

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2503

**A DIMENSÃO POLÍTICO-RELACIONAL
DAS POLÍTICAS DE MERCADO DE
TRABALHO NO BRASIL: A AGENDA
DELIBERATIVA DO CODEFAT**

Sandro Pereira Silva



A DIMENSÃO POLÍTICO-RELACIONAL DAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL: A AGENDA DELIBERATIVA DO CODEFAT

Sandro Pereira Silva¹

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

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

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

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauem

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

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

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

Texto para Discussão

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

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

ISSN 1415-4765

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

CDD 330.908

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

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

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

JEL: J58.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA NO BRASIL	8
3 O CODEFAT NA ESTRUTURA DECISÓRIA DO GOVERNO FEDERAL	15
4 ANÁLISE DA AGENDA ORGANIZATIVA E DECISÓRIA DO CODEFAT	20
5 CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS	59

SINOPSE

O objetivo deste texto foi 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). Como insumos, foram analisadas as atas de todas as reuniões do conselho desde sua criação em 1990 até o final de 2016, identificando os assuntos sujeitos à deliberação. Verificou-se que, 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 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Tais interesses, por sua vez, não advêm somente das representações ligadas ao capital e ao trabalho, uma vez que a representação governamental também atua ativamente 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. Nesse sentido, é possível afirmar 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*.

Palavras-chave: deliberação participativa; sistema público de emprego; hierarquia de poder decisório; Codefat; FAT.

ABSTRACT

The purpose of this paper was to analyze the political role of the Deliberative Council of the Worker Support Fund (Codefat) in the process of coordination and participatory deliberation within the Public System of Employment, Work and Income (SPETR). As inputs, the minutes of all meetings of the council from its creation in 1990 until the end of 2016 were analyzed, identifying the matters subject to deliberation. It was found that on several occasions the Codefat had to face external interferences, generating instability in its deliberative potential, in function of the efforts of different coalitions of interest to have greater control over the financial resources that circulate around the Worker Support Fund (FAT). These interests, on the other hand, do not come only from representations related to capital and labor, since government representation also acts actively to assert its own interests, which focus mainly on the discussions about the budget dynamics of

the FAT, in order to bring control over current revenues and expenses. In this sense, it is possible to affirm the existence of an overlapping of bureaucratic spaces of command with different structures of power, which in practice constitutes a “hierarchy of decision-making power”.

Keywords: participative deliberation; public system of employment; hierarchy of decision-making power; Codefat; FAT.

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem 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 mais especificamente às políticas de mercado de trabalho no Brasil.¹

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.² Esta composição adotada está de acordo com a Convenção nº 144 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual o Estado brasileiro é signatário, que prevê o estabelecimento de mecanismos tripartites para promover a aplicação de normas e políticas trabalhistas no plano nacional (Zapata, 2016).

Desde a constituição do Codefat 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.³

O insumo principal para a realização das análises refere-se aos temas levados para o debate em plenário. Nessa perspectiva, o Codefat é abordado 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.⁴

1. Sobre o conceito de capacidades estatais, ver Gomide e Pires (2014).

2. 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).

3. Sobre a noção de domínio de política pública, ver Silva (2018c).

4. Sobre a relação ator/arena exercida pelo Codefat, ver Theodoro (2002).

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 apresentados os resultados da análise empírica com base em três momentos distintos de funcionamento do Codefat identificados na pesquisa. Por fim, na seção 5, são tecidas algumas considerações conclusivas a respeito das compreensões aqui desenvolvidas.

2 A DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA NO BRASIL

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 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.⁵ 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 lado, maiores atribuições e responsabilidades de gestão (Arretche, 2004). O segundo paradigma relevante, e 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

5. Para um resumo esquemático dos instrumentos normativos de democracia participativa presentes na CF/1988, ver Avelino e Fonseca (2018).

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 e 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 baseia-se em três enunciados básicos: *i*) transparência na deliberação e visibilidade das decisões; *ii*) maior expressão das demandas sociais; e *iii*) defesa de direitos e acompanhamento dos processos de implementação de políticas públicas (Silva, Jaccoud e 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).

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 e Beghin, 2007, p. 380).

