

DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) E SUA DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA (2010-2022)

Sandro Pereira Silva

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: sandro.pereira@ipea.gov.br.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2978-port>

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) consiste, desde sua criação oficial, em 1990 (Lei nº 7.998/2009), no pilar fundamental das políticas de trabalho e renda no Brasil. Seu arranjo normativo proporcionou a implementação de um conjunto de programas que englobam ações de assistência financeira, intermediação laboral, qualificação profissional e microcrédito. Além do Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-Pasep), principal item de receita primária, sua estrutura de financiamento é complementada por fontes secundárias de arrecadação referentes às remunerações de seus ativos financeiros, compostos pelos repasses constitucionais ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os depósitos especiais em instituições bancárias públicas e a Reserva Mínima de Liquidez (RML).

No entanto, a gestão de um fundo contábil de tal vulto não está isenta da atuação de distintas coalizões de interesses, o que torna bastante complexa toda a dinâmica operacional envolvida. Seu funcionamento está marcado por uma disputa entre agências estatais para controlar o destino de suas receitas correntes, o que levou a decisões de política fiscal que afetaram drasticamente seu fluxo financeiro anual, sobretudo medidas de desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias (e, mais recentemente, repasses para o custeio do sistema previdenciário).

Em face do exposto, este estudo aborda os desafios do financiamento da proteção social no Brasil a partir de um domínio específico de políticas públicas, voltado à temática de emprego e renda. Para tanto, o intuito foi analisar a trajetória orçamentária do FAT, contrastando indicadores contábeis com fatores políticos e econômicos que possam ter condicionado tanto seu resultado operacional quanto sua cobertura programática. O recorte temporal escolhido foi entre 2010 e 2022, por se tratar de um período que, além de ser imediatamente após grave crise do capitalismo global, abarca uma série de acontecimentos com poder de influência sobre os rumos do FAT.

As informações apresentadas e debatidas demonstram que o FAT foi atingido de diversas maneiras ao longo dos anos, em razão de decisões governamentais que, mesmo sem terem correspondido a uma quebra drástica na sua engenharia institucional original, resultaram no enfraquecimento de seu potencial de proteção social dos trabalhadores.

Os fatores verificados indicam que, como o arranjo de financiamento do FAT movimentou um montante significativo de recursos públicos, o que resultou no acúmulo de um vultoso patrimônio financeiro desde sua origem (R\$ 455,2 bilhões em 2002, algo em torno de 5% do PIB nacional), ele acaba despertando interesses variados dentro da própria estrutura estatal. Nesse sentido,

SUMEX

muitas das medidas tomadas não apenas diferem das finalidades pelas quais ele foi criado, causando instabilidades na capacidade de planejamento programático, como passaram ao largo inclusive de sua esfera de deliberação tripartite. Logo, atentar-se somente à trajetória contábil resulta em uma análise incompleta e enviesada de toda essa complexa economia política em torno do FAT.

Torna-se necessário, então, levar em conta esse mix de medidas de cunho fiscalista adotadas ao longo do tempo, que interferiram negativamente nos resultados operacionais de natureza contábil e, conseqüentemente, na capacidade do Estado brasileiro em prover serviços públicos diversificados, em sintonia com as mudanças recentes no mundo do trabalho. Tal perspectiva se mostra ainda mais imperiosa no contexto de alto desemprego e informalidade persistente no mercado de trabalho, além do recrudescimento dos níveis de desigualdade no país e das novas modalidades de precarização do emprego mediado por plataformas digitais privadas de capital internacional.

Por fim, a compreensão abrangente das dinâmicas contábil, financeira e política que regem o FAT, a qual este estudo visou contribuir, se justifica, pois, à medida que se aprofundam as distorções orçamentárias esmiuçadas nas seções do texto, ganham força no debate político novos (ou nem tão novos assim) elementos discursivos, acionados por grupos de interesse específicos, que visam desresponsabilizar ao máximo a estrutura de atendimento público no Brasil. Logo, destaca-se a importância de se manter uma agenda de pesquisa sistemática sobre os instrumentos de financiamento, seletividade, implementação e governança dos programas associados aos direitos sociais (trabalho, previdência, assistência, saúde, educação, cultura etc.), no intuito de se acompanhar os fatores que definem sua efetividade.