

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**MESTRADO EM ECONOMIA**

**UM ESTUDO SOBRE A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO PROGRAMA  
SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL (2000-2022) À LUZ DA INTERPRETAÇÃO  
PÓS-KEYNESIANA**

**LEINA IADE ARAÚJO**

**Vitória-ES/2024**

**LEINA IADE ARAÚJO**

**UM ESTUDO SOBRE A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO PROGRAMA  
SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL (2000-2022) À LUZ DA INTERPRETAÇÃO  
PÓS-KEYNESIANA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia, do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Phd. Alexandre Ottoni Teatini Salles

**Vitória-ES/2024**

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

A658e Araújo, Leina Iade, 1999-  
Um estudo sobre a sustentabilidade financeira do Programa Seguro-Desemprego no Brasil (2000-2022) à luz da interpretação pós-keynesiana / Leina Iade Araújo. - 2024.  
118 f. : il.

Orientador: Alexandre Ottoni Teatini Salles.  
Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Economia keynesiana. 2. Política social. 3. Seguro desemprego. 4. Fundo de amparo ao trabalhador. I. Ottoni Teatini Salles, Alexandre. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 330

---


**LEINA IADE ARAÚJO**

**UM ESTUDO SOBRE A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA  
DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL (2000-  
2022) À LUZ DA INTERPRETAÇÃO PÓS-KEYNESIANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Vitória, 28 de março de 2024.


**COMISSÃO EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 **ALEXANDRE OTTONI TEATINI SALLES**  
Data: 28/03/2024 17:54:58-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---


Prof. Dr. Alexandre Ottoni Teatini Salles  
Universidade Federal do Espírito

Orientador

Documento assinado digitalmente  
 **RICARDO RAMALHETE MOREIRA**  
Data: 28/03/2024 19:37:37-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Ricardo Ramalhete Moreira  
Universidade Federal do Espírito Santo

Documento assinado digitalmente  
 **JULIO FERNANDO COSTA SANTOS**  
Data: 28/03/2024 18:24:50-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Dr. Julio Fernando Costa Santos  
Universidade Federal de Uberlândia

Dedico ao meu avô Raimundo Soares da Luz, com amor.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Leila e Ciríaco por todo o esforço em me oferecer base familiar e oportunidades me incentivando em meus estudos desde criança. A conclusão desse estudo só foi possível por causa deles. Aos meus irmãos, em especial Álvaro Levi e Lóren-Lis pela parceria de sempre e por representarem afago nesse processo.

Aos meus amigos de vida pela escuta nos momentos em que me vi perdida e nos problemas pessoais que enfrentei em paralelo ao mestrado, em especial Jessie, Jenniffer, Felipe e Talia. Ao Lucas, que me ofereceu apoio e cuidado nesse período.

Ao professor Alexandre Salles por todas as orientações que recebi ao longo do processo e que levarei comigo em meu futuro profissional.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Economia pelo conhecimento compartilhado ao longo desses dois anos.

Ao professor Juliano Vargas, meu primeiro orientador que me incentivou desde a prova da ANPEC e se manteve presente até hoje.

Ao meu psicólogo Jorge, peça fundamental para a minha resiliência durante esses dois anos de mestrado.

À Fundação de Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo estudar a sustentabilidade financeira do programa seguro-desemprego no Brasil com base na sua capacidade de adaptação às mudanças macroeconômicas do país entre os anos de 2000 a 2022. Para analisar este tema, foi escolhido a abordagem teórica da Escola Pós-Keynesiana. Dessa forma, analisa-se a evolução histórica do programa seguro-desemprego no Brasil e o seu funcionamento nos anos de 2000 a 2022. O cerne desta investigação parte do aumento dos gastos com o seguro, o valor pago com o benefício entre 2008 e 2015 teve um aumento em cerca de 140%. Isso levou à investigação da relação de longo prazo entre as receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), as despesas do seguro-desemprego e variáveis macroeconômicas PIB e a taxa de desemprego. Para tanto, foi utilizado a metodologia econométrica de um modelo de correção vetorial de erros (VECM). Os resultados indicaram que as variáveis incluídas no modelo passam a desempenhar um papel significativo na explicação das variações na receita do FAT a longo prazo. Essa evidência empírica fortalece as interpretações pós-keynesianas sobre a necessidade da estabilidade das políticas de emprego e da economia como um todo para a sustentabilidade do sistema de proteção social.

**Palavras-chave:** Economia pós-keynesiana. Política social; Programa seguro-desemprego. FAT. VECM.

## **ABSTRACT**

The present dissertation aims to study the financial sustainability of the unemployment insurance program in Brazil based on its ability to adapt to the country's socioeconomic changes between the years 2000 and 2022. To analyze this topic, the theoretical approach of the Post-Keynesian School was chosen. In this way, the historical evolution of the unemployment insurance program in Brazil and its operation from 2000 to 2022 is analyzed. The core of this investigation starts from the increase in insurance expenses, the amount paid with the benefit between 2008 and 2015 increased by around 140%. This led to the investigation of the long-term relationship between revenues from the Workers' Support Fund (FAT), unemployment insurance expenses and macroeconomic variables GDP and the unemployment rate. To this end, the econometric methodology of a vector error correction model (VECM) was used. The results indicated that the variables included in the model play a significant role in explaining variations in FAT revenue in the long term. This empirical evidence strengthens post-Keynesian interpretations about the need for stability in employment policies and the economy as a whole for the sustainability of the social protection system.

**Keywords:** Post-keynesian economics. Social policy; Unemployment insurance program. FAT. VECM.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução da taxa de desemprego no Brasil (%) (2000-2022) .....	63
Gráfico 2: Quantidade de requerentes e segurados do seguro-desemprego formal (2000-2022) .....	67
Gráfico 3: Receitas e despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador 2000 - 2022 (R\$ milhões) .....	71
Gráfico 4: Receitas e despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador sem dedução da DRU 2000 - 2022 (R\$ milhões) .....	72
Gráfico 5: Evolução das receitas mensais do Fundo de Amparo ao Trabalhador 2000-2022 (milhões R\$) .....	83
Gráfico 6: Evolução do PIB real brasileiro 2000-2022 (milhões R\$) .....	83
Gráfico 7: Evolução das despesas mensais do FAT com o seguro-desemprego 2000-2022 (milhões R\$) .....	85
Gráfico 8: Evolução da taxa de desemprego no Brasil 2000-2022 (%) .....	85

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Receitas, Obrigações e Resultados do FAT 2018-2022 (R\$ milhões) .....	69
Tabela 2: Patrimônio do Fundo de Amparo ao Trabalhador 1991-2000 (milhões R\$) .....	77
Tabela 3: Quantidade de beneficiados pelo seguro-desemprego no Brasil 2013-2022 .....	78
Tabela 4: Descrição das variáveis .....	81
Tabela 5: Teste ADF de raiz unitária: p-valor e estatística do teste .....	88
Tabela 6: Teste PP e KPSS de raiz unitária: p-valor e estatística do teste .....	89
Tabela 7: Critérios de informação .....	91
Tabela 8: Teste de cointegração de Johansen .....	92
Tabela 9: Teste de causalidade de Granger .....	93
Tabela 10: Vetores de cointegração das séries .....	93
Tabela 11: Testes de autocorrelação serial dos resíduos .....	94
Tabela 12: Teste de heterocedasticidade da variância dos resíduos .....	95
Tabela 13: Teste de normalidade dos resíduos .....	95
Tabela 14: Decomposição da Variância do erro de previsão da receita do FAT .....	99

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gráfico das séries em nível (esquerda) e em primeira diferença (direita) .....	90
Figura 2: Função impulso resposta receita do FAT x seguro-desemprego e vice-versa .....	97
Figura 3: Função impulso resposta receita do FAT x PIB e vice-versa .....	97
Figura 4: Função impulso resposta receita do FAT x taxa de desemprego e vice-versa .....	98

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Modalidades de benefícios do Programa Seguro-Desemprego .....	57
---	----

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 2: O DEBATE PÓS-KEYNESIANO SOBRE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL</b>	<b>17</b>
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	17
2.2 INSTABILIDADE SOCIAL, DEMANDA EFETIVA EM KEYNES E O PROBLEMA DO DESEMPREGO INVOLUNTÁRIO	18
2.3. ABORDAGEM DE KEYNES E DE PÓS-KEYNESIANOS SOBRE A NATUREZA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	24
2.4 AS CONTRIBUIÇÕES DE KEYNES AO RELATÓRIO DE BEVERIDGE	29
2.5 ABORDAGEM PÓS-KEYNESIANA DA PROTEÇÃO SOCIAL	35
2.5.1 CONTRIBUIÇÕES DA POLÍTICA FISCAL PÓS-KEYNESIANA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	35
2.5.2 REFLEXÕES ACERCA DA PROTEÇÃO SOCIAL A PARTIR DE UMA VISÃO PÓS-KEYNESIANA	41
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
<b>CAPÍTULO 3. DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO AO EMPREGO A CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL (1930-2022)</b>	<b>47</b>
3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	47
3.2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO AO EMPREGO NO BRASIL ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 E 1970	48
3.3 A CRIAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL (1986)	54
3.4 O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL (1970 - 1990)	58
3.5 FUNCIONAMENTO RECENTE DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO (2000-2022)	63
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISE DAS RECEITAS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR COMO MECANISMO DE FINANCIAMENTO DO PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL – 2000/2022</b>	<b>75</b>
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	75
4.2 O PAPEL DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) NO CONTEXTO BRASILEIRO DA SEGURIDADE SOCIAL	75
4.3 IDENTIFICAÇÃO DO MODELO	81
4.4 EVOLUÇÃO TEMPORAL DAS VARIÁVEIS INCLUÍDAS NO MODELO	83
4.5 ESTIMAÇÃO E AJUSTES DO MODELO VETORIAL DE CORREÇÃO DE ERROS (VECM)	87

4.6 RESULTADOS DO MODELO VECM	95
4.7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	99
4.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
<b>CAPÍTULO 5. CONCLUSÃO GERAL</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>109</b>

## **CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO**

Desde a instauração do capitalismo como modo de produção mundial, o desemprego é um de seus mais complexos desafios enfrentados. Ele impacta não apenas os indivíduos diretamente afetados, mas reverbera por toda a estrutura socioeconômica de uma nação provocando as mais diversas e nefastas consequências. Este fenômeno, caracterizado pela falta de emprego remunerado para uma parcela da força de trabalho, é multifacetado em suas causas e efeitos. Diante disso, torna-se objeto de estudo essencial para a ciência econômica, que se dedica a compreender as dinâmicas subjacentes ao funcionamento dos sistemas econômicos e suas interações com outros aspectos da sociedade.

Além de seu impacto direto no bem-estar individual e familiar, o desemprego acarreta uma série de externalidades negativas, tais como redução de renda das famílias, diminuição do consumo agregado e do bem-estar, queda crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), estreitamento do mercado interno, redução da atratividade ao capital externo, além de complexas consequências sociais e políticas. Assim, sua mitigação e prevenção constituem objetivos primordiais para governos, organizações internacionais e agentes econômicos diversos, principalmente em se tratando de países em desenvolvimento.

O desemprego não é um fenômeno isolado, mas está intrinsecamente ligado aos ciclos econômicos inerentes ao capitalismo. Ciclos são caracterizados por flutuações na atividade econômica, marcadas por fases de expansão e contração, que exercem influência significativa sobre os níveis de emprego. Durante períodos de recessão ou contração econômica, observa-se um aumento no desemprego devido à redução da demanda agregada, e à queda na produção e investimento das empresas. Por outro lado, durante as fases de expansão, os níveis de desemprego tendem a diminuir à medida que a atividade econômica se recupera uma vez que isso eleva a demanda por mão de obra. Portanto, compreender as dinâmicas cíclicas da economia é fundamental para analisar e abordar eficazmente o problema.

Na visão de Keynes, o desemprego involuntário é uma das manifestações das falhas inerentes ao funcionamento do mercado de trabalho em uma economia de mercado, sendo por isso, objeto de intervenção através de instrumentos de política pública. Segundo o autor, o desemprego involuntário surge devido à insuficiência da

demanda agregada na economia, levando a uma lacuna entre a oferta de trabalho e a demanda por emprego. De acordo com Ferrari Filho (1996), o desemprego involuntário não decorre apenas da rigidez de preços e salários, mas também da insuficiência da demanda efetiva. Tal assertiva é inspirada na obra de Keynes, para quem as flutuações econômicas são fenômenos inerentes ao sistema capitalista. No entanto, ainda que admitidas, a rigidez dos preços e salários não é condição suficiente e nem necessária para ocorrência do desemprego involuntário. Nas palavras do Keynes (1973, p. 411): “(...) *booms and depressions are phenomena peculiar to an economy in which (...) money is not neutral.*” Para Keynes, o desemprego involuntário é uma falha sistêmica que requer intervenção governamental, por meio de políticas fiscais e monetárias expansionistas, para estimular a demanda efetiva e alcançar o pleno emprego.

Nesse contexto, de acordo com a teoria keynesiana, o gasto público tendo por objetivo suprir alguma demanda relacionada à uma questão social, desempenha um papel crucial como instrumento de política anticíclica. O economista argumentava que durante períodos de recessão ou baixa atividade econômica, os governos poderiam intervir de forma ativa por meio do aumento dos gastos públicos em programas sociais, como assistência social, saúde, educação e infraestrutura. Essa injeção de recursos na economia tem o efeito imediato de estimular a demanda agregada, aumentando a renda disponível das famílias e impulsionando o consumo (SALLES; TERRA; COIMBRA, 2022). Portanto, para a teoria keynesiana, as políticas sociais não apenas visam mitigar os efeitos adversos dos ciclos econômicos sobre o bem-estar da população, mas também funcionam como uma ferramenta eficaz de estabilização econômica, contribuindo para a redução do desemprego e o estímulo ao crescimento econômico sustentável do ponto de vista macroeconômico.

Em economias em desenvolvimento, a importância das políticas sociais se destaca ainda mais, uma vez que essas economias frequentemente enfrentam desafios estruturais e sociais significativos que podem aprofundar e perpetuar ciclos de pobreza e desigualdade. Nesse sentido, o papel das políticas sociais como instrumentos de combate à pobreza, exclusão social e desigualdade é fundamental para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável. Ao investir em programas sociais voltados para educação, saúde, segurança alimentar, moradia e proteção social, os governos podem não apenas melhorar as condições de vida das

populações mais vulneráveis, mas também criar um ambiente propício para o crescimento econômico inclusivo e equitativo. Além disso, ao reduzir a incidência da pobreza e aumentar o acesso a serviços básicos, as políticas sociais podem contribuir para o desenvolvimento humano, aumentando a produtividade e o capital humano da população, fomentando assim o crescimento econômico de longo prazo.

No Brasil, o seguro-desemprego é um exemplo proeminente dessas políticas anticíclicas. O benefício foi institucionalizado juridicamente no Brasil na Constituição de 1988 como parte do Programa do Seguro-Desemprego (PSD). Seus principais objetivos são promover um auxílio financeiro temporário ao trabalhador desempregado, prover uma assistência para que esse indivíduo consiga ser integrado novamente no mercado de trabalho por meio de ações integradas que visam orientar e qualificar esse trabalhador. Assim, a proposta é que o seguro-desemprego não apenas proporcione proteção social aos trabalhadores, mas também que contribua para a estabilidade macroeconômica, atenuando os efeitos negativos das flutuações cíclicas.

A Constituição de 1988 desempenhou um papel fundamental na estruturação do sistema de Seguridade Social no Brasil, unificando as áreas da Previdência Social, Saúde e Assistência Social, com o objetivo de coordenar os recursos disponíveis em cada uma dessas áreas para uma gestão mais eficiente, além de garantir a continuidade dos serviços prestados à população. Essa integração também teve a finalidade estratégica de preservar suas fontes de financiamento diante da possibilidade de disputas por recursos entre outras políticas públicas. Além disso, a Constituição promoveu a modernização do serviço público de emprego com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), financiado pelas contribuições do Programa de Integração Social (PIS), e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). O propósito destas ações é o de financiar programas como o seguro-desemprego e o abono salarial, além de destinar pelo menos 40% de seus recursos para programas de desenvolvimento econômico, administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

De acordo com o entendimento proposto por esta pesquisa, o programa seguro-desemprego é relevante a nível individual e coletivo, sendo ademais um direito social dos trabalhadores previsto constitucionalmente. Desta forma, a pesquisa se justifica no debate atual pela necessidade de acompanhar essa política como forma

de auxiliar seu melhor funcionamento de forma assertiva, visto que de acordo com o IPEA (2019) os gastos com o seguro-desemprego têm acelerado nos últimos anos promovendo alterações inclusive na legislação.

Em síntese, a presente dissertação tem o objetivo de estudar a sustentabilidade financeira do programa seguro-desemprego no Brasil com base na sua capacidade de adaptação às mudanças macroeconômicas do país entre os anos de 2000 a 2022. Para tanto, o trabalho foi estruturado em três capítulos além desta introdução e da conclusão. O segundo capítulo resgata as bases teóricas para o debate pós-keynesiano das políticas de proteção social. O terceiro descreve a formação e consolidação do programa seguro-desemprego no Brasil desde os anos de 1930 a 2022. Por fim, busca-se investigar a seguir a relação de longo prazo das receitas do FAT com as despesas do seguro-desemprego e as variáveis macroeconômicas PIB e taxa de desemprego como indicativo para a sustentabilidade do programa do seguro-desemprego. Para isso, foi utilizada a metodologia econométrica de análise de séries temporais por meio do modelo de correção vetorial de erros (VECM).

Portanto, a pesquisa visa colaborar com a bibliografia especializada sobre o impacto e dinâmica de políticas de seguridade social que podem servir de base para a tomada de decisão por parte dos gestores deste tipo de política pública. Neste sentido, o estudo procura contribuir para o debate acadêmico visando entender de forma sistemática a sustentabilidade financeira do programa seguro-desemprego no Brasil tendo em vista sua pertinência no movimento da atividade econômica do país.

## **CAPÍTULO 2: O DEBATE PÓS-KEYNESIANO SOBRE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**

### **2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

John Maynard Keynes foi um economista britânico que teve grande influência no desenvolvimento da macroeconomia moderna. Ele é mais conhecido por sua obra "*A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*" (doravante TG), publicada em 1936, na qual apresentou sua visão sobre o funcionamento da economia e propôs uma nova abordagem para a política econômica. Uma de suas mais importantes inovações teóricas em relação à abordagem *mainstream* neoclássica que prevalecia em sua época é que as flutuações na demanda agregada são a principal causa das variações no nível de emprego e produção na economia, e que, por isso, o desemprego faz parte da trajetória geral do sistema capitalista, não sendo, portanto, um caso particular, incomum ou excepcional. Por consequência, ele elaborou um capítulo na TG em que estabeleceu os princípios gerais do que se tornou a base de sua proposta de intervenção do governo na economia com o propósito de estabilizar a demanda agregada e manter o pleno emprego.

De acordo com a proposta de Keynes, o desemprego involuntário é uma condição inevitável e resultante do funcionamento convencional do sistema capitalista. É uma situação em que não há geração suficiente de empregos para abranger toda a população trabalhadora. Keynes demonstrou que as expectativas dos empresários e rentistas em relação à lucratividade futura de seus investimentos podem levar a decisões que resultam em uma persistente carência de demanda efetiva, resultando assim no desemprego indesejado pelo conjunto dos trabalhadores aptos a trabalhar em uma nação.

Essa teoria surge como resposta à crise da Grande Depressão nos anos 1930, questionando a visão predominante de que o mercado se autorregula para alcançar o pleno emprego. Esse período foi marcado por altos níveis de desemprego e instabilidade econômica global. Milhões de trabalhadores perderam seus empregos e a produção industrial diminuiu drasticamente. O tema gerou intenso debate, tanto no meio acadêmico quanto no cenário político, ampliando as discussões sobre o assunto. Keynes argumentou que a falta de demanda efetiva poderia levar a um desemprego persistente e defendeu a intervenção governamental por meio de políticas monetárias e fiscais expansionistas a fim de estimular a demanda agregada e alcançar o pleno

emprego. Suas ideias foram influentes no debate sobre a proteção social, que vieram a aparecer no final da segunda guerra, destacando a necessidade de políticas que certifiquem a segurança dos trabalhadores afetados pelo desemprego e pelas flutuações econômicas. As contribuições do autor levaram ao reconhecimento da importância de medidas que promovam o bem-estar social, reduzam a incerteza e estabilizem a economia, visando mitigar os efeitos adversos do desemprego e promover uma sociedade mais estável e equitativa

O objetivo deste capítulo é resgatar as bases teóricas do debate keynesiano e pós-keynesiano sobre as políticas de proteção social. Dessa forma, além desta introdução, o capítulo conta com mais 3 seções. A segunda trata do princípio da demanda efetiva defendido por Keynes como um dos principais fundamentos teóricos de sua análise na *Teoria Geral* juntamente com sua relação com a política fiscal e os gastos com seguridade social. Em seguida, discute-se como a interpretação pós-keynesiana buscou analisar o pensamento de Keynes acerca de políticas fiscais que refletem em assuntos de interesse social, além de um esforço em compreender algumas lições pós-keynesianas que ajudam a entender a questão da proteção social. Breves considerações finais concluem o capítulo.

## **2.2 INSTABILIDADE SOCIAL, DEMANDA EFETIVA EM KEYNES E O PROBLEMA DO DESEMPREGO INVOLUNTÁRIO**

Durante os anos dourados da década de 1920, houve um período de crescimento econômico rápido nos Estados Unidos, impulsionado por um aumento nos investimentos e especulações no mercado de ações. No entanto, essa expansão estava apoiada em grande parte pelo crédito e empréstimos então acessíveis, o que levou a uma bolha especulativa. À medida que surgiram sinais de superprodução e desaceleração econômica, os investidores começaram a vender suas ações em massa, provocando uma queda abrupta em seus preços. A falta de confiança no mercado, a perda generalizada de riqueza e o pânico resultante levaram à quebra da Bolsa de Valores de Nova York ocorrida em setembro de 1929.

Empresários americanos retiraram abruptamente os capitais investidos no exterior, pois o governo decidiu suspender as garantias devido à situação precária dos países europeus no pós primeira guerra. Isso resultou em uma queda nas exportações americanas. Além disso, a volta da Inglaterra e da França ao mercado internacional após a Primeira Guerra Mundial contribuiu para a formação de um

círculo vicioso no mercado interno dos EUA, com estoques excessivos de produtos agrícolas e fazendeiros incapazes de pagar suas dívidas (ARRUDA, 1986).

Os Estados Unidos desfrutavam de uma posição dominante na economia global. Essa influência foi crucial para impulsionar a recuperação econômica europeia, por meio de investimentos de capital e empréstimos. No entanto, foi responsável pelos efeitos devastadores da crise da década de 1930 em escala mundial, somente sendo superada completamente após a Segunda Guerra Mundial.

Nos EUA, o desemprego atingiu níveis alarmantes, chegando a 13 milhões de pessoas em 1929 e permanecendo acima de 7 milhões até 1940, correspondendo a um quarto da força de trabalho. Durante esse período, os salários despencaram em 60%. Esse cenário resultou em um aumento significativo de favelas nas grandes cidades, e a massa de desempregados e empresários falidos passou a demandar reformas governamentais para garantir sua subsistência e enfrentar a crise, visto que o governo americano adotava uma abordagem liberal até então (REZENDE FILHO, 1995).

A crise econômica de 1929 e a profunda recessão dos anos 1930 evidenciaram a vulnerabilidade dos trabalhadores expostos ao desemprego em massa. Durante o pico da crise, o desemprego atingiu níveis alarmantes nos países centrais do sistema capitalista: aproximadamente um quarto da população trabalhadora nos Estados Unidos, um terço na Alemanha e mais de um quinto no Reino Unido estava desempregado, enquanto uma parcela significativa da população também enfrentava o subemprego (GARRATY, 1978). Foi nesse contexto que a principal obra de John Maynard Keynes foi escrita, a *Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda* (1936/2017).

O autor dedicou grande parte de sua vida a estabelecer uma nova interpretação da teoria econômica na qual o papel do Estado seria de suma importância em momentos de depressão econômica. Na TG, Keynes refuta a Lei de Say<sup>1</sup> que, em síntese, postula que, como toda oferta cria sua própria demanda, não haveria flutuações no mercado de trabalho e na economia como um todo (TERRA; FERRARI FILHO, 2012).

---

<sup>1</sup> A Lei de Say, elaborada pelo industrial e economista francês Jean-Baptiste Say, postula que a oferta cria sua própria demanda. Uma vez que não haveria excesso de oferta, não havia também crises de superprodução (CAMPELLI *et al*, 2011).

O postulado clássico do emprego e da renda, apoiados na Lei de Say, argumenta que o mercado se ajusta automaticamente para alcançar o pleno emprego e a estabilidade econômica. Keynes diverge desta concepção e argumenta que o pleno emprego não acontece de forma natural na economia como propunham os autores chamados por ele de “clássicos”. No segundo capítulo da TG, o autor constata a existência do desemprego involuntário no qual os trabalhadores tornam-se desempregados mesmo estando disponíveis ao trabalho. Esse tipo de desemprego existe pelo fato de que as decisões de investir e consumir são intermediadas pela incerteza econômica (OREIRO, 2011).

No capítulo doze da Teoria Geral, Keynes ressalta a relevância das expectativas dos empresários na influência dos investimentos e, por consequência, no nível de emprego, contribuindo para a compreensão da existência do desemprego involuntário. Se os empresários possuem expectativas pessimistas sobre o futuro, eles podem reduzir os investimentos, resultando em uma demanda agregada insuficiente para absorver toda capacidade produtiva da economia.

Keynes interpreta, então, uma impossibilidade em atingir o equilíbrio econômico via Lei de Say. A partir disso, o economista britânico desenvolveu a teoria da demanda efetiva. O princípio da demanda efetiva foi descrito no terceiro capítulo da TG. Segundo o autor, a demanda efetiva é determinada pela relação entre as curvas das funções de oferta agregada e demanda agregada. A curva de oferta agregada representa a expectativa de remuneração exatamente suficiente para que os empresários considerem vantajoso contratar trabalhadores e produzir mercadorias  $Z = \phi(N)$ . Por sua vez, a curva de demanda agregada representa os rendimentos que os empresários efetivamente esperam receber do emprego de  $N$  homens trabalhadores  $D = f(N)$ . O ponto de interseção entre essas duas curvas representa o volume de empregos que maximiza as expectativas de lucro dos empresários. Sendo assim, Keynes estabeleceu que o valor da demanda agregada nesse ponto de interseção ( $D$ ), refere-se a uma situação de demanda agregada que se efetiva, ou seja, é o ponto de demanda efetiva.

Por seu turno, a determinação dos níveis de produção e emprego dependerá da posição do ponto de demanda efetiva. Ao contrário da teoria clássica, na qual o ponto de equilíbrio requer que a curva de oferta agregada fosse igual a de demanda agregada, a teoria keynesiana estabelece que as duas curvas não se confundem e

o volume de emprego determinado no ponto de demanda efetiva não significa que represente o pleno emprego.

Quando a demanda efetiva é insuficiente para utilizar plenamente a capacidade produtiva da economia, ocorre um excesso de oferta de trabalho em relação à demanda por trabalho, o que leva ao desemprego involuntário. Isso ocorre porque, se a demanda efetiva for baixa, as empresas reduzem a produção e a contratação de trabalhadores, já que não precisam de tantos recursos para atender à demanda do mercado. Como resultado, muitos trabalhadores ficam sem emprego e não conseguem encontrar trabalho, mesmo que estejam dispostos a trabalhar. Dessa forma, Keynes argumenta que (1936/2017, p. 65);

Haverá apenas um nível de emprego compatível com o equilíbrio, visto que qualquer outro levaria a uma desigualdade entre o preço da oferta agregada da produção em conjunto e o preço da demanda agregada. Este nível não pode ser maior que o pleno emprego, isto é, o salário real não pode ser menor que a desutilidade marginal do trabalho. Mas não há, em geral, razão para que ele seja igual ao pleno emprego. A demanda efetiva associada ao pleno emprego é um caso especial que só se verifica quando a propensão a consumir e o incentivo para investir se encontram associados entre si numa determinada forma.

Assim, para reduzir o desemprego involuntário, Keynes defendia a necessidade de aumentar a demanda efetiva por meio de políticas fiscais e monetárias. Para tanto, ele analisa os determinantes do nível de emprego, observando duas variáveis que afetam a demanda: o total gasto com consumo (D1) e o montante gasto com investimento (D2).

O consumo é apontado como um dos principais determinantes da demanda agregada em uma economia. A ideia central dessa teoria é a lei psicológica fundamental, que afirma que os indivíduos tendem a aumentar seu consumo quando seu rendimento cresce, porém não na mesma proporção. A lei pode ser representada matematicamente da seguinte forma a partir da função de consumo keynesiana:

$$C = c.Y$$

onde:

$$0 < c < 1$$

Keynes postula uma relação positiva entre o nível de emprego e o rendimento agregado, na qual cada nível de emprego específico deve determinar um único nível de rendimento a ele associado. Além disso, o consumo é positivamente relacionado ao rendimento, porém, de forma constante e em proporção menor que a unidade. Essa relação resulta em um aumento progressivo dos gastos de consumo conforme

o nível de emprego aumenta, estabelecendo uma ligação positiva e unidirecional entre os dois.

Por sua vez, o conceito de poupança como uma proporção ao consumo é crucial para entender a teoria de Keynes. À medida que o rendimento aumenta, o consumo também aumenta, mas em um montante menor. Isso significa que uma diferença crescente entre rendimento e consumo deve ser poupada, para que os empresários possam investir sem prejuízos. Sem um volume suficiente de investimento que equivalha ao total do rendimento poupado a pleno emprego, haverá uma deficiência de demanda efetiva, resultando em desemprego. Assim, em suas palavras (KEYNES, 1936/2017, p.153);

Contudo, quanto maiores forem os nossos rendimentos, maior, infelizmente, será a margem entre esses rendimentos e o nosso consumo. Por conseguinte, na ausência de um expediente inédito, não há maneira de resolver o enigma, como veremos, exceto a que consiste num desemprego suficiente para nos manter num estado de pobreza em que a diferença entre o nosso consumo e o nosso rendimento caia a um ponto em que não seja maior do que o equivalente da provisão física para o consumo futuro que compensa constituir hoje.

Segundo Keynes, os incentivos a investir dependem da eficiência marginal do capital e da taxa de juros. O conceito de eficiência marginal do capital é baseado na comparação entre o preço de oferta do bem de capital e a série de rendimentos futuros esperados pelo empresário ao investir nesse bem. O preço de oferta é o custo de produção ou de reposição do ativo, enquanto o rendimento prospectivo é uma série de anuidades esperadas *ex-ante*. A eficiência marginal do capital é a relação entre essas duas variáveis e é usada para avaliar a rentabilidade do investimento. O empresário decide realizar um novo investimento em capital quando o rendimento marginal esperado daquele tipo de capital supera o custo incorrido na produção.