Existem registros de órgãos colegiados dessa natureza desde as primeiras décadas do século XX, como no caso do Conselho Nacional do Trabalho, criado em 1923.⁶ Porém, conforme relatado por Cardoso e Lage (2006, p. 163), o processo de representação classista adotado ao longo das primeiras experiências com conselhos de Estado “excluía, quase sempre, os trabalhadores, e quando os incluía, era por meio da cooptação ou da imposição, jamais da participação direta”.

Somente 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).⁷ 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 e 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,

6. Várias outras experiências ao longo dos anos dignas de nota, como o Conselho Nacional de Cooperativismo (Decreto-Lei nº 59, de 21 de novembro de 1966) e o Conselho Nacional de Política de Emprego (Decreto nº 79.620, de 28 de abril de 1977).

7. 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.

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.⁸ No caso dos representantes do poder estatal, os conselheiros são gestores ligados a pastas da estrutura de governo (ministérios, secretarias, diretorias e 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.⁹

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 e Lins, 2013).

8. 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 e Lima, 2012).

9. “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, 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).

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 os conselhos gestores assumem na estrutura estatal. Por isso, eles podem ser agrupados em categorias para facilitar a análise e a 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).¹⁰ 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 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.¹¹ Entre os exemplos estão os conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), dos Direitos da Mulher (CNDM) e da Juventude (CNJ).

10. Vale ressaltar que aqui são considerados apenas os conselhos que se enquadram no conceito de IDP (Silva, 2018a), 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.

11. 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 e Lima, 2012, p. 22).

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.¹² 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.¹³

O quadro 1 apresenta um resumo das atribuições predominantes e os tipos de públicos envolvidos em cada uma dessas três categorias de conselhos aqui apresentadas.

QUADRO 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 (por exemplo: 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 (por exemplo: capital e trabalho). Representantes de órgãos do Estado com interface temática.

Fonte: Teixeira, Souza e Lima (2012).
Elaboração do autor.

De acordo com essa contextualização, os conselhos gestores apresentam-se 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 uma série de outros atores envolvidos na execução dessas políticas (grupos profissionais, setores privados e especialistas). Ao internalizar em sua composição um

12. 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.

13. 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).

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 na formação de estratégias dos diversos componentes e atores das políticas (Silva, Jaccoud e 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 a 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 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.

3 O CODEFAT NA ESTRUTURA DECISÓRIA DO GOVERNO FEDERAL

O art. 239 da CF/1988 definiu um desenho operativo inovador para a implementação de um 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 os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (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, à época, absorveu um novo conjunto de novas funcionalidades em termos de implementação e de gestão de políticas (Silva, 2018b).

O 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.

Desde o início de sua trajetória, o FAT atravessou distintos momentos em termos de capacidade de financiamento dos programas a ele associados, inserindo-se de vez no campo de regulação do trabalho no Brasil.¹⁴ Por se tratar de um arranjo bastante complexo, com fontes diversificadas de receitas – embora sua fonte principal seja as contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) –, seu desempenho, em termos de resultado operacional e cobertura social, esteve diretamente atrelado a diferentes variáveis endógenas e exógenas a seu próprio desenho institucional. Entre os fatores endógenos, o destaque fica por conta das mudanças na dinâmica do mercado de trabalho formal no Brasil, que altera o estoque de beneficiários potenciais dos seus programas (sobretudo o seguro-desemprego e o abono salarial, que são despesas obrigatórias definidas pela CF/1988), e o valor do salário mínimo, o qual está atrelado ao valor dos benefícios a serem pagos. Já em termos exógenos, os principais fatores são as decisões de política econômica que interferem diretamente no fluxo de receitas do fundo, tais como as medidas de desvinculação de receitas e as isenções fiscais concebidas a setores econômicos específicos (Silva, 2018d).

14. Para uma análise retrospectiva da evolução da regulação trabalhista no Brasil pós-CF/1988 e sua relação com a dinâmica do mercado de trabalho, ver Oliveira e Silva (2018).

Para a coordenação das decisões sobre a utilização de recursos do FAT, a Lei nº 7.998/1990 estabeleceu, em seu art. 18, a criação do 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 de Fernando Henrique Cardoso (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 nº 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. É de sua competência, por exemplo, a organização de pautas, convocações para as reuniões e a elaboração das atas.

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 quinze 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 à sua composição, ocorreram diversas variações ao longo do tempo. A Resolução nº 1/1990 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 doze com a Resolução nº 236/2000, e depois para dezoito conselheiros, com a Resolução nº 596/2009, sempre mantendo o tripartismo e a paridade na composição. O quadro 2 sintetiza essas alterações, descrevendo cada uma das organizações com assento no conselho.

