



35 anos do FAT

Políticas de emprego e
desenvolvimento econômico no Brasil

MINISTÉRIO DO
TRABALHO
E EMPREGO

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

35 anos do

FAT

Políticas de emprego e
desenvolvimento econômico no Brasil

Governo Federal

Ministro do Trabalho e Emprego

Ministro Luiz Marinho

**Secretaria Executiva do Ministério
do Trabalho e Emprego**

Francisco Macena da Silva

Secretaria de Inspeção do Trabalho

Luiz Henrique Ramos Lopes (interino)

**Secretaria Nacional de Economia
Popular e Solidária**

Fernando Zamban

Secretaria de Proteção ao Trabalhador

Carlos Augusto Simões Gonçalves Junior

**Secretário Nacional de Qualificação,
Emprego e Juventude**

Henrique Eduardo Medeiros Aquino

Secretaria de Relações do Trabalho

Marcos Periotto

**Edição de textos, revisão, design
gráfico e diagramação**

Gráfica e Editora Qualytá Ltda

Endereço:

Ministério do Trabalho e Emprego

Esplanada dos Ministérios,

Bloco F, 5º andar,

Edifício Sede, Brasília-DF,

CEP 70.059-900

Secretaria-Geral da Presidência da República
Ministério do Trabalho e Emprego

35 anos do **FAT**

Políticas de emprego e
desenvolvimento econômico no Brasil

Brasília-DF, 2026

Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego. 35 Anos do FAT: Políticas de Emprego e Desenvolvimento do Brasil / Organizadores: Francisco Macena da Silva; Marcelo Marcos Benedito; Davi de Oliveira Mendonça / Autores: Sandro Pereira Silva; Cristina Kavalkievicz, Tiago Oliveira Motta, Iracema Ferreira de Moura – Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2026.

ISBN: 978-65-02-13313-2

152 p. : il. ; 30 cm.

Inclui referências bibliográficas. 1. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – Brasil 2. Política de emprego – Brasil 3. Proteção ao trabalhador – Brasil 4. Seguro-desemprego – Brasil 5. Abono salarial – Brasil 6. Mercado de trabalho – Políticas públicas – Brasil

CDD: 331.259

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
APRESENTAÇÃO	11
1 INTRODUÇÃO: POR QUE O FAT É IMPORTANTE PARA O BRASIL?	15
2 MAS, AFINAL, O QUE É O FAT E COMO ELE FOI CRIADO?	23
2.1. A gênese: proteção social antes de o desemprego virar política pública	26
2.2. Os anos 1930 e 1940: o Estado passa a regular o trabalho, mas não cria proteção específica ao desemprego	26
2.3. De 1946 a 1964: o desemprego entra no texto constitucional, mas não vira política efetiva	27
2.4. De 1964 a meados dos anos 1980: surgem os embriões operacionais do futuro sistema	28
2.5. A crise dos anos 1980 e a transição democrática: o problema do desemprego explode	30
2.6. Por que esse percurso histórico é tão importante	31
3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DESENHO INSTITUCIONAL DO FAT	33
3.1. O salto constitucional de 1988	34
3.2. A Lei nº 7.998/1990: a Constituição ganha forma concreta	36
3.3. A Lei nº 8.019/1990: ajuste financeiro e operacional do novo arranjo	37
3.4. O desenho institucional do FAT	38
3.5. Funções do FAT na sociedade brasileira	40

4 O CODEFAT E A LÓGICA DA GOVERNANÇA TRIPARTITE	45
4.1. Estrutura organizacional do Codefat	47
4.2. Dinâmica decisória do Codefat	51
5 DE ONDE VEM O DINHEIRO DO FAT?	53
5.1. A principal fonte: a contribuição do PIS/Pasep	54
5.2. As receitas financeiras: o segundo pilar de receitas	56
5.3. Por que nem toda arrecadação vira receita disponível do FAT?	57
5.4. A diferença entre arrecadar, receber e poder gastar	60
6 O QUE O FAT FINANCIA? OS PRINCIPAIS ITENS DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL	61
6.1. O Programa Seguro-Desemprego: a face mais visível do FAT	63
6.2. O Abono Salarial: complemento de renda anual para milhões de trabalhadores	68
6.3. Intermediação de mão de obra e a estrutura do Sine	69
6.4. Qualificação profissional: uma dimensão estratégica	80
6.5. O FAT e a Economia Solidária	86
6.6. Outros itens que o FAT também paga: sistemas, dados e gestão	89
7 ESTRUTURA E RESULTADO CONTÁBIL DO FAT	91
7.1 Análise para o período entre 2020 e 2024	93
7.2 Análise da variação contábil recente	97
7.3 Evolução patrimonial do FAT	99

8 O FAT E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO VIA BNDES	101
8.1. O que a distribuição desses recursos revela sobre o FAT?	102
8.2. Em que setores e regiões esses recursos aparecem?	105
8.3. Quantos desembolsos e quantos empregos isso envolve?	107
8.4. A controvérsia: virtude estratégica ou tensão permanente?	113
9 O FAT COMO INSTRUMENTO DE ALÍVIO EM MOMENTOS DE CALAMIDADE: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL EM 2024	115
9.1. Importância do FAT em situações de calamidade	117
9.2. Antecipação do Abono Salarial	118
9.3. Concessão de parcelas adicionais do Seguro-Desemprego	118
10 DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE DO FAT	121
10.1. O primeiro desafio: o crescimento estrutural das obrigações	122
10.2. O segundo desafio: o vazamento persistente de receitas	123
10.3. O terceiro desafio: a compressão das políticas ativas de emprego	124
10.4. O quarto desafio: a dependência de decisões externas ao Codefat	125
10.5. O quinto desafio: a incerteza do novo ambiente tributário e legislativo	126
10.6. O paradoxo central: um fundo grande, mas com margem estreita	127
11 QUE FUTURO FAZ SENTIDO PARA O FAT?	129
11.1. Primeiro eixo: proteger a base de financiamento do Fundo	130
11.2. Segundo eixo: manter a proteção social sem reduzir o FAT a um pagador de benefícios	131
11.3. Terceiro eixo: devolver densidade às políticas ativas de emprego	132

11.4. Quarto eixo: reorganizar a relação entre FAT, BNDES e desenvolvimento	133
11.5. Quinto eixo: fortalecer a governança tripartite e a legibilidade pública do FAT	134
11.6. Sexto eixo: adaptar o FAT ao novo ambiente tributário e ocupacional	135
11.7. Sétimo eixo: o FAT diante das grandes transições (tecnológicas, ambientais e demográficas)	136
11.8. O horizonte mais razoável	138
12 CONCLUSÃO	141
QUER APRENDER MAIS SOBRE O FAT?	146
ANEXO	149

PREFÁCIO

Os 35 anos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) representam um marco importante na consolidação das políticas públicas de proteção social, emprego e renda no Brasil. Mais do que um fundo financeiro, o FAT expressa um compromisso histórico do Estado brasileiro com a valorização do trabalho, a proteção das trabalhadoras e dos trabalhadores e o desenvolvimento nacional.

Desde sua criação, em 1990, o FAT tornou-se a principal base de financiamento de políticas essenciais, como o Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, a qualificação profissional e os serviços públicos de intermediação de mão de obra. Ao mesmo tempo, seus recursos também contribuem para o financiamento do desenvolvimento econômico, apoiando investimentos produtivos capazes de gerar empregos e fortalecer a economia brasileira.

Ao longo dessas décadas, o FAT demonstrou sua relevância em diferentes contextos econômicos e sociais. Em momentos de crise, garantiu proteção de renda a milhões de trabalhadores e trabalhadoras. Em períodos de crescimento econômico, apoiou políticas voltadas à inclusão produtiva, à formalização do emprego e à modernização da estrutura produtiva nacional. Sua atuação, portanto, reafirma que crescimento econômico e justiça social devem caminhar juntos.

Este livro tem o mérito de apresentar o FAT de forma ampla e acessível, abordando suas dimensões histórica, normativa, financeira e institucional. Ao explicar a trajetória de construção das políticas de emprego no Brasil, o funcionamento do fundo e os desafios para sua sustentabilidade, a obra contribui para qualificar o debate público sobre o futuro do trabalho e da proteção social no país.

Vivemos um período de profundas transformações no mundo do trabalho, marcado por mudanças tecnológicas, novas formas de ocupação

e grandes desafios sociais. Nesse cenário, fortalecer o FAT significa fortalecer a capacidade do Estado brasileiro de proteger trabalhadoras e trabalhadores, promover oportunidades e construir um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Também merece destaque a importância da governança tripartite do Codefat, que reúne representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores na definição das políticas financiadas pelo fundo. Esse modelo reforça o diálogo social e a construção democrática das políticas públicas de emprego e renda.

Tenho convicção de que entender o FAT é compreender uma parte fundamental do pacto social estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que reconhece o trabalho como elemento central para a construção de um Brasil mais justo, democrático e desenvolvido.

Luiz Marinho

Ministro do Trabalho e Emprego do Brasil

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresento esta obra dedicada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), uma das instituições mais relevantes — e, ao mesmo tempo, menos compreendidas — da arquitetura social e econômica brasileira. Este livro presta um serviço fundamental ao país ao lançar luz sobre o FAT em todas as suas perspectivas: histórica, normativa, financeira, programática e política, permitindo que o debate público sobre trabalho e emprego se faça com mais informação, profundidade e responsabilidade.

O Brasil decidiu, com a Constituição Federal de 1988, elevar o trabalho ao centro do pacto social. Ao vincular as contribuições do PIS/Pasep ao financiamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, e ao articular esses recursos com o financiamento do desenvolvimento econômico, o país fez uma escolha política clara: proteger a renda do trabalhador, promover sua reinserção produtiva e contribuir para a geração de empregos. Não se trata de um fundo contábil isolado, mas de uma engrenagem institucional que conecta proteção social, políticas ativas de emprego e desenvolvimento econômico de longo prazo.

Esta obra demonstra, com rigor analítico e linguagem acessível, que o FAT não surgiu de forma abrupta. Ele é resultado de um longo processo histórico, marcado por avanços graduais na legislação trabalhista, pela lenta incorporação do desemprego como risco social digno de proteção pública e pela consolidação de instrumentos administrativos, como o Sistema Nacional de Emprego (Sine). Ao reconstruir esse percurso, o livro nos lembra que direitos não são dádivas: são conquistas institucionais que exigem financiamento estável, governança democrática e permanente vigilância social para se manterem vivos e efetivos.

Um dos grandes méritos do texto é desfazer leituras simplificadoras que reduzem o FAT a uma “caixa do seguro-desemprego”. Ao apresentar com clareza a estrutura de receitas e despesas do fundo,

a obra evidencia sua complexidade e sua escala. O FAT movimentou mais de cem bilhões de reais, financiando o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial para dezenas de milhões de trabalhadores, sustentando serviços públicos de emprego, ações de qualificação profissional e, por determinação constitucional, repassando recursos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o financiamento do desenvolvimento econômico. Esses números não apenas impressionam: eles revelam a centralidade do FAT para a vida econômica e social do país.

O livro também enfrenta, com coragem intelectual, os desafios contemporâneos da sustentabilidade do FAT. Ao analisar a diferença entre arrecadar, receber e efetivamente poder gastar, o texto mostra como decisões fiscais, desonerações tributárias e mecanismos de desvinculação de receitas impactaram — e ainda impactam — a capacidade do fundo de cumprir plenamente suas finalidades. Essa abordagem é fundamental para qualificar o debate público. Proteger o FAT não significa negar a necessidade de equilíbrio fiscal, mas reconhecer que escolhas orçamentárias têm consequências diretas sobre a proteção do trabalho e sobre a capacidade do Estado de organizar políticas de emprego à altura dos desafios do nosso tempo.

Outro aspecto que merece destaque é a análise da governança tripartite do FAT, exercida por meio do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). Ao longo de 35 anos, o Codefat consolidou-se como espaço institucional de diálogo social, no qual governo, trabalhadores e empregadores deliberam conjuntamente sobre diretrizes, prioridades e alocação de recursos. Em um país marcado por profundas desigualdades e por um histórico de decisões centralizadas, essa governança é uma conquista democrática que precisa ser valorizada e fortalecida. O livro demonstra que a participação social não é um adorno institucional, mas parte constitutiva da legitimidade e da eficácia das políticas financiadas pelo FAT.

A obra avança ainda ao discutir o papel do FAT no financiamento do desenvolvimento econômico por meio do BNDES. Longe de ser uma contradição, essa conexão expressa uma visão integrada de política

de trabalho: não basta amparar o trabalhador na perda do emprego; é preciso criar as condições para que novos postos de trabalho surjam, com qualidade, direitos e sustentabilidade. Ao detalhar setores, regiões e modalidades de financiamento, o livro contribui para um debate mais qualificado sobre como alinhar desenvolvimento econômico, geração de empregos e justiça social.

Que esta obra contribua para fortalecer o debate público, iluminar decisões futuras e reafirmar o compromisso do Estado brasileiro com a proteção do trabalhador e da trabalhadora. Defender o FAT é, em última instância, defender um projeto de país que coloca o trabalho no centro de sua estratégia de desenvolvimento.

Sergio Luiz Leite

Presidente do Conselho Deliberativo do
Fundo de Amparo do Trabalhador (Codefat)

1

**INTRODUÇÃO:
POR QUE O FAT É
IMPORTANTE PARA O
BRASIL?**

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é uma daquelas instituições brasileiras que quase todo mundo usa seus benefícios ou a conhece de alguma maneira, mesmo que não saiba com clareza como e quando isso aconteceu. Quando um trabalhador perde o emprego e recorre ao Seguro-Desemprego, quando uma pessoa recebe o Abono Salarial ou, ainda, quando se fala em qualificação profissional, intermediação de mão de obra e funcionamento do Sistema Nacional de Emprego (Sine), o FAT está, em alguma medida, por trás dessas políticas. A própria legislação o define como base de financiamento do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, além de vinculá-lo ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o FAT não é uma peça periférica da máquina pública: ele é um dos principais instrumentos de sustentação financeira da política de trabalho no Brasil.

Por esse motivo, compreender o FAT em sua integralidade importa atualmente porque, embora o tema do trabalho tenha voltado ao centro do debate público brasileiro, nem sempre recebeu a profundidade necessária. Nos últimos anos, o Brasil conviveu ao mesmo tempo com a recuperação do emprego, a persistência de desigualdades no mercado de trabalho, a expansão de novas formas de inserção ocupacional e a pressão crescente sobre o orçamento público.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa anual de desemprego caiu de 6,6% em 2024 para 5,6% em 2025, o menor patamar anual desde 2012. Além disso, o número de empregados com carteira assinada chegou a 42,4 milhões em 2025, o maior da história, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). À primeira vista, esses números poderiam sugerir que um fundo voltado à proteção do trabalhador desempregado estaria perdendo centralidade. Porém, é importante demonstrar o contrário: justamente em um mercado de trabalho maior, mais formalizado e ainda marcado por elevada rotatividade, o FAT segue como elemento decisivo, na medida em que financia não apenas a proteção na perda do emprego, mas também mecanismos permanentes de sustentação de renda, políticas ativas de emprego e projetos de modernização da estrutura produtiva brasileira.

Este ponto é central. O debate público costuma reduzir o FAT a uma espécie de “caixa do seguro-desemprego”, como se sua função se resumisse a pagar parcelas a trabalhadores demitidos. Essa visão é incompleta. Historicamente, o modelo brasileiro foi sendo construído como parte de um sistema mais amplo de políticas de emprego, em linha com o paradigma proposto pela Organização Internacional do Trabalho (OIT): uma combinação entre políticas passivas (voltadas à proteção de renda diante do desemprego involuntário) e políticas ativas (voltadas à recolocação, à qualificação e à intermediação laboral).

Um dos méritos da literatura que trata dessa temática é justamente mostrar que o arranjo protetivo brasileiro elaborado em torno do FAT não surgiu do nada nem pode ser compreendido apenas por uma planilha fiscal. Ele resulta de uma longa trajetória institucional, que vai da formação da legislação trabalhista e previdenciária a partir dos anos 1930 até a Constituição Federal de 1988, quando esse sistema passou a contar com uma base própria de financiamento, coordenação e operacionalização.

É por isso que falar do FAT é, antes de tudo, falar de uma escolha política de país. O Brasil decidiu constitucionalizar a proteção ao trabalhador desempregado e criar uma estrutura estável para financiá-la. O artigo 239 da Constituição vinculou o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial às contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que foram criados, respectivamente, pelas Leis Complementares (LC) nº 7 e nº 8 de 1970, e em 1975 foram integrados com o nome de Fundo PIS-Pasep, por intermédio da LC nº 26/1975. Já a Lei nº 7.998, de 1990, regulou esses programas e instituiu formalmente o FAT.

Esse desenho institucional conferiu ao Fundo uma posição singular, que passou a operar na fronteira entre proteção social, política de trabalho e desenvolvimento econômico. Não se trata, portanto, de uma simples conta contábil-financeira, mas de um arranjo público que expressa prioridades constitucionais e distributivas em todo o território nacional. Logo, quando se altera sua receita, sua governança ou sua capacidade de gasto, altera-se também a capacidade do Estado brasileiro de proteger rendas do trabalho e organizar políticas de emprego.

A importância contemporânea do FAT fica ainda mais evidente quando se observa sua escala. Em 2024, o fundo registrou receitas totais de R\$ 113,1 bilhões e despesas de R\$ 110,2 bilhões. Nesse mesmo ano, 73,9% de suas despesas corresponderam ao pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, beneficiando 32,8 milhões de trabalhadores. Esses números dão a exata dimensão do FAT para o Brasil, pois, ao movimentar valores de grande porte, o Fundo alcança dezenas de milhões de pessoas e ocupa posição estratégica na sustentação material das políticas trabalhistas brasileiras.

Sua relevância, no entanto, não se resume ao volume financeiro. O FAT importa porque ele revela, talvez como poucas instituições no país, as tensões inerentes ao modelo social brasileiro. De um lado, o Fundo é pressionado por obrigações permanentes e socialmente sensíveis, como Seguro-Desemprego e Abono Salarial. De outro, depende de receitas sujeitas ao comportamento da economia, às mudanças na política tributária e às escolhas fiscais do governo federal.

Para melhor compreensão, entre 2020 e 2024, as receitas e as despesas cresceram, com forte peso da arrecadação do PIS/Pasep e das receitas financeiras. Porém, as despesas com benefícios seguem pressionadas pelo aumento do número de trabalhadores formais, pela rotatividade da mão de obra e pelos sucessivos e necessários aumentos reais do salário mínimo. Ademais, a evolução do FAT não pode ser explicada apenas por seus gastos: ela é fortemente afetada por desvinculações orçamentárias, desonerações tributárias, repasses obrigatórios e outras decisões tomadas fora do núcleo imediato de sua governança que causam sérios “vazamentos” de receita, comprometendo o potencial do Fundo em atender o conjunto das demandas pelas quais ele foi criado.

Em momentos de crise aguda do mercado de trabalho, o FAT aparece de forma mais visível, porque o Seguro-Desemprego ganha centralidade. Em momentos de crescimento do emprego formal, o Fundo continua sob pressão, porque a expansão da formalização também amplia o universo potencial de beneficiários do Abono Salarial e, em certos contextos, pode elevar a demanda por Seguro-Desemprego em razão da própria rotatividade.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) demonstram justamente esse aparente paradoxo: a elevação da formalização, combinada com a alta rotatividade do emprego, ajuda a entender por que os gastos com benefícios podem crescer mesmo em fases de queda do desemprego, uma vez que a base (montante de trabalhadores) elegível ao requerimento do Seguro-Desemprego se eleva à medida que também se eleva o total de ocupados com carteira assinada. Esse aspecto é crucial para evitar leituras simplistas. Nesse sentido, não basta olhar a taxa agregada de desocupação: é preciso observar o tipo de vínculo laboral que está sendo criado, sua duração, seu nível salarial e o padrão de circulação dos trabalhadores entre emprego, desemprego e informalidade.

Outra razão pela qual o FAT importa atualmente é que ele financia, ou deveria financiar em maior medida, políticas que vão além da compensação de renda. Em 2024, embora o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial tenham concentrado quase três quartos das despesas do Fundo, as ações de qualificação profissional e intermediação de mão de obra responderam por R\$ 216,3 milhões, equivalentes a apenas 0,2% do total das despesas do FAT. Esse dado é preocupante, pois mostra que o Brasil está cumprindo com a demanda por proteção de renda dos trabalhadores, mas vem destinando espaço muito menor às políticas ativas de emprego que poderiam facilitar transições ocupacionais, reduzir tempos de desemprego e melhorar a qualidade da inserção produtiva.

Para jornalistas, trabalhadores e público em geral, este é um ponto-chave: discutir o FAT não é discutir apenas “quanto custa” proteger o desempregado, mas também quanto o país investe — ou deixa de investir — para ajudar as pessoas a voltar ao trabalho em melhores condições.

Há ainda uma dimensão menos conhecida, mas igualmente estratégica: o FAT também participa do financiamento do desenvolvimento econômico. Pela arquitetura constitucional e legal, parte de seus recursos alimenta operações associadas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em 2024, segundo a avaliação oficial, os empréstimos ao BNDES alcançaram R\$ 28,3 bilhões, utilizados para desembolsos na forma de financiamento de projetos produtivos. Esses projetos, por sua vez, são estimados como responsáveis pela

geração ou pela manutenção de mais de 1 milhão de empregos ao longo das cadeias produtivas.

Tudo isso significa que o FAT foi concebido não apenas para amparar os trabalhadores quando perdem involuntariamente o vínculo de emprego, mas também para sustentar uma engrenagem de desenvolvimento que ajuda a criar ou a manter postos de trabalho no país, ou seja, favorecendo o desempenho da economia para que novas contratações aconteçam.

Essa dupla natureza torna o FAT uma instituição especialmente complexa e interessante: ele age tanto na proteção contra o risco social do desemprego quanto no financiamento de uma economia capaz de absorver trabalhadores para a geração de renda.

Por tudo isso, o FAT merece ser tirado do rodapé técnico da administração pública e colocado no centro da estratégia nacional sobre trabalho. Ele ajuda a responder perguntas muito concretas: como se financia a proteção ao trabalhador no Brasil? Por que programas como Seguro-Desemprego e Abono Salarial crescem ou mudam de perfil? Qual é o lugar das políticas de qualificação profissional e do Sine em um mercado de trabalho em transformação? Até que ponto a política fiscal e a política tributária interferem na capacidade de proteger a renda dos trabalhadores?

Em vez de ser tratado como um tema árido, restrito a especialistas, o FAT pode e deve ser apresentado como uma chave de leitura da vida social brasileira contemporânea. Ele permite enxergar, ao mesmo tempo, o drama individual de quem perde o emprego, a lógica institucional da proteção pública, os conflitos distributivos do orçamento e as escolhas de desenvolvimento do Estado.

Em suma, é importante debatermos o FAT porque ele condensa, em uma única instituição, várias dimensões decisivas do mundo do trabalho no Brasil: Constituição e orçamento, proteção social e desenvolvimento econômico, benefício individual e política pública estrutural. Em um país onde milhões de pessoas vivem da renda do trabalho e em que a insegurança ocupacional continua sendo parte da experiência cotidiana de amplas camadas da população, entender o FAT é compreender uma peça central do pacto social brasileiro.

É por isso que este livro tem como objetivo apresentar o FAT em todas as suas dimensões — histórica, normativa, financeira, programática e política — para um público amplo: jornalistas que precisam cobrir o tema com rigor, trabalhadores que querem entender de onde vêm seus direitos, lideranças sindicais que defendem o Fundo no dia a dia, empresários que fazem uso dos recursos para financiamentos produtivos, estudantes e cidadãos que simplesmente querem compreender como funciona uma das engrenagens mais importantes da proteção social brasileira.

Nas próximas seções, vamos percorrer a longa jornada histórica que desembocou na criação do FAT, desde as primeiras convenções internacionais do trabalho até os debates da Constituinte. Vamos explicar com detalhes como o dinheiro do Fundo entra, por onde circula e para onde vai. Vamos descrever cada programa que o FAT financia. Vamos analisar o desempenho financeiro do Fundo. E, por fim, vamos discutir os desafios que se colocam para o futuro — a informalidade crescente, as novas formas de trabalho, as pressões fiscais, as transições em curso e as reformas que precisam acontecer para que o FAT continue cumprindo sua missão.

Ao final, o que se espera é que os leitores sejam capazes de responder a uma pergunta simples, mas fundamental: por que o FAT importa para o país? A resposta, veremos, é mais próxima do cotidiano de cada brasileiro do que se imagina.

2

**MAS, AFINAL, O QUE
É O FAT E COMO ELE
FOI CRIADO?**

Se fosse preciso explicar isso em uma única frase, a forma mais simples seria esta: **o FAT é o fundo público que reúne recursos para bancar as principais políticas federais de proteção ao trabalhador e parte das políticas de emprego e desenvolvimento econômico no Brasil.** Pela legislação, ele é um fundo de natureza contábil e financeira vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), criado pela Lei nº 7.998, de 1990, para custear o Seguro-Desemprego, pagar o Abono Salarial e financiar ações de qualificação profissional, intermediação de mão de obra e programas de desenvolvimento econômico operados pelo BNDES.

Dito de outro modo, o FAT é uma espécie de “base financeira” para a política de trabalho no país. Quando um trabalhador é dispensado sem justa causa e pede o Seguro-Desemprego, quando outro recebe o Abono Salarial, quando o Sine intermedeia vagas ou quando o governo investe em determinadas ações de qualificação e inclusão produtiva, há recursos do FAT por trás dessas iniciativas.

Essa explicação já ajuda a desfazer uma confusão muito comum. O FAT **não é sinônimo de Seguro-Desemprego**, embora o seguro seja um dos benefícios financiados por ele. Também **não é a mesma coisa que Abono Salarial**, ainda que seja outro benefício pago com recursos do Fundo mobilizados anualmente. E o FAT **também não é igual ao PIS/Pasep**, embora tais contribuições sociais sejam a sua principal fonte de receita. Na linguagem do cotidiano, muita gente diz que “vai receber o PIS”, quando tecnicamente está falando do Abono Salarial pago aos trabalhadores celetistas que cumprem os critérios de elegibilidade; mas, do ponto de vista institucional, o que existe é um fundo maior, o FAT, financiado sobretudo por essas contribuições e encarregado de sustentar várias políticas ao mesmo tempo.

Contudo, para entender por que o FAT surgiu em 1990, não basta começar pela lei que o criou. Em realidade, ele foi a resposta institucional a um problema que o Brasil demorou décadas para reconhecer: que o desemprego não é apenas uma dificuldade individual ou passageira, mas um risco social que precisa de proteção pública, financiamento estável e serviços organizados de apoio ao trabalhador.

Estudos históricos do Ipea sobre a construção do sistema público de emprego no Brasil mostram exatamente isso: a trajetória brasileira foi longa, cheia de avanços parciais, recuos e soluções incompletas, até que o país passasse a articular, de forma mais coerente, benefício monetário, intermediação de mão de obra, qualificação e uma fonte própria de financiamento.

Em linguagem simples, a questão a ser enfrentada era a seguinte: o Brasil construiu, especialmente a partir de 1930, alguma regulação do trabalho formal, mas demorou muito para construir uma política pública propriamente voltada a proteger o trabalhador desempregado. Durante boa parte do século XX, a proteção social brasileira foi organizada em torno do vínculo formal de trabalho e da previdência, e não da ideia de que o desemprego deveria ser tratado como um risco coletivo, com cobertura pública e mecanismos institucionais próprios. Por isso, antes do FAT, existiram vários “pedaços” do que mais tarde formaria um sistema de emprego; mas esses pedaços permaneceram por muito tempo dispersos, frágeis ou mal articulados.

Há também um pano de fundo internacional importante. A **Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919**, passou a difundir ao longo do século XX um **modelo de sistema público de emprego baseado na combinação de serviços públicos de colocação, proteção contra o desemprego e, mais tarde, articulação com seguridade social e qualificação profissional**. O Brasil ratificou cinco convenções da OIT mais diretamente ligadas a esse paradigma, incluindo a **Convenção nº 88, de 1948**, sobre serviço público de emprego, aprovada internamente em 1956, e a **Convenção nº 168, de 1988**, sobre promoção do emprego e proteção contra o desemprego, aprovada no início dos anos 1990.

Isso ajuda a mostrar que a criação do FAT não foi um evento isolado: ela também dialogou com uma agenda internacional de institucionalização das políticas de emprego, que precisou superar uma série de obstáculos até ser assumida oficialmente no Brasil. Este capítulo visa justamente apresentar como ocorreu, ainda que de forma resumida, essa trajetória de formação institucional e quais as funções atuais do FAT na sociedade brasileira.

2.1. A gênese: proteção social antes de o desemprego virar política pública

Embora o ponto de inflexão mais visível esteja nos anos 1930, as raízes do problema são ainda anteriores. Um primeiro marco importante foi a **Lei Eloy Chaves**, de 1923, que instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensão para empregados ferroviários. A partir de então, esse modelo foi se difundindo para outras empresas e, em meados dos anos 1930, já havia cerca de 140 caixas no país, reunindo aproximadamente 200 mil associados. Era um **embrião de proteção social no Brasil, financiado por trabalhadores e empregadores, mas ainda com baixa capacidade estatal de fiscalização** e muito distante de uma política universal ou mesmo nacionalmente coordenada para o desemprego.