Com isso, Keynes argumenta que “o investimento vai variar até aquele ponto da curva de procura de investimento em que a eficiência marginal do capital em geral é igual à taxa de juros do mercado” (KEYNES, 1983/2017, p. 188). Isso significa que o investimento será realizado quando o preço de demanda do bem de capital for superior ao preço de oferta. O autor ainda defende que a determinação da taxa de juros deve ser dada de forma exógena ao mercado de investimentos.

De acordo com Keynes, as preferências temporais dos indivíduos em relação ao uso de sua renda envolvem duas decisões: escolher entre consumir ou poupar para consumo futuro e decidir como manter essa poupança, em dinheiro ou investindo

em títulos de dívida. Essas decisões estão relacionadas à propensão ao consumo e à preferência pela liquidez, respectivamente.

Keynes argumenta que a taxa de juros não é uma recompensa pela poupança em si, mas sim pelo sacrifício de liquidez durante um período determinado. Ao entesourar dinheiro em espécie, uma pessoa não recebe juros, embora ainda esteja economizando. A definição da taxa de juros indica que esta é a recompensa por renunciar à liquidez por um prazo determinado. O autor reitera sua definição da taxa de juros como sendo o inverso da relação entre uma quantia de dinheiro e o que se pode obter em troca de abrir mão do controle sobre esse dinheiro, por um período fixo, como em uma dívida. Em outras palavras, a taxa de juros representa a recompensa pela renúncia à liquidez durante um período determinado.

Com isso, o conceito de eficiência marginal do capital representa uma estimativa subjetiva de retorno dos ativos instrumentais, que é contrastada com o custo de oportunidade representado pela taxa de juros para a tomada de decisão de investimento. Somente há incentivo a investir quando o retorno esperado do investimento é maior do que o custo de tomar empréstimo, ou seja, quando a eficiência marginal do capital é positiva. No entanto, as decisões de investimento estão sujeitas a repentinas e amplas flutuações devido à volatilidade característica das expectativas do rendimento do investimento.

Essas previsões dependem das expectativas de curto e de longo prazo. As expectativas de curto prazo estão relacionadas ao preço de oferta pelo qual o produtor espera vender a produção acabada, enquanto as expectativas de longo prazo referem-se ao que os produtores esperam receber pela compra de produtos acabados para aumentar a produção. A incerteza presente nas expectativas causa instabilidades no mercado, gerando ciclos econômicos e levando a depressões. A formulação das expectativas pelos empresários depende do grau de confiança em relação à previsão de eventos futuros, e é guiada por fatores que influenciarão na rentabilidade do investimento realizado hoje.

De acordo com Keynes, as mudanças nas expectativas dos indivíduos em relação ao futuro são determinantes para as variáveis macroeconômicas. A simples oferta monetária não garante a redução da taxa de juros, pois a preferência pela liquidez pode aumentar ao longo do tempo. Da mesma forma, uma queda na taxa de juros não garante o aumento do investimento, pois uma alteração nas expectativas

pode reduzir o rendimento esperado e a demanda por investimentos. Além disso, um aumento do investimento não garante um aumento no emprego, pois pode ser compensado por uma queda na propensão a consumir. Em suma, este debate é amplamente permeado pela incerteza prospectiva, tão cara na teoria keynesiana, e que se refere a um estado variável que afeta as expectativas dos indivíduos, sendo, portanto, responsável por alterações no comportamento macroeconômico como um todo.

### **2.3. ABORDAGEM DE KEYNES E DE PÓS-KEYNESIANOS SOBRE A NATUREZA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**

As crises econômicas são desencadeadas por flutuações nos investimentos e em outras variáveis fundamentais, como a queda na demanda agregada e seus efeitos multiplicadores, que podem conduzir a economia à recessão. O tempo também é um fator importante no processo de recuperação da eficiência marginal do capital. Keynes destaca a influência das expectativas sobre os rendimentos futuros dos bens de capital e como a frustração dessas expectativas leva a uma redução na preferência pela liquidez e queda na eficiência marginal do capital.

A política keynesiana apoiava a ideia de que o governo deveria ter um papel ativo na economia, utilizando políticas fiscais e monetárias para manter a demanda agregada em níveis adequados, garantindo o uso pleno dos fatores de produção. Essa abordagem também defendia a importância da proteção social, especialmente em períodos de crise econômica. Para Keynes, políticas econômicas planejadas e direcionadas pelo Estado podem atuar como garantidoras da demanda efetiva e do pleno emprego – sem agir de forma a negligenciar o equilíbrio fiscal da máquina pública e a estabilidade das moedas (TERRA; FERRARI FILHO, 2012). Por isso, o Estado pode atuar de forma anticíclica, em situações de crise, direcionando o investimento para a geração de demanda e emprego.

Assim, para minimizar os riscos do desemprego e da diminuição da riqueza social em momentos de desaceleração da atividade produtiva, o autor sugere a adesão a políticas fiscais que elevem os investimentos por meio da atuação do Estado. Essa estratégia atuaria como uma maneira de regular a eficiência marginal do capital na tentativa de alcançar o pleno emprego e reduzir a amplitude dos ciclos econômicos, visando aumentar a propensão a consumir que refletiria em um aumento da renda.

Outro aspecto importante na análise de Keynes é a desigualdade de renda. Segundo ele, esta poderia ser atenuada por meio de mudanças na política fiscal e tributária. Outro fator importante para diminuir essa desigualdade é a taxa de juros, tal como discutido no capítulo vinte e quatro da TG (KEYNES, 1983/2017). Normalmente, quando a taxa de juros reduz, o investimento tem uma tendência de aumentar, elevando, assim, a demanda efetiva e a poupança. Essa expansão, no entanto, só acontece quando essa demanda não é reduzida abaixo do nível de pleno emprego. Portanto, uma das principais políticas que a teoria keynesiana propõe é a elaboração de uma política orçamentária do governo para investimentos públicos, assim como também um sistema de tributação direta. Segundo ele, isso iria contribuir para estabilizar a economia, criando empregos e estimulando o consumo.

É importante ressaltar neste ponto que o tratamento das questões de política social ocorreu de forma diferente no mundo. Historicamente, a experiência alemã de Otto Von Bismarck nos anos de 1880 é representativa por promover a criação de leis que visavam a proteção social como seguros sociais obrigatórios a fim de reduzir a possibilidade de perda da capacidade de geração de renda em virtude de acidente (1884), doença (1883), invalidez ou idade (1889) (KERSTENETZKY, 2012). Essas medidas de seguridade social foram importantes para melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores e suas famílias, além de promover a estabilidade econômica e social do país no final do século XIX. O sistema de seguridade social de Bismarck se tornou um modelo para outros países, e foi um importante precursor do moderno sistema de bem-estar social existente em muitas partes do mundo atualmente.

Outro marco para o desenvolvimento das políticas de proteção social foram as de cunho intervencionista adotadas nos Estados Unidos pelo *New Deal* no contexto da depressão que surgiu após a crise de 1929. O plano representou a união entre assistência e seguro social, trazendo responsabilidade ao Estado em termos de garantia desses direitos. Essa forma sistemática de realizar políticas sociais dialoga com o que Esping-Andersen (1991, p. 101) compreendeu como o estado de bem-estar social. Em suas palavras:

O *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social.

O *New Deal* foi implementado nos Estados Unidos durante a Grande Depressão, entre 1933 e 1937. Suas políticas buscavam estimular a demanda agregada e combater o desemprego por meio da intervenção governamental, similar ao que foi proposto por Keynes mais tarde na TG. Com investimentos em obras públicas, programas de emprego, regulamentação financeira e assistência social, o *New Deal* estabeleceu um precedente para políticas econômicas que visavam equilibrar a estabilidade econômica e social utilizando a intervenção do governo.

Durante a Segunda Guerra Mundial, Keynes participou de debates sobre políticas econômicas e sociais para manter o pleno emprego no Reino Unido e melhorar a distribuição de renda. Dois documentos fundamentais surgiram desses debates: "*How to Pay for the War*" (HPW) em 1940, e o "*Beveridge Report*"<sup>2</sup> (BR) em 1942 (SALLES; TERRA; COIMBRA, 2022).

O HPW propôs um plano chamado "*Plan for Deferred Pay*" para enfrentar problemas imediatos de financiamento do Estado durante a guerra, bem como questões de longo prazo no pós-guerra. O plano foi desenvolvido para enfrentar quatro desafios relacionados à guerra: prover financiamento do Estado durante o conflito; evitar o impacto do consumo doméstico nas atividades de guerra; manter o pleno emprego após a guerra; e preservar a distribuição de renda. Keynes propôs uma abordagem inovadora, utilizando uma poupança compulsória que confiscaria parte da renda dos trabalhadores durante a guerra, mas que seria devolvida a eles após o fim do conflito. Essa devolução seria financiada por meio de um imposto sobre os empresários, considerando que alguns setores haviam obtido lucros consideráveis durante a guerra. Essa abordagem visava evitar uma pressão inflacionária, isso porque a inflação tornou-se um meio de financiamento durante o conflito por meio do qual o governo aumenta as receitas tributando lucros extras e o consumo dos trabalhadores era reduzido. Além disso, buscava conter a carga tributária excessiva, garantindo a recuperação da renda dos trabalhadores no pós-guerra (CARVALHO, 2008).

As propostas de Keynes no HPW refletem sua busca por soluções pragmáticas que considerem tanto os desafios econômicos quanto os impactos sociais. Seu plano "*Plan for Deferred Pay*" buscava conciliar as necessidades financeiras da guerra, a

---

<sup>2</sup> O chamado "*Relatório Beveridge*" (ou *Report on Social Insurance and Allied Services*) foi o mais importante documento que embasa o regime de *Welfare State* britânico no imediato pós II Guerra Mundial (CARDOSO, 2010, p.39).

estabilidade econômica e a justiça social, evitando um aprofundamento das desigualdades e garantindo a recuperação da renda dos trabalhadores após o conflito.

Outro marco no tratamento das políticas de proteção social foi o Relatório Beveridge. Este documento (1942) foi responsável por criar as bases da seguridade social no território britânico. O relatório propôs a criação de um sistema nacional de seguridade social que buscava garantir proteção aos cidadãos britânicos. O plano de seguridade social de Beveridge era baseado em uma abordagem técnica e objetiva, visando fornecer suporte a todos aqueles que precisassem. Os mecanismos de proteção social deveriam ser sustentados pelo tempo que as necessidades persistissem, em vez de períodos arbitrários.

Beveridge propôs um sistema que incluía cinco pilares: assistência financeira a pessoas em situação de desemprego; assistência a pessoas com doenças e incapacidades; assistência a mães com filhos dependentes; assistência a idosos sem recursos financeiros e um sistema de pensões para todos os cidadãos britânicos. Para a implementação, Beveridge recomendou a criação de um serviço nacional de seguros, financiado por meio de contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. Keynes participou ativamente da elaboração deste relatório em 1942. Ao debruçar-se sobre o tema da seguridade social, ele elaborou as seguintes proposições: todas as contribuições para esse sistema deveriam incidir sobre todos os salários, sem exceção; tais contribuições deveriam também abranger o lucro empresarial, admitindo uma dedução que poderia ser reinvestida no próprio negócio; criação de um imposto sobre a posse de propriedades, descontado na fonte; e, por fim, impostos individuais sobre todas as rendas, deduzindo-se os dependentes.

Pode-se observar, portanto, que Keynes delega à tributação um importante papel para financiar o sistema de seguridade social inglês (AFONSO, 2018). Para Cardim de Carvalho (2008a), o plano refletia a ideia de reforma social defendida por Keynes por meio da distribuição de renda o que contribui para a manutenção de um nível satisfatório de demanda agregada.

Além dos benefícios, a preocupação de Keynes recaí sobre o orçamento. O economista foi examinado para sugerir o financiamento desse sistema. Em primeiro lugar, Keynes não era a favor de altos impostos para o pagamento dos benefícios sociais e pensões, cujos custos deveriam ser suportados pelos empregadores.

Segundo ele defendia o papel do Estado como responsável perante o contribuinte pelos bens e serviços fornecidos (MARCUIZZO, 2005).

Keynes argumenta que o custo desses benefícios deveria ser arcado pelos empregadores, defendendo a ideia de que eles deveriam ser responsáveis por fornecer aos trabalhadores condições adequadas de saúde. Ele questiona por que o contribuinte em geral deveria pagar pela mão-de-obra disponível, e destaca a importância de associar o custo dos serviços prestados pelo Estado às fontes a partir das quais são fornecidos. Isso é considerado por ele como a única maneira de preservar uma contabilidade pública sólida, medir a eficiência, manter a economia saudável e manter o público devidamente informado sobre os custos envolvidos (KEYNES, 1980).

Nesse sentido, o economista propõe, em seus escritos no *Collected Writings of John Maynard Keynes* (CWJMK), a distinção entre dois tipos de orçamento fiscal: o de gastos correntes e o de gastos de capital. O primeiro seria destinado aos gastos inadiáveis do governo, sendo responsável por garantir a oferta de bens públicos e deveria estar sempre em equilíbrio. O segundo orçamento seria utilizado quando os níveis de demanda agregada se afastassem do pleno emprego, ou seja, teria uma função anticíclica nas contas públicas (CARVALHO, 2008).

Nos CWJMK, Keynes sugere que influenciar os investimentos seria mais viável do que intervir diretamente no consumo. Os gastos em investimento seriam mais efetivos para atingir o pleno emprego, pois poderiam se autofinanciar. Além disso, o orçamento de capital seria sustentável e não resultaria em déficits persistentes, desde que o investimento fosse bem-sucedido. O autor destaca a importância do equilíbrio no orçamento de capital e sugere que esse equilíbrio seja mantido por meio de investimentos realizados pelo Estado (KEYNES, 1980).

No documento, Keynes propôs a adoção de um orçamento específico que integra o seu orçamento de capital (o da seguridade social): “*The social security budget should be one section of the capital or long-term Budget. It is important that there should be a level charge on the ordinary Budget revised at longish intervals [...]*” (KEYNES, 1980, p. 225).

Keynes detalha sua proposta sobre a política fiscal de longo prazo. Neste sentido, o autor sugere que se dois ou três quartos do investimento total forem efetuados ou influenciados por organismos públicos ou semipúblicos, um programa

de estabilização de longo prazo de caráter estável deveria ser capaz de reduzir o intervalo de flutuação para limites mais restritos. Assim, a principal tarefa do programa de investimento sugerido por Keynes era evitar grandes flutuações por meio de um programa estável de longo prazo. Se o programa fosse bem-sucedido não seria difícil compensar flutuações pequenas acelerando ou retardando alguns gastos no programa a longo prazo (CWJMK, 1980).

Logo, na teoria keynesiana, o Estado surge como a figura de regulador da atividade econômica. Isso abriu um precedente para que os direitos sociais se consolidassem através de políticas públicas – criadas pelo próprio Estado. Para Sochaczewski e Lobato (2014), Keynes é um dos pioneiros a questionar a mão invisível e a defender que o Estado intervencionista seria responsável por criar e estabelecer demandas sociais. As propostas de Keynes formuladas no “*How to pay for the war*” de 1940 e no “*Beveridge Report*” em novembro de 1942 foram o alicerce para o surgimento de um sistema nacional único referente à seguridade social, de caráter contributivo e distributivo.

A fim de buscar a implementação do pleno emprego e a ampliação do consumo das famílias, as políticas de proteção social foram cruciais como estratégias de sustentação econômica observado em diversos países europeus no pós Segunda Guerra Mundial. Conforme argumenta Boschetti (2012), tais políticas contribuíram para a manutenção do emprego na medida em que se estabeleceram bens públicos, tais como: escolas, hospitais, empresas estatais, e órgãos públicos diversos. Estes impactaram de forma positiva a ampliação do consumo, pois uma parte da renda das famílias que era direcionada à saúde e educação, poderiam ser alocadas no consumo.

Sicsú (2021) argumenta que Keynes almejava a construção de sua “sociedade ideal” e que isso se daria com a contribuição do planejamento implementado pelo Estado. Por sua vez, o orçamento público poderia ser organizado de modo a sustentar dois pilares importantes para a garantia de demanda, mesmo em momentos de crise: a abolição do desemprego involuntário e a criação de um sistema de seguridade social.

## **2.4 AS CONTRIBUIÇÕES DE KEYNES AO RELATÓRIO DE BEVERIDGE**

Como foi apontado na seção anterior, o Relatório de Beveridge foi um dos principais documentos que estabeleceram as bases para a constituição dos

programas de seguridade social do pós-guerra. O objetivo desta seção é analisar as correspondências entre Keynes e os formuladores deste documento a fim de capturar os principais alicerces deste programa uma vez que esta argumentação está na base do tema a ser investigado por esta dissertação. Assim, será exposto aqui o debate extraído do capítulo intitulado *Beveridge Report* do volume XXVII dos *Collected Writings of John Maynard Keynes* (1980).

William Beveridge elaborou o plano de financiamento do sistema de proteção social do Reino Unido, no período que vai de março de 1942 a novembro de 1942, durante a segunda guerra mundial. Convidou Keynes em março de 1942 para contribuir com a idealização desse plano. O economista teve uma participação ativa na elaboração do plano de financiamento do sistema de proteção social do Reino Unido. Keynes desempenhou um papel de destaque na consolidação do *Welfare State* britânico que se seguiu nas décadas seguintes após o fim da guerra, em conjunto com outros especialistas econômicos que estavam envolvidos na redação do Relatório Beveridge. O objetivo central era planejar e propor reformas abrangentes no sistema de seguridade social, assegurando um nível aceitável de bem-estar para toda a sociedade e promovendo uma distribuição mais equitativa de recursos financeiros.

Beveridge contactou Keynes, em março de 1942, sugerindo uma discussão sobre o financiamento do seu plano. Ao ler os memorandos de Beveridge sobre as reformas de seguridade social, Keynes ficou extremamente entusiasmado com o esquema em geral. Ele descreveu-o como uma reforma construtiva de grande importância e sentiu alívio ao constatar que era financeiramente viável, em uma carta enviada em 17 de março de 1942 (KEYNES, CWJMK XXVII, 1980).

Nesta carta, Keynes ainda ressalta a importância de ajustes apropriados para levar em consideração as mudanças no valor tanto das contribuições como dos benefícios do esquema geral de seguridade social idealizado por Beveridge até então, e enfatiza a necessidade de garantir a sustentabilidade financeira do sistema no pós-guerra. Ele também propôs a possibilidade de cobrar apenas as pensões atuais, sem arrecadar fundos para pensões futuras, se o esquema de receita for oneroso para o orçamento. Além disso, Keynes defendeu a extensão do seguro industrial voluntário, que consistia em um seguro de vida para trabalhadores industriais e era administrado pela iniciativa privada. O economista sugeriu ainda que o novo fundo estatal assumisse a responsabilidade pelos seguros de responsabilidade civil dos

empregadores e de seguro industrial dos empregados (KEYNES, CWJMK XXVII, 1980).

Dessa forma, apesar do entusiasmo de Keynes com a promoção da redistribuição de renda e riqueza que o plano oferecia, ele se mostrava preocupado com a contribuição do esquema para a estabilização do nível de demanda agregada, a fim de evitar flutuações abruptas na renda global ao longo do tempo. Seus debates com Beveridge ilustram um esforço para harmonizar as aspirações sociais do plano com os fundamentos econômicos de equilíbrio fiscal.

Após um almoço com Beveridge, as pendências no plano pareciam ter sido resolvidas. No entanto, Keynes continuou interessado pelo esquema de seguridade social em desenvolvimento e voltou a discutir sobre o financiamento do plano. Entre maio e julho de 1942, ele trocou correspondências sobre o assunto com James Meade, que foi um dos membros-chave da comissão responsável por elaborar o relatório.

Nas cartas, Keynes expressou apoio às propostas de segurança social de Beveridge e destacou a importância de equilibrar os encargos orçamentários. Ele discutiu a estabilização econômica e a capacidade geral de consumo da população, argumentando que o plano de Beveridge pode ajudar a evitar uma queda acentuada na demanda efetiva. Keynes também comentou sobre as taxas de contribuição variáveis com base no desempenho econômico e compartilhou preocupações sobre estimativas financeiras precisas. Ele abordou a questão da dívida nacional e a possibilidade de reduzir outros impostos diretos por meio do imposto de capital.

De forma geral, Keynes acreditava que era possível chegar a um balanço mais próximo em relação às propostas de Beveridge com mais trabalho e discussões adicionais. Keynes concordou, ainda, com a proposta de Meade de variar a alíquota das contribuições previdenciárias e elogiou sua habilidade em demonstrar flutuações na renda. Ele destacou os benefícios de reduzir as contribuições dos empregados em relação aos gastos e de reduzir as contribuições dos empregadores para aliviar os custos de produção em tempos de crise (KEYNES, CWJMK XXVII, 1980).

Em 07 de julho de 1942, Keynes voltou a se encontrar com Beveridge para discutir os avanços do sistema de seguro social, desse encontro é importante pontuar algumas considerações. Beveridge sugeriu modificações na parte do orçamento da seguridade social, enfatizando sua natureza provisória e a possibilidade de pensões

com taxas mais baixas. Ele buscou orientação e crítica especializada sobre os aspectos financeiros do esquema, propondo a formação de um comitê para discutir a viabilidade do projeto. Também foram abordadas questões como o abono de família, o valor das pensões, a necessidade de contribuições prévias e a redução do custo total do sistema. Além disso, mencionou-se a proposta de contribuições móveis com base no volume de emprego, ligando-a às estratégias de compensação do ciclo econômico. Essas notas refletem a busca por aprimoramentos e ajustes no sistema de seguridade social, visando garantir sua eficácia financeira e adequação às necessidades da população (CWJMK, 1980).

Em 20 de julho de 1942, Keynes escreveu uma carta detalhada intitulada "*Beveridge Proposals*" para Richard Hopkins. Nesta, apresentou críticas à proposta inicial de Beveridge. Keynes expressou preocupação com a elevada tributação dos salários para financiar os benefícios de pensões, considerando-a problemática. Ele reconheceu que o conceito de "fundo" proposto era, em certo sentido, uma "ficção" e não correspondia a um fundo atuarial genuíno. No entanto, destacou que o sistema de contribuições regulares tinha vantagens, enfatizando a necessidade de estender a teoria e a prática dos fundos extra-orçamentários para funções operadas pelo Estado, ou seja, Keynes está propondo a aplicação dos conceitos de fundos independentes de financiamento para serviços governamentais em geral, não apenas para o sistema de seguridade social. Ele também sugeriu uma reforma mais ampla do imposto de renda como uma alternativa mais adequada e justa para financiar o sistema de seguridade social proposto (KEYNES, CWJMK, 1980).

Keynes delineou uma proposta de tributação preliminar alternativa, que incluía contribuições sobre todos os salários, impostos sobre lucros empresariais, impostos sobre a propriedade e um imposto progressivo sobre o rendimento das pessoas, com algumas concessões para dependentes. Sob essa estrutura, as contribuições financiariam os serviços de saúde estatal, os subsídios de seguridade social (exceto para crianças) e todas as pensões (exceto para ex-combatentes de guerra) (KEYNES, CWJMK, 1980). Keynes refletiu, nesta mesma carta, sua preocupação em encontrar um equilíbrio adequado entre o financiamento e a eficácia do sistema de seguridade social, ao mesmo tempo em que abordou a necessidade de reformas fiscais mais amplas para sustentar o sistema proposto.

Depois disso, Keynes acordou com Beveridge a formação de um comitê informal para discutir as implicações financeiras do sistema. Em sua primeira reunião ocorrida em agosto de 1942, foram apontadas algumas questões sobre o plano de seguridade social, analisando o custo estimado do sistema existente e as propostas completas de Beveridge. Foram apresentadas sugestões de economias por meio de adiamentos ou implementações parciais de certas partes do plano, a fim de tornar o plano financeiramente viável. Essas medidas visavam alcançar reduções de custos significativas, tornando o plano mais adequado do ponto de vista orçamentário. O financiamento do plano foi abordado, incluindo as contribuições dos segurados e empregadores, além da contribuição do Tesouro. Projeções de despesas e rendimentos anuais foram fornecidas para avaliar o impacto financeiro sobre o Tesouro. Assim, destacaram a importância de ajustes no plano de seguridade social para alcançar economias financeiras satisfatórias e garantir a sua viabilidade (CWJMK, 1980).

Ainda nesta reunião, Beveridge expressou preocupações sobre a proposta de economia, especialmente em relação à não extensão do esquema para além das categorias seguras. Ele argumentou que seria mais sensato unificar os esquemas existentes antes de expandi-los. Houve concordância em relação a possíveis economias que seriam obtidas, como a redução da taxa de benefícios e limitação dos aumentos das pensões. Beveridge defendeu a ideia de uma taxa básica de pensão igual para todos os aposentados, com melhorias por meio de pensões complementares quando necessário. Ao fim da discussão, Beveridge mostrou-se receptivo aos argumentos apresentados pelo comitê. O foco central recaiu sobre o nível futuro das pensões contributivas, buscando reduzir as preocupações financeiras.

Sir William Beveridge propôs um esquema de seguridade social que abordava questões financeiras e políticas. O custo inicial para o Tesouro seria superior à base monetária atual em 115 milhões de libras esterlinas, mas com a implementação de contribuições adicionais e mecanismos de financiamento, o impacto financeiro seria controlado. O esquema proposto contemplou arranjos transitórios e previu pensões fixas para os beneficiários essenciais. No entanto, essa proposta poderia enfrentar desafios políticos (CWJMK, 1980).

O esquema de seguros estabeleceu diferentes valores de pensão para solteiros e casados, com considerações para determinadas faixas etárias. Algumas questões

em debate incluíram o valor dos abonos de família, a inclusão do primeiro filho nas pensões alimentícias e a possibilidade de interromper aumentos de pensões após determinado período. Destacou-se a necessidade de revisão periódica dos benefícios e contribuições, especialmente diante de alterações nos preços e condições econômicas (CWJMK, 1980). Foi fundamental considerar cuidadosamente as implicações administrativas e legislativas das propostas, bem como a extensão dos benefícios a toda a população. Medidas provisórias, como ajustes nas taxas de pensão e outros benefícios, poderiam ser necessárias para facilitar a transição do sistema da época para o esquema proposto.

Com base nessas discussões foi redigida a versão final do relatório. No entanto, em outubro de 1942, Keynes ainda escreveu para Beveridge com algumas considerações finais. Ele enfatizou a importância de iniciar o esquema com uma abordagem moderada, sem comprometer os fundamentos, independentemente do que possa ser viável no futuro. Quanto à questão do nível de preços pós-guerra, Keynes sugeriu destacar as continuidades da política de estabilização e sua influência no estabelecimento dos preços. Além disso, Keynes também mencionou a necessidade de tomar decisões concretas sobre benefícios e contribuições com base no contexto real do pós-guerra, ao invés de se basear em suposições hipotéticas. Ele reconheceu que poderia haver dificuldades em implementar a redução das pensões para aqueles que continuassem recebendo uma renda substancial após a aposentadoria. De forma geral, Keynes considerou o Relatório Beveridge como um documento valioso e viável.

Portanto, em sua participação no relatório como um todo, Keynes apresentou seus argumentos, opiniões e reflexões sobre as propostas de Beveridge, focado particularmente na viabilidade financeira das mesmas e em possíveis caminhos alternativos a serem seguidos. Ele expressou preocupação com as perspectivas orçamentárias pós-guerra e argumentou que é fundamental evitar despesas desnecessárias no início desse período. O autor questionou se existem opções mais acessíveis e analisou as possíveis economias e despesas relacionadas às propostas de Beveridge. Reconheceu que o custo do plano aumentaria, mas defendeu que o crescimento da renda nacional poderia suprir esses custos mais elevados. Além disso, elogiou a aceitação do relatório pelo governo e destacou a importância de sua implementação durante a transição pós-guerra.

## **2.5 ABORDAGEM PÓS-KEYNESIANA DA PROTEÇÃO SOCIAL**

A escola pós-keynesiana busca construir uma teoria econômica que esteja mais sintonizada com as realidades econômicas e sociais, e que seja capaz de oferecer soluções práticas para os desafios enfrentados pela economia contemporânea. Os pós-keynesianos argumentam que a economia é inerentemente instável e que as políticas econômicas devem ser adaptadas às condições específicas do mercado, em vez de se basearem em modelos abstratos de equilíbrio.

Essa escola é conhecida, então, por enfatizar a importância da política fiscal como uma ferramenta para a gestão da economia. De acordo com essa visão, o governo deve desempenhar um papel ativo na economia, especialmente durante os períodos de crise, para garantir o pleno emprego e promover o crescimento econômico. Para isso, argumentam que os gastos sociais são cruciais, pois podem aumentar a demanda agregada e reduzir a desigualdade social nos períodos de recessão. Além disso, criticam as políticas de austeridade fiscal, que têm sido amplamente utilizadas em todo o mundo nas últimas décadas, especialmente após a crise financeira global de 2008. Eles argumentam que essas políticas são prejudiciais para a economia e para a sociedade, pois reduzem os gastos sociais e aumentam a desigualdade social.

O objetivo da discussão abaixo é apresentar artigos e pesquisas utilizados por autores pós-keynesianos que combinam políticas específicas visando não apenas estimular a economia, mas também garantir um ambiente mais justo e equitativo. Ao examiná-los de forma combinada, é possível obter reflexões que podem ser aplicadas à formulação e implementação de outras políticas. Essa abordagem oferece uma visão mais abrangente do impacto das políticas fiscais e sociais, permitindo uma compreensão mais completa das implicações e potenciais efeitos colaterais das decisões governamentais. Ao considerar as abordagens pós-keynesianas, pode-se compreender as implicações de longo prazo dos gastos sociais e identificar estratégias que promovam um equilíbrio entre o estímulo econômico e a justiça social.

### **2.5.1 CONTRIBUIÇÕES DA POLÍTICA FISCAL PÓS-KEYNESIANA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Os pós-keynesianos veem as falhas do sistema capitalista (má distribuição de renda e a incapacidade de manter o pleno emprego) como possibilidades de

intervenção estatal na economia. A política fiscal exerce papel fundamental na sinalização do compromisso de longo prazo com a sustentação do emprego adequado e na suavização do ciclo econômico. Essa política não é vista como uma alavanca imediata para reagir à recessão devido à sua natureza mais lenta em relação à política monetária (princípio da anualidade). Idealmente, sua função é suavizar o ciclo econômico e transmitir aos agentes privados um nível seguro de renda para o futuro. Além disso, possui uma atribuição crucial na transformação social, permitindo a redistribuição de renda por meio de impostos progressivos e gastos públicos direcionados. Isso pode melhorar os padrões de vida dos mais pobres sem comprometer a motivação de lucro que estimula a atividade privada (CARVALHO, 1992/2020).