QUADRO 2
Principais resoluções de composição do Codefat

Resolução nº 1/1990	Resolução nº 236/2000	Resolução nº 596/2009
Três 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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Três representantes dos trabalhadores: Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); e Força Sindical. Três representantes dos empregadores: Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Comércio (CNC); e Confederação Nacional da Agricultura (CNA).	Quatro 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. Quatro representantes dos trabalhadores: CUT; CGT; Força Sindical; e Social-Democracia Sindical (SDS). Quatro representantes dos empregadores: CNI; CNC; CNA; e Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF).	Seis 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. Seis 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). Seis representantes dos empregadores: CNI; CNC; CNA; Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif); Confederação Nacional de Serviços (CNS); e Confederação Nacional do Turismo (CNTur).

Fontes: Atas de reunião do Codefat.
Elaboração do autor.

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 Sistema Nacional de Emprego (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.

4 ANÁLISE DA AGENDA ORGANIZATIVA E DECISÓRIA DO CODEFAT

Desde o início do funcionamento do Codefat em 1990 até o final de 2016, foram ao todo 205 reuniões, sendo 139 ordinárias e 66 extraordinárias, 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 ocorridas durante todo esse período. 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 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 julguem necessárias ao desempenho de suas atribuições. Por sua vez, uma análise somente com base nas resoluções perderia conteúdos importantes, visto 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, conforme descrito a seguir.

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, em todas as suas etapas;
 - 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 à 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 a 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 4 mil páginas –, e não se apegar necessariamente em cada categoria como um fim em si.

Ao todo foram 1.139 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.¹⁵ 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 1 e 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 1 ilustra a evolução dos assuntos por ano.

15. Para um melhor entendimento da dinâmica operacional do FAT e suas mudanças de trajetória, ver Silva (2018b).

TABELA 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

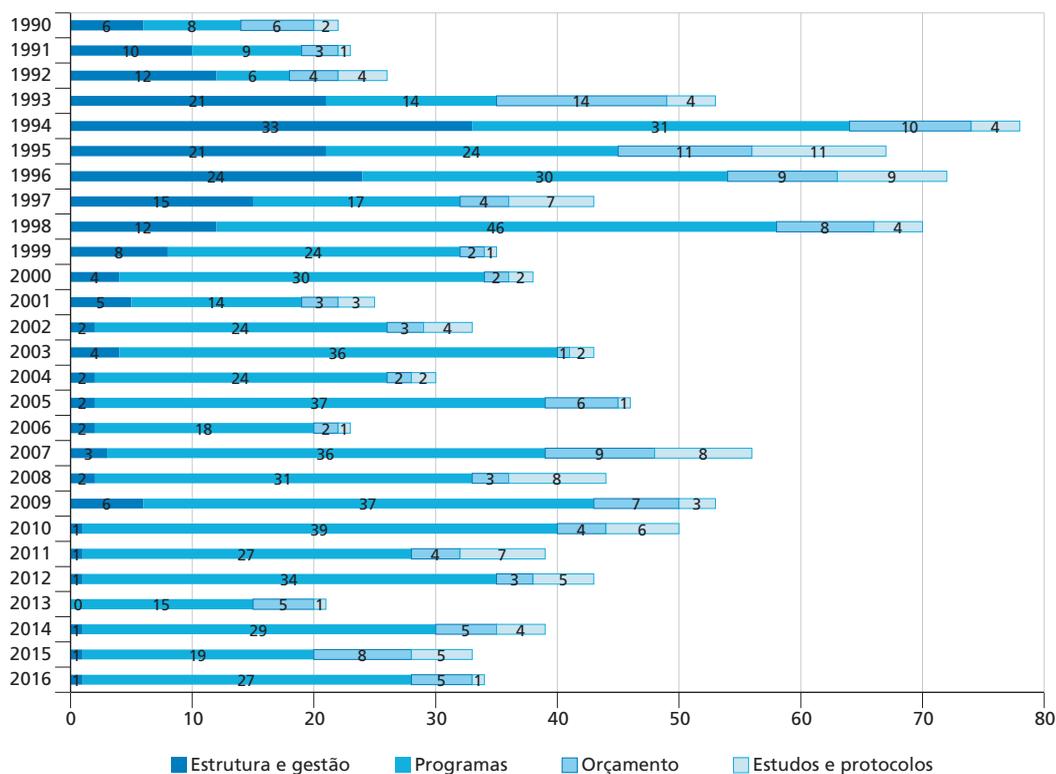
Fontes: Atas de reunião do Codefat.
Elaboração do autor.