Este ponto é decisivo: **a proteção social brasileira começou pela aposentadoria e pela pensão, não pelo desemprego**. Em outras palavras, o país começou a construir um sistema para riscos como velhice, morte e acidente, mas não para a perda involuntária do posto de trabalho. Isso não era um detalhe técnico, mas, sim, ponto revelador de uma determinada visão de sociedade: a de que o grande problema social do trabalhador era a ausência de previdência, enquanto o desemprego permanecia sendo interpretado mais como falha individual, instabilidade econômica difusa ou problema privado da relação entre patrão e empregado.

2.2. Os anos 1930 e 1940: o Estado passa a regular o trabalho, mas não cria proteção específica ao desemprego

A grande virada institucional veio com a **ascensão de Getúlio Vargas em 1930**. Esse momento marcou a passagem de uma matriz mais mutualista e privada para uma proteção social fortemente influenciada pela intervenção estatal.

Logo no início do novo governo, em 1930, foi **criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**. Nos anos seguintes, vieram a regulamentação da jornada de trabalho, a criação da Carteira de Trabalho em 1932, o avanço da legislação sobre salário mínimo e, **em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**, que unificou normas trabalhistas e

se tornou o grande marco regulatório do trabalho no país. O texto da CLT foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Esse ciclo foi fundamental para a formação da cidadania trabalhista brasileira. O trabalhador urbano formal passou a ter uma moldura legal mais nítida, o Estado ganhou instrumentos de intervenção e fiscalização e a própria linguagem dos direitos do trabalho se consolidou.

Ao mesmo tempo, esse modelo continha limites evidentes. A cobertura era seletiva, pois concentrada nos segmentos formais e urbanos, e deixava de fora grande parte do mercado de trabalho brasileiro, à época muito mais rural, informal e heterogêneo do que atualmente. Mais do que isso: mesmo com o avanço da proteção trabalhista, **o risco do desemprego continuava fora do núcleo da proteção pública**, ou seja, a estrutura regulatória tinha como núcleo o trabalho assalariado formal, e não a situação do desempregado.

Por isso, os seguros sociais que foram sendo criados não incluíam o risco do desemprego. O próprio discurso oficial brasileiro em fóruns internacionais, ainda, tendia a tratar o problema como algo relativamente externo à realidade nacional. Tudo isso ajuda a entender por que, décadas depois, foi necessário criar um fundo próprio para essa finalidade.

2.3. De 1946 a 1964: o desemprego entra no texto constitucional, mas não vira política efetiva

Com o fim do Estado Novo e a promulgação da **Constituição de 1946**, aparece uma novidade importante. Nesse período, a estrutura institucional de proteção social e regulação do trabalho criada a partir de 1930 foi mantida, mas **introduziu-se, pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro, a “assistência aos desempregados”**, no art. 157, inciso XV. Isso significa que juridicamente o tema deixou de ser invisível. Abria-se, então, no plano constitucional, a possibilidade de tratar o seguro-desemprego e a assistência ao desempregado como um tema legítimo de política pública.

No entanto, a distância entre previsão constitucional e política efe-

tiva continuou grande, tanto que essa previsão não chegou a ser regulamentada. O período foi marcado por conflitos políticos, repressão sindical e manutenção de um sistema de proteção mais centrado na regulação do trabalho existente do que no amparo a quem estivesse fora dele. Em outros termos, o desempregado entrou no texto, mas não entrou de verdade na política pública nesse período.

2.4. De 1964 a meados dos anos 1980: surgem os embriões operacionais do futuro sistema

Foi durante o regime militar que apareceram, de forma mais nítida, alguns dos instrumentos que depois seriam incorporados ao sistema financiado pelo FAT. O processo foi contraditório: de um lado, tratava-se de um regime autoritário, com forte controle político; de outro, o Estado brasileiro ampliou sua capacidade administrativa e criou instrumentos importantes de informação, treinamento e intermediação no mercado de trabalho.

O Ipea mostra que uma dessas experiências foi o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO), herdeiro de iniciativas de preparação de mão de obra do início dos anos 1960. A partir de 1965, o programa passou a admitir ajuda de custo para trabalhadores desempregados selecionados pelos balcões de emprego da época, pagando 80% do salário mínimo por até seis meses. Funcionava como uma espécie de proteção de renda associada à qualificação, ainda mais assistencial do que securitária. Estima-se que cerca de 2,6 milhões de trabalhadores tenham sido atendidos ao longo dos vinte anos de vigência do programa.

Outro marco decisivo foi a **Lei nº 4.923, de 1965**. Essa lei criou o **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)**, com informações sobre admissões e desligamentos, e previu também um plano de assistência ao trabalhador desempregado, além da autorização para constituir um **Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD)**, financiado por contribuição das empresas sobre a folha e por parcela da contribuição sindical.

Trata-se, portanto, de um momento crucial porque ali aparecem, ainda que de forma embrionária, três peças que depois serão centrais no FAT: **registro administrativo do mercado de trabalho, benefício ao desempregado e tentativa de criar fonte de financiamento específica.**

Mas esse arranjo também mostrou seus limites. O FAD foi esvaziado rapidamente por medidas posteriores, que restringiram bastante sua utilização e ergueram barreiras burocráticas ao acesso. Com isso, em vez de dar origem a uma política ampla e estável, o fundo acabou desfigurado, o que revela um padrão recorrente: o Estado brasileiro identificava o problema, criava instrumentos parciais para enfrentá-lo, mas não conseguia consolidá-los numa política duradoura e com cobertura relevante.

Na segunda metade dos anos 1970, surge outro passo essencial: o **Sistema Nacional de Emprego (Sine)**, decorrente do **Decreto nº 76.403, de 1975**. Sua criação veio no contexto do **II Plano Nacional de Desenvolvimento**, também como resposta às convenções da OIT, em especial à Convenção nº 88, de 1948. O Sine surgiu com a missão de dinamizar o mercado de trabalho com serviços como treinamento, aperfeiçoamento, recolocação laboral, orientação e cadastramento. O próprio decreto de criação, em seu art. 1º, o instituiu sob coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho. Em termos históricos, isso foi decisivo porque o país finalmente passou a contar com uma rede pública nacional voltada explicitamente ao funcionamento do mercado de trabalho.

Ainda assim, o sistema permanecia incompleto. Havia agências e serviços, registros administrativos e algumas experiências de proteção ou ajuda de custo, mas ainda faltava uma articulação consistente entre benefício monetário, intermediação de vagas, qualificação profissional e, talvez o mais importante, uma fonte de financiamento estável que garantisse a expansão e a perenidade desse conjunto de programas. Ou seja, Brasil já tinha pedaços de um sistema público de emprego, mas não contava ainda com um arranjo integrado.

2.5. A crise dos anos 1980 e a transição democrática: o problema do desemprego explode

Foi a crise econômica dos anos 1980 que tornou impossível continuar tratando o desemprego como questão marginal na sociedade brasileira. A desaceleração do crescimento, a inflação crônica, a deterioração distributiva e a instabilidade do mercado de trabalho colocaram a perda do emprego no centro da agenda social e política.

Nesse contexto, o **Seguro-Desemprego finalmente foi instituído em 1986**, por meio do Decreto-Lei 2.284, que também criava um pacote de estabilização monetária conhecido como Plano Cruzado. Mas, como mostra o Ipea, a implementação inicial do Seguro-Desemprego foi frágil: as fontes de financiamento eram instáveis, a cobertura era baixa e não havia articulação clara com a rede de intermediação de mão de obra.

Por esses motivos, do início da vigência do programa, em julho de 1986, até o fim de 1987, apenas 885 mil trabalhadores foram atendidos. A cobertura ficou abaixo dos 5% de demitidos sem justa causa no país em 1986 e chegou aos 10,9% em 1987.

Esses números ajudam a entender por que a **Constituinte de 1987-1988** foi tão importante. O problema já estava posto: o Brasil tinha benefício sem base sólida de financiamento, rede de emprego sem integração plena com esse benefício e uma economia em transição democrática, mas profundamente instável.

A resposta da **Constituição Federal de 1988** foi elevar o tema a um novo patamar. Conforme mostra o Ipea, a nova Carta Constitucional afirmou a valorização do trabalho humano, inseriu pela primeira vez o conceito de **Seguridade Social** e desenhou princípios como universalidade, equidade no custeio, diversificação da base de financiamento e gestão democrática. No campo específico do emprego, o art. 239 passou a **vincular as contribuições do PIS/Pasep ao financiamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial**.

Esse ponto merece destaque porque ele prepara diretamente o nascimento do FAT. Até então, conforme demonstrado até aqui, o Brasil vinha montando peças isoladas: proteção previdenciária, legislação do trabalho, registros administrativos, qualificação, intermediação,

experiência inicial de Seguro-Desemprego. A Constituição Federal de 1988 deu o passo que faltava ao fornecer uma base constitucional que reunia benefício, financiamento e diretrizes gerais num mesmo arranjo.

2.6. Por que esse percurso histórico é tão importante

Olhar para o período anterior ao FAT ajuda a evitar uma leitura simplista de que o Fundo surgiu apenas para “pagar um benefício”. Na verdade, ele surgiu para resolver um problema histórico bem mais amplo: o descompasso entre uma legislação trabalhista relativamente desenvolvida e uma proteção muito insuficiente contra o desemprego; entre a existência de serviços públicos de emprego e a falta de financiamento estável; entre a previsão jurídica de direitos e a fragilidade operacional para realizá-los. **O FAT nasce, portanto, como resposta a uma lacuna histórica do Estado brasileiro.**

Também por isso a história anterior a 1990 é uma história de amadurecimento institucional. Primeiro veio a regulação do trabalho; depois, o reconhecimento constitucional do desemprego; em seguida, os instrumentos administrativos e os serviços públicos de emprego; depois, a experiência inicial do seguro-desemprego; e, finalmente, a criação de uma base constitucional e financeira que permitisse integrar essas dimensões. O FAT não é apenas o resultado desse longo acúmulo, mas também — simultaneamente — a tentativa de superar suas insuficiências.

Em resumo, antes do FAT, o Brasil já havia construído direitos trabalhistas, estruturas sindicais, previdência, registros administrativos, programas de qualificação e até uma rede nacional de emprego. O que faltava era transformar tudo isso em um sistema mais coerente, capaz de reconhecer o desemprego como risco social e de financiar, de modo estável, tanto a proteção de renda quanto os serviços associados ao retorno ao trabalho. Foi justamente esse salto que a Constituição Federal de 1988 tornou possível e que a Lei nº 7.998/1990 procurou concretizar.

Dito isso, a próxima seção tratará exatamente desse momento decisivo: como a nova Constituição e a legislação de 1990 desenharam o arranjo institucional do FAT, definindo suas bases jurídicas, sua governança e sua função estratégica dentro das políticas de trabalho e emprego no Brasil.

3

**A CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988
E O DESENHO
INSTITUCIONAL
DO FAT**

Se o capítulo anterior mostrou que o Brasil levou muitas décadas para reconhecer o desemprego como um risco social digno de proteção pública, este capítulo aborda o momento em que esse reconhecimento ganhou forma jurídica mais consistente. Foi a Constituição Federal de 1988 que deu o passo decisivo: ela vinculou a arrecadação das contribuições do PIS/Pasep ao financiamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial e reservou parte desses recursos para programas de desenvolvimento econômico operados pelo BNDES.

A partir daí, deixou de existir apenas uma soma dispersa de iniciativas, e o país passou a dispor de uma base constitucional de um sistema com fonte própria de financiamento. Em 1990, a Lei nº 7.998 regulou o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, instituiu o FAT e criou o Codefat; na sequência, a Lei nº 8.019 ajustou a legislação do fundo e disciplinou aspectos importantes de sua gestão financeira. Em conjunto, essas normas formaram o núcleo do arranjo institucional do FAT.

Na prática, o que essas normas fizeram foi transformar uma promessa constitucional em uma engrenagem concreta. A Constituição definiu a direção geral, ao proteger o trabalhador e organizar o financiamento dessa proteção. As leis de 1990 traduziram isso em instituições, regras, competências e fluxos de recursos.

Não se tratou, portanto, apenas de criar um benefício novo, mas de montar uma arquitetura pública capaz de ligar arrecadação tributária, pagamento de benefícios, serviços de emprego, governança social tripartite e financiamento ao desenvolvimento. É esse desenho, ao mesmo tempo jurídico e operacional, que explica por que o FAT se tornou uma peça tão singular das políticas públicas brasileiras.

3.1. O salto constitucional de 1988

A **Constituição Federal de 1988** foi o ponto de virada porque deu ao tema do desemprego um lugar muito mais robusto dentro da ordem social brasileira. **O artigo 239 passou não só a destinar a arrecadação do PIS-Pasep ao custeio do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, como também vinculou parte desses recursos ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES.**

Em outras palavras, a Constituição fez duas escolhas simultâneas: garantiu uma base de financiamento para a proteção direta do trabalhador e conectou essa proteção a uma estratégia mais ampla de sustentação da atividade econômica e do emprego. Estudos do Ipea interpretam esse movimento como a efetiva possibilidade de criação, no Brasil, de um sistema público de proteção ao trabalhador desempregado com base financeira própria e institucionalidade mais estável.

Esse ponto merece atenção, tendo em vista que ele altera profundamente o sentido do PIS/Pasep no imaginário institucional brasileiro. Antes da Constituição de 1988, essas contribuições estavam ligadas à formação do patrimônio individual dos participantes do Fundo PIS-Pasep. Depois da mudança constitucional, a arrecadação corrente passou a ter outra destinação: financiar Seguro-Desemprego, Abono Salarial e programas de desenvolvimento econômico. Tal distinção ajuda a desfazer uma confusão recorrente entre cotas antigas do Fundo PIS-Pasep e o atual financiamento do FAT.

Do ponto de vista político e social, o artigo 239 foi mais do que uma regra de repartição de recursos. Ele expressou uma visão de Estado. Ao reservar uma fonte própria para as políticas de trabalho, a Constituição de 1988 reduziu a dependência dessas políticas em relação a decisões orçamentárias anuais puramente discricionárias. Isso não significou blindagem completa dessas receitas, pois, como se veria mais tarde, houve desvinculações de recursos da União (Desvinculação de Receitas da União - DRU), desonerações sobre a base tributária de arrecadação e outras pressões fiscais. Ainda assim, esse arranjo institucional representou uma mudança orçamentária relevante: a proteção ao trabalhador desempregado deixava de ser um programa vulnerável e passava a ter assento na arquitetura constitucional do financiamento público.

Também foi nessa moldura constitucional que se consolidou a **dupla natureza do FAT**. Desde sua origem, ele não foi projetado apenas para pagar benefícios monetários, **pois reuniu em uma mesma engenharia normativa proteção de renda e desenvolvimento econômico**. Durante muitos anos, houve algumas mudanças de legislação, mas a ideia central permaneceu: **o FAT segue como elo entre proteção social e financiamento produtivo**.

3.2. A Lei nº 7.998/1990: a Constituição ganha forma concreta

Se a Constituição criou o terreno, a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, ergueu o edifício. A própria ementa da lei já resume seu alcance: ela regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador e dá outras providências. Em sua formulação original, a lei faz referência direta aos dispositivos constitucionais que sustentam essa arquitetura, conectando o Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e o artigo 239 da Constituição Federal.

Um dos pontos centrais da Lei nº 7.998/1990 foi criar formalmente o FAT como fundo público especial de natureza contábil-financeira. Em termos simples: a lei não apenas batizou o Fundo, mas fixou sua identidade funcional.

Esse desenho é importante porque organizou, em um só instrumento, três dimensões que antes apareciam separadas. A primeira foi a dimensão **passiva, de proteção de renda**, com o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial. A segunda dimensão foi a **ativa, ligada a serviços e políticas voltados à intermediação, colocação e qualificação do trabalhador**. A terceira foi a dimensão **financeira e de desenvolvimento, por meio da conexão estrutural com o BNDES**. Textos técnicos oficiais do FAT e do Ministério do Trabalho, bem como a literatura do Ipea, mostram que a Lei nº 7.998/1990 deve ser lida justamente como o ponto de consolidação dessa arquitetura integrada de políticas de emprego e renda.

Outro aspecto decisivo da lei foi instituir o **Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)**. Desde então, o FAT deixou de ser apenas uma conta vinculada ao Estado central e passou a ter um órgão deliberativo específico para definir diretrizes, acompanhar alocação de recursos e exercer controle social sobre a execução das políticas financiadas. Esse é um traço relevante do sistema público de emprego brasileiro, já que sinaliza que o FAT foi concebido não apenas como mecanismo financeiro, mas como **estratégia política submetida à governança colegiada e tripartite**.

3.3. A Lei nº 8.019/1990: ajuste financeiro e operacional do novo arranjo

A Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, veio poucos meses depois para alterar a legislação do FAT e dar maior nitidez a aspectos operacionais e financeiros do modelo. Uma das passagens destacadas pelos registros oficiais é o artigo 9º, que **autorizou a aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em títulos do Tesouro Nacional**. Em termos práticos, isso ajudou a definir como o fundo administraria recursos não imediatamente desembolsados, preservando liquidez e rentabilidade.

A Lei nº 8.019/1990 também foi importante porque ajudou a organizar a relação entre o novo fundo e os recursos vinculados ao BNDES, ao tratar dos recursos do PIS e do Pasep repassados ao banco ao amparo do §1º do art. 239 da Constituição. Além disso, a trajetória normativa posterior consolidou a figura dos chamados **Depósitos Especiais**, ou seja, **aplicações remuneradas de disponibilidades financeiras do FAT em instituições financeiras oficiais federais para programas de geração de emprego e renda**.

Essa camada normativa pode parecer técnica demais para o leitor comum, mas é crucial para entender que o FAT não foi concebido como um “caixa” parado do governo. Desde o início, sua legislação se preocupou em disciplinar como os recursos seriam aplicados, remunerados e reaproveitados no sistema de políticas públicas, integrando-se de maneira mais ampla à dinâmica econômica nacional.

Portanto, a Lei nº 7.998/1990 criou o FAT e suas finalidades básicas; a Lei nº 8.019/1990 ajudou a dizer como esse fundo funcionaria financeiramente no mundo real. Uma estabeleceu a arquitetura institucional; a outra começou a organizar a engenharia operacional dessa arquitetura. Sem esse segundo movimento, o FAT correria o risco de existir apenas como ideia jurídica complexa, mas sem instrumentos suficientemente claros para sua gestão patrimonial e financeira.

Quadro 1: Arcabouço normativo básico do FAT

Norma	Conteúdo central	Efeito prático
Constituição Federal de 1988, art. 239	Vincula a arrecadação do PIS/Pasep ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial e reserva parcela dos recursos para programas de desenvolvimento econômico via BNDES	Dá base constitucional ao financiamento das políticas de emprego e renda
Lei nº 7.998/1990	Regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, institui o FAT e o Codefat	Cria formalmente o FAT e sua estrutura de governança (Codefat)
Lei nº 8.019/1990	Altera a legislação do FAT e disciplina aspectos de sua gestão financeira	Dá operacionalidade financeira ao novo arranjo

Fonte: Constituição Federal; Planalto; BNDES.

3.4. O desenho institucional do FAT

Depois da Constituição de 1988 e das leis de 1990, o FAT passou a funcionar da maneira descrita a seguir.

- Primeiro: entra a principal base de receita, constituída pelas contribuições do PIS/Pasep e por rendimentos financeiros do próprio Fundo.
- Segundo: esses recursos são distribuídos entre grandes finalidades: Seguro-Desemprego, Abono Salarial, políticas e serviços de emprego, e financiamento econômico via BNDES.
- Terceiro: um conselho tripartite e paritário, o Codefat, acompanha e delibera sobre diretrizes e alocação.

- Quarto: a execução operacional envolve diferentes instituições públicas, como o Ministério do Trabalho e Emprego, agentes financeiros (pagadores de benefício) e o BNDES. Essa combinação de fonte vinculada, múltiplas finalidades e governança colegiada é a marca distintiva do FAT.

Uma consequência importante desse desenho é que ele conferiu ao Brasil algo relativamente raro em comparação internacional: **um fundo público que reúne, ao mesmo tempo, políticas passivas e ativas de emprego, informação administrativa sobre o mercado de trabalho e financiamento ao desenvolvimento**. Em vez de separar radicalmente esses campos de atuação, o modelo os conectou.

Essa conexão pode gerar tensões, conforme aparecerão nas seções seguintes deste livro, sobretudo quando tratarmos de sustentabilidade financeira, mas também explica a força institucional do FAT. Ele foi projetado para atuar conjuntamente como amortecedor social, mecanismo de política laboral e fonte de *funding* produtivo.

Portanto, podemos dizer que o grande mérito do arranjo criado entre a Constituição de 1988 e as leis de 1990 foi dar coerência ao que antes era fragmentado. O Brasil passou a ter uma fonte relativamente estável de financiamento, um fundo público com finalidades definidas, uma estrutura deliberativa própria e uma conexão explícita entre proteção ao desemprego, abono salarial, serviços públicos de emprego e desenvolvimento econômico. Foi uma resposta institucional sofisticada para uma lacuna histórica do Estado brasileiro.

Mas essa mesma engenharia também deixou tensões que acompanhariam a trajetória do FAT nas décadas seguintes. A primeira delas está na própria amplitude do desenho: quanto mais funções o Fundo assume, maior a disputa pelos seus recursos. A segunda está no fato de sua principal receita depender de uma contribuição tributária sujeita a mudanças legislativas, renúncias, desvinculações e ciclos econômicos. A terceira reside na convivência, dentro da mesma estrutura, entre benefícios de alta sensibilidade social e aplicações voltadas ao desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o arranjo normativo do FAT

resolveu o problema da inexistência de um sistema público de emprego no Brasil até então; mas, ao fazê-lo, criou um sistema complexo e permanentemente tensionado.

3.5. Funções do FAT na sociedade brasileira

Em termos bem diretos, o FAT cumpre quatro grandes funções.

A primeira é proteger a renda de quem perdeu o emprego involuntariamente. O Seguro-Desemprego, conforme consta na página oficial do Ministério do Trabalho e Emprego, é um benefício da seguridade social voltado a oferecer assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado sem justa causa. Mas ele não foi pensado apenas como pagamento de parcelas em dinheiro: após a Constituição Federal de 1988, passou a integrar um programa mais amplo, que também busca auxiliar o trabalhador na manutenção e na busca de emprego, articulando orientação, recolocação e qualificação profissional.

A segunda é complementar a renda anual de trabalhadores de menor remuneração por meio do Abono Salarial. Trata-se de um benefício anual assegurado pela Constituição aos trabalhadores que atendem aos critérios legais (por exemplo, limitado a trabalhadores formais que recebem até 2 salários mínimos mensais). Para o calendário de 2026, por exemplo, terão direito os trabalhadores que receberam, no ano-base de 2024, remuneração média de até R\$ 2.766, com previsão de 26,9 milhões de beneficiários. O pagamento é feito pela Caixa Econômica Federal, no caso dos vínculos ligados ao PIS (empregados de empresas privadas), e pelo Banco do Brasil, no caso dos vínculos ligados ao Pasep (empregados de empresas públicas).

A terceira função é financiar políticas ativas de emprego, ou seja, políticas que ajudam o trabalhador a voltar ao mercado de trabalho ou a melhorar sua posição. Entram aí ações de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, gestão do Sine e serviços mais amplos de atendimento ao trabalhador. O Ministério do Trabalho e Emprego tem destacado, inclusive, o esforço recente de reestruturação do Sine e do modelo **Casa do Trabalhador**, que reúne um conjunto de serviços para

atender aos trabalhadores que buscam um novo emprego ou melhoria profissional. Ou seja, o FAT não serve apenas para socorrer o trabalhador depois da demissão, mas também para ajudar a encurtar o caminho até um novo emprego.

A quarta função é contribuir para o financiamento do desenvolvimento econômico. Por determinação constitucional, 28% da arrecadação anual da contribuição PIS/Pasep são transferidos ao BNDES, na forma de empréstimos, para financiar inúmeros projetos de modernização produtiva na economia brasileira. Essa é uma característica muito particular do arranjo brasileiro formado em torno do FAT: o mesmo fundo que paga benefícios trabalhistas também alimenta uma frente de financiamento que deve contribuir para a geração e a manutenção de empregos.

Para visualizar melhor o que isso significa, vale olhar uma fotografia simples do FAT em números recentes. A Tabela 1 mostra de maneira imediata que o FAT é um fundo robusto, multifuncional e fortemente concentrado em algumas poucas obrigações, porém de grande complexidade operacional. Em 2024, Seguro-Desemprego e Abono Salarial responderam por 73,9% das despesas do Fundo, somando R\$ 81,5 bilhões e alcançando conjuntamente 32,8 milhões de trabalhadores. Na outra ponta, qualificação profissional e intermediação de mão de obra, que são despesas de natureza discricionária no orçamento federal, somadas, representaram apenas 0,2% das despesas. Isso ajuda o leitor a entender uma característica central do FAT contemporâneo: embora tenha sido projetado para combinar proteção e ativação, na prática seu orçamento vem sendo comprometido na quase totalidade pelos benefícios monetários, incluindo repasses para o custeio da Previdência Social a partir de 2021, e pelos empréstimos constitucionais ao BNDES, restando poucos recursos para as ações de política ativa.

Tabela 1: Fotografia simplificada do FAT (2024)

Item	Valor
Receita total do FAT	R\$ 113,1 bilhões
- Receita vinda da contribuição PIS/Pasep	R\$ 85,4 bilhões
- Receita de aplicações financeiras	R\$ 26,4 bilhões
- Repasses do Tesouro Nacional	R\$ 733 milhões
- Outras receitas	R\$ 1,3 bilhão
Despesa total empenhada	R\$ 110,2 bilhões
- Seguro-Desemprego	R\$ 53,4 bilhões
- Abono Salarial	R\$ 28,1 bilhões
- Qualificação profissional + Intermediação de mão de obra (Sine)	R\$ 216,3 milhões
- Outras despesas	R\$ 233,5 milhões
- Repasses ao BNDES (FAT Constitucional)	R\$ 28,3 bilhões

Fonte: Prestação de contas do FAT de 2024 aprovada pelo Codefat.

Outra forma simples de entender o FAT é imaginá-lo como uma engrenagem com três movimentos. Há a **entrada de recursos financeiros, principalmente da arrecadação do PIS/Pasep e da remuneração das aplicações do próprio fundo**. Por sua vez, há a **saída de recursos, principalmente para pagar Seguro-Desemprego, Abono Salarial e empréstimos ao BNDES**. E, no meio disso, existe uma **instância de governança, o Codefat**, que decide diretrizes, acompanha contas e define a alocação dos recursos. Trata-se de **um colegiado de caráter tripartite e paritário, composto por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores**, e que será melhor explicado no capítulo seguinte. Em termos práticos, isso significa que a administração do FAT foi concebida para combinar decisão pública e diálogo social, e não apenas comando burocrático centralizado.

Ao mesmo tempo, o FAT é uma instituição que está na vida do cidadão brasileiro de formas muito concretas. Ele aparece quando o

trabalhador consulta o Seguro-Desemprego pela **Carteira de Trabalho Digital** ou pelo **Portal gov.br**; quando verifica, também em canais digitais, se tem direito ao Abono Salarial; quando procura atendimento no Sine; quando depende de informações corretas do eSocial, da Rais e de outros registros administrativos para que seus direitos sejam processados; e, de forma menos visível, quando políticas públicas de emprego e financiamento produtivo são organizadas em torno da ideia de proteger o trabalhador e favorecer a criação de postos de trabalho.

Talvez a melhor maneira de resumir tudo isso seja dizer que o FAT funciona como uma **ponte entre o dinheiro arrecadado pelo Estado e os direitos e serviços ligados ao trabalho**. Essa ponte passa por regras constitucionais e legais, por decisões do Codefat, por sistemas administrativos e por uma disputa permanente sobre prioridades orçamentárias. Mas, em sua lógica mais básica, o mecanismo é simples: a sociedade arrecada recursos; uma parte relevante desses recursos é destinada ao FAT; e o fundo transforma esse dinheiro em benefícios, serviços e financiamento econômico com impacto sobre o mercado de trabalho no país. É isso que faz do FAT uma instituição ao mesmo tempo técnica e profundamente social.

Portanto, compreender toda essa complexa rede operacional que o compõe e gravita em torno do FAT é decisivo porque evita duas simplificações muito comuns: a de imaginar que o Fundo serve só para pagar benefícios e a de tratá-lo como uma mera conta orçamentária. Na verdade, trata-se de uma valiosa uma peça institucional que conecta proteção social, inserção no mercado de trabalho e desenvolvimento econômico.