A política fiscal associada à política social desempenha um papel crucial em duas frentes. Primeiramente, contribui para a construção de uma sociedade civilizada, onde a distribuição de recursos é feita de maneira justa. Em segundo lugar, visa o progresso das instituições econômicas e políticas para corrigir as falhas do sistema dado a incapacidade em manter pleno emprego e a desigualdade de renda e riqueza gerada pelo mercado livre (DAVIDSON, 2007). Existem duas medidas principais para alcançar esses objetivos: aumentar a função de consumo e socializar os investimentos. Elas são necessárias para sustentar o pleno emprego e desejáveis como metas sociais (MINSKY, 1975/1992).

Minsky argumenta que as políticas tributárias e de gastos públicos são poderosas ferramentas para alcançar esse objetivo. Uma de suas principais propostas de Minsky é o conceito de "*Big Government*"<sup>3</sup>. Este refere-se a um governo com tamanho e participação significativos na economia, de forma a promover a geração de empregos e promovendo a estabilidade econômica. O autor propõe uma estratégia de emprego na qual o governo contrata todos os trabalhadores dispostos a trabalhar por um salário abaixo do mínimo, mantendo o equilíbrio orçamentário. Essa estratégia visa oferecer emprego público para pessoas desempregadas involuntariamente ou durante períodos de inflação (TERRA, 2019).

---

<sup>3</sup> As políticas econômicas e a regulação governamental variam amplamente de acordo com as circunstâncias específicas de cada país e suas preferências políticas. Por isso, é importante destacar que a aplicabilidade prática da teoria do "*Big Government*" de Minsky é controversa e varia dependendo das perspectivas políticas e econômicas.

De acordo com essa Escola de pensamento, os gastos sociais devem ser cuidadosamente gerenciados para evitar aumento da inflação. Quando a demanda agregada é alta, os preços podem subir e gerar inflação. Nesse contexto, o gasto público pode gerar uma poupança precaucional, ao invés de uma expansão dos gastos privados. Por isso, argumentam que a política fiscal deve ser cuidadosamente planejada e implementada para garantir que os gastos sociais sejam bem direcionados e eficazes em termos de estímulo à economia. Conforme argumenta Cardim de Carvalho (2008, p. 21):

O primeiro condicionante a ser considerado na formulação da política fiscal é o estado de expectativas dos agentes privados. Se o gasto é realizado em ambiente marcado pela expectativa de que o governo é propenso a gerar déficits permanentes, sua eficácia poderá diminuir drasticamente pela antecipação de elevações das taxas de juros que induzirá, modificando de forma perversa os preços dos ativos, inclusive os ativos reais. [...] A segunda condição é [...] a política fiscal Keynesiana [...] não deve ser ativada se a economia já estiver em pleno emprego, porque nessas circunstâncias a soma das demandas privadas e pública ultrapassará capacidade produtiva do país e pressões inflacionárias realmente emergirão.

O pensamento de Keynes é, então, retomado de forma a não fazer referência a uma geração de déficits permanentes. A política fiscal deve ser adotada, portanto, de maneira a evitar desequilíbrios consideráveis. Conforme Oreiro e De Paula (2009, p. 1), a política fiscal deve “a) gerar equilíbrio intertemporal do orçamento público; b) apoiar-se na realização de investimentos públicos como ‘estratégia preventiva’ para a estabilização do nível de demanda efetiva”.

Na TG, Keynes não se preocupava apenas com a distribuição da renda entre salários e lucros para a determinação da propensão a consumir, pois, para ele, a magnitude dessa fonte de renda influencia essa propensão. Daí entende-se que sua preocupação estava também na distribuição pessoal de renda, resultante da intervenção de fatores como o sistema fiscal (CARVALHO, 1992).

Outro desafio é a necessidade de enfrentar as desigualdades estruturais na distribuição de renda e riqueza. Embora os pagamentos de transferência e os programas de seguridade social possam ajudar a aliviar a pobreza e a desigualdade, eles também podem criar desincentivos ao trabalho e contribuir para a fragilidade geral do estado de bem-estar. Portanto, os pós-Keynesianos enfatizam a necessidade de uma abordagem equilibrada que combine gastos sociais com tributação progressiva, regulamentação do mercado de trabalho e outras políticas. Ou seja, significa

considerar não apenas a estabilização macroeconômica, mas também a promoção da democracia econômica e da justiça social.

A implementação dessas políticas pode ser desafiadora, especialmente em países com dívida pública elevada. No entanto, como argumenta Herman (2006), é exceção que as economias operem no pleno emprego no histórico global. Assim, indicaria que a utilização de política fiscal se mostra eficiente para manter o equilíbrio nas contas públicas.

É relevante então pensar na sustentabilidade da dívida pública, como aponta Minsky<sup>4</sup>. Para atrair investidores e manter a confiança na moeda e nos títulos públicos, é necessário que o governo demonstre uma gestão responsável das finanças públicas. Embora o autor reconheça que déficits temporários podem ocorrer, ele enfatiza a importância de buscar o equilíbrio orçamentário a longo prazo, a fim de garantir a qualidade do endividamento público (MINSKY, 1986 *apud* TERRA, 2019).

No entanto, mesmo após a implementação de políticas fiscais expansionistas, existem obstáculos que podem dificultar a manutenção duradoura do pleno emprego. Um desses obstáculos é a falta de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, que desempenha um papel crucial na promoção de inovação, investimentos e aumento da produtividade. Além disso, a presença de mão de obra desqualificada e com baixo nível educacional também representa uma restrição à manutenção do pleno emprego. Assim, a intervenção governamental é necessária para alcançar e manter o pleno emprego, por meio do controle do investimento como forma de remover os obstáculos mencionados. A socialização dos investimentos também atua como uma solução para garantir o pleno emprego e reduzir as desigualdades econômicas (ARESTIS, 1990).

Os dispêndios públicos, seja na forma de investimento público ou política de renda, geram uma demanda autônoma para o setor privado. Assim, cria uma âncora de demanda efetiva feita pelo gasto público, que traz um estímulo ao investimento privado (SALLES; TERRA; COIMBRA, 2022). O pleno emprego não é o único propósito da política econômica pós-keynesiana. Os governos também devem se esforçar para promover uma distribuição mais equitativa de renda e riqueza. Os gastos públicos não servem apenas como fonte de financiamento para investimento do setor

---

<sup>4</sup> Destaca-se a necessidade de gastos responsáveis com a seguridade social, pois o aumento da dívida pública pode tornar-se uma ameaça real. Além disso, a expansão desenfreada dos gastos pode gerar pressões inflacionárias à medida que a demanda agregada ultrapassa a capacidade produtiva da economia. Para mais detalhes sobre tais restrições aos gastos, ver por exemplo Minsky (1986).

privado, mas também promovem justiça social, melhoram a saúde e a educação pública e aumentam a produtividade da economia (ARESTIS, 1990).

Outro aspecto importante da política fiscal relacionada aos gastos sociais é a ênfase no investimento público em infraestrutura, como transporte, energia e comunicações. Esses investimentos podem ajudar a criar empregos, aumentar a produtividade e estimular o crescimento econômico no curto prazo. Além disso, podem ter efeitos colaterais positivos a longo prazo, fornecendo a base para o desenvolvimento econômico sustentado e promovendo o bem-estar social.

Assim, os conflitos em torno da distribuição de renda impulsionam a necessidade de um sistema fiscal que reduza as desigualdades, sendo os impostos progressivos e a oferta de bens públicos meios importantes para atingir esses objetivos. Além disso, os programas de transferência de renda promovem escolhas individuais e incentivam o consumo, estimulando a demanda agregada. Esses mecanismos permitem que os indivíduos tenham mais recursos disponíveis para o consumo, impulsionando a demanda agregada e, conseqüentemente, contribuindo para o crescimento econômico (CARVALHO, 1992). Além disso, as transferências governamentais desempenham um papel de estabilizador automático, agindo de forma contracíclica e fornecendo suporte durante períodos de recessão econômica (KREGEL, 1985).

Apesar de serem estabilizadores eficientes do ciclo econômico, as transferências governamentais têm um impacto indireto na atividade econômica, pois a renda transferida não é trocada por bens e serviços imediatamente. O impacto econômico ocorre quando o receptor gasta os fundos recebidos. Por outro lado, os investimentos produtivos estatais têm um impacto mais direto na atividade econômica uma vez que envolvem gastos correntes e são capazes de dinamizar o sistema econômico. Segundo Keynes, esses investimentos devem ser realizados por órgãos públicos ou semi-públicos, com o objetivo de regular o ciclo econômico e aumentar a confiança dos empresários na demanda futura (TERRA; FERRARI FILHO, 2011).

O custo das políticas sociais não pode ser confundido com outros gastos correntes como argumenta Gobetti e Amado (2011, p. 157), porque as transferências governamentais para indivíduos desempenham o papel de redistribuição de renda. Substituindo a renda disponível deslocada para pagar impostos, especialmente em países com impostos regressivos.

Para Sicsú (2008), o investimento na promoção da justiça social deveria ser permanente, tornando incorreta a divisão contábil míope entre gastos correntes e de investimento. O Estado investe tanto em infraestrutura quanto, fundamentalmente, em indivíduos e qualidade de vida. Por isso, toda atividade finalística deve ser considerada investimento público, enquanto todo gasto que sustenta essas atividades deve ser considerado gasto corrente.

Assim, o orçamento público não deve ser dividido apenas em gastos correntes e de investimento em infraestrutura, mas sim considerar todo o gasto com atividades finalísticas como investimento público. Uma reorganização orçamentária adequada permitiria ao governo reduzir os gastos correntes em relação aos de investimento, aumentando a produtividade da máquina pública. Cortar gastos correntes sem mudar a organização do orçamento é retirar do Estado seu papel original de beneficiar a sociedade e manter a organização e segurança social (SICSÚ, 2008).

É crucial reconhecer que as políticas sociais e fiscais devem ser adaptadas às características específicas de cada país, especialmente em contextos com alta concentração de renda e grandes disparidades sociais (GOBETI, 2008). Para isso, é necessário um amplo debate sobre a estrutura e os mecanismos da rede de proteção social, garantindo que ela seja capaz de atender às demandas e necessidades específicas de cada comunidade (GOBETI; AMADO, 2011). Dessa forma, um sistema tributário e uma política fiscal eficazes devem ser concebidos levando em consideração o contexto social, cultural e econômico da sociedade em questão, a fim de enfrentar desafios persistentes, como o desemprego crônico e a desigualdade de renda (MARANGOS, 2004).

Finalmente, a abordagem pós-keynesiana da política fiscal relacionada aos gastos sociais destaca a necessidade de pesquisas e experimentações contínuas para refinar e melhorar as intervenções políticas. Embora haja um crescente corpo de evidências que apoiam a eficácia do gasto social na promoção da estabilidade econômica, bem-estar social e sustentabilidade ambiental, ainda há lacunas no conhecimento sobre a complexa dinâmica dos sistemas econômicos e as maneiras pelas quais eles interagem com as relações sociais e ambientais. Portanto, enfatiza-se a importância do diálogo contínuo e da colaboração entre formuladores de políticas, pesquisadores e profissionais, a fim de identificar as melhores práticas e buscar novas soluções para os desafios enfrentados por nossa sociedade.

## 2.5.2 REFLEXÕES ACERCA DA PROTEÇÃO SOCIAL A PARTIR DE UMA VISÃO PÓS-KEYNESIANA

A teoria pós-keynesiana tem desempenhado um papel fundamental na análise e no desenvolvimento das políticas econômicas ao longo das últimas décadas. Neste contexto, esta subseção propõe uma reflexão sobre a proteção social a partir da perspectiva desta Escola. Mais especificamente, será examinado como a proteção social tem sido considerada na busca de soluções mais eficazes e equitativas no âmbito da política social e econômica.

O Estado de bem-estar social é alvo de críticas de economistas neoclássicos que argumentam que ele cria desincentivos ao trabalho e aumenta a carga tributária, além de o sugerirem como fator de contribuição para crises econômicas, mas a realidade diverge desse ponto de vista. Ao longo da história, esse sistema provou ser essencial para amortecer flutuações econômicas, fornecendo estabilidade e segurança aos cidadãos. Após a segunda guerra mundial, por exemplo, as experiências keynesianas associadas ao Estado de bem-estar social desempenharam um papel crucial na recuperação econômica e na reconstrução de nações devastadas, demonstrando sua eficácia na promoção do crescimento econômico sustentável.

Embora o foco principal de Keynes fosse o pleno emprego, suas ideias destacavam aspectos relacionados ao bem-estar social. Keynes via o desemprego estrutural como uma realidade persistente na economia. Isso implica que ele reconhecia a importância de medidas além das políticas de demanda agregada para abordar questões relacionadas ao emprego. Embora o governo pudesse influenciar indiretamente o desemprego estrutural por meio de condições de incentivo a demanda e maior mobilidade da mão de obra, ele enfatizou que sua redução frequentemente exigia políticas do "lado da oferta", como investimentos em educação e medidas para melhorar a eficiência do mercado de trabalho (SKIDELSKY, 1998).

Para isso, Keynes defendia uma abordagem reformista do sistema capitalista. O cerne da visão de Keynes sobre essa reforma estava na redistribuição de renda e riqueza. Ele acreditava que a tributação de grandes rendas e fortunas não apenas promoveria a justiça social, mas também aumentaria a eficiência econômica. Essa redistribuição reduziria o consumo conspicuo e estimularia o consumo efetivo, o que, por sua vez, impulsionaria o investimento e o emprego. As reformas redistributivas atuavam, então, como uma forma de suavizar o ciclo econômico. Implementar tais

reformas durante uma recessão poderia impulsionar a demanda agregada e ajudar a manter a economia em uma espécie de "quase-boom" (CARVALHO, 2008a).

Keynes enfatizou a separação entre o orçamento comum do governo, financiado por impostos e normalmente equilibrado, e o orçamento de capital, usado para investimentos e estabilização econômica. Também defendeu a manutenção de um excedente primário no orçamento de receitas, sugeriu tratar flutuações econômicas no orçamento de capital e promoveu a tributação hipotecária para vincular os custos de serviços públicos às fontes de financiamento específicas. Além disso, ele via a segurança social como parte do orçamento de capital, apoiando a economia e os cidadãos em tempos de crise (SKIDELSKY, 1998).

Essa divisão proporciona uma base sólida para a implementação de políticas sociais, uma vez que a gestão responsável das finanças públicas permitia o financiamento de programas de bem-estar, como saúde e educação. A sugestão de tributação hipotecária também tornava transparente o custo dos serviços públicos, contribuindo para uma compreensão e aceitação mais amplas das políticas sociais. Essas ideias de Keynes influenciaram a teoria e a prática econômica e fiscal, facilitando a implementação eficaz de políticas de proteção social e promovendo o bem-estar socioeconômico.

A abordagem visionária de Keynes não se limitou apenas a questões econômicas, mas também influenciou a política social. Sua experiência durante a segunda guerra ao criar o fundo de poupança compulsória e apoiar o Plano Beveridge (1942), demonstrou como políticas econômicas podem ser integradas à preocupação com o bem-estar social. Ao reconhecer que os métodos tradicionais baseados na inflação poderiam aumentar tensões sociais, ele defendeu a importância de políticas que não apenas financiassem a guerra, mas também promovessem a redistribuição de riqueza e a estabilização econômica. Essa abordagem abrangente se estendeu ao Plano Beveridge, que buscava garantir segurança social, combater a "necessidade" e contribuir para a estabilidade econômica, mostrando como Keynes viu a interconexão entre a política econômica e social como uma forma eficaz de enfrentar desafios complexos em um período de pós-guerra (CARVALHO, 2008a).

Dentre outras áreas de apoio social, o Plano Beveridge assegurava o amparo ao trabalhador desempregado por meio de um sistema de seguro-desemprego que fornecia benefícios financeiros regulares para atender às suas necessidades básicas.

A questão do pauperismo e a responsabilidade individual na pobreza foram debatidas no Reino Unido desde o século XIX, levando à promoção da autoajuda, incentivando as pessoas a melhorar sua situação financeira por meio do trabalho, e à criação de casas de trabalho. A ação do governo britânico foi importante na categorização dos desempregados na Grã-Bretanha durante o período de 1880-1931. O desemprego passou, então, a ser considerado uma questão social e não mais como “caridade”. As políticas de proteção ao emprego naquele contexto foram cruciais para combater a pobreza e promover a inclusão socioeconômica. (LAGNEAU-YMONET; REYNAUD, 2020).

Estatísticas sobre o desemprego permitiram dimensionar esse problema no contexto da Grande Depressão na Grã-Bretanha em 1930. Roger Middleton (1985/2006) comenta a evolução do desemprego na década de 1930, indicando um aumento significativo na duração média do desemprego. As evidências mostram que, a partir dos anos 1920, o desemprego de longo prazo começou a se tornar um problema, culminando em números alarmantes na década de 1930. Em 1929, apenas 4,7% dos desempregados estavam sem emprego há mais de 12 meses, mas em 1937, esse número havia crescido para 24,3%. O desemprego de longa duração passou de 45.100 em 1929 para 287.821 em 1937, tornando-se o elemento mais grave do problema do desemprego. A falta de apoio financeiro adequado para essas pessoas desempregadas foi destacada como um legado preocupante da Grande Depressão.

Isso significa que o problema do desemprego na Grã-Bretanha entre guerras reside não apenas nos altos níveis absolutos de desemprego em certas regiões em crise, mas na natureza prolongada desse desemprego e seu agravamento à medida que o período avançava. Nesse contexto, o Relatório de Beveridge (1942), desempenhou um papel crucial na moldagem da política social britânica e na abordagem do governo em relação ao desemprego. Marcuzzo (2017) destaca a colaboração entre Keynes e Beveridge na redação do plano, conhecido como Seguro Social e Serviços Aliados. Keynes apoiou a aprovação do plano. Ele valorizava as novas características propostas por Beveridge, como a extensão dos benefícios da seguridade social para toda a população, não apenas para os contribuintes atuais. No entanto, Keynes tinha preocupações também orçamentárias.

Beveridge e Keynes compartilhavam a preocupação com os problemas sociais e morais causados pelo desemprego, mas buscavam soluções diferentes. Beveridge via o desemprego como uma luta humana contra a escassez e os ciclos econômicos imprevisíveis, enquanto o seguro social buscava separar a cobertura individual do desempenho econômico geral. Por outro lado, Keynes acreditava que ao fazer o futuro depender do sucesso de uma política de investimento social ativa, seria possível evitar privações decorrentes do desemprego para os indivíduos.

Dessa forma, Keynes procurou contribuir ao financiamento do plano atuando como um intermediário nas negociações com o Tesouro britânico. O economista foi decisivo para que esse órgão aceitasse e alocasse mais recursos ao plano (SKIDELSKY, 2003). As atenções dele foram mais concentradas nas propostas do seguro-desemprego e de assistência familiar, porque atenderiam a preocupações com a gestão pública dos efeitos do ciclo (SKIDELSKY, 2001). A partir disso, o plano de Beveridge seguiu em conformidade com o reformismo social de Keynes (CARVALHO, 2008a). Afonso (2018) afirma que ao criar um mecanismo de renda permanente nesse contexto, contribuiu-se para redistribuir a riqueza e, principalmente, para sustentar a demanda agregada.

A partir disso, Thomas Palley (2020) explora a visão do Estado de bem-estar social através do prisma do Relatório Beveridge de 1942, que identificou cinco "males gigantes" na sociedade - miséria, ignorância, carência, ociosidade e doença - para os quais o Estado de bem-estar social serviu de resposta. O *welfare state* busca enfrentar esses males de maneira variada, com compromissos como pleno emprego, cuidados de saúde públicos, educação pública e programas de assistência ao rendimento. Duas taxonomias são mencionadas para classificar os diferentes modelos de Estado de bem-estar social: a primeira, proposta por Esping-Andersen (1990) com base em características políticas<sup>5</sup>, a segunda é econômica, considerando o modo de produção e financiamento dos serviços do *welfare state*.

Dessa forma, o Estado de bem-estar social não é apenas um mecanismo de redistribuição de renda, mas também desempenha um papel crítico na mitigação da incerteza econômica que não pode ser plenamente abordada pelo setor privado.

---

<sup>5</sup> Categoriza em "liberal", "corporativista-estatista" e "social-democrata". A ênfase da taxonomia de Esping-Andersen estava na explicação das variações de escala. Ele argumentava que os Estados de bem-estar social em governos social-democratas tinham o maior Estado, enquanto nos governos liberais eram os mais limitados, com os governos corporativos-estatistas ocupando uma posição intermediária nessa escala (PALLEY, 2020).

Mercados de seguros privados são eficazes na gestão de riscos, onde as probabilidades podem ser objetivamente calculadas com base em dados históricos. No entanto, esses mercados falham quando confrontados com situações de incerteza, onde as probabilidades são desconhecidas. É aqui que o Estado de bem-estar social desempenha um papel crucial, fornecendo segurança financeira em meio à incerteza (FEDUZI; RUNDE, 2011). Marangos (2004) argumenta que uma economia de mercado eficiente e humana requer uma política social para proteger os indivíduos da pobreza.

Além disso, a crescente desigualdade de renda tem desdobramentos profundos na dinâmica social e política. À medida que as disparidades econômicas se ampliam, a confiança nas políticas sociais pode enfraquecer. Quando camadas mais ricas buscam cada vez mais serviços privados de saúde e educação, pode resultar em menos recursos e apoio político para o Estado de bem-estar social. A desigualdade de renda não é apenas uma questão econômica, mas também uma ameaça à coesão social, pois pode criar divisões significativas na sociedade e minar o desenvolvimento do *welfare state*. Portanto, abordar a desigualdade de renda torna-se uma prioridade não apenas para a justiça econômica, mas também para a estabilidade social e política (PALLEY, 2020).

Em síntese, esta subseção fez uma análise da política econômica pós-keynesiana, mais especificamente ligada à proteção social. Destacou-se a importância do Estado de bem-estar social, muitas vezes criticado, como um elemento crucial na estabilidade econômica e na recuperação após períodos de crise. Embora seu foco principal fosse o pleno emprego, Keynes também contribuiu para a concepção das políticas sociais, enfatizando a necessidade de redistribuição de renda e a separação entre orçamentos governamentais. Essas ideias influenciam a implementação eficaz das políticas sociais, fornecendo uma base sólida para a gestão responsável das finanças públicas e promovendo o bem-estar econômico e social.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A contribuição de John Maynard Keynes para a política fiscal na Ciência Econômica foi significativa. Sua teoria destacou a importância dos gastos do governo para o crescimento econômico em momentos em que este se encontra em condições de fragilidade econômica e financeira. Keynes acreditava que o governo deveria aumentar seus gastos em tempos de recessão para estimular a economia, mesmo

que isso significasse aumentar a dívida pública. Ele defendia que os gastos públicos poderiam estimular a economia de duas maneiras: aumentando a demanda agregada e criando empregos. Em outras palavras, tais gastos poderiam compensar a queda na demanda privada, estimulando a economia e reduzindo o desemprego.

Após ser questionado pelos economistas ortodoxos, sua teoria passa a ser complementada pelos trabalhos pós-Keynesianos que têm uma importância significativa no desenvolvimento de políticas fiscais, pois suas contribuições são fundamentais para entender a relação entre o Estado e a economia. Eles enfatizam que a política fiscal é um instrumento essencial para alcançar metas macroeconômicas, como o pleno emprego e a estabilidade de preços. Além disso, a política fiscal pode ser usada para alcançar objetivos de redistribuição de renda e combater a desigualdade social.

Também destacam que o papel do Estado é fundamental para o funcionamento da economia, não só como regulador, mas também como investidor em setores que o mercado não tem interesse ou capacidade de investir. Isso inclui áreas como saúde, educação, infraestrutura e pesquisa e desenvolvimento. A intervenção estatal nessas áreas pode ser benéfica para a sociedade como um todo, aumentando a produtividade, melhorando a qualidade de vida e reduzindo as desigualdades.

Por fim, enfatizam que a política fiscal deve ser adotada de maneira antecedente, ou seja, deve ser planejada com antecedência e implementada antes que uma crise ocorra. Essa abordagem pró-ativa pode ajudar a prevenir recessões e instabilidades econômicas, garantindo o bem-estar da sociedade. Atrelado a isso, pôde-se perceber que a proteção social desempenha um papel crucial na promoção da igualdade e no bem-estar da sociedade na abordagem pós-keynesiana. Ademais, é importante examinar como esta abordagem pode contribuir para aprimorar os sistemas de seguridade social.

## **CAPÍTULO 3. DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO AO EMPREGO A CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL (1930-2022)**

### **3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

No cenário da política social brasileira, o programa de seguro-desemprego representa um marco significativo. Sua origem remonta a fevereiro de 1986, um período caracterizado pelo lançamento do Plano Cruzado e pelas mudanças econômicas no país. No contexto brasileiro, há um debate sobre como equilibrar a eficiência econômica com a proteção social no mercado de trabalho. O Estado busca promover a formalização da força de trabalho e enfrentar desigualdades, desempenhando um papel duplo na promoção da competitividade econômica e na proteção social. Isso reflete o ressurgimento do papel do Estado no mercado de trabalho brasileiro, com desafios e tensões (BALESTRO; MARINHO; WALTER, 2011).

O surgimento do seguro-desemprego representou um avanço na modernização da política social do país, buscando proporcionar uma rede de segurança econômica aos cidadãos que perderam seus empregos involuntariamente. A iniciativa não apenas visava suprir a necessidade de proteção financeira, mas também contribuir para o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro. Desde sua instituição, o programa de seguro-desemprego passou por várias transformações e reformas, refletindo as mudanças no mercado de trabalho e na economia do Brasil.

Internacionalmente, o seguro-desemprego evoluiu como uma política passiva (por meio do benefício financeiro) em muitos países, fornecendo um período de proteção para os trabalhadores após a perda de emprego. Enquanto isso, no contexto nacional brasileiro, a implementação tardia do seguro reflete um mercado de trabalho com informalidade significativa e desigualdades socioeconômicas. Nos últimos anos, o seguro-desemprego no Brasil passou por reformas restritivas em meio a crises econômicas e debates sobre o papel do Estado na distribuição de recursos sociais, refletindo uma mudança na agenda estatal em relação ao programa e a outras questões que surgiram desde o final dos anos 2000 (MENEZES, 2023).

O objetivo do capítulo é descrever a formação e consolidação do programa seguro-desemprego no Brasil desde os anos de 1930 a 2022. Para isso, foi utilizado, por um lado, pesquisas elaboradas por autores especializados, e, por outro, a análise do funcionamento do PSD entre 2000 e 2022 com dados obtidos a partir do Programa

de Disseminação das Estatísticas do Trabalho e da Coordenação Geral dos Recursos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT). Assim, o capítulo foi dividido em quatro seções, além desta introdução. A seguinte apresenta a evolução das políticas de proteção ao emprego no Brasil desde a década de 1930. Em seguida, será estudado como ocorreu a criação do Programa seguro-desemprego no Brasil em 1986 e quais são suas principais características. A terceira seção descreve o sistema de financiamento do programa. Logo após, será analisado o funcionamento do programa entre os anos de 2000 a 2022. Por fim, breves considerações finais concluem o capítulo.

### **3.2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO AO EMPREGO NO BRASIL ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 E 1970**

O aumento no nível de desemprego está associado à exclusão social e ao aumento dos níveis de pobreza de uma população. À medida que indivíduos perdem suas fontes de renda, a capacidade de atender às suas necessidades básicas é comprometida, levando a uma marginalização crescente na sociedade. Além disso, o processo de crescimento econômico por si só não pode mais garantir uma oferta de empregos satisfatória para a população em geral. A automação, a evolução tecnológica e as mudanças na economia global estão alterando o panorama tradicional do emprego.

Nesse contexto, políticas de emprego eficazes se tornam mais necessárias. É fundamental desenvolver estratégias que não apenas estimulem o crescimento econômico, mas também abordem diretamente o desemprego a fim de atenuar seus efeitos. Nesta seção, o capítulo se propõe a fazer um breve panorama histórico do surgimento do seguro-desemprego. O objetivo é compreender a introdução de algumas instituições que permitem o funcionamento do Programa seguro-desemprego nos dias de hoje.

A introdução das medidas para estimular o emprego no Brasil está associada à formação do mercado de trabalho brasileiro e das instituições que o regulam. O desenvolvimento do capitalismo no país ocorreu de forma tardia em relação aos países desenvolvidos. Por sua vez, historicamente, seu mercado de trabalho tem sido marcado por uma oferta elevada de mão de obra não qualificada se comparada aos países centrais. Isso significa que, por conta da facilidade dos empregadores em

encontrar trabalhadores, o país negligenciou a adoção de políticas de emprego durante a maior parte do século XX (MORETTO, 2007).

No Brasil, problemas relacionados à segurança de renda decorrem de antes do estabelecimento do programa seguro-desemprego. Durante o período que se estendeu da instauração da Primeira República até a Revolução de 1930, houve uma notável transição da economia predominantemente agrícola para a crescente atividade laboral nas áreas urbanas (ABREU, 1990). A partir de 1930, o Brasil passou por uma transformação estrutural na sua economia. O país deixou de ser uma economia agrária para introduzir gradativamente uma estrutura econômica industrial.

Nesse processo, a população do país deixou de ser majoritariamente rural e passou a se concentrar mais nas cidades, desde a década de 1930. O aumento demográfico nas áreas urbanas associados a épocas de crise cafeeira contribuíram para a migração de parte da população para áreas de fronteira. Esse processo colocou parte da população longe das condições ideais de trabalho, com salários e jornada de trabalho dignos, além de seguros contra acidentes e aposentadoria (PRADO Jr., 1992; FURTADO, 1995).

O primeiro governo de Getúlio Vargas (1934-1945) foi o responsável por medidas substanciais na consolidação de um mercado de trabalho nacional, e marcou o início da institucionalização do direito do trabalho. Vargas alterou a orientação política, econômica e social do país, estabelecendo um Estado mais centralizado e autônomo. Politicamente, unificou diferentes forças sociais em torno do projeto de industrialização, que serviu como um pilar para a manutenção da estabilidade interna. Economicamente, promoveu a industrialização do país, enquanto, no âmbito social, atuou na proteção dos trabalhadores urbanos com carteira assinada (FAUSTO, 1995).

Em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) estabeleceu um marco crucial na organização do mercado de trabalho urbano, fortalecendo os direitos dos trabalhadores e servindo como referência nas relações laborais. No entanto, é importante notar que a CLT não se estendia ao trabalho rural, gerando uma distinção entre atividades urbanas e rurais. Essa legislação marcou uma transição da regulação privada para a regulação pública do trabalho, com o Estado desempenhando um papel central.

Embora essas medidas tenham parcialmente atendido às necessidades da classe trabalhadora, também buscavam evitar conflitos sociais que poderiam

prejudicar o projeto de industrialização. Isso resultou na criação de sindicatos corporativistas ligados ao Estado, que ainda hoje atuam na formulação da legislação trabalhista e sindical. A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930) refletiu o esforço de organizar o mercado de trabalho durante o processo de industrialização, ao mesmo tempo que previa possíveis conflitos entre trabalhadores e empregadores, mantendo o Estado como mediador dessas questões (MORETTO, 2007).