TABELA 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)	
	N	%	N	%	N	%
1) Estrutura e gestão	80	39,8	97	21,2	24	5,0
1.1) Organização interna	29	14,4	20	4,4	14	2,9
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 (<i>policies</i>)	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	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	100,0

Fonte: Atas de reunião do Codefat.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 1
Assuntos sujeitos à deliberação nas reuniões do Codefat por ano (1990-2016)



Fonte: Atas de reunião do Codefat.
 Elaboração do autor.

A partir dessa apresentação geral do escopo de pesquisa, seguem as análises de cada um desses momentos elencados.

4.1 Primeiro 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 referente à organização interna, com 14,4% do total de assuntos no período. Destaca-se a deliberação sobre o regimento interno, aprovado na segunda reunião ordinária e publicado como Resolução nº 1, de 21 de julho de 1990. Por ele ficou estabelecido que o Codefat seria composto por nove conselheiros titulares, com seus respectivos suplentes, cujos mandatos seriam de três anos, com a possibilidade de recondução (quadro 2).

Um debate emblemático ocorrido logo no início das atividades do conselho foi a respeito de qual pasta ministerial deveria abrigá-lo.¹⁶ 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 que seus programas caberiam ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).¹⁷ 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 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 acordado que um representante do

16. Ver ata da 8ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 9 de outubro de 1991.

17. O MPAS ancorou-se na Lei nº 8.099, 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).

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.¹⁸

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.¹⁹

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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (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 (Silva, 2019). Outros agentes financeiros como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal (Caixa), o Banco do Nordeste e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) também atuam como operadores de créditos do FAT, por meio dos depósitos especiais. Há, além disso, 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.

18. 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, ao controle e à 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; e expedir todos os atos necessários ao desempenho de suas atribuições.

19. 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 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 do SPETR 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 o Serviço Federal de Processamento de Dados (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 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para a elaboração de pesquisa sobre a economia informal; o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (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 Universidade de São Paulo (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% 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 o 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”.²⁰ Desde então, foram discutidas e aprovadas no Codefat diversas resoluções que trataram especificamente sobre a criação dessas comissões, os critérios de

20. Ver ata da 16ª Reunião Ordinária do Codefat, em 14 de julho de 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/2QsSGLx>>.

reconhecimento, as diretrizes para seus regimentos internos, entre outras questões.²¹ À medida que os estados enviavam suas propostas de criação dos conselhos, cabia ao Codefat avaliá-las.²²

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 art. 239 da CF/1988, passando o seguro-desemprego para o art. 201, que trata, segundo um dos conselheiros, “da vala comum dos direitos previdenciários”.²³ 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% dos assuntos trataram sobre eventos externos. Referem-se à realização dos 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.²⁴

A segunda categoria mais significativa, em termos de temas de debate, neste 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

21. 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.

22. 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.

23. Ver ata da 12ª Reunião Extraordinária do Codefat, em 4 de janeiro de 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/2C4QBJW>>.

24. 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.

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 voltaram-se 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.

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 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 Barelli 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.²⁵ 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.

25. Ver ata da 12ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 10 de março de 1993.

Além do Proger, ocorreram 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 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.²⁶ 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 *superavits* 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 foi 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 quinze 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 a ser operacionalizada via BNDES.

26. Ver ata da 10ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 10 de dezembro de 1992.

A terceira polêmica identificada foi sobre a decisão do Ministério da Fazenda de alocar recursos do FAT para o crédito agrícola na safra 1994-1995.²⁷ Para essa questão, foi convocada uma reunião extraordinária em novembro de 1994. O conselheiro representante da Central Única dos Trabalhadores (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”.²⁸ 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 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 neste primeiro momento de análise do Codefat foi a *orçamento*, com 18,4% do total. Um destaque inicial fica por conta das diretrizes orçamentárias, subcategoria na qual 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.

27. Para esse caso, o governo federal emitiu a Medida Provisória (MP) nº 755, de 8 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.

28. Ver ata da 18ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 8 de novembro de 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/2C3e9FI>>.

