

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

Sandro Pereira Silva

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

Este estudo aborda os fatores políticos e econômicos mais relevantes que condicionaram a trajetória de institucionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil, enquanto um campo particular de análises sobre os desafios que envolvem a inserção de políticas sociais na agenda governamental, formado por: *i*) programas de assistência financeira temporária e proteção aos trabalhadores formalizados (seguro-desemprego e abono salarial); *ii*) programas de ativação do mercado de trabalho (intermediação e qualificação profissional); *iii*) programas de microcrédito para a geração de trabalho e renda; e *iv*) financiamento de projetos de investimento para o desenvolvimento econômico.

Para isso, o foco analítico recaiu sobre os mecanismos de financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), regulamentado pela Lei nº 7.998/1990, e sua importância para garantir a operacionalização dos programas que lhes são conectados.

Com base em uma ampla análise de normatizações e informações contábeis dos exercícios anuais do FAT desde sua implementação, ficou constatado que, à medida que foram aumentando os gastos correntes frente às receitas, sobretudo em função dos programas constitucionais obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), tal arranjo de financiamento começou a mostrar sinais de fragilidade, uma vez que se diminuiu o espaço para custear despesas correntes discricionárias que compõem as demais dimensões operativas do SPETR. Por isso, uma análise preliminar aponta que o modelo de financiamento do FAT tem se tornado insuficiente para atender ao conjunto de obrigações que lhes foram direcionadas desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

No entanto, o que se defende neste estudo é que o processo de esgotamento da capacidade de investimento e de inovações do FAT em termos de políticas de mercado de trabalho possui distintos determinantes.

Embora não se negue que existam pontos no próprio desenho institucional que deveriam passar por ajustes, o principal vetor de esgotamento das capacidades financeiras do FAT é oriundo de decisões de política econômica no âmbito do governo federal. Como o fundo movimentou um montante bastante significativo de recursos, há uma movimentação de interesses variados sobre seus usos. Esses interesses transcenderam a esfera de decisões criada para essa finalidade, que é o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). As decisões de maior impacto sobre o sistema vieram de maneira unilateral e sem nenhuma compensação da cúpula de política econômica dos diferentes governos desde meados dos anos 1990, afetando principalmente seu fluxo de receitas, com destaque para as desvinculações de receitas e as desonerações tributárias.

Chegou-se então à conclusão de que as mudanças no arranjo institucional do FAT ao longo dos anos ocorreram na forma de novas “camadas” que foram inseridas sem descaracterizar o modelo original, mas que com o tempo foram responsáveis diretamente pelo suposto esgotamento do sistema pensado e institucionalizado na CF/1988. Essas mudanças partiram de esferas de decisão que não passam pelos mecanismos de coordenação do FAT, o que demonstra a existência de uma hierarquia de poder decisório que enfraquece a autonomia de uma área de política pública estabelecida constitucionalmente.

Nesse cenário, torna-se então necessário pensar em ações inovadoras que deem maior sustentabilidade ao FAT. Porém, as novas estratégias não podem atender somente a aspectos contábeis. Elas devem passar por decisões políticas que reafirmem sua relevância social e econômica, para que a classe trabalhadora não sofra um revés em seus direitos conquistados historicamente.