4

**O CODEFAT E
A LÓGICA DA
GOVERNANÇA
TRIPARTITE**

Um dos traços mais característicos do FAT é que sua gestão não foi delineada para ficar restrita a uma burocracia estatal fechada. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) nasceu como órgão colegiado de caráter tripartite e paritário, com a função de decidir sobre como os recursos do FAT são usados e definir diretrizes para as políticas financiadas por ele.

Essa característica merece ser traduzida sem juridiquês:

- **Tripartite** significa que as três partes de interesse estão representadas: governo federal, trabalhadores e empregadores.
- **Paritário** significa que essas bancadas têm peso equivalente na composição do colegiado.

A ideia é simples, embora ambiciosa: como o FAT financia políticas que afetam diretamente o mercado de trabalho, sua governança deve incorporar diálogo social e não ser monopólio unilateral do governo, como ocorre em diversos outros países influenciados por convenções e recomendações da OIT.

As funções atribuídas ao Codefat mostram que ele não é um conselho meramente decorativo. Apresentações institucionais do próprio sistema FAT indicam entre suas funções propor aperfeiçoamentos da legislação de emprego e renda, elaborar diretrizes para programas e para a alocação dos recursos, acompanhar e avaliar impactos sociais e exercer controle social sobre a execução dos programas. Em outras palavras, o Codefat não apenas observa o Fundo: ele participa ativamente da definição do seu rumo. É por isso que decisões sobre orçamento anual, repasses, prioridades de gasto e planejamento de determinadas ações costumam passar pelo conselho.

Para o público em geral, talvez a imagem mais útil seja pensar o Codefat como o “cérebro deliberativo” do FAT. O dinheiro do Fundo não circula de modo automático: esse movimento é orientado por uma instância em que interesses distintos se confrontam e negociam prioridades. Isso ajuda a explicar por que o FAT é mais do que uma conta pública: ele é também um espaço institucional de mediação sobre o sentido das políticas de trabalho e renda no país.

Ao longo de mais de três décadas de existência, a atuação do Codefat ocorreu em associação direta com o funcionamento do FAT, sobretudo no tocante à implementação de políticas que compõem o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR) no Brasil, que envolvem ações de transferência de renda a trabalhadores em situação de demissão imotivada (Seguro-Desemprego) ou de baixa renda mensal (Abono Salarial), serviços de intermediação e qualificação profissional. Cabe também ao Codefat definir critérios para a aplicação de recursos em programas de crédito para a geração de emprego e renda.

4.1. Estrutura organizacional do Codefat

O Codefat foi criado pela Lei nº 7.998/1990 (art. 18) como instância de gestão para coordenar as decisões sobre a utilização de recursos do FAT e para o acompanhamento das políticas de mercado de trabalho no país. Desde sua origem, traz consigo duas características importantes: *i*) natureza tripartite, ou seja, 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 MTE, enquanto os representantes dos trabalhadores são indicados por suas centrais sindicais, e os dos empregadores por suas respectivas confederações.

Em termos de competências, cabe ao Codefat (Lei nº 7.998/1990, art. 19) 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 e, posteriormente, avaliar as prestações de contas e os relatórios de execução;¹

¹ Por ser um fundo público, o FAT segue políticas, ritos e procedimentos aplicados às atividades de execução orçamentária e financeira do Governo Federal. A movimentação financeira ocorre via Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), o que facilita a verificação da conformidade documental e de identificação, avaliação e controle dos processos de empenho, liquidação e pagamento dos gastos e aplicações.

- propor o aperfeiçoamento da legislação relativa aos programas que compõem o SPETR;
- decidir sobre sua própria organização, elaborando seu regimento interno; e
- fiscalizar a administração do FAT, 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.

Para cumprir essas atribuições, o Codefat conta com a seguinte estrutura organizacional:

1. Mesa diretora: formada pelo presidente e vice-presidente, responsáveis pela condução das reuniões e pela coordenação das atividades do conselho.

2. Colegiado: integrado pelos representantes das entidades com assento no conselho, em que ocorrem as deliberações e votações.

3. Grupo de Apoio Técnico ao Codefat (GTFAT): responsável por fornecer suporte técnico e analítico às discussões e decisões do conselho.

4. Conselhos Estaduais e Municipais de Emprego: criadas a partir de 1994, essas instâncias descentralizadas desempenham papel fundamental na execução das políticas de mercado de trabalho financiadas pelo FAT.

5. Secretaria executiva: vinculada ao MTE, é responsável pelo suporte administrativo e operacional, incluindo a organização de pautas, convocações para reuniões e elaboração de atas.

No tocante à sua composição, houve diversas variações ao longo do tempo, tanto em termos da quantidade de conselheiros quanto das entidades governamentais e representativas da sociedade civil a serem contempladas. A Resolução nº 974/2023 estabelece o regimento interno e a composição atual do Codefat, demonstrada no Quadro 2. A indicação dos representantes segue critérios específicos: os membros governamentais são indicados pelos próprios ministérios previstos no regimento, enquanto os representantes dos trabalhadores são

escolhidos pelas principais centrais sindicais, e os dos empregadores pelas respectivas confederações setoriais.

Quadro 2: Entidades governamentais e da sociedade civil que possuem representantes no Codefat

Bancada governamental	Bancada dos trabalhadores	Bancada dos empregadores
a) Ministério do Trabalho e Emprego; b) Casa Civil da Presidência da República; c) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; d) Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; e) Ministério da Fazenda; f) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.	a) Central Única dos Trabalhadores; b) Força Sindical; c) União Geral dos Trabalhadores; d) Nova Central Sindical dos Trabalhadores; e) Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; f) Central dos Sindicatos Brasileiros.	a) Confederação Nacional da Indústria; b) Confederação Nacional do Sistema Financeiro; c) Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo; d) Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; e) Confederação Nacional do Turismo; f) Confederação Nacional do Transporte.

Fontes: Resolução nº 974/2023 do Codefat.

Na prática, isso significa então que o conselho funciona atualmente com 18 membros ao todo (seis de cada bancada) com mandato de quatro anos, permitida recondução. A presidência do Codefat, eleita bienalmente por maioria absoluta, é alternada entre as bancadas, sendo exercida pelo representante do Ministério do Trabalho e Emprego quando couber à representação do governo.

Esse modelo tripartite que caracteriza o Codefat não é apenas uma curiosidade institucional, e sim uma conquista democrática com significado prático. Em um país com longa tradição de políticas públicas definidas de cima para baixo, sem consulta aos destinatários, o Codefat representa um espaço em que trabalhadores e empregadores têm voz real sobre o maior fundo de políticas de emprego da América Latina. As centrais sindicais podem questionar, propor, acompanhar e votar decisões que afetam diretamente os trabalhadores que representam.

Isso não significa, porém, que o Codefat tenha poder absoluto sobre o FAT. Há decisões importantes que escapam ao seu raio de ação, e que são tomadas unilateralmente pelo governo federal, frequentemente sem qualquer consulta ao conselho. As desvinculações de receita do PIS-Pasep via DRU, as desonerações tributárias que reduziram a arrecadação do Fundo e os repasses à Previdência Social criados pela Reforma da Previdência de 2019 são exemplos de decisões que afetaram profundamente o FAT sem passar pelo Codefat. Ou seja, o conselho delibera sobre como usar os recursos disponíveis, mas não controla quanto desses recursos chegam efetivamente.

Por fim, o Codefat, juntamente com demais unidades envolvidas na gestão do FAT, mantém constante monitoramento sobre a conjuntura socioeconômica e os possíveis riscos que possam surgir de mudanças contextuais para as políticas de emprego e renda no Brasil. O acompanhamento é realizado por meio de informes periódicos elaborados e apresentados por áreas técnicas do MTE, tais como o Boletim de Informações Financeiras do FAT,² elaborado bimestralmente pela área financeira do FAT, e o Boletim das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda,³ elaborado trimestralmente pelo Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, que apresenta indicadores de conjuntura do mercado de trabalho e de monitoramento dos programas que compõem o SPETR. Tal ação é relevante para o acompanhamento contínuo das políticas públicas e a tomada de decisão informada por

² Esses boletins podem ser acessados no seguinte endereço eletrônico: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/boletim-de-informacoes-financeiras/>.

³ Esses boletins podem ser acessados no seguinte endereço eletrônico: <https://portalfat.mte.gov.br/publicacoes-2/boletins/boletins-da-secretaria-executiva-do-codefat/>.

evidências.⁴ Ademais, o FAT está sujeito anualmente a auditorias por parte da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), cujo conteúdo é sempre compartilhado e discutido com os membros do Codefat para deliberação sobre os desdobramentos necessários.

4.2. Dinâmica decisória do Codefat

O Codefat, dado seu papel na governança das políticas federais de emprego e renda, atua como elo entre o governo federal, os estados, os municípios e as entidades representativas da sociedade civil. Sua natureza tripartite e paritária, conforme apresentado na seção anterior, permite que as decisões sejam tomadas de forma colaborativa, incorporando diferentes perspectivas e interesses.

As 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 financiados pelo FAT. Como são oriundas de assuntos levados ao plenário para debate e apreciação, elas refletem a conjugação dos interesses e a correlação de forças ali presentes.

Desde a primeira reunião em 1990 até o final de 2024, foram ao todo **256 reuniões**, sendo **178 ordinárias** e **78 extraordinárias**, que resultaram em **1.010 resoluções publicadas**. Elas referem-se a variadas questões vinculadas à operacionalização do FAT e ao conjunto de programas financiados por seus recursos. Além disso, vale ressaltar que as deliberações ocorreram majoritariamente por consenso ou maioria simples, sendo o voto de qualidade do presidente utilizado apenas em situações excepcionais.

⁴ Além desses documentos periódicos, também são publicados anualmente o Relatório de Avaliação Financeira (disponível em <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Avaliacao-Financeira-do-FAT-2022.pdf>) e o Relatório de Gestão do FAT (disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-do-fat/>).

Cabe destacar ainda que em 2025 o Codefat organizou o Seminário **“Trabalho, Renda e Desenvolvimento: 35 anos do FAT e do Codefat e os Desafios da Sustentabilidade”**. Nesse evento foram discutidas diversas questões de grande relevância para o funcionamento do FAT, bem como os principais fatores que podem influenciar a sustentabilidade do Fundo para os próximos anos.⁵ Também foram apresentadas, no segundo dia do evento, experiências de boas práticas do sistema público de emprego nas gestões estaduais. Ao final, foi aprovada uma **Carta de Brasília**, em que as organizações com representação no Codefat manifestaram seu compromisso em defesa do FAT como instrumento virtuoso de financiamento da proteção social e do desenvolvimento econômico no país. Essa carta pode ser conferida no Anexo deste livro.

Portanto, nesses 35 anos de funcionamento ininterruptos, o Codefat se consolidou como instância fundamental de governança das políticas de emprego e renda no Brasil, demonstrando seu potencial de adaptação às mudanças institucionais e conjunturais. Porém, para continuar cumprindo efetivamente seu papel estratégico, será necessário enfrentar os desafios de sustentabilidade financeira, governança tripartite e modernização dos instrumentos de gestão e monitoramento do financiamento de políticas de emprego e renda no país, uma vez que sua atividade está intrinsecamente associada à centralidade dessa temática na agenda governamental, nos distintos níveis de poder federativo. O êxito nesses esforços dependerá tanto da capacidade de articulação política entre os diferentes atores sociais envolvidos quanto do compromisso do Estado brasileiro com a manutenção de um sistema robusto de proteção social e promoção do trabalho decente.

No próximo capítulo, o foco passa do desenho jurídico para a base material do sistema: de onde vem, exatamente, o dinheiro do FAT, como essas receitas são organizadas e por que decisões fiscais e tributárias têm impacto tão forte sobre a sua sustentabilidade.

⁵ As palestras e as apresentações do seminário podem ser conferidas no canal do Ministério do Trabalho e Emprego no YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=BdnCDkhw-dQ>.

5

**DE ONDE VEM O
DINHEIRO DO FAT?**

Depois de entender o que o FAT faz, a pergunta mais natural é: **de onde sai o dinheiro que sustenta tudo isso?** A resposta curta é: de duas grandes fontes, conforme listado na Lei nº 7.998/1990, no art. 11. A primeira e mais importante fonte é a arrecadação da contribuição para o PIS/Pasep. A segunda são as receitas financeiras produzidas pelas aplicações dos próprios ativos do Fundo, especialmente os recursos alocados no BNDES e no mercado financeiro. Ao lado dessas duas bases principais, existem entradas menores, como restituições de benefícios não sacados, repasses eventuais do Tesouro e outras receitas acessórias.

Na prática, isso significa que o FAT não funciona como um programa que depende apenas de “dinheiro novo” do Orçamento a cada ano. Ele foi planejado justamente para ter uma **base própria de receitas**, vinculada a uma contribuição social e reforçada pelos rendimentos gerados pela administração de seus próprios ativos.

Esse desenho é importante porque dá ao FAT uma relativa autonomia financeira e ajuda a explicar por que o debate sobre sua sustentabilidade sempre passa por tributação, mercado de trabalho, juros, política fiscal e financiamento do desenvolvimento ao mesmo tempo.

5.1. A principal fonte: a contribuição do PIS/Pasep

A espinha dorsal da receita do FAT continua sendo a contribuição do PIS/Pasep. Entre 2020 e 2024, essa rubrica respondeu, em média, por 73,1% das receitas anuais do FAT. No exercício de 2024, a arrecadação bruta da contribuição chegou a R\$ 102,8 bilhões, e a receita apropriada após a dedução para gastos previdenciários foi de R\$ 85,4 bilhões.

Tabela 2: Composição simplificada das receitas do FAT em 2024

Rubrica de receita	Valor (em R\$ bilhões)	Participação no total (%)
Receita líquida da contribuição PIS/Pasep	85,4	75,50%
Receitas financeiras	26,4	23,30%
Restituição de benefícios não desembolsados	0,489	0,40%
Repasses do Tesouro Nacional	0,734	0,60%
Outras receitas	0,072	0,10%
Repasses da contribuição sindical	0	0,00%
Total	113,1	100%

Fonte: Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do FAT no PLDO 2026.

A Tabela 2 mostra com clareza duas coisas. A primeira é o peso esmagador do PIS/Pasep e das receitas financeiras: juntos, esses dois itens responderam por 98,8% da receita do FAT em 2024. A segunda é que as demais fontes existem, mas têm peso pequeno e, muitas vezes, irregular. Isso quer dizer que qualquer mudança estrutural que afete a arrecadação do PIS/Pasep ou a rentabilidade das aplicações do Fundo tem impacto direto sobre a capacidade do FAT de cumprir suas obrigações.

Vale destacar que o crescimento dessa fonte foi fortemente influenciado pela atividade econômica do país, ou seja, quando a economia cresce e a arrecadação tributária avança, a principal fonte de receitas do FAT tende a acompanhar esse movimento. Esse **vínculo com a economia real** é decisivo para compreender o comportamento contábil do FAT.

Aqui aparece uma distinção muito importante para o leitor: **uma coisa é a arrecadação bruta do PIS/Pasep; outra é o quanto desse total efetivamente entra no FAT**. Compreender essa diferença entre valor bruto e valor líquido é central para não criar a falsa impressão de que toda a contribuição chega intacta ao Fundo, ou mesmo que ele falha em

gerar a quantidade de recursos para cobrir as obrigações que lhe foram originariamente atribuídas.

Além do PIS/Pasep e das receitas financeiras, o FAT recebe entradas menores e mais erráticas. Em 2024, por exemplo, houve R\$ 733,6 milhões de repasses do Tesouro Nacional e R\$ 71,6 milhões de outras receitas. Os repasses da contribuição sindical, que no passado apareciam entre as rubricas do Fundo, praticamente zeraram após a Reforma Trabalhista de 2017, a qual afetou drasticamente não só uma série de direitos trabalhistas, como também a capacidade de arrecadação das organizações coletivas dos trabalhadores.

5.2. As receitas financeiras: o segundo pilar de receitas

A segunda grande base de financiamento do FAT são as receitas financeiras. Em 2024, elas somaram R\$ 26,4 bilhões, o equivalente a 23,3% da receita total do Fundo. Na média de 2020 a 2024, essa rubrica respondeu por 24,1% das receitas anuais, percentual elevado para um fundo público e que ajuda a explicar a razão pela qual o FAT não pode ser entendido apenas como “um fundo arrecadador de tributo”. Ele também é um fundo que vive dos rendimentos gerados por sua carteira de ativos.

Essas receitas decorrem das aplicações dos ativos do FAT em instituições financeiras oficiais federais, que recolhem ao Fundo remunerações relativas aos empréstimos ao BNDES (maior parte dessas receitas), aos depósitos especiais, aos recursos aplicados no mercado financeiro em fundos extramercado e aos saldos das contas usadas para pagamento de benefícios. Isso mostra que a relação entre FAT e BNDES não pesa apenas do lado das despesas ou dos repasses: ela também retorna ao Fundo sob a forma de remuneração financeira.

Para um leitor não especializado, vale traduzir isso de forma direta. **O FAT não pega toda a sua receita e a gasta imediatamente. Parte dos recursos está aplicada, e essas aplicações rendem novos recursos.** No caso dos recursos vinculados ao BNDES, o banco transfere ao FAT a remuneração semestralmente nos meses de janeiro e julho. No caso

das disponibilidades financeiras e outras aplicações, o Fundo também recebe rendimentos. Por isso, as taxas de juros da economia e o desenho legal dessas aplicações influenciam bastante o caixa do FAT.

Essa dimensão financeira ficou ainda mais relevante com o crescimento do estoque de **recursos do FAT no sistema BNDES**. Em 31 de dezembro de 2024, **o saldo desses recursos no banco era de R\$ 447,5 bilhões**, sendo R\$ 443,9 bilhões de recursos ordinários previstos no art. 239 da Constituição (FAT Constitucional) e R\$ 3,6 bilhões oriundos de Depósitos Especiais.

O próprio BNDES informa que esses recursos ordinários passaram a ser remunerados, em regra, pela Taxa de Longo Prazo (TLP) a partir de 2018, mantendo outras modalidades de remuneração em casos específicos.

Os depósitos especiais, por sua vez, referem-se às aplicações das disponibilidades financeiras do Fundo em instituições financeiras oficiais federais, voltadas a programas aprovados no âmbito do Codefat. A Lei nº 8.352/1991 estabeleceu que esses depósitos devem ser remunerados e ter liquidez imediata, podendo ser resgatados a qualquer tempo, preferencialmente aplicados em operações de curto ou médio prazo.

Esses depósitos especiais foram estruturados em uma série de programas de crédito desde meados dos anos 1990, dentre os quais o **Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)**. Contudo, à medida que as disponibilidades financeiras do FAT foram diminuindo ao longo dos anos, o peso dessas aplicações na contabilidade do FAT também diminuiu.

5.3. Por que nem toda arrecadação vira receita disponível do FAT?

Até aqui, a descrição pode dar a impressão de que basta arrecadar bem para o FAT ficar confortável. Mas a história real é mais complicada. O orçamento do Fundo é afetado por mecanismos que reduzem ou drenam parte de sua receita antes mesmo que ela se transforme em disponibilidade efetiva.

Historicamente, dois tipos de decisão pesaram muito nesse sentido: as **desvinculações de receita** e as **desonerações tributárias**. Estudos e avaliações anteriores mostram que, por muitos anos, a Desvinculação dos Recursos da União (DRU) reteve parte importante da arrecadação do PIS/Pasep, reduzindo a parcela efetivamente apropriada pelo FAT, uma vez que um percentual dessa arrecadação bruta (20% de 1994 a 2015; 30% a partir de 2016) era desvinculada para uso livre por parte da União.

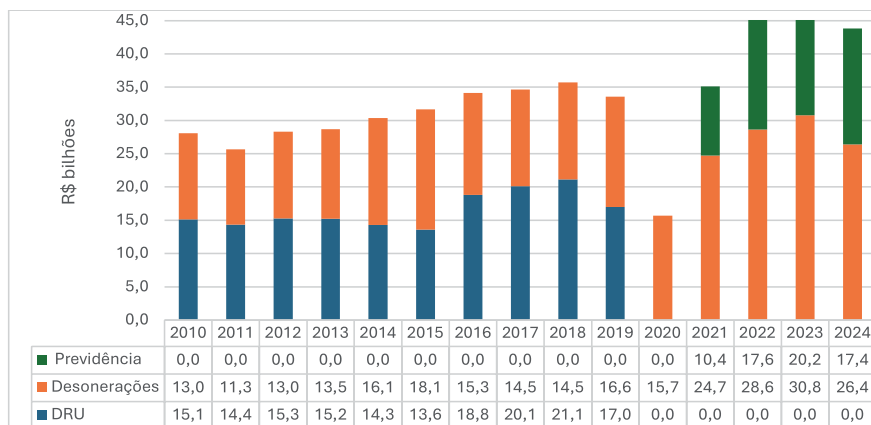
A Emenda Constitucional nº 103, de 2019, alterou esse quadro em três questões relevantes. Primeiro, retirou a incidência da DRU sobre o PIS-Pasep destinado à seguridade social. Segundo, reduziu de 40% para 28% o percentual mínimo dos repasses obrigatórios ao BNDES. Terceiro, abriu a possibilidade de retenção de parte da arrecadação do PIS-Pasep para financiar despesas do Regime Geral de Previdência Social. Estudos do Ipea chamam atenção para o fato de que essa terceira mudança funciona, na prática, como um novo mecanismo de vazamento de receita do FAT: em 2024, por exemplo, o repasse ao sistema previdenciário foi de R\$ 17,6 bilhões, valor próximo ao que teria sido retirado pela antiga DRU se ela ainda estivesse vigente.

Esse ponto é decisivo para compreender a receita do Fundo atualmente. Em termos formais, a DRU deixou de incidir sobre essa base. Mas, na prática, parte da contribuição continuou sendo drenada do FAT para outra finalidade, agora por meio do financiamento previdenciário. Para quem observa o Fundo apenas pela arrecadação bruta, esse detalhe passa despercebido; para quem observa a receita efetivamente disponível, ele é central.

As desonerações tributárias também tiveram papel importante nessa história. De acordo com estimativas dos Demonstrativos de Gastos Tributários apresentadas nos projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), a soma das desonerações sobre contribuições do PIS-Pasep no intervalo 2010-2024 chegou a R\$ 272,1 bilhões (preços atualizados para dezembro de 2024). Esse valor equivale a 25,3% de toda a receita corrente líquida sobre as contribuições do PIS-Pasep apurada no mesmo período.

Diante dessas questões, o Gráfico 1 mostra a evolução dos valores drenados do FAT via política fiscal. É possível notar uma tendência de crescimento ao longo da série, encerrando em 2024 com a soma dos itens igual a R\$ 43,8 bilhões (50,1% da arrecadação primária total para esse ano). Uma observação fica por conta de 2020, que, devido aos efeitos da supressão da DRU pela EC nº 103/2019, apresentou o menor valor da série. Porém, como em 2021 iniciaram-se os repasses à previdência, a perda de receitas voltou a seguir trajetória de crescimento.

Gráfico 1: Evolução dos elementos de perda de receitas do FAT – 2010-2024 (em R\$ bilhões – valores de dez/2024)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financieira-do-fat-2/>.

Para compensar parte dessa perda de receitas, o próprio Tesouro Nacional precisou aportar somas extras de recursos para cobrir despesas correntes obrigatórias. No entanto, como demonstram estudos do Ipea, sua distribuição ao longo dos anos ocorreu sem previsibilidade e em valores bem inferiores aos retirados do FAT.

Conforme tudo o que foi debatido até aqui, a discussão sobre sustentabilidade do FAT não pode ser feita observando apenas o crescimento das despesas. Em muitos momentos, parte relevante do aperto financeiro veio do lado das receitas: do que deixou de entrar, do que foi desvinculado ou do que foi redirecionado para outras finalidades.

5.4. A diferença entre arrecadar, receber e poder gastar

Neste capítulo, ficou demonstrado que, quando se fala em “dinheiro do FAT”, três níveis precisam ser distinguidos. O primeiro é a **arrecadação bruta**, especialmente do PIS/Pasep. O segundo é a **receita efetivamente apropriada**, já descontadas retenções e deduções. O terceiro é a **disponibilidade real para cumprir obrigações**, que depende não só da receita corrente, mas também dos rendimentos financeiros, dos fluxos com o BNDES, dos repasses eventuais do Tesouro e do ritmo das despesas obrigatórias. Confundir esses três níveis leva a diagnósticos equivocados.

Em resumo, o dinheiro do FAT vem principalmente de duas engrenagens: **tributação social e rendimento financeiro**. A primeira conecta o Fundo ao desempenho da economia e ao desenho da política tributária. A segunda conecta o Fundo à gestão dos seus ativos, ao BNDES e ao ambiente de juros. As demais entradas ajudam, mas têm peso pequeno. Por isso, qualquer análise séria sobre o FAT precisa olhar menos para a ideia abstrata de “fundo público” e mais para a sua mecânica concreta de financiamento: o quanto se arrecada, o quanto se perde pelo caminho, o quanto rende e o quanto sobra para sustentar benefícios, serviços e investimentos.

Na próxima seção, o foco se desloca do lado das receitas para o lado da execução: para onde vai esse dinheiro, quais políticas e benefícios ele financia e como essa distribuição colabora na compreensão do papel real do FAT no mundo do trabalho brasileiro.

6

**O QUE O FAT
FINANCIA? OS
PRINCIPAIS ITENS DO
SISTEMA PÚBLICO DE
EMPREGO NO BRASIL**

Depois de examinar de onde vem o dinheiro do FAT, o passo seguinte é entender para onde ele vai. Essa é uma questão decisiva porque, muitas vezes, o debate público trata o Fundo como se fosse uma caixa única e homogênea, quando na verdade ele distribui recursos entre finalidades bastante diferentes.

Uma parte muito expressiva vai diretamente para o pagamento de benefícios a trabalhadores. Outra parte financia serviços públicos de emprego, como intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Outra sustenta a infraestrutura administrativa e informacional do próprio sistema de trabalho. E uma parcela importante é transferida ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico. Ou seja, o FAT não paga apenas pessoas: ele também responde por políticas, serviços, sistemas e *funding* produtivo.

Essa arquitetura fica mais clara quando se olha a despesa efetiva recente. Em 2024, o FAT executou R\$ 110,2 bilhões em despesas. Desse total, R\$ 53,4 bilhões foram para Seguro-Desemprego, R\$ 28,1 bilhões para Abono Salarial e R\$ 28,3 bilhões para empréstimos ao BNDES, o que significa que essas três rubricas, sozinhas, responderam por 99,5% do gasto do Fundo no período 2020-2024 e por praticamente toda a despesa de 2024.

Já o Atendimento ao Trabalhador no âmbito do Sine consumiu R\$ 37,6 milhões; a qualificação profissional, R\$ 178,8 milhões; e as demais despesas, R\$ 233,5 milhões. Vale lembrar que essas despesas, por serem de natureza discricionária, estão sujeitas a cortes e contingenciamentos orçamentários ao longo do ano pela equipe do Ministério do Planejamento, de modo que o valor efetivamente disponível é sempre menor do que o aprovado pelo Codefat para essas ações.

Tabela 3: Para onde foi o dinheiro do FAT - 2024

Destinação da despesa	Valor em 2024
Seguro-Desemprego	R\$ 53,4 bilhões
Abono Salarial	R\$ 28,1 bilhões
Empréstimos ao BNDES	R\$ 28,3 bilhões
Atendimento ao Trabalhador – Sine	R\$ 37,6 milhões
Qualificação profissional	R\$ 178,8 milhões
Outras despesas	R\$ 233,5 milhões
Total	R\$ 110,2 bilhões

Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Segue então uma discussão sobre os principais itens que compõem a despesa anual do FAT.

6.1. O Programa Seguro-Desemprego: a face mais visível do FAT

Fruto de reivindicações da classe trabalhadora, programas de seguro-desemprego têm se consolidado internacionalmente desde as primeiras décadas do século XX, sobretudo na Europa, como um dos pilares do que se convencionou chamar de Estado de Bem-Estar Social. Ao garantir um fluxo de renda em período de desocupação, eles permitem que os trabalhadores tenham tempo para se reempregar em condição mais favorável, além de contribuírem para o não endividamento familiar em momentos de perda de renda do trabalho.

Ou seja, **para um trabalhador individual, o benefício representa uma fonte de renda temporária. Já para a economia, ele funciona como mecanismo anticíclico e de estabilização social, ainda que com limites.**

No Brasil, o Programa Seguro-Desemprego constitui a despesa mais conhecida do FAT. Ele foi instituído originariamente via Decreto-Lei nº 2.284/1986 e Decreto nº 92.608/1986. Em 1988, ele tornou-se direito constitucional, mediante alguns critérios de concessão. Desde então, vem funcionando continuamente em todo o território nacional,

com efeitos relevantes na renda familiar e na queda da desigualdade de rendimentos das unidades familiares.

O desenho institucional do Programa vai além do que um pagamento em dinheiro. A partir da Lei nº 7.998/1990, o Seguro-Desemprego passou a ser entendido como um tripé: **pagamento do benefício, intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional**. Em outras palavras, **o programa não foi pensado apenas para amparar quem perdeu o emprego, mas também para ajudar essa pessoa a reencontrar trabalho**. Essa é uma das razões pelas quais o Seguro-Desemprego ocupa lugar tão central dentro do FAT.