A pressão sobre o governo de Getúlio Vargas para suprir a demanda por mão de obra especializada, decorrente do processo de industrialização deu origem à aprendizagem profissional, conforme estabelecido na CLT. Para enfrentar esse desafio, o governo promoveu a criação de fundos destinados à aprendizagem, cuja administração ficou a cargo dos próprios empresários, por meio dos Serviços Nacionais de Aprendizagem. Em 1942 que surgiu o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) em 1946, instituições que se financiam com recursos públicos provenientes das contribuições dos empregadores sobre a folha de salários (BRASIL, 1942, 1946).

A primeira vez que o benefício do seguro-desemprego foi previsto na legislação brasileira ocorreu em 1946. Conforme estabelecido na Constituição da República de 1946 no seu artigo 157, o benefício abordava a "assistência aos desempregados" com o propósito de aprimorar a condição dos trabalhadores, além de garantir a estabilidade no emprego e a indenização no caso de demissão. (BRASIL, 1946). Embora, essa medida não tenha sido efetivamente implementada em 1946, ao longo das décadas seguintes ele se tornou uma parte integrante das políticas de proteção social oferecendo suporte financeiro temporário para aqueles que perdem seus empregos (KOYANAGI, 2010).

Em junho de 1952, ocorreu a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)<sup>6</sup>, pela Lei 1.628, como resultado da influência da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), formada em julho de 1951. A CMBEU teve como principal contribuição a identificação de problemas de infraestrutura e a introdução de técnicas modernas de análise econômica. A partir desta perspectiva, o BNDE foi

---

<sup>6</sup> Em 1982, o BNDE começou a ser beneficiado pelos fundos provenientes do Fundo de Investimento Social (Finsocial), destinado à captação de recursos para financiar projetos governamentais assistenciais nos setores agrícola, educação, saúde e habitação. Em virtude desta nova natureza voltada para a responsabilidade social, o BNDE passou então a ser denominado Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (PÓVOA, 2022).

concebido com autonomia administrativa, tornando-se uma instituição fundamental na formulação e execução de políticas nacionais de desenvolvimento econômico, financiando projetos com recursos do governo brasileiro e de agências norte-americanas (PÓVOA, 2022).

Segundo Costa (2012), inicialmente focado em infraestrutura, o banco se tornou peça-chave na implementação do Plano de Metas no governo de Juscelino Kubitschek, promovendo o crescimento econômico e a melhoria das condições de vida da população. Posteriormente, direcionou seus recursos para o setor privado e elaborou a estratégia Integração Competitiva, influenciando políticas de desenvolvimento que também tinham impactos sociais.

Medidas iniciais para enfrentar o desemprego no Brasil surgiram em 1965, incluindo o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados e o Fundo de Assistência ao Desempregado. No entanto, a ideia de um programa de seguro-desemprego abrangente não se concretizou, principalmente devido ao baixo interesse na época, quando a economia estava em alta e vivendo o que foi conhecido como “milagre econômico” até o fim da década de 1970 (SILVA *et al.*, 2003).

No ano de 1965, a promulgação da Lei nº 4.923 deu origem à instauração de um registro permanente de contratações e desligamentos de trabalhadores, além de propor medidas de amparo aos desempregados por intermédio do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). A constituição desse fundo dependia da contribuição do empregador, equivalente a 1% sobre a folha de salários, e de uma parcela das receitas oriundas da contribuição sindical destinada ao governo federal. Essa legislação também previa a criação de uma comissão tripartite e paritária com a responsabilidade de elaborar um projeto de lei sobre seguro-desemprego em um prazo de 120 dias (BRASIL, 1965).

Contudo, o desenvolvimento dessa lei não resultou em progressos substanciais em relação à proteção social dos trabalhadores desempregados. O projeto de lei do seguro-desemprego não chegou a ser concretizado, e as alterações subsequentes na legislação restringiram consideravelmente a concessão de auxílio-desemprego. Assim, esse auxílio foi limitado a trabalhadores desempregados devido ao fechamento total ou parcial da empresa, geralmente após a demissão em massa de mais de 50 empregados, sujeita à análise da Delegacia Regional do Trabalho (CHAHAD, 1987).

Durante o regime militar (1964 - 1985), a introdução do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966 conduziu à extinção da contribuição sobre a folha de salários que financiava o Fundo de Amparo ao Desempregado (FAD), resultando em uma redução nos recursos disponíveis para este fundo e, assim, restringindo ainda mais as melhorias no auxílio-desemprego. Segundo Azeredo e Ramos (1995), além da perda de recursos, a criação do FGTS trouxe alterações substanciais no financiamento do mercado de trabalho. Por um lado, o FGTS ofereceu aos trabalhadores um fundo de indenização de acesso imediato após a demissão e maior flexibilidade no mercado de trabalho.

No entanto, a introdução desse mecanismo também gerou um aumento na rotatividade dos trabalhadores assalariados. Para esse grupo de trabalhadores, as retiradas contínuas do fundo impedem a acumulação de patrimônio pessoal e reduzem a segurança financeira nos momentos de desemprego. Essas mudanças resultantes da implementação do FGTS exacerbaram a fragilidade dos sistemas de proteção social para trabalhadores desempregados.

A criação do FGTS foi percebida como uma medida desfavorável aos trabalhadores, uma vez que pôs fim à estabilidade no emprego, oferecendo aos empregadores um meio de rescisão contratual que estimulou uma maior rotatividade de mão de obra. Além disso, os efeitos no amparo financeiro aos desempregados decorrentes do FGTS afetaram negativamente o auxílio-desemprego devido às regras flexíveis para a rescisão de contratos e à diminuição dos recursos destinados ao Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). O FGTS prejudicou as perspectivas de consolidar o FAD como uma fonte de financiamento para o seguro-desemprego (CHAHAD, 1987).

Após a introdução do FGTS, a legislação da década de 1970 implementou alterações que diversificaram o uso dos recursos do fundo, enfraquecendo seu propósito original de financiar a assistência aos trabalhadores desempregados. Os recursos passaram a ser direcionados para vários programas, diluindo a ênfase inicial do fundo, que havia sido criado com essa finalidade, e financiando iniciativas como assistência financeira em situações de emergência, treinamento de mão de obra, segurança no trabalho e outros programas (AZEREDO, 1998).

Na segunda metade de 1974, durante uma desaceleração do crescimento econômico do período do "milagre", o governo apresentou o II Plano Nacional de

Desenvolvimento (II PND) em resposta à primeira crise internacional do petróleo. Seu propósito era concluir a substituição de importações e estabelecer uma infraestrutura sólida. O setor público fez investimentos substanciais em áreas estruturais da economia recorrendo a empréstimos internacionais. Em 1975, o Sistema Nacional de Emprego (SINE) surgiu como resultado da adesão do governo brasileiro à Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), focada na assistência aos desempregados (MORETTO, 2007).

As atribuições do SINE envolviam a intermediação de mão de obra, a implantação do seguro-desemprego, treinamento e formação profissional, análise de dados do mercado de trabalho e promoção de iniciativas de emprego e renda. Coordenado pelo Ministério do Trabalho, esse sistema buscava abranger tanto os serviços públicos de emprego em âmbito federal e regional quanto os serviços privados de emprego. No ano seguinte, em 1976, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) foi estabelecido. Paralelamente, criou-se o Sistema Nacional de Formação de Mão de Obra (SNFMO), com a intenção de coordenar as organizações de treinamento profissional. De acordo com Moretto (2007, p. 150-151), a criação desse sistema representou a instituição de um serviço público de emprego:

A instituição do SINE introduziu no país, ainda que tardiamente, um serviço público de emprego. Sua estruturação se dava a partir do Ministério do Trabalho, que tinha a incumbência de coordenar e supervisionar todas as suas atividades, a partir da Secretaria de Empregos e Salários, que funcionava como órgão central, enquanto as agências e os serviços federais de emprego funcionavam como órgãos setoriais do SINE. Além desses órgãos, também integravam o SINE os sistemas regionais de emprego, e agências, os núcleos, os postos ou balcões de empregos públicos e privados de todo território nacional.

A implementação gradual do SINE se estendeu até 1979 para poder englobar todos os estados. Devido à falta de financiamento sólido, baseado no Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) e parcerias regionais, e à descentralização do sistema, apenas a intermediação de mão de obra se estabeleceu, enquanto outras funções permaneceram subdesenvolvidas. Embora estivesse em conformidade com a Convenção nº 88 da OIT, o decreto de criação do SINE não contemplou a criação de Conselhos Consultivos com a participação de trabalhadores e empregadores, o que levou à supressão da participação e do controle social do serviço em prol do Ministério do Trabalho, refletindo a inclinação centralizadora do governo militar (BORGES, 2002; CARDOSO Jr. *et all*, 2006)

Ainda sobre o arcabouço institucional que estava se formando até essa época, no início da década de 1970 foi instituído o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Estes programas foram criados com o propósito de integrar os trabalhadores ao desenvolvimento das empresas e, financiados por uma parcela do Imposto de Renda e alíquotas compulsórias, tanto para empresas privadas quanto entidades públicas, contribuindo para o Fundo de Participação.

O propósito era criar um patrimônio individual para os trabalhadores, promover a poupança e corrigir desigualdades na distribuição de renda. A razão principal para sua introdução estava relacionada à necessidade de cumprir as disposições da Constituição em vigor na época, que enfatizava a integração dos trabalhadores na vida e no desenvolvimento das empresas, incluindo sua participação nos lucros e, em circunstâncias excepcionais, na gestão das empresas (AZEREDO; RAMOS, 1995).

A partir da consolidação desses aparatos institucionais, em fevereiro de 1986, durante o anúncio do Plano Cruzado, foi introduzido um Programa do Seguro-Desemprego. Essa medida era há muito necessária devido à inadequação do sistema de auxílio-desemprego existente e à urgência de complementar o sistema de seguridade social do país com um mecanismo que proporcionasse apoio financeiro aos trabalhadores em caso de desemprego.

### **3.3 A CRIAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL (1986)**

O acesso ao seguro-desemprego, é previsto no Brasil pelo artigo 7º da Constituição de 1988. Situa-se entre os direitos sociais tanto de trabalhadores urbanos quanto rurais, com o propósito de solidificar um *Welfare State*. Os programas de proteção contra o desemprego e de ativação do mercado de trabalho de forma geral desempenham um papel crucial nos sistemas de bem-estar social, atuando como pilares fundamentais para a promoção do emprego, da estabilidade econômica e do bem-estar da sociedade como um todo (ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETZKY, 2012).

Ao longo dos anos 1980, a situação econômica do Brasil alterou significativamente. A década foi um período de notável desaceleração econômica e desindustrialização. Segundo Feijó, Carvalho e Almeida (2005) a desindustrialização no Brasil foi impulsionada pela crise inflacionária e políticas de contenção para combater a hiperinflação. A tendência perdurou em parte devido a desafios

relacionados às políticas de abertura econômica, incluindo desregulamentação excessiva, competição desleal, perda de empregos na indústria, vulnerabilidade a crises financeiras e desequilíbrios no comércio exterior.

Neste período, o desemprego involuntário se tornou uma preocupação proeminente devido à demissão em massa de trabalhadores industriais e ao surgimento de manifestações massivas de desempregados nas áreas urbanas. Após a recessão entre 1980 e 1983, a economia enfrentou um cenário de inflação crescente, aumento do endividamento externo e o desencadeamento de greves (AVERBUG, 2005). O movimento sindical, que havia ganhado força no final da década de 1970, reconhecia que muitas demissões estavam prestes a ocorrer e que os fundos de greve seriam insuficientes para mitigar os impactos sociais e econômicos do desemprego.

Foi nesse contexto que o seguro-desemprego foi integrado ao Plano Cruzado, implementado por meio do Decreto-Lei nº 2.283/1986 durante o governo do presidente José Sarney. O seguro-desemprego é um benefício de alcance nacional que faz parte da estrutura da seguridade social, tendo como principal finalidade fornecer apoio financeiro temporário aos trabalhadores que se encontram desempregados devido a dispensas sem justa causa, inclusive aquelas de natureza indireta. O seguro foi uma demanda de longa data do movimento sindical. Essa medida representou um passo adiante na atualização das políticas sociais no Brasil. Além do benefício de auxílio ao desemprego, também foi implementada a "escala móvel dos salários", um mecanismo para compensar efetivamente a perda salarial (BRASIL, 1986).

Essa lei foi regulamentada em abril de 1986. Segundo a regulamentação, o acesso ao programa era restrito a trabalhadores do mercado formal que atendessem a diversos critérios, incluindo tempo desde a dispensa, histórico de contribuição previdenciária, ausência de renda própria suficiente, e não estar recebendo outros benefícios da Previdência Social ou auxílio-desemprego. O benefício poderia ser concedido por até quatro meses, de forma contínua ou intercalada, a cada dezoito meses, e seu valor variava de 70% a 150% do salário-mínimo, dependendo da faixa de renda do beneficiário.

Apesar da instituição do benefício na legislação brasileira, a forma como ocorreria seu financiamento era ainda incerta. Inicialmente, os recursos destinados ao seguro-desemprego em 1986 provinham de créditos suplementares financiados pelo

excedente de arrecadação ou pela revogação total ou parcial das dotações orçamentárias. A responsabilidade de desenvolver as estruturas de financiamento definitivas do programa foi delegada a uma Comissão composta por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores. O Decreto nº 92.608/1986 estipulava que essa Comissão, sob a coordenação do Ministério do Trabalho, teria a incumbência de propor uma base legislativa para custear o seguro-desemprego a partir de 1º de janeiro de 1987, abrangendo contribuições da União, empregadores e empregados, além de outras fontes de recursos (FAGNANI, 2005).

A instituição do programa foi inicialmente recebida com entusiasmo, porém, as diretrizes estabelecidas apresentavam limitações que restringiam consideravelmente a elegibilidade. Estimativas indicavam que somente cerca de 16% dos desempregados preenchiam os critérios de acesso. A restrição primordial residia na necessidade de comprovar contribuições à Previdência Social por um período mínimo de 36 meses nos últimos quatro anos, o que excluía mais de metade dos desempregados. Além disso, a exigência de demonstrar emprego contínuo nos seis meses anteriores também limitava o acesso, dada a alta taxa de rotatividade no mercado de trabalho e a iminência de uma recessão, conforme apontado por um estudo do Ministério do Trabalho sobre o perfil dos trabalhadores dispensados (AZEREDO, 1989; CHAGAS; COSTA, 1986).

“No início o Programa foi pouco demandado em função das restrições de acesso e a pouca divulgação. Além disso, esse período correspondeu a retomada do crescimento econômico, reduzindo a necessidade do mesmo” (CHAHAD, 1993, p.15). Conforme apontado por Balbinotto Neto e Teixeira (2014), outras razões que influenciaram a sua limitada extensão incluíram alguns problemas operacionais ocorridos no processo de qualificação e nos pagamentos dos benefícios. Esses procedimentos eram vistos como demorados e burocráticos, e havia uma taxa de reposição salarial considerada insuficiente. Essa última questão, inicialmente, derivou da falta de definição das fontes de financiamento para o Programa, uma vez que estava vinculada à disponibilidade do Tesouro Nacional.

A legislação atual que rege esse benefício é a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, a qual regulamentou o mencionado dispositivo constitucional. Ela estabeleceu o Programa do Seguro-Desemprego (PSD), o qual fornece apoio financeiro temporário a trabalhadores desempregados devido a dispensas não voluntárias, bem como

àqueles que foram resgatados de situações de trabalho forçado ou condições análogas à escravidão. O programa também oferece auxílio para a busca e manutenção de emprego, por meio de ações integradas que englobam orientação, recolocação e treinamento profissional. Assim, o Programa do Seguro-Desemprego opera tanto como uma política passiva, por meio do benefício financeiro do seguro-desemprego, quanto como uma política ativa de emprego e trabalho, através da mediação de mão de obra e qualificação social e profissional.

Atualmente, existem diversas modalidades de benefícios do seguro-desemprego, descritos no quadro abaixo.

**Quadro 1: Modalidades de benefícios do Programa Seguro-Desemprego**

<b>Modalidade</b>	<b>Público-Alvo</b>	<b>Funcionamento</b>
Seguro-Desemprego do Trabalhador Formal	Trabalhadores que foram demitidos sem justa causa e atendem aos requisitos de elegibilidade.	Benefício financeiro concedido por um período específico com base no histórico de trabalho e salários anteriores.
Seguro-Desemprego na Forma de Bolsa Qualificação	Trabalhadores que desejam realizar um curso de qualificação profissional durante o período de desemprego.	Oferece uma bolsa auxílio para custear despesas enquanto o trabalhador desempregado se qualifica para se reinserir no mercado de trabalho.
Seguro-Desemprego do Empregado Doméstico	Empregados domésticos que foram demitidos sem justa causa.	Similar ao seguro-desemprego tradicional, mas específico para empregados domésticos que atendem aos critérios.
Seguro-Desemprego do Trabalhador Resgatado	Trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão.	Fornecido como parte do processo de reintegração social e oferece suporte financeiro para esses trabalhadores.
Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro Defeso)	Pescadores artesanais durante o período de defeso.	Concedido durante o período de reprodução de espécies marinhas, quando a pesca é proibida, fornecendo suporte financeiro.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do Ministério do Trabalho e Emprego (2016, n.p).

Esta dissertação propõe-se a estudar o primeiro caso, seguro-desemprego formal. Existem algumas condições que devem ser atendidas para que um indivíduo seja elegível para receber o seguro-desemprego. É necessário ter recebido salário nos seis meses anteriores, ter trabalhado com carteira assinada por pelo menos seis

meses nos últimos 36 meses, não ter recebido nenhum benefício da Previdência Social de caráter contínuo, com exceção do auxílio-acidente ou pensão por morte, e não possuir renda própria suficiente para sustentar a si mesmo e sua família (AMORIM; GONZALEZ, 2009).

A quantidade de parcelas do benefício é determinada com base no tempo de emprego do requerente. São concedidas três parcelas quando é comprovada a existência de um vínculo empregatício por um período de 6 a 11 meses. Quatro parcelas são disponibilizadas quando esse período é de, no mínimo, 12 e, no máximo, 23 meses. Em situações nas quais se comprove ter trabalhado por, no mínimo, 24 meses, são concedidas cinco parcelas. Ademais, em casos excepcionais, de acordo com a Lei n. 8.900 de 1994, o prazo pode ser estendido para sete parcelas (BALBINOTTO NETO; TEIXIERA, 2014).

Além do aumento periódico no número de beneficiários do seguro-desemprego, o valor médio real do benefício também aumentou desde 2004. O principal fator para esse aumento foi a política de valorização do salário-mínimo, que foi reforçada em 2007, com um acordo que estabeleceu o aumento permanente do salário-mínimo até 2023. Como resultado, houve um aumento no valor médio real do benefício do seguro-desemprego (DIEESE, 2011).

### **3.4 O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL (1970 - 1990)**

O Brasil faz parte de um pequeno grupo de países da América Latina que possuem o benefício do seguro-desemprego. A provisão de proteção social para os desempregados varia significativamente entre os países da América do Sul. Apenas seis países possuem programas formais de seguro-desemprego, incluindo Argentina, Venezuela e Uruguai. Esses sistemas operam com base em contribuições dos empregadores e beneficiam trabalhadores registrados legalmente que foram demitidos sem justa causa. Além disso, Chile e Equador adotam sistemas híbridos, combinando componentes de seguro e assistência social. Nesses países, contas de poupança individuais coexistem com fundos de assistência financiados parcialmente pelo governo (PINTO, 2014; AMORIM, BILO, 2019).

Quanto ao financiamento do PSD no Brasil, o artigo 239 da Constituição da República (1988) estipula que recursos provenientes das contribuições para o PIS e PASEP serão destinados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono

Salarial, e, pelo menos 40% desses recursos, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico sob a responsabilidade do BNDES.

Em virtude disso, a Lei nº 7.998/1990 não apenas regulamentou o PSD e o abono salarial, mas também estabeleceu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinado a financiar o PSD, pagar o abono e financiar programas de educação profissional e tecnológica, bem como programas de desenvolvimento econômico. Este fundo, de natureza contábil e financeira, está atualmente vinculado ao Ministério da Economia, sendo a gestão do FAT de responsabilidade do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

Sobre a criação desse artigo na Constituição, Azeredo e Ramos (1995, p. 106) argumentam que:

O artigo 239 da Constituição, portanto, ao mesmo tempo em que corrigiu as notórias limitações do PIS-PASEP, assegurou recursos para a consolidação de um direito social básico do trabalhador que é a proteção financeira no momento do desemprego, sem que fosse necessário um aumento na carga tributária do país. A destinação de 40% da arrecadação das contribuições ao PIS e ao PASEP, por sua vez, preservou os recursos públicos para investimentos produtivos. Além disso, esta dupla destinação dos recursos abriu a possibilidade de se estabelecer um mecanismo de financiamento do seguro-desemprego que financiaria a instalação produtiva das empresas, permitindo a criação de novos empregos.

O Ministério da Economia, por intermédio de suas secretarias, incluindo a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, e a Secretaria Especial da Fazenda, é o órgão encarregado da execução da política. A operacionalização do PSD ocorre por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE), o qual possui como unidades de atendimento às Superintendências Regionais do Trabalho no âmbito federal, e unidades equivalentes nos níveis estadual, distrital ou municipal. A Caixa Econômica Federal (CAIXA) também desempenha um papel crucial na execução da política, sendo responsável por efetuar os pagamentos do benefício do seguro-desemprego (KOYANAGI, 2010).

Com essa lei, os requisitos para o programa foram simplificados, exigindo apenas a demonstração de emprego formal nos últimos 6 meses, sem mais necessidade de contribuições previdenciárias. No entanto, essa flexibilização revelou que pouco mais da metade dos trabalhadores eram empregados com carteira assinada, limitando o alcance do programa. Além disso, o benefício foi associado a iniciativas de aprimoramento profissional e intermediação de empregos, coordenadas

pelo Sistema Nacional de Emprego, com o objetivo de combinar apoio financeiro com o aprimoramento do desempenho econômico, visando a aumentar a produtividade e equilibrar a oferta e a demanda de trabalho (BALESTRO, MARINHO, WALTER, 2011).

A concepção e estabelecimento de um fundo próprio destinado ao financiamento das políticas de trabalho e renda no Brasil, com destaque para o seguro-desemprego, se tornaram tema de debates intensos durante o processo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que foi convocada em 1º de fevereiro de 1987 e culminou na promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988 (CF/1988). O artigo 239 da CF/1988 delineou os princípios gerais dessa estratégia inovadora, cujos recursos seriam originários de contribuições sociais de natureza tributária, as quais seriam calculadas com base no faturamento bruto de empresas privadas e públicas.

Essas contribuições, antes direcionadas à formação patrimonial de dois fundos públicos criados na década de 1970, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), seriam agora canalizadas para o novo fundo. Ao contrário do modelo de contas individuais característico dos fundos PIS/PASEP, o novo fundo seria de natureza coletiva, com o propósito de financiar políticas voltadas para a parcela da população que cumprisse certos critérios de elegibilidade, de acordo com o conceito de Sistema Público de Emprego preconizado nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esse sistema se destina a fornecer assistência financeira à população economicamente ativa em situações de desemprego involuntário, ao mesmo tempo que promove ações de ativação do mercado de trabalho, tais como intermediação de emprego e qualificação profissional (SILVA, 2023).

Adicionalmente, a Constituição de 1988 também aprovou o Programa Abono Salarial como uma forma de complementação salarial, garantindo um valor equivalente a um salário-mínimo anual para trabalhadores empregados que estivessem inscritos no PIS/PASEP por um período mínimo de cinco anos, desde que o rendimento mensal não ultrapassasse dois salário-mínimo.

Outro aspecto notável presente no artigo 239 da CF/1988 foi a alocação de 40% da arrecadação anual líquida das contribuições do PIS/PASEP para ser repassada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esses repasses tinham o propósito de fornecer financiamento para projetos de

investimento e infraestrutura no país, visando o desenvolvimento econômico e, por conseguinte, à criação de novos postos de trabalho.

Esse percentual foi definido com base em uma média aproximada dos repasses anuais ao BNDES que já ocorriam anteriormente por meio dos fundos PIS/PASEP, com critérios de remuneração que preservariam o valor desses recursos ao longo do tempo, incluindo juros e correções monetárias. Dessa forma, a Constituição de 1988 estabeleceu um sistema para o financiamento das políticas de trabalho e renda.

A regulamentação do sistema em questão veio pouco depois com a aprovação da Lei nº 7.998, datada de 11 de janeiro de 1990. Esta legislação oficialmente criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), incorporando-o como um componente essencial do Orçamento da Seguridade Social (OSS). Essa criação baseou-se nas prerrogativas previamente estabelecidas na Constituição Federal de 1988, mais precisamente no artigo 239. Contudo, vale destacar que a exceção a essa implementação foi a contribuição adicional prevista para ser cobrada das empresas com índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor, uma disposição presente no artigo 239 da CF/1988, mas que, até o momento, nunca foi devidamente regulamentada (SILVA, 2023).

Nos anos subsequentes à regulamentação do FAT, uma série de novas leis foram aprovadas, impactando diretamente em seu funcionamento. Entre essas leis, a Lei nº 8.352/1991 desempenhou um papel significativo. Esta legislação estabeleceu duas diretrizes importantes. A primeira delas foi a manutenção de uma Reserva Mínima de Liquidez (RML), que consiste em uma parte das disponibilidades financeiras do FAT. Essa reserva tinha a finalidade de garantir o pagamento dos benefícios associados aos programas do seguro-desemprego e do abono salarial, sendo aplicada em títulos do Tesouro Nacional, conhecidos como fundos extramercado. A segunda, introduzida pela Lei nº 8.352/1991, foi a liberação de depósitos especiais, que serviriam como uma forma de conceder linhas de crédito, por meio de instituições bancárias públicas nacionais, a micro e pequenas empresas com potencial para criar postos de trabalho e renda. A remuneração gerada por meio desses dois mecanismos seria posteriormente incluída no balanço contábil do FAT como receita financeira.

Dessa forma, o FAT opera com uma abordagem de duplo propósito. Por um lado, destina-se a fornecer proteção social aos trabalhadores em situação de

desemprego ou com baixa renda, funcionando efetivamente como um seguro social. Por outro, o fundo mobiliza recursos para financiar projetos que visam promover o desenvolvimento econômico. Essa abordagem, que integra assistência social e desenvolvimento econômico, tem o potencial de estimular a criação de empregos e o aumento da renda da população.

O sucesso na promoção do emprego, por meio de investimentos produtivos financiados pelo BNDES, pode diminuir a dependência do orçamento público em relação ao seguro-desemprego. A criação e a acumulação de recursos em um fundo permitem uma abordagem intertemporal, poupando durante períodos econômicos favoráveis para compensar os aumentos nos gastos com seguro-desemprego durante recessões. É natural que ocorram déficits no fundo durante períodos de recessão, mas é crucial gerar superávit e exercer controle nos gastos durante os períodos de crescimento econômico (AFONSO, 2018).

Uma característica importante do FAT é a vinculação de recursos a finalidades específicas, conforme previsto na Constituição de 1988. Além disso, uma parcela significativa das contribuições do PIS/PASEP é direcionada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme estabelecido na Lei nº 7.998/1990, constituindo o que é chamado de FAT Constitucional. Esses recursos representam uma dívida subordinada, sem uma data definida para o reembolso do principal. Em vez disso, os juros são pagos semestralmente, nos meses de janeiro e julho. No entanto, o FAT pode resgatar esses recursos em casos de insuficiência de caixa para cobrir despesas correntes, após esgotadas as demais fontes (SANTOS, 2006).

A inclusão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no orçamento da seguridade social foi realizada posteriormente, o que segue a lição de Keynes vista no capítulo anterior de separar, em um orçamento independente, o que se refere ao seguro social, com suas finalidades claras de proteção social, das demais transações e obrigações do governo.

A decisão de tratar todos os recursos e despesas governamentais da mesma forma pode ter consequências negativas na política fiscal, inclusive na tentativa de desvincular recursos, que, muitas vezes, não resulta em um aumento efetivo da receita ou em uma redução das despesas. No entanto, no caso do FAT e do BNDES,

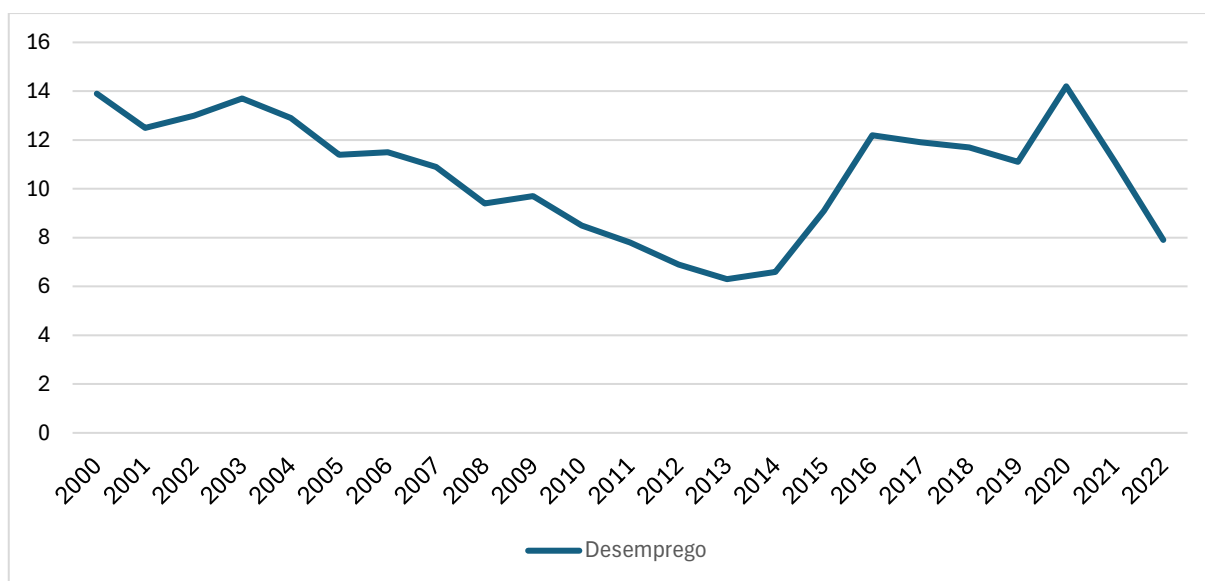
essa abordagem pode permitir um aumento nos gastos públicos, mesmo que suas implicações precisem ser cuidadosamente consideradas.

### 3.5 FUNCIONAMENTO RECENTE DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO (2000-2022)

Para uma análise mais abrangente dos dados do seguro-desemprego, é fundamental compreender o contexto do desemprego no Brasil entre os anos de 2000 a 2022. O desemprego é uma questão de grande relevância social e econômica, refletindo não apenas as condições do mercado de trabalho, mas também os impactos das políticas governamentais e flutuações econômicas.

