 2014. (Texto para Discussão, n. 625).
- GRINDLE, Merilee. **Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- GUEDES, Sebastião N. R. Observações sobre a economia institucional: há possibilidade de convergência entre o velho e o novo institucionalismo? **Anais do Encontro Nacional de Economia Política**, Fortaleza, 2000.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, nº 58, 2003.
- HALL, Peter A.; SOSKICE David. (Eds.). **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HANSON, Jonathan K.; SIGMAN, Rachel. **Leviathans latente dimensions: measuring state capacity for comparative political research**. Syracuse University, 2013.
-

HESPANHA, Pedro; MATOS, Ana R. Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego. **Revista Sociologias**, ano 2, n° 4, 2000.

HOBBSAWN, Eric. **A era do capital**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

HODGSON, Geoffrey. **How economics forgot history**: the problem of historical specificity in social Science. London and New York: Routledge, 2001.

_____. What are Institutions? **Journal of Economic Issues**, v. XL, n° 1, 2006.

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. **Democracy and the left**: social policy and inequality in Latin American. The University Chicago Press, 2012.

IANONI, Marcus. Autonomy of the state and development in the democratic capitalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 33, n° 4, 2013.

IBRAHIM, Fabio Z. **Fundamentos da previdência social no Estado contemporâneo**. Niteroi/RJ: Impetus, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2003. n. 6.

_____. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2012. n. 20.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2013. n. 21.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2014. n. 22.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2015. n. 23.

JARDIM, Fabiana A. **Do desempregado ao desemprego**: desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil. São Paulo: USP, 2009. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo, 2009.

JOHNSON, Chalmers. **The industrial policy debate**. Califórnia: ICS Press, 1982.

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

KERSTENETZKY, Celia L.; GUEDES, Graciele P. O welfare state resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v.23, n.7, p.2095-2106, 2018.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman. 1995.

KERIN, José D. **As relações de trabalho na era do neoliberalismo no Brasil**. São Paulo: LTr, 2013.

KUHNLE, Stein. A globalização e o desenvolvimento das políticas sociais. *In*: DELGADO, Mauricio G.; PORTO, Lorena V. (Orgs.). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

LAVINAS, Lena. 21st century welfare. **New Left Review**, n.84, 2013.

LIEBERMAN, Evan S. Taxation data as indicators of state-society relations. **Studies in Comparative International Development**, v.36, n.4, 2002.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy**: government forms and performance in thirty-six democracies. Yale University Press, 1999.

-
- LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. UnB, 1981.
- LUKIC, Melina S. R. **Reforma tributária no Brasil**. Rio de Janeiro: Juruá, 2014.
- MAHONEY, James. Beyond correlational analysis. **Sociological Forum**, v. 16, nº 3, 2001.
- _____. Toward a unified theory of causality. **Comparative Political Studies**, v.41, n.4/5, 2008.
- _____. The logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, nº 4, 2012.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathlenn. **Explaining institutional change**. Cambridge Press University, 2010.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, nº 02, 1984.
- MANOV, Philip. As vantagens institucionais comparativas dos regimes de Estado de bem-estar social e as novas coalizões na sua reforma. *In*: DELGADO, Mauricio G.; PORTO, Lorena V. (Orgs.). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.
- MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Portfólio-Penquin, 2014.
- MENDES, Áquilas. O fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira. **Revista Saúde e Sociedade**, v.23, n.4, 2014.
- MENEZES FILHO, N. A.; CABANAS, P. H. F.; KOMATSU, B. K. Tendências recentes do mercado de trabalho brasileiro. *In*: CORSEUIL, C. H. L. *et al.* **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: Ipea, 2014. n. 56.
- MERRIEN, François X. O novo regime econômico internacional e o futuro dos Estados de bem-estar social. *In*: DELGADO, Mauricio G.; PORTO, Lorena V. (Orgs.). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.
- MONTALVÃO, L. A. Do Pipmo ao Pronatec: história e atualidade das políticas nacionais de formação da classe trabalhadora. **Revista Observatório em Debate**, n. 2, p. 2-26, 2015.
- MORETTO, Amilton J. **O sistema público de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2007. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, 2007.
- NOGUEIRA, Vera M. R. Estado de bem-estar social: origens e desenvolvimento. **Revista Katálysis**, n.5, 2001.
- NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change, and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.
- _____. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, nº 1, 1991.
- _____. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OLIVEIRA, Francisco A. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, Tiago; SILVA, Sando P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José C. (Org.). **A Constituição golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.
-