O valor do benefício é depositado em parcelas expressas como porcentagem do salário médio recebido em período recente, com um valor máximo definido a cada ano pelo Codefat. **A duração do pagamento depende do período de contribuições**, ou seja, o total de meses trabalhado com carteira assinada no vínculo empregatício anterior, sendo **no mínimo três e no máximo cinco parcelas**.

Para estar elegível ao benefício, o trabalhador (com carteira de trabalho assinada pelo empregador) demitido sem justa causa precisa atender a algumas condicionalidades. Essas regras se alteraram ao longo do tempo, sendo a Lei nº 13.145/2015 a última grande mudança. A lei diferenciou as condições de acesso ao benefício entre a primeira, a segunda e a terceira solicitação por parte do trabalhador, com a elevação do tempo necessário de trabalho formalizado para ser elegível ao benefício. Com isso, as novas regras ficaram conforme está descrito no quadro a seguir.

Quadro 3: Critérios de acesso ao Seguro-Desemprego – Trabalhador Formal

Critérios ¹	Antes da Lei nº 13.134/2015	Após a Lei nº 13.134/2015 (Regra atual)
1ª solicitação	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, 6 meses nos últimos 36 meses	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, 12 meses nos últimos 18 meses
2ª solicitação	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, 6 meses nos últimos 36 meses	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, 9 meses nos últimos 12 meses
3ª solicitação e demais	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, 6 meses nos últimos 36 meses	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, 6 meses nos últimos 6 meses
Número de parcelas	De 3 a 5 parcelas, dependendo do tempo trabalhado: 3 parcelas (6 a 11 meses); 4 parcelas (12 a 23 meses); 5 parcelas (a partir de 24 meses)	Inalterado
Valor das parcelas	Com base na média dos últimos 3 salários recebidos	Inalterado

Fonte: Dados da pesquisa.

Com as alterações em 2015, houve, portanto, um endurecimento das regras para solicitar o benefício, causando uma reversão nos números do Seguro-Desemprego desde então. Para se ter uma ideia, após

¹ Esses critérios referem-se à modalidade do Seguro-Desemprego para Trabalhador Formal.

alcançar o pico histórico de 8,4 milhões de trabalhadores beneficiados em 2014, iniciou-se um declínio até fechar 2024 com 6,0 milhões, ou seja, 28,5% a menos que em 2014. Como consequência, as despesas anuais caíram para R\$ 41,8 bilhões em 2024, valor 27,3% inferior ao observado em 2014, que foi de R\$ 56,3 bilhões, em valores atualizados.

Um detalhe a complementar é que, em função do impacto dos ganhos reais do salário mínimo (SM) sobre as despesas totais do Seguro-Desemprego, o Codefat aprovou, em 2013, via Resolução nº 707, uma mudança no cálculo de reajuste do valor das parcelas. Por essa medida, as parcelas que excedessem em valor o piso constitucional passaram a ser reajustadas pela inflação, enquanto o piso do benefício permaneceria indexado ao salário mínimo corrente. Consequentemente, houve uma limitação para o crescimento do valor médio das parcelas, o que permitiu esterilizar parte dos efeitos da valorização salarial sobre as despesas anuais com o Seguro-Desemprego. Assim, em 2024, enquanto o valor mínimo da parcela foi de R\$ 1.412,00 — valor do salário mínimo no ano —, o valor máximo da parcela foi de R\$ 2.313,74, o que representou 1,64 salário mínimo.

A modalidade do Seguro-Desemprego para o trabalhador formal que é demitido sem justa causa está diretamente relacionada à dinâmica do mercado de trabalho e representa a maior parte dos gastos do FAT. Ao longo dos anos, foram criadas outras modalidades de seguro-desemprego que passaram a vigorar no Brasil, também financiadas com recursos do FAT, mas em proporção menor de despesas. As características principais dessas modalidades seguem descritas no Quadro 4.

Quadro 4: Modalidades de benefício referentes ao Programa Seguro-Desemprego

Modalidades	Descrição	Valores do benefício
Trabalhador formal	Para empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) demitidos sem justa causa. Objetiva garantir assistência temporária durante a busca por novo emprego.	De 3 a 5 parcelas, a depender do tempo de vínculo anterior. O valor mínimo por parcela: 1 salário mínimo (SM): R\$ 1.412,00; valor máximo: R\$ 2.313,74 (valores vigentes em 2024).
Bolsa de qualificação profissional (MP nº 2.164-41/2001)	Destina-se a subvencionar trabalhadores com contrato de trabalho suspenso, devidamente matriculados em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, conforme disposto em acordo ou convenção coletiva que autorizou a suspensão.	Até três parcelas. Valor igual a 1 SM por parcela.
Trabalhador resgatado (Lei nº 10.608/2002)	Decorre das ações de fiscalização trabalhista em todo o território nacional, em consequência da identificação de trabalhadores em condições análogas à de trabalho escravo.	Até três parcelas. Valor igual a 1 SM por parcela.
Pescador artesanal (Lei nº 10.779/2003)	Dirigida ao pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal e que precisou interrompê-la devido ao período de proibição do pescado para preservação da espécie (defeso).	Parcelas correspondentes à duração do defeso (mínimo de 1 mês e máximo de 5 meses). Valor igual a 1 SM por parcela.
Empregado doméstico (Lei Complementar nº 150/2015)	O benefício do Seguro-Desemprego foi garantido a toda a categoria com registro formal de emprego, em caso de demissão involuntária, juntamente com outros direitos trabalhistas.	Até três parcelas. Valor igual a 1 SM por parcela.

Fonte: Legislação diversa.

Por fim, é importante salientar que, **para os padrões internacionais, o Brasil não possui uma despesa elevada com Seguro-Desemprego em proporção do PIB.** Comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o país ocupa uma posição intermediária, com despesa em torno de 0,5% do PIB, bem abaixo de países como Holanda, Bélgica, França e Espanha, que detêm índices superiores a 1%, além de estar abaixo da média geral dos países da OCDE, que orbita próximo a 0,7% do PIB.

6.2. O Abono Salarial: complemento de renda anual para milhões de trabalhadores

A segunda grande despesa do FAT é o Abono Salarial. Se o Seguro-Desemprego é a face protetiva diante da perda do emprego, o Abono é a face distributiva ligada ao vínculo formal de baixa remuneração. Em termos simples, **ele funciona como um pagamento anual destinado a trabalhadores que atendem aos critérios legais de inscrição, tempo de trabalho e limite de renda.**

Portanto, diferentemente do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial não responde a uma ruptura específica do vínculo de emprego. Sua lógica é outra: complementar a renda de trabalhadores de menor remuneração inseridos formalmente no mercado de trabalho. Isso faz dele **uma política de distribuição de renda associada ao trabalho formal**, e não um benefício assistencial desvinculado da trajetória laboral.

Dessa forma, o Abono Salarial pode ser entendido como parte da classe dos programas de suplementação salarial e incentivo à formalização do trabalho. Sua regulamentação está prevista no art. 9º da Lei nº 7.998/1990, que estabelece os seguintes critérios de admissibilidade:

- ter exercido atividade remunerada por, no mínimo, trinta dias no ano-base;
- ter recebido de empregadores que contribuem para o PIS ou Pasep até 2 salários mínimos de remuneração mensal no período trabalhado; e
- estar cadastrado há pelo menos cinco anos no PIS/Pasep.

O requerimento do benefício é realizado pelos empregadores ao preencherem o cadastro oficial dos trabalhadores com vínculos formais em empresas brasileiras — a Rais. A partir dessas informações, o pagamento é realizado de acordo com o calendário anunciado anualmente pelo Codefat.

Em sua origem pós-CF/1988, o valor anual do benefício foi fixado em 1 salário mínimo para todos os trabalhadores que cumpriam as exigências de acesso. Essa regra só foi alterada pela Lei nº 13.134/2015. Ocorre que, diferentemente do que aconteceu com o Seguro-Desemprego, a alteração no Abono ficou restrita ao cálculo do valor dos benefícios, que passou a ser definido proporcionalmente aos meses trabalhados no ano de referência: 1/12 do salário mínimo por cada mês (similar ao cálculo do 13º salário), a ser recebido em parcela única anual. Por exemplo: se o trabalhador ficou empregado por seis meses durante o ano de referência, ele terá direito a receber 6/12 avos do salário mínimo, ou seja, metade do valor corrente.

Ele pode ser dividido em duas modalidades:

- i) O Abono PIS, para trabalhadores elegíveis da iniciativa privada, que responde por 87% do total de gastos; e
- ii) O Abono Pasep, para trabalhadores elegíveis do setor público, que responde pelos demais 13% do programa.

Somando essas duas linhas, a despesa com o Abono Salarial foi de R\$ 26,8 bilhões em 2024, contemplando um total de 26,6 milhões trabalhadores de todo o país.

6.3. Intermediação de mão de obra e a estrutura do Sine

Se o leitor olhar apenas para os grandes números, pode concluir que o FAT serve quase exclusivamente para pagar benefícios e transferir recursos ao BNDES. Isso é incompleto do ponto de vista institucional. O Ministério do Trabalho e Emprego é explícito ao

afirmar que o **Programa do Seguro-Desemprego é composto pelo tripé formado por pagamento do benefício, intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional.**

Nesse sentido, o Sistema Nacional de Emprego (Sine) é o serviço público de emprego do governo do Brasil que materializa a adesão do Brasil à Convenção nº 88 da OIT aprovada pelo Decreto Legislativo nº 24/1956 e promulgada em junho de 1957. Tal convenção prevê a instalação, a manutenção e a evolução de um serviço público de emprego gratuito, destinado não apenas a assegurar e a manter o pleno emprego, como também a desenvolver e a utilizar recursos produtivos. Esse serviço deve proporcionar a eficácia no recrutamento e na colocação de trabalhadores, facilitar a mobilidade profissional e geográfica, sistematizar as informações sobre o mundo do trabalho do país e, dessa forma, assessorar as autoridades públicas na formulação de políticas para o emprego, além de colaborar na administração do Seguro-Desemprego.

Criado pelo Decreto nº 76.403/1975, o Sine tem seu regramento definido pela Lei nº 13.667/2018, e constitui-se pela União e as esferas de governo que a ele aderiram, conforme disposto no normativo supracitado. Ele é coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e regulamentado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

Atualmente **a rede Sine conta com 1.506 postos de atendimento**, os quais **oferecem serviços como intermediação de mão de obra, fomento à geração de emprego e renda, qualificação social e profissional, concessão do benefício do Seguro-Desemprego, identificação dos trabalhadores e orientação ao trabalho autônomo e autogestionado (Economia Solidária).** Essa teia está espalhada pelas 27 unidades federativas do Brasil, presente em todas as capitais estaduais e em mais de 1.200 municípios.

No entanto, a estrutura física e a carta de serviços não é homogênea (ver Figura 1), apresentando assimetrias e inovações locais nos serviços

oferecidos à população atendida. No ano de 2025, foram realizados pouco mais que 11.411.000 atendimentos presenciais pela rede Sine.

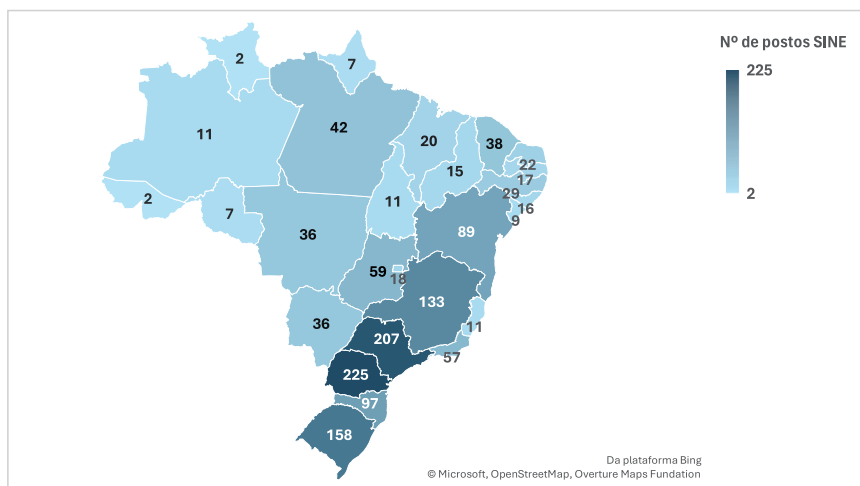
Figura 1: Fotos do Sine Campina Grande/PB, Casa do Trabalhador da Bahia e Sine Vitória/ES



Fonte: MTE

A Figura 2 apresenta a densidade de postos em cada ente filiado à rede Sine nos estados brasileiros. Os 1.506 postos em funcionamento por todo o Brasil realizaram **mais de 11 milhões de atendimentos no ano de 2025**, acumulando, desde a disponibilização do primeiro Sistema de Informação online, disponível para a rede (ano de 2011), um total de 291 milhões de atendimentos na rede física. A distribuição dos postos de atendimento reflete, em geral, a distribuição populacional dos estados e a dinâmica do mundo do trabalho local. Entes estaduais possuem, via de regra, mais de um posto nas capitais de seus estados e os demais distribuídos em suas principais regiões econômicas. Os postos do Sine instalados em regiões mais distantes das capitais se materializam mediante acordos de cooperação, nos quais os entes estaduais financiam mobiliários, equipamentos, a gestão da rede e a capacitação das equipes de atendimento, e os municípios arcam com os custos de manutenção/aluguéis dos espaços onde funcionam os postos, assim como a folha salarial dos atendentes.

Figura 2: N° de Postos da rede Sine por estado brasileiro (2025)



Fonte: TEM

A rede Sine opera sob 4 grandes políticas, cujo financiamento se dá por blocos temáticos: i) **Gestão e Manutenção da rede**; ii) **Qualificação**

Social e Profissional; iii) Fomento à Geração de Emprego e Renda; e iv) Assessoramento Estatístico.

A partir do ano de 2023, iniciou-se um processo de interligação das diferentes políticas direcionadas aos trabalhadores e trabalhadoras. Essa interligação de políticas, transformando-as numa política única de emprego para os brasileiros, está sendo acompanhada pela modernização tecnológica do Ecosistema de Empregabilidade do MTE, iniciada com a **IMO-Transacional (sistema de informação utilizados nos postos da rede Sine)**. Além disso, o Sine tem realizado intercâmbios de práticas e informações com os sistemas públicos de emprego de outros países, a exemplo da França, da Alemanha e da Coreia do Sul.

Sobre as vagas de emprego intermediadas pela rede Sine, é importante destacar que o padrão se repete entre os entes federativos, independentemente de região ou estado. As ocupações com vagas mais oferecidas em 2025 foram: alimentador de linha de produção (248.847 vagas), auxiliar de logística (152.910 vagas), faxineiro (133.176 vagas), atendente de lojas (78.369 vagas) e operador de caixa (76.719 vagas). Como se vê, a maioria das vagas oferecidas na rede Sine ainda são de nível operacional. No entanto, foram registradas oportunidades de vagas com alto nível de especialização e escolarização, a exemplo de relações públicas, professores de nível superior, repórteres, pesquisadores de engenharias, arqueólogos e bioengenheiros. Da mesma forma, vagas no nível gerencial também foram ofertadas: diretores de instituição de ensino, gerentes de crédito, gerentes de risco, entre outras. Os últimos casos, no entanto, ocorreram em um quantitativo ainda muito discreto em relação aos demais cargos.

Um dos desafios a serem enfrentados pela rede Sine, portanto, é o de captar mais vagas com nível gerencial e com exigência de maior escolaridade, o que colaboraria para tornar o nosso sistema público de emprego uma referência inequívoca de local de buscas por novas oportunidades de qualificação social e profissional e de vagas de emprego.

É importante destacar que os encaminhamentos realizados pela rede Sine de trabalhadores em gozo do Seguro-Desemprego

permitiram ao FAT uma economia de aproximadamente R\$ 410 milhões desde 2023. Essa economia se deu em decorrência da realocação dos segurados antes do recebimento da(s) última(s) parcela(s) do Seguro-Desemprego.

A rede Sine é custeada em parte pelos entes parceiros, contando com recursos próprios dos respectivos tesouros estaduais e municipais, e pelas transferências destinadas pelo Codefat ao longo dos anos. Desde 2018, tais transferências são distribuídas pelos blocos temáticos do Sine e obedecem a regimentos próprios em cada um deles. A Resolução Codefat nº 994/2024 e seus anexos descrevem esses critérios de distribuição.

A exemplo do Codefat, os parceiros estaduais e municipais precisam manter também seus **Conselhos Estaduais/Municipais de Trabalho, Emprego e Renda**, igualmente de natureza tripartite, compostos pelos três agentes envolvidos diretamente no mundo do trabalho: governo, trabalhadores e empregadores.

O protagonismo desses conselhos locais na definição e no acompanhamento das políticas de trabalho locais garante a pertinência e a adequação à realidade local, corrigindo um equívoco histórico de formular políticas únicas para todo o território nacional, como se o Brasil tivesse uma realidade única e homogênea em seus entes federativos. Nesse desenho, com apoio dos **observatórios locais do trabalho**, ações diretas de empregabilidade e qualificação social e profissional podem ser mais efetivas, uma vez que serão fruto de necessidades identificadas por estudos realizados pelo observatório local.

Em 2023, o MTE lançou o projeto Sine – A Casa do Trabalhador, com foco na reestruturação e humanização dos atendimentos realizados nos postos da rede. **A Casa do Trabalhador estabelece a necessidade de atendimentos personalizados para os trabalhadores com dificuldades de empregabilidades**, seja para os que não conseguem ser aprovados nas entrevistas de emprego, seja para os que se empregam, mas não permanecem por muito tempo no emprego recém-adquirido. Esses atendimentos são realizados por profissionais da psicologia e do serviço social.

Nessas novas unidades, foi acrescentado o serviço de pré-seleção, em que o empregador elabora junto com a equipe da Casa do Trabalhador um roteiro de entrevista que é aplicada junto aos candidatos com o perfil profissional condizente com o desejado, e então a equipe da rede Sine encaminha esses candidatos. No projeto-piloto, aplicado nos estados do Paraná e de Roraima, o grau de eficiência desse tipo de encaminhamento subiu de 17% para 47%. Ressalva-se, no entanto, que esse tipo de seleção não se aplica a todos os tipos de vagas de emprego.

Houve ainda a inclusão do atendimento ao trabalhador autônomo. Nesse atendimento, os trabalhadores são direcionados para serviços de microcrédito produtivo orientado e assistência técnica dentro da área de atuação desejada. Também são oferecidas orientações para a formalização do MEI; construção de redes de cooperação e incubação de empreendimentos; e encaminhamento para a formação de cadeias produtivas.

O formato de atendimento ao trabalhador que busca o Seguro-Desemprego inclui a assistência para a solicitação do benefício vinculada à busca de vagas disponíveis no **Ecosistema de Empregabilidade da rede Sine**. Está em curso a inclusão nesse ecossistema de busca por vagas de qualificação e requalificação social e profissional desses trabalhadores.

Destacam-se outras duas importantes ações vinculadas à Casa do Trabalhador. **A primeira é a construção e a atualização permanente do diagnóstico territorial**. Essa é uma ferramenta utilizada pelos postos para, em conjunto com os observatórios locais do trabalho, mapearem as ações necessárias à promoção de eventos de empregabilidade e definição de estratégias de captação de vagas e trabalhadores para os postos. Essa ferramenta considera os dados oficiais de variadas bases de dados de diferentes esferas governamentais com foco nas bases de dados do governo federal, em especial aquelas de acompanhamento da economia e do mundo do trabalho. Dessa forma, é possível realizar um exame minucioso do cenário local e agir com mais acerto na aplicação da política.

A segunda ferramenta é o manual para a realização de eventos de empregabilidade baseados em características comportamentais.

Nesse tipo de evento, é feita uma pré-seleção de um conjunto de trabalhadores que atendem aos requisitos de experiência profissional e qualificação/escolarização, os quais são direcionados para grupos de até 15 pessoas, incluindo os recrutadores de pessoal das empresas que estão em processo de contratação. Esses eventos devem ser realizados em estádios de futebol ou em ginásios de esporte, a depender da dinâmica esportiva escolhida.

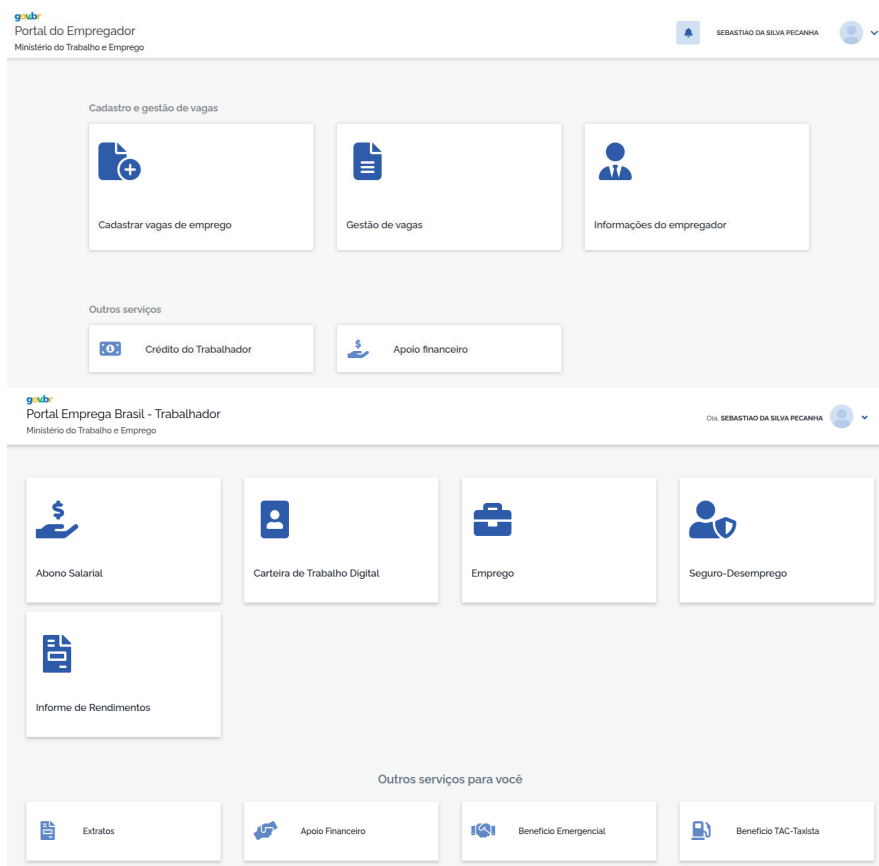
Ainda no escopo do Projeto Sine Casa do Trabalhador, foram firmadas parcerias para acelerar a implementação desses novos equipamentos e conceitos, dos quais destacamos quatro. A definição do indicador **Índice de Eficiência e Gestão (ISEG)** é resultado de uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que, ao escutar as demandas do MTE, disponibilizou consultoria especializada para criar um conjunto de indicadores que permitisse distribuir um quantitativo maior de recursos para os entes que têm eficiência na aplicação da política de intermediação de mão de obra e ao mesmo tempo considerasse as assimetrias econômicas entre os diferentes entes filiados à rede Sine.

Vale destacar também que, a partir de 2010, o Sine iniciou sua caminhada rumo à digitalização de seus serviços. A partir do ano de 2023, o então Sistema de Informação único, o IMO Postos, passou a ser transformado num grande ecossistema de empregabilidade. A ação reflete a visão do governo do Brasil, desde então, na qual **a digitalização dos serviços passa a ser parte importante do atendimento à população, mas que não significa a desmobilização das unidades de atendimento presencial da rede Sine.** Essa abordagem se dá, a partir daí, pelo entendimento das autoridades de que, apesar do avanço tecnológico disponível, uma parte significativa da população não dispõe de telas (dispositivos de acesso); ou, quando dispõe delas, não tem acesso regular à rede (internet de alta velocidade); ou, ainda, quando superada as duas barreiras iniciais, não possui letramento digital suficiente para o consumo dos serviços oferecidos de forma adequada.

A formação desse Ecossistema da Empregabilidade conta, ainda, com o **Portal Emprega Brasil**. Esse portal disponibiliza para trabalhadores e empregadores a oportunidade de se conectarem. **Para os**

empregadores, é possível fazer a divulgação de vagas de emprego e buscar trabalhadores com o perfil desejado para seus empreendimentos. Ao identificarem os trabalhadores, podem convocá-los para entrevistas de emprego e notificá-los via CTPS Digital, por ligação telefônica ou por notificações do Portal Emprega Brasil na versão do trabalhador. **Já para os trabalhadores**, a ferramenta disponibiliza acesso para busca de empregos, atualização cadastral, acesso ao crédito do trabalhador e solicitação de benefícios como o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial PIS/PASEP. Atualmente, foram registrados mais de 100 mil acessos mensais nesse portal.

Figura 3: Portal Emprega Brasil – Empregador e Trabalhador

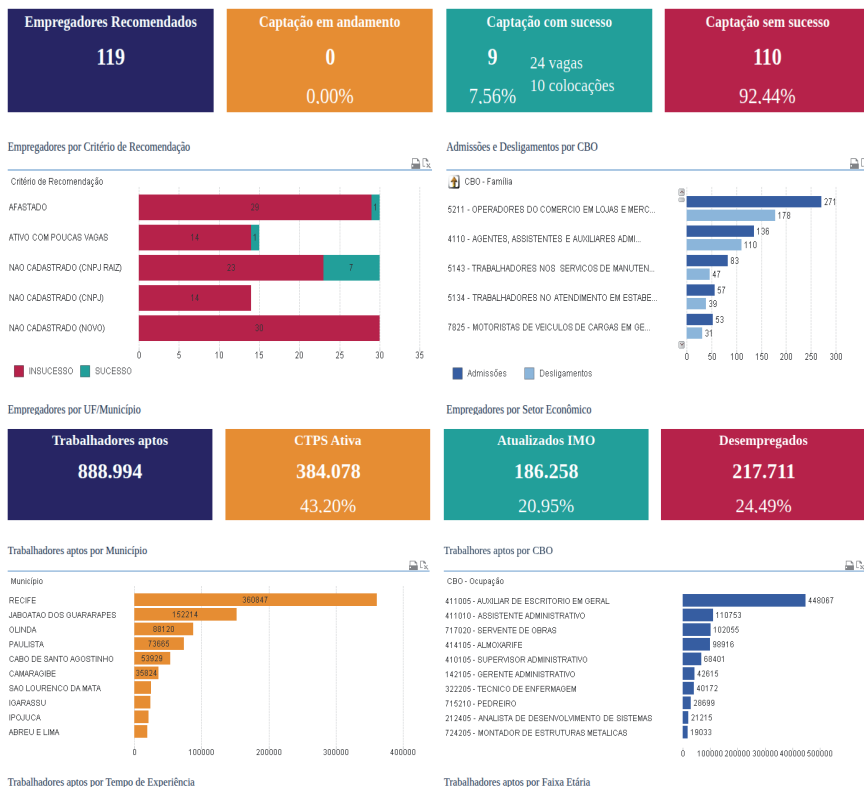


Fonte: MTE

Outros componentes do Ecossistema da Empregabilidade do Sine são o **Laboratório EmpregAI** e a **Carteira de Trabalho e Previdência Social Digital CTPS Digital**.

O Laboratório EmpregAI é uma ferramenta de inteligência artificial que atua em três frentes: i) dados do mercado de trabalho (Caged); ii) oportunidades de emprego disponíveis na região de moradia dos trabalhadores; e iii) trabalhadores em situação de desemprego, classificados em ordem de prioridade para a convocação para entrevistas de emprego. Esse laboratório atua de forma transparente e colabora no funcionamento das demais ferramentas desse ecossistema.

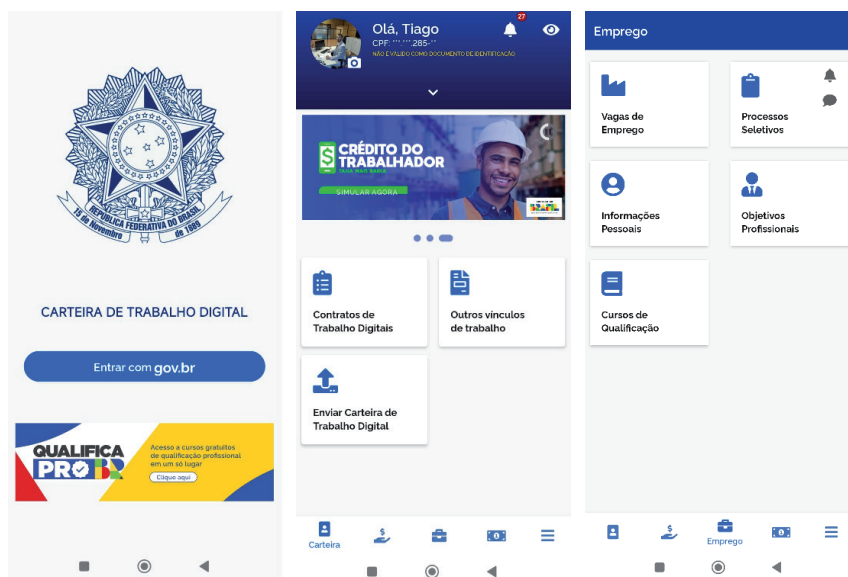
Figura 4: Laboratório EmpregAI: recomendação de empresas e de trabalhadores



Fonte: MTE

Por sua vez, a CTPS Digital é o aplicativo do governo federal com o maior número de acessos mensais por parte da população brasileira. Os números acumulados em 2025 mostram que, em média, a carteira acumula mensalmente cerca de 113 milhões de acessos. O app contém atualmente 80 serviços destinados aos trabalhadores brasileiros, dentre os quais destacamos: atualização cadastral do trabalhador, cadastro de interesses profissionais, busca de vagas de emprego, agendamento de entrevistas de emprego, solicitação de Seguro-Desemprego, solicitação de Abono Salarial PIS/PASEP, simulações do Programa Crédito do Trabalhador, consulta aos contratos de trabalho registrados, consulta aos cursos de qualificação concluídos e às vagas disponíveis em cursos de qualificação.