O Brasil tem experimentado variações significativas na taxa de desemprego nas últimas décadas, influenciadas por eventos internos e externos. Esta introdução fornece um panorama geral do cenário do desemprego no país, que servirá como pano de fundo para a análise mais detalhada dos dados do seguro-desemprego. O gráfico 1 abaixo mostra a evolução da taxa de desemprego no Brasil entre os anos de 2000 a 2022.

**Gráfico 1: Evolução da taxa de desemprego no Brasil (%) (2000-2022)**



Fonte: Elaboração própria a partir das informações do Fundo Monetário Internacional (2023).

O gráfico 1 apresenta uma série de flutuações do desemprego no Brasil ao longo dos anos, refletindo as mudanças nas condições econômicas e sociais do país. Entre 2000 e 2012, observa-se uma tendência de queda no desemprego, indo de

13,9% para 6,9%. Barbosa e Souza (2010) ressaltam que, com a virada do milênio e o primeiro governo Lula (2003-2006), as políticas econômicas assumiram uma abordagem mais desenvolvimentista, identificando no combate à pobreza e à desigualdade uma estratégia para impulsionar o crescimento do país.

Os anos de 2004 e 2005 testemunharam um aumento considerável do salário-mínimo. Considerando a média anual, o crescimento real do salário-mínimo foi de 3,7%, em 2004, e 7,0% em 2005. O principal objetivo segundo os autores era:

O principal objetivo da política de elevação do salário-mínimo era recompor as perdas ocorridas no período de alta inflação e fortalecer o poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais, em especial dos trabalhadores no setor de serviços e na economia informal (BARBOSA; SOUSA, 2010, p. 6).

Barros et al. (2010) observam melhorias nas condições do mercado de trabalho, com redução tanto da desigualdade quanto da segregação, influenciadas por políticas governamentais que também abrangeram iniciativas educacionais com impactos diretos no mercado de trabalho e nos níveis salariais. Os autores evidenciaram um notável aumento na escolaridade da força de trabalho nesse período, passando de 7 anos de escolaridade em 2000 para 8,2 em 2007. Essa redução na desigualdade educacional e nos diferenciais de renda contribuiu de forma significativa, respectivamente, em 50% para a queda da desigualdade de renda do trabalho e 30% para a redução da desigualdade em renda per capita

Apesar da crise do *subprime* de 2008 ter tido impactos no PIB brasileiro, a economia do país conseguiu manter um movimento ascendente, em parte devido ao *boom* das *commodities* e à política fiscal anticíclica. Após esse marco, conforme Haines, Ferrari Filho e Neyra (2020) o governo Lula adotou algumas medidas que buscavam a expansão do crédito pelos bancos públicos, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, juntamente com o aumento do período de concessão do seguro-desemprego. Através dessas estratégias, entre o período de 2006 a 2010 observou-se um crescimento mais inclusivo no país. Com mecanismos de redistribuição de renda, ampliação do acesso ao crédito e incremento nos investimentos públicos em infraestrutura física e social. Esse período foi denominado por Carvalho (2018) como "Milagrinho".

No entanto, De Paula e Pires (2017) afirmam que, a partir do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) a economia brasileira passa a ter um foco mais contracionista

para reduzir a demanda agregada e conter a inflação. A estratégia era incentivar o setor privado através de políticas fiscal, monetária e creditícia. Essa abordagem levou a uma diminuição dos gastos governamentais, persistindo até 2012. Esse contexto pode explicar a trajetória da taxa de desemprego a partir de 2013 (gráfico 1), que começou a crescer gradualmente nesse período, atingindo 12,2% em 2016. O desemprego atingiu diversos setores da economia. A este respeito, Oreiro e De Paula (2019) destacam que:

O aumento na taxa de desocupação atingiu a grande maioria dos setores da economia, mas foi particularmente agudo no setor de construção civil (responsável por 22% do aumento da taxa entre 2014 e 2016), dependente dos programas do governo e atingido pela paralisia no setor causado pela operação Lava-Jato. Observa-se, assim, que a lenta recuperação da economia brasileira, após a recessão, não tem sido acompanhada de um aumento mais significativo do nível de emprego (OREIRO; DE PAULA, 2019, p. 5-6).

O desemprego continua crescente e em 2020 atinge o patamar de 14,2%. Esse resultado foi em grande parte devido à recessão econômica, instabilidade política e agravamento da crise global de saúde, que resultou em demissões em massa e uma redução da demanda por mão de obra. Oreiro e Ferreira Filho (2022) alertam que apesar do contexto pandêmico, o Brasil já experienciava um contexto de desaceleração o que agravou os reflexos da crise de saúde. Para eles, a crise em 2020 ampliou a capacidade ociosa da economia do país, incluindo o desemprego.

Entre 2021 e 2022 passa a ser observada uma redução significativa no nível de desemprego, caindo de 14,2% para 7,9%. Isso pode ser atribuído em parte ao início da recuperação econômica após os impactos iniciais da pandemia de COVID-19. Para Lameiras *et al* (2022, p.1) “a trajetória de retomada do mercado de trabalho brasileiro vem se consolidando, refletindo, sobretudo, a forte expansão da população ocupada e seus efeitos sobre a redução do desemprego”. Além disso, políticas governamentais de estímulo e programas de assistência social podem ter desempenhado um papel fundamental na estabilização do mercado de trabalho. No entanto, é importante observar que o desemprego após 2020 ainda permanece em níveis relativamente elevados em comparação com os anos anteriores a 2015.

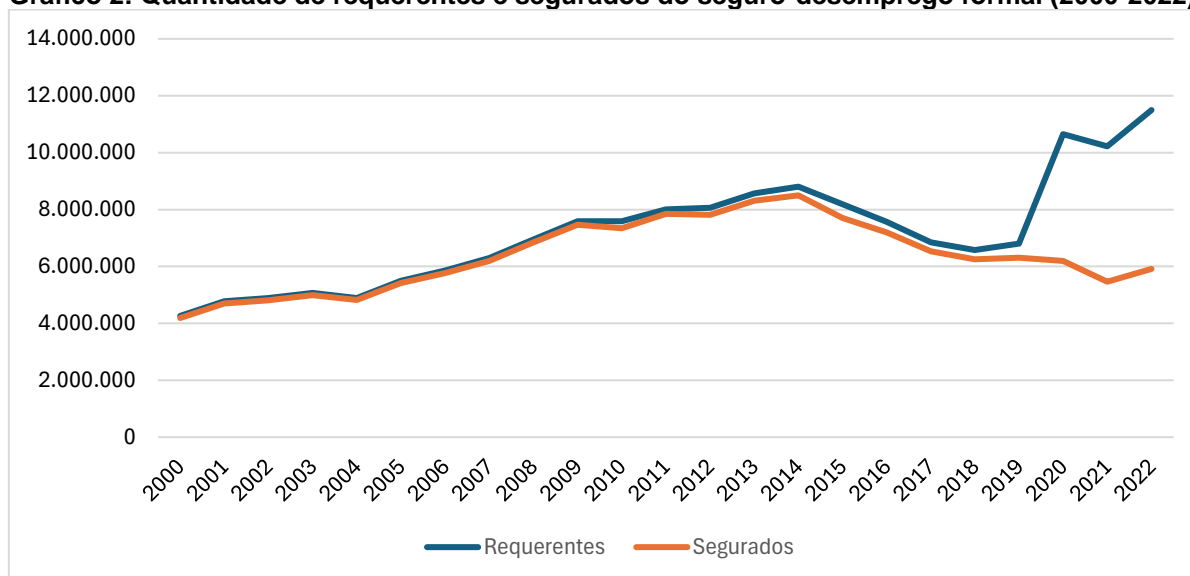
As condições para a obtenção do seguro-desemprego sofreram modificações significativas, inicialmente com a promulgação da Lei nº 8.352 em 1991, que encurtou o período de comprovação de emprego formal para seis meses. Posteriormente, a Lei nº 8.900 de 1994 tornou essa alteração permanente e, ao mesmo tempo, expandiu o

número de parcelas para trabalhadores com maior tempo de serviço anterior à demissão. Essa mudança resultou em um acesso aprimorado para trabalhadores com histórico de empregos menos estáveis, refletido no aumento tanto do número de trabalhadores beneficiados quanto na ampliação (MORETTO, 2007).

O aumento da busca pelo benefício a partir dessa legislação de 1990 trouxe desafios operacionais significativos para o processo de elegibilidade e pagamento do seguro. Os principais obstáculos foram os seguintes: i) a participação de várias instituições no procedimento, o que resultou em um período de aproximadamente 45 dias para concluir todas as etapas; ii) a falta de conhecimento da legislação, tanto por parte dos empregadores quanto dos empregados, levando a erros na solicitação do seguro; iii) inadequações nos postos de atendimento em termos de instalações físicas, recursos humanos e equipamentos; iv) problemas relacionados à Datamec, a empresa encarregada do processamento de dados; e v) a ausência de uma coordenação central abrangendo todo o processo, devido à descentralização das etapas e procedimentos administrativos envolvidos, que resultou na falta de uniformização de linguagem e procedimentos, prejudicando a comunicação entre os diversos agentes envolvidos (AZEREDO, 1998).

A imposição de contribuição previdenciária teve um impacto adverso na extensão do programa, a qual era determinada com base na proporção de demissões sem justa causa em relação aos trabalhadores aptos a receber o benefício. Adicionalmente, o programa carecia de uma divulgação abrangente entre a população que preenchia os requisitos para participar, enquanto os trabalhadores eram confrontados com entraves relacionados à eficiência do processo de habilitação e pagamento. Isso resultou na limitação da cobertura do seguro-desemprego, com apenas um número restrito de beneficiários no período (MENEZES, 2023).

Em 2015, a Lei nº 13.134 promoveu alterações significativas nos requisitos para a solicitação do seguro de desemprego, aumentando o período de vínculo empregatício necessário para a primeira requisição e ampliando em três meses o período requerido para a segunda solicitação (BRASIL, 2015). Essa alteração no regramento jurídico refletiu em uma quantidade de requerentes reduzida em relação aos anos anteriores conforme o gráfico abaixo.

**Gráfico 2: Quantidade de requerentes e segurados do seguro-desemprego formal (2000-2022)**

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho/MTE.

Essas modificações resultaram em uma redução de 85% na proporção de trabalhadores desempregados que solicitaram o seguro entre 2013 e 2016. Dado que a maioria dos solicitantes do benefício estava fazendo-o pela primeira vez, essa categoria serviu como base para avaliar a elegibilidade. No entanto, apesar dos desafios impostos ao sistema de proteção social e ao mercado de trabalho, a diferença entre o número de requerentes e segurados do benefício diminuiu apenas 1,43% de 2014 a 2016. Isso destaca a resiliência do programa, que conseguiu manter um amplo alcance entre os trabalhadores assalariados, mesmo diante das alterações nas regras ao longo da década de 2010.

Ao longo dos anos presentes no gráfico 2, o seguro-desemprego atendeu os requerentes do benefício em patamares acima de 95%. Somente a partir do ano de 2014 esse percentual começa a reduzir. No ano de 2019 a cobertura do seguro-desemprego em relação às solicitações para o benefício começa a reduzir, e cai para o nível de 58%. Essa redução pode ser explicada de início, pelo fato de que nesse ano os dados da solicitação do auxílio passaram a incluir também requerentes via web, o que aumenta o número absoluto de solicitações do benefício.

No entanto, em 2020 o número de solicitações do seguro-desemprego aumentou substancialmente. Em comparação com o ano anterior houve um acréscimo de 56% no número de requerentes no Brasil. Esse comportamento já era esperado em razão da pandemia de Covid-19, que representou um momento de crise não apenas sanitária como também econômica. O desemprego atingiu um patamar de

14% conforme o gráfico 1, que refletiu no crescimento do número de solicitações do benefício. E apesar da tendência de queda do desemprego pós pandemia (gráfico 1), o número de solicitações do seguro-desemprego continua aumentando e não é acompanhado na mesma proporção pelo número de segurados de fato.

No contexto da implantação do Plano Real (1994) o governo federal introduziu uma iniciativa denominada Fundo Social de Emergência (FSE). Essa medida permitia a flexibilização de 20% dos recursos provenientes de contribuições sociais, uma importante fonte de financiamento da seguridade social, que incluía o PIS/PASEP. Embora o FSE tivesse uma data de validade inicial até 31 de dezembro de 1995, essa abordagem foi prolongada por administrações posteriores sob diferentes rótulos. Inicialmente como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, por meio da Emenda Constitucional nº 27/2000, com a denominação de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que se estendeu até 2019 sobre as receitas do PIS/PASEP.

A desvinculação orçamentária, utilizada no Brasil desde a criação do Plano Real, afetou o funcionamento do fundo. Esse mecanismo destinou parte dos recursos do fundo para outras finalidades, incluindo o financiamento do déficit previdenciário dos servidores públicos. Isso resultou em uma situação que vai contra a lógica original do fundo e levantando preocupações sobre a equidade na distribuição de recursos.

O ano de 2022 testemunhou um crescimento notável das receitas do FAT, com um aumento de 12,63%, particularmente nas receitas financeiras que cresceram surpreendentes 69,44%. Porém, houve uma redução de 4,32% na receita da Contribuição PIS/PASEP devido à alocação de parte dessa receita no Fundo do Regime Geral da Previdência Social, totalizando R\$17,6 bilhões, repassados pela Setorial Financeira do Ministério do Trabalho e Previdência. Para ilustrar esses dados são apresentados o demonstrativo do fluxo de receitas e obrigações do FAT nos últimos cinco anos de análise (2018-2022) na tabela 1, a seguir.

**Tabela 1: Receitas, Obrigações e Resultados do FAT 2018-2022 (R\$ milhões)**

Exercícios	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Receitas</b>					
Arrecadação da contribuição PIS/PASEP	64.538,40	64.018,90	60.911,60	64.392,90	61.613,60
Dedução por DRU	-19.361,50	-16.019,90	-	-	-
Receitas de remuneração	18.467,60	18.050,50	13.866,30	15.993,50	27.100,10
Recursos do Tesouro Nacional	31,6	35,4	4,8	303,4	2.326,20
Outras receitas	750,2	419,3	208,4	412,3	301,9
<b>Total das receitas (a)</b>	<b>64.426,30</b>	<b>66.504,20</b>	<b>74.991,20</b>	<b>81.102,20</b>	<b>91.341,80</b>
<b>Obrigações</b>					
Seguro-desemprego - Benefício	36.288,60	37.389,00	40.079,10	36.229,50	42.111,70
Abono salarial - Benefício	17.338,30	17.522,60	19.259,00	10.158,30	24.008,60
Empréstimo ao BNDES - Art. 239 CF	18.055,00	18.761,60	17.292,80	19.883,10	23.847,10
Qualificação profissional	8,1	2,5	16,9	6,9	19,8
Intermediação de emprego	40,1	38,4	29,6	16,6	8,5
Outras despesas	493,9	427,4	331,4	207,1	285,1
<b>Total das obrigações (b)</b>	<b>72.224,00</b>	<b>74.141,60</b>	<b>77.008,80</b>	<b>66.501,50</b>	<b>90.280,90</b>
<b>Resultado nominal (a-b)</b>	<b>-7.797,60</b>	<b>-7.637,40</b>	<b>-2.017,60</b>	<b>14.600,70</b>	<b>1.060,90</b>
<b>Resultado nominal sem DRU</b>	<b>11.563,90</b>	<b>8.382,50</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CGFAT-MT (2023, p.2).

Em relação à distribuição de despesas, três ações orçamentárias dominaram a execução do FAT entre 2018 e 2022: o pagamento de benefícios do seguro-desemprego, o abono salarial e os empréstimos ao BNDES, com participações de 50,53%, 23,22% e 25,74% nas despesas totais, respectivamente. Em 2022, as despesas do Fundo foram majoritariamente destinadas a benefícios do seguro-desemprego e abono salarial, totalizando R\$66,1 bilhões, um aumento notável de 42,54% em comparação a 2021.

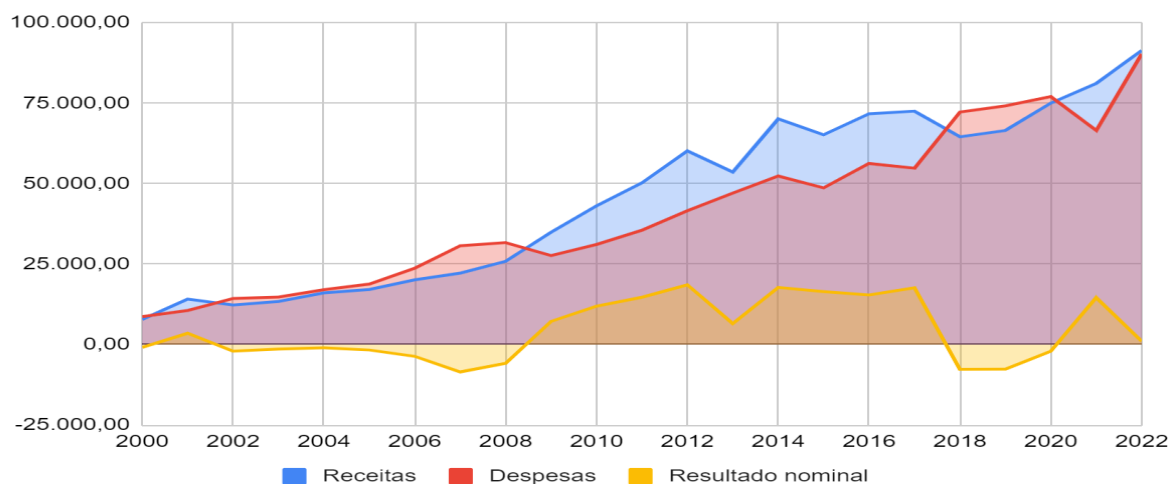
O abono salarial, especificamente, experimentou uma mudança significativa em 2022, com o pagamento integral a trabalhadores que tiveram atividades formais remuneradas no ano-base 2020, em contraste com 2021, quando apenas a segunda metade do ano-base 2019 foi paga. A complexidade do processo de identificação dos beneficiários, com a ampliação de batimentos de base de dados e a governança incorporada pelo Ministério do Trabalho e Previdência, resultou no pagamento do ano-base 2021 em 2023 (MTP, 2023).

As políticas ativas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra receberam uma parcela relativamente pequena dos recursos, com gastos médios de R\$37,5 milhões nos últimos cinco anos, correspondendo a apenas 0,04% das despesas correntes do FAT, que totalizaram R\$66,1 bilhões.

As despesas de capital, destinadas aos repasses ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico, aumentaram 19,94% em 2022. Isso ocorreu devido ao crescimento da arrecadação do PIS/PASEP, que é calculado com base no total da arrecadação vinculada, aproximadamente R\$ 79,2 bilhões, sem considerar o desconto de R\$ 17,6 bilhões destinado a ações previdenciárias. Nos últimos 10 anos, as receitas do FAT representaram, em média, 1,02% do PIB. Enquanto isso, as despesas corresponderam a 1,04% do PIB, destacando as despesas com benefícios do seguro-desemprego e abono salarial, que tiveram uma média de 0,78% do PIB, e as despesas de capital (empréstimos ao BNDES), que totalizaram 0,26% do PIB (MTP, 2023).

Também é possível observar que o montante reservado pelas Desvinculação das Receitas da União foi responsável pelo déficit no Fundo de Amparo, nos anos em que ainda foi usada (2018 e 2019, no caso da tabela 3). Em 2018, o valor que resultaria o exercício foi reduzido em 67,43% caso não houvesse a DRU. O ano de 2019, teve seu potencial resultado diminuído em mais de 90%. O ano de 2020, apesar de ter sido marcado pela crise do Covid-19 quando o fundo foi muito acionado, teve um déficit menor quando comparado a época em que havia a desvinculação.

A análise dos dados financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao longo de duas décadas revela um cenário inicial marcado por déficits substanciais. Durante a primeira década do período em análise, o fundo operou consistentemente com despesas superando as receitas, gerando resultados nominais negativos como mostra gráfico 3.

**Gráfico 3: Receitas e despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador 2000 - 2022 (R\$ milhões)**

Fonte: Elaboração própria a partir das informações da Avaliação Financeira do FAT/CGFAT (2023).

O resultado obtido principalmente a primeira década de análise tem reflexo do impacto negativo da DRU, como confirmou o Ministério do Trabalho (2018, p. 27), no qual destacou que:

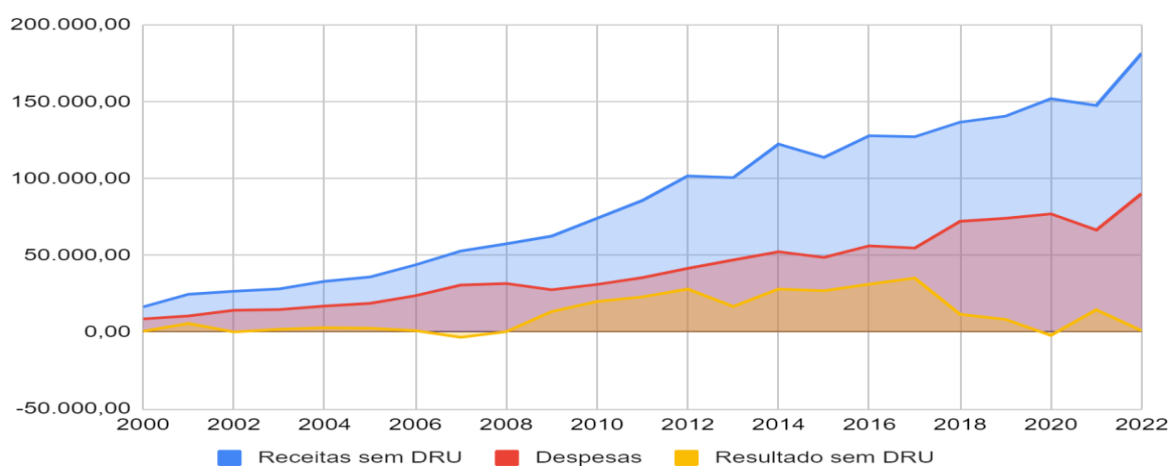
[...]desde a instituição das desvinculações de receitas da contribuição PIS/PASEP, em 1994, o Fundo apresenta déficit primário em suas contas, isto é, a receita da arrecadação da contribuição PIS/PASEP é insuficiente para atender às obrigações do Fundo.

No período de 2010 a 2020, houve mudanças significativas no fluxo de receitas correntes do FAT, refletindo a dinâmica da economia brasileira, incluindo suas fontes primárias e secundárias. O ano de 2014 em valores reais representou o maior volume de receita do fundo até então, com mais de R\$70 bilhões em arrecadações. O menor montante nesse período foi em 2013 (R\$53 bilhões).

De acordo com Silva (2023), duas medidas de política fiscal que afetaram as contribuições sociais - desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias - tiveram um impacto significativo no cumprimento das obrigações constitucionais estabelecidas para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Essa relação se tornou mais pronunciada quando o uso de incentivos fiscais foi ampliado após 2008, como parte da estratégia declarada pelo governo federal para estimular o setor privado e enfrentar a crise econômica global. Como resultado, o montante de incentivos fiscais passou a representar uma parcela mais substancial das perdas de receita ao longo desse período, continuando a crescer nos anos subsequentes.

Para visualizar o efeito das desvinculações das receitas da união no resultado operacional do FAT, o gráfico 4 mostra a evolução do fluxo de receitas e despesas do fundo sem a dedução da DRU (2000 a 2022).

**Gráfico 4: Receitas e despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador sem dedução da DRU  
2000 - 2022 (R\$ milhões)**



Fonte: Elaboração própria a partir das informações da Avaliação Financeira do FAT/CGFAT (2023).

A análise comparativa dos dados financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) entre os gráficos 3 e 4, considerando a dedução da Desvinculação de Receitas da União (DRU), revela um impacto substancial da política de dedução na saúde financeira do fundo. As receitas sem dedução da DRU são mais elevadas, destacando a redução significativa que a DRU impôs às receitas do FAT ao longo dos anos. A análise também destaca a primeira década do período, onde o fundo havia operado consistentemente com despesas superando as receitas, ocorreu com menos intensidade no gráfico 4.

Segundo Afonso (2019, p. 20) “A DRU diminuiu o efeito superavitário da poupança do FAT aplicada no BNDES e foi isso que provocou um déficit financeiro no FAT, que restou ser coberto pelo próprio Tesouro Nacional”. Os resultados financeiros aprimorados do FAT sem a dedução da DRU de acordo com o gráfico 4, indicam uma tendência de superávit a partir de 2007. Nesse ponto, o fundo começou a acumular resultados positivos, e essa tendência se manteve nos anos subsequentes.

Em síntese, a presença da Desvinculação das Receitas da União (DRU) teve um impacto considerável nas finanças do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), O estudo do Ministério do Trabalho (2018) já havia identificado a insuficiência da receita

da contribuição PIS/PASEP para cumprir as obrigações do Fundo. Essa análise destaca a importância de visitar a estrutura de financiamento do FAT, visando aprimorar sua sustentabilidade a longo prazo, para garantir a eficácia contínua das políticas de amparo ao trabalhador no país.

### **3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No Brasil, o desafio de enfrentar a crescente taxa de desemprego, associada a questões de exclusão social e aumento da pobreza, tem impulsionado a necessidade de políticas de emprego eficazes. A história das políticas de emprego no país remonta ao período de transição da economia agrícola para a industrialização, marcada pelo desenvolvimento de leis trabalhistas e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). No entanto, somente em 1986, o Programa Seguro-Desemprego foi estabelecido, representando um avanço significativo na proteção dos trabalhadores desempregados e na abordagem de questões econômicas e sociais complexas ligadas ao desemprego.

O acesso ao seguro-desemprego é um componente fundamental dos direitos sociais no Brasil. O programa surgiu em resposta a desafios econômicos da década de 1980, incluindo desaceleração econômica e desindustrialização, que resultaram em um aumento do desemprego involuntário. A necessidade de uma base de financiamento clara e restrições iniciais de acesso limitaram sua eficácia. A Lei nº 7.998 de 1990 regula o Programa do Seguro-desemprego, oferecendo apoio financeiro temporário, serviços de busca de emprego e treinamento, desempenhando um papel crucial na proteção dos direitos dos trabalhadores e na promoção do bem-estar econômico e social.

O financiamento do Programa do Seguro-desemprego é assegurado pelo artigo 239 da Constituição da República, que destina recursos das contribuições do PIS e PASEP para custear o programa, o Abono Salarial e programas de desenvolvimento econômico pelo BNDES. Isso resultou na criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), administrado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Esse modelo de proteção social e investimento no desenvolvimento econômico, respaldado por uma estrutura de financiamento sólida, desempenha um papel importante na promoção do emprego e na estabilidade econômica do Brasil, contribuindo para uma abordagem anticíclica.

No entanto, as mudanças nas condições de elegibilidade para o benefício do seguro-desemprego ao longo do tempo impactaram a eficácia do programa. Desafios operacionais, falta de divulgação e questões relacionadas à contribuição previdenciária dificultaram o acesso. Além disso, a introdução da Desvinculação das Receitas da União (DRU) afetou as finanças do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), resultando em déficits significativos. Portanto, uma revisão da estrutura de financiamento do FAT é necessária para garantir a sustentabilidade e a eficácia contínua das políticas de apoio ao trabalhador no Brasil.

## **CAPÍTULO 4. ANÁLISE DAS RECEITAS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR COMO MECANISMO DE FINANCIAMENTO DO PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL – 2000/2022**

### **4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Uma das contribuições da Constituição de 1988 foi o estabelecimento de um marco na história do sistema de Seguridade Social do Brasil. Criado nesse contexto, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) desempenhou um papel crucial ao financiar programas como o seguro-desemprego e o abono salarial. O seguro-desemprego, que garante uma assistência temporária em dinheiro ao trabalhador desempregado involuntariamente, tem como objetivo proporcionar um suporte financeiro durante o período de transição entre um emprego e outro. Almeja assim possibilitar ao trabalhador suprir suas necessidades básicas enquanto busca uma nova colocação no mercado de trabalho. No entanto, mudanças nas políticas fiscais, como a Desvinculação de Recursos da União (DRU) em 2000, impactaram o fluxo de receitas do FAT, refletindo a complexidade das políticas de financiamento da seguridade social.

O objetivo deste capítulo é investigar a relação de longo prazo das receitas do FAT com as despesas do seguro-desemprego e as variáveis macroeconômicas PIB e taxa de desemprego como indicativo para a sustentabilidade do programa do seguro-desemprego. O capítulo é estruturado em oito seções, além desta introdução. A segunda aborda o papel do FAT como fator de segurança social no Brasil. Em seguida, realiza-se a identificação do modelo vetorial de correção de erros (VECM) a ser estimado. A quarta seção apresenta a evolução temporal das variáveis incluídas no modelo, sendo que a quinta, é dedicada à análise dos resíduos. A seguir, é realizada uma estimativa do impacto das variáveis macroeconômicas nas receitas do fundo no longo prazo, utilizando o método Modelo Vetorial de Correção de Erros (VECM) para o período 2000/2022 e uma discussão crítica dos resultados. Breves considerações finais encerram o capítulo.

### **4.2 O PAPEL DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) NO CONTEXTO BRASILEIRO DA SEGURIDADE SOCIAL**

A Constituição de 1988 estabeleceu a criação do sistema de Seguridade Social, unificando as áreas da Previdência Social, Saúde e Assistência Social. O objetivo era

coordenar os recursos disponíveis em cada uma destas áreas almejando uma gestão mais eficiente, procurando assim garantir a continuidade dos serviços prestados. Ademais, a integração das pastas visava preservar suas fontes de financiamento diante da possibilidade de ocorrência de disputas por recursos entre outras políticas públicas.

Para isso, o orçamento da Seguridade Social seria sustentado por uma variedade de fontes de financiamento, incluindo contribuições da sociedade civil, tanto trabalhadores como empregadores, e do governo. Essa abordagem tinha como finalidade assegurar a estabilidade financeira da Seguridade Social e a continuidade dos serviços, independentemente das pressões orçamentárias e das demandas de diferentes áreas (CASTRO; RIBEIRO, 2011).

A Constituição também teve um papel crucial na modernização do serviço público de emprego no Brasil ao instituir o FAT. Esse fundo, financiado pelas contribuições do PIS e do PASEP, foi criado com o intuito de financiar programas como o seguro-desemprego e o abono salarial, além de destinar pelo menos 40% de seus recursos para programas de desenvolvimento econômico, administrados pelo BNDES.

A inclusão do seguro-desemprego na esfera da Seguridade Social assegurou-lhe um valor mínimo equivalente ao salário-mínimo, um marco inédito até então. Essas mudanças estruturais, impulsionadas pela Constituição de 1988 e pelas regulamentações do FAT, reconfiguraram o sistema público de emprego, colocando o seguro-desemprego como porta de entrada para os trabalhadores no sistema de proteção social. Além disso, Cardoso Júnior e Mussi (2014) ressaltam que o desenho institucional de um fundo de caráter financeiro, independente da alocação de recursos no orçamento anual como foi feito com o FAT, tem como objetivo assegurar a continuidade e a viabilidade dos programas que ele financia.