Outra subcategoria refere-se à gestão patrimonial, onde 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.²⁹ 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 Referencial (TR) pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), instituída pela Medida Provisória (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.³⁰ 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 1, 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

29. Sobre o histórico das propostas de reforma fiscal no Brasil, ver Lukic (2014).

30. Ver atas das 18ª e 19ª reuniões extraordinárias do Codefat, nos dias 8 de novembro e 14 de dezembro de 1994.

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% dos assuntos debatidos neste 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 com universidades, o Ipea, o IBGE e o Dieese. A segunda subcategoria é a de documentos externos, na qual 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 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, dados 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 nenhum 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 1, 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, como mostrado por Silva (2018b).

4.2 Segundo 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 FHC, 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 5 de abril de 1995, já com uma proposta polêmica de alteração na composição do conselho, inclusa em uma 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.³¹

31. Ver ata da 20ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 5 de abril de 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/2SCgRJu>>.

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 deste 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 doze no número de integrantes;³² 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 Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) para avaliação do Proger e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (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 organizações da sociedade civil de interesse público (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 contratação de entidades de ensino superior para pesquisas de interesse do conselho; entre outros.

32. 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.

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;³³ aprovação da resolução que instituiu o Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego (Plansine);³⁴ 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.³⁵

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 1995.³⁶ 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\$ 1,0 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

33. Ver ata da 32ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 19 de maio de 1995.

34. 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.

35. Ver ata da 41ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 1º de agosto de 1996.

36. 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*.

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 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.³⁷ 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 instituía o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), em substituição ao Planfor.³⁸ 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.³⁹

No entanto, o PNQ foi lançado em um contexto de restrição orçamentária para programas discricionários no âmbito do SPETR, que implicou uma perda grande de recursos na rubrica de qualificação profissional a partir de 2002. Um dos representantes dos trabalhadores chegou a afirmar que

o orçamento, [da forma como] estava proposto, colocava a perder todo o trabalho do no 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.⁴⁰

37. Auditorias relevantes, por parte do TCU: a de nº 279/2000, a de nº 1.112/2000 e a de nº 354/2001.

38. 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.

39. Ver ata da 76ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 10 de julho de 2003.

40. Ver ata da 40ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 26 de agosto de 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2AAxsGw>>.

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 2, somente a subcategoria operações de crédito respondeu por 31,5% de todos os assuntos sujeitos à deliberação no período 1995-2004. Isso foi possível porque, conforme apresentou Silva (2018b), 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 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 o 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. A representação empresarial também solicitou a criação de uma linha específica chamada Proger-Ind, com a finalidade de disponibilizar financiamento, por meio de depósitos especiais, para capital de giro de empreendimentos industriais.⁴¹

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

41. Ver ata da 32ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 19 de maio de 1995.

estão as seguintes linhas de depósitos especiais ligadas ao Proger: Jovem Empreendedor (em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – 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.⁴² 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.⁴³

Em sua dinâmica de funcionamento, o conselho debate anualmente as pré-propostas orçamentárias do FAT elaboradas pelo MTb e a versão final aprovada na Lei Orçamentária Anual (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 *deficits* 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

42. 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.

43. Ver ata da 35ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 24 de junho de 1999.

ao orçamento do FAT” naquele ano.⁴⁴ 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.

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 resolução do Codefat que permitia a ampliação do limite das aplicações do FAT Cambial de 20% para 40% dos recursos alocados anualmente no BNDES.⁴⁵

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 contas diversas.

44. Ver ata da 32ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 19 de maio de 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/2sfLhph>>.

45. Ver ata da 59ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 9 de dezembro de 1999.

Com base em toda a discussão aqui realizada, esta seção permitiu mostrar que, durante os dez 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. De acordo com Silva (2018b), 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.⁴⁶ As mudanças conjunturais da economia brasileira e mundial, nos anos seguintes, vão evidenciar essas preocupações.

4.3 Terceiro 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 (Silva, 2018b). No entanto, a situação contábil do FAT apresentou crescente deterioração no mesmo período, o que marcaria o caráter aparentemente contraditório deste 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 e conturbado, 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,

46. Mais informações em Silva (2018b).

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.⁴⁷ 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.⁴⁸

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 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.

47. O regulamento do Funproger foi deliberado, conforme consta em ata, na 84ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 2 de junho de 2005.

48. No entanto, a proposta não foi considerada devido à oposição efusiva do representante da 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. Para mais informações, ver ata da 44ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 1º de dezembro de 2005.