-
- PEREIRA, Ana K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais**. UnB, 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília, 2014.
- PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1998.
- PIERSON, Paul. Retornos crescentes, dependência da trajetória e o estudo da política. **Revista Ideias**, v. 6, n.2, 2015.
- PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. Burocracia, democracia e políticas públicas. **Texto para Discussão**, nº 1940. Brasília: IPEA, 2014.
- PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexandre C. N. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. **Texto para Discussão**, nº 1707. Brasília: IPEA, 2012.
- POCHMANN, Márcio. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**. Campinas/SP: Unicamp, 1993. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, 1993.
- _____. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.
- _____. **Ciclos do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, 2005.
- _____. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- _____. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.
- POCHMANN, Márcio; BORGES, Alexandre. **Era FHC: a regressão do trabalho**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.
- POSTHUMA, Anne C. Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planfor. *In*: OIT. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: OIT/MTE, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam. **Capitalism and social democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- RADAELLI Claudio M. Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. **Governance**, v. 13, issue 1, 2002.
- RAMOS, D. A. **Políticas públicas ativas de emprego: estudo de caso do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor)**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- REGINI, Marino. Between deregulation and social pacts: the responses of european economies to globalization. **Politics and Society**, v.38, 2000.
- REGONINI, Glória. Estado do bem-estar. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (Eds.). **Dicionário de política**. Brasília: Edunb, 1992.
- REZENDE, Fernando. **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- REZENDE, Fernando; AZEREDO, Beatriz. **Fundos sociais**. Rio de Janeiro: Ipea, 1986. (Texto para Discussão, nº 85).
- RODRIGUES, Iram J. **Sindicalismo e política: a trajetória da CUT**. São Paulo: Scritta, 1997.
-

-
- RODRIK, Dani. **Industrial policy for the 21st century**. CEPR, n.4767, 2004.
- ROGERS, Melissa Z.; WELLER, Nicholas. Income taxation and the validity of state capacity indicators. **Journal of Public Policy**, nº 4, 2013.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Revista Serviços Sociais**, v.14, n.2, 2012.
- SANTOS, Vania M. Por Dentro do FAT. **Revista do BNDES**, v. 13, n. 26, p. 3-14, 2006.
- SANTOS, Helena C. O álcool combustível e a pecuária de corte: fragmentação e porosidade no estado Burocrático-Autoritário. In: MOURA, Alexandrina S. (Org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. Rio de Janeiro: Vértice, 1989.
- SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1985.
- SCHARPF, Fritz; SCHMIDT, Vivien (Eds.). **Welfare and work in the open economy: from vulnerability to competitiveness**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, Sandro P. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para discussão, n. 2358).
- _____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para discussão, n. 2434).
- SILVA, Fábio M. E.; CUNHA, Eleonora S. M. *Process-tracing* e a produção de inferência causal. **Teoria e Sociedade**, V. 22, nº 2, 2014.
- SILVA, Frederico B.; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Política social no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2007.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SKOCPOL, Theda; FENEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, nº 2, 1982.
- SOUZA, Pedro H. G. F. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. Brasília: UnB, 2016. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, 2016.
- SOUZA FILHO, Rodrigo. Fundo público e políticas sociais no capitalismo. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.126, 2016.
- STARK, David; BRUSTZ, Laszlo. Enabling constraints. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, nº 36, 1998.
- STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathlenn. **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. New York: Oxford University Press, 2005.
-

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAUTZ, Carlos. Acolhimento seletivo de propostas. **Revista Democracia Viva**, nº 23, 2004.

TEIXEIRA, Ana C. T.; SOUZA, Clóvis H. L.; LIMA, Paula P. F. **Arquitetura da participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, nº 1.735).

TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Menlo Park: Addison-Wesley, 1978.

_____. **As sociology meets history**. New York: Academic Press, 1981.

TITMUSS, Richard. **Commitment to welfare**. Londres: Allen and Unwin, 1968.

THELEN, Kathleen. **How institutions evolve**: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. New York: Cambridge University Press, 2004.

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

THOMPSON, Edward P. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

TRAMPUSCH, Christine; PALIER, Bruno. Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality. **New Political Economy**, 2016.

VAZ, Alexander C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Revista Opinião Pública**, v. 17, nº 1, 2011.

VELLOSO, João P. R. o governo Geisel: estratégia de desenvolvimento e coordenação da política econômica. **Revista Brasileira de Economia**, v.52, Especial, p.15-25, 1998.

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

WADE, Robert. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

WELLER, Jurgen. **O novo cenário laboral latinoamericano**. Santiago: CEPAL, 2009.

WILENSKI, Harold L. **The welfare state and equality**. University of California, 1975.