Nos primeiros anos de operação, durante a década de 1990, o FAT experimentou um notável aumento em seu patrimônio, como mostra a tabela 2.

**Tabela 2: Patrimônio do Fundo de Amparo ao Trabalhador 1991-2000 (milhões R\$)**

Ano	R\$ Milhões
1991	11.644,76
1992	17.592,13
1993	21.414,23
1994	28.073,94
1995	34.028,66
1996	38.595,95
1997	42.127,21
1998	49.285,22
1999	49.966,74
2000	53.573,11

Fonte: CGFAT/SPOAF/SE/MTE (2001).

Nota: Preços deflacionados (12/2000).

Esse aumento no patrimônio ocorreu devido a uma certa disponibilidade financeira do fundo. As despesas totais de manutenção, incluindo o pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e outros serviços de apoio ao trabalhador, juntamente com as transferências destinadas ao BNDES, permaneceram abaixo da receita líquida obtida a partir das contribuições do PIS/Pasep e de outras fontes de receita (AZEREDO,1998).

No ano de 2000, com a emenda constitucional (EC) nº 27/2000, o governo federal trouxe como medida de política fiscal a Desvinculação de Recursos da União (DRU), que teve um impacto direto no fluxo de receitas do FAT. Essa medida permitia a desvinculação de 20% dos recursos arrecadados das contribuições sociais para serem livremente utilizados pelo governo federal no orçamento até o ano de 2019. Embora tenha sido prorrogada em 2016 por outra emenda constitucional (nº 476/2016), a DRU não seria mais aplicada nas contribuições do PIS/PASEP a partir do ano de 2020, retirando seu efeito sobre as arrecadações do FAT.

Entre 2003 e 2012, o Brasil testemunhou um crescimento econômico real de 170% (o PIB real saltou de 1,7 trilhões em 2003 para 4,8 trilhões em 2012) (BACEN, 2024), que gerou efeitos positivos tanto no mercado de trabalho quanto na expansão do gasto social. Neste período, foi adotada uma política de valorização gradual do

salário-mínimo. Isso impulsionou não apenas a renda do trabalho, mas também fortaleceu o mercado interno, estimulando um ciclo virtuoso entre produção, consumo e investimento. Além disso, a valorização do salário-mínimo teve impactos positivos na renda dos beneficiários da seguridade social, incluindo aqueles que recebiam o seguro-desemprego, que contribuíram para a dinâmica do mercado interno. Como corroboram Fonseca e Fagnani (2013, p.16)

O principal item de ampliação do gasto social consistiu nas transferências de renda da Seguridade Social (Previdência rural e urbana, assistência social e seguro-desemprego), sobretudo em função da valorização do salário-mínimo que indexa mais de 34 milhões de benefícios diretos atrelados ao piso.

No entanto, entre os anos de 2013 e 2022, o panorama do mercado de trabalho no Brasil, revela uma tendência preocupante de declínio no acesso aos benefícios sociais, como o seguro-desemprego. Apesar do aumento no desemprego e na subutilização da mão de obra, houve uma diminuição no número de pessoas contempladas com esse benefício entre 2013 e 2022 (tabela 3).

**Tabela 3: Quantidade de beneficiados pelo seguro-desemprego no Brasil 2013-2022**

Ano	Quantidade de segurados
2013	8.315.157
2014	8.499.469
2015	7.703.651
2016	7.196.517
2017	6.530.341
2018	6.249.535
2019	6.305.065
2020	6.198.940
2021	5.467.479
2022	5.927.866

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PDET/MT (2023).

Isso ocorreu em meio a uma redução na quantidade de postos de trabalho formais e um aumento na informalidade. De acordo com o IBGE (2022, p.16) a falta de formalização em uma parcela considerável dos empregos é uma característica

marcante do cenário laboral brasileiro, contribuindo significativamente para o aumento das disparidades sociais. Como resultado, um grande contingente de trabalhadores fica privado do acesso aos benefícios essenciais de proteção social, tais como a aposentadoria e os direitos às licenças remuneradas.

Tendo isso em mente, este capítulo propõe investigar a relação de longo prazo das receitas do FAT como indicativo para a sustentabilidade do programa do seguro-desemprego. Compreender essa relação é fundamental para a formulação de políticas eficazes de emprego e proteção social dada a importância crucial desse programa como instrumento de proteção social no contexto do mercado de trabalho brasileiro.

Para tanto, o capítulo baseia-se na utilização da metodologia econométrica do modelo de vetores autorregressivos (VAR) para entender as relações das receitas do FAT com as despesas com o programa do seguro-desemprego, o PIB como representante da dinâmica econômica do país, e a taxa de desemprego como representante do comportamento do mercado de trabalho do país.

O método escolhido tem como embasamento teórico os trabalhos de Cattán (2017), e Orair, Gobetti e Siqueira (2016), pois há uma convergência com a teoria pós-keynesiana adotada ao longo da dissertação. Ademais, utiliza-se também o estudo de Quintanilha, Profeta e Mérida (2019) que examinou a relação de variáveis macroeconômicas com gastos sociais a partir de um modelo de correção de erros vetorial (VECM). O objetivo do artigo foi demonstrar a construção de funções impulso-resposta a partir das interações entre as variáveis.

Com base na teoria da demanda efetiva de Keynes, Orair, Gobetti e Siqueira (2016) destacam a importância dos gastos públicos para estimular o emprego e a produção durante crises. Para tanto, os autores empregam o método STVAR para estudar os efeitos dos dispêndios do governo no produto. Eles identificam que os gastos em benefícios sociais, investimentos e despesas com pessoal exercem impactos positivos na atividade econômica, enquanto os gastos com subsídios têm efeitos relativamente baixos.

Além disso, o estudo de Cattán (2017) utilizou também o método STVAR para examinar a relação entre crescimento econômico e política fiscal a partir da perspectiva pós-keynesiana. Cattán baseia-se no modelo de Dutt (2013), que enfatiza a influência da demanda na determinação do crescimento econômico. Ele conclui que os gastos do governo têm efeitos positivos sobre o produto, com investimento,

consumo e receitas contribuindo para a dinâmica econômica, enquanto a dívida pública não apresenta efeitos positivos.

Por sua vez, Quintanilha, Profeta e Mérida (2019) analisaram os efeitos de variáveis econômicas na arrecadação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do Brasil entre 2002 e 2014, através do método VECM. Os resultados destacam que o crescimento econômico, medido pelo PIB, tem uma influência positiva na arrecadação do RGPS, enquanto as oscilações em outras variáveis macroeconômicas também são determinantes para o comportamento desse regime previdenciário. Entretanto, a análise empírica sugere que a hipótese de que o desempenho do mercado de trabalho teria um impacto direto na receita do RGPS foi parcialmente rejeitada, com a taxa de desemprego apresentando um efeito negativo na arrecadação.

O objetivo do modelo apresentado a seguir foi identificar a relação das receitas do FAT com as despesas do seguro-desemprego e as variáveis macroeconômicas PIB e taxa de desemprego, sob a perspectiva pós-keynesiana. Conforme estudado no capítulo 2 desta Dissertação, esta abordagem enfatiza a compreensão de como fatores macroeconômicos afetam a disponibilidade de recursos para políticas de proteção social e a demanda agregada. A inclusão das despesas com seguro-desemprego destaca a importância dessas políticas na estabilização econômica ao apoiar financeiramente os desempregados, mantendo o consumo e mitigando os efeitos adversos do desemprego na economia. Ao considerar o PIB e a taxa de desemprego como variáveis explicativas, o modelo busca capturar a complexa dinâmica entre mercado de trabalho, produção e consumo, características centrais da teoria pós-keynesiana. Isso reflete a preocupação em entender os mecanismos que influenciam a economia e a importância de políticas que promovem o bem-estar social e a estabilidade macroeconômica.

Com isso, este estudo busca enriquecer a análise do orçamento para políticas de proteção social, considerando as discussões sobre o impacto desses gastos e sua relevância na economia do Brasil. Serão investigados os efeitos, positivos ou negativos, desses gastos sobre o produto, utilizando funções impulso-resposta e decomposição da variância.

### 4.3 IDENTIFICAÇÃO DO MODELO

Para a construção da base de dados do modelo econométrico proposto, foram utilizados dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, do Portal do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT (2023), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, do Banco Central do Brasil e do Fundo Monetário Internacional (2023). Dessa forma, as séries utilizadas para a estimação do modelo foram a receita do FAT, a despesa com o programa seguro-desemprego, o PIB nominal, taxa de desemprego brasileira e, além disso, foi considerada dedução das receitas da união (DRU) ao modelo.

A frequência das séries escolhidas é mensal, abrangendo o período de janeiro de 2000 a dezembro de 2022, totalizando 276 observações. Os dados obtidos são em termos nominais. Portanto, para ajustá-los à inflação, foram aplicados os índices do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), convertendo-os em valores reais com base nos valores de dezembro de 2022. Além disso, todas as variáveis foram transformadas em logaritmos naturais e foram dessazonalizadas a partir do ajuste Arima-X13, estimado através do software R.

A tabela 4 detalha as variáveis utilizadas com sua descrição e a relação entre elas:

**Tabela 4: Descrição das variáveis**

<b>Variável dependente</b>	<b>Explicação da variável</b>
Receita do FAT	Valor da receita do FAT (valores corrigidos de dez/2022)
<b>Variável explicativa</b>	<b>Explicação da variável</b>
Seguro-desemprego	Despesa do FAT com o seguro-desemprego (valores corrigidos de dez/2022)
PIB	PIB do Brasil (valores corrigidos de dez/2022)
Taxa de desemprego	Taxa de desemprego do Brasil
<i>Dummy</i>	1 - ano em que houve dedução da DRU 0 - ano em que não houve dedução da DRU

Fonte: Elaboração própria.

Uma observação importante sobre as variáveis é que, o repasse do FAT ao BNDES não foi incluído no modelo pelo fato dele já estar presente na variável receita

(do FAT) por se tratar de uma transferência direta do fundo. A despesa direta do fundo com o abono salarial também não foi adicionada devido à sua inclusão conjunta com as despesas do seguro-desemprego na base de dados original do SIAFI. Além disso, a dedução das receitas da união foi utilizada como uma variável binária porque não ocorre em todos os meses da base de dados, pois a partir de 2020 a DRU não se aplica mais ao PIS/PASEP não afetando as receitas do FAT. Assim, para não negligenciar seus efeitos a série de dados, a DRU foi adicionada ao modelo como uma variável *dummy*.

Inicialmente, a análise estava planejada para ser realizada por meio de um modelo VAR (vetores autorregressivos) dada a natureza multivariada das séries temporais, e principalmente pela suspeita de endogenia nas variáveis. No entanto, quando há cointegração entre as séries analisadas, um modelo VAR mais apropriado é o VECM (modelo de correção de erros vetorial). Portanto, a abordagem econométrica empregada neste capítulo é baseada em séries temporais, especificamente na análise da Função Impulso-Resposta (FIR) e da decomposição da variância dentro de um Modelo de Vetores de Correção de Erros (VECM).

Alexander (2005) descreve o modelo de correção de erros vetorial como um método que une as equações do modelo de vetores autorregressivos adicionando um mecanismo de regulação por meio do qual os desvios do equilíbrio de longo prazo são corrigidos de forma automática, permitindo o equilíbrio no curto prazo.

O modelo VECM permite a análise empírica da contribuição de cada variável para mudanças que ocorrem em outras variáveis. Isto é obtido pela análise de decomposição de variância, que considera a resposta de uma variável a um choque em outra variável através da análise da função impulso resposta (BROOKS, 2002; LUTKEPOHL, 1993; SIMS, 1980).

Os modelos de vetores de correção de erros elaborados por Engle e Granger (1987) visam incorporar ajustes de curto prazo, para lidar com a existência de cointegração. Um modelo VECM pode ser expresso da seguinte maneira:

$$\Delta y_t = \Pi_1 y_{t-k} + \Gamma_1 \Delta y_{t-1} + \Gamma_2 \Delta y_{t-2} + \dots + \Gamma_{k-1} \Delta y_{t-(k-1)} + \varepsilon_t$$

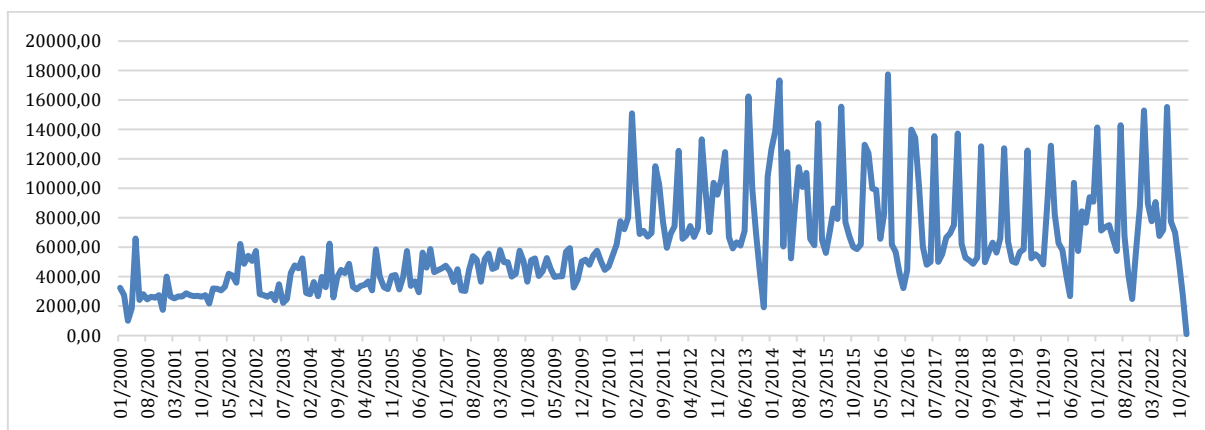
Onde,  $\Pi = (\sum_{j=1}^k \beta_j) - I_g$ ;  $\Gamma_i = (\sum_{j=1}^k \beta_j) - I_g$ ;  $\Delta y_t$  é um vetor de diferenças com  $n$  variáveis, em que  $\varepsilon_t \sim (0, \Sigma)$ , sendo  $\Sigma$  é uma matriz de  $\varepsilon_t$  variâncias com  $E(u_t, u_s) = 0$ ,

$\forall t \neq s$ . O modelo VECM possui  $g$  variáveis no lado esquerdo da equação e  $k - 1$  variáveis dependentes com defasagens no lado direito, cada uma associada a uma matriz de coeficientes  $\Gamma_i$  (JOHANSEN; JUSELIUS, 1990).

#### 4.4 EVOLUÇÃO TEMPORAL DAS VARIÁVEIS INCLUÍDAS NO MODELO

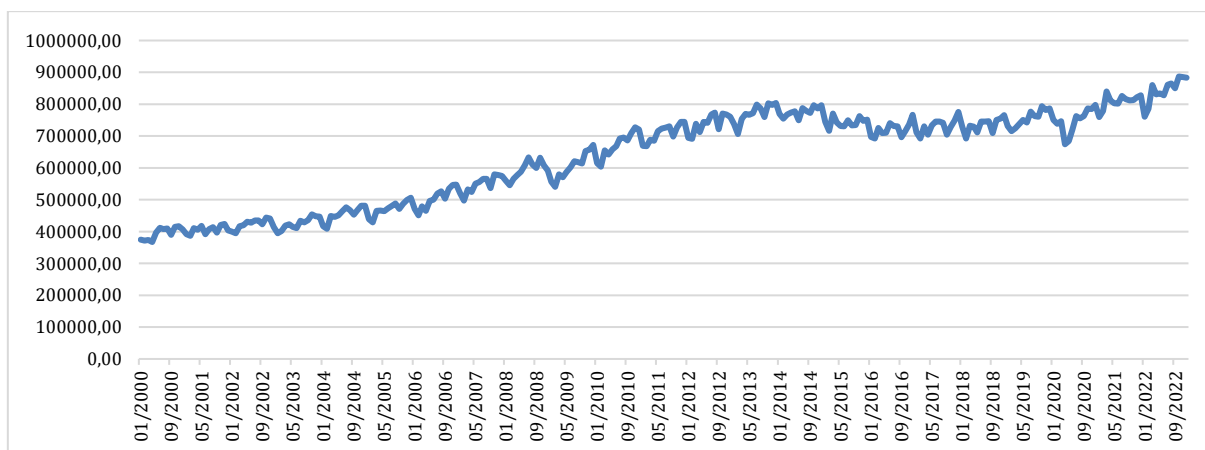
Ao longo dos anos, as receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador variaram consideravelmente, refletindo as flutuações econômicas e as políticas de emprego. Por isso, os gráficos 5 e 6 serão analisados conjuntamente. O primeiro contém as receitas do FAT, e o segundo a evolução do PIB brasileiro, ambos com dados deflacionados com base no IPCA de 12/2022. Os dois gráficos apresentam uma tendência semelhante dado que as receitas do FAT acompanham a dinâmica econômica do país, suas particularidades serão explicadas a seguir.

**Gráfico 5: Evolução das receitas mensais do Fundo de Amparo ao Trabalhador 2000-2022 (milhões R\$)**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal do Fundo de Amparo ao Trabalhador (2023).

**Gráfico 6: Evolução do PIB real brasileiro 2000-2022 (milhões R\$)**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Brasil (2023).

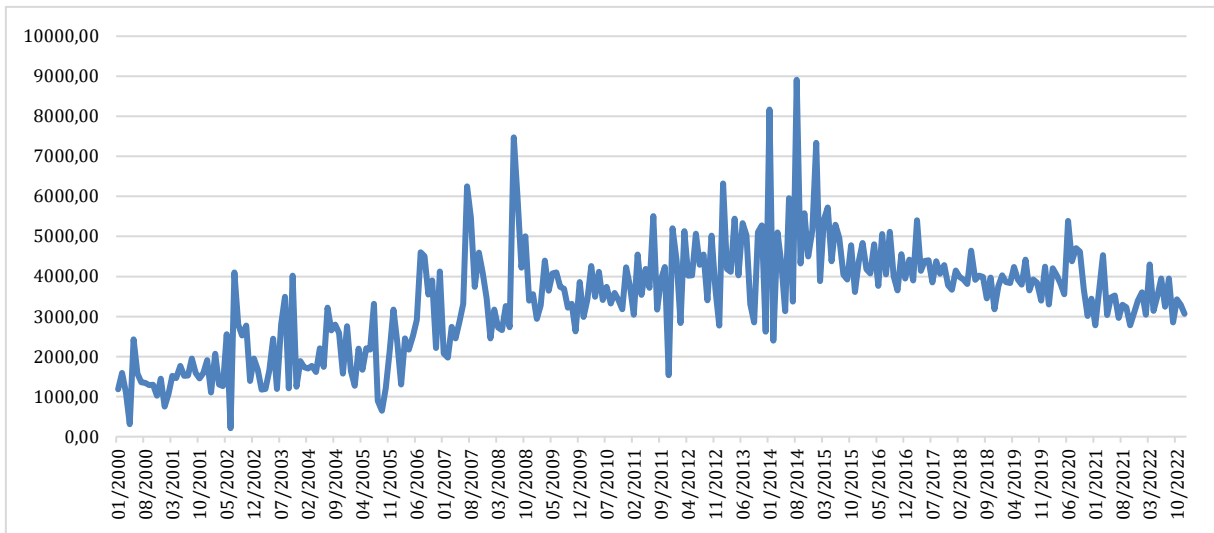
No início da série (ano 2000) que apresenta as receitas do FAT (gráfico 5) observa-se uma queda até o mês de maio, que voltaram a cair de forma considerável até o início de 2002. É importante destacar que em 2000, a desvinculação das receitas da união não respeitou o patamar estabelecido de 20%, somente a partir de 2001 é que o limite passou a ser rigorosamente atendido (SILVA, 2018). A tendência crescente a partir do ano de 2002 pode ser explicada pelo fato de que a Lei nº 10.637/2002 estabeleceu que a contribuição do PIS/PASEP (principal fonte de arrecadação do FAT) teria incidência não cumulativa, o que elevou a alíquota de 0,65% a 1,65%. O crescimento da arrecadação do PIS/PASEP acompanhou a dinâmica da economia brasileira de crescimento do PIB entre os anos de 2002 a 2008 (gráfico 6) quando houve a crise do *subprime*, esse comportamento refletiu-se nas receitas do fundo.

É possível observar um vale no gráfico 6 no ano de 2015 no PIB brasileiro, resposta a crise política e econômica brasileira e que se refletiu em uma queda nas receitas do FAT neste mesmo ano (gráfico 5). Outra queda abrupta nas receitas do fundo é observada no ano de 2016 (gráfico 5). Neste ano, houve uma mudança nas regras sobre as desvinculações orçamentárias promovida pela emenda constitucional nº 476/2016, que aumentou a porcentagem a ser desvinculada de 20% para 30%. Em 2019, a DRU passa a não incidir mais sobre as contribuições do PIS/PASEP. No entanto, no ano seguinte (2020) as receitas do FAT apresentaram um comportamento de queda (gráfico 5) acompanhando a tendência de queda do PIB real brasileiro (gráfico 6), o que tem relação com a crise econômica mundial ocasionada pela pandemia de COVID-19. Para Silva (2023) o colapso dessa crise teve impacto direto na dinâmica financeira do FAT, o autor afirma que:

A arrecadação [do FAT] nesse quesito em 2020 caiu 27,4% em relação ao ano anterior, em função da redução nas taxas de juros nos primeiros meses da pandemia de Covid-19 no país, como medida de mitigação dos seus efeitos na dinâmica econômica nacional (SILVA, 2023, p. 15).

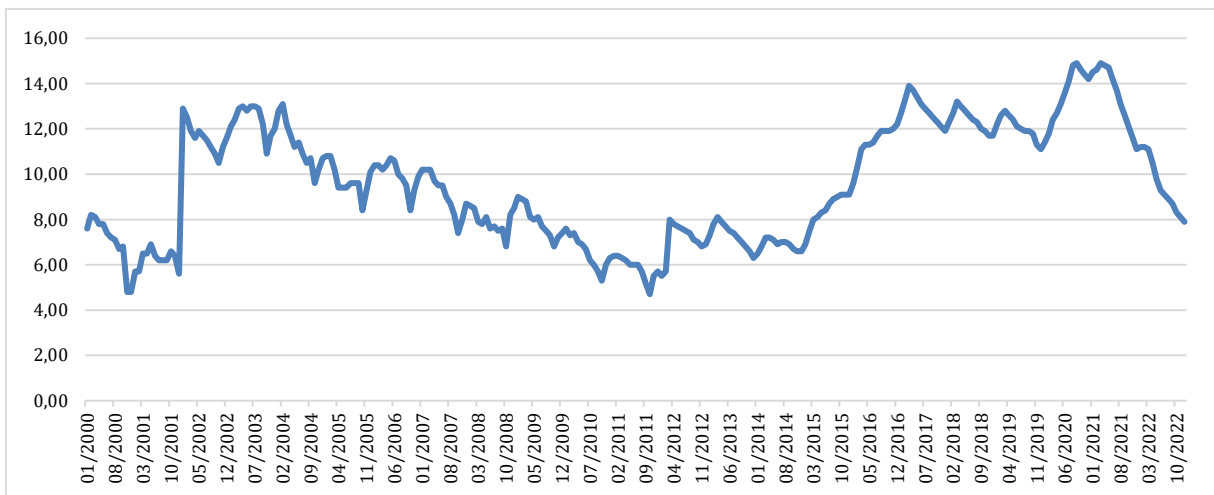
Em relação ao seguro-desemprego, a análise será baseada nos gráficos 7 e 8 que contém as despesas do FAT com o seguro-desemprego e a evolução da taxa de desemprego no Brasil no ano de 2000 a 2022, respectivamente.

**Gráfico 7: Evolução das despesas mensais do FAT com o seguro-desemprego 2000-2022 (milhões R\$)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIAFI (2023).

**Gráfico 8: Evolução da taxa de desemprego no Brasil 2000-2022 (%)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Fundo Monetário Internacional (2023).

O gráfico 7 permite constatar um crescimento dos gastos com programa seguro-desemprego entre os anos de 2000 a 2008. Inicialmente, a dinâmica entre os dois gráficos até a primeira década em análise não parece seguir a mesma tendência. No entanto, em relação ao seguro-desemprego, os gastos são principalmente influenciados por três fatores: o montante do benefício, o número de pessoas que recebem o benefício, e a sua duração.

Os altos valores gastos com o benefício entre os anos de 2000 e 2013 (gráfico 7) podem estar relacionados com o crescimento do valor das parcelas do benefício. Esse aumento pode ser atribuído, em parte, à elevação real do salário-mínimo ao longo desse período. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o salário-mínimo como o valor mínimo para os benefícios sociais, o que significa que o valor das parcelas do seguro-desemprego não pode ser inferior a esse montante, contribuindo para um aumento médio do valor de cada parcela devido à sua valorização real (MENEZES FILHO; CABANAS; KOMATSU, 2014; SILVA, 2018).

A partir de 2013 o gráfico 8 mostra a tendência de crescimento do desemprego no país até o ano de 2019. Porém, os gastos com o seguro caíram até o ano de 2019 (gráfico 7). Nesse sentido, em 2013 houve uma modificação no procedimento de ajuste das parcelas que ultrapassaram o valor de um salário-mínimo. Anteriormente, esse ajuste era determinado por uma porcentagem aplicada ao salário, mas passou a ser definido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Como resultado, os aumentos reais sobre o salário-mínimo não são mais adicionados a essas parcelas que excedem o limite mínimo estabelecido pela constituição, o que provocou uma queda de aproximadamente 3% no valor dessa indexação (CARDOSO JÚNIOR; MUSSE, 2013).

Principalmente devido a pandemia do COVID-19, a taxa de desemprego aumenta de forma significativa em 2020 (gráfico 8) acompanhada do aumento dos gastos com o seguro-desemprego, visto a crise acometida nesse período. O número de trabalhadores que solicitaram seguro-desemprego aumentou em 1,93% comparando os anos de 2020 e 2019. Os picos mais significativos ocorreram durante os meses mais intensos da pandemia, abril, maio e junho de 2020, apresentando aumentos de 22,13%, 52,97% e 28,35%, respectivamente em relação aos mesmos períodos do ano anterior. Maio de 2020 foi o mês com o maior número de requerimentos, atingindo 960.308, a maior marca desde janeiro de 2000 (BARBOZA, 2022). A partir de 2021, a redução nas curvas de desemprego e de gastos com o seguro começam a serem suavizadas dadas a retomada das atividades pós-crise.

#### 4.5 ESTIMAÇÃO E AJUSTES DO MODELO VETORIAL DE CORREÇÃO DE ERROS (VECM)

Para conduzir estimativas robustas, é essencial realizar testes para verificar a adequação do modelo. O primeiro passo é realizar testes de estacionariedade nas séries, visando identificar se há presença de raiz unitária nelas. Os testes empregados englobam o teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF), o teste de Phillips-Perron (PP) e o teste de Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS), cujos resultados são sumarizados na tabela 5. A identificação da ordem de integração depende dos resultados desses três testes escolhidos.

Nos testes ADF e PP, a hipótese nula postula a existência de raiz unitária na série, se essa hipótese for rejeitada, implica que a série é estacionária. No teste KPSS, a hipótese nula postula a estacionariedade, em oposição à hipótese alternativa que sugere a presença de raiz unitária na série. O julgamento é feito com base na avaliação dos três testes, buscando a estacionariedade da série a no máximo 10% de chance de erro, ou seja, 90% de intervalo de confiança. Esses testes foram conduzidos para avaliar a não-estacionariedade das séries tanto em nível quanto em primeira diferença.

A tabela 5 apresenta os dados dos testes ADF, os termos M1, M2 e M3 referem-se aos diferentes modelos que podem ser utilizados para analisar a presença de raiz unitária em uma série temporal. O modelo M1 é usado para testar se há uma raiz unitária em uma série temporal sem constante e sem tendência. O modelo M2 é usado quando há constante, mas sem tendência. Por sua vez, M3 é apropriado quando há constante e tendência.

Os resultados da tabela 5 apontam que, todas as séries temporais (*receita*, *seguro-desemprego*, *PIB* e *taxa de desemprego*) foram consideradas não estacionárias em nível no M1, M2 e M3 a 5% de significância. A exceção ocorreu na série “*receitas*” que em M2 foi considerada estacionária a 5% de significância. Por isso, foi aplicada a primeira diferença em todas as séries ( $\Delta$ *receita*,  $\Delta$ *seguro-desemprego*,  $\Delta$ *PIB* e  $\Delta$ *taxa de desemprego*) o que as tornaram estacionárias a 5% de significância, ou seja, 95% de intervalo de confiança, como mostra a tabela 5.

Tabela 5: Teste ADF de raiz unitária: valor crítico e estatística do teste

Variáveis	M1	M2	M3
Receita			
Valor crítico	-1.95	-2.87	-3.42
Estatística do teste	-0.6447	-3.0186	-3.1783
$\Delta$ Receita			
Valor crítico	-1.95	-2.87	-3.42
Estatística do teste	-11.2259	-11.1972	-11.2568
Seguro-desemprego			
Valor crítico	-1.95	-2.87	-3.42
Estatística do teste	0.3645	-2.6337	-3.1369
$\Delta$ seguro-desemprego			
Valor crítico	-1.95	-2.87	-3.42
Estatística do teste	-16.6519	-16.6456	-16.6685
PIB			
Valor crítico	-1.95	-2.87	-3.42
Estatística do teste	2.7291	-1.1405	-1.5179
$\Delta$ PIB			
Valor crítico	-1.95	-2.87	-3.42
Estatística do teste	-14.8922	-15.6005	-15.6371
Taxa de desemprego			
Valor crítico	-1.95	-2.87	-3.42
Estatística do teste	-0.2838	-1.8042	-1.7304
$\Delta$ Taxa de desemprego			
Valor crítico	-1.95	-2.87	-3.42
Estatística do teste	-13.8329	-13.8081	-13.8058

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Nível de significância de 5%.

Para dar maior robustez ao modelo, além do teste ADF, foram aplicados os testes PP e KPSS para também verificar a raiz unitária, os resultados são apresentados na tabela 6. Em relação ao teste PP as séries *receita* e *seguro-desemprego* em nível foram estacionárias, e as séries *PIB* e *taxa de desemprego* foram não estacionárias em nível. Por outro lado, os resultados do teste KPSS em nível apontaram todas as séries temporais como não estacionárias sem exceção. Aplicando a primeira diferença os dois testes (PP e KPSS) apontaram todas as séries (*Δreceita*, *Δseguro-desemprego*, *ΔPIB*, *Δtaxa de desemprego*) como estacionárias.