Figura 5: CTPS Digital: Tela de login; Página inicial; Aba de emprego



Fonte: MTE

Sobre as boas práticas atuais de serviços prestados pela rede Sine, merecem destaque as seguintes:

- Reinserção de pessoas em situação de rua (Paraná);
- Pop FGTAS Verde Oliva (Rio Grande do Sul);

- InovaSine (Roraima);
- Casa da Trabalhadora (Pernambuco);
- Sine Itinerante (Rio Grande do Norte);
- Programa Primeiro Emprego (Sergipe);
- Vai e Vem (Ceará);
- EAD Sine (Minas Gerais);
- SineBahia Mulher (Bahia);
- SineBahia Capaz (Bahia);
- Contrate.BA (Bahia);
- Trabalho Jovem (Maranhão).

O **Sine**, portanto, **ao completar 50 anos, rejuvenesce**. Um processo de modernização tecnológica está em curso e possui um cronograma de entregas que prevê até o final de 2027 a **nova versão da IMO-Transacional**. Com isso, espera-se o avanço na integração de outros sistemas de informação do governo federal, de forma a ampliar o conhecimento do cidadão, e a disponibilização de melhores serviços à sua dimensão trabalhadora. Esse Sistema de Informação, central no Ecossistema de Empregabilidade do Sine, caminha para ser ainda mais atuante no mundo do trabalho no Brasil.

6.4. Qualificação profissional: uma dimensão estratégica

A qualificação social e profissional é um importante **processo para promover a inserção cidadã por meio do trabalho decente** — conceito da OIT que enfatiza oportunidades de trabalho, emprego e renda dignas, inclusivas e com cobertura da seguridade social. Embora a qualificação não crie emprego diretamente, ela contribui para a queda da rotatividade e do absenteísmo, além de aumentar a produtividade, a mobilidade profissional ascendente e a elevação da autoestima do trabalhador e da trabalhadora. Também pode ser um importante fator para

a diminuição das disparidades regionais, para a justiça socioambiental e para a redução da pobreza, quando integrada com políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

A história dos planos de qualificação profissional gestados pelo MTE e financiados pelo FAT permite mapear a correlação de forças entre capital e trabalho em cada período, sinalizado por mudanças de terminologia de “treinamento” a “formação”, duração dos cursos, atores envolvidos e critérios de avaliação, que indicam a oscilação entre políticas compensatórias (para amenizar desemprego) e políticas estruturantes (para promover transições justas e emancipação). Tal histórico reflete, em última instância, avanços e recuos das lutas da classe trabalhadora no Brasil. O Plano Nacional de Formação - PLANFOR (1995-2002), o Plano Nacional de Qualificação - PNQ (2003-2008 e 2009-2016), o Qualifica Brasil (2017-2022) e o Programa Manuel Querino de Qualificação Social e Profissional - PMQ (2023 até o presente momento) se sucederam apresentando formulações diversas.

O atual **Programa Manuel Querino de Qualificação Social e Profissional (PMQ)** foi criado no cenário de reconstrução das políticas públicas de emprego e renda no país, não exclusivamente, mas especialmente no MTE. O batismo do programa aborda bastante a intencionalidade dessa política pública, devido à importância da trajetória de vida e produção política, intelectual e cultural de Manuel Querino (1851-1923).²

Lançado a partir da Portaria MTE nº 3.222, de 21 de agosto de 2023, o PMQ estabelece a distribuição de recursos para o Bloco de Qualificação Social e Profissional no âmbito do Sine, para os entes (estados, municípios e o DF) aderidos. Ele convida as Universidades Federais (Ufes) e os Institutos Federais de Educação Tecnológica para a apresentação de projetos de qualificação social e profissional nos parâmetros do PMQ definidos na mesma Portaria 3.222/2023, com **critérios específicos para aprovação**.

² Escritor, jornalista, historiador, político, desenhista, músico, pintor, líder operário, professor fundador do Liceu de Artes e Ofícios e do Colégio de Órfãos de São Joaquim, sócio fundador do Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, considerado como um dos fundadores da antropologia brasileira, homem negro, baiano, destacado intelectual em seu tempo e até a contemporaneidade.

A referida Portaria 3.222/2023, na Subseção III do Art. 20, anuncia a intencionalidade do desenvolvimento de projetos de fomento às iniciativas da sociedade civil voltadas à solução de problemas específicos e desenvolvimento de tecnologias sociais com apoio da qualificação social e profissional nos termos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), ação que se concretiza no ano seguinte (2024), com o Edital de Chamamento Público nº 4/2024 e em 2025 com o Edital de Chamamento Público nº 02/2025, para as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) apresentarem projetos de qualificação social e profissional no âmbito do PMQ.

A Portaria também tratou da ampliação e da divulgação do Programa Caminho Digital/Escola do Trabalhador 4.0, apontando a possibilidade por meio de sua integração a serviços e soluções voltados ao atendimento e à orientação do trabalhador e da trabalhadora, providos pelos parceiros.

Outro tópico abordado pela Portaria foi a adesão, por meio do Termo de Adesão Simplificada, de atores públicos e privados do mundo do trabalho para a promoção e a divulgação dos cursos online de tecnologia da informação e comunicação gratuitos na Plataforma Escola do Trabalhador 4.0. Essa adesão permitiu o acesso ao letramento digital do trabalhador e da trabalhadora, a partir do acompanhamento presencial de um monitor, dando acesso à tela, à conectividade e, desse modo, à linguagem digital.

Com isso, busca ampliar a articulação da qualificação social e profissional com as ações do Sistema Nacional de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), bem como com outras políticas públicas de inclusão social, em **observância aos princípios de articulação entre as políticas públicas de emprego e renda e políticas de educação: qualificação como direito do trabalhador e da trabalhadora, tripartismo, diálogo e controle social.**

O PMQ apresenta abrangência e cobertura do território nacional com diferentes arranjos institucionais, por meio de diversas parcerias, desde entes aderidos ao Sine (estados, municípios e DF) até organizações da sociedade civil. As ações são direcionadas prioritariamente para o público do Sine: beneficiários do Seguro-Desemprego; trabalhadores desempregados cadastrados no banco de dados do Sine; trabalhadores empregados e desempregados afetados por processo de

modernização tecnológica, choques comerciais e/ou outras formas de reestruturação econômica produtiva; e, beneficiários de políticas de inclusão social, como o CadÚnico, e de políticas de integração e desenvolvimento regional e local.

Os cursos de qualificação social e profissional ministrados no âmbito dos projetos do PMQ devem contemplar carga-horária mínima de 100 horas, sendo 40 horas para conteúdos básicos, compreendendo os seguintes temas: I - comunicação oral e escrita, leitura e compreensão de textos; II - raciocínio lógico-matemático; III - saúde e segurança no trabalho; IV - direitos humanos, sociais e trabalhistas; V - relações interpessoais no trabalho; VI - orientação profissional; VII - responsabilidade socioambiental; e VIII - letramento digital. Por sua vez, a carga horária de formação profissional específica nos cursos é de, no mínimo, 60 (sessenta) horas, sendo que no mínimo 30% (trinta por cento) da carga deve ser voltada para a prática profissional e deve ser ministrada de forma presencial, ainda que por meio de qualificação híbrida, executada em polo técnico.

Ao normatizar a possibilidade de cursos de qualificação social e profissional à distância, o PMQ estabelece os limites para isso, apenas considerando possível 100% à distância os cursos na área das tecnologias da informação e comunicação.

Desde 2023, já se somam 179 projetos no âmbito do PMQ, presentes em todas as regiões do país (NO, NE, SU, SE e CO), em mais de 600 municípios e 19 estados e o Distrito Federal, com 170 mil vagas pactuadas e recursos investidos na ordem de 382 milhões. Esses projetos atendem especialmente jovens, mulheres, negros, egressos e internos do sistema prisional, público prioritário do Sine, entre outros públicos estabelecidos nas normativas.

Celebrados no segundo semestre de 2023, todos os projetos, independentemente do instrumento utilizado (Plano de Ações e Serviços – PAS, Termo de Fomento, Termo de Execução Descentralizada, Convênio), tiveram o início da execução em 2024, sendo que grande parte solicitou prorrogação de vigência.

Dentre eles, vale destacar alguns considerados relevantes no que tange aos compromissos da gestão federal, listados no quadro a seguir.

Quadro 5: Projetos de destaque no âmbito do PMQ

Instrumento	Descrição e valores	Situação
Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal de Tocantins	Oferta de cursos de qualificação social e profissional para egressos e internos do sistema prisional e seu entorno, 1.250 vagas, cursos de Formação Inicial e Continuada de 200 horas em tecnologia da informação e comunicação digital, nas cidades de Manaus/AM, Rio de Janeiro/RJ, Porto Alegre/RS, Araguaína, Gurupi e Palmas/TO. Valor total: R\$ 4 milhões.	Projeto em execução e já qualificou 902 pessoas.
Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal do ABC	Oferta de cursos de qualificação social e profissional para trabalhadoras/es domésticas/os, 1.000 vagas, cursos de Formação Inicial e Continuada de 200 horas, na Grande ABC Paulista. Valor total: R\$ 3.2 milhões.	Projeto em execução e já qualificou 665 trabalhadores.
Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal do Amazonas	Oferta de cursos de qualificação social e profissional de 1.580 vagas prioritariamente para jovens mulheres (16 a 29 anos), cursos de Formação Inicial e Continuada de 200 horas, em Agente de Desenvolvimento Socioambiental; Auxiliar de Fiscalização Ambiental; Agente de Gestão de Resíduos Sólidos; Agente de Limpeza e Conservação; Agente de Inclusão Digital; Artesã de Artigos; Assistente Administrativo; e Assistente de Recursos Humanos, no Amazonas. Valor total: R\$ 5 milhões.	Projeto concluído em 31/12/2025 e qualificou 1.291 trabalhadores.

<p>Plano de Ações e Serviços com a Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia – Setre/BA</p>	<p>Oferta de cursos de qualificação social e profissional para os públicos do Sine, cursos de Formação Inicial e Continuada de 120 a 200 horas, nas mais diversas áreas econômicas, em 53 municípios do estado da Bahia.</p> <p>Valor total: cerca de R\$ 21 milhões, somado o valor correspondente à contrapartida.</p>	<p>Projeto em execução e qualificou até o momento 22.720 trabalhadores.</p>
<p>Termo de Fomento com o Instituto de Formação e Pesquisa Integrar RS</p>	<p>Oferta de cursos de qualificação social e profissional para 750 vagas, em cursos de 100 horas de: Cuidador de Idosos; Organizador de evento; Empreendedorismo Feminino; Embelezamento; Prevenção de Acidentes e de Assédio; Formação de Educadores Sociais e Populares; Produção de Pães e Pizzas; Asseio de Casas e Escritórios; Soldador; Cuidador de Pet; Pedreiro, Auxiliar de Pedreiro e Servente. No Rio Grande do Sul.</p> <p>Valor total: R\$ 1,2 milhão.</p>	<p>Projeto em execução e qualificou até o momento 325 pessoas.</p>
<p>Termo de Fomento com o Centro Brasileiro Inovação e Sustentabilidade – Cebis</p>	<p>Oferta de cursos de qualificação social e profissional para 750 moradores de áreas de vulnerabilidade social, com preferência entre jovens e mulheres, em cursos de 100 horas sobre a cadeia produtiva do bambu, nos municípios de Belém, Bujaru, Ananindeua, Santa Isabel do Pará, São Domingos do Capim no estado do Pará.</p> <p>Valor total: R\$ 1,2.</p>	<p>O Projeto concluído e qualificou 607 trabalhadores.</p>

Fonte: Equipe responsável pelo PMQ.

6.5. O FAT e a Economia Solidária

No âmbito da Economia Solidária, o FAT é uma das principais fontes de recursos para a formação e qualificação profissional, a exemplo da experiência do Programa Manuel Querino (PMQ), que visa o **fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários (associativismo e cooperativismo), a autonomia coletiva e o desenvolvimento territorial**.

O apoio financeiro à Economia Solidária amplia o espectro de respostas ao desemprego e ao trabalho precário, oferecendo alternativas baseadas na autogestão e na cooperação, especialmente para trabalhadores com maior dificuldade de reinserção no mercado formal. Evidências dessas necessidades são as demandas identificadas no âmbito das ações de formação e acompanhamento dos empreendimentos associativos de trabalhadores.

Nesse sentido, o **Programa de Formação Paul Singer – Agentes de Economia Popular e Solidária** atua em mais de mil municípios por meio de 500 agentes e promove um processo de pesquisa-ação. Foram mais de 6 mil empreendimentos visitados, cujas principais demandas trazidas são:

1. formação, qualificação e assessoramento técnico, principalmente nas áreas de gestão, financeira, produção, comercialização, comunicação e saúde do/a trabalhador/a, acrescentando-se a questão ambiental e o impacto das mudanças climáticas em alguns estados;
2. fomento e financiamento público para aquisição de espaço próprio, infraestrutura, máquinas e equipamentos, meios de transporte, entre outros;
3. ampliação do acesso às políticas públicas e programas do governo federal, como compras públicas, por exemplo.

Portanto, a Economia Solidária busca se constituir como estratégia de desenvolvimento capaz de promover a coletividade e a solidariedade,

juntamente com a geração de trabalho e renda para uma parcela importante da sociedade brasileira. A qualificação profissional ocupa posição central nessa estratégia, por transformar a proteção social em um vetor de emancipação, empregabilidade e produtividade. Dois casos emblemáticos, executados por Institutos Federais, demonstram esse esforço. Confira o quadro a seguir.

Quadro 6: Projetos do PMQ/Economia Solidária financiados pelo FAT

Projetos	Descrição
Programa Círculo Formativo (Instituto Federal da Bahia – IFBA)	<p>a. Este projeto, integrado ao PMQ e financiado com recursos do FAT, ofertou 1.440 vagas nas regiões Norte e Nordeste em 2024.</p> <p>b. Impacto: o programa certificou 1.215 participantes, com um índice de aprovação de 83,04%.</p> <p>c. Geração de Renda e Autonomia: o dado mais expressivo de impacto concreto é que 70,3% dos egressos estão organizados em coletivos produtivos, evidenciando a transição da qualificação para a prática econômica efetiva. Além disso, o programa teve um forte recorte de inclusão social, com 79,1% de mulheres e 81,2% de pessoas pretas ou pardas atendidas.</p>
Qualificação em Economia Popular e Solidária (Instituto Federal de São Paulo – IFSP)	<p>Oferta dos cursos “Agente de Desenvolvimento Cooperativista Solidário” e “Gestão de Empreendimentos Econômicos Solidários” nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, estruturada com base na formação em alternância e nos princípios da educação popular, permitindo que trabalhadores de grupos informais, associações e cooperativas tivessem acesso a conhecimentos técnicos e de autogestão, sem a exigência de níveis prévios de escolaridade.</p> <p>Com essa abordagem, o programa buscou reduzir o tempo de desemprego e fortalecer a geração de trabalho e renda, contribuindo para a consolidação de redes produtivas territoriais alinhadas às vocações econômicas locais, à sustentabilidade ambiental e à participação popular.</p>

Fonte: Dados administrativos do MTE.

Quanto à discussão sobre a inclusão direta da Economia Solidária nos programas financiados pelo FAT, houve avanços normativos significativos recentemente:

- Prioridade no FAT: a Portaria MTE nº 3.222/2023 estabelece a economia popular e solidária como um dos setores econômicos prioritários para as ações de qualificação financiadas pelo fundo;
- Articulação territorial: a estratégia atual foca na conexão entre a qualificação (PMQ) e a mobilização territorial através do Programa Paul Singer;
- A discussão sobre a inclusão direta dos empreendimentos de economia solidária entre os programas financiáveis pelo FAT avançou significativamente por meio do Projeto de Lei nº 3008/2020, de autoria do senador Jaques Wagner, para estabelecer que as operações de financiamento a esses empreendimentos (assim como as de inovação e digitalização) possam ser remuneradas pela TR, o que torna o crédito mais acessível em comparação às taxas de mercado. Atualmente, a proposta encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, após ter sido aprovada pela Comissão de Trabalho em 20 de março de 2024.

A viabilidade desse financiamento apontado no PL 3008/2020 foi reforçada pela sanção da Lei nº 15.068, de 23 de dezembro de 2024, que instituiu a **Política Nacional de Economia Solidária (PNES)**. Esta lei estabelece como um de seus eixos prioritários o acesso a serviços de finanças e de crédito, fornecendo o marco legal necessário para que iniciativas como o uso do FAT tornem-se políticas que possam ampliar a capacidade de o Estado fortalecer as políticas de desenvolvimento econômico sustentável e educação profissional.

Nesse sentido, ganha relevância o debate, atualmente em construção, no âmbito das políticas públicas sobre **a possibilidade de reconhecimento explícito dos empreendimentos econômicos solidários (EES) como sujeitos passíveis de financiamento direto pelo FAT**. Ao fortalecer a Economia Popular Solidária, o FAT reafirma sua vocação histórica de proteção e promoção do trabalhador e da trabalhadora, ampliando seu impac-

to para além do emprego formal e consolidando-se como uma ferramenta de desenvolvimento econômico com justiça social.

6.6. Outros itens que o FAT também paga: sistemas, dados e gestão

Há ainda uma parte da despesa do FAT que é menos visível para o público, mas muito importante para o funcionamento do sistema. Trata-se das ações de processamento de dados administrativos para pagamento dos benefícios, às quais estão incluídas: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged); Rais; Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial); emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); Classificação Brasileira de Ocupações (CBO); estudos de avaliação, campanhas educativas e informativas; além da gestão do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). Em outras palavras, o Fundo sustenta uma infraestrutura pública de informação e administração do trabalho.

Esse ponto costuma ser negligenciado dado o valor residual desse conjunto de despesas em relação ao montante do FAT. Mas sem essas bases administrativas o sistema simplesmente não funciona. É por meio delas que o governo identifica trabalhadores elegíveis ao Abono Salarial, processa requerimentos de Seguro-Desemprego, consolida informações ocupacionais, organiza classificações profissionais e alimenta instrumentos de gestão do mercado de trabalho. Em linguagem simples, o FAT financia não só o “direito a benefícios”, mas também a máquina pública que torna esse direito operacionalizável.

Há aqui uma dimensão de modernização importante. O uso da Carteira de Trabalho Digital, a integração com o eSocial, a consolidação de bases administrativas e a gestão da classificação ocupacional ajudam a aproximar a política de trabalho de um ambiente mais digitalizado e mais dependente de dados. Isso não elimina problemas de cobertura, atualização ou coordenação, mas mostra que o FAT também atua como financiador de uma infraestrutura pública informacional sem a qual benefícios, intermediação e monitoramento do mercado de trabalho perderiam efetividade.

7

ESTRUTURA E RESULTADO CONTÁBIL DO FAT

O ano de 2024 foi mais um exercício desafiador para o Brasil. Fatos políticos e econômicos dominaram o cenário nacional e internacional, tais como os ajustes na política monetária, em face do arrefecimento da inflação, da tragédia das enchentes no Rio Grande do Sul, que mobilizou a Nação, e das incertezas comerciais no cenário internacional.

Apesar de tudo isso, o Brasil apresentou resiliência na economia, encerrando o ano com incremento do PIB real de 3,4%, puxado principalmente pelos setores de serviços, com aumento de 3,7%, e da indústria, com alta de 3,3%. O retorno da política de aumento do salário mínimo e as transferências de renda para pagamentos de benefícios sociais aumentaram o poder de compra da população, o que contribuiu para a alta de 4,8% do nível de consumo das famílias e 7,3% na taxa de investimentos. Esse resultado impulsionou o incremento do mercado de trabalho, que se manteve aquecido durante todo o ano, com geração líquida de 1,7 milhão de novos vínculos de emprego com registro formal, um crescimento de 16,5% em relação a 2023.

Esse contexto refletiu diretamente na gestão do FAT, com o aumento de receitas, e na operacionalização dos programas por ele financiados. Em cumprimento de sua missão de financiar políticas públicas de promoção e proteção do trabalho, emprego, renda e desenvolvimento econômico do Brasil, o FAT aportou vultuosos recursos para proteção aos trabalhadores em situação de vulnerabilidade, com o pagamento de 34,2 milhões de benefícios sociais dos programas Seguro-Desemprego e Abono Salarial a trabalhadores em todo o território nacional em 2024. Também foram desembolsados R\$ 93,3 bilhões pelo BNDES de recursos do FAT para projetos de investimentos produtivos. Soma-se, ainda, o apoio à geração de emprego e renda via programas de crédito a micro e pequenas empresas, com o desembolso de R\$ 637 milhões de recursos dos depósitos especiais.

Resta saber, então, como os principais itens de despesa, obrigações e patrimônio do FAT se comportaram nos últimos anos de gestão financeira, considerando as recentes mudanças no cenário socioeco-

nômico nacional, além de incorporar o período de pandemia da covid-19, com fortes efeitos sobre o mercado de trabalho no país.

Tal análise é fundamental para compreender a complexidade operacional do FAT e, por conseguinte, verificar caminhos para garantir sua sustentabilidade enquanto instrumento estratégico de proteção social e promoção do desenvolvimento econômico no país, além de indicar possíveis caminhos frente aos riscos e desafios que estão por vir. No decorrer deste capítulo, são trazidos elementos para essa reflexão.

7.1 Análise para o período entre 2020 e 2024

Desde sua criação, em 1990, o FAT vem cumprindo suas atribuições legais, pela promoção do apoio financeiro para pagamento dos benefícios do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, além de disponibilizar recursos para financiamento de programas de desenvolvimento econômico e de geração de emprego.

O Quadro 7 traz um esquema sintético da sua estrutura contábil-orçamentária, com seus elementos de arrecadação e obrigações.

Quadro 7: Estrutura orçamentária simplificada do FAT

Arrecadação – principais fontes	Obrigações – principais usos
1. Receita primária 1.1. Arrecadação PIS-Pasep 1.2. Cota-parte da contribuição sindical 2. Receitas financeiras 2.1. Remuneração sobre repasses ao BNDES 2.2. Remuneração sobre Depósitos Especiais 2.3. Remuneração sobre o fundo extramercado 2.4. Remuneração sobre recursos não desembolsados 3. Outras receitas 3.1. Restituição de benefícios não desembolsados 3.2. Restituição de convênios 3.3. Multas e juros devidos ao FAT 3.4. Outras receitas patrimoniais.	1. Desvinculações de receita do PIS-Pasep (até 2019) 2. Repasse constitucional ao BNDES 3. Despesas constitucionais correntes 3.1. Seguro-desemprego 3.2. Abono salarial 4. Outras despesas correntes 4.1. Intermediação de emprego (Sine) 4.2. Qualificação profissional 4.3. Outras despesas 5. Reserva Mínima de Liquidez (RML) ¹ 6. Depósitos Especiais
Total de entradas (1 + 2 + 3)	Total de saídas (1 + 2 + 3 + 4)

Fonte: Silva (2024).

Nos últimos cinco anos, as receitas e as despesas do FAT têm apresentado crescimento, especialmente as despesas com pagamento de benefícios. Esse fato decorre de um somatório de fatores, tais como: o incremento do número de trabalhadores formais no mercado de trabalho brasileiro; a historicamente alta taxa de

¹ A manutenção da RML é feita na forma de uma provisão financeira para garantir o pagamento dos benefícios referentes aos programas Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial (cerca de três meses de despesa com os dois programas), a ser aplicada em títulos do Tesouro Nacional (fundos extramercado);

rotatividade da força de trabalho; e o retorno à política de aumentos reais do salário mínimo em 2023.

Entre 2020 e 2024, a receita média anual do FAT foi de R\$ 91,8 bilhões, constituída das seguintes rubricas: i) arrecadação da contribuição PIS-Pasep, que, em média, representou 73,1% do total realizado; ii) receitas financeiras, com participação de 24,1%; iii) repasses suplementares do Tesouro Nacional, que vêm diminuindo sua participação nos últimos anos, representando apenas 2,4% nesse período; e iv) outras receitas (multas, restituições, cota-parte de contribuição sindical), com participação residual, em torno de 0,5% da soma anual.

No exercício de 2024, as receitas do FAT aumentaram 15%, com destaque para o incremento de 35,6% da receita da contribuição PIS-Pasep. Esse resultado foi fortemente influenciado pela atividade econômica no país, que, além de aumentar o ritmo de geração de trabalho, implicou aumento na arrecadação de tributos.

Cabe realçar que o Tesouro Nacional destinou ao Regime Geral da Previdência Social o montante de R\$ 17,4 bilhões da contribuição PIS-Pasep em 2024, para o financiamento de ações previdenciárias. Esse repasse ocorre anualmente por força do estabelecido na EC nº 103/2019, constituindo-se em uma perda relevante de receitas no financiamento de programas de trabalho e renda, conforme já visto anteriormente.

Por sua vez, as receitas financeiras do FAT são resultantes das aplicações de seus ativos nas instituições financeiras oficiais federais, que recolhem ao fundo remunerações relativas a: empréstimos ao BNDES (FAT Constitucional); depósitos especiais; recursos aplicados em fundos extramercado; e saldos dos recursos das contas suprimentos de pagamentos de benefícios. Em face dos impactos nas curvas das taxas de juros da economia, essas receitas geraram entradas expressivas de recursos, ainda que em 2024 o valor arrecadado tenha sido 2,7% menor que o ano anterior.

Considerando apenas 2024, os dados contábeis apontam que 73,9% das despesas foram constituídas de gastos com pagamento dos benefícios, no montante de R\$ 81,5 bilhões, que concederam

34,2 milhões de benefícios a trabalhadores em todo o país, levando em conta todas as modalidades existentes.

Já a respeito das despesas de capital, o FAT repassa anualmente, por determinação prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/1988, art. 239), 28% de sua arrecadação primária líquida na forma de empréstimos ao BNDES. Esse recurso é destinado ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico e compõe o patrimônio do Fundo. Em 2024, esse valor chegou a R\$ 28,3 bilhões, aumento de 28,0% em relação ao exercício anterior, acompanhando o próprio crescimento das receitas.

Diante desse conjunto de informações de receitas e despesas, a Tabela 4 sintetiza os balanços contábeis do FAT para o período 2020/2024, permitindo verificar a evolução relativa dos seus principais itens de lançamento.

Tabela 4: Receitas, obrigações e resultados do FAT (Em R\$ milhões – valores de dez/2024)

EXERCÍCIOS	2020	2021	2022	2023	2024
A. Receitas	80.358,30	79.795,90	71.885,40	76.164,10	88.787,60
A.1. Arrecadação líquida PIS-Pasep	80.074,90	78.916,00	68.923,90	67.327,00	87.425,40
A.2. Tesouro Nacional	5,8	363,6	2.621,10	8.033,10	823,7
A.3. Outras receitas	277,6	516,3	340,5	803,9	538,6
B. Remunerações financeiras	18.361,10	19.773,90	30.299,60	28.994,60	27.100,80
C. Despesas	78.792,90	57.458,60	74.603,20	78.174,60	83.614,60
C.1. Seguro-Desemprego	53.043,40	44.406,30	47.043,00	50.921,50	54.538,60
C.2. Abono Salarial	25.452,90	12.905,00	27.370,40	26.745,40	28.776,60
C.3. Qualificação profissional	21,7	8	21,7	153,5	180,3

C.4. Intermediação de emprego	38,1	19,4	9,4	106,5	37,6
C.5. Outras despesas	236,7	119,9	158,7	247,8	81,5
D. Repasses BNDES	22.692,40	24.211,20	26.546,90	23.469,70	28.839,40
E. Resultado Primário (A - C - D)	-21.126,90	-1.874,00	-29.264,60	-25.480,20	-23.666,40
F. Resultado Operacional (B + E)	-2.765,70	17.900,00	1.035,00	3.514,40	3.434,40

Fonte: Relatório de gestão do FAT (vários anos) – (<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financieira-do-fat/relatorio-de-gestao-do-fat/>).

7.2 Análise da variação contábil recente

Em uma análise mais ampla e agregada para os últimos 10 anos, entre 2015 e 2024, as receitas do FAT representaram média cerca de 1% do PIB brasileiro, o mesmo ocorrendo com as despesas.