Além dessas questões de cunho procedimental e administrativo, 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 2008-2009.⁴⁹ Entre os setores estão aqueles atingidos por situações emergenciais de desemprego, tendo como base os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).⁵⁰

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 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (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 2015.⁵¹

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

49. "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.

50. 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 [Secretaria de Políticas Públicas de Emprego] 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 polos 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".

51. Ressalta-se que o pagamento adicional de parcelas está previsto na Lei nº 8.900/1994, até o limite de 10% da RML, e leva em consideração os seguintes aspectos: i) choque negativo no setor de atividade econômica ao qual os trabalhadores estão inseridos; e ii) grau de dificuldade encontrada pelos trabalhadores para migrar de uma atividade econômica à outra.

deveria 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 Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) sobre os valores que excedessem o salário mínimo.⁵² A economia prevista com tal medida era de R\$ 600 milhões (R\$ 75, em média, por segurado).⁵³ 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.⁵⁴

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

52. Ver Resolução nº 707 do Codefat, de 10 de janeiro de 2013.

53. 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%.

54. Ver ata da 120ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 15 de agosto de 2013.

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 PPA 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.⁵⁵

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.⁵⁶ 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 deste 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.

55. 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.

56. Ver ata da 131ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 2 de julho de 2015, e também a ata da 65ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 17 de julho de 2015.

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 previstos, principalmente em função do aumento dos contingenciamentos.⁵⁷ 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”.⁵⁸

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”.⁵⁹ 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”.⁶⁰ 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”,⁶¹ 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”.⁶²

57. 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.

58. Ver ata da 83ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 18 de janeiro de 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2ACij7L>>.

59. Ver ata da 43ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 29 de agosto de 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2SKBp2f>>.

60. Ver ata da 61ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 29 de maio de 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/25FKObq>>.

61. Esse novo modelo proposto passou a ser chamado de Sistema Único do Trabalho (SUT).

62. Ver ata da 117ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 25 de outubro de 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2CYwK7z>>.

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 (Silva, 2018b). 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. Conseqüentemente, surgiram algumas diretrizes para a definição de programas de operação de crédito envolvendo recursos do FAT, quais sejam:

i) 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; *ii)* 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, *iii)* 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.⁶³

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”.⁶⁴ O conselho chegou a aprovar uma moção/recomendação a ser endereçada à cúpula econômica do governo federal e ao Congresso dizendo:

tendo em vista o caráter especial do FAT, que já apresenta *deficit* 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

63. Ver ata da 91ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 11 de maio de 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2spsat7>>.

64. Ver ata da 91ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 11 de maio de 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2spsat7>>.

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.⁶⁵

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”.⁶⁶ No mesmo ano, os conselheiros debateram uma manchete, divulgada no jornal O Globo, com o título *Ameaça de rombo no FAT*.⁶⁷ Para os conselheiros, o uso da expressão rombo era feito de forma leviana, com conotação pejorativa visando afetar a relevância do fundo, sem problematizar os distintos vazamentos sofridos de receita que resultava em seu desequilíbrio contábil.⁶⁸

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”.⁶⁹ 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 2010.⁷⁰

A questão das desonerações também foi pauta 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,

65. Ver ata da 91ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 11 de maio de 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2spsat7>>.

66. Ver ata da 95ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 28 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2shjKUA>>.

67. Reportagem disponível em: <<https://bit.ly/2KAf0D9>>.

68. Ver ata da 51ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 28 de abril de 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2FgOYDI>>.

69. Ver ata da 102ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 5 de novembro de 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2RBgjlO>>.

70. Ver ata da 56ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 9 de dezembro de 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2Fjhe7W>>.

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”.⁷¹ 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”.⁷²

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”.⁷³ Esse 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 apontadas no ofício foram as seguintes:

i) 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; *ii)* 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; *iii)* 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

71. Ver ata da 120ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 15 de agosto de 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2QtJsPj>>.

72. Ver ata da 62ª Reunião Extraordinária do Codefat, no dia 27 de agosto de 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2LYdsCb>>.

73. Ver ata da 122ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 18 de dezembro de 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2VBaLLg>>.

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 *deficit* operacional do FAT com recursos do Tesouro. Não por acaso, 2013 foi o ano com o maior *deficit* operacional em toda a série, próximo de R\$ 13 bilhões. Porém, como mostrado por Silva (2018b), o valor drenado das receitas do FAT foi bem superior ao seu *deficit*, 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\$ 6,0 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 doze 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 art. 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.⁷⁴

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 a gestão das políticas financiadas pelo FAT.