**Tabela 6: Teste PP e KPSS de raiz unitária: p-valor e estatística do teste**

Variáveis	PP	KPSS
Receita <i>p-valor</i> Estatística do teste	0.01(***) -84.335	0.01(***) 3.2259
$\Delta$ Receita <i>p-valor</i> Estatística do teste	0.01(***) -297.28	0.1(***) 0.29836
seguro-desemprego <i>p-valor</i> Estatística do teste	0.01(***) -41.466	0.01(***) 3.106
$\Delta$ seguro-desemprego <i>p-valor</i> Estatística do teste	0.01(***) -355.1	0.1(*) 0.10314
PIB <i>p-valor</i> Estatística do teste	0.9033(***) -3.677	0.01(***) 4.269
$\Delta$ PIB <i>p-valor</i> Estatística do teste	0.01(***) -273.27	0.1(*) 0.20885
Taxa de desemprego <i>p-valor</i> Estatística do teste	0.7102 -7.1335	0.01(***) 0.98982
$\Delta$ Taxa de desemprego <i>p-valor</i> Estatística do teste	0.01(***) -296.14	0.1(*) 0.10483

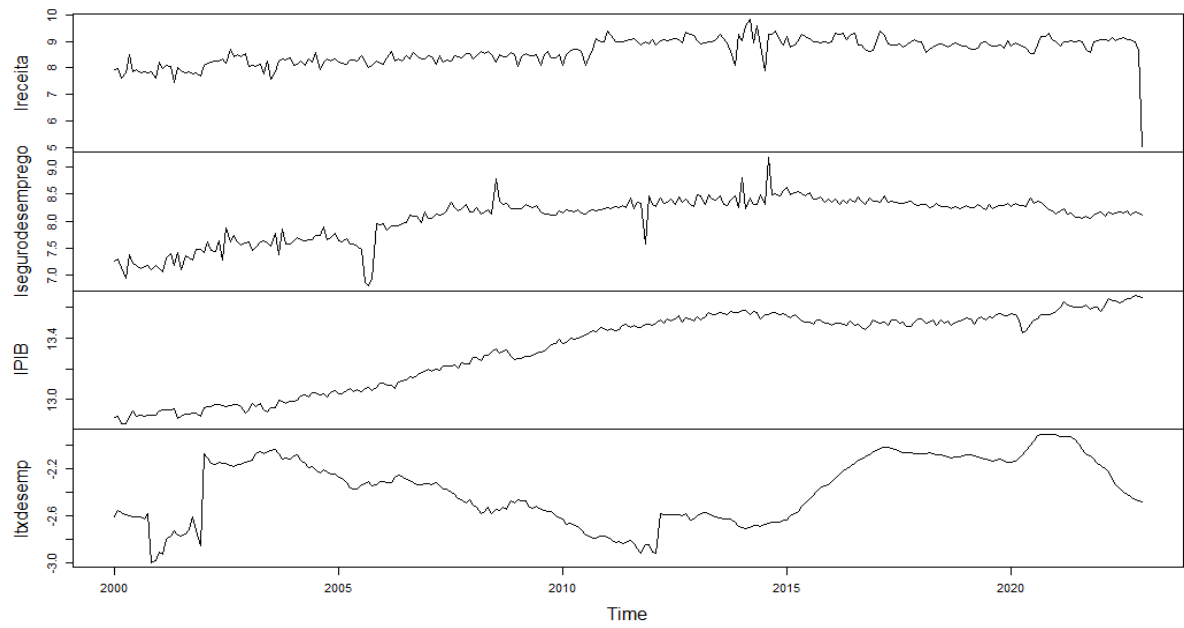
Fonte: Elaboração própria.

Nota: \*\*\*Significativo a 1%; \*\*Significativo a 5%; \*Significativo a 10%.

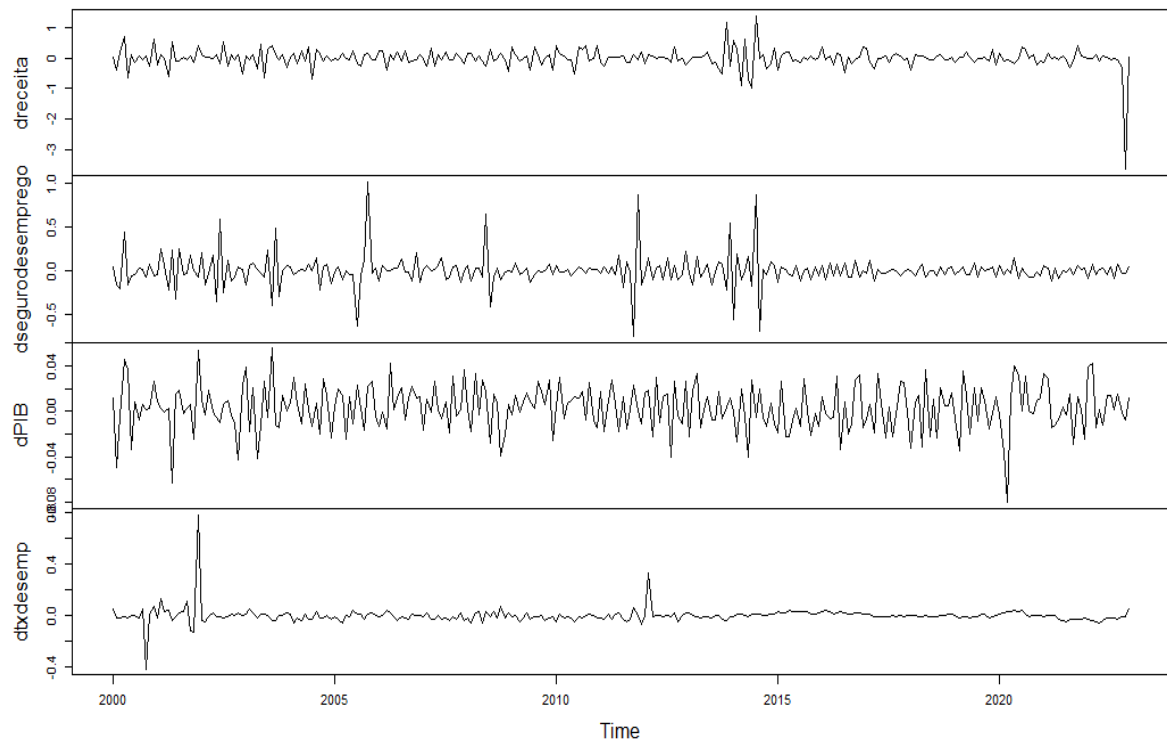
A figura 1 (abaixo) revela graficamente o comportamento das variáveis em nível e em primeira diferença. As variáveis da primeira coluna (*Lreceita*, *Lseguro-desemprego*, *LPIB*, *LTaxa de desemprego*) são as séries temporais em nível, neles é possível perceber uma tendência. As variáveis da segunda coluna representam as séries temporais em primeira diferença, os gráficos da segunda coluna já não apresentam tendência, pois as linhas cercam um ponto médio, o que evidencia a ausência de raiz unitária apontada nos testes.

**Figura 1: Gráfico das séries em nível (em cima) e em primeira diferença (embaixo)**

**Em nível**



**Em primeira diferença**



Fonte: Elaboração própria.

Para avaliar o número de defasagens as estimativas foram conduzidas com base em quatro critérios de informação: Critério de Akaike (AIC), Critério de Hannan-Quinn (HQ), Critério de Schwartz (SC), e no teste de Erro de Predição Final (FPE). Os testes foram feitos nas variáveis estacionárias, ou seja, em primeira diferença. Os resultados são apresentados na tabela 7. De acordo com a análise dos testes, os critérios de seleção apontam para o modelo VAR com uma defasagem. Ou seja, uma defasagem é o menor número possível que não acarreta problemas de estimação. Como a sazonalidade foi tratada previamente, evita-se a “maldição das dimensões”. Isso faz com que se reduza os graus de liberdade, tornando o modelo mais parcimonioso.

**Tabela 7: Critérios de informação**

Defasagens	AIC	HQ	SC	FPE
1	-2.467883e+01*	-2.418897e+01*	-2.345976e+01*	1.916809e-11*
2	-2.464674e+01	-2.402080e+01	-2.308903e+01	1.981620e-11
3	-2.465591e+01	-2.389391e+01	-2.275958e+01	1.967034e-11
4	-2.465694e+01	-2.375887e+01	-2.242198e+01	1.970061e-11
5	-2.457034e+01	-2.353619e+01	-2.199674e+01	2.155805e-11
6	-2.447411e+01	-2.330389e+01	-2.156188e+01	2.384435e-11
7	-2.437684e+01	-2.307054e+01	-2.112598e+01	2.643330e-11
8	-2.431124e+01	-2.286887e+01	-2.072174e+01	2.842947e-11
9	-2.419111e+01	-2.261267e+01	-2.026299e+01	3.234038e-11
10	-2.411718e+01	-2.240267e+01	-1.985042e+01	3.518976e-11
11	-2.402283e+01	-2.217224e+01	-1.941744e+01	3.915534e-11
12	-2.393587e+01	-2.194921e+01	-1.899185e+01	4.333867e-11

Fonte: Elaboração própria.

Nota: número de defasagens indicada pelo critério de informação.

A noção de que um grupo de variáveis que não são estacionárias pode originar uma combinação linear estacionária está associada ao conceito de cointegração, que expressa uma relação de equilíbrio de longo prazo entre essas variáveis. Assim, a próxima etapa consiste em verificar se há cointegração entre as séries temporais. Para isso, aplicou-se o teste de cointegração de Johansen. Essa proposta de análise

envolve a realização de testes relacionados ao posto da matriz de coeficientes. Se o posto da matriz for zero, isso indica a inexistência de uma relação de longo prazo entre as variáveis. Os resultados para o modelo em questão estão na tabela 8.

**Tabela 8: Teste de cointegração de Johansen**

Rank	Estatística do traço	Valor crítico a 5%	Estatística do máximo autovalor	Valor crítico a 5%
0	80.95	76.07	36.31	34.40
1	44.64	53.12	26.63	28.14
2	18.01	34.91	10.28	22.00
3	7.73	19.96	5.66	15.67
4	2.07	9.24	2.07	9.24

Fonte: Elaboração própria.

No teste traço, o procedimento começa testando a hipótese nula, que sugere a ausência de vetores de cointegração, em contraposição à hipótese alternativa, que afirma a presença de pelo menos um vetor. No teste do máximo autovalor, o processo é iniciado com a avaliação da hipótese nula de ausência de vetores de cointegração, em comparação com a hipótese alternativa que postula a presença de pelo menos um vetor. Considerando as duas estatísticas do teste de Johansen realizado, há indícios da presença de pelo menos um vetor de cointegração. Isso quer dizer que há uma relação de longo prazo entre as variáveis analisadas.

Com o resultado da tabela 8, aplicar a metodologia VAR simples ao modelo acarretaria apenas resultados de análise no curto prazo. Uma vez que o objetivo desta dissertação é determinar a influência das variáveis estudadas nas receitas do FAT, optou-se por trabalhar com a metodologia VECM (modelo de correção de erros vetorial), já que a análise do VECM permite uma relação entre evidência de relações de longo prazo (equação cointegrada) com relações de curto prazo (correção de erros). Assim, ao invés de se estimar um modelo VAR para as variáveis em primeira diferença, estima-se um modelo VECM das séries originais a fim de realizar estimativas válidas também para o longo prazo.

Com o objetivo de evitar qualquer arbitrariedade na disposição das variáveis, foi empregado o Teste de Causalidade de Granger para estabelecer uma ordenação estatisticamente sólida. Esse teste avalia conjuntamente a significância de cada

variável endógena defasada para cada equação do modelo. Os resultados estão detalhados na Tabela 9.

**Tabela 9: Teste de causalidade de Granger**

	Receita		Seguro-desemprego		PIB		Taxa de desemprego	
	Estatística F	Prob.	Estatística F	Prob.	Estatística F	Prob.	Estatística F	Prob.
Receita	-	-	0.1199	0.7294	1.1563	0.2832	0.105	0.7462
seguro-desemprego	6.4205	0.01184*	-	-	6.417	0.01187*	0.3336	0.564
PIB	1.2491	0.2647	0.0052	0.9427	-	-	0.3133	0.5761
Taxa de desemprego	0.9128	0.3402	0.2119	0.6457	2.2558	0.1343	-	-

Fonte: Elaboração própria.

Nota: \* significativo a 5%.

Com base na estatística F, as variáveis são ordenadas das mais exógenas para as mais endógenas. Seguindo esse critério, a ordenação correta é a seguinte: receita, PIB, seguro-desemprego e taxa de desemprego. Dessa forma, o modelo será definido de acordo com a equação abaixo:

$$\Delta receita_t = \Pi receita_{t-1} + \sum_{j=i}^{12} \Gamma_j (\Delta PIB_{t-i} + \Delta segurodesemprego_{t-i} + \Delta taxa\ de\ desemprego_{t-i} + dummyDRU_{t-i}) + \varepsilon_t$$

com:

$$\Pi = \alpha\beta$$

Sendo  $\alpha$  a velocidade de ajuste e  $\beta$  o vetor de cointegração que, nesse caso, é único.

A tabela 10 apresenta os valores dos vetores de cointegração que representam as relações de equilíbrio de longo prazo entre as variáveis.

**Tabela 10: Vetores de cointegração das séries**

Receita	PIB	Seguro-desemprego	Taxa de desemprego	Dummy
1	0.3144793	0.5833394	0.08931461	-0.06230912

Fonte: Elaboração própria.

A análise da tabela 10 mostra uma relação linear de longo prazo entre essas variáveis. Os coeficientes de cointegração indicam que, para manter o equilíbrio de longo prazo, um aumento de 1 unidade no PIB está associado a um aumento de 0.3144 nas receitas do FAT, enquanto um aumento de 1 unidade nas despesas com seguro-desemprego está associado a um aumento de 0.5833 nas receitas do FAT. Além disso, um aumento de 1 unidade na taxa de desemprego está associado a um aumento de 0.0893 nas receitas do FAT, enquanto a variável *dummy* tem um coeficiente negativo de -0.0623, sugerindo que a dedução da DRU pode impactar negativamente as receitas do fundo. Esses resultados destacam uma dinâmica complexa e interdependente entre as variáveis, com implicações importantes para a análise econômica.

Antes de avançar para a análise dos resultados são conduzidas avaliações sobre os resíduos, incluindo verificação de autocorrelação, distribuição normal e heteroscedasticidade condicional.

Uma das premissas sobre os erros é a suposição de independência temporal. O teste de autocorrelação dos resíduos é uma ferramenta para avaliar essa premissa. Em geral, a presença de autocorrelação nos resíduos indica que o modelo não está considerando adequadamente a dinâmica entre as variáveis. Isso pode indicar a existência de problemas como não estacionariedade ou sazonalidade, ou a necessidade de incluir defasagens de ordem superior para as variáveis consideradas. Para verificar a autocorrelação do modelo VECM estimado, realizou-se o teste Teste Portmanteu que apontou para a não existência de autocorrelação dos resíduos ao nível de significância de 5%, como mostra a tabela 11.

**Tabela 11: Testes de autocorrelação serial dos resíduos**

<i>p</i> -valor	0.7169
Estatística do teste	339.28

Fonte: Elaboração própria.

Existe ainda a suposição de que a variância do erro permanece constante. Caso essa premissa seja desrespeitada, o modelo apresenta heterocedasticidade, o que resulta na perda de eficiência. Para a verificação dessa condição foi realizado o teste ARCH-LM Multivariado. O resultado apontado na tabela 12 evidencia a homocedasticidade da variância dos resíduos.

**Tabela 12: Teste de heterocedasticidade da variância dos resíduos**

<i>p-valor</i>	0.1379
Estatística do teste	248.21

Fonte: Elaboração própria.

Uma outra premissa sobre os erros é que eles seguem uma distribuição normal. A não conformidade com a suposição de normalidade pode estar relacionada ao comportamento incomum de certas observações. Foi realizado o teste Jarque-Bera (tabela 13) e evidenciou que os resíduos do modelo não seguem a distribuição normal. No entanto, conforme destacado por Grôppo (2005) e Oreiro *et al* (2006) é reconhecido que a pressuposição de normalidade raramente é válida para dados econômicos no contexto brasileiro. Assim, foi ocasionalmente admitida no modelo.

**Tabela 13: Teste de normalidade dos resíduos**

<i>p-valor</i>	< 2.2e-16
Estatística do teste	773016

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.6 RESULTADOS DO MODELO VECM

Após a apresentação dos ajustes realizados no modelo, esta seção apresenta a análise do VECM. Inicialmente, serão examinadas as funções de impulso resposta (FRI). Em seguida, serão realizadas as decomposições da variância do erro de previsão. Além disso, será avaliado o sinal dos coeficientes identificados em cada equação estimada, determinando se o impacto de cada variável e suas defasagens é predominantemente positivo ou negativo.

Nas funções de impulso resposta, o objetivo é entender como os choques estruturais influenciam as variáveis endógenas ao longo do tempo. Para uma variável específica, a FRI indica o efeito sobre seu valor atual e seus valores futuros esperados de um aumento unitário no valor atual de um dos choques estruturais. Essa análise é feita sob a suposição de que esse choque retorna a zero nos períodos subsequentes e que nenhum dos outros choques estruturais sofre alteração.

No que diz respeito à relação causal de longo prazo entre as variáveis, foi observado através do coeficiente ECT (estimados com base no teste de Johansen mencionado anteriormente) que para a equação da receita foi estatisticamente significativo a um nível de 0,1%<sup>7</sup>. Isso indica a existência de uma causalidade de longo prazo entre os termos de correção de erro e a receita do FAT. Esses resultados sugerem que, a curto prazo, a variável se ajusta para alcançar sua trajetória de equilíbrio de longo prazo.

Devido à complexidade na interpretação dos coeficientes estimados no modelo VAR, é comum resumir os resultados através da função de impulso-resposta e da decomposição da variância. Considerando a periodicidade mensal dos dados, é adotado um período de 10 meses para as análises após a ocorrência dos choques. Na interpretação dos resultados da função impulso resposta (modelo elaborado abaixo) foi utilizado o critério econômico<sup>8</sup>. Esse critério vai além da interpretação dos intervalos de confiança, priorizando a relevância prática das estimativas do modelo e concentrando-se nas implicações econômicas das relações identificadas.

A resposta de um choque inesperado nas receitas do FAT causa uma queda de aproximadamente -0,06 pontos percentuais nas despesas com seguro-desemprego após cinco meses (figura 2), mantendo-se com impactos negativos até o final do período (10 meses). Por sua vez, um choque nas despesas com o seguro-desemprego surte efeitos negativos nas receitas do FAT, e a partir do quinto mês atinge seu efeito máximo de aproximadamente -0.04 pontos percentuais.

Esses resultados sugerem uma relação dinâmica e interdependente entre as receitas do FAT e as despesas com seguro-desemprego. O choque nas receitas dele parece influenciar modestamente as despesas com seguro-desemprego após dez meses, indicando uma resposta ligeiramente defasada a choques nas receitas do fundo. Por sua vez, as despesas com seguro-desemprego exercem um impacto mais

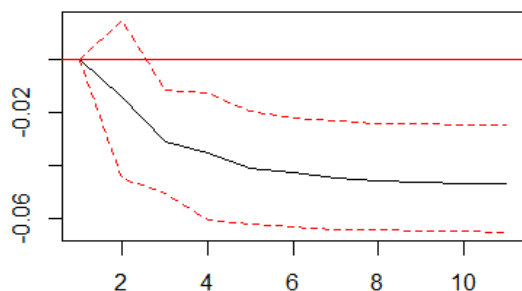
---

<sup>7</sup> O coeficiente ECT estimado para a equação da receita foi -0.4193, com desvio padrão de 0.0841, estatisticamente significativa a 0,1%. Isso sugere que para cada unidade de desequilíbrio de longo prazo, a variável receita se ajusta em -0.4193 unidades por período para corrigir o desequilíbrio.

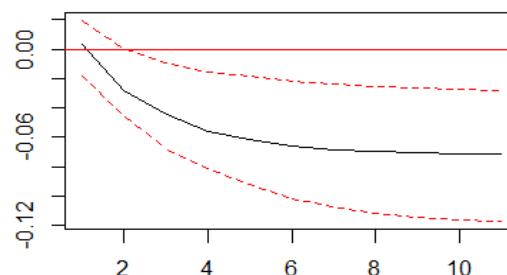
<sup>8</sup> É comum encontrar funções de impulso resposta com intervalos de confiança estatisticamente não significantes em modelos VAR (ALMEIDA, 2023). Dessa forma, existem dois critérios de interpretação das funções impulso resposta. O critério econômico enfatiza a relevância prática e as implicações econômicas das estimativas do modelo, destacando como as mudanças nos parâmetros influenciam as decisões políticas ou econômicas. Já o critério estatístico concentra-se na precisão dos resultados do modelo observando estritamente os intervalos de confiança da FIR com base em considerações puramente estatísticas.

imediatamente e substancialmente nas receitas do FAT, evidenciando a sensibilidade dessas receitas às políticas de seguro-desemprego e às condições do mercado de trabalho.

**Figura 2: Função impulso resposta receita do FAT x seguro-desemprego e vice-versa**



Resposta da receita do FAT a um choque no seguro-desemprego.



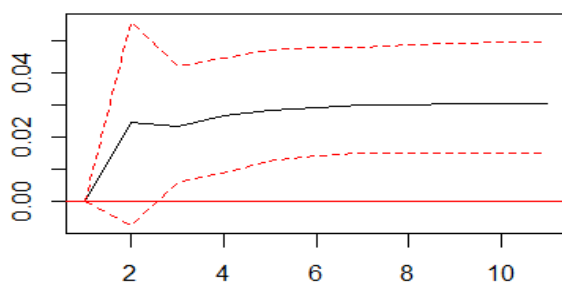
Resposta do seguro-desemprego a um choque na receita do FAT.

Fonte: Elaboração Própria

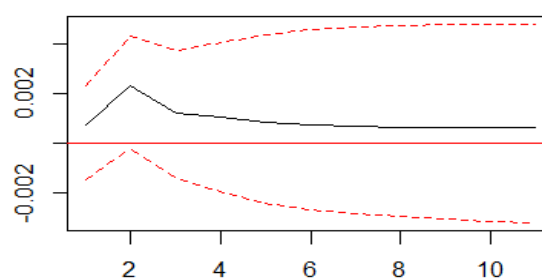
A figura 3 demonstra que, quando há um choque no PIB, as receitas do FAT respondem positivamente. A resposta de um choque inesperado na receita do FAT causa uma elevação suave no PIB (0,05%) no segundo mês, e se mantém com efeitos positivos ao longo dos 10 meses (figura 3), retornando ao seu equilíbrio de longo prazo com mais facilidade.

Este resultado implica em uma capacidade de recuperação relativamente rápida da economia, retornando ao seu equilíbrio de longo prazo com mais facilidade. Essa dinâmica evidencia a complexidade das interações entre as finanças do FAT e os indicadores macroeconômicos, ressaltando a importância de uma abordagem integrada para compreender os impactos das políticas relacionadas ao mercado de trabalho e à proteção social no contexto econômico mais amplo.

**Figura 3: Função impulso resposta receita do FAT x PIB e vice-versa**



Resposta da receita do FAT a um choque no PIB.

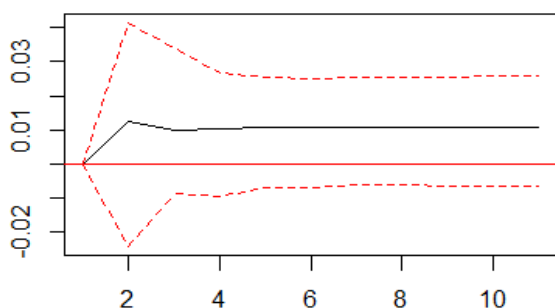


Resposta do PIB a um choque na receita do FAT.

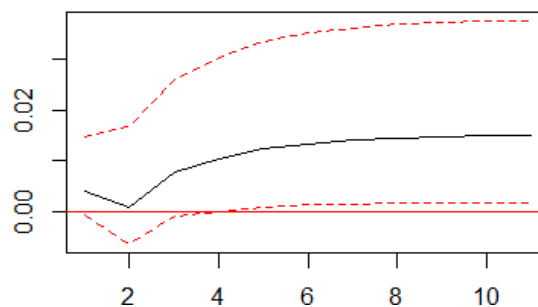
Fonte: Elaboração própria.

A resposta de um choque inesperado na taxa de desemprego brasileira conforme a figura 4 causa uma oscilação inicialmente positiva nas receitas do FAT (0,01 pontos percentuais até o quarto mês) e permanece estável ao longo dos dez meses, o que ajuda a retornar ao seu equilíbrio de longo prazo. Por outro lado, um choque inesperado na receita do FAT acarreta uma queda suave de 0,02 pontos percentuais após entre o primeiro e segundo mês na taxa de desemprego, a partir do terceiro mês percebe-se uma elevação suave na taxa de desemprego (aumento de 0,01% ao final de dez meses). Esses resultados evidenciam como as variações no mercado de trabalho podem influenciar a capacidade de arrecadação do fundo, e conseqüentemente, sua contribuição para a estabilidade econômica do país, já que a contribuição para o FAT depende tanto dos trabalhadores como dos empregadores através do PIS/PASEP.

**Figura 4: Função impulso resposta receita do FAT x taxa de desemprego e vice-versa**



Resposta da receita do FAT a um choque na taxa de desemprego.



Resposta da taxa de desemprego a um choque na receita do FAT.

Fonte: Elaboração própria.

Outro recurso útil na análise VEC é a decomposição da variância, que possibilita determinar a proporção da variância de erro de previsão que decorre de cada variável endógena ao longo do horizonte de previsão (tabela 14).

**Tabela 14: Decomposição da Variância do erro de previsão da receita do FAT**

Período	Receita do FAT	PIB	Seguro-desemprego	Taxa de desemprego
1	1.0000	0.0000	0.0000	0.0000
2	0.9926	0.0045	0.0015	0.0011
3	0.9820	0.0074	0.0077	0.0016
4	0.9693	0.0110	0.0144	0.0021
5	0.9543	0.0148	0.0228	0.0026
6	0.9391	0.0185	0.0313	0.0030
7	0.9238	0.0221	0.0399	0.0035
8	0.9090	0.0256	0.0482	0.0039
9	0.8949	0.0288	0.0562	0.0043
10	0.8816	0.0319	0.0638	0.0047
11	0.8691	0.0348	0.0709	0.0050
12	0.8572	0.0375	0.0776	0.0053

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 14 mostra que a decomposição da variância para a série de receitas do FAT, no primeiro mês, é explicada por sua própria variação. A partir do segundo mês, as demais variáveis incluídas no modelo começam a explicar as oscilações na receita do FAT. Esse efeito ganha importância à medida que os períodos aumentam, onde no período 12 meses a decomposição da variância da receita do FAT é explicada 0,53% pela taxa de desemprego; 7,76% pelas despesas com o seguro-desemprego e; 3,75% pelas variações no PIB. Esses resultados destacam que, à medida que o horizonte de previsão se estende, as variáveis do modelo desempenham um papel mais significativo na determinação das receitas do FAT.

#### **4.7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A partir da análise da decomposição da variância, torna-se evidente a importância de observar o movimento das variáveis. A presença de uma relação de cointegração, como indicado pelo teste de Johansen, implica em uma relação de longo prazo entre as variáveis em questão. Ao examinar a tabela da decomposição da variância (tabela 14) ao longo de um período de um ano, é perceptível que,

inicialmente, a variação das receitas do FAT é predominantemente explicada por ela mesma. No entanto, à medida que o período se estende, as variáveis Produto Interno Bruto (PIB), a taxa de desemprego e o seguro-desemprego passam a desempenhar um papel significativo na explicação das variações na receita do FAT a longo prazo.

Dessa forma, os resultados obtidos pelo modelo VECM refletem uma dinâmica complexa entre diferentes variáveis macroeconômicas e as receitas do FAT, alinhando-se com as perspectivas pós-keynesianas discutidas no segundo capítulo desta dissertação. A contribuição da taxa de desemprego e das despesas com seguro-desemprego para a variação na receita do FAT destaca a sensibilidade do fundo às condições do mercado de trabalho, corroborando com as análises pós-keynesianas que enfatizam a importância da estabilidade do emprego para a sustentabilidade do sistema de proteção social. Além disso, a influência das variações no PIB (variável que teve o maior poder de explicação das oscilações das receitas do fundo) na receita do FAT ressalta a interdependência entre a atividade econômica geral e a arrecadação do fundo, evidenciando como o desempenho macroeconômico mais amplo pode afetar diretamente a capacidade do fundo de cumprir sua função de amparo aos trabalhadores desempregados.

Em sua participação no Relatório de Beveridge (1942), Keynes foi um entusiasta da abordagem ampla proposta por William Beveridge ao sistema de seguridade social da Inglaterra. Como apresentado no capítulo 2, o relatório buscava criar um sistema que oferecesse proteção contra múltiplos desafios sociais, tais como doença, desemprego e velhice, visando garantir um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos ingleses. Dessa forma, Keynes enfatizava a importância de políticas fiscais expansionistas para estimular a demanda agregada e combater o desemprego. Além disso, sua contribuição para o plano de Beveridge refletiu sua visão abrangente e inclusiva do funcionamento do sistema, demonstrando como políticas sociais poderiam complementar medidas econômicas para promover o bem-estar social. Ao buscar conciliar as aspirações sociais do plano com os fundamentos econômicos de equilíbrio fiscal, o economista ressaltou a necessidade de financiamento sustentável para garantir a eficácia e a estabilidade do sistema de seguridade social no longo prazo.

As conclusões derivadas do modelo VECM corroboram essa perspectiva ao identificar uma dinâmica complexa no longo prazo entre as receitas do Fundo de

Amparo ao Trabalhador (FAT) e as despesas com seguro-desemprego, além de evidenciar a influência positiva do Produto Interno Bruto (PIB) sobre as receitas do FAT. O modelo, portanto, corrobora a visão keynesiana da importância do financiamento sustentável para garantir a eficácia e estabilidade do sistema de seguridade social a longo prazo. Assim, os resultados do VECM proporcionam uma fundamentação empírica que respalda e enriquece os fundamentos teóricos de Keynes, contribuindo para uma compreensão mais abrangente da relação entre políticas econômicas e sociais no contexto do bem-estar social.

Neste ponto da Dissertação, é importante retomar alguns aspectos centrais sobre a visão de Keynes e pós-keynesianos sobre o papel da política econômica para examinar os resultados do modelo apresentado acima. Keynes propôs uma abordagem da política fiscal que visava organizar os encargos do Estado, regular a demanda agregada, e promover a distribuição de renda pessoal. Ele sugeriu a criação de dois orçamentos: um para gastos de Estado rotineiros, mantido equilibrado, e outro para despesas discricionárias que variariam com o ciclo econômico, contribuindo para suavizar seu impacto. Carvalho (2008) afirma que dessa forma, Keynes busca neutralizar os gastos com o orçamento corrente como fonte de pressão na demanda quando a economia atinge o pleno emprego, limitando a política fiscal ao orçamento de capital, que pode ser ajustado conforme a conjuntura.

Além disso, enfatizou a importância de investimento de longo prazo para sustentar o pleno emprego, destacando a política fiscal como uma ferramenta para suavizar o ciclo de negócios, potencialmente reduzindo a incerteza, transmitindo um maior nível de confiança sobre o futuro aos agentes privados. Investimentos públicos de longo prazo devem ser ajustáveis, aumentando durante períodos de baixa atividade econômica e diminuindo em fases de alta demanda agregada, visando obter benefícios sociais amplos, e evitando competição com investimentos privados. A neutralidade fiscal poderia ser alcançada separando gastos correntes dos gastos de capital ativados apenas quando necessário e seguro em termos de inflação (CARVALHO, 1992/2020; TERRA, 2019).

Minsky (1975/1992) aborda a perspectiva de Keynes sobre a promoção da justiça social em uma economia capitalista, destacando a importância de programas que assegurem pleno emprego e uma distribuição equitativa de renda e riqueza. De acordo com o autor, Keynes defendia o que chamou de “socialização do investimento”,

ou seja, intervenções na distribuição de renda e um sistema de mercado descentralizado como meios essenciais para alcançar esses objetivos. Os autores pós-keynesianos argumentam que essa socialização dos investimentos pode mitigar flutuações econômicas, oferecendo estabilidade e segurança aos cidadãos, especialmente por meio de investimentos em infraestrutura social, como saúde, educação e assistência social. Essa abordagem enfatiza a importância da redistribuição de renda e da riqueza para impulsionar investimento e emprego agregados. Além de destacar a importância de uma separação clara entre o orçamento comum do governo e o orçamento de capital. Este último é destinado a investimentos e estabilização econômica, incluindo políticas sociais. Ademais, para Keynes, é necessário que exista uma variedade de fontes de financiamento para garantir a estabilidade financeira do orçamento de capital.

Essa interpretação pôde ser comprovada pelos resultados do modelo VECM, pois eles revelam uma relação de dependência mútua entre as receitas do FAT e indicadores macroeconômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB) e a taxa de desemprego. O modelo aponta que um choque inesperado no PIB tem um impacto positivo nas receitas do FAT, sugerindo que o crescimento econômico pode impulsionar a arrecadação do fundo. Ademais, evidencia que as despesas com seguro-desemprego exercem um efeito mais imediato nas receitas do FAT, destacando a sensibilidade dessas receitas às políticas de seguro-desemprego e às condições do mercado de trabalho.

Dessa forma, o modelo corrobora empiricamente a visão pós-keynesiana sobre o papel dos investimentos públicos, enfatizando sua importância na promoção da estabilidade econômica, no estímulo ao crescimento e na mitigação dos efeitos adversos das flutuações econômicas. A criação do FAT, financiado por contribuições específicas da sociedade civil e do governo para programas como o seguro-desemprego, busca assegurar a continuidade e viabilidade desses programas. Ao serem financiados pelo governo e direcionados para ajudar os cidadãos em momentos de necessidade, tais gastos sociais contribuem para estimular a demanda agregada na economia. Nesse contexto, o desenho institucional de um fundo financeiro independente, como o FAT, visa assegurar a estabilidade e eficácia dos programas sociais, alinhando-se com a visão de Keynes sobre a importância do financiamento

sustentável para garantir a eficácia e estabilidade do sistema de seguridade social a longo prazo.

#### **4.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O FAT é vital para a estabilidade do seguro-desemprego no Brasil, representando uma fonte fundamental de recursos para esse programa social. Criado para financiar iniciativas como o seguro-desemprego e o abono salarial, o FAT é alimentado pelas contribuições do PIS/PASEP, garantindo uma rede de proteção social aos trabalhadores em momentos de desemprego. A saúde financeira do fundo é crucial para garantir a continuidade e a eficácia do seguro-desemprego, pois recursos insuficientes podem comprometer a capacidade do programa de fornecer suporte adequado aos trabalhadores desempregados. Nesse sentido, a gestão adequada do FAT e a proteção contra medidas que possam impactar negativamente seus recursos são essenciais para assegurar a sustentabilidade do seguro-desemprego e, conseqüentemente, o bem estar dos trabalhadores brasileiros.

A análise detalhada do VECM revelou uma dinâmica entre as receitas do FAT e as despesas com seguro-desemprego. Os resultados das funções de impulso-resposta (FRI) indicaram uma resposta defasada das receitas do FAT às variações nas despesas com seguro-desemprego, destacando a sensibilidade dessas receitas às políticas de emprego. Além disso, a decomposição da variância evidencia a influência significativa das variações na taxa de desemprego e nas despesas com seguro-desemprego sobre as receitas do FAT ao longo do tempo, sublinhando a importância da estabilidade do mercado de trabalho para a sustentabilidade do fundo.

Por outro lado, a relação entre as receitas do FAT e o PIB revela um ciclo de interação entre a atividade econômica geral do país e a arrecadação do fundo. Os resultados indicam que um choque no PIB tem um impacto positivo nas receitas do FAT, enquanto uma variação nas receitas do FAT resulta em uma leve queda no PIB. Esses resultados reforçam a necessidade de políticas integradas que reconheçam a complexa interação entre os indicadores macroeconômicos e a eficácia dos programas de proteção social, como o seguro-desemprego, na mitigação das vulnerabilidades do mercado de trabalho e na promoção da estabilidade econômica.

Além disso, a análise do modelo em relação à teoria pós-keynesiana evidencia a sensibilidade das receitas do FAT às políticas de emprego, evidenciando a

importância da estabilidade do mercado de trabalho para a sustentabilidade do fundo e conseqüentemente do programa seguro-desemprego. Ademais, o modelo empírico reforça a visão pós-keynesiana sobre a interação entre as variáveis macroeconômicas, destacando a necessidade de políticas integradas que abordem os desafios econômicos e sociais contemporâneos.

## **CAPÍTULO 5. CONCLUSÃO GERAL**

Esta dissertação objetivou examinar um aspecto da política social brasileira implementada durante os anos de 2000/22 a partir da interpretação da Escola pós-keynesianas. No segundo capítulo, examinou-se as premissas essenciais da teoria de John Maynard Keynes, ressaltando seu argumento sobre a importância dos gastos governamentais para estimular a demanda agregada e combater o desemprego durante os períodos de recessão.

Para isso, a política fiscal é essencial para impulsionar a demanda agregada durante os períodos de crise. Nesse sentido, os investimentos públicos, especialmente em infraestrutura, desempenham um papel crucial ao manter o nível de renda e emprego elevados por meio do efeito multiplicador. Além disso, propõe-se um sistema de tributação progressiva e medidas semelhantes às delineadas no Relatório Beveridge para abordar os principais desafios econômicos identificados: a dificuldade de atingir o pleno emprego e a crescente desigualdade de renda e riqueza.

Em relação ao orçamento público, Keynes defendia a separação em duas partes: orçamento ordinário e de capital. O orçamento de capital atuaria como um estabilizador automático dos ciclos econômicos, com a responsabilidade de manter a estabilidade desejada na produção e no emprego. Ele seria composto por um programa de investimentos produtivos de longo prazo, principalmente ligados a atividades de infraestrutura, realizados pelo Estado. Os gastos desse orçamento aumentariam sempre que os investimentos privados diminuíssem. Dessa forma, seguindo essa lógica, o oposto também deveria ocorrer, estabelecendo um mecanismo de estabilização automática dos ciclos econômicos (SALLES, TERRA, COIMBRA, 2022).

O capítulo 2 ainda ressalta o marco que o Relatório de Beveridge (1942) teve na institucionalização da seguridade social mundial. O documento introduziu mudanças significativas nos sistemas de seguro social então predominantes. Essa proposta resultou em um aumento das despesas com proteção social, com o objetivo de combater a pobreza e baseando-se nos princípios dos direitos universais para todos os cidadãos (SALVADOR, 2017).

No cenário da política social brasileira, o programa seguro-desemprego representa um marco significativo. O seguro-desemprego é fundamental como uma medida anticíclica, pois ajuda a manter a estabilidade econômica ao prover assistência

financeira aos trabalhadores desempregados durante períodos de baixa atividade econômica. O programa foi descrito no terceiro capítulo, desde a sua formação e consolidação no Brasil analisada até 2022. O estabelecimento do programa em 1986 representou um marco na proteção dos direitos dos trabalhadores desempregados, oferecendo suporte financeiro temporário e serviços complementares. No entanto, ao longo dos anos, mudanças nas condições de elegibilidade e questões operacionais afetaram a eficácia do programa, destacando a necessidade de uma revisão abrangente.

A estrutura de financiamento do Programa seguro-desemprego, ancorada nas contribuições do PIS/PASEP e no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), foi planejada para atuar na promoção do emprego e na estabilidade econômica do país, garantindo recursos para proteção financeira dos trabalhadores desempregados sem aumentar a carga tributária. Ao destinar 40% da arrecadação do FAT ao BNDES, o Estado preservou recursos para investimentos produtivos, possibilitando o estabelecimento de um mecanismo de financiamento do seguro-desemprego que também impulsionaria a criação de novos empregos através do apoio à instalação produtiva das empresas. Nesse contexto, a quantidade de segurados do programa aumentou em 70% de 2000 a 2009, ultrapassando os 500 mil segurados em 2009. No entanto, a introdução da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e os déficits resultantes afetaram a capacidade do FAT de cumprir sua missão de forma eficaz.

Essa discussão serviu como plano de fundo para o quarto capítulo, que revisitou a estrutura de financiamento do programa para investigar sua sustentabilidade e capacidade de resposta às necessidades dos trabalhadores brasileiros. Dessa forma, por meio de um modelo de correção vetorial de erros (VECM) buscou-se entender a relação de longo prazo das receitas do FAT com as despesas do seguro-desemprego, o PIB e taxa de desemprego, como indicativo para a sustentabilidade do programa do seguro-desemprego.

Os resultados apontaram que os gastos com seguro-desemprego afetam a variação das receitas do FAT de forma negativa e mais imediata. A taxa de desemprego teve uma relação inicialmente negativa com a receita do FAT mas consegue retornar ao seu equilíbrio de longo prazo com mais facilidade. Essas relações encontradas destacam a sensibilidade do fundo às condições do mercado de trabalho. Além disso, a influência positiva de um choque no Produto Interno Bruto

(PIB) sobre as receitas do FAT sublinha a interdependência entre a atividade econômica geral e a arrecadação do fundo. Analisando a decomposição da variância, percebe-se que as relações entre as receitas do fundo e as variáveis analisadas se estabelecem de forma mais significativa no longo prazo. Os maiores percentuais que explicam as variações na receita do fundo no período de 12 meses foram respectivamente, o PIB (3,75%), as despesas com seguro-desemprego (7,76%) e a taxa de desemprego (0,53%). Os resultados convergiram com as interpretações pós-keynesianas que enfatizam a importância da estabilidade do emprego para a viabilidade contínua do sistema de proteção social. Soma-se a isso, o fato de que a performance da economia em escala macro pode ter um impacto direto na capacidade atuação do FAT.

Em suma, esta dissertação apresentou evidências empíricas robustas que ratificam a interpretação pós-keynesiana sobre a importância das políticas sociais atuais. Destacou-se a relevância dos gastos governamentais para impulsionar a demanda agregada, combater o desemprego e promover a estabilidade econômica. Além disso, chegou-se à conclusão de que, no período analisado, o Programa seguro-desemprego foi relevante na proteção dos direitos dos trabalhadores desempregados no Brasil. Dessa forma, essa pesquisa reforçou a importância de uma abordagem pós-keynesiana na formulação de políticas sociais, ressaltando a conexão entre estabilidade do emprego, desempenho macroeconômico e capacidade dos sistemas de proteção social em atender às necessidades da população trabalhadora.

Esta dissertação tenha fornecido uma análise abrangente do Programa seguro-desemprego e das políticas sociais brasileiras, a partir de uma interpretação pós-keynesiana. Contudo, é importante mencionar algumas limitações devem ser reconhecidas. Primeiramente, a análise se concentrou principalmente a partir do ano de 2000 devido à dificuldade em se obter os dados. As informações mais antigas sobre o FAT e o programa seguro-desemprego muitas vezes se encontram apenas na forma de documento e não estão disponíveis em bases de dados tabuladas. Além disso, pelo tempo disponível para a pesquisa não foi possível realizar análises mais específicas sobre o funcionamento do programa como o impacto do programa em diferentes setores da economia.

Para expandir e aprimorar o entendimento do papel do Programa seguro-desemprego e das políticas sociais relacionadas, sugere-se direções para pesquisas

futuras. Uma área promissora de investigação seria uma análise mais detalhada das implicações das mudanças nas condições socioeconômicas, como o avanço da automação, sobre o mercado de trabalho e a eficácia das políticas de proteção social. Ademais, estudos comparativos internacionais, podem enriquecer o debate sobre melhores práticas em políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. P. (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. **Campus**, Rio de Janeiro, 1990.

AFONSO, J. R. R. Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 50, ed. esp. pp. 203-245, dez. 2018.

AFONSO, J. R. FAT BNDES, exemplo a seguir e não por destruir. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 73, n. 7, pp. 18-23, 2019.

ALEXANDER, C. Modelos de mercado: um guia para a análise de informações financeiras. São Paulo: **Bolsa de Mercadorias & Futuros**, 2005.

ALMEIDA, E. O. G. O impacto da taxa de câmbio na política monetária em economias emergentes. 2023. 38 f. Monografia (Graduação em Economia). **Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2023.

AMORIM, B.; GONZALEZ, R. O seguro-desemprego como resposta à crise no emprego: alcance e limites. Boletim Mercado de Trabalho, **Ipea**, n. 40, Nota Técnica, pp. 43-49, 2009.

AMORIM, B.; BILO, C. Seguro-desemprego ao redor do mundo: uma visão geral. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, **Ipea**, Nota Técnica n. 55, 2019.

ARESTIS, P. Post-Keynesianism: a new approach to economics. **Review of Social Economy**, v.48, pp. 222-246, 1990.

ARRUDA, J. J. A. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Ática, 1986.

AVERBUG, M. Plano Cruzado: crônica de uma experiência. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24 , pp. 211-240, dez. 2005.

AZEREDO, B. **Perspectivas para o Programa de Seguro Desemprego**. UFRJ-IEI, Rio de Janeiro, nov. 1989

AZEREDO, B; RAMOS, C. A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. Planejamento e Políticas Públicas, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 12. Brasília, 1995.

AZEREDO, B. Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira. São Paulo: **Abet**, 1998.

BALBINOTTO NETO, G; TEIXEIRA, G. S. O Programa do Seguro- O Programa do Seguro-Desemprego no Brasil: Desemprego no Brasil: Desemprego no Brasil: uma análise histórica de 1986 a 2010. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 2, pp. 9-22, 2014.

BALESTRO, M; MARINHO, D; WALTER, M. Seguro-Desemprego no Brasil: a Possibilidade de Combinar Proteção Social e Melhor Funcionamento do Mercado de Trabalho. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 2, pp. 185-208, 2011.

BARBOZA, F. R. da S. Covid-19: Impactos no seguro-desemprego utilizando modelos de dados em painel. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Atuariais) - Universidade Federal de São Paulo, **Escola Paulista de Política, Economia e Negócios**, Osasco, 2022.

BARBOSA, N; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: E. Sader & M. A. Garcia (orgs.) **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil. Textos para discussão, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 1460, 2010.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 out. 2023

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986. **Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2284.htm#:~:text=Del2284&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.284%2C%20DE%2010%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201986.&text=Mant%C3%A9m%20a%20nova%20unidade%20do,medidas%20de%20combate%20%C3%A0%20infla%C3%A7%C3%A3o.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2284.htm#:~:text=Del2284&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.284%2C%20DE%2010%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201986.&text=Mant%C3%A9m%20a%20nova%20unidade%20do,medidas%20de%20combate%20%C3%A0%20infla%C3%A7%C3%A3o.>)>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. **Institui o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI)**. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, pp. 1231, 1942.

BRASIL, Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965. **Institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, pp. 13537, 1965.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. **Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador**

**(FAT), e dá outras providências.** Brasília, DF, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7998.htm)>. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946. **Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, pp. 542, 1946.

BORGES, M. A. Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o sistema público de emprego. **Ministério do Trabalho e Emprego**, Brasília, 2002.

BOSCHETTI, I. **A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus.** Serviço Social & Sociedade, n. 112, pp. 754-803, 2012.

BROOKS, C. **Introductory Econometrics for Finance.** Cambridge. Cambridge University Press, 2004.

CAMPELLI, M. G. R.; Casarotto Filho, N., Barbejat, M. E. R. P., & Moritz, G. de O. Empreendedorismo no Brasil: situação e tendências. **Ciências da Administração**, v. 13, n. 29, pp. 133-151, 2011.

CARDOSO, F. L. L. A influência do relatório Beveridge nas origens do Welfare State (1942–1950). *Revista Todavia*, v. 1, n. 1, pp. 39-53, 2010.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; MUSSE, J. S. Seguridade social, trabalho e políticas de emprego no Brasil: questões e soluções para ampliar a efetividade do seguro-desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CARVALHO, F. C. de. Da síntese neoclássica à redescoberta de Keynes. **Análise econômica**, v. 6, n. 9, pp. 3-21, 1988.

CARVALHO, F. C. de. **Keynes e os pós-keynesianos:** princípios de macroeconomia para uma economia de produção monetária. Rio de Janeiro; Atlas Books, 1992/2020.

CARVALHO, F. C. de. Distribuição De Renda, Demanda Efetiva e Acumulação. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 11, n. 3, pp. 342-361, 1991.

CARVALHO, F. C. de. Equilíbrio Fiscal e Política Econômica Keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 126, n. 50, pp. 7-25, 2008.

CARVALHO, F. C. de. Keynes and the Reform of the Capitalist Social Order. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 31, n. 2, pp. 191-211, 2008a.

CARVALHO, F. C. de. Renda Mínima, Uma Posição. In: SUPLICY, E. (orgs.). **Programa de Garantia de Renda Mínima.** Brasília: Campo Gráfico Senado Federal, pp. 231-232, 1992.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. Editora Todavia SA, 2018.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO., J. **As Políticas Sociais no Brasil: Acompanhamento e Análise**. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2011.

CATTAN, R., S., O. **Política Fiscal e Crescimento Econômico: uma análise do período de metas de inflação para o Brasil**. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado em Economia). **Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas**, São Paulo, 2017.

CHAGAS, A. M; COSTA, C. E. **Seguro-desemprego: algumas considerações sobre o programa**. Ministério do Trabalho, Secretaria de Emprego e Salário. Brasília, 1986.

CHAHAD, J.P. **Seguro-desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil**. Ensaios Econômicos, São Paulo: IPE-USP, 1987.

CHAHAD, J. P. Z. **Desemprego urbano no Brasil: diagnóstico e sugestões para melhorar a assistência aos trabalhadores a partir do sistema nacional de emprego**. *In: Encontro de economistas de língua portuguesa*, Lisboa, [s. n.] pp. 5-20, 1993.

COSTA, K. F. Os 60 anos do BNDES e seu papel no desenvolvimento. **Desafios do Desenvolvimento IPEA**, Brasília, ed. 75, pp. 29, 2012.

CURCIO, C. P. Teoria econômica e políticas na globalização. **FESPPR Publica**, v. 2, n. 3, pp. 10, 2018.

DAVIDSON, P. Are We Making Progress Toward a Civilized Society? **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 29, n. 3, pp. 521-528, 2007.

DIEESE. Política de valorização do salário mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1 de janeiro de 2011. DIEESE 50 Anos. São Paulo, **Nota técnica 93**, 2011, p. 1-11.

DUTT, A. K. Government spending, aggregate demand, and economic growth. **Review of Keynesian Economics**, v. 1, ed. 1, pp. 105–119, 2013.

ENGLE, R.F.; GRANGER, C. W. J. Cointegration and Error-Correction: Representation, Estimation and Testing. **Econometrica**, v. 55, n. 2, pp. 251-276, 1987.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, pp. 85-116, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FAUSTO, B. A revolução de 1930. *In: MOTA, C. G. (Org). Brasil em perspectiva*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

FEDUZI, A; RUNDE, J. The uncertain foundations of the welfare state. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 80, ed. 3, pp. 613-627, dez, 2011.

FEIJÓ, C.A; CARVALHO, P.G; ALMEIDA, J.S.G. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, novembro, 2005.

FERRARI FILHO, F. Regime cambial para países emergentes: uma proposição a partir de Keynes. **Economia e Sociedade**, v. 17, pp. 1-16, 2008.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

GARRATY, J. **Unemployment in history: economic thought and public policy**. New York: Harper & Row, 1978.

GOBETTI, S. W. Tópicos Sobre a Política Fiscal e o Ajuste Fiscal no Brasil. Tese de Doutorado, **Universidade de Brasília**. Brasília, junho de 2008.

GOBETTI, S. W., AMADO, A. M. Ajuste Fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter Pós-Keynesiano. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1 (121), pp.139-159, Jan-Mar/2011.

GROPPO, G. Causalidade das variáveis macroeconômicas sobre o IBOVESPA. Dissertação (Mestrado), **ESALQ/USP**, Piracicaba, 2004.

HAINES, A. E. F; FERRARI FILHO, F.; NEYRA, H. The consequences of the international financial crisis and the great recession in Argentina and Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, n. 1, pp. 68-85, jan-mar/2020.

HERMANN, J. Ascensão e Queda da Política Fiscal: de Keynes ao 'autismo fiscal' dos anos 1990-2000. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia, ANPEC - **Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia**, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022. **Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – **Ipeadata**. Dados macroeconômicos. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em 19 fev. 2024.

JOHANSEN, S.; JUSELIUS, K. Maximum likelihood estimation and inference on cointegration with application to the demand for money. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, v. 52, n. 2, pp.169-209, 1990.

KERSTENETZKY, C. L. O Estado do bem-estar social na idade da razão. **Campus**, Rio de Janeiro, 2012.

KEYNES, J. M. Activities 1940-1946, shaping the post war. *In*: MOGGRIDGE, D. (ed.). **The collected writings of John Maynard Keynes**. London: Macmillan/Cambridge University Press, v. 27, pp. 520, 1980.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Saraiva Educação SA, 2017.

KEYNES, J. M. The general theory and after: preparation. *In*: MOGGRIDGE, D. (ed.). **The collected writings of John Maynard Keynes**. London: Macmillan, v. 13, 1973.

KOYANAGI, R. Programa seguro-desemprego: combinação de eficiência econômica e proteção social. 2010. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). **Universidade de Brasília**, Brasília, 2010.

KREGEL, J. **Budget Déficits, Stabilization Policy and Liquidity Preference: Keynes's Post-War Policy Proposals**. *In* VICARELLI F.; Ed. Keynes's Relevance Today. London: Macmillan, 1985.

LAGNEAU-YMONET, P; REYNAUD, B. The making of a category of economic understanding in Great Britain (1880–1931): 'the unemployed'. **Cambridge Journal of Economics**, v. 24, ed. 6, pp 671–689, nov. 2000.

LIMA, P. G. da C; AMADO, A. M; MOLLO, M. de L. R. Fundamentos macroeconômicos nas perspectivas de Marx e Keynes: contribuições para a heterodoxia. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, pp. 603-621, 2016.

LUTKEPOHL, H. **Introduction to multiple time series analysis**. Berlin:Springer-Verlag, 2 ed., 1993.

LÜTKEPOHL, H. **New Introduction to Multiple Time Series Analysis**. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2005.

MARANGOS, J. A Post-Keynesian Approach To The Transition Process. **Eastern Economic Journal**, v. 30, n. 3, pp. 441-465, 2004.

MARCUZZO, M. C. Fighting austerity: why after 80 years the General Theory is still relevant today. **Brazilian Keynesian Review**, v. 3, n. 1, pp. 14-24. 2017.

MARCUZZO, M.C. **Keynes and Welfare State**. 2005. Disponível em: <<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.530.4056&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

MARTINS, J. R; SANTOS, M. S. Análise do estado de bem-estar social sob a ótica Keynesiana: Seu desenvolvimento, ascensão e enfraquecimento. **Revista Economia Política Do Desenvolvimento**, v. 11, n. 26, pp. 01-14, 2020.

MENEZES FILHO, N. A.; CABANAS, P. H. F.; KOMATSU, B. K. Tendências recentes do mercado de trabalho brasileiro. **Centro de Políticas Públicas - INSPER**, Policy Paper, n. 10, 2014.

MENEZES, V. M. O. A História do Seguro-Desemprego no Brasil: Regras, Dinâmicas do Mercado de Trabalho e Proteção Social. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 67 n. 2, pp. 1-48, 2023.

MIDDLETON, R. Towards the Managed Economy: Keynes, the Treasury and the Fiscal Policy Debate of the 1930s. New York: **Routledge**, 2006.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA (MTP). **Nota Técnica SEI nº 1190/2023/MTP**. Brasília, 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO (MTb). **Nota Técnica N.0 339 I 2018 - CGFAT/SOAD/SE/MTb**. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Portal do Fundo de Amparo ao Trabalhador**. 24 jun. 2016. Disponível em: <<https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoas-2/seguro-desemprego-2/modalidades/>>. Acesso em: 08 nov. 2023.

MINSKY, H. P. **John Maynard Keynes**. Campinas: Editora Unicamp, 1975/1992.

MINSKY, H. P. Stabilizing an unstable economy. New Haven, Connecticut, **Yale University Press**, 1986.

MOGGRIDGE, D. The collected writings of John Maynard Keynes. London: **Macmillan/Cambridge University Press**, 1980.

MORETTO, A. J. O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada. 2007. 304 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, **Universidade Estadual de Campinas**, Campinas, 2007.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W.; SIQUEIRA, F. F. (2016). Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público, **Prêmio Tesouro Nacional de Monografias**, 2016.

OREIRO, J. L. Economia pós-Keynesiana: origem, programa de pesquisa, questões resolvidas e desenvolvimentos futuros. **Ensaio FEE**, v. 32, n. 2, pp. 283-312, nov. 2011.

OREIRO, J. L.; DE PAULA, L. F. Keynes, política fiscal e a economia brasileira. **Valor Econômico**, 5 de mar. de 2009.

OREIRO, J. L.; FERREIRA FILHO, H. L. O Brasil Pós-Pandemia: sustentabilidade da dívida sob um novo arcabouço fiscal. In **Financeirização e Privatização das Finanças Públicas no Brasil: Arranjo Institucional e Implicações Econômicas e Sociais**. FONACATE, Brasília, 2022.

OREIRO, J. L.; DE PAULA, L. F. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar. **ResearchGate**. set. 2019. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Joseluis-Oreiro/publication/336147850\\_A\\_economia\\_brasileira\\_no\\_governo\\_Temer\\_e\\_Bolsonaro\\_uma\\_avaliacao\\_preliminar/links/5d92c2f092851c33e94b3d60/A-economia-brasileira-no-governo-Temer-e-Bolsonaro-uma-avaliacao-preliminar.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Joseluis-Oreiro/publication/336147850_A_economia_brasileira_no_governo_Temer_e_Bolsonaro_uma_avaliacao_preliminar/links/5d92c2f092851c33e94b3d60/A-economia-brasileira-no-governo-Temer-e-Bolsonaro-uma-avaliacao-preliminar.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2023.

OREIRO, J. L., DE PAULA, L. F., ONO, F. H. & SILVA, G. J. C. Determinantes macroeconômicos do spread bancário no Brasil: teoria e evidência recente. *Revista: Economia Aplicada*, v. 10, n. 4, pp. 609–634, 2006.

PALLEY, T. Re-Theorizing the Welfare State and the Political Economy of Neoliberalism's Campaign Against It. **Journal of Economic Issues**, v. LIV, n. 3, pp. 588-612, set. 2020.

DE PAULA, L. F.; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, pp. 125-144, 2017.

PINTO, M. D. V. Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina. **Naciones Unidas**, Serie Macroeconomía del desarrollo, n. 154, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3629fab9-6dff-4974-a83a-952ab3c59013/content>>. Acesso em: 14 abr. 2024.

PÓVOA, L. A. O papel do Estado e do sistema financeiro no desenvolvimento – Uma análise comparativa entre a economia brasileira e a chinesa sob uma ótica pós-keynesiana. 2022. 178 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - **Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2022.

PRADO Jr., C. Formação do Brasil contemporâneo. São Paulo: **Brasiliense**, 1992.

RAMOS, C. A. Políticas de Geração de Emprego e Renda Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira. Série Texto para Discussão n. 277. **Departamento de Economia, Universidade de Brasília – UnB**, Brasília, 2003.

REZENDE FILHO, C. B. História Econômica Geral. 2ª Ed. São Paulo: **Contexto**, 1995.

SALLES, A. O. T.; TERRA, F. H. B.; COIMBRA, R. S. Uma Análise dos Impactos Macroeconômicos sobre o PIB da Política Social no Brasil no Período de 2004 a 2014: uma Interpretação a partir do Pensamento de Keynes. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 40, n. 81, pp. 97-121, mar. 2022.

SICSÚ, J. A relevância do orçamento de capital e do planejamento no pensamento de Keynes. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 11, n. 2, pp. 5-23, 2021.

SICSÚ, J. Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**. Texto para discussão, n. 1346. 2008.

SILVA, I. F.; MARQUES, L. A.; RIBEIRO, L.; FRANZOI, R.; SANCHES, S. Seguro desemprego e abono salarial anual: algumas contribuições sobre os programas de garantia de renda no Brasil. **DIEESE**, São Paulo, 2003.

SILVA, S. P. Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: Uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Texto para Discussão, No. 2437, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, 2018.

SILVA, S. P. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os desafios orçamentários da proteção social no Brasil. **Secretaria de orçamento federal**, Rio de Janeiro, 2023.

SIMS, C. A. Macroeconomics and Reality. **Econometrica**, v. 48, n. 1, pp. 1-48, 1980.

SKIDELSKY, R. John Maynard Keynes: fighting for Britain 1937-1946. London: **Papermac**, v.3, pp.580, 2001

SKIDELSKY, R. **John Maynard Keynes 1883-1946: economist, philosopher, Statesman**. London: Penguin Books, pp.1.021, 2003

SKIDELSKY, R. Keynes and Employment Policy in the Second World War. **Journal of Post Keynesian Economics**. v. 21, n.1, pp. 39-50, 1998.

SOCHACZEWSKI, J; LOBATO, L. Desenvolvimento da proteção social e transformações no Welfare State pós-industrial. **Revista UNIABEU**, v. 7, n.15, pp. 289-304, 2014.

TERRA, F. H. A política fiscal na perspectiva pós-keynesiana. In: FEIJÓ, C., F. ARAÚJO, E. **Macroeconomia moderna: lições de Keynes para as economias em desenvolvimento**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

TERRA, F. H.; FERRARI FILHO, F. As disfunções do capitalismo na visão de keynes e suas proposições reformistas. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 15, n. 2, pp. 271-295, mai-ago/2011.

TERRA, F. H.; FERRARI FILHO, F. As políticas econômicas em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011. Encontro Nacional de Economia ANPEC — **Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia**, XL, 2012.

QUINTANILHA, D. F., PROFETA, G. A., & MÉRIDA, S. M. A. Variáveis econômicas e seus efeitos sobre a arrecadação do RGPS no Brasil: uma aplicação do modelo VEC para o período de 2002 a 2014. **Pesquisa & Debate Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, v.31, n. 1 (55), pp.265-298, 2019.