Apesar do aumento dos gastos com pagamento de benefícios, observa-se relativa estabilidade entre o número de beneficiários do Seguro-Desemprego, na modalidade trabalhador formal, em relação ao número total de trabalhadores celetistas no final do exercício, com média de 6,3 milhões de beneficiários entre 2015 e 2024.

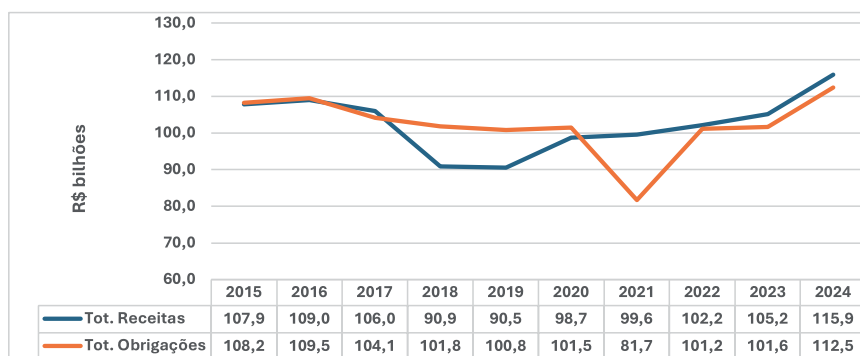
No caso do Abono Salarial, a média anual foi de 21,7 milhões de beneficiários no mesmo período. Vale ressaltar que, nos exercícios de 2015 e 2021, em razão de mudanças no calendário de pagamento do Abono Salarial, somente cerca de 50% dos trabalhadores identificados receberam o benefício no exercício seguinte ao ano trabalhado, o que também resultou em menores valores de despesas para esses anos.

Vale recordar também, como já explicado anteriormente, que uma mudança normativa recente, proveniente da Lei nº 13.134/2015, implicou ajustes significativos na execução desses dois programas de trans-

ferência de renda para trabalhadores formais. No caso do Seguro-Desemprego, a lei estabeleceu maior exigência quanto ao tempo de vínculo de emprego antes da demissão para o trabalhador poder requerer o benefício. Já no Abono Salarial, embora os critérios de elegibilidade permanecessem, a fórmula de cálculo do valor do benefício foi alterada, deixando de ser fixa em 1 salário mínimo a todos os elegíveis para ser definida a partir da quantidade de meses com vínculo no ano de referência (1/12 do salário mínimo a cada mês, até o limite de 12 meses). Tais alterações restringiram a trajetória de gastos com ambos os programas, além de afetar o potencial de cobertura social em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil (celetistas e estatutários), medidos anualmente pela Rais.

Considerando essa gama de informações, é possível verificar como se comportou o balanço orçamentário do FAT para o período de 2015 a 2024. Conforme evidenciado na Figura 6, que ilustra as séries de receitas e obrigações, o Fundo apresentou cinco exercícios com receitas inferiores às despesas (2015, 2016, 2018, 2019 e 2020), resultando em déficits nominais, que necessitaram ser cobertos com parte do seu patrimônio. Para os exercícios de 2017 e de 2021 a 2024, os resultados foram superavitários, com incremento no seu patrimônio líquido. Em 2024, o resultado nominal foi positivo em R\$ 3,4 bilhões, muito em função da forte elevação das receitas, mais que compensando o crescimento das despesas.

Figura 6: Receitas e obrigações do FAT (Em R\$ bilhões – valores de dez/2024)



Fonte: Relatório de gestão do FAT (vários anos) – (<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/relatorio-de-gestao-do-fat/>).

Esses resultados demonstram, portanto, a importância de se manter a previsibilidade de receitas do FAT para que ele possa honrar com o conjunto de obrigações a ele atribuídas pela Constituição Federal de 1988 e regulamentadas pela Lei nº 7.998/1990. Em um cenário de déficits seguidos e crescentes, resultante de uma combinação entre elevação dos gastos com benefício e perdas de receitas, toda a estrutura de ação governamental orquestrada em torno do FAT corre risco de descontinuidade. Isso pode, ao fim das contas, comprometer tanto a garantia de direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora quanto o canal de financiamento da atividade produtiva nacional via BNDES.

7.3 Evolução patrimonial do FAT

Em face da realização de receitas e do atendimento de suas obrigações constitucionais ao longo da história, o ativo patrimonial do FAT encerrou, no dia 31 de dezembro de 2024, com o total de R\$ 542,5 bilhões. Esse resultado foi 10,7% superior ao registrado em 2023. Nos últimos cinco anos, esse ativo demonstrou crescimento real de 13,1%.

A Tabela 5 apresenta os lançamentos referentes aos principais elementos patrimoniais do FAT para o período entre 2020 e 2024, bem como suas respectivas taxas de variação anual.

Tabela 5: Evolução patrimonial do FAT: 2020 a 2024 (Em R\$ bilhões – valores de dez/2024)

Itens Patrimoniais	2020	2021	2022	2023	2024	Varição no período (%)	Composição no total (%)
Empréstimos BNDES	393,0	395,3	402,4	416,6	443,9	13,0	81,8
Depósitos Especiais	11,6	8,6	6,6	5,3	4,3	-62,9	0,8
Fundos Extra-mercado	34,7	49,2	53,3	53,2	55,7	60,5	10,3
Outros ativos ²	40,3	36,3	37,0	38,4	38,6	-4,2	7,1
Total	479,7	489,4	499,2	513,6	542,5	13,1	100,0
Varição patrimonial anual (%)		2,0	2,0	2,9	5,6	42,7	

Fonte: Relatórios de gestão do FAT – (<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/>).

Como é possível observar, **o principal item patrimonial do FAT refere-se ao montante emprestado ao BNDES via FAT Constitucional**, ou seja, a soma dos repasses constitucionais realizados anualmente (hoje na proporção de 28% da arrecadação proveniente da contribuição PIS-Pasep), **que constitui 81,8% desse patrimônio**. São as principais linhas de aplicação: i) ampliação e diversificação das exportações; ii) reestruturação da indústria; iii) expansão e adequação da infraestrutura a cargo da iniciativa privada, com ênfase nos investimentos em energia e telecomunicações; iv) melhoria dos canais de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas; v) fortalecimento do mercado de capitais; e vi) atenuação dos desequilíbrios regionais.

O capítulo que se segue visa explicar melhor justamente essa relação institucional entre FAT e BNDES e algumas consequências da aplicação desses recursos mobilizados anualmente.

² Dos valores registrados no patrimônio do FAT, R\$ 38,6 bilhões (7,1%) referem-se a “outros ativos”, em especial aqueles inscritos em créditos tributários a receber e em dívida ativa, relacionados à contribuição PIS-Pasep. Esses registros foram efetivados a partir de 2018, em atendimento à recomendação contida no Acórdão nº 978/2018 do Tribunal de Contas da União (TCU).

8

O FAT E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO VIA BNDES

Para muita gente, a parte mais surpreendente da história do FAT é esta: um fundo criado para amparar o trabalhador também financia o BNDES. À primeira vista, isso pode parecer contraditório. Afinal, se o nome do Fundo remete diretamente ao trabalhador, por que uma parcela relevante de seus recursos vai para crédito de desenvolvimento?

A resposta está no próprio desenho constitucional brasileiro. Pelo menos 28% da arrecadação do PIS/Pasep deve ser destinada, por força do art. 239 da Constituição, ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES, enquanto a parcela restante custeia Seguro-Desemprego, Abono Salarial e demais serviços do sistema público de emprego.

Isso quer dizer o seguinte: o FAT foi pensado para agir em duas frentes ao mesmo tempo. **De um lado, ele protege o trabalhador quando o empregado é desligado ou quando a renda do trabalho é baixa, por meio do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. De outro, ele ajuda a financiar investimentos produtivos que podem gerar atividade econômica e criar ou manter empregos.**

O raciocínio por trás dessa arquitetura é que uma política de trabalho não deve se limitar a reparar os danos do desemprego; ela também deve contribuir para financiar as condições do crescimento econômico e da expansão do emprego. Esse é um dos traços mais singulares do modelo brasileiro e uma das razões pelas quais o FAT ocupa um lugar tão particular na interseção entre política social, política de emprego e política de desenvolvimento.

Os números de 2024 ajudam a tornar essa função mais concreta. Segundo a avaliação oficial, **o BNDES desembolsou R\$ 93,3 bilhões de recursos do FAT para financiamentos de projetos produtivos**, demonstrando que a presença do FAT na política de desenvolvimento se traduz em escala significativa de financiamento econômico.

8.1. O que a distribuição desses recursos revela sobre o FAT?

Quando se observa o destino do dinheiro do FAT, o desenho atual do Fundo aparece com bastante nitidez. Primeiro, ele é, sobretudo, um fundo de **proteção de renda**, porque o grosso do gasto continua

concentrado em Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Segundo, ele financia serviços estratégicos para o bom funcionamento do mercado de trabalho, incluindo **qualificação, intermediação e modernização do sistema público de emprego**. Terceiro, ele é também um fundo de **financiamento ao desenvolvimento**, porque os repasses ao BNDES ocupam espaço de grande relevância para garantir recursos para empréstimos de médio e longo prazo ao setor produtivo nacional.

Ler a despesa do FAT dessa forma é essencial, tendo em vista que ela revela, com bastante transparência, o que o Fundo realmente é na prática. É justamente a respeito dessa composição e das assimetrias entre elas que **a discussão sobre a sustentabilidade do Fundo não se resume a “gastar mais” ou “gastar menos”, mas passa também por definir que tipo de política de trabalho o Brasil quer priorizar.**

A ligação entre FAT e BNDES está no núcleo do arranjo criado pela Constituição Federal de 1988 e pelas leis de 1990. Essa escolha institucional não foi aleatória. O BNDES sempre ocupou um lugar importante no financiamento de investimentos de longo prazo no Brasil. **Ao conectar o FAT ao banco, o Estado brasileiro criou uma ponte entre proteção ao trabalhador e *funding* ao desenvolvimento.**

Em termos políticos, isso significou apostar na ideia de que proteger o trabalho não é apenas pagar benefícios quando a pessoa perde o emprego, mas também participar do financiamento de uma economia capaz de oferecer novas oportunidades de ocupação.

Na prática, a relação entre FAT e BNDES opera por dois canais principais. O primeiro, e principal, é o chamado **FAT Constitucional**, ou seja, os recursos ordinários que o banco recebe por força do art. 239 da Constituição. O segundo são os **Depósitos Especiais**, formados por aplicações originárias das disponibilidades financeiras do FAT em programas específicos aprovados no âmbito do Codefat. Como já dito anteriormente, em 31 de dezembro de **2024, o saldo de recursos do FAT no Sistema BNDES era de R\$ 447,5 bilhões, dos quais R\$ 443,9 bilhões correspondiam ao FAT Constitucional e R\$ 3,6 bilhões a Depósitos Especiais.**

Esses recursos são remunerados pelo BNDES ao FAT com base em diferentes índices. Até 2017 o indicador principal era a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que era uma taxa fixa definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Nos últimos anos, essa relação passou por mudanças fundamentais. A partir de 1º de janeiro de 2018, com a entrada em vigor da Lei nº 13.483/2017, os recursos ordinários aplicados em operações de financiamento passaram a ser, em regra, remunerados pela Taxa de Longo Prazo (TLP), além de uma parcela de financiamentos em moedas estrangeiras remunerada pela *libor* (FAT Cambial).

Posteriormente, a legislação admitiu também a remuneração pela Taxa Referencial (TR) para financiamentos a projetos de inovação e digitalização. A Lei nº 14.937/2024 ampliou o rol de taxas de juros utilizadas para remunerar o FAT para além da TLP, incluindo taxas prefixadas de três anos para micro, pequenas e médias empresas (MPME), taxas prefixadas de cinco anos e a própria Selic.

Essas mudanças são técnicas, mas têm implicações concretas. Em primeiro lugar, elas alteram o custo institucional do *funding* do BNDES. Em segundo, mexem com a rentabilidade do próprio FAT, já que o Fundo recebe remuneração desses ativos. Em terceiro, abrem espaço para maior flexibilidade no desenho das operações, especialmente em segmentos específicos, como inovação e MPME.

Quadro 8: Mudanças recentes que afetaram a relação FAT-BNDES

Mudança	Efeito principal
Lei nº 13.483/2017	Substituiu, em regra, a TJLP pela TLP para novos financiamentos a partir de 2018
Emenda Constitucional nº 103/2019	Reduziu de 40% para 28% o repasse ao BNDES e eliminou a DRU sobre o PIS/Pasep
Lei nº 14.592/2023	Permitiu parcela do FAT Constitucional remunerada pela TR para operações de inovação e digitalização na indústria
Lei nº 14.937/2024	Ampliou o rol de taxas de remuneração do FAT, incluindo Selic e taxas prefixadas

Fontes: BNDES.

O funcionamento financeiro dessa engrenagem, portanto, é bastante sofisticado. O BNDES não “recebe e retém” simplesmente os recursos do FAT. Ele também remunera esses valores e transfere essa remuneração de volta ao Fundo semestralmente, nos meses de janeiro e julho. Ou seja, **o BNDES transfere ao FAT a remuneração correspondente aos recursos ordinários vinculados à diferentes taxas de juros de referência (TJLP, TLP, TR e FAT Cambial).**

No caso dos recursos não aplicados em operações de financiamento, a remuneração segue, em regra, a taxa Selic, com redutor previsto em lei, e é recolhida mensalmente ao FAT. Isso ajuda a entender por que a relação entre Fundo e banco aparece não apenas nas obrigações do FAT, mas também nas suas receitas financeiras. Tais informações tornam visível um ponto que costuma ficar escondido no debate público: **o FAT no BNDES não é um bloco homogêneo, pois sua carteira expressa diferentes modalidades de remuneração e diferentes áreas de financiamento.**

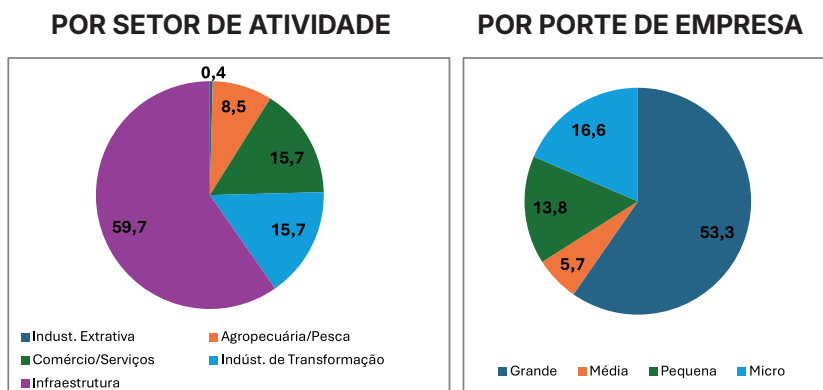
Em síntese, **a ligação entre FAT e BNDES tem via dupla: o fundo transfere recursos ao banco; o banco utiliza esses recursos para financiar operações de crédito** e, ao mesmo tempo, paga juros por esse *fundings*, compondo uma parcela importante de suas receitas financeiras. Portanto, a conexão com o BNDES constitui a maior expressão patrimonial do FAT.

8.2. Em que setores e regiões esses recursos aparecem?

Uma das perguntas mais determinantes para avaliar essa relação é: **esse dinheiro financia o quê?** A avaliação oficial do FAT mostra que, ao final de 2024, os recursos ordinários do FAT Constitucional aplicados pelo BNDES estavam concentrados em cinco grandes grupos setoriais. O setor de infraestrutura liderava com 59,7% do saldo aplicado; indústria de transformação e agropecuária e pesca apareciam empatadas com 15,7% cada; comércio e serviços respondiam por 8,5%; e indústria extrativa por 0,4%.

Em termos de porte das empresas tomadoras de crédito, 76,4% dos saldos estavam aplicados em financiamentos de grandes empresas, e 23,6% em financiamento de micros, pequenas e médias empresas. A Figura 7 ilustra essas composições por setor de atividade e por região dos valores de financiamentos com recursos do FAT Constitucional.

Figura 7: Distribuição do saldo aplicado - FAT Constitucional, por setor de atividade e porte de empresa – posição em 31/12/2024 (em %)



Fonte: Relatório de gestão do FAT (vários anos) – (<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/relatorio-de-gestao-do-fat/>).

Esse perfil demonstra que **o FAT, via BNDES, tem forte presença em setores típicos de investimento de longo prazo e de grande intensidade de capital, especialmente infraestrutura.**

O **recorte setorial** também é significativo, uma vez que contribui para desfazer outra simplificação comum. Quando se fala em BNDES, muitas vezes o debate fica preso à imagem de grandes empresas industriais. Os dados mais recentes mostram algo mais amplo: a infraestrutura domina o saldo da carteira, e setores ligados ao agro e a serviços também aparecem com peso significativo.

A **distribuição regional** igualmente merece atenção. Segundo a avaliação do FAT, em 2024 o Sudeste concentrava 36,9% do saldo aplicado, embora respondesse por 53,3% do PIB regional de referên-

cia; o Norte, por sua vez, detinha 11,7% do saldo, mais que o dobro de sua participação no PIB de 2022, de 5,7%. Outros 10,9% dos recursos foram alocados em projetos de investimento inter-regional (que incide sobre o território de mais de uma região), conforme demonstram os dados da Tabela 6.

Tabela 6: Distribuição do saldo aplicado - FAT Constitucional, por região geográfica (posição em 31/12/2024)

Região	Saldo (em R\$ bilhão)	Distribuição do saldo (%)	Distribuição do PIB (%)
Sudeste	154,3	36,9	53,3
Sul	83,8	20,0	16,6
Nordeste	55,2	13,2	13,8
Norte	49,1	11,7	5,7
Centro-Oeste	30,2	7,2	10,6
Inter-regional	45,6	10,9	-
Total	418,2	100,0	100,0

Fonte: Relatório de gestão do FAT (vários anos) – (<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/relatorio-de-gestao-do-fat/>).

Esse padrão pode ser entendido como reflexo de uma política afirmativa de distribuição regional dos recursos do FAT Constitucional para o desenvolvimento regional. Em linguagem simples, isso significa que a carteira do FAT no BNDES não replica mecanicamente o mapa da economia brasileira, pois apresenta um esforço de realização de alguma correção regional no ritmo de crescimento econômico e melhoria da infraestrutura no país.

8.3. Quantos desembolsos e quantos empregos isso envolve?

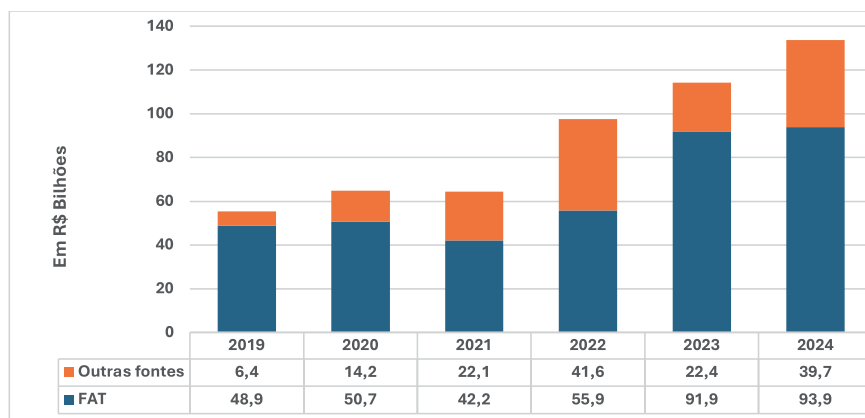
Entre 2016 e 2022, o BNDES atravessou um período de enfraquecimento de sua capacidade de atuação na economia enquanto banco de desenvolvimento. A partir de 2023, ele vem buscando **retomar gradualmente o seu patamar médio de desembolsos, tendo como refe-**

rência sua média histórica de 2% do PIB. E os recursos transferidos anualmente via FAT Constitucional são fundamentais para esse alcance.

Como já abordado antes, **o FAT consiste no principal instrumento de geração de recursos para empréstimos (*funding*) de longo prazo para o BNDES**, embora sua participação tenha variado ao longo dos anos. Em 2024, o Fundo respondeu por **66% (dois terços) do total de recursos do banco.** Isso se revela nos desembolsos (contratos de empréstimos) anuais do BNDES.

Como se pode ver na figura a seguir, a participação do FAT no total dos desembolsos tem demonstrado tendência de crescimento nos últimos anos, com especial destaque para os valores expressivos a partir de 2023, em função de uma reorientação da ação do BNDES no desenvolvimento econômico nacional. Enquanto entre 2019 e 2022 os desembolsos médios anuais com recursos do FAT foram na ordem de R\$ 49,4 bilhões, nos anos de 2023 e 2024 esses valores quase que dobraram, sendo superiores a R\$ 90 bilhões em cada ano. **Em 2024, por exemplo, o BNDES desembolsou ao todo R\$ 133,7 bilhões em projetos de financiamento, sendo R\$ 93,9 bilhões com recursos do FAT.**

Figura 8: Desembolsos do BNDES – 2019/2024 (em R\$ bilhões)



Fonte: BNDES (2025).

Em 2024, mais de 42 mil estabelecimentos foram apoiados pelo BNDES, dos quais 36 mil receberam recursos do FAT. Esses estabelecimentos foram responsáveis por mais de 1,6 milhão de empregos formais, o que representou **cerca de 3% de todos os empregos formais no Brasil**, uma participação mais do que proporcional ao valor de 1,0% que os desembolsos do BNDES representaram em relação ao PIB no mesmo ano. As **micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) foram responsáveis por pouco mais de 30% desses empregos.**

Resta saber, então, qual o impacto dos recursos do FAT emprestados pelo BNDES a esses empreendimentos sobre a geração e/ou manutenção do seu total de empregos. Isto é, quantos desses empregos foram impulsionados diretamente (ou indiretamente) pela disponibilização desses recursos.

Primeiramente, é importante dizer que **os impactos da atuação do BNDES com recursos do FAT Constitucional se estendem para além dos empregos gerados nos clientes que firmam contratos de financiamento, sendo essencial analisar também os empregos na cadeia de fornecedores que atende aos projetos apoiados.** Quando o BNDES repassa recursos aos seus clientes, estes, por sua vez, contratam uma variedade de fornecedores para realizar a execução de obras civis, a produção de máquinas e equipamentos e a prestação de serviços necessários à execução dos seus projetos.

Para calcular esse tipo de impacto, ou seja, a estimação dos empregos envolvidos na implantação dos projetos apoiados pelo FAT/BNDES, a abordagem mais adequada é conhecida como **matriz insumo-produto (MIP)**. Esse modelo tem como principal característica a capacidade de captar as relações interindustriais (entre empresas de diferentes setores de atividade econômica), e com isso estimar os efeitos diretos e indiretos sobre a economia nacional.

O modelo parte da concepção de que a economia funciona em um esquema de **fluxo circular de produção**: para que determinado

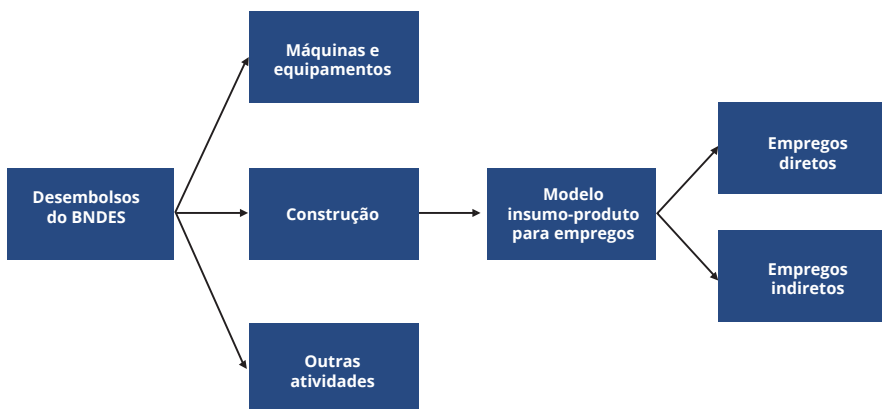
produto ou serviço seja produzido, é necessário adquirir diferentes tipos e quantidades de insumos, que, por sua vez, precisam de outros insumos para serem produzidos e assim por diante. Logo, existe uma dependência intersetorial na economia, em que todos os setores (indústria, comércio, serviços, construção civil, agricultura) dependem dos demais em algum nível. **Essa interação na atividade econômica gera um efeito multiplicador do investimento realizado com recursos do FAT, aumentando seu potencial de impulsionar a economia e, consequentemente, a geração de empregos.**

Nesse sentido, os empregos estimados podem ser decompostos em dois tipos:

- i) **empregos diretos:** ocorrem nos setores que fornecem produtos e serviços para os projetos apoiados pelo BNDES, ou seja, principalmente na construção civil e na fabricação dos diversos tipos de bens de capital; e
- ii) **empregos indiretos:** correspondem aos postos de trabalho das cadeias produtivas que atendem aos setores afetados diretamente pelos investimentos apoiados, ou seja, principalmente os insumos utilizados na construção civil e os componentes das máquinas e equipamentos.

Vale frisar que o número de postos de trabalho resultante não corresponde à geração líquida de empregos na economia, mas ao volume de empregos necessário para produzir os bens e serviços que são demandados para a realização dos investimentos apoiados. A figura a seguir esquematiza toda a lógica desse formato de análise.

Figura 9: Representação esquemática do Modelo Insumo-Produto do BNDES



Fonte: BNDES (2025).

Feitas essas explicações metodológicas, as Figuras 10 e 11 apresentam o total de empregos envolvidos dos projetos financiados pelo BNDES com recursos do FAT.

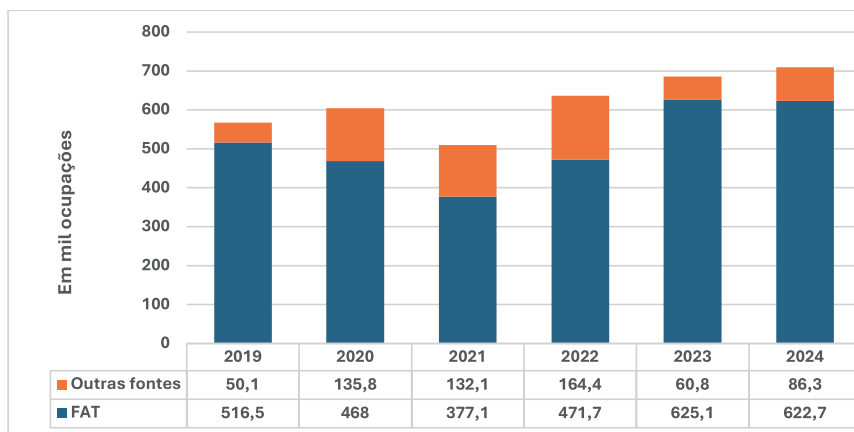
Nelas é possível observar que **em 2024, por exemplo, dos 709 mil empregos envolvidos na implantação dos investimentos, pouco mais de 622 mil estavam relacionados à aplicação dos recursos do FAT, o equivalente a 87,2% do total.** Para se ter uma ideia, essa proporção é maior do que a participação do FAT nos desembolsos do BNDES no mesmo ano, que foi de 70,2%. Isso indica que **a aplicação dos recursos do FAT tem se destinado a atividades relativamente mais intensivas em trabalho** do que os demais recursos do BNDES.

Observa-se também que **o número de empregos envolvidos em projetos financiados com recursos do FAT aumentou expressivamente a partir de 2023, contribuindo para a melhoria do mercado de trabalho como um todo**, fruto de uma nova orientação de governo que preza pela geração de emprego de qualidade no país.

A maioria desses empregos foram indiretos, ou seja, gerados ou mantidos a partir da demanda que os empreendimentos financiados

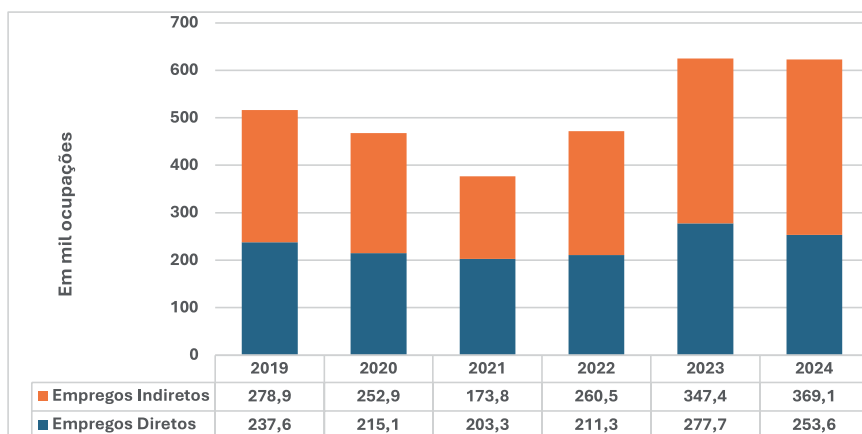
realizam na economia para desenvolver os projetos contratados com o BNDES. Isso demonstra o poder do efeito multiplicador dos investimentos gerados com recursos do FAT na economia nacional, em especial na geração de empregos formais.