74. Ver ata da 129ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 12 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2QvPU8j>>.

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% 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 2009-2010.⁷⁵ 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, da CNI e da 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 dez 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.⁷⁶

75. Alguns meses antes já havia sido aprovada a nova composição do conselho, que aumentou de doze para dezoito 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 (quadro 2). Ver ata da 100ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 27 de maio de 2009.

76. Ver ata da 101ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 28 de julho de 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2Fd6j08>>.

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, da CNC, da CNA e da Consif optaram por se retirar da reunião, alegando que 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 *deficit* de R\$ 8 bilhões no orçamento estimado para 2010. Para 2009, projeta-se um *deficit* 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.⁷⁷

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

77. Ver ata da 101ª Reunião Ordinária do Codefat, no dia 28 de julho de 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2Fd6j08>>.

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 doze votos favoráveis e duas abstenções.⁷⁸

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 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.⁷⁹ 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 a flexibilidade no mercado de trabalho, além de nova metodologia da pesquisa de emprego e desemprego, pelo Dieese; proposta de um 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.

78. Ver ata da 101ª Reunião Ordinária, no dia 28 de julho de 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2Fd6j08>>.

79. Ver ata da 56ª Reunião Extraordinária, no dia 9 de dezembro de 2009.

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 (Silva, 2018b).

Dessa maneira, 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 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 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 revertissem 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 (Silva, 2018b). 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 em que o *deficit* 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 este 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.

5 CONCLUSÃO

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 nos anos 1980 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 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 no conselho vai muito além de ser um mediador entre os interesses de classe. 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, como demonstrado em Silva (2018b). 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 neste texto.

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 partiram da cúpula do Poder Executivo em sua condução da política fiscal, com destaque para as desvinculações orçamentárias e as desonerações tributárias.

E como visto nos blocos temporais utilizados (consolidação institucional, diversificação programática e desajuste controverso), à medida que a ocorrência de *deficits* foi se aprofundando, as questões de natureza político-orçamentária passaram a ganhar

maior destaque 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 esferas decisórias superiores, 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*. 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.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- AVELINO, D. P. **Democracia em conselhos**: análise do processo decisório em conselhos nacionais. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- AVELINO, D. P.; FONSECA, I. F. CF 30 anos: soberania popular e participação social. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas de um obituário precoce (1988-2018). Brasília: Plataforma de Política Social, 2018.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. Democracia, participação e instituições híbridas. **Revista Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, número especial, maio 2005.
- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: ABET, 1998.
- BRASIL. Ofício nº 5/SE-CODEFAT/DES/SPPE/MTE. Brasília, 7 de janeiro de 2014a.

_____. Ofício nº 129 /SE-MP. Brasília, 3 de abril de 2014b.

CARDOSO, A.; LAGE, T. Desempenho legal e desempenho real: Brasil. *In*: CARDOSO, A.; SENEN, C.; BENSUSAN, G. (Orgs.). **Instituições trabalhistas na América Latina**: desenho legal e desempenho real. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

CUNHA, E. S. Conferências de políticas e inclusão participativa. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. (Orgs.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013.

DAGNINO, E. **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FARIA, C. F.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. (Orgs.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. **Capacidades estatais e democracia**. Brasília: Ipea, 2014.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LUKIC, M. S. **Reforma tributária no Brasil**: ideias, interesses e instituições. Curitiba: Juruá, 2014.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada**: 1988-2018. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.

PIRES, R. R.; VAZ, A. C. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

SANTOS, H. C. O álcool combustível e a pecuária de corte: fragmentação e porosidade no estado Burocrático-Autoritário. *In*: MOURA, A. S. (Org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. Rio de Janeiro: Vértice, 1989.

SILVA, S. P. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão). No prelo.

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Rio de Janeiro: Ipea, 2018c. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: Ipea; MT, 2018d. n. 65.

_____. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil**: uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão). No prelo.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Política social no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2007.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H.; LIMA, P. P. **Arquitetura da participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1735).

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

VAZ, A. C. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 163-205, jun. 2011.

ZAPATA, S. R. **As convenções da OIT no ordenamento jurídico brasileiro**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Ana Luíza Araújo Aguiar (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