Figura 10: Total de empregos envolvidos na implantação dos projetos apoiados pelo BNDES – 2019-2024 (em mil ocupações)



Fonte: BNDES (2025).

Figura 11: Empregos diretos e indiretos envolvidos na implantação dos projetos apoiados pelo BNDES com recursos do FAT – 2019-2024 (em mil ocupações)



Fonte: BNDES (2025).

É possível identificar também em quais setores estão esses empregos. **Quatro setores concentram quase dois terços dos empregos envolvidos com os investimentos FAT/BNDES**, considerando a participação média entre 2019 e 2024. São eles: **construção civil (33,5%), máquinas e equipamentos (7,1%), comércio (17,6%) e transporte terrestre (4,6%)**. No caso da construção civil e de máquinas e equipamentos, esse é um resultado esperado, já que esses setores fornecem os principais itens necessários para os tipos de projetos financiados. Já comércio e transporte terrestre são considerados “setores de passagem”, ou seja, são transversais a toda a economia e a todos os setores e, portanto, é comum que eles apareçam com algum destaque, especialmente nos empregos indiretos.

Portanto, esses dados apresentados são relevantes por duas razões. A primeira é que mostram que os repasses anuais do FAT ao BNDES não se confundem com os desembolsos realizados anualmente pelo banco, pois a carteira é rotativa, combina novos ingressos e amortizações e se apoia em estoque patrimonial acumulado. A segunda é que eles explicitam a justificativa econômica da vinculação constitucional: a ideia de que o uso desses recursos em projetos produtivos tem efeitos multiplicadores sobre a economia nacional e, particularmente, sobre o estoque emprego gerado e/ou mantido no país.

8.4. A controvérsia: virtude estratégica ou tensão permanente?

A relação entre FAT e BNDES, portanto, insere-se em uma virtude estratégica: permite que a política de trabalho não atue apenas no momento da perda do emprego, mas também na sustentação do investimento e da atividade econômica. Além disso, gera receitas financeiras para o Fundo e colabora para dar escala ao financiamento de longo prazo no país.

Em síntese, esse vínculo é a dimensão menos intuitiva e, ao mesmo tempo, uma das mais decisivas do arranjo construído para o modelo de sistema público de emprego no Brasil. Ele nasceu da escolha constitucional de conectar proteção ao trabalhador e desenvolvimento econômico, funciona por meio de repasses obrigatórios e

aplicações específicas e gera estoque patrimonial elevado, financiamento produtivo e receitas financeiras.

Entender **essa relação é essencial porque ela contribui para explicar por que o FAT** não cabe em categorias simples. Ele não é apenas um fundo social nem apenas uma fonte de *funding*: **é uma instituição híbrida, na qual proteção, crédito e desenvolvimento convivem dentro da mesma engrenagem pública.**

9

**O FAT COMO
INSTRUMENTO DE
ALÍVIO EM MOMENTOS
DE CALAMIDADE:
O CASO DO RIO GRANDE
DO SUL EM 2024**

Em maio de 2024, o estado do Rio Grande do Sul enfrentou uma das maiores tragédias climáticas de sua história. As chuvas intensas superaram a capacidade de contenção dos sistemas hídricos, o que levou ao transbordamento de rios, ao rompimento de barragens e à inundação de áreas de grandes extensões. Tal condição foi reconhecida pelo poder público federal com os decretos de calamidade pública nºs 57.596, de 1º de maio de 2024; 57.600, de 4 de maio; e 57.646, de 30 de maio.

Os impactos humanitários foram avassaladores. Dados oficiais indicam que 478 dos 497 municípios foram atingidos em algum grau, totalizando aproximadamente 2,4 milhões de habitantes afetados. Mais de 500 mil pessoas foram desalojadas ou desabrigadas e 183 pessoas perderam a vida, com algumas ainda desaparecidas.

A infraestrutura — incluindo diversas rodovias estaduais e federais, Aeroporto Internacional Salgado Filho, redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e distribuição de energia elétrica — foi duramente atingida, com efeitos em cascata sobre a economia e o bem-estar social. Hospitais, escolas, delegacias, centros de atendimento social e repartições públicas foram destruídos ou inativados, dificultando o funcionamento institucional e a prestação de serviços essenciais.

A destruição de áreas produtivas rurais, centros industriais e polos logísticos localizados em regiões alagáveis expôs a fragilidade do planejamento territorial diante de eventos extremos. Os prejuízos econômicos foram incalculáveis.

Diante da magnitude dos impactos, o governo estadual declarou estado de calamidade pública, solicitando apoio federal para coordenar os esforços de resposta. Houve uma ação coordenada envolvendo diversos ministérios e outras agências estatais.

O Ministério do Trabalho e Emprego contribuiu imediatamente com a mobilização de recursos e instrumentos dos dois principais fundos públicos de natureza trabalhista do país: o FGTS e o FAT. Neste capítulo são tratadas das ações vinculadas ao FAT.

9.1. Importância do FAT em situações de calamidade

Em contextos de emergência, o FAT adquire relevância estratégica como provedor de recursos para medidas diversas, tais como: ampliação ou flexibilização do Seguro-Desemprego; antecipação do Abono Salarial; apoio a políticas públicas de reinserção laboral em territórios afetados; e liberação de linhas especiais de crédito para reconstrução de cadeias produtivas por meio do BNDES.

Sua flexibilidade normativa e seu desenho institucional permitem respostas relativamente rápidas e coordenadas, mesmo em períodos emergenciais, sobretudo quando há atuação conjunta do MTE com o Codefat e com os demais órgãos do governo federal. Logo, o uso de recursos do FAT em situações de calamidade reafirma seu papel como instrumento de proteção ativa do trabalhador e de dinamização da economia formal.

Para ampliar e acelerar o acesso à proteção social dos trabalhadores afetados pelas enchentes no Rio Grande do Sul em 2024, as ações imediatas do MTE foram respaldadas por três resoluções aprovadas pelo Codefat:

- Resolução nº 1.001, de 9 de maio de 2024: dispõe sobre a ampliação do benefício do Seguro-Desemprego aos trabalhadores com domicílio em 336 municípios do Rio Grande do Sul, declarados pelo MIDR em situação de calamidade pública;
- Resolução nº 1.002, de 9 de maio de 2024: dispõe sobre a antecipação do pagamento do Abono Salarial aos trabalhadores vinculados ao PIS e ao Pasep, cujo estabelecimento do empregador possua domicílio no estado do Rio Grande do Sul; e
- Resolução nº 1.003, de 13 de maio de 2024: autoriza a ampliação do benefício do Seguro-Desemprego aos trabalhadores com domicílio em municípios do Rio Grande do Sul em situação de calamidade pública.

9.2. Antecipação do Abono Salarial

Diante da situação emergencial enfrentada no Rio Grande do Sul, o MTE autorizou a antecipação do pagamento do benefício. Essa medida, amparada na Resolução do Codefat nº 1.002/2024, foi implementada com base na sua competência para ajustar prazos e condições de pagamento de benefícios financiados pelo FAT. Por ela, foi possível que trabalhadores residentes nos municípios afetados que cumpriam, naquele ano, as condicionalidades exigidas para o abono salarial, pudessem acessá-lo com antecedência (a partir de 15 de maio), uma vez que o calendário regular estava marcado para os meses de julho e agosto.

Essa antecipação beneficiou 759.230 trabalhadores. Já o desembolso total para esse programa, com recursos do FAT, foi de R\$ 796,1 milhões, o que contribuiu, juntamente com as demais ações de auxílio, para a recomposição de parte da renda das famílias e para a reativação das economias locais em meio às perdas provocadas pelas enchentes.

9.3. Concessão de parcelas adicionais do Seguro-Desemprego

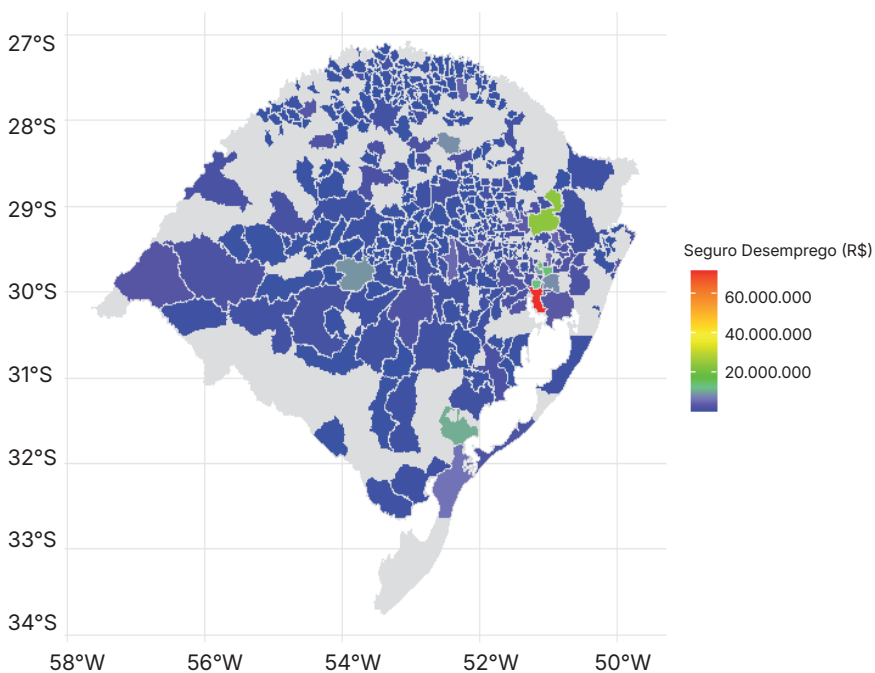
No contexto da ocorrência de catástrofes, o MTE pode promover diversas flexibilizações para facilitar o acesso ao benefício do Seguro-Desemprego, tais como: ampliação do prazo para o requerimento por parte do beneficiário, considerando-se dificuldades de deslocamento e de acesso a documentos; dispensa de apresentação de documentos físicos, adotando-se procedimentos digitais e simplificados; reconhecimento do desligamento por força maior decorrente da calamidade, permitindo-se a concessão do benefício, mesmo em situações excepcionais. Essas flexibilizações reduzem barreiras burocráticas e facilitam o atendimento emergencial aos trabalhadores afetados, de maneira a minimizar atrasos na concessão do benefício.

No caso da enchente ocorrida no Rio Grande do Sul em 2024, destaca-se a concessão em caráter excepcional, por parte do Codefat (Resoluções nºs 1.001 e 1.003/2024), de parcelas adicionais do Seguro-Desemprego para trabalhadores atingidos que já estivessem habilitados. Essa medida visou prolongar o suporte financeiro em um

cenário de recuperação lenta das atividades econômicas locais, mitigando a vulnerabilidade decorrente do término precoce da assistência, mesmo com a manutenção da condição de desemprego.

Para isso, o governo federal criou uma ação orçamentária específica, com o empenho de R\$ 497,8 milhões. Desse valor, foram pagos, no mesmo ano, R\$ 367,4 milhões, ficando o restante lançado como “restos a pagar”. Foram beneficiados em torno de 209 mil trabalhadores com as parcelas adicionais, o que representou mais uma importante ação emergencial de auxílio financeiro às famílias atingidas, com efeitos positivos para a economia gaúcha. A Figura 12 ilustra a dispersão e a concentração desses valores entre os municípios.

Figura 12: Dispersão dos valores totais referentes a parcelas adicionais do Seguro-Desemprego por município – Rio Grande do Sul (2024)



Fonte: MTE.

Portanto, a autorização de parcelas adicionais reforçou o papel do Seguro-Desemprego — consequentemente, do FAT, enquanto fundo público de natureza trabalhista — não apenas como rede de proteção individual, mas também como instrumento de resposta coletiva a crises sociais e econômicas. Esse papel ficou evidente nesse caso trágico da história do país, cujos impactos no mercado de trabalho levaram muitas famílias a perderem suas fontes principais de renda, justamente em um momento de extrema necessidade.



10

**DESAFIOS DA
SUSTENTABILIDADE
DO FAT**

Chegamos, aqui, ao ponto mais delicado de toda a discussão sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador. Depois de examinar sua formação histórica, seu desenho institucional, suas receitas, suas despesas e sua trajetória ao longo do tempo, a pergunta decisiva passa a ser outra: **o FAT, tal como existe hoje, consegue se sustentar em um cenário de profundas incertezas sem perder capacidade de proteger trabalhadores e financiar políticas de emprego?**

Para começo de conversa, a realidade é que o FAT segue robusto, mas tensionado. Robusto porque ainda movimentava valores muito altos, apresentou resultado positivo em 2024 e preserva um patrimônio expressivo. Tensionado porque suas obrigações continuam crescendo, parte de suas receitas é desviada ou comprimida por decisões externas à sua governança, e sua função como base de políticas ativas de emprego permanece financeiramente estreita. A própria avaliação oficial do FAT para o PLDO 2026 afirma que, mantidas as condições projetadas, “a partir de 2026, as receitas do FAT não serão suficientes para o atendimento de suas obrigações legais” e alerta para uma “perspectiva de desequilíbrio financeiro nos exercícios futuros”.

A primeira coisa a perceber é que a sustentabilidade do FAT não pode ser lida apenas como uma questão de “ter ou não ter dinheiro em caixa” para um determinado exercício contábil. O Fundo opera tanto com um fluxo anual de receitas e despesas quanto com um grande estoque patrimonial acumulado ao longo do tempo, conforme demonstrado nos capítulos anteriores.

Isso significa que o FAT não é um fundo pequeno e ameaçado de desaparecimento imediato; ele é uma instituição patrimonialmente robusta, mas cujo **fluxo corrente** de receitas e obrigações pode se tornar cada vez mais apertado. É justamente essa combinação de força patrimonial com fragilidade orçamentária relativa que torna o diagnóstico mais complexo.

10.1. O primeiro desafio: o crescimento estrutural das obrigações

O problema mais visível do FAT está do lado das suas obrigações legais. O Fundo precisa pagar, antes de tudo, benefícios de alta

sensibilidade social: Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Precisa ainda repassar parte da arrecadação ao BNDES, cobrir despesas administrativas e informacionais do sistema e, mais recentemente, absorver também repasses ligados a gastos previdenciários e à DRU incidente sobre receitas patrimoniais.

A **projeção oficial para 2026 a 2029** mostra essa tendência com bastante nitidez. As despesas com Seguro-Desemprego, Abono Salarial e os repasses ao BNDES seguirão crescentes, concentrando quase toda a rigidez estrutural do fundo.

Esse crescimento não decorre apenas de generosidade normativa, uma vez que está ligado ao próprio modo como o mercado de trabalho brasileiro funciona. O Seguro-Desemprego segue pressionado por um universo grande e crescente (o que é positivo para o país como um todo!) de trabalhadores formais, por alta rotatividade e pela valorização do salário mínimo, que eleva o valor médio das parcelas. O Abono Salarial, por sua vez, cresce com a ampliação do estoque de vínculos formais de menor remuneração e com o salário mínimo que serve de referência ao benefício.

Em outras palavras, quando o mercado formal se amplia, o FAT pode até arrecadar mais, mas também tende a carregar um universo maior de trabalhadores potencialmente cobertos. Essa é uma das razões pelas quais o crescimento do emprego formal não resolve automaticamente o problema da sustentabilidade do Fundo.

10.2. O segundo desafio: o vazamento persistente de receitas

Se o primeiro nó está nas obrigações, o segundo está nas receitas que deixam de chegar integralmente ao FAT para o cumprimento de suas obrigações atribuídas constitucionalmente. Esse ponto é central porque uma parte relevante do debate público tende a culpabilizar apenas o crescimento das despesas, quando a literatura recente mostra que a compressão da base de financiamento foi, em muitos momentos, igualmente decisiva.

O estudo do Ipea de 2025 registra que, entre 2012 e 2019, deixaram de ingressar no FAT R\$ 110,5 bilhões da arrecadação via PIS-Pasep retidos pelo Tesouro na forma de DRU; já entre 2020 e 2024, R\$ 64,9 bilhões foram destinados ao financiamento de ações previdenciárias por meio de repasses ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social. O próprio texto conclui que esses elementos funcionam como “vazamentos” de receitas e comprometem fortemente a sustentabilidade do FAT.

Os dados do PLDO 2026 confirmam que esse problema está longe de desaparecer. Para 2026, a projeção oficial parte de uma arrecadação bruta do PIS/Pasep de R\$ 113,6 bilhões, mas deduz R\$ 14,2 bilhões para gastos previdenciários antes de chegar à receita efetiva da contribuição apropriada ao FAT, estimada em R\$ 99,4 bilhões. Isso quer dizer que o Fundo continua operando com uma base principal de financiamento parcialmente desviada para outra finalidade. A melhora recente em comparação ao período da DRU clássica não elimina o problema; ela apenas muda sua forma institucional.

Além disso, a avaliação oficial do fundo registra uma nova pressão trazida pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024, que prevê a incidência de DRU (30%) das receitas patrimoniais do FAT. Segundo projeções, os repasses de parte das receitas patrimoniais ao Tesouro Nacional em razão dessa nova modalidade de DRU incidente estão estimados em R\$ 2,7 bilhões para 2026. Esse detalhe é importante porque mostra que a vulnerabilidade do FAT não está restrita apenas à sua receita primária de PIS/Pasep: até mesmo sua receita patrimonial passou a sofrer nova incidência de desvinculação.

Em linguagem simples, o FAT não apenas arrecada sob pressão; ele também vê parte dos rendimentos do seu patrimônio escapar para fora da sua própria lógica de financiamento.

10.3. O terceiro desafio: a compressão das políticas ativas de emprego

Talvez o sinal mais eloquente da tensão interna do FAT esteja na posição quase residual ocupada pelas políticas ativas de emprego dentro do orçamento. Em 2024, o Atendimento ao Trabalhador no Sine

consumiu apenas R\$ 37,6 milhões e a qualificação profissional R\$ 178,8 milhões, somando R\$ 216,3 milhões, ou 0,2% das despesas do fundo. Mesmo na projeção mais ambiciosa para 2026, os valores continuam pequenos diante do núcleo obrigatório: R\$ 300 milhões para o Sine e R\$ 450 milhões para qualificação profissional, no quadro do PLDO.

Esse desequilíbrio não é apenas contábil; ele tem implicações sobre o tipo de sistema público de emprego que o Brasil almeja sustentar. Em tese, o FAT deveria financiar um arranjo que combinasse proteção passiva de renda com instrumentos de retorno ao mercado de trabalho: intermediação, orientação, qualificação, informação e apoio à transição ocupacional. Na prática, porém, o Fundo opera com uma perna protetiva robusta e uma perna ativa muito estreita. O resultado é que o trabalhador recebe o benefício, mas o investimento para encurtar o tempo de desemprego ou melhorar sua recolocação segue relativamente modesto.

Por isso, a sustentabilidade do FAT não é apenas uma questão de “pagar suas obrigações orçamentárias”, mas também uma questão de **qual modelo de política de emprego o Fundo ainda consegue sustentar.**

10.4. O quarto desafio: a dependência de decisões externas ao Codefat

Uma das peculiaridades mais importantes do FAT é que sua sustentabilidade depende apenas em parte de decisões tomadas dentro do seu próprio arranjo institucional. O Codefat pode deliberar sobre diretrizes, alocação e prioridades, mas não controla sozinho os grandes fatores que moldam a receita do Fundo.

A trajetória recente mostra isso com clareza: DRU, desonerações, repasses para a previdência, alterações constitucionais sobre benefícios e mudanças na remuneração dos ativos foram, em larga medida, decididas fora do centro deliberativo do FAT. O Fundo é, portanto, altamente permeável a escolhas macrofiscais e tributárias feitas em outras arenas do Estado.

Esse ponto ajuda a explicar por que o debate sobre sustentabilidade do FAT não se resume a “eficiência de gestão”. Mesmo um Fundo

bem administrado pode ficar comprimido se sua principal receita for parcialmente desviada, se suas regras forem alteradas por emendas constitucionais ou se suas despesas obrigatórias crescerem em ritmo mais forte do que a base arrecadatória líquida.

É por isso que a literatura recente insiste na ideia de que os problemas do FAT não decorrem apenas de sua dinâmica interna, mas também de decisões externas que afetam profundamente seu fluxo de receitas e despesas.

10.5. O quinto desafio: a incerteza do novo ambiente tributário e legislativo

A própria avaliação oficial do Fundo para o PLDO 2026 explicita essa preocupação ao final do documento. Depois de projetar receitas e despesas até 2029, o texto afirma que, diante das propostas de alterações legislativas em análise no Congresso Nacional, “especialmente a relacionada à reforma tributária”, são necessárias ações governamentais para alertar todos os atores envolvidos sobre a necessidade de manter as fontes de receita do FAT para sustentar suas obrigações constitucionais. Esse trecho é revelador ao mostrar que a inquietação institucional extrapola a esfera acadêmica: ela está expressamente reconhecida pelo próprio Estado.

Em termos práticos, isso quer dizer que o futuro do FAT depende, em grande medida, de como o novo ambiente tributário preservará (ou não) a lógica de financiamento que historicamente o sustentou. Não se trata apenas de discutir se o PIS/Pasep continuará existindo na forma atual, mas de assegurar que o sistema de proteção ao trabalhador não fique sem base estável de custeio no processo de reorganização tributária mais ampla.

O alerta oficial não oferece uma solução pronta, mas deixa claro que o FAT entrou numa fase em que sua sustentabilidade está inseparavelmente ligada ao desenho das reformas de alcance geral.

10.6. O paradoxo central: um fundo grande, mas com margem estreita

Talvez o melhor resumo do problema seja este: o FAT é um fundo muito grande, mas com margem de decisão relativamente estreita. Grande porque carrega patrimônio elevado, remuneração financeira relevante e papel estruturante nas políticas de trabalho e no *funding* do BNDES. Estreita porque a maior parte do seu fluxo anual já chega “carimbada” por obrigações legais e por perdas ou desvios de receita. Isso explica por que o Fundo consegue parecer sólido quando se olha seu patrimônio, e ao mesmo tempo frágil quando se examina sua margem orçamentária para expandir políticas ativas, absorver choques ou conviver com novas perdas de arrecadação.

É justamente nesse ponto que a sustentabilidade do FAT deixa de ser uma discussão apenas financeira e passa a ser uma discussão política e institucional. O que está em jogo não é apenas a sobrevivência contábil do Fundo, mas também **qual parte do seu desenho original o Brasil quer preservar.**

Um FAT capaz apenas de continuar pagando benefícios básicos, mas com baixa capacidade de qualificação, intermediação e coordenação do sistema público de emprego, é muito diferente de um FAT preparado para sustentar um arranjo mais completo de proteção e ativação. Do mesmo modo, um FAT cuja base de receitas continue sendo parcialmente drenada por finalidades externas tende a operar cada vez mais como fundo reativo, e cada vez menos como instrumento estratégico.

Em resumo, conforme discutiu-se neste capítulo, os grandes nós atuais da sustentabilidade do FAT são cinco: i) o crescimento estrutural das obrigações; ii) o vazamento persistente de receitas; iii) a compressão das políticas ativas; iv) a forte dependência de decisões externas ao Codefat; e v) a incerteza do novo ambiente tributário. O quadro a seguir sintetiza esses nós.

Quadro 9: Os principais nós atuais da sustentabilidade do FAT

Nó de sustentabilidade	Como aparece hoje
Crescimento das obrigações	Benefícios e repasses obrigatórios avançam mais rápido que a margem discricionária do Fundo
Vazamento de receitas	Parte do PIS/Pasep continua fora do FAT via gastos previdenciários
Nova pressão sobre receitas patrimoniais	DRU passa a incidir sobre receitas patrimoniais do Fundo
Políticas ativas comprimidas	Sine e qualificação continuam com peso muito pequeno
Dependência de decisões externas	Mudanças fiscais e tributárias moldam o caixa do FAT sem passar pelo seu centro de governança

Fonte: Elaboração dos autores.

Vale ressaltar, por fim, que nenhum desses nós isoladamente inviabiliza o Fundo de imediato. Porém, a combinação deles é a razão de o FAT entrar numa fase em que sua continuidade robusta depende menos de inércia institucional e mais de escolhas conscientes sobre financiamento, prioridades e desenho do sistema público de emprego no Brasil.

Na seção seguinte, o texto pode avançar para o terreno propositivo: que futuro faz sentido para o FAT e quais caminhos institucionais, fiscais e programáticos poderiam fortalecê-lo sem descaracterizar suas funções centrais?



11

**QUE FUTURO FAZ
SENTIDO PARA
O FAT?**

Depois de percorrer a história, o desenho institucional, a estrutura de receitas, a composição das despesas e os principais nós de sustentabilidade do Fundo de Amparo ao Trabalhador, a discussão naturalmente muda de tom. O questionamento agora passa a ser: **que tipo de FAT o Brasil deveria preservar e fortalecer daqui para frente?**

É uma pergunta relevante porque os sinais atuais apontam duas direções simultaneamente. Por um lado, o Fundo segue grande, com patrimônio elevado e com papel ainda central nas políticas de trabalho e no financiamento do BNDES. Por outro, as projeções indicam que, mantidas certas condições atuais, as receitas do FAT não serão suficientes para cobrir suas obrigações legais a partir de 2026. **O futuro do FAT, portanto, não está dado: ele depende de escolhas institucionais e fiscais muito concretas.**

Diante disso, um futuro razoável para o FAT não parece ser o da simples preservação inercial do modelo atual, nem o do seu esvaziamento gradual. A saída mais promissora está em **reordenar o Fundo sem descaracterizá-lo**, ou seja, preservar suas funções centrais — Seguro-Desemprego, Abono Salarial, serviços públicos de emprego e financiamento ao desenvolvimento —, mas corrigindo os pontos que vêm comprimindo sua sustentabilidade e reduzindo sua capacidade de atuar de forma estratégica.

Em outras palavras, o desafio não é escolher entre manter tudo como está ou desmontar o arranjo. O desafio que se coloca é o de **atualizar o FAT para que ele continue sendo um instrumento efetivo de proteção ao trabalho** em um ambiente econômico, tributário e ocupacional que mudou muito desde 1990.

11.1. Primeiro eixo: proteger a base de financiamento do Fundo

A primeira condição para que o FAT tenha futuro é a mais básica de todas: **preservar sua base de receitas**. Isso pode soar óbvio, mas é justamente aí que o Fundo vem enfrentando uma de suas principais fragilidades.

O PLDO 2026 registra explicitamente que as projeções de insuficiência decorrem, entre outros fatores, dos repasses da contribuição PIS/Pasep para gastos previdenciários e da contabilização de novas obrigações, como a DRU sobre receitas patrimoniais do Fundo. O mesmo documento alerta que, diante de mudanças legislativas em análise, especialmente no contexto da reforma tributária, é necessário preservar as fontes de receita do FAT para sustentar suas obrigações constitucionais. Ou seja, **existe sustentabilidade possível se a base financeira não continuar sendo erodida.**

Por isso, um futuro que faça sentido para o FAT passa, antes de qualquer coisa, por uma espécie de **princípio de integridade financeira**: recursos constitucionalmente vinculados ao amparo do trabalhador não deveriam ser continuamente reabsorvidos por finalidades externas ao Fundo sem um desenho compensatório claro e permanente. Isso **não significa negar a importância do financiamento previdenciário**, mas reconhecer que o uso reiterado do FAT como fonte de alívio para outros desequilíbrios públicos enfraquece o próprio sistema de proteção ao trabalho.

Em termos práticos, quanto mais a receita do Fundo é desviada de sua finalidade original, menor tende a ser sua capacidade de sustentar benefícios, políticas ativas e infraestrutura pública de emprego. Essa é a fronteira mais decisiva da agenda futura do FAT.

11.2. Segundo eixo: manter a proteção social sem reduzir o FAT a um pagador de benefícios

Da mesma forma, fortalecer o FAT não pode significar simplesmente cortar benefícios para aliviar o caixa. O Seguro-Desemprego e o Abono Salarial compõem o núcleo social e político do Fundo. Reduzir essas funções de maneira abrupta significaria descaracterizar o Fundo e enfraquecer a rede pública de amparo ao trabalhador num país ainda marcado por rotatividade elevada, informalidade persistente e forte insegurança ocupacional.

O ponto, portanto, não é desmontar a proteção, mas qualificá-la. Um FAT mais sustentável não é, necessariamente, com menos proteção;

é um FAT com **proteção mais inteligentemente articulada**. Isso inclui **aperfeiçoar cadastros, reduzir pagamentos indevidos, melhorar a integração entre concessão de benefícios e serviços de recolocação, e aperfeiçoar a capacidade de monitorar trajetórias ocupacionais**.

Tudo isso está sendo executado desde a retomada do Ministério do Trabalho e Emprego em 2023, em um esforço de reforçar a inteligência administrativa do sistema para preservar o direito sem tornar sua execução menos eficiente.

11.3. Terceiro eixo: devolver densidade às políticas ativas de emprego

Talvez o ponto mais evidente de desequilíbrio do FAT hoje seja a distância entre o peso dos benefícios monetários e a fraqueza relativa das políticas ativas de emprego. Como visto anteriormente, o atendimento ao trabalhador no Sine e qualificação profissional somaram apenas R\$ 216,3 milhões em 2024, o equivalente a 0,2% das despesas no ano. Mesmo no orçamento aprovado para 2026, que amplia esses valores, o montante previsto continua pequeno diante do núcleo obrigatório: R\$ 450 milhões para qualificação profissional, R\$ 300 milhões para a gestão do Sine e R\$ 100 milhões para inclusão produtiva. Isso revela que o FAT atual possui instrumentos robustos para a proteção da renda, mas os investimentos na transição de volta ao trabalho ainda estão aquém da necessidade, em que pese o esforço recente de reestruturação do sistema público de emprego.

Um futuro mais coerente para o Fundo passa então por **reequilibrar, ainda que gradualmente, essa assimetria**. Isso não quer dizer retirar recursos dos benefícios para financiar cursos genéricos ou programas pouco efetivos. Significa usar melhor a parte não beneficiária do FAT para **construir uma política de emprego mais contemporânea: intermediação orientada por dados, qualificação vinculada a demandas reais dos territórios, apoio a transições ocupacionais em setores em mudança tecnológica, maior articulação com educação profissional e com políticas de inclusão produtiva**. O Sine pode desempenhar

papel importante nisso, sobretudo se deixar de ser visto apenas como balcão de vagas e passar a funcionar mais efetivamente como porta pública de orientação, conexão e reencaminhamento ocupacional.

Esse eixo é especialmente importante considerando que o mercado de trabalho brasileiro mudou. **O desafio contemporâneo não é apenas proteger o trabalhador do desemprego aberto, mas lidar com trajetórias mais fragmentadas, vínculos mais heterogêneos, demandas por requalificação e maior necessidade de intermediação qualificada.** Um FAT que continue quase por inteiro voltado para pagamento e muito pouco para ativação corre o risco de preservar a proteção mínima, mas perder relevância estratégica.

Em outras palavras, um Fundo projetado para amparar o trabalhador no século XXI precisa ajudar também a reorganizar sua inserção produtiva, e não apenas indenizar a ruptura do vínculo anterior. Essa é uma inferência normativa, mas ela está diretamente apoiada na discrepância entre a missão legal ampla do Fundo e a estreiteza atual do financiamento às políticas ativas.

11.4. Quarto eixo: reorganizar a relação entre FAT, BNDES e desenvolvimento

A relação com o BNDES é uma das singularidades mais relevantes do FAT. O banco informa que, **em 31 de dezembro de 2025, o saldo dos recursos do FAT no Sistema BNDES era de R\$ 484,9 bilhões;** além disso, os desembolsos de 2024 com recursos do FAT foram expressivos, e o próprio PLDO 2026 continua prevendo repasses anuais elevados ao banco. Isso mostra que a dimensão do desenvolvimento continua estrutural no Fundo.

O que faz sentido, portanto, não é romper essa relação, mas **torná-la mais inteligível e mais explicitamente orientada ao trabalho.** Em termos de futuro institucional, isso sugere três movimentos:

- Primeiro: reforçar a transparência pública sobre o uso dos recursos do FAT no BNDES, com comunicação mais simples sobre setores, regiões e efeitos esperados em emprego.

- Segundo: aprofundar mecanismos que aproximem o *funding* do banco de finalidades mais visivelmente conectadas à geração, manutenção ou qualificação do emprego, sem cair na ilusão de que cada operação de crédito pode ser medida por uma única métrica simples.
- Terceiro: preservar a remuneração adequada desses recursos ao Fundo, para que a função de desenvolvimento não comprometa, mas ajude a sustentar, a função protetiva do FAT.

Esse raciocínio é consistente com a própria literatura recente do BNDES, que enfatiza o papel das mudanças na remuneração do *funding* e a necessidade de evitar que os recursos do fundo sejam corroídos por usos externos.

11.5. Quinto eixo: fortalecer a governança tripartite e a legibilidade pública do FAT

Outra condição importante para o futuro do FAT é fortalecer sua governança e sua inserção social. O **Codefat continua sendo uma peça valiosa do arranjo, justamente por reunir governo, trabalhadores e empregadores em uma estrutura tripartite.**

Conforme diretriz do próprio MTE, o conselho segue decidindo sobre alocação de recursos e preservando a lógica de alternância entre as bancadas. Mas a existência formal de governança colegiada não resolve, por si só, a dificuldade de transformar o FAT em tema compreensível para a sociedade.

Um futuro melhor para o fundo exige também **mais legibilidade pública**. O cidadão comum deve conseguir entender, com relativa facilidade, quatro coisas: i) quanto o FAT arrecada de fato; ii) quanto perde por desvinculações e repasses externos; iii) quanto paga em benefícios; e i) quanto destina a serviços e projetos de desenvolvimento.

Atualmente, as informações existem, mas estão muito dispersas em notas técnicas, anexos orçamentários e documentos especializados. Este livro justamente tem o intuito de contribuir com tais entendimentos e compreensões.

Portanto, **tornar o FAT mais transparente** não é detalhe comunicacional, mas, sim, **é parte do seu fortalecimento institucional**. Quanto mais inteligível for o FAT para jornalistas, trabalhadores, sindicatos, gestores locais e pesquisadores, menor tende a ser o espaço para debates superficiais que o reduzam a uma “conta de despesa” ou a um “caixa do abono”.

11.6. Sexto eixo: adaptar o FAT ao novo ambiente tributário e ocupacional

Nenhuma agenda de futuro para o FAT será realista se ignorar duas mudanças maiores em curso: a reorganização do sistema tributário e a transformação do mercado de trabalho. O próprio PLDO 2026 alerta para a necessidade de manter suas fontes de receita diante das alterações legislativas em debate, especialmente a reforma tributária.

Esse alerta não é abstrato. O FAT nasceu e cresceu ancorado em uma engenharia específica de vinculação de receitas. Se essa engenharia mudar sem uma transição sólida e sem um mecanismo substitutivo previsível e confiável, a consequência pode ser o enfraquecimento estrutural do sistema de proteção ao trabalhador.

Ao mesmo tempo, o mercado de trabalho de hoje é mais complexo do que o de 1990. Há maior heterogeneidade ocupacional, maior circulação entre vínculos, maior peso de ocupações mediadas por plataformas, mais necessidade de qualificação ao longo da vida laboral e maior dependência de sistemas digitais de identificação e prestação de serviços. Essas questões exigem que o FAT deixe de ser pensado apenas como herdeiro de um mercado formal clássico e passe a ser visto como base financeira de uma política de trabalho ajustada a transições mais frequentes e trajetórias mais irregulares.

Isso não significa, necessariamente, estender imediatamente todos os seus benefícios a qualquer forma de ocupação, mas significa pensar o Fundo de forma mais conectada às mudanças reais do trabalho contemporâneo. Essa é uma inferência analítica consistente com a própria centralidade que o PLDO atribui hoje às bases de dados, ao

processamento informacional e à integração das ações de trabalho e emprego.

11.7. Sétimo eixo: o FAT diante das grandes transições (tecnológicas, ambientais e demográficas)

O FAT consolidou-se, em seus 35 anos de história, como peça central da arquitetura de proteção social e desenvolvimento produtivo no Brasil. No entanto, a sustentabilidade futura do FAT é posta à prova por um conjunto de transições estruturais que redefinem as bases do mercado de trabalho e da economia contemporânea: as transformações tecnológicas, ambientais e demográficas.

A **transição tecnológica**, marcada pela difusão acelerada da inteligência artificial, da robótica e da digitalização, está reconfigurando a organização produtiva e a estrutura ocupacional. A automação substitui tarefas rotineiras e amplia a demanda por competências especializadas, enquanto a economia de plataformas e a flexibilização contratual fragmentam os vínculos empregatícios. No Brasil, onde a informalidade é marca histórica de seu mercado de trabalho, esses fenômenos enfraquecem o emprego formal como eixo tradicional de financiamento e cobertura das políticas públicas. Simultaneamente, aumentam as demandas por políticas ativas de emprego, como qualificação e requalificação profissional, capazes de facilitar transições ocupacionais seguras em um mercado em constante mutação.

Por sua vez, a **transição ambiental** impõe novos imperativos à política de emprego. A necessidade de descarbonização da economia e a expansão da agenda climática exigem uma “transição justa”, que minimize os deslocamentos ocupacionais em setores intensivos em carbono e fomenta a criação de empregos na economia verde. Para o FAT, isso significa a necessidade de alinhar seus programas de qualificação e intermediação de mão de obra às demandas emergentes de setores sustentáveis, garantindo que a força de trabalho seja preparada para as novas matrizes produtivas. A falta de articulação entre proteção social e estratégias de desenvolvimento produtivo sustentável pode gerar custos sociais elevados e reduzir a eficiência do Fundo no longo prazo.

A **transição demográfica** introduz pressões adicionais sobre a sustentabilidade do sistema. O envelhecimento populacional altera a dinâmica de participação no mercado de trabalho, aumenta a demanda por benefícios previdenciários e de saúde, e impacta indiretamente a relação entre contribuintes e beneficiários das políticas de emprego. No caso do FAT, a evolução demográfica interage com a dinâmica do salário mínimo e com a rotatividade ocupacional, ampliando o valor médio e o volume das despesas obrigatórias com o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial. Essa assimetria entre receitas cíclicas e despesas crescentes exige mecanismos de gestão fiscal mais robustos e previsíveis.

Diante desse cenário multifacetado, **os desafios de sustentabilidade do FAT transcendem a contabilidade pública. Eles estão intrinsecamente ligados à capacidade institucional de adaptação.** Reformas recentes, como a Emenda Constitucional nº 132/2023 (Reforma Tributária), a aplicação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre receitas financeiras do fundo e repasses não regulamentados para o custeio da Previdência, introduzem incertezas sobre a estabilidade dos fluxos financeiros. **Preservar a destinação constitucional de seus recursos e blindá-lo contra usos fiscais desvinculados de suas finalidades originais é, portanto, condição necessária para sua sobrevivência.**

Contudo, a sustentabilidade não se garante apenas pela proteção da arrecadação. Ela exige o reposicionamento programático do FAT como núcleo de um Sistema Público de Emprego moderno e integrado, em linha com as diretrizes da OIT. Isso implica fortalecer a articulação entre políticas passivas (transferência de renda) e políticas ativas (intermediação, qualificação, orientação profissional e acompanhamento individualizado). Experiências internacionais demonstram que a integração eficiente reduz a duração do desemprego, otimiza o gasto público e aumenta a produtividade. No Brasil, a modernização do Sine, o desenvolvimento de plataformas digitais de informação laboral e a governança tripartite fortalecida via Codefat são passos indispensáveis.

Portanto, o futuro do FAT não se resolve com ajustes fiscais isolados, mas com uma visão estratégica que o coloque no centro da

resposta estatal às grandes transições contemporâneas. Sua sustentabilidade financeira e programática depende da capacidade de articular proteção social, qualificação contínua e fomento ao desenvolvimento produtivo, garantindo a resiliência necessária frente às mudanças tecnológicas, ambientais e demográficas que já estão em curso na sociedade.

11.8. O horizonte mais razoável

Se fosse preciso resumir em uma frase o futuro mais razoável para o FAT, ela seria esta: **um fundo financeiramente preservado, socialmente protegido, mais ativo na política de emprego e mais transparente na sua relação com o desenvolvimento.**

Esse horizonte não exige reinventar do zero a instituição. Exige corrigir o que a vem enfraquecendo, ou seja: **menos drenagem externa de receitas, mais clareza sobre prioridades, melhor equilíbrio entre proteção passiva e ativação, e mais capacidade de traduzir sua complexidade para a sociedade.** O FAT já tem escala, base legal, patrimônio e institucionalidade para isso. O que lhe falta, sobretudo, é uma decisão política da sociedade de tratá-lo como instrumento estratégico, e não apenas como caixa a ser administrado sob pressão de curto prazo.

Em suma, o **futuro que faz sentido para o FAT** não é o da simples contenção defensiva nem o do esvaziamento silencioso. É o de uma **reconstrução seletiva**, cujas diretrizes centrais devem perpassar por: **preservar o núcleo de proteção social, recompor a integridade de sua base financeira, devolver densidade às políticas ativas e tornar mais inteligível e justificável sua função no financiamento do desenvolvimento.**

Esse parece ser o caminho mais coerente com a história do Fundo, com sua arquitetura constitucional e com os desafios do mercado de trabalho brasileiro contemporâneo.

Quadro 10: Uma agenda plausível para fortalecer o FAT

Frente de ação	Problema que enfrenta	Direção desejável
Proteção da base de receitas	Vazamentos para previdência e DRU sobre receitas patrimoniais	Preservar a vinculação material das receitas do FAT e criar compensações claras quando houver uso externo
Qualificação da proteção	Pressão crescente de benefícios obrigatórios	Melhorar a integração cadastral e a focalização operacional sem desmontar direitos centrais
Reforço das políticas ativas	Sine, qualificação e inclusão produtiva com peso orçamentário muito baixo	Elevar a capacidade de recolocação, orientação e requalificação do sistema
Reorganização do eixo FAT-BN-DES	Debates pouco inteligíveis e tensões entre proteção e desenvolvimento	Aumentar transparência, vinculação ao emprego e remuneração adequada dos ativos
Fortalecimento da governança	Alta dependência de decisões externas ao Codefat	Ampliar capacidade de coordenação, monitoramento e comunicação pública do Fundo
Adaptação à reforma tributária	Incerteza sobre a continuidade da base de financiamento	Garantir que mudanças tributárias não desestruturarem o custeio constitucional do sistema
Resiliência frente às transformações no mundo contemporâneo	Grandes transições de natureza tecnológica, ambiental e demográfica e suas pressões sobre a sustentabilidade do FAT	Manter sua capacidade de intervenção diante dos efeitos dessas grandes transições no mercado de trabalho e as novas necessidades de proteção social e estímulo ao desenvolvimento econômico sustentável

Fonte: Elaboração própria com base nas projeções oficiais do FAT para o PLDO 2026.

12

CONCLUSÃO

Ao longo deste texto, o **Fundo de Amparo ao Trabalhador** apareceu menos como um tema setorial e mais como uma espécie de espelho concentrado das escolhas sociais, fiscais e produtivas do Estado brasileiro. Ele nasceu da Constituição de 1988 e da legislação de 1990 como um arranjo singular: ao mesmo tempo em que financia o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, também sustenta serviços públicos de emprego e proporciona *fundings* para programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES.

Toda essa combinação ajuda a explicar por que o FAT não cabe em definições simples. Ele não é apenas um fundo social, nem apenas um instrumento financeiro, pois **é uma instituição de fronteira entre proteção ao trabalhador, política pública de emprego e estratégia de desenvolvimento.**

A análise da sua formação histórica mostrou que ele não surgiu por acaso. O Brasil construiu, ao longo do século XX, uma legislação trabalhista relativamente robusta antes de assumir uma política consistente de proteção ao desemprego. O FAT representou justamente a tentativa de resolver essa lacuna, reunindo benefício, fonte de financiamento, governança tripartite e conexão com um sistema público de emprego. Nesse sentido, ele foi uma resposta institucional sofisticada a um problema histórico: como transformar o risco do desemprego, antes tratado de modo fragmentário, em objeto de política pública com base constitucional e sustentação financeira própria.

Os dados mais recentes confirmam que essa institucionalidade continua altamente relevante. Os **números apresentados ao longo deste livro — receitas orçamentárias, despesas, patrimônio financeiro, quantidade de trabalhadores beneficiados, setores econômicos financiados, número de empregos envolvidos — mostram que o FAT segue longe de ser uma instituição marginal: ele continua operando em escala muito elevada, com impacto direto sobre dezenas de milhões de trabalhadores e sobre uma parte importante da engrenagem de financiamento produtivo no país.**

Ao mesmo tempo, a trajetória recente deixa claro que a robustez do Fundo não elimina suas tensões. A literatura e os documentos oficiais convergem em um ponto central: a sustentabilidade do FAT não depende apenas do crescimento das despesas com benefícios, mas também da compressão de sua base de receitas por decisões externas à sua governança.

Nos últimos anos, decisões de política fiscal que envolveram desvinculação de recursos (DRU), desonerações tributárias e repasses para financiamento previdenciário comprometeram fortemente sua receita líquida anual. Com isso, mantidas certas condições, as receitas do FAT não serão suficientes para atender suas obrigações legais a partir de 2026. Isso significa que o principal desafio não é apenas o quanto se gasta, mas como operar em um ambiente em que parte importante da sua base financeira permanece vulnerável a redefinições fiscais e tributárias.

Outro achado importante deste percurso analítico foi a assimetria crescente entre as funções do FAT. Embora sua arquitetura legal presuponha a articulação entre políticas passivas e ativas de emprego, o orçamento contemporâneo do Fundo está fortemente concentrado nos benefícios monetários e nos repasses ao BNDES. Por sua vez, ações de qualificação profissional e atendimento ao trabalhador no âmbito do Sine representaram parcela residual da despesa total. Essa desproporção é particularmente problemática em um país cuja proteção da renda continua necessária, mas em que as transições entre ocupações, setores e formas de inserção no mercado de trabalho se tornaram mais frequentes e mais complexas. Um FAT financeiramente preservado, mas incapaz de sustentar com alguma robustez a requalificação e a intermediação laboral, corre o risco de manter sua função reparadora e perder progressivamente sua função estratégica.

É justamente nesse ponto que as grandes transições contemporâneas recolocam o tema em novo patamar. O Brasil envelhece rapidamente: a taxa de fecundidade caiu para 1,57 em 2023, a população deve parar de crescer em 2041 e a parcela de pessoas com 60 anos ou mais tende a aumentar fortemente nas próximas

décadas. Ao mesmo tempo, o trabalho mediado por plataformas digitais cresceu 25,4% entre 2022 e 2024, chegando a 1,7 milhão de pessoas no setor privado em 2024, com mais de 60% desses trabalhadores sem cobertura previdenciária oficial. No plano tecnológico, a OIT estima que um em cada quatro empregos no mundo esteja potencialmente exposto à IA generativa, sobretudo por transformação de tarefas. E, no plano energético, a International Energy Agency (IEA) destaca tanto a posição relativamente favorável do Brasil, com matrizes renováveis respondendo por cerca de 45% da demanda primária de energia, quanto os desafios ocupacionais trazidos pela transição para uma economia de menor carbono. Em conjunto, esses movimentos sugerem que o FAT do futuro fará mais sentido se for pensado não apenas como assistência ao desemprego, mas como fundo de proteção às transições do trabalho.

Isso altera também a maneira de avaliar a própria relação entre FAT e BNDES. Ao longo do livro, ficou claro que essa ligação é uma das dimensões mais decisivas do Fundo. Ela pode ser lida como fonte permanente de tensão, porque distribui os recursos entre benefícios, políticas de emprego e desenvolvimento econômico. Mas também pode ser vista como uma vantagem estratégica, ao estar diretamente vinculada à geração, manutenção e reconversão dos empregos de qualidade no país. Em um cenário de transição ecológica e tecnológica, o eixo FAT–BNDES pode ganhar novo sentido histórico se ajudar a financiar mudanças produtivas que ampliem empregos de melhor qualidade, ao mesmo tempo em que remunera adequadamente o Fundo e preserva sua função protetiva.

Por isso, a conclusão mais importante talvez seja esta: **o futuro do FAT não será decidido apenas por planilhas de curto prazo, mas pela definição de qual papel o Brasil quer que ele cumpra no seu pacto social.** Se for tratado apenas como uma conta a ser ajustada, o Fundo tenderá a sobreviver comprimido, preservando o mínimo obrigatório e perdendo capacidade de estruturar respostas mais inteligentes às mudanças do trabalho. Se, ao contrário, for tratado como infraestrutura pública estratégica, o FAT poderá continuar financiando benefícios essenciais e, ao mesmo tempo, ganhar nova centralidade como base de requalificação, intermediação, inteligência ocupacional e apoio a transi-

ções produtivas. Esse segundo caminho parece mais coerente com sua origem constitucional e com os desafios da sociedade contemporânea.

Em termos mais diretos, **discutir o FAT é discutir que tipo de proteção ao trabalho o Brasil deseja manter e atualizar.** O Fundo continua essencial porque **conecta três dimensões que o país não pode tratar separadamente: proteção de renda, organização do sistema público de emprego e financiamento do desenvolvimento.** Sob um cenário de envelhecimento populacional, transformação tecnológica, fragmentação das trajetórias laborais e transição ecológica, sua importância tende a aumentar, não a diminuir.

Portanto, o grande desafio, daqui em diante, será o de impedir que o FAT se torne apenas um arranjo defensivo e devolvê-lo à condição de instrumento ativo e estratégico de proteção social e de orientação das transições do trabalho e da própria trajetória nacional de desenvolvimento no século XXI.

QUER APRENDER MAIS SOBRE O FAT?

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **FAT ao longo do tempo**. Rio de Janeiro: BNDES, [s.d.]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-amparo-ao-trabalhador-fat/fat-linha-do-tempo>. Acesso em: 25 mar. 2026.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório do emprego 2024**. Rio de Janeiro: BNDES, 2025. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-amparo-ao-trabalhador-fat/fat-bndes>. Acesso em: 25 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Número de trabalhadores por aplicativos cresceu 25,4% entre 2022 e 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44806-numero-de-trabalhadores-por-aplicativos-cresceu-25-4-entre-2022-e-2024>. Acesso em: 25 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua: em 2024, taxa anual de desocupação foi de 6,6% enquanto a taxa de subutilização foi de 16,2%**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42530-pnad-continua-em-2024-taxa-anual-de-desocupacao-foi-de-6-6-enquanto-taxa-de-subutilizacao-foi-de-16-2>. Acesso em: 25 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua: em 2025, taxa anual de desocupação foi de 5,6% enquanto a taxa de subutilização foi de 14,5%**. Rio de Janeiro: IBGE, 2026. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>

gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/45759-pnad-continua-em-2025-taxa-anual-de-desocupacao-foi-de-5-6-enquanto-taxa-de-subutilizacao-foi-14-5. Acesso em: 25 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População do país vai parar de crescer em 2041**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41056-populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041>. Acesso em: 25 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Um em cada quatro empregos corre o risco de ser transformado pela IA generativa, mostra o novo índice global OIT-NASK**. Geneva: ILO, 2025. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/um-em-cada-quatro-empregos-corre-o-risco-de-ser-transformado-pela-ia>. Acesso em: 25 mar. 2026.

SILVA, Sandro Pereira. **Desafios para o financiamento da proteção social no Brasil: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua dinâmica orçamentária (2010-2022)**. Brasília, DF: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2978). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2978-port>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/f62dfa95-ee57-4285-abb4-4cfd4b505bd7/content>. Acesso em: 25 mar. 2026.

SILVA, Sandro Pereira. **O paradigma do Sistema Público de Emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2562). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/4267b2f7-36af-4fdc-83c1-76a6e64e19b8/content>. Acesso em: 25 mar. 2026.

SILVA, Sandro Pereira; SOUZA, Paulo Cesar Bezerra de. Estrutura econômico-financeira e atribuições programáticas do Fundo de Amparo ao Trabalhador: histórico e condição recente. **Mercado de Trabalho:**

conjuntura e análise, Brasília, n. 80, p. 1-17, out. 2025. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt80/dossie1>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/a3373fa6-fe51-4b14-9d76-e623120c4501/download>. Acesso em: 25 mar. 2026.

SILVA, Sandro Pereira; LOPES, Suely Barroso. Governança tripartite e agenda decisória no Codefap: uma análise das resoluções e tendências ao longo de 35 anos. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 80, p. 223-225, out. 2025. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt80/dossie2>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/a3373fa6-fe51-4b14-9d76-e623120c4501/download>. Acesso em: 25 mar. 2026.

ANEXO



Seminários
TRABALHO, RENDA E DESENVOLVIMENTO:
35 Anos do FAT e do Codefat e os Desafios da Sustentabilidade

3 DE DEZEMBRO DE 2025

Auditório do MTE
Esplanada dos Ministérios - Bl. F - Brasília - DF

CARTA-MANIFESTO PELA SUSTENTABILIDADE E IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)

Brasília, 3 de dezembro de 2025

As autoridades, especialistas, lideranças sociais e representantes das instituições públicas, trabalhistas e empresariais reunidos neste evento comemorativo dos **35 anos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** e do **Conselho Deliberativo do FAT (Codefat)** tornam pública esta **Carta-Manifesto**, reafirmando a necessidade de **preservação e fortalecimento contínuo do FAT como um dos mais importantes pilares da política pública brasileira**.

Criado em um ambiente de redemocratização, o fundo, gerido de maneira tripartite pelo Codefat, tornou-se um mecanismo singular no mundo, exercendo simultaneamente tanto a **proteção social da classe trabalhadora** – garantindo o financiamento do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e de políticas ativas de inclusão produtiva – quanto o **fomento ao desenvolvimento econômico** por meio de investimentos estruturantes.

Essa natureza híbrida é o núcleo do que torna o FAT indispensável ao país, pois **protege trabalhadores em momentos de vulnerabilidade e, ao mesmo tempo, financia a base material que sustenta a geração de empregos, em especial via o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**. Esses investimentos são fundamentais para uma Política Industrial, da Agricultura, do Comércio e Serviços robusta, a exemplo do que vem sendo implementado na Nova Indústria Brasil (NIB), visando o adensamento de cadeias produtivas, a elevação da produtividade e a incorporação de inovação tecnológica.

Reconhecemos, igualmente, que o FAT tem contribuído na **redução das desigualdades regionais e na sustentação de políticas anticíclicas**. Em momentos de retração econômica, ele se mostra uma ferramenta eficaz para amortecer impactos, preservar empregos, sustentar o consumo das famílias e financiar os investimentos de longo prazo na economia brasileira. Essas ações também são evidenciadas em momentos de calamidade, como no desastre ambiental ocorrido no Rio Grande do Sul em 2024, quando o Codefat aprovou a elevação do número de parcelas do Seguro-Desemprego aos trabalhadores afetados.



Foi consenso também entre os participantes deste evento que a estabilidade financeira do FAT é condição imprescindível para que o país preserve e fortaleça sua **capacidade de promover políticas ampliadas de qualificação profissional, inclusão produtiva e fomento econômico a micro e pequenas empresas, com financiamento regular e sustentável** no tempo.

Por esses motivos, **ao conciliar objetivos de curto, médio e longo prazos, o FAT conecta presente e futuro**, garantindo renda e possibilitando maior dinamismo da economia nacional. E, justamente por cumprir esses dois papéis de forma simultânea, sua sustentabilidade financeira é **questão de interesse estratégico do Estado brasileiro**.

No entanto, deve-se ter em conta que algumas decisões de política fiscal, como a desvinculação de recursos da União (DRU) sobre as receitas patrimoniais (EC 135/2024) e desonerações tributárias difusas, afetam diretamente a receita primária do fundo. A inclusão de outros itens no seu arcabouço de obrigações, como as despesas previdenciárias (EC nº 103/2019), ainda sem regulamentação, também afetam o financiamento de um conjunto maior de programas que são fundamentais tanto para a manutenção da renda das famílias quanto para a modernização do setor produtivo nacional.

Destacamos ainda a necessidade de nos inteirarmos e nos comprometermos com arranjos tributários que estimulem a competitividade econômica, a arrecadação sustentável dos fundos públicos e o Sistema S, que contribui com a educação, formação e qualificação profissionais no país.

Os debates promovidos aprofundaram a compreensão coletiva sobre os desafios que moldam o futuro do país. Em um **cenário global marcado por mudanças climáticas, demográficas e tecnológicas aceleradas, reestruturações no mundo do trabalho, instabilidade geopolítica e pressões fiscais**, torna-se necessário estar preparado para responder às novas demandas.

Por isso, dirigimo-nos às instâncias competentes do Poder Executivo e do Poder Legislativo para **que sejam adotadas todas as providências necessárias para proteger e ampliar as receitas do FAT, com vistas a assegurar o cumprimento de sua função constitucional, preservar a governança tripartite como patrimônio democrático e garantir sua manutenção como um sólido pilar de financiamento de políticas públicas e investimentos no Brasil**.

Assim, esta Carta manifesta, de maneira categórica, que o FAT é essencial para que o país honre seu compromisso constitucional com o trabalho digno, o desenvolvimento sustentável e o bem-estar de sua população. O fortalecimento do FAT não é apenas uma opção institucional: é um **compromisso político com toda a sociedade brasileira**, dado o seu potencial de alcance.

Assinam,

As autoridades e instituições participantes do evento comemorativo pelos 35 anos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Codefat.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES
CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT
FORÇA SINDICAL
UNIÃO GERAL DOS TRABALHADORES – UGT
NOVA CENTRAL SINDICAL DE TRABALHADORES – NCST
CENTRAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS DO BRASIL – CTB
CENTRAL DOS SINDICATOS BRASILEIROS – CSB
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC
CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TURISMO – CNTur
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT
FÓRUM NACIONAL DAS SECRETARIAS DO TRABALHO – FONSET



Fundo de Amparo
ao Trabalhador

MINISTÉRIO DO
TRABALHO
E EMPREGO

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO