



Lidiano de Jesus Santos

**Vozes da Constituição: uma História Oral da Criação do
Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e
Renda (SPETR) no Brasil**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas, do Departamento de Administração da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Alessandra de Sá Mello da Costa

Rio de Janeiro
abril de 2025



Lidiano de Jesus Santos

**Vozes da Constituição: uma História Oral da Criação do
Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e
Renda (SPETR) no Brasil**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Administração de Empresas da PUC-
Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

Profa. Alessandra de Sá Mello da Costa

Orientadora
PUC-Rio

Prof. Luis Alexandre Grubits de Paula Pessoa

PUC-Rio

Prof. Sergio Eduardo de Pinto Velho Wanderley

FGV-EBAPE

Rio de Janeiro, 29 de abril de 2025

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem a autorização da universidade, do autor e da orientadora.

Lidiano de Jesus Santos

Atualmente, é Chefe do Departamento de Controladoria no BNDES com experiência em diversas áreas da instituição. Participou ativamente de projetos e em temas relacionados a Finanças (Planejamento Financeiro, Tesouraria e ALM), Controladoria, Contabilidade e Gestão de Recursos Humanos. Com ampla trajetória em órgãos colegiados, foi Membro do Conselho Fiscal da FAPES e da AES Brasil, além de integrar o Comitê de Auditoria da Iguá. Doutorando em Contabilidade e Finanças pela Fucape Business School, possui Mestrado em Ciências Contábeis e MBA em Contabilidade Financeira pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É Bacharel em Ciências Contábeis e detém o Certificado em Relatórios Financeiros Internacionais (CertIFR).

Ficha Catalográfica

Santos, Lidiano de Jesus

Vozes da constituição : uma história oral da criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil / Lidiano de Jesus Santos ; orientadora: Alessandra de Sá Mello da Costa. – 2025.

143 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Administração, 2025.

Inclui bibliografia

1. Administração – Teses. 1. Constituição. 2. Seguro-desemprego. 3. BNDES. 4. FAT. 5. SPETR. I. Costa, Alessandra de Sá Mello da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Administração. III. Título.

CDD: 658

Agradecimentos

A Deus.

À minha mãe, Valderesa, por me mostrar o valor transformador da excelência, do estudo e do trabalho árduo, fundamentais para minha jornada de autodesenvolvimento e trajetória profissional.

À minha esposa, Michele, pelo apoio, incentivo e compreensão nos momentos de ausência. Aos meus filhos, por cederem um pouco do tempo do papai à vida acadêmica e profissional.

À minha orientadora, Alessandra de Sá Mello da Costa, pela generosidade e pelo cuidado ao me guiar nessa nova e empolgante jornada de pesquisa. Suas indicações de leitura e conselhos proporcionaram a profundidade que vim buscar no curso e transformaram minha perspectiva acadêmica.

A todos os professores e professoras do Mestrado, que me ensinaram, inspiraram e acompanharam durante o curso.

À toda equipe da secretaria acadêmica do IAG.

Aos colegas de turma, que me acompanharam nesta jornada. Ao grande amigo Felipe, em especial, pela parceria e pelas trocas de ideias durante os trajetos de volta para casa.

Aos empregados do BNDES que me apoiaram neste estudo, em especial Selmo Aronovich, pelas conversas e conexões fundamentais para a realização das entrevistas. Agradeço também a Arthur Butter e Altino Joia, pelas indicações, por ouvirem sobre o projeto e por contribuírem para validar os caminhos propostos.

Ao grande amigo Robson França, pelo tempo dedicado e pela revisão cuidadosa deste material.

Aos Professores José Roberto Afonso e Beatriz Azeredo e ao economista Isac Zagury, pela generosidade e pelas valiosas horas de conversa que viabilizaram esta pesquisa.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

Resumo

Santos, Lidiano de Jesus; Costa, Alessandra de Sá Mello da. **Vozes da Constituição: uma História Oral da Criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil**. Rio de Janeiro, 2025. 143p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Administração de Empresas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O Brasil dispõe de um mecanismo constitucional singular de orçamento para o Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR). O artigo 239 da Constituição Federal atual dispõe, em sua versão originalmente promulgada, que a arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor passariam, a partir da data de promulgação da Constituição, a financiar o programa do seguro-desemprego e o abono salarial, além da destinação de pelo menos quarenta por cento para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Visando compreender o fenômeno analisado, a presente pesquisa buscou identificar os principais elementos que emergiram das narrativas sobre a criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil, a partir da perspectiva de ex-executivos do BNDES que vivenciaram a sua criação. O desenho de pesquisa utilizado foi Estudo de Caso Histórico conforme metodologia proposta por Buchnea (2023). O corpus de pesquisa compreendeu transcrições decorrentes de entrevistas realizadas pelo autor do presente trabalho, além de fontes orais e documentais selecionadas. Os dados foram coletados sob a abordagem teórico-metodológica da história oral e foram analisados pelo método de análise de narrativa temática de Riessman (2008). Os elementos identificados foram mapeados em 7 eixos temáticos presentes nas fontes orais e documentais analisadas: (1) Ambiente político e social; (2) Engajamento intelectual; (3) Mapeamento de interesses; (4) Engajamento político; (5) Formulação da proposta; (6) Contranarrativas e resistências e (7) Promulgação da Constituição Federal de 1988. A análise integrada dos elementos permitiu a construção do fenômeno analisado sob uma dimensão sistêmica e negocial. Ficou evidente que o engajamento intelectual da Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa, aliado à articulação política, foi decisivo para a formulação da proposta técnica que viabilizou o mecanismo constitucional.

Palavras-chave

Constituição; seguro-desemprego; BNDES; FAT; SPETR.

Abstract

Santos, Lidiano de Jesus; Costa, Alessandra de Sá Mello da (Advisor). **Voices of the Constitution: An Oral History of the Creation of the Public Employment, Work, and Income System Budget (SPETR) in Brazil.** Rio de Janeiro, 2025. 143p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Administração de Empresas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Brazil has a unique constitutional mechanism for the budget of the Public System of Employment, Labor, and Income (SPETR). Article 239 of the current Federal Constitution stated, in its originally enacted version, that the revenue derived from contributions to the Social Integration Program and the Server's Asset Formation Program would, from the date of promulgation of the Constitution, finance the unemployment insurance program and the salary bonus, in addition to allocating at least forty percent for the financing of economic development programs through the National Bank for Economic and Social Development (BNDES). Aiming to understand the phenomenon under analysis, this research sought to identify the main elements that emerged from the narratives about the creation of the SPETR budget in Brazil, from the perspective of former BNDES executives who experienced these creations. The research design used was a Historical Case Study according to the methodology proposed by Buchnea (2023). The research corpus consisted of transcriptions from interviews conducted by the author of this work, as well as selected oral and documentary sources. The data were collected under the theoretical-methodological approach of oral history and analyzed using Riessman's (2008) thematic narrative analysis method. The elements identified were mapped into 7 thematic axes present in the oral and documentary sources analyzed: (1) Political and social environment; (2) Intellectual engagement; (3) Mapping of interests; (4) Political engagement; (5) Proposal formulation; (6) Counter-narratives and resistance; and (7) Promulgation of the Federal Constitution of 1988. The integrated analysis of the elements allowed the construction of the phenomenon analyzed from a systemic and negotiation-based perspective. It became evident that the intellectual engagement of the Tax Reform and Administrative Decentralization Commission, combined with political articulation, was decisive for the formulation of the technical proposal that enabled the constitutional mechanism.

Keywords

Constitution; unemployment insurance; BNDES; FAT; SPETR.

Sumário

1. Introdução	14
1.1. Objetivo do Estudo	17
1.2. Relevância do Estudo	17
1.3. Delimitações do Estudo	20
2. Referencial Teórico	21
2.1. Perspectiva histórica e História Oral nas organizações	21
2.1.1. Abordagem histórica nas pesquisas em organizações	22
2.1.2. História Oral em Estudos organizacionais	29
2.2. SPETR e o Financiamento do Desenvolvimento Econômico	31
2.2.1. Trajetória do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda	31
2.2.2. O Financiamento do Desenvolvimento Econômico	39
3. Metodologia	45
3.1. História Oral e Estudo de Caso Histórico	45
3.2. A Coleta dos Dados	48
3.2.1. As Fontes Documentais	48
3.2.2. As Fontes Orais	50
3.3. A análise dos dados	54
3.4. O Protocolo de Pesquisa Adotado	58
3.5. Limitações do Método	59
4. Análise e Interpretação dos Dados	62
4.1. Codificação e Definição dos Eixos Temáticos	62
4.2. Análise endógena do processo de criação do Orçamento do SPETR	64
4.3. Análise da conexão entre os eixos temáticos sob uma abordagem sistêmica e negocial	124
5. Considerações Finais e implicações Gerenciais	131
6. Referências Bibliográficas	137
Apêndice	141

Lista de tabelas

Tabela 1 - Passado por meio das perspectivas da história e da memória	25
Tabela 2 - Modos de investigação do passado em estudos organizacionais	26

Lista de quadros

Quadro 1 – Principais programas do SPETR no Brasil	32
Quadro 2 – Etapas para elaboração do estudo de caso histórico	46
Quadro 3 – Fontes documentais selecionadas	49
Quadro 4 – Lista de entrevistas realizadas em formato remoto	52
Quadro 5 – Fontes orais selecionadas	53
Quadro 6 – Operacionalização da Análise de Narrativas	57
Quadro 7 – Resumo dos eixos temáticos	123

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Valor das despesas do FAT	40
Gráfico 2 - Composição do passivo do BNDES, 2001-2017 (%)	42
Gráfico 3 - Receitas e despesas do FAT	43

Lista de figuras

Figura 1 – Protocolo de pesquisa utilizado	59
Figura 2 – Visão sistêmica de construção do Orçamento do SPETR no Brasil	125
Figura 3 – Processo negocial de construção do Orçamento do SPETR no Brasil	128

1

Introdução

A Constituição Brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabeleceu em seu artigo 239 que os recursos provenientes da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) seriam destinados aos programas de seguro-desemprego e abono salarial e que pelo menos 40% desses recursos seriam utilizados para financiar programas de desenvolvimento econômico sob responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Posteriormente, com a publicação da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi efetivamente regulamentado. Esse normativo, além de instituir o FAT, regulou o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e forneceu outras providências. Em 2011, após 11 (onze) anos de sua criação, os recursos do Fundo passaram a ser destinados também ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica, findando na estrutura do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil (SPETR) que temos até os dias atuais¹.

Ao longo do tempo, os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador se tornaram a principal fonte de recursos do BNDES. Segundo Tinoco *et al.* (2018), a participação destes recursos no passivo da instituição cresceu progressivamente até alcançar 60% do total em 2007 e só perdeu importância relativa em razão da política de concessão de empréstimos e capitalizações do Tesouro Nacional ao Banco. Considerando que, atualmente, quase a totalidade dos referidos recursos do Tesouro foram devolvidos pelo BNDES, a importância do FAT volta à tona e essa fonte de recursos se torna, novamente, a maior parcela de *funding* dessa Instituição Financeira².

¹ Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011.

² Conforme informação disponível no site do BNDES, os recursos oriundos do FAT representaram parcela significativa da estrutura de *funding* do BNDES, respondendo por 56,0% das fontes de recursos em 31 de dezembro de 2024.

Diversos tem sido os debates sobre a utilização dos recursos do FAT, desde a sua criação, com eventual desdobramento e mudança na destinação dos recursos do Fundo. Uma das mais recentes e relevantes discussões, por exemplo, gerou a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. A partir desta emenda, elaborada no contexto da Reforma da Previdência, ficou estabelecido que parte dos recursos do FAT passariam a financiar também ações da previdência social. Não há, até a presente data, regulamentação específica sobre o que se enquadraria nesse novo dispêndio do fundo.

Diante desse contexto político e orçamentário, é que se constitui o presente estudo, buscando resgatar, por meio de fontes documentais e da memória individual de atores específicos, o contexto da criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, atualmente gerido pelo FAT.

Por meio do resgate de experiências relacionadas a constitucionalização do financiamento do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e de programas de desenvolvimento econômico, foi possível refletir criticamente sobre presente e futuro desse fundo, voltado a fornecer uma rede de segurança para os trabalhadores em momentos de dificuldade e a financiar de maneira anticíclica a geração ativa de postos de trabalho.

Considerando a riqueza do contexto histórico, econômico e social explorado e a possibilidade de compreensão das diversas perspectivas de atores envolvidos, viu-se, no estudo de caso histórico uma abordagem metodológica útil para circunscrever o presente estudo.

A análise de estudos de caso históricos demanda uma interpretação mais aprofundada, pois compreende-se que os fenômenos não podem ser avaliados segundo os critérios do nosso tempo presente, mas deve ser contextualizado no seu passado. Este é justamente o enquadramento teórico proposto para o presente estudo, dado a importância do entendimento da realidade política, econômica e social da Assembleia Nacional Constituinte, conduzida durante o Governo de José Sarney, para um olhar contextualizado do artigo 239 da Constituição Federal.

Adicionalmente, para além da coleta e análise de fontes documentais, viu-se na História Oral Temática, uma abordagem metodológica complementar útil para envolver a questão com fontes orais e triangular as fontes documentais selecionadas.

A partir dos depoimentos de atores específicos que estiveram envolvidos com o fenômeno analisado, em complemento à análise de fontes documentais, foi possível coletar narrativas e experiências e, com isso, obter uma compreensão ampla da gênese do SPETR, considerando a perspectiva dos narradores escolhidos. As narrativas coletadas, tanto por meio de transcrições (fontes orais) quanto por meio de análise de documentos (fontes documentais), foram analisadas por meio da *Narrative Analysis*, conforme Riessman (2008).

Entendendo a relevância da vivência da burocracia na constitucionalização do financiamento do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e de programas de desenvolvimento econômico, os narradores escolhidos foram ex-executivos do BNDES que vivenciaram a criação do “embrião constitucional³” do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil.

A escolha de ex-executivos do BNDES para analisar a criação do Orçamento do SPETR se justifica pelo papel estratégico do banco no financiamento de políticas públicas e no desenvolvimento econômico. Além disso, a experiência desses personagens sobre tributos, orçamento público, contribuições sociais e estratégia de captação do banco torna-os fontes privilegiadas para compreender esse processo. Dado ainda o *networking* profissional do autor desse trabalho e considerando a complexidade de obtenção e acesso a dados primários de qualidade, o caminho de obtenção de dados surgindo a partir da experiência de trabalho do pesquisador foi um caminho profícuo em termos de viabilidade da pesquisa.

³ O conceito de “embrião constitucional”, aqui, refere-se à ideia de que a Constituição Federal já delineava a estrutura fundamental que seria posteriormente regulamentada. Dito de outra forma, no caso do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), a previsão constitucional do artigo 239 estabeleceu as bases para o financiamento dessas políticas por meio da destinação de recursos do PIS-PASEP. No entanto, admite-se que a formalização efetiva do orçamento específico para essas ações só se concretizou com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 1990. Isso explica, inclusive, o porquê usa-se neste estudo o termo “criação do orçamento”. Entende-se que, essencialmente, o orçamento foi essencialmente criado pela constitucional e formalizado, como instrumento efetivo de controle gerencial, a regulamentação do FAT, em 1990.

Dito isso, a pergunta norteadora da presente pesquisa é:

Quais os principais elementos que emergem das narrativas sobre a criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil, a partir da perspectiva de ex-executivos do BNDES que vivenciaram a sua criação?

1.1.

Objetivo do estudo

O objetivo do presente trabalho foi compreender o processo de Criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil, a partir da perspectiva de ex-executivos do BNDES que vivenciaram a sua criação.

1.2.

Relevância do estudo

Por que é relevante estudar a constitucionalização do financiamento do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e de programas de desenvolvimento econômico?

Para as empresas, os trabalhadores e a sociedade, a análise desse tema transcende a mera análise técnica e orçamentária. A constitucionalização de matérias fiscais afeta, de maneira substancial, a discricionariedade na gestão dos recursos públicos e a dinâmica entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Isto é: muda-se o jogo da gestão das finanças públicas.

Outrossim, a partir desse marco, estabeleceu-se relativa estabilidade no financiamento de importantes mecanismos de seguridade social, notadamente o seguro-desemprego e o abono salarial. A inclusão desses instrumentos no arcabouço orçamentário constitucional não apenas conferiu uma base legal sólida, mas também assegurou recursos consistentes para a implementação dessas políticas, promovendo a proteção social dos trabalhadores em momentos de transição e vulnerabilidade no mercado de trabalho até os dias atuais. Adicionalmente, esses recursos representam uma fonte importante de *funding* para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES. A transferência de parte dos recursos do SPETR, atualmente gerido pelo FAT, para a Previdência Social, em 2019, e, com isso, o risco de déficit para o Fundo incorporam elementos cruciais a serem considerados, dada a importância do

sistema para a sustentabilidade da seguridade social, agregando relevância na realização do presente estudo.

Além da perspectiva jurídica-constitucional, a relevância deste estudo também pode ser fundamentada na singularidade do mecanismo de financiamento estudado. O FAT é uma ferramenta essencial para a implementação de políticas contracíclicas e compreender seu funcionamento e a lógica keynesiana que permite déficits em tempos de crise e superávits em períodos de crescimento é fundamental para avaliar de forma adequada a eficácia dessas políticas públicas e sua adaptação aos desafios econômicos do país.

Por fim, mas não menos importante, o contexto contemporâneo, marcado por transformações no mundo do trabalho, como a "uberização" e "pejotização", além do impacto das novas tecnologias, realça a necessidade de uma política pública robusta. Resgatar a memória sobre a constitucionalização do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda emerge como um elemento político e estratégico que pode subsidiar decisões governamentais, provocando uma reflexão crítica sobre os “porquês” do FAT e do SPETR.

Em termos de contribuição teórica e metodológica para o avanço do conhecimento acadêmico, para além da relevância intrinsecamente temática, considera-se que a investigação dos relatos de ex-executivos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, acerca dos marcos históricos e das principais questões relacionadas ao fenômeno analisado, é relevante por outras razões.

Primeiro, não se identificou um trabalho de cunho fundamentalmente histórico sobre o fenômeno estudado, com a perspectiva da História Oral Temática. Entende-se que esse recorte pode ser interessante para entender de maneira mais profunda o objeto analisado, com a perspectiva e o protagonismo das pessoas envolvidas.

Vale considerar ainda que as particularidades da oferta doméstica de crédito no Brasil conduzem o governo à busca destas soluções alternativas de captação para apoiar projetos de investimento de longo prazo, por meio da instituição de fundos públicos, de forma que há diversos outros fundos governamentais que podem ser estudados futuramente, seguindo a mesma metodologia adotada pelo presente trabalho.

Programas de Governo também podem ser analisados sob essa perspectiva Histórica em Administração, a fim de se compreender em profundidade as nuances de arranjos públicos institucionais. Com isso, entende-se que esse estudo contribui para a realização de outros Estudos Organizacionais na área pública, alargando, ainda que timidamente, a fronteira do conhecimento em Administração a cerca desses mecanismos institucionais.

Instiga também outro aspecto: a força mobilizadora das discussões sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador para os funcionários e ex-funcionários do BNDES. Ao final de 2018, por exemplo, a Revista do BNDES trouxe uma seção especialmente dedicada aos 30 anos do FAT e apresentou, através de artigos técnicos, um robusto panorama geral do fundo com artigos que analisam desde o contexto histórico do seu surgimento até as suas perspectivas futuras. Além da participação como editores, conselho editorial e revisores, todos os textos foram desenvolvidos por funcionários.

Ainda nessa linha, em 2019, oito ex-presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) assinaram e divulgaram uma carta conjunta em defesa do BNDES, com críticas à proposta feita pelo relator da reforma da Previdência (PEC 6/19), deputado Samuel Moreira (PSDB-SP), de usar recursos do SPETR, geridos pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para cobrir despesas com aposentadorias.

Dessa maneira, diante das diversas narrativas possíveis, do contexto político dessas discussões e compreendendo ainda que o tema não apresenta consenso, entende-se que é uma oportunidade útil e oportuna para utilização conjunta dos recursos da *Narrative Analysis* e da História Oral Temática.

Entende-se, também, que o estudo da criação Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no Brasil, a partir das narrativas escolhidas, pode ajudar a explorar variadas facetas do tema e a embasar outras pesquisas com maior abrangência e profundidade sobre este Fundo.

Complementarmente, dado que, em função das características da presente pesquisa, há uma dependência da memória dos narradores, o passar do tempo pode comprometer a disponibilidade e a existência de atores que vivenciaram o fenômeno da criação do SPETR, ocorrido em 1988, ensejando em uma espécie de oportunidade e urgência de pesquisar a gênese do sistema, ensejando em maior relevância para a escolha de estudo efetuada no presente trabalho. É oportuno

repisar, segundo Alberti (2013, p. 39), que “não é apenas necessário que estejam vivos aqueles que podem falar sobre o tema, mas que estejam disponíveis e em condições (físicas e mentais) de empreender a tarefa que lhes será solicitada”.

1.3. Delimitações do estudo

Como já comentando, o Fundo de Amparo ao Trabalhador representa parte significativa das Fontes de Recursos do BNDES. Nesse sentido, entende-se que estudar as narrativas e os posicionamentos técnicos gerados por perspectiva de ex-executivos do BNDES, pode ser uma fonte rica de conhecimento do SPETR.

Entende-se que esta delimitação de narradores ou entrevistados não está imune da possibilidade de capturar um viés homogêneo e convergente sobre o fenômeno estudado. Pelo contrário, declaradamente e na essência da preocupação do presente estudo, suportado pela História Oral Temática, está justamente a avaliação dessas narrativas individuais acerca da criação do FAT.

Como a pesquisa concentra-se na experiência de grupos específicos, especialmente na burocracia administrativa envolvida no processo, há uma escolha deliberada de não se concentrar em aspectos político-partidários, limitando a análise a determinadas dimensões da constitucionalização do financiamento do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e de programas de desenvolvimento econômico. A não abrangência de toda a polifonia relacionada traz uma perspectiva contextualizada, específica e singular, que não pode (e não deve) ser e não generalizada ou extrapolada, sem o devido cuidado.

A despeito da relevância do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, foi feito um recorte contextualizado apenas do viés da constitucionalização de suas fontes de financiamento, conforme escolhas do presente autor.

2

Referencial teórico

Os principais temas do referencial teórico referem-se: (1) à perspectiva histórica nas organizações; (2) à abordagem teórico-metodológica da história oral com ênfase em estudos organizacionais; (3) à trajetória histórico-institucional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil e (4) ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo BNDES com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

2.1.

Perspectiva histórica e história oral nas organizações

Segundo Burke (1992), os recortes realizados em pesquisas históricas podem assumir três formas: (1) recortes temporais (periodizações clássicas, como Pré-História, Idades Média ou Moderna); (2) recortes espaciais (recortes territoriais, como história continental, nacional ou regional, ou agrupamento da historiografia por nacionalidade, época); e (3) recortes temáticos (história política, dos eventos, econômica, social, entre outros). Nesse estudo, adotar-se-á um recorte temático específico: a constitucionalização do financiamento do programa do seguro-desemprego, abono salarial e de programas de desenvolvimento econômico.

Embora pudesse haver a possibilidade de enquadrar este estudo em um recorte temporal específico (1985-1990), o interesse central do presente trabalho está essencialmente no evento estudado, a despeito da perspectiva temporal associada.

Para que este recorte temático específico seja entendido adequadamente, bem como para elucidar o posicionamento metodológico do autor desse estudo, esta seção refletirá sobre duas dimensões teóricas utilizadas na presente pesquisa: (i) História e memória em estudos organizacionais; e (ii) História oral em estudos organizacionais. A expectativa é que o leitor tenha uma visão geral sobre a abordagem utilizada no presente estudo.

No que se refere à história oral, vale considerar a perspectiva apresentada por Alberti (2013). Segundo a autora, a história oral pode ser compreendida como uma forma de recuperar o passado a partir da visão daqueles que o vivenciaram. Esse método concentra-se nas narrativas de pessoas que participaram ou testemunharam determinada trajetória. Ou seja, nessa abordagem, o foco não se restringe aos documentos escritos, embora isso não dispense a consulta a fontes já existentes.

É a partir do diálogo entre documentos e fontes orais, entre a perspectiva histórica e a história oral, que se estruturam as duas próximas seções deste capítulo.

2.1.1

Abordagem histórica nas pesquisas em organizações

Pretendeu-se, nesta seção se dedicar a refletir brevemente sobre história e memória em estudos organizacionais, destacando a importância dos diferentes modos de investigação que podem aprimorar nossa compreensão do passado. Entende-se que esse recorte teórico pode ser útil, no sentido de situar o leitor sobre como o pesquisador deste estudo posiciona a pesquisa em termos teórico e metodológico.

Conforme Coraiola *et al* (2021), por mais de 30 anos, pesquisadores têm buscado reconectar história e estudos organizacionais. Uma subida íngreme, desde que um grupo de pioneiros destacou que organizações são fenômenos históricos e elaborou uma agenda de pesquisa mais humanística, baseada na análise histórica e em uma compreensão mais profunda do contexto histórico e do passado.

Esse trecho ilumina uma característica essencial da perspectiva histórica em organizações: o olhar profundo e contextualizado de determinado fenômeno do passado. Esse olhar permite compreender como decisões foram (e são) tomadas e se transformaram ao longo do tempo.

Um trabalho que evidencia esse olhar é o de Paludi *et al* (2021). Os autores realizaram um estudo empírico sobre uma companhia aérea multinacional cujos sucessos passados dependiam das fronteiras norte/sul anglo-latino-americanas, por meio das grandes narrativas da *Pan American Airways* (PAA) a partir dos arquivos corporativos da empresa a fim de determinar quais os discursos dominantes acerca das pessoas da América Latina. Com base nos temas: política, economia e cultura, foram apresentadas três grandes narrativas: (i) a grande narrativa do bom vizinho; (ii) a grande narrativa da riqueza natural e (iii) a grande narrativa da diferença

cultural. Esse estudo permitiu, a partir de uma perspectiva decolonial, recontextualizar o passado e o discurso hegemônico incorporado nas grandes narrativas da PAA.

Outro exemplo de estudo histórico em organizações é o de Quelha de Sá (2022). O estudo teve como objetivo compreender, à luz da ANTi-History, como ocorreram os processos de constituição de lugares de memória de resistência de dois espaços físicos usados pela polícia política durante a ditadura civil-militar brasileira: os prédios do DEOPS/SP e do DOPS/RJ. Ao investigar o “como” relacionado à trajetória de cada imóvel e da rede inter-organizacional constituída ao analisar os dois processos em conjunto, foi possível trazer à tona em toda sua complexidade as disputas, negociações e movimentações, antes subjacentes, tornando transparentes as relações sociopolíticas dos diversos atores envolvidos.

Esses dois trabalhos evidenciam outro aspecto interessante da pesquisa histórica em organizações: a possibilidade de combinar e utilizar diferentes documentos e fontes de dados, para compreender determinado fenômeno. Enquanto Paludi *et al* (2021) analisaram arquivos corporativos, Quelha de Sá (2022) utilizou de um percurso de pesquisa específico, envolvendo pesquisas exploratórias sobre o assunto, investigações específicas e aprofundamento sobre “Lugares de Memória e Direitos Humanos no Brasil”, entrevistas com personagens específicos e acesso ao acervo de movimentos sociais. Essa flexibilidade na busca pela compreensão de determinado fenômeno permitem uma compreensão profunda e contextualizada dos objetos estudados.

Um trabalho que merece atenção é o de Costa *et al* (2010), que busca contribuir para uma melhor compreensão do pensamento administrativo por meio da análise da utilização da perspectiva histórica em administração, destacando três abordagens do pensar administrativo relacionando-as com a discussão da história, quais sejam: história dos negócios (*business history*); história da gestão (*management history*); e história organizacional (*organizational history*). Este trabalho defende uma agenda reorientacionista que envolve, prioritariamente, crítica às teorias organizacionais com orientação a-histórica, abrindo possibilidade a novas percepções e abordagens com relação aos seus objetos de estudo. A abordagem reorientacionista defendida traz uma contribuição valiosa no sentido de estimular o rompimento com modelos de pesquisa descontextualizados historicamente.

Um exemplo dado pelos autores acima de uma limitação da visão tradicional de pesquisa em administração seria analisar documentos escritos organizacionais isoladamente e sem preocupação com o contexto. Segundo Costa *et al* (2010), a análise exclusiva de documentos organizacionais escritos, como atas e relatórios anuais, seria insuficiente para compreender plenamente os fenômenos administrativos, pois esses registros expressam, em geral, apenas o ponto de vista oficial e não revelam os processos, critérios e práticas que sustentam as decisões. Por isso, o estudo histórico em administração exige a superação da metodologia tradicional, incorporando abordagens que permitam acessar camadas mais profundas da realidade organizacional.

Decker *et al* (2021) também se esforçaram para repensar a história e a memória nos estudos organizacionais, destacando a importância da reflexividade historiográfica e dos diferentes modos de investigação que podem aprimorar nossa compreensão do passado dentro dos contextos organizacionais. O artigo buscou explorar as questões teóricas e metodológicas relacionadas à pesquisa histórica em organizações, bem como as implicações práticas da institucionalização da memória organizacional para as organizações.

A partir deste trabalho é possível conceber a memória como uma forma de conceituar o passado, que está mais relacionada à percepção do passado no presente, podendo envolver uma dimensão emocional e subjetiva. Por outro lado, a história estaria apresentada como uma abordagem mais objetiva e baseada em evidências para compreender o passado, enfatizando e recortando de maneira mais nítida a distinção entre o passado e o presente. Dito de outra forma, memória e a história oferecem diferentes maneiras de conceituar e abordar o passado dentro das organizações. Essas diferenças na forma como o passado é acessado podem ser melhor entendidas na tabela 1 abaixo:

Memória	História
• Passado vivido (HALBWACHS, 1992 [1926]) • O passado precede o presente, mas compartilha essencial semelhança e continuidade (KOSELLECK, 1985; SCHIFFMAN, 2011)	• Passado aprendido (HALBWACHS, 1992 [1926]) • O passado é distinto do presente, descontínuo (SCHIFFMAN, 2011) • O passado é concluído e separado do presente (HALBWACHS, 1992 [1926])

• Passado sempre presente (LORENZ, 2011) • Representação coletivamente compartilhada do passado (CONNERTON, 1989) • O passado é maleável (OLICK, 1999); preocupações do presente alteram a forma como o passado é representado (WERTSCH, 2002) • O passado é valorizado por ser semelhante ao presente, por apelar às emoções, por ser normativo, crível e autêntico (MISZTAL, 2003; WARNOCK, 1987) • O acesso ao passado é imediato e pragmático (MISZTAL, 2003; WARNOCK, 1987)	• O passado pode ser reconstruído por meio dos vestígios que permanecem no presente (MEGILL, 2007; NORA, 1989) • Vestígios do passado são verificáveis (LOWENTHAL, 1985) • O passado é avaliado de maneira intelectual e interpretativa (LACAPRA, 1997; WERTSCH, 2002) • O acesso ao passado é mediado por registros, fontes e arquivos (TROUILLOT, 1995)
--	--

Tabela 1 – Passado por meio das perspectivas da história e da memória

Fonte: Decker *et al* (2021). Traduzido pelo autor.

Como pode ser visto, a partir da tabela, a abordagem da memória, em relação ao passado, é marcada pela ideia de "passado vivido". Nessa perspectiva, o passado precede o presente, compartilhando similaridades e continuidades. Destaca-se que o passado está sempre presente, enquanto sua reconstrução ocorre através das marcas que persistem no presente. A maleabilidade do passado é enfatizada, podendo ser influenciada pelas preocupações contemporâneas. As marcas do passado, aqui, não são necessariamente pragmáticas e mediadas por registros, fontes e arquivos.

Já na abordagem histórica, o passado é conceituado como "passado aprendido". A perspectiva histórica o vê como distinto do presente, descontínuo, e muitas vezes como algo acabado e separado do momento atual. Assim como na memória, a reconstrução do passado é possível através das marcas presentes. A avaliação do passado é realizada de maneira intelectual e o acesso é mediado por registros, fontes e arquivos.

A aplicação combinada dessas diferentes formas de acessar o passado pode ser uma estratégia útil para se obter uma visão mais abrangente de um determinado

fenômeno, não apenas estudando os eventos objetivos por meio de registros, fontes e arquivos, mas também via interpretações coletivas e influências contemporâneas na construção da memória em torno dos temas analisados.

A partir desses conceitos e da tentativa de começar a distanciar conceitualmente história e memória, Decker *et al* (2021) propõem uma estrutura analítica que parte do confronto de duas vertentes: (1) como conceituar o passado e (2) como acessá-lo.

Essa estrutura, que pode ser vista na tabela 2 apresentada a seguir, subdivide-se em quatro formas de explorar o passado em estudos organizacionais ressaltando distintas abordagens metodológicas e teóricas para compreender e analisar a interconexão entre passado e presente, cada qual com sua abordagem, fontes de dados e métodos de pesquisa específicos.

		Como pesquisar sobre o passado?	
		Arquivístico	Retrospectivo
Como conceituar o passado?	História	(1) Estudos históricos organizacionais: Relatos históricos do passado, que são reconstruídos a partir de fontes; documentos sociais são preferidos. Exemplos: Johnson (2007) Grey (2014)	(2) História organizacional retrospectiva: Relatos históricos do passado, reconstruídos a partir de lembranças individuais e coletivas. Exemplos: Cruz (2014) Maclean <i>et al.</i> (2017)
	Memória	(3) Memória organizacional histórica: Relatos de memória no passado, reconstruídos a partir de registros arquivísticos; fontes narrativas são preferidas. Exemplos: Rowlinson e Hassard (1993) Lubinski (2018)	(4) Memória organizacional retrospectiva: Relatos de memória no presente, que são construídos a partir de entrevistas, observação e artefatos. Exemplos: Ybema (2014) Hatch e Schultz (2017)

Tabela 2 – Modos de investigação do passado em estudos organizacionais
 Fonte: Decker *et al* (2021). Traduzido pelo autor.

Conforme Decker *et al* (2021), o primeiro quadrante, é chamado de Estudos históricos organizacionais. Os estudos enquadrados nesse campo formam uma abordagem de pesquisa que se concentra em reconstruir histórias do passado a partir de fontes. Os pesquisadores buscam, aqui, analisar e interpretar a história de organizações, empresas e instituições por meio de uma investigação aprofundada de registros, documentos e materiais históricos relevantes.

Essa abordagem valoriza a análise crítica de fontes primárias e secundárias, como relatórios empresariais, correspondências, atas de reuniões, registros contábeis, publicações internas e externas, entre outros documentos que fornecem insights sobre a evolução e as práticas organizacionais ao longo do tempo.

Ao reconstruir narrativas históricas a partir dessas fontes, os Estudos históricos organizacionais permitem uma compreensão mais profunda das origens, desenvolvimento, transformações e impactos das organizações na sociedade. Essa abordagem pode contribuir para a preservação da memória organizacional e para uma análise crítica e contextualizada das práticas passadas das instituições.

O segundo quadrante, segundo Decker *et al* (2021), é chamado de História organizacional retrospectiva. Esse campo contempla uma abordagem de pesquisa que se concentra na reconstrução das históricas a partir de recordações individuais e coletivas de pessoas que estiveram envolvidas nas organizações em questão. Nesse contexto, os pesquisadores buscam coletar e analisar relatos pessoais, memórias e experiências de indivíduos que vivenciaram eventos e processos organizacionais ao longo do tempo. Assim como o quadrante 1, estamos acessando a história, só que, aqui, pela via retrospectiva e de recordações das pessoas e não por meio de arquivos e fontes históricas.

Essa abordagem tende a valorizar as narrativas, experiências e lembranças dos membros e ex-membros de organizações como fontes de dados importantes para compreender a história organizacional de uma maneira mais subjetiva e contextualizada, capturando nuances, emoções e perspectivas que não estariam acessíveis nas fontes documentais formais.

Os próximos quadrantes (3 e 4), diferentemente dos primeiros quadrantes, tratam do acesso à Memória. A partir de Decker *et al* (2021), no Quadrante 3, nos estudos de Memória Organizacional Histórica, o objetivo é acessar a memória, a partir de vestígios arquivísticos, com preferência por fontes narrativas. Essa abordagem valoriza a análise de fontes narrativas, como relatos, testemunhos, histórias orais, diários, cartas e outros materiais que oferecem registros históricos sobre as percepções, interpretações e representações da memória organizacional.

Por fim, o quarto e último quadrante trata, segundo Decker *et al* (2021), da Memória Organizacional Retrospectiva que se refere ao acesso a memória, a partir de entrevistas, observações e artefatos. A Memória Organizacional Retrospectiva é uma abordagem de pesquisa que se concentra na reconstrução dos contos, as quais são construídas a partir de entrevistas, observação e artefatos. Os pesquisadores podem explorar as memórias atuais dos membros e ex-membros das organizações por meio de entrevistas, observações diretas e análise de artefatos organizacionais para compreender como a memória é construída, mantida e transmitida dentro das

organizações. Essa abordagem valoriza a coleta de relatos pessoais, experiências vividas e interpretações dos indivíduos e, ao incorporar essas diferentes fontes de dados, os pesquisadores podem analisar a reconstrução e a construção de sentido através das narrativas e analisar como essas memórias influenciam a identidade, a cultura e as práticas organizacionais.

O trabalho atual buscou compreender a constitucionalização do financiamento do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e de programas de desenvolvimento econômico, a partir da perspectiva de ex-executivos do BNDES, que viveram ou tiveram contato com o seu contexto de criação. Nesse sentido, dialoga-se com o segundo quadrante, trazido por Decker *et al* (2021). A perspectiva da História Organizacional Retrospectiva apresentou-se extremamente útil por permitir uma abordagem de pesquisa que se concentra na reconstrução das históricas a partir de recordações individuais e coletivas de pessoas que estiveram envolvidas nas organizações pesquisadas.

Nesta seção, dedicou-se uma reflexão sobre história e memória nos estudos organizacionais, evidenciando a relevância da autorreflexão e das diversas abordagens metodológicas para aprimorar a compreensão do passado. Esse recorte teórico foi proposto para situar o leitor quanto ao posicionamento do pesquisador em termos teóricos e metodológicos. Na sequência, a atenção se voltará para os conceitos e aplicações da história oral, contribuindo para o entendimento do aparato teórico-metodológico adotado neste estudo.

2.1.2. História oral em estudos organizacionais

Pretendeu-se, nesta seção se dedicar a refletir um pouco sobre os conceitos e as aplicações da história oral em estudos organizacionais. Entende-se que esse recorte teórico pode ser útil, no sentido de situar o leitor sobre o aparato teórico-metodológico utilizado pelo pesquisador deste estudo.

Nessa linha, um primeiro trabalho que merece atenção é o de Hodge e Costa (2020). As autoras tiveram como objetivo, neste trabalho, propor a História Oral como mais uma possibilidade teórico-metodológica aos estudos de memória nas organizações. Através de exemplos selecionados, o artigo evidenciou como a História Oral pode ser utilizada para se entender a memória nas organizações.

Conforme as autoras supramencionadas, a História Oral, não só como método de construção narrativa dialógica, mas como campo que discute as experiências subjetivas de indivíduos em relação à natureza da sociedade em momentos da história, pode enriquecer a análise sobre o processo de lembrar organizacional.

O trabalho supramencionado apresenta, então, a História Oral não somente como um aporte teórico-metodológico capaz de aprofundar os estudos sobre memória organizacional, mas também como um campo teórico que amplia a compreensão sobre identidade e memória coletiva nas organizações.

Em uma perspectiva complementar, Hodge e Costa (2021) apresentaram algumas contribuições da história oral para o entendimento acerca do passado nos estudos organizacionais e buscamos argumentar por um uso da abordagem que não só a diferencie de estratégias e métodos qualitativos usados na pesquisa organizacional, como a entrevista em profundidade e o estudo de caso e a própria história de vida, mas que se engaje com a historiografia oral.

Conforme as autoras, das formas de se estudar o passado organizacional, a história oral tem sido a menos usada por teóricos organizacionais e, dentre os espaços possíveis, há um potencial para que a história oral contribua para a pesquisa organizacional especialmente em uma perspectiva organizacional retrospectiva, voltada a relatos sobre o passado de grupos marginalizados que incorporem o significado que esses grupos atribuem a eventos histórico. Essa ideia vai ao encontro da perspectiva de Carvalho (2021), que cita entende que a história oral pode trazer uma “história de baixo”, de vozes esquecidas, marginalizadas, silenciadas, ausente das histórias que se fizeram oficiais.

Outra forma destacada por Hodge e Costa (2021) é o *history-telling*. Nessa perspectiva temática da história oral, privilegia-se tanto a forma narrativa da entrevista, com sua ênfase nas estruturas sociais mediadoras da linguagem e na produção dialógica do relato, como a busca pelo vínculo entre biografia e história, cotejando a experiência individual com as transformações reais da sociedade e destacando, com isso, a agência do indivíduo.

Carvalho (2021) procurou compreender o significado da privatização da Embratel nos anos 1990 para empregados e ex-empregados, mais de 20 anos depois do ocorrido, discutindo como os funcionários da Embratel interpretam, elaboram e significam, no presente, a privatização da empresa. Por meio da análise das narrativas de 57 empregados e ex-empregados da empresa, totalizando 188

horas de gravação, a análise demonstra como a memória e o entendimento sobre a privatização é múltipla, dependente das experiências particulares e coletivas dos indivíduos e especialmente dos contextos sociais nos quais se localizam.

Um ponto relevante a destacar é importância dos arquivos empresariais para a pesquisa histórica em Administração no Brasil. O trabalho de Coraiola *et al* (2012) defende, como argumento central deste trabalho, a necessidade de discussão e avaliação da atual situação dos arquivos empresariais brasileiros, a fim de promover o desenvolvimento de ações e projetos de melhoria voltados à preservação e disponibilização de arquivos empresariais para a pesquisa na área de Estudos Organizacionais.

Esse argumento vai ao encontro das conclusões Hodge e Costa (2021) que destacam a grande contribuição da história oral no sentido de promover a prática de constituição de acervos públicos de depoimentos e testemunhos orais. Isto é, as práticas de história oral poderiam, pelas autoras citadas, contribuir com esse movimento, inspirando a criação de fontes públicas, visibilizando fontes ocultas e enriquecendo o diálogo e o trabalho compartilhado.

2.2. SPETR e o financiamento do desenvolvimento econômico

Nesta seção, foi abordada sucintamente a trajetória da institucionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, a partir do trabalho de Silva (2018), desde a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, até a promulgação da Constituição Brasileira, em 1988. Adicionalmente, discorreu-se de maneira específica sobre o financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo BNDES com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

2.2.1. Trajetória do sistema público de emprego, trabalho e renda

Conforme Cardoso e Gonzalez (2007), Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) é o nome tradicionalmente dado ao conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho, tendo em vista os objetivos de: i) combater os efeitos imediatos do desemprego (através de transferências monetárias como as previstas no seguro-desemprego); ii) requalificar a mão-de-

obra e reinseri-la no mercado (através dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra); e iii) estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho, emprego e renda por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores que busquem algum tipo de auto ocupação ou ocupação associada/cooperativada.

Os principais programas contidos no SPETR podem ser divididos da seguinte forma:

Quadro 1 – Principais programas do SPETR no Brasil

Nome	Descrição
Abono-salarial	Benefício, de no máximo um salário-mínimo, assegurado aos trabalhadores que recebem em média até dois salários-mínimos de remuneração mensal durante o ano-base, que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante trinta dias no ano-base e estejam cadastrados no PIS/PASEP há pelo menos cinco anos.
Intermediação de Mão-de-Obra / SINE	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.
Seguro-Desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses.
Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.
Geração de Emprego e Renda	Geração de postos de trabalho, com avanços sociais e ambientais, por meio de investimentos a projetos em áreas como saúde, transporte público, energia, agricultura, dentre outros.
Primeiro Emprego para Juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.
Economia Solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras

Fonte: Cardoso e Gonzalez (2007). Adaptado pelo autor.

Esta seção teve como objetivo analisar a trajetória do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, a partir de uma abordagem histórico-institucional, buscando entender como as dinâmicas políticas de estruturação do aparato regulador de Estado moldaram e influenciaram as capacidades institucionais específicas para a implementação das políticas de mercado de trabalho no Brasil, consolidadas no SPETR. O objetivo, aqui, será apresentar ao leitor como esse sistema vem se construindo institucionalmente ao longo dos anos e como chegamos até a estrutura atual do SPETR, no Brasil.

Segundo Silva (2018), o primeiro marco da Construção Institucional do SPETR é a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, que se tornou principal locus institucional de construção das políticas de mercado de trabalho no país. Nesse período, o Estado brasileiro adotou uma postura intervencionista na economia, com o objetivo de promover o desenvolvimento industrial e modernizar as relações de trabalho.

Segundo o mesmo autor, em 1932 surgiram diversas normativas relevantes, como a jornada de trabalho de oito horas para o comércio e a indústria e a criação da Carteira de Trabalho por Tempo de Serviço (CTPS), e ainda vigente como dispositivo de registro formal de emprego no país.

Outro marco normativo desse período que merece destaque é à criação do Salário-Mínimo (Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936), já previsto pela CF/1934. A regulamentação veio com o Decreto-lei nº 399/1938, estabelecendo oficialmente uma remuneração mínima a todos os trabalhadores adultos formalmente empregados.

Os dispositivos principais que demarcaram o processo de intervenção estatal no sindicalismo brasileiro também surgiram ainda na década de 1930. Primeiramente, foi editado o Decreto-Lei nº 19.770, de 19 de março de 1931, que lançou as bases da estrutura sindical oficial brasileira sobre o governo Vargas, tanto para os empregados como para os empregadores.

Por fim, ainda nesse mesmo contexto e durante o Governo Vargas, merece destaque a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Instituída pelo então presidente Getúlio Vargas através do Decreto-Lei nº 5.452, em 1º de maio de 1943, durante o Estado Novo, a criação da CLT tem como objetivo unificar e organizar a legislação trabalhista existente até então, proporcionando maior segurança jurídica

e regulamentando de forma abrangente os direitos e deveres dos trabalhadores e empregadores no Brasil.

Carvalho (2002), nessa mesma linha, comenta que, após o movimento de 1930, diferente de direitos políticos que sofreram limitações e retrocessos, os direitos sociais ficaram “na dianteira”, em termos políticos, dado que a liderança que ascendeu ao poder em 1930 dedicou considerável atenção às questões trabalhistas e sociais.

Essa primeira fase, entre 1930 e 1945, chamada de “Era dos direitos sociais” por Carvalho (2002), pode ser compreendida então como um primeiro período de Construção institucional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, por meio de um momento político e de governo caracterizados pela forte presença do Estado, intervindo na economia para promover o desenvolvimento industrial e pela modernização das relações de trabalho.

Em 1946, surge pela primeira vez em um texto constitucional, uma menção à “assistência aos desempregados” (art. 157, título V da Ordem Econômica e Social), a ser obedecido pela legislação previdenciária como instrumento voltado para a “melhoria da condição dos trabalhadores”. Conforme Silva (2018), tal fato se configura em um reconhecimento inédito do próprio desemprego como um fenômeno social a ser tratado como objeto de intervenção estatal pelo governo brasileiro, a despeito dessa previsão constitucional de assistência programática aos trabalhadores em situação de desemprego não ter sido regulamentada.

Em 1952, é criado o BNDE, planejado para ser uma autarquia do governo federal, dotada de autonomia administrativa, para atuar como um veículo de formulação e financiamento de grandes projetos de investimento no país. Em 1982, quando começou a atuar também na área de infraestrutura social, o banco passou a se chamar Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982.

Após a Segunda Guerra Mundial, surgem convenções relevantes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na difusão de padrões internacionais de políticas e de regulação trabalhista visando um processo de desenvolvimento que garantisse os direitos sociais dos trabalhadores. Uma delas é a Convenção nº 102/1952, que estabeleceu “normas mínimas para a seguridade social”, com critérios para o que chama de “prestações de desemprego”.

Foram definidos, nessa ocasião, parâmetros tanto para a quantidade de parcelas quanto para o cálculo de seus valores, a serem destinadas na forma de um pagamento periódico aos indivíduos aptos e dispostos ao trabalho, mas que se encontrassem impossibilitados de obtenção de um emprego adequado.

Conforme Silva (2018), a segunda fase de institucionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, que vai de 1946 a 1964, manteve, em linhas gerais, o modelo de desenvolvimentismo nacionalista iniciado por Vargas, com aumento no número de carteiras de trabalho e manutenção das expectativas dos trabalhadores em serem incorporados ao mercado formal com acesso ao sistema de proteção social.

Embora as conquistas trabalhistas, como salário-mínimo, férias regulares e abono de Natal, tenham se tornado referenciais, a trajetória de avanço nos direitos sociais permaneceu lenta, o que estimulou a organização e mobilização de diversos grupos de interesse.

Conforme Fagnani (2005), o período da ditadura militar foi marcado pela implementação de uma estratégia de "modernização conservadora" nas políticas sociais, potencializando a capacidade de intervenção do Estado, por meio da reforma dos mecanismos institucionais e burocráticos e da ampliação do alcance da gestão governamental.

Ainda segundo o mesmo autor, a análise dos resultados da política social implementada ao longo do ciclo autoritário revela que essa modernização institucional e financeira possibilitou que houvesse expansão da oferta de bens e serviços que atenderam, sobretudo, as camadas de média e de alta renda.

Isto é, em termos de política social, apesar de avanços na intervenção governamental e da oferta de bens e serviços, na visão desses autores, o resultado das ações não foram direcionados para a população mais pobre e tiveram reduzido impacto na redistribuição da renda.

Nesse mesmo sentido, Carvalho (2002) comenta que, durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985), os direitos sociais dos cidadãos brasileiros foram impactados, incluindo a existência de avanços nos direitos sociais, como a organização sindical, porém dentro de um contexto corporativista e controlado pelo Estado e a extensão de direitos sociais aos trabalhadores rurais, mas com garantia era limitada e controlada.

Segundo Pochmann (1993), nessa mesma linha, com o golpe militar, o intervencionismo conservador impulsionou o aumento no grau de cobertura das políticas previdenciárias e trabalhistas, sem, no entanto, realizar as reformas econômicas e sociais que permitissem romper, em definitivo, com o padrão anterior de cidadania regulada e de incorporação controlada. Ao mesmo tempo que ocorreu uma importante fase de generalização gradual dos beneficiários, houve a queda, por exemplo, da qualidade dos serviços e no valor real das prestações sociais.

Nesse mesmo período, o seguro-desemprego chegou a ser incluído também como um dos direitos a serem assegurados pela Previdência Social na CF/1967 (art. 158) e na Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969 (art. 165). A EC nº 1/1969 especificou, inclusive, as bases para o financiamento do programa, “mediante a contribuição da União, do empregador e do empregado”, fontes tradicionais de financiamento do sistema previdenciário. No entanto, assim como já havia ocorrido na menção expressa na CF/1946, a ideia do programa seguro-desemprego seguiu sem uma regulamentação que lhe garantisse a efetividade institucional necessária para sua implementação.

Ainda nesse contexto, vale destacar o surgimento de um novo instituto: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), estabelecido pela Lei nº 5.107/1966, como uma contrapartida ao fim da garantia de estabilidade para o trabalhador que permanecesse por mais de 10 anos no mesmo emprego, e assegurando aos trabalhadores uma poupança monetária a ser sacada em situação de dispensa imotivada.

Outro fato, além da criação do FGTS, contraria a tese de que a expansão da oferta de bens e serviços do período militar atenderam, sobretudo, as camadas de média e de alta renda: a instituição do programa Renda Mensal Vitalícia, em 1974. Esse programa de transferência de renda, criado pela Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, instituiu o amparo previdenciário para maiores de setenta anos e inválidos. De acordo com o Art. 1º, eram elegíveis para o benefício aqueles que, nessa faixa etária ou em condição de invalidez, não exerciam atividade remunerada, não possuíam rendimento superior a um valor estabelecido pela legislação, não eram mantidos por pessoa de quem dependam obrigatoriamente e não possuíam outro meio de prover ao próprio sustento.

Por fim, segundo Silva (2018), inicia-se uma nova fase (a quarta, de acordo com a organização disposta neste referencial teórico), em termos de institucionalização do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, vai de 1985 a 1990, com um ciclo político caracterizado como um período de “transição democrática”, conduzida por uma coalizão de forças políticas, após duas décadas de controle autoritário de governos militares.

Em 1986, em conjunto com o lançamento do Plano Cruzado, é instituído o seguro-desemprego. Por meio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, o seguro-desemprego destinava-se a prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado por dispensa sem justa causa ou por paralisação das atividades do empregador. As despesas desse mecanismo deveriam ser custeadas pelo Fundo de Assistência ao Desempregado, e, para o exercício de 1986, seriam financiadas por créditos suplementares. A norma propunha também a criação de uma Comissão para cuidar da legislação sobre o custeio do seguro-desemprego a partir de janeiro de 1987.

No entanto, conforme Azeredo (1998 apud Silva, 2018), a combinação entre critérios restritivos de elegibilidade em comparação a programas similares no continente europeu (cerca de 50% dos trabalhadores demitidos no Brasil não cumpriam os requisitos exigidos para a obtenção do benefício) e a instabilidade quanto às fontes de financiamento comprometeram bastante a cobertura do novo programa em seus primeiros anos. Tais questões seriam enfrentadas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1987.

Nesse sentido, segundo Silva (2018), uma função fundamental da CF/1988 em termos de consolidação da seguridade social no Brasil foi fornecer, finalmente, as bases para a estruturação de sistema público de emprego. Os debates desenvolvidos nas comissões da ANC possibilitaram que o texto fosse além de uma mera menção, como ocorreu nas constituições anteriores, permitindo avançar efetivamente em um modelo próprio de intervenção.

O Programa Seguro-Desemprego foi abordado, então, juntamente com outras políticas relacionadas ao mercado de trabalho, no capítulo das Disposições Constitucionais Gerais (art. 239), que estabeleceu as diretrizes de execução e as fontes de financiamento do programa. Ficou estipulado, nesse artigo, que os recursos seriam provenientes dos fundos PIS-PASEP e que uma parcela desse montante (40%) seria direcionada ao BNDES para o financiamento de projetos de

investimento e desenvolvimento econômico. O referido artigo garantiu também a assistência financeira do Abono Salarial, no valor de um salário-mínimo anual, destinado aos empregados que percebiam, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários-mínimos de remuneração mensal.

Conforme Azeredo (1998 apud Silva, 2018), a versão final, na ocasião, do Artigo 239⁴, especialmente seu parágrafo primeiro, estabeleceu a vinculação de recursos para o BNDES com base em considerações específicas. A intenção principal era desvincular o financiamento do seguro-desemprego das receitas correntes, optando por respaldá-lo em um fundo cujo acúmulo, proveniente do rendimento de suas aplicações, pudesse enfrentar despesas crescentes em momentos de crise e aumento do desemprego. A proposta defendia que os recursos desse fundo deveriam ser direcionados para programas de investimento conduzidos por instituições financeiras governamentais, garantindo assim o crescimento do fundo. Essa solução combinou esses princípios gerais com a necessidade de preservar a capacidade de financiamento do BNDES, vital como agência de fomento e fonte de recursos a longo prazo para investimentos no país. A decisão de repassar pelo menos 40% da arrecadação do PIS-PASEP ao BNDES, segundo Azeredo (1998 apud Silva, 2018), foi baseada na média histórica da participação desses recursos em suas aplicações e considerando que o PIS-PASEP sempre representou uma das principais rubricas na estrutura de recursos do BNDES.

Essa quarta fase culmina, então, com a promulgação da “Constituição Cidadã”. A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece os direitos sociais como pilares fundamentais na garantia e proteção dos cidadãos. Alguns desses direitos incluem acesso universal à saúde, educação básica obrigatória e gratuita, proteção trabalhista (como salário-mínimo e jornada limitada), benefícios previdenciários (como aposentadoria e auxílio-doença), e a garantia do direito à moradia digna.

⁴ A regulamentação do artigo 239 da CF/1988 ocorreu alguns anos após de sua promulgação, por intermédio da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que, essencialmente, tratou sobre a regulação do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

A partir de Carvalho (2002), é possível constatar que os direitos sociais desempenham um papel fundamental na cidadania, pois garantem condições dignas de vida, promovem a igualdade social e contribuem para o bem-estar da população. A prioridade dos direitos sociais na cidadania destaca-se não apenas pela garantia de condições dignas de vida (por meio de direitos como saúde, educação, trabalho e previdência social), mas também pela promoção da justiça social e pelo fortalecimento da democracia, assegurando a participação ativa dos cidadãos na vida política e social e promovendo a inclusão e a igualdade de oportunidades.

2.2.2.

O financiamento do desenvolvimento econômico

Nesta seção, foram abordados sucintamente alguns artigos da Revista do BNDES escritos por empregados do BNDES, por ocasião de uma edição especial dedicada aos 30 anos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, apresentando um panorama geral do fundo com artigos que analisam desde o contexto histórico do seu surgimento até as suas perspectivas futuras.

Um primeiro trabalho que merece destaque é o de Melo *et al* (2018). O objetivo deste artigo foi consolidar informações e realizar um breve histórico sobre o PIS-PASEP e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), passados trinta anos da criação do fundo.

Os autores efetuam uma análise financeira das receitas e dos gastos do FAT aponta alguns resultados, destacando que o impacto positivo que possa ter ocorrido pelo efeito da desoneração tributária sobre a atividade econômica, especialmente entre 2008 e 2017, não foi acompanhado de redução dos gastos com seguro-desemprego nem com o abono salarial. Paralelamente, o crescimento das despesas do FAT, no período, foi fruto, principalmente, do crescimento do mercado de trabalho formal e da elevação do salário-mínimo, de forma que não se espera uma redução significativa das despesas.

Como pode ser visto no gráfico abaixo, uma questão que chama a atenção é a redução dos gastos obrigatórios com sistema de qualificação da mão de obra e de busca de emprego, em um ambiente em que esses gastos são ainda mais importantes.

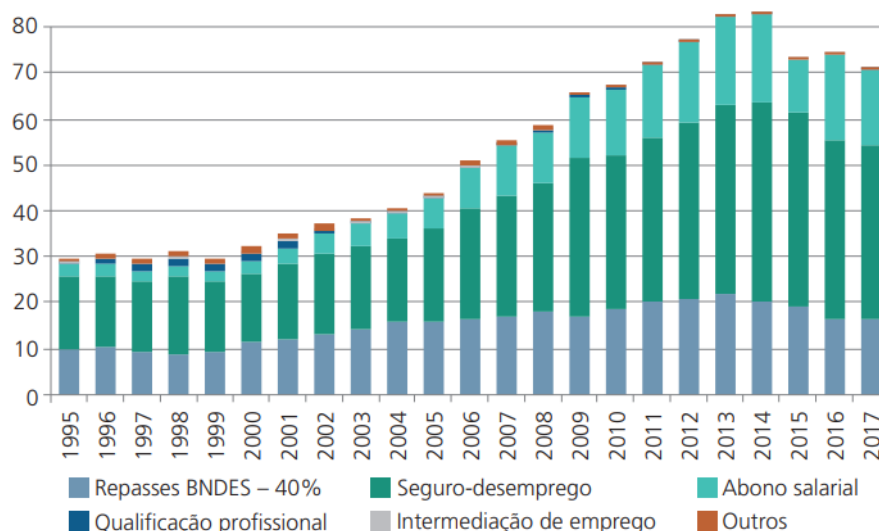


Gráfico 1 - Valor das despesas do FAT (R\$ bilhões, valores constantes de 2017)

Fonte: Melo *et al* (2018). Página 24.

Por fim, os autores concluem que o direcionamento de parte de recursos do FAT para aplicação pelo BNDES em projetos de desenvolvimento econômico representa fonte perene de recursos para o FAT e assegura, também, que o Banco continue a ser o agente de desenvolvimento do Governo Federal, com recursos disponíveis e de longo prazo, para financiar os segmentos prioritários.

Já Domingues (2018), em uma abordagem jurídico, examina o arcabouço jurídico do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nos níveis constitucional e legal, notadamente no que diz respeito à sua natureza jurídica, à sua sistemática de remuneração, à sua estrutura de capital e ao regramento para saque de recursos com o BNDES em caso de insuficiência. Conforme o autor, a Carta de 1988 destacou-se ao constitucionalizar o arranjo do FAT, proporcionando o caráter de política de Estado às políticas públicas de indução ao desenvolvimento e garantindo a permanência e a estabilidade necessárias para o atingimento de seus objetivos.

Santos (2018), em uma perspectiva complementar, buscou avaliar em que medida a aplicação dos recursos do FAT Constitucional entre 1996 e 2017 contribuiu para a geração ou manutenção de empregos durante a fase de implantação dos investimentos fixos. Para esse cálculo, foi utilizado o modelo de geração de empregos (MGE) do BNDES, um modelo insumo-produto desenvolvido para a estrutura econômica brasileira de 2005 com base no Sistema de Contas Nacionais (SCN) e na matriz insumo-produto (MIP), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As estimativas encontradas pelo autor apontaram que cerca de dez milhões de empregos diretos e indiretos foram gerados ou mantidos entre 1996 e 2017, como resultado de um total de R\$ 662 bilhões de desembolsos para ativos fixos, reforçando os benefícios geração e manutenção de emprego pretendidos na constitucionalização do financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

Em relação aos setores que mais investiram com os recursos do FAT analisados, Santos (2018) verificou uma concentração em setores de serviços, em especial aqueles ligados à infraestrutura de energia, saneamento básico e logística de transporte de mercadorias, que têm médio potencial de geração de empregos. A relação de empregos para cada R\$ 1 milhão investidos obtida com as estimativas situou-se em 15, em média, entre 1996 e 2017, e não houve participação relevante de investimentos de setores com potencial muito baixo de geração de empregos.

Em uma perspectiva financeira, Tinoco *et al* (2018) buscaram contribuir com a discussão sobre o papel do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) nas fontes de financiamento do BNDES. A participação do FAT no passivo do Banco, que chegou a 60% em 2007, só perdeu importância no contexto dos repasses feitos pelo Tesouro ao Banco. Com a devolução desses recursos, contudo, o FAT volta a ser o principal item do passivo do BNDES.

Ao resgatar a história estrutura de financiamentos do BNDES, os autores descreveram a seguinte periodização, que reforça a importância constitucionalização da destinação de recursos ao BNDES, em termos de segurança e estabilidade de recursos:

- ✓ entre 1952 e 1966, em que a principal fonte de recursos do BNDES era o adicional restituível de Imposto de Renda (IR);
- ✓ entre 1967 e 1973, em que o BNDES passou a fazer parte do orçamento fiscal e monetário, recebendo parte da reserva monetária constituída pela arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);
- ✓ entre 1974 e 1988, em que o BNDES passou a administrar os recursos oriundos das contribuições sociais do PIS-PASEP, resolvendo, assim, o problema de instabilidade de *funding*;
- ✓ entre 1989 e 2007, em que, apesar de a maioria dos recursos continuar proveniente dessas mesmas contribuições (PIS e PASEP), foi criado o

FAT, que instituiu uma vinculação constitucional para os recursos arrecadados; e

- ✓ entre 2008 e 2017, em que o Tesouro Nacional se tornou e se manteve a principal fonte de *funding* da instituição.

O gráfico abaixo, divulgado por Tinoco *et al* (2018), evidencia a composição do passivo do BNDES de 2007 até 2017:

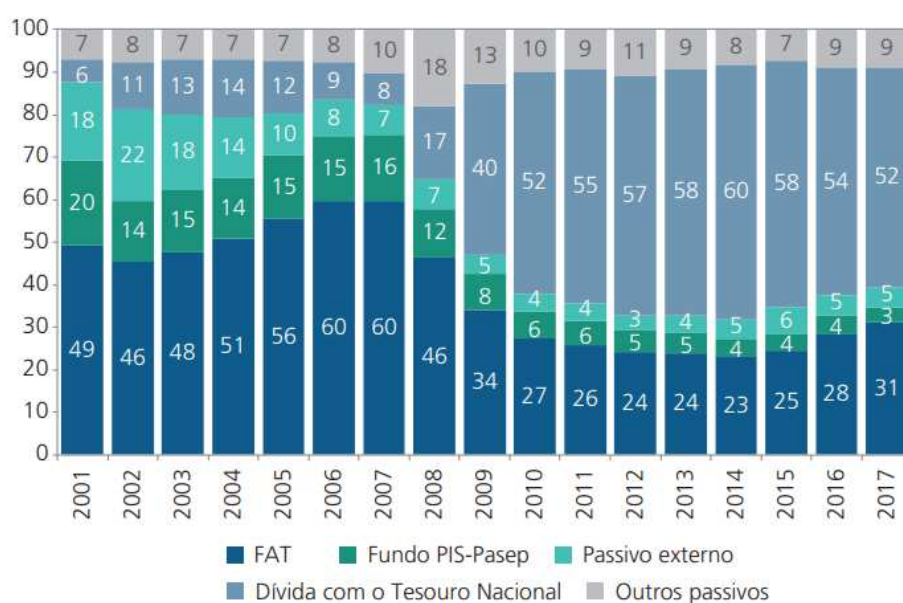


Gráfico 2 - Composição do passivo do BNDES, 2001-2017 (%)

Fonte: Tinoco *et al* (2018). Página 152.

Os autores destacaram ainda uma preocupação com a saúde financeira do fundo, uma vez que, naquela data, o Fundo apresentava déficits quase ininterruptos desde 2009, conforme pode ser visto no gráfico abaixo. Por essa razão, o Tesouro Nacional passou a transferir recursos ao FAT compondo o seu resultado global.

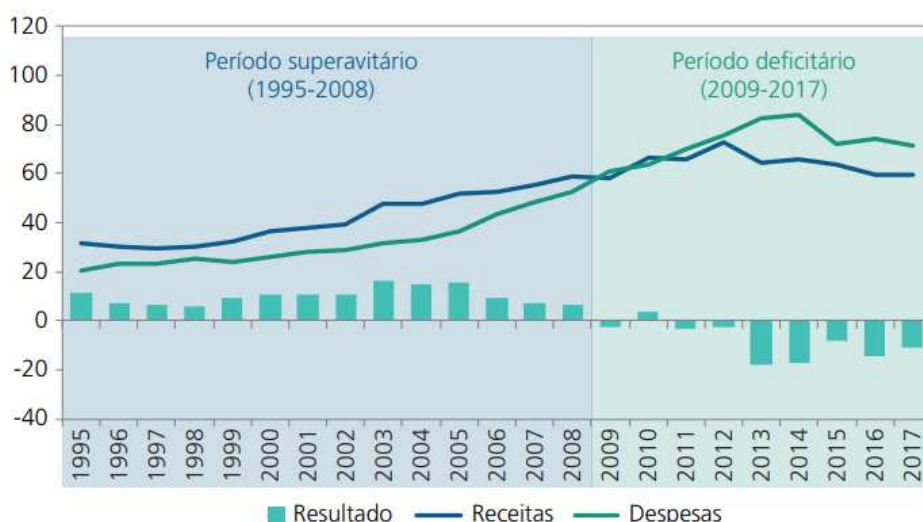


Gráfico 3 - Receitas e despesas do FAT. (R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 deflacionados pelo IPCA)

Fonte: Ministério do Trabalho, adaptado por Tinoco *et al* (2018). Página 156.

Por fim, os autores elaboram exercícios de sensibilidade em relação aos próximos anos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) por meio de projeções em quatro cenários alternativos até 2030, considerando variações na arrecadação do PIS-PASEP e nos gastos com seguro-desemprego e abono salarial. No cenário-base, o FAT mantém resultados negativos, mas sem comprometer seu patrimônio líquido, que cresce mais lentamente e cai de 4,4% para 3,7% do PIB. No cenário pessimista, com aumento das despesas, o patrimônio líquido se reduz para 1,6% do PIB, exigindo racionamento de crédito pelo BNDES. Já o cenário moderado, que projeta redução de gastos, resulta em superávit e elevação do patrimônio para 5,7% do PIB, enquanto o cenário otimista, com cortes mais expressivos nas despesas e aumento da arrecadação, gera forte superávit, elevando o patrimônio a 7,3% do PIB. Os resultados evidenciam que a sustentabilidade do FAT depende do equilíbrio entre arrecadação e despesas, impactando diretamente o financiamento de políticas públicas e a estratégia do BNDES.

Afonso (2018) traz uma perspectiva mais estrutural sobre o trabalho e destaca que a atual construção, em que os salários são o referencial para cobrança de contribuições sociais será abalada pela revolução econômica e social, que passará pela automação do processo de trabalho e a expansão do trabalho independente.

A partir de uma perspectiva Keynesiana, o autor debate sobre o futuro do trabalho e sobre reformas necessárias para um novo contexto econômico e social. Conforme o mesmo, trabalho não mais será sinônimo apenas de emprego e será preciso refazer o pacto social brasileiro. Um dos eixos dessa mudança estrutural no

Brasil passará pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e pelo BNDES, de modo que o amparo ao trabalhador deverá assumir outras formas que não apenas a carteira assinada, além de revisitar o esquema de financiamento aos investimentos.

Os estudos apresentados analisaram diferentes aspectos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua relação com o financiamento do BNDES, a geração de empregos e o futuro do trabalho.

A partir de Domingues (2018), é possível entender a importância do arranjo jurídico dado pela constitucionalização do FAT como um mecanismo de estabilidade para o financiamento das políticas públicas. Melo *et al.* (2018), como foi comentado, complementa ao fornecer uma visão histórica e financeira do FAT, demonstrando que, apesar do impacto positivo da desoneração tributária sobre a economia, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial continuaram elevados.

Em complemento, Santos (2018) avalia a efetividade da aplicação dos recursos do FAT, demonstrando sua contribuição para a geração e manutenção de empregos entre 1996 e 2017, e a relação entre o FAT e o BNDES é aprofundada por Tinoco *et al.* (2018), que analisam sua participação no passivo do Banco e a necessidade de equilíbrio financeiro para garantir a sustentabilidade do *funding*. Por fim, Afonso (2018) amplia o debate ao considerar os desafios estruturais impostos pela automação, sugerindo que a proteção ao trabalhador e o financiamento de investimentos precisarão ser reformulados para um novo contexto econômico e social.

Juntos, os artigos evidenciam a interdependência entre a gestão financeira do FAT, a estabilidade de *funding* do BNDES e o impacto das transformações econômicas sobre o mercado de trabalho.

Os aspectos analisados (e não analisados) no artigo acima reforçam a singularidade justificativa, já apresentada na introdução deste trabalho, a respeito da utilização da História Oral Temática como uma abordagem metodológica complementar útil para envolver a questão com fontes orais e triangulá-las com fontes documentais selecionadas. Uma perspectiva complementar, não abordada na Revista do BNDES seria a recuperação do passado conforme concebido pelos que o viveram, a partir de narrativas daqueles que participaram ou testemunharam determinada trajetória, como se propõe no presente estudo.

3

Metodologia

Os principais itens da Metodologia referem-se: (1) à História oral e o estudo de caso histórico; (2) à coleta dos dados; e (3) à análise dos dados. Espera-se que ao final deste capítulo o leitor consiga ter alguma intuição sobre o percurso de pesquisa e sobre a abordagem teórico-metodológica utilizada.

3.1. História oral e o estudo de caso histórico

Em diálogo com a história oral temática e com o objetivo de estudar as narrativas de ex-executivos do BNDES que vivenciaram a estruturação do SPETR, foi adotado o método de estudo de casos históricos (*Historial case studies*), segundo Emily Buchnea no livro “*Handbook of Historical Methods for Management*” editado em 2023, entre outros, pela Professora Stephanie Decker⁵.

Segundo Buchnea (2023), “estudo de caso histórico” não é um termo novo, mas o uso do termo é recente. Em *business history*, estudos de caso foram e continuam sendo uma abordagem dominante para explorar fenômenos em seu contexto. Apesar disso, em outras disciplinas de negócios e gestão, o uso da abordagem é mais explícito do que em *business history*.

Ainda segundo a mesma autora, os estudos de caso históricos requerem mais interpretação porque há um entendimento distinto de que o caso que está sendo analisado não pode ser feito dentro dos parâmetros do nosso ambiente atual. Ele

⁵ Stephanie Decker é Professora de Estratégia da Birmingham Business School, Co-Vice Presidente de Pesquisa e Publicações na British Academy of Management (2022-25) e coeditora-chefe do periódico *Business History* (2019-24). Como historiadora, atuando em uma escola de negócios, seu trabalho se concentra na conexão entre as ciências sociais e a história, especialmente nos estudos organizacionais, estratégia, negócios internacionais e história (empresarial).

O *Handbook of Historical Methods for Management* é um compêndio de artigos que visa apoiar pesquisadores que buscam expandir seu conjunto de ferramentas metodológicas de natureza histórica. A obra apresenta uma variedade de abordagens interdisciplinares para o estudo da gestão, fornece orientações práticas e percepções conceituais, além de oferecer uma visão ampla das técnicas históricas aplicadas à gestão.

precisa ser entendido dentro do contexto do passado. A distinção do estudo de caso histórico, seguindo essa linha, é se propor a uma análise contextualizada historicamente de determinado fenômeno. Enquanto em estudos de caso tradicionais as unidades de análise (*unit of analysis*) precisam ser demarcadas do contexto (uma firma, uma indústria, grupo de empresas, etc.), estudos de caso históricos se propõem justamente a fornecer uma explicação contextualizada, no tempo e no espaço, do fenômeno estudado. O contexto, aqui, faz parte da explicação.

No presente estudo, pretende-se compreender não a letra fria de um artigo constitucional e sim como o processo de construção do texto seu deu, por meio dos personagens envolvidos e das narrativas que derivam desse contexto, em complemento às fontes arquivísticas. O entendimento do contexto político econômico e social da Assembleia Nacional Constituinte, conduzida durante o Governo de José Sarney (1985-1990), é vital para uma análise holística do artigo 239 da Constituição Federal.

Definir um processo metodológico preciso para estudos de caso históricos, segundo Buchnea (2023), é desafiador devido à variedade de abordagens disponíveis. Nesse sentido, segundo essa mesma autora, surge a micro-história (*microhistory*) como uma ferramenta poderosa ao destacar detalhes aparentemente simples de casos específicos, que podem revelar significados mais amplos. Essa abordagem pode ajudar no mergulho na experiência humana, utilizando o cotidiano como uma lente para compreender movimentos históricos e a agência individual.

Por essa razão, escolheu-se abordar a perspectiva de ex-executivos do BNDES que vivenciaram o seu contexto de criação. Por mais comuns que as narrativas coletadas possam parecer, em conjunto com a coleta de fonte documentais, entende-se que há um potencial de revelar perspectivas mais amplas relativas ao contexto. Isto é, espera-se conectar narrativas das experiências aparentemente cotidianas e singulares com questões maiores relacionadas a criação do artigo 239 da Constituição Federal.

Sob o ponto de vista operacional, conforme Buchnea (2023), teríamos os seguintes passos para elaboração de estudos de caso históricos:

Quadro 2 – Etapas para elaboração do estudo de caso histórico

Etapas	Comentário sobre etapa
--------	------------------------

Etapa 1: Selecionando um caso	Avaliar a adequação de um caso é crucial para garantir que ele esteja alinhado com os objetivos do estudo. Muitas vezes, pesquisadores não começam com a intenção de trabalhar com estudos de caso históricos, mas esses estudos surgem ao explorar os documentos. Durante a investigação de materiais arquivados sobre indústrias, locais ou indivíduos, os objetivos podem evoluir. Arquivos podem revelar unidades de análise inesperadas, destacar fenômenos significativos ou omitir aspectos essenciais para a narrativa histórica.
Etapa 2: Navegando nos documentos	A beleza da história dos negócios reside na rigorosidade da pesquisa arquivística, onde historiadores constroem um mosaico de informações a partir de múltiplas fontes para oferecer uma visão holística do "caso" escolhido. O arquivo, sendo uma construção, molda os estudos de caso históricos de acordo com o que é incluído ou omitido, refletindo as intenções por trás da preservação dos documentos. Essas escolhas impactam diretamente a forma como a história é escrita, representando uma questão essencial para a pesquisa. Além disso, a história oral é uma ferramenta importante, capturada por meio de entrevistas ou coleções gravadas ao longo do tempo. As histórias orais, quando combinadas com documentos, ajudam a formar um estudo de caso robusto, utilizando a triangulação de dados e métodos para enriquecer a narrativa histórica.
Etapa 3: Construindo o estudo de caso	A triangulação de dados e métodos acompanha o trabalho arquivístico, dada a diversidade de dados disponíveis nos arquivos, os múltiplos locais de pesquisa em alguns casos e, por vezes, as lacunas que surgem. O benefício dos métodos históricos é o rigor e a leitura detalhada dos documentos. O estudo de caso histórico é uma abordagem para estruturar a pesquisa, e, portanto, a relação entre método e dados é fundamental. Construir o estudo de caso é sobre juntar dados de forma lógica. A triangulação de métodos pode ajudar a revelar elementos ocultos e o uso de diferentes tipos de dados pode ser necessário para preencher as lacunas.
Etapa 4: Extraíndo significado	Um dos principais usos do estudo de caso histórico é iluminar fenômenos no contexto, o que permite, por sua vez, a teorização desse contexto. Em particular, é nesse aspecto que os estudos de caso históricos se distinguem dos casos longitudinais simples, devido ao foco no contexto e à interseção de significados entre a unidade de análise e o ambiente em que ela se encontra. Os estudos de caso podem ser teorizados de uma forma que nos permita ver "conexões entre

	diferentes contextos". Em certos casos, isso pode servir para construir uma nova teoria ou validar (ou invalidar) teorias atuais, desde que seja adotada uma sensibilidade contextual adequada.
--	---

Fonte: Buchnea (2023). Adaptado pelo autor.

Como dito no quadro acima, na etapa 3, um passo importante na condução de estudos de caso históricos é a construção do estudo de caso histórico, considerando a diversidade e a triangulação de dados e o método de investigação. É importante esclarecer desde o início que, neste trabalho, não será feito uso de fontes documentais provenientes apenas de arquivos formais ou coletâneas de escritos. Procurou-se contemplar a análise da oralidade, uma abordagem que privilegia o testemunho e a memória das pessoas, permitindo uma compreensão mais rica e direta dos eventos e experiências em questão.

Na seção 3.4, foi estruturada uma figura para descrever o protocolo utilizado nesta pesquisa, incluindo as perspectivas da Análise de Narrativa Temática de Riessman (2008) e do Estudo de Caso Histórico de Buchnea (2023).

3.2.

A coleta dos dados

Os principais itens deste subtópico referem-se: (1) às fontes documentais coletadas e (2) às fontes orais coletadas. Espera-se que esta subtópico contribua para que o leitor tenha uma ideia geral sobre o corpus de pesquisa utilizado e sobre as entrevistas realizadas.

3.2.1.

As fontes documentais

Conforme Decker *et al* (2021), os métodos arquivísticos investigam vestígios do passado, conhecidos como fontes, que são analisadas e trianguladas com outras fontes em um processo de verificação. Nesse sentido, com o intuito de compor o presente estudo, analisou-se as fontes documentais listadas nesta seção. As fontes documentais são essenciais para este estudo, que adota a perspectiva principal da história oral, pois permite a triangulação das informações, cruzando e contextualizando os relatos orais.

As escolhas foram feitas, considerando os personagens e o contexto social e histórico de criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Por uma questão de organização, os documentos foram catalogados em códigos (FD).

Quadro 3 – Fontes documentais selecionadas

Código	Descrição	Tipo	Fonte
FD.1	Notícia divulgada na “Folha de São Paulo” em maio de 1987 sobre pedido de fusão do FGTS e do PIS	Notícias	Folha de São Paulo
FD.2	Ata da 297ª sessão extraordinária da Assembleia Nacional Constituinte, em junho de 1988	Atas de reuniões	Câmara dos Deputados
FD.3	Dissertação, elaborada por uma das personagens entrevistadas (Beatriz Azeredo da Silva), com o título “Um Estudo sobre as Contribuições Sociais”	Dissertação de Mestrado	UFRJ
FD.4	Projeto de Lei Elaborado (PL-2250-1989) por José Serra para regular o Programa de Seguro-Desemprego, o Abono Anual e dar outras providências	Documento técnico	Câmara dos Deputados
FD.5	Projeto de Lei (PL-991-1988) elaborado por Jorge Ueued para disciplinar a concessão do seguro-desemprego e determina outras providências	Documento técnico	Câmara dos Deputados
FD.6	Projeto de Lei (PL-1922-1989) elaborado por Paulo Paim para instituir o Programa do Seguro-desemprego; dispor sobre o pagamento do Abono Anual e dar outras providências	Documento técnico	Câmara dos Deputados
FD. 7	Notícia divulgada em fevereiro de 1988 sobre estabilidade de emprego, garantia e indenização compensatória	Notícia	O Globo
FD.8	Documento elaborado em 1987 pelo IPEA sobre a Reforma Fiscal na nova CF	Documento técnico	IPEA
FD.9	Proposta para a reformulação Sistema Tributário efetuada, em 1987, pela Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa	Documento técnico	IPEA
FD.10	Gênese do Texto da Constituição de 1988 preparada pelo Senado Federal, em 2013.	Documento técnico	Senado Federal
FD.11	Reportagem especial aponta os principais desafios do período. 40 anos da redemocratização: crise econômica e nova Constituição marcam anos do Governo Sarney	Notícias	Câmara dos Deputados

Fonte: Elaborado pelo autor.

Entende-se, neste trabalho, que a dissertação elaborada por um dos atores entrevistados (Professora Beatriz Azeredo da Silva) pode ser considerado um objeto de análise relevante para a compreensão do financiamento do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e de programas de desenvolvimento econômico.

O estudo supramencionado, com o título de “Um Estudo sobre as Contribuições Sociais”, foi submetido em 1987 ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia. A proposta defendida neste trabalho se conecta à proposta técnica que ensejou no artigo constitucional de financiamento do seguro-desemprego. Esse processo será adequadamente analisado na seção 4 desta dissertação.

Por fim, vale mencionar que não houve predileção ideológica dos veículos de mídia utilizados. A “Folha de São Paulo”, “O Globo” e os demais veículos de mídia utilizados foram escolhidos apenas pela disponibilidade de informações sobre o objeto de estudo analisado.

3.2.1. As fontes orais

Com base nas leituras de artigos com temas relacionados ao Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda, no Brasil, na abordagem da História Oral Temática e no *networking* e na experiência vivida pelo pesquisador, empregado da Área Financeira do BNDES, foi criado um roteiro (Apêndice 1), com o objetivo de facilitar a condução da entrevista. Com a evolução das conversas e considerando a experiência dos entrevistados, foi esperado algum nível flexibilidade na condução das entrevistas.

A partir do olhar da História Oral Temática pretendeu-se, na elaboração deste roteiro, focar em um recorte temático específico, buscando induzir a coleta de depoimentos detalhados e posicionados historicamente sobre o contexto e o processo decisório de criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Além disso, foram acrescentadas perguntas sobre a formação intelectual, trajetória acadêmica e profissional do entrevistado, bem como sobre a relação do entrevistado com a criação do orçamento do SPETR, com

objetivo de entender com profundidade o lugar de fala e o posicionamento de cada narrador.

A despeito de não se adotar aqui do uso da perspectiva Dialógica ou Performática, como permite Riessman (2008), este roteiro não foi preparado para servir como uma lista restrita e exaustiva sobre a conversa com o entrevistado. Este roteiro foi construído para ser utilizado como “guia”. Admitiu-se, portanto, certa gestão do entrevistador a respeito de outras questões emergentes ou da não aplicação de alguma pergunta.

A seleção dos sujeitos de pesquisa foi dada pelo *networking* profissional do autor desse trabalho e pela importância, também na perspectiva do autor desse estudo, da experiência da burocracia técnica e administrativa na concepção do SPETR. Os narradores escolhidos foram ex-executivos do BNDES, que viveram ou tiveram contato com o contexto de criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Admite-se que a experiência da burocracia e o conhecimento dos “bastidores” é de extrema relevância para formação de uma perspectiva mais ampla sobre o tema deste trabalho. Nesse sentido, então, foram entrevistadas as pessoas abaixo que se encaixavam no perfil definido, conforme abaixo:

- Beatriz Azeredo da Silva (“Bia”)

Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e professora no mesmo instituto. Foi Diretora de Responsabilidade Social e Relações Públicas da TV Globo. Foi Assessora Técnica na Assembleia Nacional Constituinte, na Comissão da Ordem Social, e do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, atuando na regulamentação das políticas públicas, em especial na lei do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e suas legislações posteriores que estruturaram as políticas públicas de emprego no país (seguro-desemprego, formação e intermediação da mão de obra). Foi Superintendente e Diretora das Áreas de Desenvolvimento Social, Infra-Estrutura Urbana e Planejamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no período 1996/2002. É líder-parceira da Avina e Senior Fellow do Synergos. Foi Diretora do Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP), e também do Instituto Desiderata de 2003 a 2011.

• José Roberto Afonso (“Zé”)

Economista e contabilista. Investigador e Pós-doutorado em Políticas Públicas do Centro de Administração e Políticas Públicas, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - ISCSP, da Universidade de Lisboa. Professor do curso de Doutorado do Instituto de Direito Público - IDP. Doutor em Ciências Econômicas, com concentração em Economia Social e do Trabalho, pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em 2010, bem como Mestre em Economia, na área de Indústria e da Tecnologia, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1989. Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Ex-superintendente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Sócio fundador das empresas de consultorias no Brasil (FINANCE, desde 1993, e FINANCE Estudos, desde 2020); de empresa de desenvolvimento de soluções tecnológicas em Portugal (3i, desde 2019); e sociedade de participações (Afonso & Bevilaqua, desde 2020). Consultor econômico, fiscal e financeiro, especializado em finanças públicas, federalismo fiscal e governança pública, inclusive em projetos para entidades governamentais e organismos multilaterais.

• Isac Roffé Zagury (Isac)

Nasceu no Rio de Janeiro, em 3 de junho de 1951. Formou-se em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e concluiu o mestrado em Administração de Empresas na mesma Universidade. Entrou no BNDES na área financeira, atuando principalmente na área de captação de recursos no exterior e alcançou os cargos de Superintendente Financeiro e de vice-presidente. Trabalhou no Ministério da Fazenda como responsável pela gestão da dívida pública. Após anos no BNDES, atuou também na Aracruz Celulose.

As entrevistas foram gravadas e transcritas para análise e a maior parte dos encontros ocorreu em ambiente virtual, dado que alguns dos entrevistados não reside no Rio de Janeiro (alguns fora do Brasil, inclusive). Por uma questão de organização, as transcrições das entrevistas foram catalogadas em códigos (E).

Quadro 4 – Lista de entrevistas realizadas em formato remoto

Código	Data	Entrevistados	Duração
E.1	22/08/2024	José Roberto Afonso	00:28:54
E.2	02/09/2024	José Roberto Afonso	00:38:14
E.3	25/09/2024	José Roberto Afonso	00:25:50
E.4	10/01/2025	Beatriz Azeredo	00:16:36
E.5	16/01/2025	Beatriz Azeredo	00:57:20
E.6	16/01/2025	Isac Zagury	01:15:20

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em adição às entrevistas realizadas pelo autor deste estudo, utilizou-se de coleções de histórias orais gravadas ou entrevistas geradas ao longo do tempo. Por uma questão de organização, as transcrições das entrevistas foram catalogadas em códigos (FO).

Quadro 5 – Fontes orais selecionadas

Código	Descrição	Tipo	Fonte
FO.1	Transcrição de entrevista com José Roberto Afonso sobre a proposta do Fundo de Amparo ao Trabalhador	Entrevista	BNDES
FO.2	Entrevista com José Sarney sobre criação do seguro-desemprego	Entrevista	Agência Senado
FO.3	Entrevista com senador José Serra sobre sua participação na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988	Entrevista	Arquivo do Senado (Programa de História Oral da ANC)
FO.4	Entrevista de Beatriz Azevedo, na “Folha de São Paulo” em agosto de 1987, sobre estabilidade do emprego na Constituinte	Entrevista	Folha de São Paulo
FO.5	Entrevista de Walter Barelli, na “Folha de São Paulo” em julho de 1988, sobre o tratamento dado ao desemprego na Constituinte	Entrevista	Folha de São Paulo
FO.6	Entrevista com senador Paulo Paim sobre sua participação na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988	Entrevista	Arquivo do Senado (Programa de História Oral da ANC)
FO.7	Entrevista com José Sarney sobre legado de seu Governo (Homenagem de 90 anos)	Entrevista	Agência Senado

FO.8	Discurso do Deputado Luís Inácio Lula da Silva, por conta da promulgação da Constituição Federal	Discurso	Câmara dos Deputados
------	--	----------	----------------------

Fonte: Elaborado pelo autor.

A escolha deliberada dos três entrevistados na pesquisa deveu-se a necessidade específica de coleta de relatos que representasse a contribuição de ex-executivos do BNDES que conviveram com o contexto de criação do Orçamento do SPETR no Brasil. O Fundo de Trabalhador e o BNDES possuem uma relação muito singular e esse recorte permitiu uma análise rica e específica das experiências desses empregados. Desta forma, o número de três entrevistados na pesquisa não deve ser visto sob uma perspectiva quantitativa, mas qualitativa. A história oral visa aprofundar a compreensão de um fenômeno por meio de narrativas detalhadas e pessoais, priorizando a profundidade das investigações. Adiciona-se a isso o fato do trabalho ter contado com fontes orais e documentais complementares, que formaram o corpus completo da pesquisa.

3.3. A análise dos dados

A intenção desse estudo, como já mencionado, foi compreender a constitucionalização do financiamento do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e de programas de desenvolvimento econômico, na perspectiva de ex-executivos do BNDES que vivenciaram a criação desse sistema.

Para lograr este propósito é necessário elucidar, inicialmente, a visão de mundo e a forma de construção do conhecimento que fundamenta as escolhas metodológicas feitas nessa dissertação.

Entende-se, aqui, que organizações são entidades construídas narrativamente. Essa afirmação pode parecer forte, à primeira vista, levando em consideração o aspecto aparentemente “formal” e pelo conjunto de regras que regem as instituições. Seja para construção, pelas lideranças, de um sentido estratégico, seja como ambiente em que colaboradores processam complexidades e incertezas do ambiente organizacional, é razoável supor que há uma intencionalidade ou, ao menos, uma função subjacente aos processos narrativos nas organizações.

Entendendo a natureza do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil e diante de uma breve e retrospectiva da construção institucional do SPETR, admite-se, na perspectiva do autor, que há uma construção narrativa, normatizada em momentos *a posteriori*. Há, aparentemente, um ciclo de construção de sentido por meio de narrativas e de regulamentação de temas. Seja por meio das diversas constituintes, seja pela internalização de temas de políticas sociais em decretos e leis, entende-se aqui que se trata de uma resposta a um determinado contexto político, econômico e social.

Nesse contexto, viu-se na *Narrative Analysis*, a partir de Riessman (2008), uma oportunidade de entender melhor a construção da criação do Orçamento do SPETR no Brasil, na perspectiva de ex-executivos do BNDES que vivenciaram a estruturação desse sistema.

Narrativa é um conceito fluído e difícil de ser definido permanentemente. Apesar de ser possível ter uma boa intuição do termo, parece razoável supor que sempre haverá alguma tensão no conceito de forma a adequá-lo à determinado contexto ou situação.

Riessman (2008) se alinha a essa perspectiva menos rígida ao comentar que o termo narrativa “carrega muitos significados e é utilizado de várias maneiras por diferentes disciplinas”, muitas vezes, inclusive, de forma intercambiável com “história”. É preciso, assim como os economistas fazem com a elasticidade- preço da demanda, compreender e aceitar que “narrativa” é um conceito que possui alguma flexibilidade. Tentar definir o termo de forma inalterável é tão eficiente quanto tomar sopa com um garfo.

No contexto trazido por Riessman (2008), a narrativa pode ser vista como uma forma de conectar eventos em uma sequência que é consequente para a ação posterior e para os significados que o narrador deseja que os ouvintes retirem da história. De outra forma, narrativa pode ser entendida como uma forma de comunicação estratégica, funcional e intencional, usada para construir identidades, promover ação e mobilização política e alcançar determinados objetivos.

Conforme destaca Riessman (2008), há quatro abordagens de utilização da análise de narrativas, sucintamente resumidas abaixo:

- a) **Análise de Narrativa Temática:** Esta abordagem foca no conteúdo e examina "o que" é falado ou escrito em uma narrativa, identificando e

explorando os temas subjacentes que emergem das histórias contadas pelos participantes;

- b) Análise de Narrativa Estrutural:** Em contraste com a análise de narrativa temática, a análise de narrativa estrutural se concentra em "como" uma história é contada, examinando a forma e a estrutura da narrativa, incluindo elementos como orientação, complicação, avaliação, resolução e a coda;
- c) Análise de Narrativa Dialógica ou Performática:** Esta abordagem examina como a fala entre os interlocutores é produzida e realizada como narrativa, com o pesquisador desempenhando um papel ativo na coleta e análise dos dados; e
- d) Análise de Narrativa Interpretativa Visual:** A análise de narrativa visual é uma abordagem de pesquisa que se concentra na interpretação e compreensão de imagens como fontes de dados. No contexto da análise de narrativas, a análise visual envolve a interpretação de imagens, como fotografias, pinturas, desenhos, vídeos, entre outros, juntamente com as palavras dos criadores das imagens.

O método escolhido para a análise dos dados foi a Análise de Narrativa Temática, conforme por Riessman (2008). Essa escolha se deu por entender que a análise de narrativa temática poderia contribuir para a realização da referida pesquisa com uma perspectiva metodológica útil para a análise dos dados qualitativos coletados, identificando e codificando os temas e padrões que surgem das histórias contadas pelos participantes a respeito da criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Essa é uma abordagem de pesquisa que se concentra na identificação e exploração dos temas subjacentes que emergem das histórias contadas pelos participantes da pesquisa e examina "o que" é falado ou escrito em uma narrativa.

Entende-se que a Análise de Narrativa Temática em conjunto com a História Oral Temática, no contexto da presente pesquisa, permite a identificação de padrões e temas recorrentes nas histórias contadas pelos entrevistados, categorizando e desvendando valores e prioridades subjacentes ao fenômeno pesquisado.

Ainda, vislumbrou-se que essa abordagem seria particularmente valiosa em pesquisas de história oral temática, onde o foco recai sobre a exploração de temas específicos, suportando a adequada organização e categorização do conteúdo em

torno de temas relevantes, ampliando a profundidade do tema estudado no presente trabalho e reconhecendo a diversidade de interpretações e experiências relacionadas ao tema em questão.

A operacionalização da análise de narrativa foi feita à luz do modelo de Riessman (2008) apresentado no quadro abaixo e considerando as particularidades do tema pesquisado.

Quadro 6 – Operacionalização da Análise de Narrativas

Etapas	Atividades
Investigação Preliminar	• Análise preliminar do Corpus;
Aprofundamento	• Escolha de material relevante do Corpus para responder as perguntas de pesquisa; • Agrupamento de narrativas relevantes para o estudo com base nas perguntas de pesquisa;
Análise de Narrativas	• Identificação da forma da narrativa; • Identificação da audiência da narrativa; • Identificação do propósito da narrativa; • Identificação da sucessão de eventos presentes na narrativa; • Identificação de histórias presentes na narrativa; • Identificação de lacunas e inconsistências na narrativa; • Identificação de narrativas preferenciais, alternativas ou contranarrativas;
Escrita	• Produção escrita da análise das narrativas selecionadas;

Fonte: Riessman (2008)

Para essa análise, usou-se o software MAXQDA, um software acadêmico para análise de dados qualitativos. A ferramenta possibilita celeridade na análise de diferentes tipos de dados, estruturados ou não estruturados, como análise de conteúdo, entrevistas, arquivos com diferentes tipos de mídia (áudio/vídeo/imagem), dados de redes sociais, entre outras possibilidades. Para esta

pesquisa o uso do MAXQDA foi essencial, pois permitiu melhor organização dos documentos, códigos e temas.

Importante destacar que esse trabalho guarda uma particularidade importante ao conectar história oral e análise de narrativa temática. Dessa forma, o protocolo disponibilizado no quadro acima precisou ser aplicado considerando contexto específico alinhado a profundidade e densidade inerentes a pesquisa histórica em administração.

3.4. O protocolo de pesquisa adotado

O objetivo desta seção é expor o protocolo de análise adotado neste estudo. Essa transparência é essencial, pois a pesquisa emprega uma abordagem singular ao confrontar perspectivas diversas de análise e coleção de dados. Como já mencionado ao longo desta pesquisa, as seguintes escolhas metodológicas foram realizadas:

1. O design de pesquisa adotado foi o Estudo de Caso Histórico, a partir da metodologia proposta por Buchnea (2023);
2. Os dados foram coletados com base na abordagem teórico-metodológica da história oral, incluindo transcrições de entrevistas realizadas pelo autor, além de fontes orais e documentais selecionadas; e
3. Os dados foram analisados por meio do método de Análise de narrativa temática de Riessman (2008).

Para administrar a utilização dessas três perspectivas, foi necessário estruturar um protocolo de pesquisa que integrasse a essência de cada uma delas, com especial atenção para a singularidade dos protocolos da Análise de Narrativa Temática de Riessman (2008) e do Estudo de Caso Histórico de Buchnea (2023). A complexidade de combinar esses métodos diferentes exigiu uma abordagem cuidadosa, garantindo que as particularidades de cada uma fossem respeitadas e aproveitadas de maneira sinérgica.

A análise de narrativa temática, isoladamente, tenderia a ser mais “conteudista”⁶, focando-se na identificação e interpretação de temas de forma isolada, sem considerar adequadamente o contexto e as inter-relações entre os elementos da narrativa. Ao juntar essas abordagens, os códigos e temas emergiram de forma mais contextualizada e abrangente, ampliando a capacidade de captar as nuances do estudo, ao mesmo tempo em que proporcionaram um olhar amplo do objeto de pesquisa.

Diante do exposto, resume-se abaixo o modelo de análise utilizado:

Figura 1 – Protocolo de pesquisa utilizado

Etapa 1: Selecionado o caso	Etapa 2: Navegando nos documentos	Etapa 3: Construindo o estudo de caso	Etapa 4: Extraindo significado
1. Selecionar o caso de estudo 2. Avaliar adequação do caso aos objetivos do estudo 3. Permitir que o estudo de caso histórico seja retroalimentado pela análise documental	1. Escolher e analisar preliminarmente o Corpus 2. Avaliar história oral como ferramenta complementar e fonte de triangulação 3. Concluir corpus relevante para pesquisa com fontes orais e documentais	1. Organizar os documentos de forma lógica e visualizar “mosaico” 2. Escolher ferramenta, codificar segmentos de texto e construir categorias temáticas 3. Escolher narrativas relevantes para o estudo com base nas perguntas de pesquisa	1. Avaliar relação entre a unidade de análise e o contexto 2. Refletir sobre sentido das categorias criadas anteriormente e narrativa a ser criada 3. Escrever análise das narrativas selecionadas 4. Revisar de forma crítica e reflexiva a narrativa: Propósito, implicações, lacunas, viés, inconsistências e narrativas alternativas

Fonte: Elaborado pelo autor, à luz de Riessman (2008) e Buchnea (2023).

3.5. Limitações do método

Os dados fundamentais para esta pesquisa foram coletados virtualmente com as pessoas entrevistadas. A análise desses dados foi conduzida levando em consideração as complexidades e reflexões instigadas pelo tema em questão. As interpretações e padrões resultantes foram meticulosamente analisados com base na reflexividade do pesquisador. De todo modo, não é possível afastar por inteiro todo e qualquer viés ou visão de mundo do autor deste trabalho, empregado do BNDES que atua com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

⁶ Sem juízo de valor, o termo “conteudista” refere-se a uma abordagem focada nos temas de maneira superficial, sem analisar as inter-relações ou o contexto mais amplo. No caso da presente pesquisa, utilizar apenas a Análise de Narrativa Temática, sem a perspectiva da História Oral e os moldes do Estudo de Caso Histórico, poderia levar a uma análise descontextualizada da criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil.

A abordagem adotada destaca, então, a subjetividade do pesquisador, especialmente sob a perspectiva do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), evidenciando um viés específico que necessita ser declarado e manejado com a reflexividade adequada no contexto da realização do presente estudo.

Trata, portanto, de uma história sobre a criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, diferente da história oral sobre a criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, na medida que se adota um recorte específico, não aleatório e restrito de narradores.

Adicionalmente, o estudo qualitativo, com uma perspectiva histórica, está focalizado no período de 1987 a 1988. Contrariamente, não há a realização de um estudo longitudinal, o que poderia fornecer uma análise mais abrangente das transformações ao longo do tempo.

Outrossim, a análise de narrativa enfrenta pelas suas características uma limitação quanto a generalização “a moda positivista” pois sua natureza qualitativa e foco em particularidades induz a aplicação de olhar metodológico específico, que demanda um certo cuidado para refletir sobre a aplicabilidade dos resultados diante de diferentes contextos organizacionais.

Por fim, restringe-se aqui na linguagem como meio de expressão, com foco no conteúdo, como propõe a *Narrative Analysis*, a partir de Riessman (2008). Não serão examinados aqui "como" a história é contada e nem será adotada uma perspectiva essencialmente dialógica, com o pesquisador desempenhando um papel ativo na coleta e análise dos dados.

4

Análise e interpretação dos dados

Os principais itens deste capítulo referem-se: (1) à Codificação e definição dos eixos temáticos, (2) à Análise endógena do processo de criação do Orçamento do SPETR e (ii) à Análise da conexão entre os eixos temáticos sob uma abordagem sistêmica e negocial. Espera-se contribuir para que o leitor obtenha uma sólida intuição sobre o processo de Criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, a partir do ponto de vista do autor deste trabalho.

4.1.

Codificação e definição dos eixos temáticos

Dado o exposto, para essa pesquisa, do corpus estudado, foram selecionadas para análise aprofundada entrevistas e documentos que ajudam a compreender o contexto de criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Foram coletadas também entrevistas com atores que vivenciaram o fenômeno analisado. O material foi analisado à luz da análise de narrativa temática (Riessman, 2008). Para cada documento ou transcrição estudado, foram gerados códigos de acordo com as narrativas apresentadas. Segmentos de texto foram transformados em códigos que, por sua vez, foram agrupados em 7 eixos temáticos criados à posteriori, a partir da análise das narrativas⁷.

Para a categorização temática, os códigos foram agrupados de acordo com a sua afinidade e contexto, compondo as principais narrativas relacionadas ao processo de criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Os eixos temáticos desenvolvidos foram:

- ✓ Eixo 1 - Ambiente político e social
- ✓ Eixo 2 - Engajamento intelectual

- ✓ Eixo 3 - Mapeamento de interesses
- ✓ Eixo 4 – Engajamento político
- ✓ Eixo 5 - Formulação da proposta
- ✓ Eixo 6 - Contranarrativas e resistências
- ✓ Eixo 7 - Promulgação da Constituição Federal de 1988

O primeiro eixo, Ambiente político e social, estabelece o pano de fundo histórico e institucional, destacando os fatores que influenciaram a concepção do orçamento. Em seguida, o Engajamento Intelectual (eixo 2) contempla o início da participação de especialistas e acadêmicos na formulação de diretrizes, evidenciando o papel da articulação técnica na criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil.

O Mapeamento de interesses (eixo 3) sistematiza as análises e problemas que justificaram a necessidade de estruturação do orçamento, identificando desafios e oportunidades no financiamento das políticas públicas voltadas ao emprego e à renda.

O eixo 4 (Engajamento político) desempenha um papel central na construção do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, pois reflete o intenso processo de engajamento e preparação para o convencimento entre os diversos atores envolvidos. A complexidade desse eixo reside na necessidade de conectar engajamento técnico e político a fim de equilibrar diferentes interesses institucionais, garantindo que a proposta orçamentária ganhasse legitimidade e viabilidade dentro do contexto político da época.

O eixo 5 (Formulação da Proposta) dá concretude ao processo, materialização a proposta inicial de alocação de recursos e mecanismos de distribuição do orçamento. Nesse contexto, foram debatidos elementos essenciais, como a definição de um mecanismo contracíclico, a determinação de fontes de recursos para o seguro-desemprego e a proposta de utilização do PIS-PASEP e do FGTS para seu financiamento. Contudo, o percurso não ocorre sem embates, e o Eixo 6 - Contranarrativas e Resistências - tratou das disputas e posicionamentos contrários, que desafiaram e remodelaram a proposta ao longo do tempo.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (eixo 7) marca um ponto de inflexão, conferindo o novo marco jurídico e institucional às políticas públicas de

trabalho e renda. Aqui, ocorre a formalização da criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil.

A estruturação por eixos apresentada buscou representar a complexidade e a evolução do processo negocial, desde a contextualização inicial até a efetivação institucional do orçamento. Isto é, a partir de uma leitura de Ambiente Político e Social (eixo 1), há um engajamento técnico (eixo 2) e Mapeamento de interesses, incluindo diagnóstico dos problemas, desafios e oportunidades existentes (eixo 3). Todo repertório construído é engajado politicamente (eixo 4) e chega-se a uma proposta alinhada política e tecnicamente (eixo 5). As contranarrativas e resistências são apresentadas (eixo 6) e após alguma desidratação da proposta, chega-se ao texto que temos materializado na Constituição Federal (eixo 7).

Na próxima seção, será detalhado o processo de criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, a partir dos segmentos codificados mais relevantes referentes aos códigos que compuseram os eixos estabelecidos.

4.2.

Análise endógena do processo de criação do Orçamento do SPETR

Eixo 1 - Ambiente político e social

Código - Redemocratização e Governo Sarney: *“Constituição é a regra do jogo, não é resultado de partida”.*

Para entender adequadamente o processo de criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, é importante entender um pouco sobre o ambiente político e social da época.

No período de instauração da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, o Brasil passava por um momento de transição política significativa, após o fim da ditadura militar. Com a aproximação de 1988, começava a se preparar a convocação da Assembleia que visava elaborar uma nova Constituição. Nesse cenário, figuras como Ulysses Guimarães⁸ ganharam destaque, e a ideia de uma nova Carta foi

⁸ Nascido em 1916, em Rio Claro (SP), foi professor, advogado e um longo parlamentar do Brasil, com 11 mandatos consecutivos como deputado federal (1951–1995). Presidiu a Câmara dos Deputados em três períodos e a Assembleia Nacional Constituinte (1987–1988), sendo responsável

defendida, embora houvesse ceticismo por parte de alguns. A eleição de Tancredo Neves⁹ para a presidência e a subsequente ascensão de José Sarney¹⁰, após a morte de Tancredo, marcaram a mudança de regime democrático, com Sarney mantendo compromissos com as forças de oposição e, em parte, legitimando o processo da Constituinte como uma forma de atender às expectativas de mudança política e social do país.

Em entrevista recente, com o senador José Serra¹¹ (FO.3), sobre sua participação na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, destaca-se a seguinte transcrição:

"Eu já me preocupava com isso. Quando eu voltei ao Brasil, o regime não era mais uma ditadura, digamos, cerca de 1978, 1979, mas já se preparava para a Constituinte. Foi então que eu conheci Ulysses, tornei-me até seu assessor em muitas coisas, e era a ideia da Constituinte, com a qual nunca me entusiasmei: "Ah, vamos

pela promulgação da Constituição de 1988. Foi Ministro da Indústria e Comércio em 1961 e presidente do Parlamento Latino-Americano (1967–1968). Morreu em 1992, em um acidente aéreo.

⁹ Político mineiro nascido em 1910, foi vereador, deputado estadual e federal por cinco mandatos, além de senador entre 1979 e 1983. Exerceu cargos importantes como Ministro da Justiça (1953–1954), Diretor do Banco do Brasil, Secretário de Finanças de Minas, Presidente do BNDE (atual BNDES) e Primeiro-Ministro no regime parlamentarista de João Goulart (1961–1962). Foi eleito governador de Minas em 1982 e, em 1985, venceu a eleição presidencial pelo Colégio Eleitoral, após 21 anos de regime militar. Faleceu, por doença, antes de sua posse, em 21 de abril de 1985.

¹⁰ Advogado nascido em Pinheiro (MA), em 1930, iniciou sua carreira como oficial judiciário e professor universitário. Foi deputado federal (1956–1966), líder da UDN e vice-presidente nacional do partido. Com o regime militar, ingressou na Arena e foi governador do Maranhão (1966–1970) e senador (1971–1985). Presidiu a Arena e depois o PDS, sendo figura central do partido governista. Em 1984, rompeu com o regime e integrou a Frente Liberal, sendo eleito vice-presidente na chapa de Tancredo Neves. Com a morte de Tancredo, assumiu a Presidência da República em 21 de abril de 1985. Também foi membro da Academia Brasileira de Letras.

¹¹ José Serra nasceu em 1942, em São Paulo. Engenheiro civil, teve forte atuação estudantil como presidente da UNE. Após o golpe de 1964, exilou-se na França, Chile e EUA, onde se doutorou em Economia por Cornell e lecionou em Princeton. De volta ao Brasil em 1978, foi professor, pesquisador do Cebap e secretário de Economia e Planejamento de São Paulo no governo Montoro. Eleito deputado federal em 1986 pelo PMDB, destacou-se na Constituinte como relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, tendo o maior índice de emendas aprovadas. Participou ativamente da construção do capítulo da Ordem Econômica e Financeira da Constituição de 1988. Para construir o seu relatório, reuniu especialistas da iniciativa privada, da academia e do governo, além de parlamentares de diversos partidos para debater e negociar os temas mais relevantes.

fazer uma nova Constituição.". Como parte da transição, foi eleito Tancredo, e Sarney assumiu, porque o Tancredo morreu, mas o Sarney manteve os compromissos com as forças de oposição –, a questão da Constituinte virou algo como "olhem aí, estamos obedecendo ao nosso programa."

O ceticismo percebido no texto acima é reforçado novamente em outro trecho da mesma entrevista (FO.3):

"Ficou como a ideia da salvação nacional. Era isso que eu temia, porque não se faz salvação nacional com o Texto Constitucional. Constituição é a regra do jogo, não é resultado de partida. Eu não sei se fica claro, mas a minha era uma posição mais heterodoxa."

Apesar do então Deputado José Serra ter sido um ator político relevante para a construção do texto constitucional, fica evidente a postura, até então, resistente do José Serra, criticando a ideia de que a Constituição seria uma "salvação nacional", de forma que o texto deva servir naturalmente como a estrutura que organiza o funcionamento do Estado, mas não como a solução para os problemas do país. Isto é, o verdadeiro progresso deveria vir da implementação efetiva de mudanças e não de um "simples" texto constitucional.

Importante destacar que José Serra ainda levanta dúvidas sobre o genuíno interesse de Tancredo Neves na elaboração de uma nova Constituição Federal (FO.3):

"Vou dar um exemplo, que era inevitável. Pela Constituição de 1967, um Deputado não podia propor emendas ao Orçamento. Você acha que isso iria permanecer num país redemocratizado, com Congresso? Agora, tinha que se fazer isso direito. A Constituição fez direito. Então, ia ter que mexer mesmo, era inevitável, mas se podia pegar meia dúzia de pontos e refazer... Eu acho que era o que o Tancredo queria."

Esse trecho expõe uma tensão central na discussão sobre o interesse do Governo de Tancredo na Constituição de 1988. Por um lado, há a necessidade de reformar um sistema herdado da ditadura militar, como a limitação de poderes do Congresso, representada pela proibição de emendas ao Orçamento. No entanto, ao mesmo tempo, o comentário de José Serra revela uma preocupação com o processo de reformulação da Constituição, que poderia ser feito de forma mais pontual e cirúrgica, em vez de uma reestruturação profunda.

O fato de Tancredo Neves querer, a priori, mudanças limitadas, ao invés de uma revisão mais ampla, indica um dilema sobre até que ponto a Constituição deveria ser uma verdadeira ruptura com o passado autoritário ou se deveria ser uma adaptação gradual. Esse ponto problematiza o equilíbrio entre a necessidade de

democratização e a cautela em evitar mudanças excessivas que pudessem gerar instabilidade, questionando a magnitude desejada para o movimento de elaboração de um novo texto constitucional, em um contexto tão delicado.

Na transcrição abaixo (FO.3), José Serra é mais assertivo no desejo de Tancredo Neves para a Constituinte:

"Mais ainda: como eu convivi com o Tancredo bastante, às vésperas da eleição dele, uma vez que ele tinha me convidado para coordenar o programa de governo dele – e eu coordenei - fizemos um programa de governo genérico, em linhas gerais –, eu sabia que ele não convocaria a Constituinte."

Nessa mesma linha, ao relatar o seu papel na Constituição Federal (FO.8), o então Presidente José Sarney reforça não ter participado da elaboração do programa de governo e da constituição do ministério, como o então Deputado José Serra.

"Muitos governantes governaram em tempo de bonança; outros, em tempo de escassez; outros, em tempo de guerra. Eu governei num tempo em que a história brasileira se contorcia. O Brasil saía de um regime autoritário e entrava num regime de plenitude democrática, porém com as vicissitudes dessa transição, isto é, a morte de Tancredo Neves, e o fato de eu ter assumido a Presidência da República sem ter participado da elaboração do programa de governo e da constituição do ministério. Eu não sabia quais compromissos Tancredo havia firmado."

A declaração acima reflete um pouco sobre a complexidade e os desafios enfrentados por José Sarney ao assumir a presidência do Brasil, em meio a um período de transição delicada da ditadura militar para a democracia. A menção a "governar num tempo em que a história brasileira se contorcia" evidencia a tensão desse momento, marcado pela instabilidade política e pela incerteza quanto aos rumos do país.

Conforme comentado, Sarney destaca que, apesar de entrar no poder após a morte de Tancredo Neves, ele não participou da formulação do programa de governo e da composição do ministério, o que o colocou em uma posição difícil, sem pleno conhecimento dos compromissos assumidos por seu antecessor. Todo esse contexto revela a vulnerabilidade de Sarney ao lidar com as expectativas políticas e sociais de diferentes grupos, especialmente em um momento de transição política e sem uma base sólida e claramente definida.

Tudo isso traz desafios de legitimação para o então Presidente Sarney, conforme documentação disponível na agência de notícias da câmara dos deputados (FD.11):

“Como o próprio Sarney explica, o primeiro ano foi quase todo empregado para construir legitimidade para seu governo. Além de ter sido eleito de forma indireta, juntamente com Tancredo, Sarney era remanescente do partido que deu apoio aos governos militares, a Arena. Tudo isso fazia que houvesse muita desconfiança sobre o que esperar dele na Presidência”

O trecho destaca os desafios enfrentados por José Sarney ao assumir a Presidência em 1985, pois ele chegou ao cargo após a morte de Tancredo Neves, sem ter sido eleito diretamente pela população, e tinha ainda um histórico ligado à Arena, partido que apoiou o regime militar, o que gerava desconfiança sobre suas intenções. Diante disso, seu primeiro ano de governo foi dedicado a construir credibilidade e demonstrar compromisso com a transição democrática.

Essa tese de construção de legitimidade aparece novamente em outro trecho (FD.11):

“Sarney contou um pouco desse período em entrevista ao Correio Braziliense. “Para me legitimar que eu abri todas as frentes, fiz anistia para os sindicalistas todos, os partidos que estavam na clandestinidade, eleição para todos os municípios de segurança nacional, e eleição para as capitais. Até o Ulysses me procurou: ‘oh, Sarney, como é que vamos fazer eleição com esses problemas todos que vamos ter?’ E digo: ‘Ulysses, o Tancredo podia retardar, porque ele tinha um capital político muito grande, mas eu estou em processo de legitimação e tenho que fazer imediatamente isso.’”

Os desafios de legitimação enfrentados por José Sarney ao assumir a Presidência em 1985 também podem ser fundamentados na diferença de capital político entre ele e Tancredo Neves. Enquanto Tancredo era amplamente reconhecido como líder da transição democrática e possuía forte apoio popular e político, Sarney, além de não ter sido eleito diretamente, carregava o histórico de sua ligação com a Arena. Consciente dessa fragilidade, Sarney adotou medidas rápidas para consolidar sua legitimidade. Esse é o contexto do Governo Sarney, responsável pela criação do seguro-desemprego, em 1986¹², e pela Constituição Federal de 1988.

Importante destacar o volume de greves do Governo Sarney (FD.11), dado o maior fortalecimento da força sindical:

“Com o fim do período militar, e depois das mobilizações por redemocratização durante a primeira metade da década de 1980, a sociedade brasileira estava

¹² Como já comentado, por meio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, foi regulamentado o seguro-desemprego, que se destinava a prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado por dispensa sem justa causa ou por paralisação das atividades do empregador.

altamente mobilizada. José Sarney relata que, durante os cinco anos de governo, enfrentou nada menos que 12 mil greves.”

Para além dos desafios de legitimação política, Sarney teve que lidar com um cenário de intensa mobilização social e reivindicações trabalhistas, reflexo do fim do regime militar e da redemocratização. Advoca-se aqui, com isso, que a regulamentação inicial do seguro-desemprego (1986) e a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) devem ser pensadas à luz desse contexto político e social em que o governo enfrenta desafios de legitimidade e demandas emergentes da sociedade.

Para além das tentativas de medidas para enfrentar os problemas econômicos¹³, os vetores buscados pelo então Presidente Sarney podem ser resumidos em uma afirmação simples e direta. Eis um trecho de entrevista em que o próprio Presidente reflete sobre o impacto fundamental de seu governo na transição política do Brasil (FO.7): *“Meus legados são a redemocratização e os direitos sociais.”*

Essa frase de Sarney ilumina o contexto da Constituinte Federal de 1988 e o papel de seu governo na transição do Brasil de um regime autoritário para um estado democrático. Ao enfatizar os "direitos sociais", Sarney destaca outro aspecto central buscado pela nova Constituição: a inclusão de um vasto leque de direitos que visavam garantir a dignidade humana, a igualdade e o acesso a serviços essenciais.

Para Sarney, o processo da Constituinte não era apenas uma resposta à necessidade de encerrar o ciclo autoritário, mas também uma estratégia de legitimação por meio da consolidação de direitos sociais, buscando atender as demandas emergentes. Ao incentivar a construção de uma nova Constituição, seu governo procurava fortalecer a transição democrática e ampliar sua base de apoio.

Código - Redemocratização e abertura política: *“era um momento de muita abertura para fazer coisas novas”*

¹³ Ao buscar legitimidade e atender as demandas emergentes, o governo Sarney lançou o Plano Cruzado em fevereiro de 1986, adotando medidas como o congelamento de preços e salários, a criação do cruzado como nova moeda e o fim da correção monetária. Inicialmente, o plano reduziu drasticamente a inflação, aumentando a popularidade do governo, o que permitiu ao PMDB, partido ao qual Sarney havia se filiado, eleger 22 dos 23 governadores e conquistar a maioria no Congresso (FD.11).

Esse código destaca a intensidade e a pluralidade do processo de elaboração da Constituição de 1988, marcado por uma grande participação social e política. Em transcrição de entrevista realizada com a Professora Beatriz Azeredo (E.5), é possível notar que, apesar de eventual tensionamento político destacado no código anterior, o Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte era um ambiente de relativa escuta e debate para os grupos organizados:

"Então, todo mundo foi ouvido. Associação dos médicos não sei de onde, associação dos aposentados, era um contexto histórico muito peculiar de redemocratização e de parar o Congresso e vai discutir uma nova Constituição. Então, havia uma abertura absoluta para isso. Eu ousaria dizer que quem quisesse, qualquer movimento social, ia lá e conseguia uma horinha. Porque a arquitetura da Constituinte era um negócio muito louco. Porque era isso. Imagina, você pegar a Constituição, tem a Ordem Social, a Ordem Econômica, a Ordem Política, aí a Ordem Social tem aqui um parlamentar que cuida."

O termo "abertura absoluta" do trecho acima destaca a característica observada pela entrevistada para o período, em que qualquer movimento social, como associações de médicos ou de aposentados, teve a oportunidade de ser ouvido. Essa característica é indicativa de um contexto histórico único de redemocratização, no qual as diferentes demandas da sociedade, até então silenciadas ou marginalizadas, puderam ser reconhecidas e integradas ao processo político.

Ao questionar o Professor José Roberto Afonso sobre o contexto de abertura Política (E.1), o mesmo corrobora com esse sentido de "abertura absoluta":

"Na constituinte, ao contrário do que o pessoal fala, não tinha isso. E quem você tinha, digamos, economistas mais à direita, mais conservadores, como o caso do Delfim e do Roberto Campos, mais o Roberto Campos, mas eram economistas conservadores e não no sentido de representação. E nunca, não me lembro, de terem se posicionado nunca contra medidas como essa do FAT. Pelo contrário, provavelmente ajudaram. Não me lembro de serem atuantes. Fernando Henrique, eu sei que atuou. É que também não tinha tanta polêmica em torno dessas matérias e depois daquilo que a gente falou, depois que você montou o fundo e a coisa foi crescendo, aí o olho gordo foi crescendo."

Essa fala reforça o aspecto importante da abertura política no processo da Constituinte, destacando ainda a presença de economistas de diferentes espectros

ideológicos, incluindo figuras conservadoras como Delfim Netto¹⁴ e Roberto Campos¹⁵, que estavam envolvidos, mas de forma mais técnica e pragmática, no processo de elaboração da Constituição.

A menção a esses economistas não se posicionando contra as medidas relacionadas com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) sugere que, apesar de eventual orientação conservadora, o foco naquele momento era mais em buscar soluções práticas para os problemas econômicos e sociais do Brasil, sem um alinhamento político rígido. Isso indica flexibilidade e abertura para negociação durante a constituinte, onde questões podiam ser abordadas visando um interesse comum.

Importante destacar a referência ao crescimento do "olho gordo" nos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalho, que mais tarde reflete a mudança de atitude em relação a esses instrumentos, quando as medidas começaram a gerar resultados significativos e atrair mais atenção e disputas políticas.

O ambiente de abertura e diálogo é reforçado pela Professora Beatriz Azeredo no trecho abaixo (E.5):

"O Ulisses foi... ele é que promulga, e depois, na regulamentação, me lembro que, em algum momento, conseguimos que ele escrevesse uma carta para o ministro do trabalho falando sobre a criação do FAT. Ele se envolveu também depois. Era isso, era um momento de muita abertura para fazer coisas novas."

¹⁴ Economista, Professor da Universidade de São Paulo (USP) entre 1952 e 1959, exercendo diversos cargos no Executivo Federal: foi Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo (1966), Ministro da Fazenda (1967–1974), Embaixador do Brasil na França (1975–1978), Ministro da Agricultura (1979) e do Planejamento (1979–1985). Retornou à docência na USP em 1983. Como parlamentar, foi Deputado Federal por São Paulo em cinco mandatos consecutivos (1987–2007), atuando inicialmente pelo PDS e, posteriormente, por legendas como PPR e PPB. Participou da Assembleia Constituinte (1987–1991).

¹⁵ Nascido em Cuiabá (MT) em 1917, teve uma destacada trajetória como diplomata, economista e gestor público. Ingressou no Itamaraty em 1939 e exerceu funções consulares e diplomáticas em Washington e Nova Iorque nas décadas de 1940 e 1950, período em que concluiu graduação e pós-graduação em Economia pela Universidade de Colúmbia. Foi diretor, gerente-geral e presidente do BNDE em 1955 e professor da Faculdade de Economia da Universidade do Brasil (1956–1961). Atuou como Ministro do Planejamento (1964–1967), presidiu o Invest banco (1968) e a Olivetti do Brasil (1972), além de integrar organismos internacionais voltados ao planejamento e desenvolvimento. Em 1974, foi nomeado embaixador do Brasil em Londres. Foi eleito Senador Constituinte por Mato Grosso (1983–1991), pelo Partido Democrático Social (PDS). Posteriormente, foi Deputado Federal pelo Rio de Janeiro em dois mandatos consecutivos — de 1991 a 1995, pelo Partido Democrático Social (PDS), e de 1995 a 1999, pelo PPR.

A referência a Ulysses Guimarães, uma das figuras centrais da redemocratização, ilustra como as negociações e a construção da nova Constituição envolviam a participação ativa e o engajamento de diferentes atores políticos. Ulysses, ao promulgar a Constituição e posteriormente se envolver posteriormente na regulamentação de medidas como a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), reforça o já mencionado espírito colaborativo e a disposição para ouvir e incorporar diversas demandas e perspectivas. A alusão ao fato de Ulysses Guimarães ter se envolvido pessoalmente, escrevendo ou, ano menos, enviando uma carta ao ministro do Trabalho, reforça a ideia de articulação e da capacidade de mobilização presentes na ocasião.

Vale destacar a palavra "consequimos" utilizada pela entrevistada. Esse termo destaca a ideia de um esforço coletivo e a conquista de um objetivo por meio da negociação e do diálogo entre diferentes atores políticos. Ao usar o termo "consequimos", o discurso de Beatriz Azeredo sugere que houve uma colaboração efetiva e uma aliança entre as partes técnicas e políticas envolvidas, no engajamento de figuras como a de Ulysses Guimarães, para garantir que a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) fosse discutida e posteriormente implementada.

Novamente, Beatriz Azeredo destaca o ambiente de abertura política, explicitando o relacionamento entre diferentes partidos e em especial com o Partido dos Trabalhadores:

"Então, foi uma coisa criada a muitas mãos, essa lei do FAT. Não foi uma coisa... uma iniciativa isolada, muito pelo contrário. Bem, vamos dizer, retrato de uma época, de um contexto em que o governo era superaberto para o PT, superaberto para a participação do PT. Então, a gente trabalhava direto com a bancada do PT."

Para além de diferentes vozes políticas, é importante destacar o espaço para atuação de diferentes instituições:

"eu participei das reuniões iniciais do Codefat, era uma coisa super coletiva, o BNDES com a Bancada dos Trabalhadores, a gente fazia tudo, eu acompanhava ali pela Câmara dos Deputados, não tinha nada a ver com assunto, mas acompanhava as reuniões, sentava ali atrás, e a gente super dialogava, o tempo todo, com a Bancada dos Trabalhadores e o BNDES."

A referência à "coisa super coletiva" mostra, mais uma vez, a disposição para envolver diversos grupos na formulação e implementação de soluções, incluindo o BNDES e a Bancada dos Trabalhadores. O fato de o interlocutor acompanhar as

reuniões e participar ativamente, apesar de não ser diretamente envolvido com o tema, evidencia o caráter especialmente aberto e inclusivo do processo.

Código - Liderança do PMDB e participação do PT: *"Ô Paim, tu queres transformar a Constituição num dissídio coletivo?"*

Esse código destaca o espírito de abertura e negociação que permeava o processo da Constituinte, mesmo com a representação relativamente pequena do Partido dos Trabalhadores (PT) na época. Em fala do Professor José Roberto Afonso (E.1):

"o PT era muito pequeno, o PT tinha 11, se não me engano, 11, 12 deputados. Quem cuidou na Constituinte, quem teve no debate sobre FAT, foi diretamente o Lula, eu negocieei diretamente com ele, porque ele estava lá cismado com esse assunto."

Embora o PT fosse um partido emergente, o fato de Lula¹⁶ ter se envolvido diretamente nas discussões sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) demonstra a disposição de dialogar e buscar soluções para os problemas sociais, independentemente da dimensão do partido. A menção ao envolvimento direto de Lula nas negociações reforça o ambiente de cooperação que caracterizou a Constituinte, onde até mesmo partidos com menor representação quantitativa tiveram voz ativa e influência nas decisões políticas.

Em discurso feito por ocasião da promulgação da Constituição Federal (FO.8), o Deputado Lula comenta sobre a participação do Partido dos Trabalhadores na Constituição:

"O Partido dos Trabalhadores apresentou, em março de 1987, um Projeto de Constituição que não era, de forma alguma, um projeto socialista. Era o Projeto de Constituição nos parâmetros permitidos pelo capitalismo, mas entendíamos que, com o nosso projeto, poderíamos, mesmo dentro do sistema capitalista, minorar o sofrimento da classe trabalhadora brasileira. Passados 18 meses, é importante reconhecer que não apenas o Partido dos Trabalhadores, como outras forças progressistas aqui nesta Casa, se empenhou 24 horas por dia, de segunda a domingo, para que pudéssemos hoje estar votando esta Constituição. O Partido dos

¹⁶ O Partido dos Trabalhadores (PT) elegeu dezesseis deputados, representantes da classe trabalhadora organizada, de diversos movimentos sociais. Luiz Inácio Lula da Silva foi o deputado constituinte mais votado nas eleições de 1986, e tornou-se o líder da bancada petista, composta por: Benedita Souza da Silva Santos (RJ); Florestan Fernandes (SP); Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho (SP); Gumerindo de Souza Milhomem (SP); Irma Rosseto Passoni (SP); João Paulo Pires de Vasconcelos (MG); José Genoino Neto (SP); Luís Gushiken (SP); o próprio Luiz Inácio Lula da Silva (SP); Olívio de Oliveira Dutra (RS); Paulo Gabriel Godinho Delgado (MG); Paulo Renato Paim (RS); Plínio Soares de Arruda Sampaio (SP); Virgílio Guimarães de Paula (MG); Vitor Buaiz (ES); Vladimir Gracindo Soares Palmeira (RJ).

Trabalhadores, com apenas 16 Deputados Constituintes, trabalhou de forma incansável, na perspectiva de que pudéssemos, até num prazo anterior a este, apresentar à opinião pública um projeto de Constituição. É preciso ressaltar que, se isso não foi possível, não se deveu aos setores de esquerda, não se deveu aos setores progressistas que aqui compareceram em todos os chamamentos do Presidente Ulysses Guimarães. Comparecemos, na expectativa de que pudéssemos, ainda possivelmente no ano passado, entregar esta Constituição."

O comentário destaca o papel do Partido dos Trabalhadores (PT) na elaboração da Constituição de 1988, ressaltando que, embora o projeto apresentado pelo partido não fosse socialista, buscava, dentro dos limites do capitalismo, mitigar o sofrimento da classe trabalhadora.

O reforço da tese de abertura política e contribuição do partido aparece novamente quando o então Deputado Lula comenta que, com apenas 16 deputados, o PT se empenhou de maneira incansável, trabalhando "24 horas por dia", e participou ativamente das discussões, especialmente com o presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães. Apesar do ambiente de abertura, o texto também critica a falta de progresso em alguns momentos do processo constituinte, defendendo que os setores de esquerda não foram responsáveis por eventuais atrasos do projeto constitucional.

O texto também destaca a liderança do PMDB, especialmente de Ulysses Guimarães, mostrando seu papel central na articulação da Constituinte. Mesmo com o envolvimento do PT e de outros grupos progressistas, o trecho reforça a importância de Ulysses, que conseguiu reunir diferentes forças em torno da criação da nova Constituição. Nesta mesma linha de raciocínio, o Deputado Paulo Paim (FO.6) reforça na transcrição abaixo a importância de constituição de alianças pelo Partido dos Trabalhadores.

"Com certeza absoluta. E eu tenho essa visão muito clara. O PT, sozinho, não chegaria a lugar nenhum, né? Éramos 16 Constituintes, mas nós soubemos, na época, dialogar, não ser sectários e conversar com todos. Nós éramos divididos entre o Centrão, por um lado, e o chamado Bloco Progressista, pelo outro. E nesse Bloco Progressista, claro, estavam o MDB, na época, o PDT, Partido do Brizola, naturalmente, o PTB, que já existia."

O trecho rememora o momento de menor representatividade do PT na Constituinte, com apenas 16 deputados, mas destaca a importância da capacidade do partido de dialogar e construir alianças para avançar suas propostas, buscando parcerias com outros grupos e partidos, como o MDB, o PDT de Brizola e o PTB.

Apesar do momento de diálogo destacado ao longo deste código, a divisão entre destacada por Paulo Paim revela a complexidade do cenário político da época, mas também evidencia que o PT foi capaz de superar divisões internas e externas, priorizando o diálogo e a colaboração para garantir avanços significativos na construção da nova Constituição.

De acordo com o trecho abaixo (FO.6), é possível notar ainda a estratégia de pormenorização de todos os detalhes possíveis na Constituição, de forma a assegurar a garantia dos direitos conquistados:

"Eu me lembro de que houve um debate em que alguém do setor empresarial disse: 'Ô Paim, tu queres transformar a Constituição num dissídio coletivo?' Ele dizia que era muito detalhista, né? Eu disse: 'Olha, tudo aquilo que eu colocar aqui como emenda constitucional autoaplicável vocês não retiram. Quero ver vocês terem os três quintos. Então, nós vamos, sim, colocar tudo que for possível.'"

O trecho revela um debate sobre o nível de detalhamento a ser incluído na Constituição Federal, uma discussão fundamental no processo de sua elaboração. A crítica do setor empresarial sobre o risco de transformar a Constituição em um "dissídio coletivo" aponta para a preocupação com um documento excessivamente detalhado, que trataria de questões específicas e operacionais em vez de estabelecer princípios gerais e diretrizes para o país. No entanto, a resposta de Paim, que defende a inclusão de emendas constitucionais autoaplicáveis, reflete uma postura pragmática, buscando garantir que direitos e normas fundamentais sejam efetivamente formalizados, implementados e respeitados.

Importante destacar o incômodo do Partido dos Trabalhadores com a regulamentação de temas posteriormente a Constituição Federal. Em discurso do então Deputado Lula (FO.8), ele chama a atenção do esforço política e da necessidade de regulamentação dos temas formalizados:

"Poderíamos mencionar, ainda, o anúncio feito pelo Líder do PMDB, de que mais ou menos 200 artigos serão regulamentados por legislação ordinária ou lei complementar. A própria CNI (Confederação Nacional da Indústria) elaborou um documento, possivelmente mais volumoso do que a própria Constituição, mostrando os artigos que, do seu ponto de vista, precisam ser regulamentados por lei ordinária e por lei complementar. Todos nós, Constituintes, sabemos perfeitamente bem que na elaboração das legislações complementar e ordinária teremos um trabalho insano tanto quanto o foi o desta Constituição."

Por fim, é importante destacar o aspecto central desse código: a predominância do MDB¹⁷. O Deputado José Serra destaca (FO.3) a razão para o MDB ter como “bandeira” a Constituinte:

“Desculpe-me, temos que entender por que nasceu a Constituinte. A Constituinte foi uma bandeira levantada pelo Ulysses Guimarães na época da ditadura, do regime militar. Acabou sendo o programa do MDB: a Constituinte e fazer uma nova Constituição, sobretudo porque a de 1946 tinha sido alterada, seja na época do golpe mesmo, seja em 1967 por uma Constituinte fake, ou seja, que não era para valer. Havia restrições a candidaturas para Deputados, havia perseguição; não havia uma democracia plena. A eleição à época... O Parlamento não era representativo. E mexeram e fizeram uma nova Constituição, partindo do zero. Então, o MDB, que encarnava a oposição legal, formal no Brasil, no Congresso, passou a ter como bandeira a Constituinte, e Ulysses à frente.”

Embora o regime militar tenha imposto restrições severas à oposição política, o partido conseguiu se organizar e atuar dentro do sistema político, sem ser considerado ilegal. Ainda assim, infere-se pela fala do então Deputado, que PMDB cumpria um papel de contestação e resistência ao governo militar.

Código - Mudanças no mercado de trabalho: *“era meio um assunto caindo de maduro, não ter o seguro-desemprego.”*

Esse código tratou do ambiente de desemprego e mudanças no mercado de trabalho, incluindo como esses aspectos contornaram a criação do Orçamento do Sistema Público de Empregado, Trabalho e Renda no Brasil, de forma a entender por que o seguro-desemprego se torna um elemento importante ao ponto de ter sua fonte de recursos estabelecida na Constituição Federal de 1988.

A transcrição abaixo, de entrevista realizada com a Professora Beatriz Azeredo (E.5), nos ajuda a elucidar a questão:

“Então, o Brasil está nos anos 80 e não tinha seguro-desemprego. Então, esse era o ponto. Aí, fala assim, “Mas por que que não tinha?”. Por vários motivos, mas a questão do emprego não era tão grave até os anos 80. Então, o mercado de trabalho brasileiro sempre absorveu muita gente, absorvia a população analfabeta, com baixíssima escolaridade, mas gerava emprego”

¹⁷ O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foi fundado em 24 de março de 1966, com a principal bandeira de defender o sistema democrático, que prevê a escolha de representantes nos poderes Legislativo e Executivo por meio do voto direto, secreto e universal. Em 2026, o partido completará 60 anos de existência. O MDB é um dos partidos políticos mais longevos do Brasil, passando por transformações ao longo dos anos. Em 1980, devido à ditadura cívico-militar, o MDB foi rebatizado como PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Em 2017, o partido excluiu o “P” e voltou a se chamar MDB.

O Brasil não tinha seguro-desemprego até os anos 1980 principalmente porque o mercado de trabalho, até aquele momento, conseguia absorver uma grande parte da população, mesmo com baixos níveis de escolaridade e altas taxas de analfabetismo. Dito de outra forma, conforme a entrevistada, o país passava por um período em que o emprego não era um problema tão grave, já que o mercado de trabalho tinha uma capacidade maior de gerar postos de trabalho, o que diminuía a necessidade e o apelo político em relação uma rede de proteção social como o seguro-desemprego.

Nos anos 1980, o Brasil, assim como o resto do mundo, começou a vivenciar mudanças estruturais significativas no mercado de trabalho. A questão do desemprego, que até então não era uma preocupação central, começa a se tornar um desafio mais evidente, afetando não apenas o Brasil, mas várias economias globais (E.5).

"Enfim, mas nos anos 80, essa coisa começa a apertar também no mundo inteiro, umas grandes mudanças estruturais no mercado de trabalho e essa questão do desemprego começa a ficar pesado e está pesado até hoje no mundo inteiro. Então, assim, o seguro-desemprego ganha aí uma, vamos dizer, uma prioridade, que antes não tinha."

Nesse contexto, o seguro-desemprego ganha relevância, emergindo como uma prioridade política que antes não existia, à medida que a crescente dificuldade de absorver a população no mercado de trabalho passa a exigir uma revisão da rede de proteção social.

Esse relato é suportado por notícia divulgada na Folha de São Paulo em julho de 1988 (FO.5), transcrita a seguir:

"Em São Paulo, segundo a pesquisa Dieese/Seade, tivemos em maio o maior número de desempregados dos últimos 24 meses —815 mil trabalhadores. Todos com necessidade de sobrevivência. Destes, menos de cem mil podem se credenciar para receber o seguro-desemprego. Fica clara, portanto, a importância do novo texto constitucional."

A crescente necessidade de proteção social, especialmente com o aumento do desemprego nos anos 1980 reverbera naturalmente no ambiente político. À medida que os problemas sociais se intensificam, os parlamentares absorvem esse apelo, a fim de buscar soluções para mitigar os impactos negativos na população, resultando em discussões sobre a criação de políticas públicas como o seguro-desemprego. Tal

narrativa ajuda a explicar a razão do financiamento do seguro-desemprego finalmente emplacar na Constituição Federal de 1988.

Esse problema social é tão relevante na ocasião que atrai maior parte da ação, no que se refere ao tema de política de emprego. Outras frentes, importantes, não foram priorizadas dado a sensibilidade do seguro-desemprego, conforme nos adianta o Professor José Roberto Afonso (E.3):

"Você tinha uma economia que estava em recessão ali, em 87, 88. Então, a questão do seguro-desemprego era muito sensível. Pouco ou nada se falava sobre treinamento de mão de obra. É simplesmente."

A questão do desemprego conjuntural também é trazida pelo Deputado José Serra no documento que fundamenta o projeto de lei de regulamentação do FAT (FD.4):

"A generalização do trabalho assalariado, que acompanhou o surgimento do capitalismo e o processo de urbanização, trouxe profundas implicações para os trabalhadores, destacando-se, entre elas, o problema do desemprego conjuntural resultante dos movimentos cíclicos das economias. Evidentemente, a cura da doença do desemprego pressupõe a retomada do crescimento econômico, além de políticas que levem em conta a necessidade da criação de empregos (que serão, porém, sempre secundárias face à importância da expansão da economia). O que fazer, porém, enquanto as perturbações que levaram à desocupação não forem superadas?"

Além da questão do desemprego, é importante notar a relevância do tema da informalidade para o efetivo cumprimento da função das políticas públicas de emprego. A informalidade no mercado de trabalho é prejudicial para as políticas públicas de emprego por diversos motivos. Primeiramente, ela dificulta o acesso dos trabalhadores a benefícios sociais, como o seguro-desemprego, aposentadoria e outros direitos trabalhistas, uma vez que esses benefícios dependem de contribuições formais, como o pagamento de impostos e a inscrição no sistema de seguridade social. Além disso, a informalidade torna o mercado de trabalho mais volátil e instável, pois os trabalhadores estão mais sujeitos a perdas abruptas de emprego e têm menos garantias de proteção e assistência em tempos de crise. Importante destacar, nesse interim, o trecho da dissertação da Professora Beatriz Azeredo (FD.3):

"Em 1983 cerca de 34,5% da força de trabalho urbana empregada estava no chamado setor não organizado do mercado de trabalho."

Em 1983, aproximadamente 34,5% da força de trabalho urbana empregada estava no setor não organizado do mercado de trabalho, ou seja, em atividades informais, sem registro formal ou vínculos trabalhistas que garantiriam acesso a direitos como o seguro-desemprego. Esse fenômeno, existente até os dias atuais, cria desafios para o governo, na medida que ele enfrenta dificuldades para regular e monitorar o mercado de trabalho, dificultando a implementação de políticas públicas eficazes de emprego e proteção social. No discurso do então Deputado Lula, por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, essa questão também mereceu destaque específico (FO.8):

“Ainda não foi desta vez que a classe trabalhadora pôde ter uma Constituição efetivamente voltada para os seus interesses. Ainda não foi desta vez que a sociedade brasileira, a maioria dos marginalizados, vai ter uma Constituição em seu benefício. Sei que a Constituição não vai resolver o problema de mais de 50 milhões de brasileiros que estão fora do mercado de trabalho.”

A maioria dos benefícios, como o seguro-desemprego e outros programas assistenciais, é destinada a trabalhadores formais, ou seja, aqueles com vínculo empregatício registrado, cujas contribuições são feitas regularmente pelos empregadores. Esses trabalhadores contribuem diretamente para os sistemas de seguridade social, como o INSS, por meio de descontos em seus salários e repasses das empresas. No entanto, essa estrutura acaba excluindo uma parcela significativa da população, especialmente os trabalhadores informais ou aqueles sem vínculo formal. A falta de inclusão desses trabalhadores nas políticas públicas de emprego e proteção social revela uma fragilidade em termos de equidade no acesso a benefícios essenciais. Nas palavras da Professora Beatriz Azeredo (FD.3):

“É estabelecido assim o chamado vínculo contributivo, à partir do qual os direitos sociais básicos deixam de ser inerentes à condição de cidadão, para constituírem privilégios de poucos.”

Além do desemprego e da informalidade, mudanças no mercado de trabalho são relevantes. Se por ocasião da Constituinte, houve um certo silêncio em relação a qualificação da mão de obra, hoje, com o avanço tecnológico, esse item é central

para o tema de empregabilidade. Em transcrição de seminário apresentado¹⁸ pelo Professor José Roberto Afonso no BNDES (FO.1), foi comentado que:

"E se acrescenta outra coisa, que eu acho que será muito relevante pro futuro, nas discussões da constituinte tinham isso, mas o que estava em foco maior era o Seguro Desemprego, o país estava numa crise. Mas se acrescentou depois na legislação treinamento e re-treinamento de mão-de-obra. No sentido de que o trabalhador para continuar empregado, ele precisa, muitas vezes, mudar, se aperfeiçoar, ser re-treinado e ter novas habilidades. Isso é crucial."

Apesar desse fenômeno ser importante atualmente, fica claro como questões sobre o contexto do mercado de trabalho são importantes para ajudar a compreender a criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Adicionalmente, o olhar para as necessidades de hoje ajuda a refletir sobre a adequação das políticas de emprego às necessidades atuais e às demandas do futuro do mercado de trabalho, como nos brinda, novamente, o Professor José Roberto Afonso (E.2):

"Eu acho, olhando para o futuro, um absurdo o FAT ter abandonado, parece que abandonou, na prática é nada, programas de retreinamento de mão de obra. Diante da revolução digital, em particular, diante de IA, isso é fundamental, é urgente, não vi os dados recentes, mas há um tempo atrás o FAT não aplicava nem 1% do seu orçamento em qualificação e requalificação de mão de obra. Acho que era algo que precisa ser revisto urgente para o futuro."

Novamente, em outra fonte, o Professor supramencionado cita que:

"Nos últimos 30 anos o que o FAT fez em torno disso, acho que sempre foi meio marginal, mas daqui pra frente, a meu ver, vai ser mais importante até do que o Seguro Desemprego. E, além do re-treinamento, o treinamento de quem está chegando"

Se é verdade que o contexto social requeria o seguro-desemprego, é verdade também que, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil não contava efetivamente com um mecanismo relevante e com fontes estáveis de seguro-desemprego, conforme esclarece a Professora Beatriz Azeredo (E.5):

"assim, era uma coisa que estava na pauta, assim, o mundo inteiro tem seguro-desemprego, o Brasil não tem. Então, não só dos especialistas olharem. Tinha um

¹⁸ O BNDES e o Ministério do Trabalho realizaram no dia 6 de novembro de 2018 o seminário "FAT e o Futuro do Trabalho" – uma reflexão histórica e prospectiva sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), as aplicações de seus recursos pelo BNDES e o conceito de trabalho. O evento contou com a participação de atores importantes na criação e gestão do fundo, além de pesquisadores e profissionais de mercado.

pesquisador na USP que era super especializado em seguro-desemprego, que era José Paulo Zetano Chaad. (...) ele estudava isso, então era, assim, era meio um assunto caindo de maduro, não ter o seguro-desemprego."

O trecho destaca como a implementação do seguro-desemprego no Brasil era uma questão que já estava madura para debate e adoção. A ausência desse benefício contrastava com a realidade de outros países, tornando-se um tema incontornável tanto para especialistas quanto para formuladores de políticas públicas. Além disso, a existência de estudos aprofundados sobre o tema, como os de José Paulo Zetano Chaad, reforçava a necessidade e a viabilidade da criação do seguro-desemprego. O fato de ser um "assunto caindo de maduro" indica que havia oportunidade e consenso sobre sua importância e que a resistência à sua implementação era cada vez mais difícil de sustentar. A transcrição abaixo (E.5) destaca novamente essa questão:

"E pensando o tema do seguro-desemprego, se você olha a experiência internacional, os países têm seguro-desemprego desde o início do século passado, desde antes da primeira guerra, alguns, antes da segunda guerra. Então, o Brasil está nos anos 80 e não tinha seguro-desemprego."

O trecho ilustra uma espécie de "isomorfismo mimético"¹⁹, na medida que o Brasil também procura seguir práticas de outras nações consideradas "bem-sucedidas", em resposta às incertezas e ao contexto brasileiro. A experiência internacional serviu como referência para o Brasil, que, nos anos 1980, ainda não havia implementado esse tipo de proteção social, apesar de sua ampla disseminação em países desenvolvidos. Diante do amadurecimento do debate e da crescente pressão por políticas de seguridade, o Brasil seguiu o modelo predominante, buscando alinhar-se às práticas consolidadas globalmente.

Eixo 2 – Engajamento intelectual

Código - Formação do grupo e criação da CRETAD: *"era uma comissão de superespecialistas".*

¹⁹ Sem excessivo rigor, utilizou-se a expressão "isomorfismo mimético" para expressar, à luz da lógica institucional, o comportamento do Brasil em adotar práticas e comportamentos semelhantes aos de países desenvolvidos. Naturalmente, outras perspectivas poderiam ser adotadas para avaliar esse fenômeno.

Esse código tratou dos primeiros passos no engajamento de um grupo de intelectuais que se dedicam, em torno de uma comissão, a pensar e a formular a proposta de criação do Orçamento do Sistema Público de Empregado, Trabalho e Renda no Brasil. A referida comissão é a CRETAD, Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira.

Essa comissão era formada por superespecialistas incluindo Professores de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e outros profissionais (E.5):

“A Cretad, que era a comissão, era uma comissão de superespecialistas, era uma camada que tinha, além do Fernando Rezende, a Sulamis, do Rio, tinha o Carlos Longo, por exemplo, um superespecialista tributarista da USP, pegou os grandes, as pessoas que pensam no sistema tributário, pensavam, e criou esse conselho, essa comissão, era esse nível aqui. Eu e José Roberto Afonso estávamos no nível técnico, que dividiu em grupos, tinham vários grupos de trabalho, e eu fiquei com esse grupo das contribuições sociais.”

É importante dar destaque ao papel da Professora Sulamis Dain²⁰ (FD.3), que foi responsável por estruturar a Comissão, além de orientar a Professora Beatriz Azeredo em sua dissertação. Com o título de “Um Estudo sobre as Contribuições Sociais”, esse trabalho registra academicamente a proposta que embasou o financiamento do programa do seguro-desemprego no Brasil. Importante resgatar o agradecimento de Beatriz Azeredo:

“E aqui, meu agradecimento vai por inteiro a Sulamis Dain, que foi Secretária-Executiva da CRETAD desde sua instalação até fevereiro de 1986, responsável pela minha incorporação ao grupo e orientadora desta tese. Sula organizou os subgrupos responsáveis pelos estudos dos principais assuntos concernentes à questão tributária que integraram o Grupo de Assessoramento Técnico - GAT da Comissão, permitindo um correto entendimento do problema, em suas múltiplas dimensões e a trajetória da qual resultaria o projeto final.”

²⁰ Sulamis Dain concluiu o doutorado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas em 1980 e realizou estudos pós-doutorais em Berkeley em 1989, tornando-se livre-docente pelo Instituto de Economia da UFRJ. Foi professora titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, no Instituto de Medicina Social (IMS), de 1996 a 2012, e coordenou a área de Educação Internacional da FACAMP, em Campinas. Publicou 36 artigos em periódicos especializados, além de 4 livros e 44 capítulos de livro nos campos de Economia do Setor Público, Seguridade Social e Previdência. Sua aproximação à política social, à Saúde Coletiva e à Economia da Saúde, especialmente na última década de sua trajetória acadêmica, levou à ampliação do estudo da economia política da saúde e à integração entre finanças públicas, financiamento, descentralização e relações intergovernamentais. Participou ativamente de eventos nacionais e internacionais nos campos de Reforma Tributária, Financiamento Público, Política Social e Saúde Coletiva. Ao longo de sua carreira, orientou 44 dissertações de mestrado e teses de doutorado nas áreas de Saúde Coletiva, Economia da Saúde, Economia e Seguridade Social, além de Política Social.

Percebe-se, portanto, que a Professora Sulamis Dain teve um papel central na articulação e no engajamento de profissionais de diversos órgãos, formando o núcleo intelectual que viera a formular a proposta de texto constitucional (E.5):

"Pegou gente do IPEA, IPEA é Planejamento, gente do BNDES, o Zé é funcionário do BNDES, eu da Eletrobras, a Sulamis, da UFRJ. Ela foi, vamos dizer, convocando pessoas do setor público que vinham, então eu continuei recebendo salário da Eletrobras, mas cedida ao Ministério do Planejamento."

A atuação da Professora Sulamis também é destacada no engajamento do Professor José Roberto Afonso (E.1), reforçando a importância de seu papel na formação do grupo de intelectuais que pensaram a proposta de financiamento do seguro-desemprego:

"A minha tese de mestrado era sobre política fiscal, transferências intergovernamentais, com a Sulamis Dai, foi criar e a Sula participou da criação de um grupo, antes disso, juntou isso, o novo era o ministro Sayad, ministro do planejamento e eles criaram um grupo lá para lidar com reforma tributária, a Sula me convidou para trabalhar nesse grupo e tinham outras pessoas lá, inclusive a Beatriz Azeredo."

Vale notar também a contribuição e complementaridade dos Professores José Roberto Afonso e Beatriz Azeredo, que agradece a apoio intelectual em seu trabalho de dissertação (FD.3):

"Quero apenas destacar Jose Roberto Afonso e Luiz Vil Tela que leram os originais do trabalho e fizeram inúmeras sugestões. Jose Roberto, em particular, me ajudou no entendimento de algumas questões que constituem parte importante desta tese e ajudou na árdua tarefa de revisão dos originais."

Importante destacar a singularidade dos perfis. A participação da Professora Beatriz Azeredo, com seu foco na área social, e do Professor José Roberto Afonso, com seu apoio fiscal e tributário, demonstra uma composição importante, permitindo que todos os aspectos fossem contemplados na proposta de criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Essa complementaridade, e respeito intelectual mútuo, pode ser observado também na transcrição abaixo (E.1):

"O 239, na verdade, o 239 ia aparecer lá depois. Toda essa matéria era tratada dentro da ordem social, e isso era um nicho no qual a Beatriz, que atuava mais. Basicamente, ela monopolizava esse assunto, eu dava um pouco de apoio para ela e assim por diante."

A estratégia de convocar especialistas do setor público para auxiliar na criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil

ajudou a garantir que a formulação do sistema estivesse alinhada com a realidade administrativa, fiscal e social do país. Contar com servidores experientes, técnicos de carreira e gestores públicos tende a permitir que, naturalmente, o desenho do orçamento considerasse fatores como a viabilidade financeira, a efetividade das políticas e a integração com outras iniciativas e instituições governamentais.

Além disso, essa abordagem fortaleceu a capacidade técnica da proposta, na medida que envolveu profissionais com conhecimento profundo sobre financiamento público, execução orçamentária e políticas sociais.

Desde o início, a CRETAD conta com o apoio político e administrativo do Governo. Essa Comissão de Reforma Tributária seria, conforme Professora Beatriz Azeredo (FD.3), seria anunciada no discurso que o presidente Tancredo Neves faria em sua posse essa iniciativa foi levada adiante pelo Ministro do Planejamento, João Sayad, que criou, com o apoio de um grupo de intelectuais, a Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (CRETAD):

"Essa preocupação transparece no discurso que o Presidente Tancredo Neves faria na sua posse, em que anunciava a criação de uma Comissão de Reforma Tributária. A ideia foi levada adiante pelo Ministro do Planejamento, João Sayad, que organizou' a Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira - CRETAD, incentivou seus trabalhos e participou de inúmeras reuniões. Os objetivos básicos eram de realizar um estudo do Sistema Tributário Nacional, tendo em vista a elaboração de propostas para serem apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte."

Vale notar que o texto acima destaca a criação da CRETAD como uma iniciativa voltada para a Reforma Tributária e a descentralização administrativo-financeira, sem, no entanto, mencionar explicitamente um viés social. Apesar de o nome e os objetivos formais da CRETAD não incluírem diretamente aspectos sociais, seu trabalho teve desdobramentos que impactaram a política social, qual seja, o financiamento do seguro-desemprego com os recursos do PIS-PASEP.

Importante destacar também a liderança do Professor Fernando Rezende²¹, que integrou a Comissão de fevereiro de 1986 a fevereiro de 1987 e agregou na incorporação dos temas de contribuições sociais no debate tributário, conforme indicado no documento abaixo (FD.3):

²¹ Fernando Antônio Rezende da Silva possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestrado em Economia pela Vanderbilt University. Foi Técnico do Ipea (1964-1991), Diretor executivo do Ipea (1995-1996), Presidente do Ipea (1996-1999), Assessor especial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (1999-2004).

"Fernando Rezende integrou a CRETAD desde seu início e ocupou a Secretaria Executiva desde fevereiro de 1986 até fevereiro de 1987, quando a Comissão concluiu seus trabalhos. Foi o responsável pela inclusão do conjunto das contribuições sociais no debate tributário na Constituinte e muitas das ideias desenvolvidas neste trabalho, não só foram trabalhadas a quatro mãos, como tem nele a sua origem."

O termo "a quatro mãos" sugere um trabalho colaborativo e intenso entre Fernando Rezende e a Professora Beatriz Azeredo, indicando que muitas das contribuições sociais incorporadas ao debate foram fruto de um esforço conjunto, no qual Rezende teve um papel central. Esse ponto é reforçado pelo termo "como tem nele a sua origem". Esse trecho reforça que algumas das ideias desenvolvidas na CRETAD nasceram do pensamento e atuação de Fernando Rezende. Isso significa que, além de ser um articulador do debate sobre as contribuições sociais, ele foi um dos principais responsáveis por introduzir esse conceito na discussão tributária da Constituinte.

A participação dos Professores Fernando Rezende e Sulamis Dain também são reforçadas pelo Professor José Roberto Afonso, a saber (E.1):

"Tinha o Fernando Rezende e a Sulamis Dain, os dois coordenaram um grupo, cada um atuava mais uma área, aliás, a Sulamis trabalhava um pouco mais na área social. O Ricardo Varsano trabalhava com a parte de tributação indireta, o Gifoni era tributação direta, o Luiz Vilela, direta e renúncia, o Alcides Jorge Costa era a parte mais de legislação, ele era advogado, ele era o tributarista, a gente mexia, o jurídico do grupo."

Novamente, nota-se a singularidade e complementaridade dos perfis. A participação da Professora Sulamis Dain, com seu foco na área social, e do Professor Frederico Rezende, com seu apoio no debate tributário, demonstra uma rica diversidade cognitiva, permitindo que tanto o aspecto tributário quanto o social fossem adequadamente contemplados na proposta, resultando em uma abordagem suficientemente abrangente e complementar para criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil.

É interessante observar como as relações e conexões são construídas (E.1). A personalidade e as conexões pré-existentes desempenharam um papel fundamental na formação de conexões e no estabelecimento do grupo intelectual.

Conforme pode ser observado abaixo, a conexão para que o Professor José Roberto Afonso assessorasse o Deputado José Serra vem da Professora Conceição

Tavares²² que possui amizade com o Deputado, ajudando na construção de redes que foram essenciais para o desenvolvimento do trabalho coletivo durante o período da Constituinte:

"Especificamente com o Serra, eu fui trabalhar com ele por indicação da Conceição Tavares. A Conceição foi minha professora do mestrado, e a Conceição era amiga dele, os dois tinham vivido no Chile, no exílio, e pouco antes o Serra se elegeu deputado e Constituinte."

Eixo 3 – Mapeamento de interesses

Código - Ausência de fonte de recursos relevante e estável para o seguro-desemprego: *"é um benefício que estava previsto na Constituição de 1946, mas que nunca aconteceu, porque não tinha dinheiro".*

Esse código tratou de um problema fundamental para o presente estudo: a ausência de fonte de recursos relevante e estável para o seguro-desemprego. Vale iniciar esse debate pela fala da Professora Beatriz Azeredo (E.5) evidência a criação do seguro-desemprego, em 1986, pelo Presidente Sarney:

"Essa que é a verdade. O governo Sarney, que criou o seguro-desemprego em 1986, fevereiro de 1986, naquele momento ele fez uma coisa que hoje em dia seria impossível. No decreto que cria, acho que já falei isso para você, no decreto que cria o seguro-desemprego, ele fala que uma comissão será formada para estudar suas fontes de financiamento. Isso aí não existe mais. É impossível você fazer isso, criar um benefício, um direito de prestação continuada sem identificar uma nova despesa, sem identificar a fonte."

Em 1986, em conjunto com o lançamento do Plano Cruzado, é instituído o seguro-desemprego. Por meio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, o seguro-desemprego destinava-se a prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado por dispensa sem justa causa ou por paralisação das atividades do empregador.

A transcrição acima destaca a forma como a política pública de emprego foi concebida e implementada no Brasil. Se, durante o governo Sarney, foi possível

²² cursou graduação em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1960), graduação em Matemática pela Universidade de Lisboa (1953), especialização pela Comissão Econômica para a América Latina (1960), mestrado pela Université de Paris II (1972) e doutorado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1975). Foi PROFESSORA EMÉRITA da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Faleceu no dia 8 de junho de 2024, em Nova Friburgo, Rio de Janeiro, aos 94 anos.

instituir o seguro-desemprego antes de definir claramente suas fontes de financiamento, esse modelo de decisão não se sustentaria atualmente, dada a evolução do arcabouço fiscal e das regras de responsabilidade orçamentária, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, o rigor fiscal também poderia limitar a capacidade do Estado de responder rapidamente a crises sociais e econômicas, como a necessidade de proteção ao trabalhador em períodos de recessão. O contraste entre os dois períodos revela um dilema persistente entre responsabilidade social e responsabilidade fiscal, existente até os dias atuais.

Outra fala da Professora Beatriz Azeredo (E.5) demonstra essa não conformidade com a criação do seguro-desemprego:

"O Sarney fala que ele é o pai também do seguro-desemprego, eu que criei o seguro-desemprego, criou droga nenhuma, mas ele botou lá no decreto."

No caso concreto do seguro-desemprego no Brasil, o termo “paternidade” ilustra como a autoria de políticas públicas pode ser apropriada como um ato de legitimidade política. O ex-presidente José Sarney frequentemente reivindica, naturalmente, ser o "pai" do seguro-desemprego, argumentando que sua implementação ocorreu sob seu governo, em 1986. No entanto, conforme o olhar da entrevistada, a crítica à afirmação de Sarney sugere que sua participação foi mais formal do que substantiva, já que a concepção e o desenho do programa e das fontes de financiamentos envolveram uma rede de atores institucionais. De todo modo, independente da efetivação da política de emprego, parece haver (E.1), ao menos, um forte interesse político do Presidente Sarney sobre o tema:

"Quem tinha uma atenção no seguro-desemprego, eu me lembro disso, era o Sarney. Ele era presidente da república, na época, e não sei direito por que cargas d'água ele tinha interesse, achava importante isso, você ter o seguro-desemprego."

É importante, nesse ínterim, destacar a motivação e o protagonismo autoatribuído do próprio Presidente Sarney em fala sobre esse fenômeno da criação do seguro-desemprego (FO.2). Essa entrevista foi realizada em 2003 por ocasião do aniversário de 17 anos da criação do seguro-desemprego.

"É uma data importante, pois o seguro-desemprego era uma grande aspiração dos trabalhadores, da qual sempre se falava, mas só se concretizou quando eu era presidente da República, no mesmo decreto que editou o Plano Cruzado"

O termo “concretizar”, neste contexto, pode assumir diferentes conotações, conforme apontado nos comentários anteriores. Ele se refere especificamente à criação do benefício pelo Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, sem abranger a regulamentação do tema ou a definição de fontes de financiamento estáveis e relevantes. De fato, a regulamentação inicial não tardou muito conforme o Presidente (FO.2):

"O seguro-desemprego foi instituído junto com o Plano Cruzado pelo Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e passou a ser concedido aos trabalhadores a partir da sua regulamentação, que veio logo a seguir, pelo Decreto nº 92.608, de 30 de abril do mesmo ano. Sarney esclareceu que, com a instituição do Plano Cruzado, houve a preocupação de adotar também medidas de proteção dos trabalhadores."

Conforme Azeredo (1998 apud Silva, 2018), a combinação entre critérios restritivos de elegibilidade em comparação a programas similares no continente europeu (cerca de 50% dos trabalhadores demitidos no Brasil não cumpriam os requisitos exigidos para a obtenção do benefício) e, após a definição das primeiras fontes de recursos, a instabilidade quanto aos recursos destinados comprometeram bastante a cobertura do novo programa em seus primeiros anos, como pode ser observado no documento abaixo (FD.3):

"Do ponto de vista das políticas voltadas para o mercado de trabalho, a instituição do Programa de Seguro-desemprego, por ocasião do lançamento do Plano Cruzado em fevereiro de 1986, significou, à primeira vista, um avanço no aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção social ao trabalhador. No entanto, trata-se apenas de um auxílio-desemprego, pois o programa ainda é bastante restrito, no que diz respeito à abrangência dos desempregados e também pelos valores dos benefícios, se comparados aos salários anteriormente recebidos pelos trabalhadores. Por exemplo, a exigência de comprovar o pagamento à Previdência Social no mínimo por 36 meses durante os últimos 4 anos exclui do programa cerca de 53% dos desempregados. Quanto aos benefícios, definiu-se o pagamento de metade do último salário do trabalhador para aqueles que recebiam até três salários-mínimos mensais."

Tais questões seriam enfrentadas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1987. Isto é, a Constituição Federal de 1988 teve um papel vital na consolidação da seguridade social no Brasil, ao estabelecer as bases para a estruturação de um sistema público de emprego, permitindo que o texto constitucional avançasse além das referências superficiais das constituições anteriores, viabilizando um modelo efetivo de intervenção.

O Deputado José Serra também reforça a importância da Constituição Federal para o financiamento do seguro-desemprego:

"Digamos, os recursos do PIS/PASEP iriam para o FAT. Isso mistura o que eu pus na Constituição e uma lei que eu fiz em seguida. Para quê? Para financiar o seguro-desemprego, que é um benefício que estava previsto na Constituição de 1946, mas que nunca aconteceu, porque não tinha dinheiro. Então, não tinha no Brasil o seguro-desemprego. E passou a ter, com o financiamento"

Isto é, embora já previsto na Constituição e já regulamentado pelo Presidente Sarney, à luz da fala do então Deputado José Serra, não ter recursos relevantes e estáveis para a o seguro-desemprego implicaria dizer que ele não foi implementado ou não existiu. No projeto de Lei de regulamentação do FAT, elaborado pelo Deputado José Serra em 1989 (FD.4), esses aspectos são ressaltados:

"Isto porque seus objetivos transcenderam a função principal de garantia da renda do trabalhador durante o desemprego involuntário, desdobrando-se também na função de organizar o mercado de trabalho, equilibrando oferta e demanda de mão-de-obra, através das agências de emprego e de promoção de reciclagem do trabalhador. No Brasil a Constituição de 1946 já incluía como um dos preceitos da legislação do trabalho e da previdência social a "assistência aos desempregados". Posteriormente, na Constituição de 1967, o seguro-desemprego foi incorporado como um dos benefícios da Previdência Social. Mas a proteção ao desempregado não saiu do papel até 1986, por ocasião do lançamento do Plano Cruzado, quando foi instituído um Programa de Seguro-Desemprego. De fato, tratou-se apenas de um auxílio-desemprego, face ao pequeno número de desempregados beneficiados e aos valores dos benefícios, bastante reduzidos em relação aos salários anteriormente recebidos pelos trabalhadores. O problema principal deste programa foi a ausência de uma fonte de recursos definida. Sua dependência de receitas orçamentárias gerou uma excessiva vulnerabilidade do seguro frente às disponibilidades de caixa do governo e, principalmente, impossibilitou o aperfeiçoamento do programa."

O texto evidencia a transição do “auxílio-desemprego” para o “seguro-desemprego”, destacando a evolução da proteção ao trabalhador desempregado no Brasil. A Constituição de 1946 já previa assistência aos desempregados, mas sem um mecanismo estruturado. Em 1967, o seguro-desemprego foi formalmente incorporado à Previdência Social, porém permaneceu inaplicado. Somente em 1986, com o Plano Cruzado, um programa de proteção ao desempregado foi efetivamente criado, ainda que limitado. Nesse estágio inicial, na visão do então Deputado, tratava-se mais de um “auxílio-desemprego”, devido ao alcance restrito e à falta de financiamento estável, o que tornava o benefício vulnerável às oscilações fiscais do governo.

Importante consultar o documento que evidencia efetivamente a Proposta para a reformulação Sistema Tributário efetuada, em 1987, elaborada pela Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa (FD.9):

"Por outro lado, a instituição do Programa de Seguro-Desemprego em fevereiro de 1986, representou sem dúvida, um avanço no sistema de proteção social ao trabalhador. No entanto, o programa ainda é bastante restritivo pela pequena abrangência dos desempregados e pelos valores dos benefícios e está sendo financiado, provisoriamente, com recursos orçamentários"

Um ponto percebido, no que se refere ao problema de financiamento do Programa de Seguro-Desemprego em 1986, é sua dependência de recursos orçamentários, tornando-o vulnerável às flutuações fiscais e às prioridades governamentais. Sem uma fonte de financiamento própria e estável, o programa corria o risco de sofrer cortes ou ser descontinuado diante de crises econômicas ou ajustes fiscais

Código - Preservação e fortalecimento da capacidade de financiamento do BNDES: *"Era um funding que não tinha uma base constitucional".*

Esse código tratou de um interesse fundamental da proposta de texto constitucional: a preservação da capacidade de financiamento do BNDES.

Conforme extrato de documentação coletada (FD.3), é possível observar que o BNDES já dispunha dos recursos decorrentes das contribuições do PIS/PASEP:

"A partir de 1974, o PIS e o PASEP passaram a ser aplicados de forma unificada através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), continuando as demais funções a cargo da CEF e do BB. De 1976 em diante as arrecadações dos dois Programas passaram a integrar um único Fundo, gerido, agora, por um Conselho Diretor formado por membros do BNDES, CEF, BB e Ministério da Fazenda."

Isto é, se esses recursos passariam a financiar o seguro-desemprego, deveria ser discutido se deveria ser preservado ou não a capacidade de financiamento do BNDES ou se, alternativamente, todos os recursos deveriam ser alocados ao financiamento do seguro. Conforme o trabalho da Professora Beatriz Azeredo (FD.3), esses recursos passaram a ser representativos para o BNDES, assim que foram firmados:

"À partir de 1974, com a Lei Complementar nº 19 de 25 de junho de 1974, os recursos passaram a ser aplicados de forma unificada pelo BNDES, prioritariamente em programas especiais de investimentos, elaborados segundo as diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico - PND. Essa mudança gerou um impacto significativo no BNDES, na medida em que o PIS-PASEP, passou a representar, logo nos anos seguintes, cerca de 50% do aporte anual de novos recursos, consolidando a sua posição de principal fonte de recursos para o Banco. Segundo Alexandre Loloian, extremamente fortalecido com a nova

fonte de recursos representada pelos Fundos PIS e PASEP, que praticamente duplicou os recursos a sua disposição, e tendo ampliado seu campo de ação..., o BNDE converteu-se no principal agente financeiro do PND II..."

O trecho destaca como a unificação dos recursos do PIS-PASEP, a partir de 1974, teve um impacto expressivo no BNDES, tornando-se sua principal fonte de financiamento. A citação evidencia que esses fundos representaram aproximadamente 50% dos novos aportes ao Banco, ampliando significativamente sua capacidade de atuação. Esse fortalecimento permitiu ao BNDES consolidar seu papel como principal agente financeiro do PND II, viabilizando investimentos estratégicos. Assim, o texto reforça a importância histórica do PIS-PASEP para o Banco e a necessidade de, durante a negociação do novo texto constitucional, preservar as fontes de financiamento sustentáveis para garantir sua função de fomento ao desenvolvimento econômico.

Isso é reforçado em outro extrato da mesma documentação (FD.3). Percebe-se que, durante os anos 70, o Banco teve um papel fundamental na implantação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), lançado em 1971, que apoiou a expansão do setor de bens de capital e a modernização da indústria.

"Por outro lado, o PIS-PASEP cumpriu o seu papel de fundo de desenvolvimento, concedendo ao BNDES um papel de desta que enquanto agente financeiro do PND e dando um impulso adicional ao processo de acumulação de capital, num período em que havia esgotado o ciclo expansivo e a crise econômica já se anunciava, Atualmente, o Fundo representa ainda uma importante fonte recursos para o BNDES, sugerindo que o objetivo do ponto de vista econômico - dos fundos que se pretendiam, principalmente, sociais - foi alcançado."

Diante disso, é razoável discutir entender quando dos recursos do PIS-PASEP deveriam permanecer à disposição do BNDES. Primeiro há um interesse natural na manutenção dos recursos (E.3):

"O banco não muda, porque ele já recebia. Só que eu acho que antes, no PIS-PASEP... não me lembro, você tem que ver."

Posteriormente, faz sentido entender como foi definido essa quantia. O § 1º do artigo 239 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que, pelo menos quarenta por cento dos recursos do PIS-PASEP deveriam destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. Importante compreender como se chegou a esse valor (E.5):

"E quanto é que vai para o BNDES? O Zé fazia a conta, entendeu? Literalmente, era isso. Eu não sei se ele contou isso, mas eu me lembro disso. Zé, quanto é que bota aqui? Em média, o BNDES tem recebido 40% do que o PIS PASEP. Era isso. A gente fazia ali na hora."

O trecho destaca não apenas a importância da preservação das fontes de financiamento do BNDES, mas também a preocupação em manter a magnitude dos valores recebidos anteriormente. A menção à média de 40% dos recursos do PIS-PASEP destinados ao Banco sugere que havia um esforço para garantir que os aportes permanecessem em níveis similares ao longo do tempo. Isso indica a relevância estratégica desses recursos para o BNDES e a necessidade de previsibilidade no financiamento para sustentar suas operações e políticas de fomento ao desenvolvimento econômico.

Em conversa com executivo financeiro responsável pelo processo de captação, na ocasião (E.6), tem-se que o PIS/PASEP era de fato um *funding* relevante, embora não contasse com a estabilidade constitucional.

"Era um funding que não tinha uma base constitucional, por exemplo. Ele era importante. As empresas recolhiam o PIS e o PASEP. Então, era uma fonte importante. Mas a criação do artigo 239 foi diferente, porque assegurou constitucionalmente para o banco 40%."

Surge uma nova perspectiva do problema. Enquanto há o desafio de preservar as fontes de financiamento do BNDES e manter a magnitude dos valores recebidos, também se apresenta a oportunidade de consolidar constitucionalmente essas fontes para assegurar o financiamento sustentável de políticas de fomento ao desenvolvimento econômico.

O mesmo executivo aponta (E.6) que:

"Foi feito um cálculo da inflação, quanto que iria se destinar ao seguro-desemprego, ao abono, e foi uma conta de chegada. Então, os 40%. A prioridade, na época, era o seguro-desemprego, porque, politicamente, era muito importante."

Embora a principal prioridade naquele momento fosse o seguro-desemprego, devido à sua relevância política, os interesses do BNDES também estavam em pauta. O cálculo para a destinação dos recursos levou em consideração a inflação e a necessidade de financiamento do seguro-desemprego e do abono, mas a definição dos 40% para o BNDES demonstra que a preservação de sua participação nos fundos também era um tema em discussão. Dito de outra forma (E.6):

“Então, foi uma conta de chegada entre o seguro-desemprego e o BNDES. Mas os 40% na época era um valor importante. Eu acho que o 40 foi um número bom. Se você brigasse para 50 ou 60, talvez a coisa não fosse sair nada. Ia ter uma resistência muito grande. Eu acho que o 40 foi uma medida bem adequada. Isso se deve, novamente, ao Zé Roberto, que conheceu os números do banco, conheceu o que era possível pedir.”

Esses cálculos foram comentados, inclusive, na justificativa no projeto de Lei de regulamentação do FAT, elaborado pelo Deputado José Serra em 1989 (FD.4):

"Simulações com base nos custos estimados do seguro-desemprego e do abono anual mostram a viabilidade financeira da proposta. Além disso, indicam que o montante atual de recursos do PIS-PASEP destinados a investimentos financiados pelo BNDES será ampliado. Com isso, atende-se das ideias do dispositivo constitucional aludido, no sentido de preservar a capacidade de financiamento do Banco para projetos de desenvolvimento, que gerem empregos e ampliação da capacidade produtiva da economia."

Apesar de a prioridade inicial ter sido o seguro-desemprego, as simulações indicam que os recursos do PIS-PASEP destinados ao BNDES não apenas serão mantidos, mas ampliados, reforça não apenas a tese de preservação, mas o intuito de fortalecimento da capacidade de financiamento do Banco, considerando inclusive a oportunidade de consolidar constitucionalmente suas fontes de recursos.

Naturalmente, há pouca resistência para a utilização dos recursos pelo BNDES (E.3), dado o fato do Banco já gerir os recursos do PIS-PASEP, naquela ocasião.

"Não teve nenhuma discussão, porque, na verdade, era isso que você falou. Como o BNDES já era o gestor do PIS-PASEP, naturalmente passou a ser o gestor. Ninguém levantou a hipótese da Caixa, do Banco do Brasil ou de fora. Até porque também não se queria mexer na Caixa, porque a Caixa estava vinculada ao FGTS."

Em conversa com executivo financeiro responsável pelo processo de captação, na ocasião (E.6), tem-se esse mesmo olhar:

"Eu acho que, na realidade, o banco imperava, porque o Banco do Brasil era um banco comercial que fazia operações de curto prazo, atendia a pessoa física, basicamente, e a Caixa Econômica tinha uma função estritamente de financiamento habitacional, tinha essa especialização. Então, não tinha no governo nenhuma instituição que pudesse competir ou substituir o BNDES na questão de financiamento industrial, financiamento de projetos."

Nota-se que a identidade do BNDES para atuação como gestor do PIS-PASEP é legitimada por sua longa trajetória e especialização em operações de fomento, o que naturalmente favoreceu sua continuidade nesse papel. Como já era o responsável pela gestão dos recursos do PIS-PASEP, não houve resistência à sua

designação para a função, uma vez que outras instituições, como a Caixa Econômica e o Banco do Brasil, tinham focos distintos e não possuíam a mesma expertise em gestão de recursos voltados ao longo prazo. Dessa forma, o BNDES, com sua credibilidade e experiência, se consolidou como o banco mais capacitado para gerir esses fundos, afastando alternativas e garantindo sua legitimidade na função.

Código - Fragmentação Institucional e insuficiência no Financiamento da Política Social: “*porque é o rabo abanando o cachorro*”.

Esse código tratou da Fragmentação e da insuficiência no Financiamento da Política Social, a partir de relatos da Professora Beatriz Azeredo. A formulação e o financiamento da Política Social eram dispersos, o que dificultava uma atuação de Estado com a adequada visão do todo. A partir das transcrições (E.5), é preciso iniciar pela origem das contribuições sociais:

"Primeiro, a política social brasileira é marcada historicamente pela fragmentação, fragmentação institucional. Isso vem indo lá para trás, desde que o primeiro Getúlio e tal que começam a pensar a política social, ela vai ali, sempre por partes, fragmentada, com uma cobertura parcial, mecanismos diferenciados, é como se, quer dizer, a gente pode dizer que essa é a marca da política social, ela é verticalizada, é saúde, educação, previdência, coisa dos trabalhadores, e essa coisa foi sempre andando de forma descoordenada"

A afirmação ressalta um ponto central sobre a política social brasileira: sua característica de fragmentação histórica e institucional. Desde os primeiros movimentos de Getúlio Vargas, as políticas sociais no Brasil foram estruturadas de forma segmentada e sem uma integração efetiva entre as diversas áreas, como saúde, educação, previdência e assistência aos trabalhadores, refletindo na dificuldade do Estado brasileiro em conceber uma abordagem abrangente. A crítica da entrevistada aponta para uma falha estrutural, que tende a impactar a qualidade e a eficácia das políticas sociais no país.

Destaca-se, nesse sentido, a falta de uma integração real entre as políticas sociais e os projetos de desenvolvimento no Brasil, o que refletia uma abordagem fragmentada e reativa, conforme pode ser observado abaixo (FD.3):

"Embora as metas sociais constem tradicionalmente nos diversos planos elaborados pelo governo, não se verifica uma vinculação orgânica do social aos projetos de desenvolvimento. A política social, portanto, não tem um lugar próprio nesse contexto e funciona, basicamente, no sentido de atenuar os problemas sociais, em

lugar de resolvê-los. Com efeito, no lugar de um conjunto de políticas que guardem coerência entre si, integra do a política de desenvolvimento e, preferencialmente, de caráter preventivo, define-se um conjunto de políticas específicas e estanques e privilegia-se o caráter compensatório e assistencialista da maior parte dos programas."

Se há um problema na formulação das Políticas Sociais, esse problema também reverbera no financiamento das políticas públicas. A Professora Beatriz Azeredo denuncia esse fenômeno abaixo (E.5):

"Se é assim na formulação, imagina no financiamento. Então, no financiamento é a mesma coisa, as coisas foram, em educação, já desde o Dutra, por exemplo, consegue-se lá uma primeira vinculação para a educação, que tem hoje, até hoje, começou lá no Dutra, uma primeira vinculação federal, aí veio vindo, veio vindo. Aí, o governo Fernando Henrique, uma vinculação para a saúde, as coisas vão indo assim. Eu afirmaria, como é uma área, a política social como um todo, subordinada à política econômica, ela está sempre tendo ganhos parciais, aqui e ali, a partir de oportunidade."

A fragmentação histórica mencionada na formulação das políticas sociais se reflete de maneira ainda mais acentuada no financiamento, que, ao longo das décadas, se manteve igualmente descoordenado e pontual. Desde a primeira vinculação federal para a educação, na gestão de Eurico Gaspar Dutra, até os avanços pontuais durante os governos subsequentes, como o de Fernando Henrique Cardoso, que estabeleceu uma vinculação para a saúde, observa-se que o financiamento das políticas sociais no Brasil sempre ocorreu de forma isolada e sem uma visão integrada.

Em um relato sobre sua trajetória de pesquisa, Beatriz Azeredo destaca a dificuldade de obtenção de dados (E.5). É possível compreender esse exemplo como outra implicação danosa da falta de integração: a dificuldade de avaliação do todo, seja como meio de controle social, seja como fonte para realização de pesquisas. Ao mesmo tempo que isso se colocava como um desafio, apresentava-se uma oportunidade (e motivação) de pesquisa:

"Qual era a situação na época e por que ter uma visão integrada? Porque os dados não existiam. Então, por exemplo, o Garçon me ajudou com o fim social. Ali ela me ajudou com os dados e tal para contar a historinha do fim social. O Cícero me ajudou com o PIS PASEP. Só que o PIS PASEP você tinha que buscar os dados também na Caixa, de entender patrimônio, porque o PIS PASEP era o BNDES, aquele pedaço e aquele patrimônio, sei lá como calculavam, era a Caixa Econômica que tinha os dados e o Adolfo Furtado, secretário lá, acho que era a Dorotea Werneck, depois ele virou ministro do trabalho e hoje em dia ele é assessor na Câmara dos Deputados."

Ainda que fragmentado, é importante destacar a necessidade de financiamento público para Políticas Sociais, ainda que reconheçamos a importância do terceiro setor (E.5):

“E mesmo quando trabalhei no terceiro setor, trabalhei no setor privado, em todos os lugares, para mim, sempre o setor público estava um ator central. Não adianta você pensar em investimento social privado, porque é o rabo abanando o cachorro, está certo? É um negócio desse tamanhinho, olha o tamanho do orçamento. Então, se a gente quer falar de direitos humanos, saúde, educação, tem que olhar para o orçamento, tem que olhar para a política pública. Mesmo que você esteja em um campo, vamos dizer, do terceiro setor, trabalhando em uma temática social, se você não fizer aliança com o setor público, você não vai alugar nenhum, vai fazer coisinhas ali, está certo?”

O comentário chama a atenção para a importância do setor público como ator central no enfrentamento de questões sociais, ainda que atuando de maneira integrada do terceiro setor. Esse processo fragmentado, conforme a entrevistada, reflete a subordinação da política social à política econômica ou a dependência de recursos orçamentários e fiscais, onde os investimentos em áreas sociais são tratados como ganhos parciais, muitas vezes dependentes do contexto econômico ou de oportunidades políticas momentâneas.

Essa competição entre recursos fiscais e necessidades sociais está muito bem explicitada na transcrição abaixo (E.5):

"A estrutura de recursos canalizados para a área social tem como traço característico a reduzida participação de recursos fiscais. Isso pode ser observado através da análise da evolução dos gastos federais na área social financiados com recursos ordinários do Tesouro."

Como resposta a esses problemas (E.5), surgem os Fundos (como o FAT, por exemplo):

"A contrapartida da reduzida disponibilidade de recursos fiscais para a área social: tem sido a criação de fundos vinculados a setores específicos, através da instituição das chamadas contribuições sociais."

Essa solução resolve um problema (de competição com o orçamento da União), mas criam uma questão, que é a parafiscalidade. A parafiscalidade envolve a arrecadação de contribuições e recursos parafiscais, destinados a setores específicos, muitas vezes de forma vinculada a determinados fundos, mas sem que esses valores estejam necessariamente inseridos no orçamento público tradicional. O exemplo mais claro dessa dinâmica são as contribuições para o PIS-PASEP e o FGTS, que, apesar de serem fontes significativas de recursos, não fazem parte do

orçamento da União. Esse arranjo leva à dificuldade de acompanhamento e controle dos recursos, uma vez que estão fora da estrutura orçamentária comum.

Esse modelo de parafiscalidade foi ampliado ao longo dos anos, principalmente com a criação de contribuições sociais parafiscais, como as destinadas ao Sistema S, sutilmente comentado na transcrição abaixo (E.5).

“Então, o mercado de trabalho brasileiro sempre absorveu muita gente, absorvia a população analfabeta, com baixíssima escolaridade, mas gerava emprego, gerava emprego e lá a população, vamos dizer, é mais treinada pelo sistema S, mais uma contribuição parafiscal.”

O Resultado dessa equação é apresentado no documento abaixo (FD.3), escrito em 1986:

“Por fim, sabe-se que atualmente os recursos correspondentes as contribuições sociais sustentam uma parcela significativa dos programas governamentais voltados para a área social. E os resultados desse padrão de financiamento moldado nos últimos vinte anos - baixa participação de recursos fiscais e predominância de fundos específicos - são a impossibilidade de sustentação do nível de gasto, a acentuação do caráter restritivo da maior parte dos programas e o reforço do padrão centralizador do gasto público. Essas questões são analisadas a seguir.”

Percebe-se que a baixa participação de recursos fiscais no financiamento das políticas públicas sociais enseja a associação de recursos a contribuições sociais específicas e fragmentadas, resultando na insuficiência de recursos e na impossibilidade de sustentação do nível de gasto necessário para atender à demanda social, ainda que com o complemento do terceiro setor.

A parafiscalidade, embora seja uma solução imperfeita, tem desempenhado um papel importante no financiamento das políticas públicas sociais no Brasil. Ao longo das últimas décadas os recursos provenientes de contribuições sociais passaram a sustentar uma parte significativa dos programas voltados para a área social, como saúde, educação e previdência. Esses fundos, no entanto, foram estruturados de maneira fragmentada e isolada, o que trouxe e traz desafios para sua gestão integrada.

Código - Necessidade de revisão do PIS/PASEP e do FGTS: *“No fundo era arrumar, no curtíssimo prazo, centralizar na mão do governo federal um grande volume de recursos”*

Esse código tratou da necessidade de revisão de duas contribuições sociais: PIS/PASEP e FGTS. Procurou-se compreender, a partir de transcrições e

documentos, se estes fundos permitem, ou não, o acúmulo de Patrimônio para a população de menor baixa renda, conforme pretendido em seu escopo original. Em notícia divulgada na Folha de São Paulo em 1987 (FD.1), a Professora Beatriz nos apresenta um ponto de vista:

"Não se justifica a manutenção de fundos individuais, formados com contribuições de toda sociedade, mas que formam patrimônio para apenas uma pequena parcela de trabalhadores que recebe salários mais altos."

Esse racional é corroborado pela Proposta para a reformulação Sistema Tributário elaborada pela CRETAD (FD.9):

"Não há como justificar a existência de fundos que formam patrimônio de uma pequena parcela da classe trabalhadora - que recebe salários mais altos - quando os recursos provêm de contribuições pagas por toda a sociedade e oneram em proporção maior os setores menos assistidos da população."

A crítica da Professora Beatriz, que também está contida Proposta para a reformulação Sistema Tributário elaborada pela CRETAD, sobre os fundos individuais (leia-se PIS/PASEP e FGTS) aponta, implicitamente, para a falha desses mecanismos em beneficiar de forma equitativa a população de baixa renda. Apesar de serem formados com contribuições de toda a sociedade, esses fundos acabam favorecendo trabalhadores com salários mais altos, distorcendo o propósito original de promover a inclusão social e o acúmulo de patrimônio para os mais vulneráveis. Essa crítica é colocada de maneira mais explícita no documento abaixo (FD.3):

"Nos fundos patrimoniais - PIS/PASEP e FGTS - ocorrem distorções semelhantes. O valor do patrimônio e função direta do nível salarial e, no caso do PIS/PASEP, do tempo de serviço, de forma que a posição no mercado de trabalho também determina o valor da participação do trabalhador no fundo. As ocupações de menor rotatividade e melhor remuneradas (empregados no setor produtivo estatal e nos oligopólios privados) são aquelas que permitem a acumulação de quantias mais elevadas para usufruto em situações de morte ou aposentadoria (além de outros eventos previstos na legislação), e/ou para ampliação do patrimônio familiar, reforçando a regressividade dos programas de proteção Social."

A análise pode ser complementada com extrato do documento acima, que expõe como os fundos patrimoniais, tanto o PIS/PASEP quanto o FGTS, são diretamente influenciados pelo nível salarial e tempo de serviço. A desigualdade é acentuada, pois trabalhadores em cargos com menor rotatividade e melhor

remuneração acumulam valores significativamente mais altos. Isto é, empregados com maior salário e estabilidade tendem a acumular maior patrimônio.

Com um nível maior de rotatividade, as necessidades de saque por desemprego não permitem a formação de patrimônio a partir dos recursos do FGTS, de forma que a garantia do tempo de serviço - oferecida como substituto da estabilidade – fica prejudicada. Além disso, a aquisição de imóvel se torna difícil, por exemplo, por parte da população de menor renda, trabalhadores nos segmentos do mercado de trabalho de maior rotatividade que são obrigados a sacar constantemente os recursos de suas contas do FGTS (FO.4).

"Exatamente nas ocupações onde é grande a instabilidade do emprego e baixo o nível de remuneração, a proteção dada pelo Fundo, em momentos de desemprego, é bastante reduzida, além de ser praticamente impossível a aquisição de moradia ou estabelecimento de negócio próprio com esses recursos"

Além disso, é importante destacar que a criação do fundo de garantia alterou negativamente o relacionamento entre patrões e empregados, facilitando as dispensas imotivadas e aumentando a rotatividade (FD.3), especialmente para os trabalhadores com salários mais baixos, conforme observado no extrato abaixo.

"No entanto, a análise do desempenho do FGTS revela o não atendimento dos objetivos inicialmente estabelecidos. Em primeiro lugar, o Fundo trouxe profundas modificações no relacionamento entre patrões e empregados, em detrimento desses últimos. Às dispensas imotivadas foram amplamente facilitadas, impulsionando a rotatividade da mão-de-obra, particularmente nos segmentos do mercado de trabalho de remuneração mais baixa. Para esses trabalhadores as necessidades frequentes de saques por demissão não têm permitido a acumulação de um patrimônio a partir dos recursos do fundo, além de ser reduzida a proteção financeira nos momentos de desemprego. Em outras palavras, para a grande maioria dos trabalhadores, a garantia do tempo de serviço, oferecida em troca da estabilidade, deixou de existir."

Com isso, há um duplo efeito, conforme pode ser visto abaixo (FD.3): o pequeno volume de aplicações direcionado para a população de baixa renda e a impossibilidade de usar o FGTS para a aquisição de casa própria:

"Por sua vez, a exigência de remuneração do FGTS é incompatível com os princípios redistributivos da política habitacional, propostos inicialmente. A consequência natural da contradição entre a natureza dos recursos e o objetivo do gasto e o predomínio da lógica financeira em detrimento de uma política social, gerando um grande volume de aplicações voltadas-para as famílias de renda mais alta. Ou seja, do ponto de vista da política habitacional, observa-se um duplo efeito regressivo: o pequeno volume de aplicações direcionado para a população de baixa renda e a impossibilidade de usar o FGTS para a aquisição de casa própria, na

medida em que este fundo não proporciona um patrimônio para a grande maioria da classe trabalhadora.”

Se por um lado, há uma questão externalidade social do FGTS, faz sentido compreender também o contexto de criação do PIS-PASEP (E.5).

“Então, quando a gente pensa na constituição, na criação do PIS-PASEP, é a mesma coisa, a mesma lógica, quer dizer, plena ditadura militar, em 70, em 71, o PASEP tinha ali uma ideia, eu diria, principal, que certamente isso eu escrevo na dissertação, de gerar recursos para financiar a industrialização, então vamos criar uma contribuição. Por que uma contribuição? Porque era mais fácil criar contribuição do que imposto, pela regra que elas estavam fora do Código Tributário Nacional, elas são vinculadas. Ah, legal, aí cria-se um duplo discurso social, vamos criar o PIS-PASEP para fazer jus ao dispositivo da constituição que diz que os trabalhadores devem participar na vida e no desenvolvimento das empresas. No fundo era arrumar, no curtíssimo prazo, centralizar na mão do governo federal um grande volume de recursos.”

É possível inferir, a partir do extrato de documento acima, que o contexto de criação do PIS-PASEP reflete uma estratégia econômica adotada durante a ditadura militar para viabilizar a industrialização e reforçar o controle estatal sobre os recursos. O discurso social em torno do PIS-PASEP (de que garantiria a participação dos trabalhadores no desenvolvimento das empresas) serviu como justificativa e revestimento político para uma medida que, na prática, centralizava recursos no governo federal. Assim, o fundo emergiu também como um instrumento de financiamento, além do mecanismo de redistribuição de recursos aos trabalhadores.

Essa questão da dupla função das contribuições sociais (financiamento via instituições governamentais e destinação social) é ressaltada também na transcrição abaixo (E.5):

“A ditadura fez isso com o FGTS, em 66, botou lá no BNH, e com o PIS-PASEP no BNDES. Então, olha só, são puxadinhos, vai lá política habitacional, geração de emprego, um banco federal, o BNH, e interferiu no mercado de trabalho sim, porque acabou com o dispositivo da estabilidade, e o PIS-PASEP não foi a lugar nenhum, os dados estão no PIS-PASEP, tinha o discurso, vai formar patrimônio, nunca formou patrimônio de ninguém.”

O Deputado José Serra é mais direto em sua fala (FO.3):

“O PIS/PASEP foi criado, na época do Gen. Médici, para fazer caixa. E inventaram com o pretexto de que iria dar um décimo quarto salário”

Como consequência ao problema de concepção na constituição do PIS-PASEP, há sobra de recursos (E.5):

“Eu ia na sala do Almir Gabriel, por causa do 239. Olha, tem que usar o PIS PASEP. Olha quanto dinheiro sobrando.”

Esse relato é interessante por dois motivos. Primeiro, fica explicitado o ambiente de abertura entre as esferas políticas e técnica. Almir Gabriel, político, foi relator da Comissão de Ordem Social e o relato acima é extraído de entrevista com a Professora Beatriz Azeredo. O termo “eu ia na sala do Almir Gabriel” demonstra informalidade e naturalidade nas negociações que fundamentaram a criação do Orçamento do SPETR. Em segundo lugar, e de forma mais atinente ao código aqui estudado, o relato sobre as sobras de recursos expõe uma distorção estrutural do fundo. O fato de haver dinheiro excedente no PIS-PASEP indica que os valores recolhidos não estavam sendo efetivamente direcionados para os trabalhadores, mas sim represados no sistema, criando oportunidades para remanejamentos políticos e usos distintos da finalidade original. Esse cenário reforça a crítica de que a concepção do PIS-PASEP em relação ao uso efetivo para proteção social dos trabalhadores. Em entrevista com o Deputado José Serra (FO.3), esse excesso é novamente denunciado:

“O PIS/PASEP foi criado, na época do Gen. Médici, para fazer caixa. E inventaram com o pretexto de que iria dar um décimo quarto salário, mas evidentemente o excedente era enorme entre o que era arrecadado e o que iria pagar o décimo quarto salário.”

Eixo 4 – Engajamento político

Código - Conexão entre engajamento intelectual e político: *“E juntou a fome com a vontade de comer”.*

Esse código tratou de um movimento fundamental para a viabilidade da proposta: a conexão entre o engajamento intelectual, utilizado no diagnóstico e na formação do grupo, com a articulação política necessária para negociações no ambiente da Constituinte. Tratou-se de nuances menos técnicas, mas que descrevem como as articulações e negociações foram feitas nos “bastidores”.

Um primeiro fato que chama atenção é a proximidade entre a equipe técnica e os gabinetes políticos (E.5):

“Então, a gente atuou ali. Eu ainda estava cedida para o Ministério do Planejamento, em 1987. O Zé Roberto também. E a gente ficou trabalhando lá na

Constituição, virando noite, indo de gabinete em gabinete, conversando com o relator, corrigindo as redações, aquela coisa com a redação 239.”

A proximidade entre a equipe técnica e os gabinetes políticos trouxe aparentemente benefícios significativos no processo legislativo, permitindo maior agilidade na formulação e revisão de textos legais, garantindo que ajustes necessários fossem feitos em tempo real. Além disso, essa dinâmica permitiu que a equipe técnica influenciasse decisões estratégicas, reduzindo distorções e aumentando a qualidade das propostas legislativas. Pode-se destacar, ainda, outra fala nesse mesmo sentido (E.5):

“Mas a parte mais difícil era mexer no PIS PASEP. Então, eu fiquei com essa bandeira circulando naqueles corredores e aí você tinha que conferir. Então, saía a versão do dia tal, da hora tal, da subcomissão dos trabalhadores”

Adicionalmente, parece haver um ganho no entrosamento dos participantes, o que aumenta a confiança e facilita o debate. Isso é reforçado na transcrição abaixo (E.5). O trecho evidencia a insistência e a persistência na defesa do tema, demonstrando a dedicação em garantir que o PIS-PASEP fosse considerado nas discussões.

“Eu me lembro até uma vez que eu insistia tanto com ele que eu ia lá e já estava íntima dele. Eu ia tanto lá que uma vez ele falou assim, “Não, vem cá, fica tranquila, que eu já entendi o negócio do PIS PASEP, vai ter aqui o negócio do PIS PASEP, agora me ajuda nas outras coisas”

Essa conjunção entre engajamento intelectual e articulação política é destacada também por Isac, executivo de captação do BNDES (E.6):

“E juntou a fome com a vontade de comer, o deputado José Serra querendo que o banco crescesse e tendo do seu lado uma pessoa brilhante, uma pessoa com um potencial enorme e com muito conhecimento do assunto, que era o José Roberto Afonso.”

O mesmo executivo reforça ainda o papel do Deputado José Serra como responsável pela articulação política (E.6). Um complemento de capacidade de formulação intelectual e construção de sentido político:

“Eu acho que os dois se complementaram. O José Roberto Afonso com a parte técnica e o José Serra com a parte política. Então, naturalmente, quem redigiu aquele artigo 239 foi o José Roberto Afonso. Mas quem brigou no Congresso, quem lutou pelo artigo, quem teve que discutir com os deputados foi o deputado José Serra.”

Ainda, parte do grupo responsável pela formulação da proposta pela CRETAD foi incorporada como assessores dos Constituintes, o que facilitou na aproximação técnica e política e no refino das propostas, naquela ocasião (FD.3).

“Com a instalação dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, no início de 1987, parte do antigo Grupo de Assessoramento Técnico da CRETAD se incorporou ativamente nas tarefas de assessoria aos Constituintes, o que permitiu um desdobramento importante para os trabalhos até então elaborados. À oportunidade de discussão de algumas das ideias desenvolvidas pelo Grupo com membros da Constituinte foi de inegável importância para o aperfeiçoamento das propostas e para a incorporação de algumas delas no Projeto Constitucional. Cabe destacar que essa oportunidade se deveu ao interesse que o Deputado Jose Serra.”

Código - O envolvimento do Deputado José Serra: *“Ele era um desenvolvimentista de carteirinha”.*

O código anterior tratou da conexão entre o engajamento intelectual, utilizado no diagnóstico e na formação do grupo, com a articulação política necessária para negociações no ambiente da Constituinte. Este código tratou especialmente do envolvimento de José Serra durante todo o processo de construção do texto constitucional. O Deputado atuou diretamente na interlocução técnica e política, conforme pode ser visto na transcrição abaixo (E.5):

“Mas, sim, o José Serra, que era parlamentar constituinte, ele procurou a comissão, a gente apresentou para ele a proposta, e ele pegou a proposta e botou debaixo do braço e ele foi o relator da comissão de sistema tributário e orçamento de finanças. Então, esse negócio influenciou diretamente.”

O fato de José Serra ter procurado a comissão e levado a proposta "debaixo do braço" indica seu interesse e protagonismo do então Deputado na defesa do tema. A expressão transcrita sugere apropriação da ideia, reforçando sua influência na condução das discussões dentro da comissão de sistema tributário e orçamento. Esse episódio evidencia como essa pauta ganhou força política a partir do engajamento do referido político.

Importante ressaltar que também que o Deputado Serra atuou como Relator da Comissão de Orçamento, Tributação e Finanças (FO.3), que é justamente o papel do responsável pelas proposições:

“Eu tive sempre a parceria na Comissão de Orçamento, Tributação e Finanças do Francisco Dornelles, que era o Presidente e eu era o Relator. Para quem não está

acostumado com vida parlamentar, esses são os dois cargos chaves: o Presidente convoca reuniões, faz a pauta, etc., e o Relator faz as propostas.”

O fato de o Deputado Serra ter participado como relator, e não em outra posição, foi fundamental para permitir que ele conduzisse os temas e levasse as propostas da CRETAD para o debate na Assembleia Nacional Constituinte. Há uma certa discussão sobre a paternidade do FAT, mas fica evidente o protagonismo do Serra, a despeito do contexto de abertura política da ocasião (E.5):

“E aí essa comissão vai lá e fala, vamos arrumar uma fonte para o seguro-desemprego, porque não existe financiar o seguro-desemprego sem uma fonte definida. O Serra vai lá e pega essa proposta, incorpora e bota na Constituição. Aí o Paulo Paim faz lá e protocola um projeto. Como a data dele é anterior à do Serra, ele fica nessa briga. Mas, de fato, quem estava pensando isso desde o início era o Serra.”

O trecho acima revela um contexto de aparente oportunismo político na formulação das políticas públicas. A necessidade de definir uma fonte de financiamento para o seguro-desemprego abriu espaço para disputas sobre a autoria da proposta. José Serra, ao incorporar a ideia à Constituição, demonstra habilidade estratégica ao se apropriar de uma solução viável, enquanto Paulo Paim busca, aparentemente, consolidar sua posição por meio do protocolo antecipado de um projeto. Essa dinâmica evidencia como, no ambiente político, a iniciativa e o tempo de ação podem ser tão determinantes quanto o mérito da proposta em si. Esse eventual oportunismo político é comentado novamente pela Professora Beatriz Azeredo (E.5):

“aí foi um oportunismo do Paulo Paim, está certo, porque ele só estava olhando para isso. O Serra estava olhando para 200 coisas. Ele foi lá e protocolou aquela coisa burocrática, protocolou um projeto. Mas quem já estava pensando desde sempre em uma fonte de financiamento para o seguro-desemprego era o Serra, não era o Paulo Paim nem o PT. Essa que é a verdade.”

Aparentemente, o Deputado Serra não só possuía interesse político na implementação do seguro-desemprego, como em temas ligados ao BNDES (E.6):

“O artigo 239 foi extremamente importante, a gente deve ao deputado federal José Serra, que tinha um carinho muito especial pelo BNDES, cuidava parte de desenvolvimento, dessa política de crescimento, e por coincidência na época o José Roberto Afonso, que tinha uma relação muito próxima com o deputado, ele estava trabalhando como assessor do deputado, ele era funcionário do banco e foi cedido ao Congresso Nacional para trabalhar como assessor do deputado José Serra.”

O termo “carinho” sugere certo zelo pelos assuntos e um envolvimento atento e dedicado de José Serra com temas relacionados ao desenvolvimento econômico e ao papel do BNDES. Esse comportamento pode ter fortalecido a aliança necessário para construção da agenda do seguro-desemprego e para o fortalecimento e preservação da capacidade de financiamentos do BNDES. Esse apreço aos temas e ao BNDES é reforçado em fala com o executivo financeiro Isac (E.6). Essa conjunção de forças parece ter sido fundamental para as agendas conduzidas:

“O deputado José Serra gostava do BNDES. Ele era um desenvolvimentista de carteirinha, então ele gostava da parte de desenvolvimento, de crescimento econômico, e juntou o José Roberto Afonso, que era uma pessoa que conhecia muito o governo, conhecia o Congresso, e ele trabalhando como assessor direto do Serra.”

O Deputado foi, inclusive, lembrado por alguns empregados do BNDES para conduzir um seminário especial sobre o FAT (E.6). É atribuída ao mesmo a responsabilidade pelo papel e crescimento do Banco nas últimas décadas:

“Eu me lembro até de um seminário que o Selmo Aronovich criou alguns anos atrás, que convidou o Pegado, convidou o José Roberto Afonso, a Beatriz, a mim. E o José Serra seria o palestrante principal, porque a gente entendia que o José Serra era o grande responsável pelo banco ter tido todo esse papel nas últimas décadas. Mas ele estava doente no dia, por azar nosso, e não estava nem em Brasília, não pôde comparecer. Mas o seminário, a ideia era colocar ele como destaque e ele contar essa história toda que passou no artigo 239.”

Em discurso sobre a Constituinte, o Deputado faz questão de citar a comissão que elaborou a proposta no Rio de Janeiro (FO.3), incluindo os Professores José Roberto Afonso e Beatriz Azeredo, entrevistados nesta pesquisa:

“Bem, a Comissão era – evidentemente, isso é trivial – bastante heterogênea, e eu me baseei no relatório de um grupo de reforma tributária que estava assentado principalmente no Rio de Janeiro. Não quero cometer injustiças de deixar de citar pessoas, mas não posso omitir a participação de Fernando Rezende, Ricardo Varsano, Thereza Lobo, José Roberto Afonso e Beatriz Cardoso. Eles já tinham um projeto que fora demandado por João Sayad, quando tinha sido Ministro do Planejamento, e nós tomamos aquilo como base para a tributação.”

Eixo 5 – Formulação da proposta

Código - Fusão do PIS-PASEP e do FGTS: *“a adoção desta alternativa de financiamento (...) é menos problemática que a fusão dos Fundos Patrimoniais”.*

Esse código tratou da proposta de fusão do PIS-PASEP e do FGTS e utilização de um fundo único para financiamento do seguro-desemprego, a partir da

proposta formulada pela CRETAD. Conforme noticiado na Folha de São Paulo (FD.1):

“Fusão do FGTS e PIS/PASEP em um único fundo voltado para o financiamento de um programa de seguro-desemprego bem mais abrangente que o atual, capaz de proporcionar ao trabalhador desempregado uma indenização equivalente ao seu salário anterior.”

A ideia era mudar o conceito dos fundos, transformando os fundos individuais em um fundo coletivo (FD.1):

“A ideia dos economistas do Inpes, recebida de forma positiva pelos membros da subcomissão, é fundir FGTS e PIS-PASEP de forma a criar um fundo com patrimônio coletivo e não mais individualizado, que possibilite o acesso aos benefícios a todos os trabalhadores, independentemente de sua posição no mercado de trabalho.”

Aqui, é importante notar a diferença entre o propósito dos fundos individuais (FGTS e PIS-PASEP) e um Fundo Coletivo e não individualizado. Os fundos individuais acumulam recursos vinculados a cada trabalhador, de acordo com seu histórico de contribuição e posição no mercado de trabalho. Isso pode gerar desigualdades, conforme já comentado, favorecendo aqueles com empregos mais estáveis e bem remunerados, enquanto trabalhadores de baixa renda, com alta rotatividade, enfrentam dificuldades para acumular patrimônio ou acessar benefícios de forma equitativa.

Já um fundo coletivo redistribuiria os recursos de maneira mais ampla, permitindo que todos os trabalhadores, independentemente de sua trajetória profissional, tenham acesso a benefícios como seguro-desemprego ou indenizações. Esse modelo tende a ampliar a proteção social e reduzir distorções, mas exige naturalmente um controle rigoroso para evitar o risco de desincentivo à formalização do emprego.

Importante explicitar, reforçando a tese já comentada neste código, o texto que fundamentou a Proposta para a reformulação Sistema Tributário feita pela CRETAD (FD.9):

“A principal proposta relativa a estas contribuições diz respeito à fusão dos atuais fundos patrimoniais (FGTS e PIS-PASEP) em um único fundo, em que o patrimônio será coletivo, com o objetivo de financiar o programa de seguro-desemprego. Os recursos serão geridos por instituições financeiras governamentais e aplicados, prioritariamente, em investimentos que estimulem a geração de maiores oportunidades de emprego. Os patrimônios individuais acumulados anteriormente serão preservados, mantendo-se os atuais critérios para saques previstos na

legislação dos dois fundos, com exceção do saque por demissão do FGTS e do pagamento do abono salarial do PIS-PASEP.”

Naturalmente, havia alguma controvérsia a respeito dessa questão, como pode ser observado em Ata da Constituinte (FD.2):

“Alertando os Srs. Constituintes para a providência que se pretende adotar sem que tenha sido amplamente discutida por seus beneficiários diretos, isto é, os trabalhadores de menores salários, queremos afirmar que os recursos do Pis e do PASEP melhor deveriam ficar como estão, compondo, ano a ano, mês a mês, um patrimônio que já pode ir atingido níveis consideráveis, para benefício real dos trabalhadores, em caso de aposentadoria ou morte. Retirar o abono e liquidar com esse patrimônio, fazendo-o convergir, prioritariamente, para pagamento de um seguro-desemprego que, pelo menos até agora e criado há mais de dois anos, não apresentou problema de caixa, mas, seguramente, de regulamentação, não é de interesse desses milhões e milhões de trabalhadores, como procuramos demonstrar aqui.”

O trecho destaca uma preocupação central sobre a mudança na destinação dos recursos do PIS/PASEP, alertando para a falta de uma ampla discussão com os trabalhadores de baixa renda, que seriam os principais afetados. O argumento central é que os recursos deveriam continuar a ser acumulados como patrimônio individual, proporcionando um benefício significativo no momento da aposentadoria ou em caso de falecimento. Esse argumento vai de encontro às análises comentadas nas páginas anteriores que conclui que, devido as circunstâncias, o empregado de menor renda acumula patrimônio relevante em fundos patrimoniais.

No fim, a ideia de fusão visava justamente a utilização do dinheiro justamente para as camadas mais desassistidas da população (FD.3), conforme transcrição a seguir:

“As distorções apontadas apenas iniciam uma discussão mais ampla sobre a natureza e as distorções da ação do setor público na área social. Embora o tratamento: dessa questão mais ampla transcenda os limites da proposta deste trabalho, pode-se avançar na discussão de algumas sugestões de mudanças nas contribuições sociais, entre elas: A reformulação dos fundos patrimoniais individuais - o FGTS e o PIS-PASEP - com o objetivo de corrigir a iniquidade na distribuição desses recursos, possibilitando a sua utilização em favor das camadas mais desassistidas da população. A ideia básica e o redirecionamento de parte das receitas desses fundos para o financiamento de um efetivo programa de proteção aos desempregados.”

A proposta de reformulação dos fundos patrimoniais surge como resposta às diversas distorções identificadas nesses mecanismos. Com isso, a constituição de fundos que acumulam patrimônio para um grupo restrito de trabalhadores —

justamente os de maior renda — não se justificaria sob a ótica da justiça social, uma vez que tais recursos provêm da contribuição de toda a população. Além disso, o PIS-PASEP não gerava, conforme já comentado neste trabalho, um patrimônio significativo para nenhum segmento da classe trabalhadora, enquanto o FGTS, por sua vez, acabou incentivando a rotatividade da mão de obra de forma adversa.

Essa mudança ocorreria com a condição que parte dos recursos continuasse sendo destinados a instituições financeiras governamentais para suas aplicações (FD.3):

“Uma alternativa de financiamento para o Programa de Seguro-Desemprego diz respeito à fusão do FGTS e do PIS-PASEP em um Único fundo em que o patrimônio passa a ser coletivo. Estes Fundos deixariam de ser canalizados para contas individuais sendo, no entanto, preservados os patrimônios anteriormente acumulados. Note-se que esta proposta não altera a função do FGTS e do PIS-PASEP enquanto fontes de recursos para financiamento de programas de investimentos. Ou seja, parte desses recursos continuariam a ser transferidas para instituições financeiras governamentais para aplicações. E estas instituições continuariam, inclusive, a pagar uma remuneração pelo uso dos recursos.”

Um aspecto importante a destacar é a “preservação do patrimônio anteriormente acumulado”. A proposta de fusão do FGTS e do PIS-PASEP em um único fundo de caráter coletivo representa, de fato, uma mudança estrutural, mas a preservação dos patrimônios já acumulados funcionaria como uma regra de transição que buscaria mitigar resistências e garantir segurança aos trabalhadores que já possuem valores depositados. De maneira mais explícita (FD.3):

“Em linhas gerais, os recursos do PIS-PASEP e do FGTS passariam a ter as seguintes destinações: pagamento dos benefícios do Programa de Seguro-Desemprego; aplicações em programas de investimentos; e pagamento de saques dos patrimônios “individuais acumulados até a data de mudança dos Fundos. Estes saques poderiam ser realizados nas circunstâncias em que atualmente as legislações do PIS-PASEP e do FGTS permitem a utilização do patrimônio, com exceção da demissão dos trabalhadores.”

Essa regra de transição ajuda equilibrar a necessidade de reformulação do modelo de financiamento do seguro-desemprego com a proteção dos direitos adquiridos, evitando impactos abruptos sobre aqueles que planejavam utilizar esses recursos no futuro. Importante notar que poderia haver alguma resistência com a proposta, conforme extrato abaixo (FD.3):

“Por fim, cabe mencionar que esta proposta pode gerar inúmeras reações contrárias, principalmente devido às mudanças no FGTS. Isso porque se o FGTS perde a função de um fundo para indenização os empregadores deixam de ter um instrumento de dispensa fácil da mão-de-obra, além de ficarem obrigados a dar em

troca alguma garantia ao empregado. Além disso, uma parcela dos trabalhadores - basicamente aqueles que recebem acima de cinco salários-mínimos - pouco teria a ganhar com a proposta. Isso porque estes empregados não são os que mais se beneficiam do Seguro-desemprego e são exatamente aqueles que chegam a formar um patrimônio com o FGTS e o utilizam para a compra de moradia.”

Em outras palavras, dado que o FGTS funciona como uma indenização para demissões sem justa causa (o que facilita a dispensa de trabalhadores), se ele for transformado em um fundo coletivo, os empregadores perderiam essa facilidade e poderiam ser obrigados a oferecer estabilidade ou outros benefícios. Além disso, trabalhadores com salários mais altos, acima de cinco salários-mínimos, teriam menos vantagens com a mudança. Eles geralmente não dependem tanto do seguro-desemprego e costumam usar o FGTS para comprar imóveis, algo que deixaria de ser possível.

Dado a possibilidade de resistência, uma segunda proposta foi pensada: a utilização somente do PIS-PASEP para o financiamento do seguro-desemprego (FD.3):

“Uma outra forma de financiamento do Programa de Seguro-Desemprego que merece ser discutida, se refere à utilização dos recursos do PIS-PASEP. Este Fundo deixaria de distribuir recursos para as contas individuais dos trabalhadores, passando a pagar apenas os saques do patrimônio já acumulado e os benefícios aos desempregados. Parte da arrecadação continuaria a ser transferida para investimentos a cargo de instituição financeira governamental, que pagaria uma remuneração pelo uso dos recursos. Essa proposta - da mesma forma que a discutida anteriormente - visa modificar apenas uma parte da destinação dada aos recursos do Fundo, relativa aos benefícios atribuídos aos trabalhadores.”

Isto é, apesar da proposta central envolver a fusão do PIS-PASEP e a transformação desses fundos individuais em um fundo único de financiamento do seguro-desemprego, uma proposta alternativa era a de uso apenas do PIS-PASEP. Essa proposta alternativa considerou naturalmente o ambiente comercial e o diagnóstico de mais resistência pelo uso dos recursos do FGTS. Dito de outra forma (FD.3) em entrevista realizada com a Professora Beatriz Azeredo:

“Por último cabe apontar que a adoção desta alternativa de financiamento para o Seguro-Desemprego é menos problemática que a fusão dos Fundos Patrimoniais. Isso porque, conforme mencionado anteriormente, mudanças no FGTS implicam em uma redefinição das relações entre patrão e empregado no que se refere a dispensa de mão-de-obra. Além disso, os benefícios do PIS-PASEP são bem menores do que aqueles advindos do FGTS.”

Do lado do PIS-PASEP, o diagnóstico era que havia viabilidade financeira para a mudança e que havia dinheiro sobrando no fundo (FD.3):

“A Tabela nº 3.5 apresenta uma comparação entre a arrecadação do PIS-PASEP - após deduzidas as parcelas transferidas para investimento e para os pagamentos de saques - e (o) custo anual do Seguro-Desemprego. Tal estimativa revela que a arrecadação líquida do Fundo é cerca de 88% superior ao custo do Programa. Isso significa que a proposta em questão é viável e que a folga financeira observada permite a ampliação de benefícios ao trabalhador”

Aqui, é importante notar o papel da folga financeira como elemento que fortalece a narrativa de transformação do fundo. A existência dessa folga financeira reforça o argumento de que a fusão dos fundos pode ser benéfica, permitindo um uso mais estratégico dos recursos. Com um superávit significativo em relação ao custo do Seguro-Desemprego, abre-se espaço para ampliar a cobertura do programa, aumentar o valor dos benefícios ou até mesmo criar iniciativas voltadas à proteção do trabalhador. Além disso, essa margem financeira pode ser utilizada como fator de convencimento para minimizar resistências à mudança, demonstrando que a proposta não compromete a sustentabilidade do sistema e pode, na verdade, trazer ganhos para um número maior de trabalhadores.

Isto é, uma forma de pensar indica que se está sobrando dinheiro no fundo, a folga financeira indica má gestão e não utilização dos recursos, gerando a perspectiva de disponibilidade dos recursos para utilização em outras políticas públicas. Outra forma de pensar, ainda que não se aplique diretamente ao caso concreto, é a possibilidade de penalização da boa gestão financeira, na medida que um superávit financeiro pode indicar boa gestão de recursos.

Eixo 6 – Contranarrativas e resistências

Código - Estabilidade do emprego e FGTS: , *“Olha, o PIS-PASEP tudo bem, mas o FGTS nem pensar”.*

Esse código tratou das discussões sobre estabilidade do emprego, FGTS e rotatividade de mão-de-obra, que se apresentaram como contranarrativas e resistências à proposta original de fusão do FGTS e do PIS-PASEP, apresentada pela CRETAD.

Antes de tudo, é importante notar que com o advento do FGTS, o empregador fica desobrigado a conceder estabilidade para o empregado que completasse mais de 10 anos, conforme fonte abaixo (FO.4):

“Com a criação do FGTS, o empregador ficou desobrigado de conceder a estabilidade e de pagar a indenização devida em caso de demissão, reduzindo o seu compromisso com o trabalhador, na medida em que o ônus da demissão passou a ser transferida para os preços.”

A criação do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) alterou significativamente a relação entre empregador e empregado, principalmente no que se refere à demissão. Antes do FGTS, o empregador tinha a obrigação de garantir a estabilidade do trabalhador e de pagar uma indenização em caso de demissão sem justa causa. Com a introdução do FGTS, o empregador foi desobrigado dessas responsabilidades. Em vez de precisar pagar uma indenização direta ao empregado demitido, o empregador passou a contribuir mensalmente para o FGTS, uma conta que o trabalhador pode acessar em casos de demissão. Assim, a "responsabilidade financeira" da demissão foi transferida, em certa medida, para o FGTS, que acumula recursos ao longo do tempo.

Além disso, o impacto financeiro dessa mudança foi "transferido para os preços", ou seja, as empresas passaram a repassar esse custo (do FGTS) para o preço dos produtos ou serviços que oferecem, ajustando os custos de operação de acordo com as novas regras trabalhistas. Isso significou uma redução no compromisso direto do empregador com o trabalhador, tornando o custo de uma possível demissão menos oneroso para a empresa e mais diluído ao longo do tempo.

Outro efeito importante da criação do FGTS foi o aumento da rotatividade (FO.4):

“Isso na prática gerou uma excessiva facilidade na dispensa imotivada da mão-de-obra e resultou num mecanismo de formação de patrimônio de uma pequena parcela dos trabalhadores que recebem salários mais altos.”

Como os empregadores passaram a ter menos responsabilidades financeiras diretas em caso de demissão, o processo de contratação e demissão tornou-se mais ágil, permitindo que as empresas ajustassem sua força de trabalho com mais flexibilidade. No entanto, isso resultou em um efeito negativo: a formação de patrimônio por uma pequena parcela dos trabalhadores, aqueles com salários mais

altos, que conseguiam acumular um FGTS significativo devido ao tempo de serviço e aos valores mais elevados de suas remunerações.

A despeito dessa associação natural entre estabilidade e FGTS, faz sentido refletir sobre a prática efetiva do mercado de trabalho (FD.3):

“A criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS em 1966 representou um marco na relação entre empregadores e trabalhadores. Até então vigoravam os direitos à estabilidade e à indenização em caso de demissão, garantidos aos trabalhadores em geral desde a Constituição de 1946. A CLT assegurava ao empregado com mais de um ano de serviço na mesma firma o direito a uma indenização em caso de dispensa sem justa causa, e aquele com 10 anos ou mais de serviços prestados alcançava a estabilidade do vínculo empregatício. Tais dispositivos provocavam uma série de distorções no mercado de trabalho, referentes às relações entre patrões e empregados, com prejuízos para ambas as partes. Do ponto de vista do trabalhador, as garantias efetivas decorrentes: desses direitos eram poucas. Na prática, o pagamento de uma indenização, de valor crescente de acordo com o número de anos trabalhados, e a estabilidade aos 10 anos de serviço, levava os empregadores a demitir os empregados antes de completar este período. As demissões de: trabalhadores que estavam por adquirir a estabilidade no emprego eram tão frequentes, que a Justiça do Trabalho passou a conceder a garantia do emprego aos 9 anos de serviço.”

O sistema anterior, que garantia estabilidade no emprego após 10 anos de serviço, provocava uma reação indesejada por parte dos empregadores: a demissão de trabalhadores antes de completarem esse período para evitar custos elevados de indenização. A estabilidade, em vez de proteger o trabalhador, acabou sendo um fator de insegurança para ele, pois muitas demissões eram realizadas quando o empregado estava prestes a alcançar o direito à estabilidade. Esse mecanismo, por um lado, tentava proporcionar uma segurança ao trabalhador, mas, por outro, criava um ambiente em que a relação de emprego se tornava instável, com os empregadores buscando formas de contornar a lei para reduzir custos.

O fato de a Justiça do Trabalho ter passado a conceder a garantia de emprego aos 9 anos de serviço evidencia como o sistema estava sendo distorcido para evitar a estabilidade, mostrando que a intenção de proteger o trabalhador muitas vezes gerava efeitos adversos. Essa realidade prática questiona se a estabilidade no emprego, como modelo de proteção, não acabava criando um paradoxo, onde a intenção de garantir segurança ao trabalhador gera instabilidade e insegurança, tanto para ele quanto para o empregador. Com a introdução do FGTS, parte dessas

distorções foi mitigada, mas o problema da rotatividade e da falta de estabilidade de fato continuou a ser uma questão crítica no mercado de trabalho.

Uma das questões mais controversas na discussão dos direitos dos trabalhadores durante a Constituinte é a estabilidade no emprego. Enquanto esse direito se destaca como uma das principais reivindicações da classe trabalhadora, há um debate sobre se sua inclusão na Constituição trará benefícios reais para os trabalhadores de forma ampla e sustentável. No contexto da Constituinte, na tentativa de enfrentar o debate da estabilidade, foi feita uma proposta de desvincular o FGTS do princípio da estabilidade que norteou sua criação (FO.4):

“Em função disso, fica bastante claro que é importante desvincular o FGTS do princípio da estabilidade, tendo em vista os objetivos de coibir a rotatividade no mercado de trabalho e de preservar o patrimônio do trabalhador. Por outro lado, a estabilidade do emprego, tal como vem sendo amplamente defendida, dada a diversidade das condições do mercado de trabalho e do grau de organização dos trabalhadores, é impossível de ser garantida de imediato.”

Ao final da Constituinte, foi aprovado que lei complementar disporia de indenização compensatória (FD.7):

“A estabilidade no ” emprego, aprovada ontem por 373 votos contra 151, dispõe que a lei V complementar definirá a indenização compensatória, entre outros direitos, no caso de despedida arbitrária ou sem justa causa. O texto teve, entre seus signatários, o Líder do PMDB, Mário Covas, e Coordenadores do Centrão.”

Essa proposta é esclarecida no extrato abaixo (FD.7):

“Influência do Presidente da Constituinte, da Câmara e do PMDB, Ulysses Guimarães, junto ao Líder do partido, Senador Mário Covas, foi decisiva para o êxito do acordo sobre estabilidade no emprego. Na fase final das negociações, Ulysses conseguiu quebrar as resistências de Covas sob o argumento de que a permanência do impasse nas votações poderia colocar em risco o processo de transição democrática. Definir uma fórmula capaz de garantir o emprego contra a demissão imotivada tornara-se um dos grandes problemas da Constituinte desde a época das comissões temáticas. De um lado, os trabalhadores reivindicando um dispositivo constitucional que os protegesse da dispensa arbitrária; de outro, os empresários, que não admitiam abrir mão da faculdade de demitir o trabalhador indesejado ou excedente. A possibilidade de um acordo só despontou a partir da proposta de indenização progressiva, sugerida em emenda popular pelo empresariado gaúcho, à época da Comissão de Sistematização. Derrotada naquela fase, a ideia foi encampada pelo Centrão.”

A Constituinte enfrentou um grande desafio ao tentar criar uma regra que impedisse as empresas de demitir funcionários sem motivo. Os trabalhadores queriam uma proteção constitucional contra demissões arbitrárias, enquanto os

empresários defendiam o direito de dispensar funcionários conforme a necessidade. O impasse começou a ser resolvido quando um grupo de empresários do Rio Grande do Sul sugeriu um modelo de indenização progressiva: quanto mais tempo o trabalhador ficasse na empresa, maior seria sua compensação em caso de demissão. Essa proposta não avançou inicialmente, mas depois foi adotada pelo grupo político conhecido como Centrão.

Essa proposta de indenização progressiva deu origem à atual multa de 40% sobre o saldo do FGTS, paga pelo empregador ao trabalhador em caso de demissão sem justa causa²³. A ideia, como visto acima, era criar um custo para a dispensa, desestimulando demissões arbitrárias sem, no entanto, impedir totalmente a flexibilidade das empresas na gestão da mão de obra. A ideia da indenização compensatória naturalmente possuía apoio do empresariado (FD.7):

“O Superintendente do Grupo Votorantim, maior conglomerado privado nacional, Antônio Ermírio de Moraes, disse que o texto aprovado ontem pela Constituinte sobre a estabilidade no emprego é melhor que o original da Comissão de Sistematização, pois permite ao empresário continuar investindo, já que não temos mais o fantasma da estabilidade.”

Ainda nesse mesmo sentido (FD.7):

“No Rio, o Presidente da Federação das Indústrias do Estado, Arthur ' João Donato, afirmou que a decisão da Constituinte é uma vitória do consenso e da racionalidade: — Entendíamos que era preciso colocar no texto algo condizente com o estágio de desenvolvimento econômico do País, que não impedisse novos investimentos e a criação de novo empregos a fim de que o Brasil pudesse atender às suas necessidades de crescimento. Na opinião de Donato, “foi uma vitória não apenas do empresariado, mas também da classe trabalhadora, que deixou de lado o radicalismo inicial”. — A indenização compensatória, em casos extremos, atenderá muito mais aos interesses dos próprios trabalhadores do que uma reintegração, onde a convivência entre empregados e empregadores tenha se tornado inviável — concluiu.”

Segundo o entrevistado, a reintegração no emprego, apesar de proteger o trabalhador contra demissões arbitrárias, poderia criar um ambiente hostil entre as partes. Inclusive por isso, a indenização compensatória foi vista como uma solução mais viável, conciliando proteção ao trabalhador e flexibilidade para o mercado.

²³ Atualmente, alguns empregadores e empregados fazem acordos informais para simular uma demissão sem justa causa, permitindo que o trabalhador saque o saldo do FGTS e receba a multa de 40% (além de acesso ao seguro-desemprego). Nesses casos, o empregador pode pedir a devolução desse valor ao funcionário. Essa prática, conhecida como "acordo para sacar o FGTS", tornou-se comum ao longo dos anos, mas é ilegal. Além de fraudar a finalidade do fundo, que deveria garantir recursos ao trabalhador em momentos de maior necessidade, essa estratégia pode levar a problemas fiscais e trabalhistas para ambas as partes.

Importante notar que o discurso do então Deputado Lula, por ocasião da Constituinte, toca na questão da estabilidade do emprego (FO.8):

“Ressalto 2 pontos importantes: a questão da estabilidade no emprego, que todos sonhávamos ou pelo menos uma parte sonhava conquistar. Esta vai ter que ser regulamentada por lei complementar. Sabemos que apenas os Princípios Gerais não garantem a efetivação da democracia, que apenas a efetivação de alguns princípios gerais não garante à classe trabalhadora viver em regime efetivamente democrático. É possível que, dependendo dessa correlação de forças existentes na Constituinte e permanecendo no Congresso, pouca coisa será regulamentada e algumas, possivelmente, serão regulamentadas em prejuízo da classe trabalhadora. Sabemos que é necessário um trabalho insano de arregimentação do movimento popular. Sabemos que é necessário um trabalho insano de arregimentação do movimento sindical, dos partidos políticos progressistas, para que possamos manter a sociedade permanentemente pressionando o Congresso, para que ele possa regulamentar a legislação em benefício da classe trabalhadora brasileira.”

No relato acima, a estabilidade no emprego surge no discurso como um ideal almejado e não alcançado por muitos trabalhadores, dado que a sua concretização dependeria ainda da regulamentação por lei complementar, o que a torna vulnerável às disputas políticas no Congresso.

Além da questão da estabilidade, outra discussão poluiu a hipótese de utilização do FGTS para financiamento do seguro-desemprego (E.5):

“E eu me lembro de quando eu acabei de apresentar, eu conheci o Barrelli, ele passou por mim e falou, “Olha, o PIS-PASEP tudo bem, mas o FGTS nem pensar”. E nesse momento ficou claro para mim como que o PIS-PASEP não tinha nenhuma importância. Não tinha importância, tanto é que é isso, tudo bem, o FGTS, naquela lógica, vamos dizer, da agenda dos trabalhadores, vamos garantir os benefícios atuais e colocar novos. Então, o FGTS, tudo bem, tem problemas, não forma patrimônio de ninguém, da grande maioria, só da classe média alta, mas é um benefício, e mal ou bem dá ali um salário por mês para quem está desempregado. Enfim, mas aí ele falou que ninguém lutou pelo PIS-PASEP.”

Em outras palavras, a discussão sobre a utilização do FGTS para financiar o seguro-desemprego destaca a lógica de manutenção dos benefícios existentes, mesmo com suas limitações. O FGTS, embora não forme patrimônio significativo para a maioria dos trabalhadores, é visto como um benefício importante, pois oferece algo para quem está desempregado.

O PIS-PASEP não recebeu a mesma atenção, por parte dos trabalhadores e dos partidos progressistas, de forma que não se verificou, na fala da entrevista, resistência quanto a sua utilização para financiamento do seguro-desemprego. Como consequência, apenas essa contribuição social teve sua finalidade alterada (FD.3):

“Uma outra referência que merece ser feita diz respeito ao financiamento do seguro-desemprego. A proposta trabalhada pela CRETAD, de fusão dos fundos patrimoniais, foi apresentada em audiência pública na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e encaminhada através de emenda. Posteriormente, nos trabalhos da Comissão da Ordem Social, essa proposta foi sendo modificada, no que se refere ao uso do FGTS, mantendo-se, no entanto, a mudança no PIS-PASEP.”

Código - Alocação total dos recursos para o seguro-desemprego: *“E ninguém entendia o que era uma instituição de desenvolvimento.”*

Esse código tratou da narrativa de alocação total dos recursos do PIS-PASEP para o financiamento do seguro-desemprego, em detrimento da alocação de parte no BNDES, para financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

O primeiro exemplo da tentativa acima pode ser extraído da entrevista realizada com o Professor José Roberto Afonso, ao relatar sua experiência de articulação do texto constitucional (E.2):

“Na Constituinte, você tinha tido essa discussão, inclusive com o Lula, que era por que você não usava 100% para o seguro-desemprego para os trabalhadores e não colocava 40% para o BNDES, que, na verdade, era para gerar emprego para o futuro.”

Esse comportamento era reforçado, na medida que os Deputados não entendiam muito bem a destinação de parte dos recursos ao BNDES (E.6):

“Porque era uma coisa muito inusitada. Aqueles 40% do BNDES, naquela época, ninguém entendia muito isso, principalmente no Congresso, os deputados não entendiam muito como o BNDES atuava.”

Essa narrativa é reforçada novamente em outra oportunidade, na entrevista com Isac (E.6), ao destacar a importância da narrativa de geração de empregos pelo BNDES:

“Essa narrativa é extremamente importante porque teve uma pressão grande para ficar tudo para os seguros desemprego, como fosse para os trabalhadores. E ninguém entendia o que era uma instituição de desenvolvimento.”

A questão da alocação integral dos recursos do PIS-PASEP para o seguro-desemprego em detrimento de sua destinação parcial ao BNDES, a fim de financiar programas de desenvolvimento econômico, suscita reflexões sobre o desconhecimento e sobre a valorização do papel do banco no desenvolvimento nacional. Uma das respostas a essa contranarrativa é que os recursos emprestados

ao BNDES, além de serem remunerados, seriam 100% destinados ao empregado via geração de empregos (FO.1):

“O dinheiro não é de graça. É um empréstimo. E as pessoas pagam pelo empréstimo. Mas o objetivo, que está no texto da emenda, é financiar projetos de investimento produtivo. Por que isso? Porque precisa gerar emprego. E quanto mais emprego você gerasse, menos Seguro Desemprego você poderia pagar. Então, na verdade, os 100% eram para o trabalhador.”

Essa narrativa, que moldou a percepção do congresso e dos deputados que ainda não concordavam com a destinação dos recursos, teve implicações diretas na preservação da capacidade de financiamento do BNDES e na sua relevância para a economia. Há uma divisão clara de pensamento, exemplificada pela oposição entre destinar recursos 100% para o seguro-desemprego ou alocar 40% para o BNDES, com a finalidade de gerar empregos no futuro. Isso reflete uma visão reducionista sobre a função do banco de desenvolvimento, tratando-o apenas como uma instituição técnica e não compreendendo seu papel estratégico na geração de emprego e no fomento à economia, por meio de projetos de infraestrutura.

Importante recordar, novamente, a questão geração de emprego com empréstimos do BNDES em comparação a esterilização social do dinheiro no Mercado Financeiro (FO.1):

“É fazer um tratamento anticíclico, ter uma política anticíclica do emprego. Porque, naturalmente quando a economia vai bem, o desemprego é menor e aí sobra recursos para que você aplicasse essa poupança. Mas em vez de deixar o dinheiro parado no caixa, vamos dizer no mercado financeiro esterilizado, qual era a ideia: vou aplicar no BNDES e vou financiar projetos de investimento. Porque, com isso, na verdade, eu vou combater e reduzir o desemprego.”

A falta de entendimento sobre o funcionamento e os objetivos do BNDES, evidenciada pelo comentário de Afonso sobre a incompreensão dos deputados na Constituinte, revela uma certa desinformação. Isso é reforçado pelas palavras de Isac, que destaca a pressão para priorizar o seguro-desemprego, sem compreender a relevância de uma instituição de desenvolvimento, que trabalha com uma perspectiva mais ampla de sustentação econômica.

As narrativas e esclarecimentos dos técnicos do governo envolvidos nessa articulação foram fundamentais para a preservação da capacidade de financiamento do BNDES, pois ajudaram a construir uma compreensão mais profunda do impacto

que o banco tem no longo prazo. Essa narrativa de geração de empregos vai se refletir inclusive no nome do Fundo (FO.1):

“A novidade que vai vir além do nome Fundo de Amparo ao Trabalhador, era para dar ideia de que não é um fundo do Seguro Desemprego. É isso que a gente estava conversando. O trabalhador precisa de emprego. O que o trabalhador quer é emprego e não Seguro Desemprego. O mais importante é você dar emprego do que dar o Seguro Desemprego.”

O nome "Fundo de Amparo ao Trabalhador" oferece uma abordagem estratégica para destacar a prioridade da geração de empregos em vez de apenas prover assistência temporária, como ocorre com o seguro-desemprego.

Ao adotar essa terminologia, o fundo comunica sua missão de apoiar ativamente o trabalhador, oferecendo um amparo voltado para a reintegração no mercado de trabalho e a criação de oportunidades. Essa mudança de foco pode gerar uma percepção mais positiva sobre a iniciativa, posicionando-a como uma medida de desenvolvimento econômico e se conectando a agenda de fomento desenvolvida pelo BNDES.

Eixo 7 – Promulgação da Constituição Federal de 1988

Código - Mecanismo contracíclico e singularidade: *“o FAT é um arranjo keynesiano puro, perfeito e cíclico.”*

Este código tratou da lógica contracíclica da proposta efetuada, na medida que parte desses recursos continuaria a ser transferida para instituições financeiras governamentais para aplicações. O desenho do mecanismo segue uma lógica Keynesiana, na medida que permitiria déficit em tempos de crise, com a expectativa de superávit quando a economia vai bem (E.3):

“A ideia de que sai gastando a torto e a direito, não é isso. O que o Keynes tem claro é que você tem que fazer déficit quando você tem uma crise de confiança, rupturas e coisas e tal, e tem que fazer superávit quando a economia vai bem. Aliás, dizia que faz superávit quando a economia vai bem para gastar quando a economia vai mal. E aí, nesse sentido, o FAT é um arranjo keynesiano puro, perfeito e cíclico.”

A frase mencionada se refere ao pensamento keynesiano, que propõe uma abordagem contracíclica para a gestão fiscal, ou seja, um modelo onde os déficits fiscais são aceitáveis, mas com condições claras de que devem ocorrer em momentos de crise, recessão ou baixa confiança na economia. Por outro lado, durante os períodos de crescimento econômico, seria prudente gerar superávits

fiscais, acumulando recursos para futuras crises. A Professora Beatriz Azeredo reforça esse raciocínio (E.4):

“É um fundo, é um mecanismo contracíclico. Nos momentos de expansão, ele aumenta o fundo, porque ele está gerando emprego, está gerando rendimento. Nos momentos de desemprego, que aumenta a despesa, você tem um fundo, teoricamente.”

O Professor José Roberto Afonso traz ainda uma questão crucial: a geração de emprego com empréstimos do BNDES em comparação a esterilização social do dinheiro no Mercado Financeiro (FO.1):

“É fazer um tratamento anticíclico, ter uma política anticíclica do emprego. Porque, naturalmente quando a economia vai bem, o desemprego é menor e aí sobra recursos para que você aplicasse essa poupança. Mas em vez de deixar o dinheiro parado no caixa, vamos dizer no mercado financeiro esterilizado, qual era a ideia: vou aplicar no BNDES e vou financiar projetos de investimento. Porque, com isso, na verdade, eu vou combater e reduzir o desemprego.”

Em outras palavras, em vez de deixar recursos “ociosos socialmente” no mercado financeiro, o governo deveria utilizá-los para financiar projetos de investimento via BNDES, adotando uma política anticíclica para reduzir o desemprego, especialmente em momentos de economia em expansão. O Deputado José Serra reforça esse argumento em seu Projeto de Lei (FD.4):

“Do mesmo modo, as contas efetuadas sugerem a possibilidade de futuros aperfeiçoamentos no seguro-desemprego. Cabe lembrar que as formas de financiamento do programa têm características claramente anticíclicas. Nos anos de elevado nível de atividade, o fundo tenderá a crescer com o aumento das aplicações, dada a elevação da arrecadação do PIS-PASEP e a diminuição do desemprego, minimizando os desembolsos para atender aos desempregados. Já nos anos de retração cíclica a maior acumulação reservada nos períodos de auge permitirá atender aos desempregados, cujo número aumentaria face ao declínio da atividade econômica.”

Toda essa complexidade gera um organismo singular, com financiamento de uma política pública de emprego a partir de um fundo que também está ligado a um banco de desenvolvimento (E.4):

“Provavelmente, é um caso único no cenário internacional. Você ter um financiamento de uma política pública de emprego a partir de um fundo que também está ligado a um banco de desenvolvimento da dimensão do BNDES. Estou dizendo isso porque é legal você valorizar o teu objeto de estudo. Por que o FAT? Ele tem uma singularidade.”

Outro aspecto muito importante que torna essa fonte de financiamento singular é a estratégia jurídica de constitucionalização (E.2):

“Esse recurso é apartado e isso foi muito importante, tanto assim que, para meter a mão, digamos assim, usar esse recurso para outras finalidades, teve que fazer emenda constitucional.”

Em outras palavras, o recurso foi tratado de forma separada na Constituição Federal de 1988 e qualquer tentativa de redirecioná-lo para outras finalidades exigirá uma emenda constitucional. Como não é corriqueiro alterar a Constituição, isso cria uma cultura de estabilidade de *funding* para o BNDES. Naturalmente, um caso bem pontual e singular, pois não é comum que empresas possuam fontes de financiamento com essa base constitucional. A singularidade do FAT é comentada também por Isac (E.6):

“O FAT tem características muito ímpares. É um recurso que vai e não volta. 40% assegurado todo ano. É um recurso constitucional. Poucas instituições no Brasil têm uma fonte com essa característica. Não me lembro de nenhuma, além do BNDES. Por isso que o FAT também sofreu várias... até essa emenda que iriam fazer, tirar o FAT do BNDES. Porque é realmente uma fonte especial.”

Um aspecto da singularidade do FAT, na voz do entrevistado, reside na característica de ser um recurso "que vai e não volta". Ou seja, o BNDES não devolve o principal, apenas paga juros sobre o montante utilizado. Além disso, 40% dos recursos são assegurados anualmente, o que confere uma estabilidade ao fundo. Essa característica, somada ao fato de ser um recurso constitucional, torna o FAT uma fonte de financiamento singular, com poucos ou nenhum caso semelhante, conforme o entrevistado.

Por fim, outra singularidade importante é que o PIS/PASEP é uma das únicas contribuições sociais citadas na Constituição Federal (FO.1):

“Pouca gente fala, mas é uma das únicas contribuições sociais citadas no corpo permanente do texto constitucional. Inclusive quando eu fico ouvindo assim: ‘vão acabar com o PIS/PASEP’, eu falo ‘você tem que mudar a Constituição’”

Código - Importância do artigo 239 para o BNDES: *“Por isso que todo mundo no BNDES conhece o artigo 239”.*

Esse código tratou da promulgação da Constituição Federal de 1988, sob o ponto de vista do BNDES. De maneira específica, com o prisma para a instituição, discutiu-se como a criação do artigo 239 é feita e reverbera nessa instituição.

Primeiro é importante destacar que o BNDES não aparece no início da constituinte ou como uma proposta direta de alteração das contribuições sociais (eixo 5) (FO.1):

“A proposta do FAT só vai aparecer no meio da constituinte e ela combina um pouco de tributação, porque ela se referia ao artigo da contribuição do PIS/PASEP.”

A primeira proposta se referia a destinação dos recursos exclusivamente para o seguro-desemprego (FO.1):

“A primeira proposta, inclusive, a emenda do Serra que é da comissão de sistematização, no meio da constituinte, não se referia ao BNDES. Só se referia a destinar o PIS/PASEP e usar para o seguro-desemprego.”

O documento do Senado que ordena a sequência de ajustes do texto constitucional (FD.10) mostra que o BNDES foi incluído no projeto B em 5/7/1988, no início do segundo turno da Constituinte, corroborando a fala do Professor José Roberto Afonso (FO.1). O primeiro texto apresentado por José Serra, em 18/9/1987, destinava os recursos exclusivamente ao seguro-desemprego, sem menção ao banco. Inicialmente, essa era a prioridade, mas a entrada do BNDES no texto demonstra sua capacidade de se posicionar estrategicamente e redefinir o cenário, garantindo a preservação de seus recursos e consolidando uma fonte de financiamento estável para suas operações.

De início, uma primeira citação que merece destaque decorre da fala e Isac (E.6):

“Então, o artigo 239, lá dos 40%, foi a vida do BNDES, na verdade. Porque os outros recursos eram recursos que dependiam muito do mercado. Eu fazia parte de captação internacional, fiz a parte de captação internacional de 1977 até quando saí do banco. Então, mais de 20 anos fazendo captação internacional. Mas tinha épocas, períodos, que tinha crises internacionais que o Brasil ficava sem acesso a fontes internacionais de recursos.”

Depreende-se da fala a importância do Artigo 239 da Constituição Federal de 1988 para o BNDES. O termo "a vida do BNDES", utilizado pelo entrevistado, destaca a importância fundamental do Artigo 239 para a sustentação financeira e operacional do banco, indicando que essa fonte de recursos não era apenas relevante, mas sim vital para a Instituição. Outro ponto notado é a relevância da estabilidade da fonte de financiamento, principalmente em momentos de instabilidade global, quando, pela experiência do entrevistado, o acesso aos recursos internacionais era restrito ao Brasil.

Essa mensagem de “sobrevivência operacional” é descrita de forma mais explícita no relato abaixo (E.6):

“Mas, como estava falando, o FAT foi importante porque era uma fonte estável. As outras fontes eram importantes, mas flutuavam de acordo com o mercado. Se tinha uma crise, como tiveram várias crises internacionais, os mercados se fechavam, principalmente o Brasil, que era um país ainda em desenvolvimento. Então, nessa hora, o FAT é que fazia o banco sobreviver.”

O termo "sobreviver" no contexto do relato deve ser interpretado com cautela, principalmente por se referir ao BNDES, que é uma entidade estatal independente com a capacidade de se financiar através do retorno das suas operações. Ou seja, embora o banco tenha se beneficiado do Artigo 239 e do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) como fontes de recursos estáveis, essa sobrevivência operacional não significa que o BNDES estivesse em risco de desaparecer ou falhar em suas funções.

Dito de outra forma, o BNDES possui um modelo de financiamento próprio, baseado em operações de crédito e retornos financeiros, o que garante autonomia e sustentabilidade para suas operações. Contudo, como descrito no relato, os outros recursos estáveis provenientes do FAT eram essenciais para garantir previsibilidade.

Isso também não quer dizer que os recursos de fontes internacionais eram irrelevantes no modelo de captação de recursos da instituição (E.6):

“Isac Zagury: Na década de 1970, 1980, a gente foi muito ao mercado internacional para poder ter um volume de recursos mais expressivo. Quando veio o FAT, o 239, ficamos mais independentes. E o recurso internacional basicamente representava 10% do orçamento do banco. Em média, um ano um pouco mais, um ano um pouco menos, mas, em média, era 10% do orçamento do banco dos recursos captados junto a emissões de bonds ou Banco Mundial, ou BIT.”

O depoimento de Isac Zagury enfatiza como, nesse período, o acesso a fontes internacionais era crucial para o financiamento das atividades do banco, permitindo-lhe atender às suas necessidades de expansão e desenvolvimento. Entretanto, fica claro que a introdução do FAT e a destinação dos 40% das contribuições ao PIS/PASEP (Artigo 239) proporcionaram, pelo menos, a redução da dependência do BNDES em relação ao mercado internacional.

Havia, inclusive, uma expectativa de crescimento do Banco com essa nova fonte de recursos (E.6):

“Embora se tenha falado na emenda que veio recentemente, mas na época que foi criado o artigo 239, a gente falou que temos agora uma eterna sobrevivência do BNDES. Temos um recurso constitucional com volume expressivo, o banco vai crescer com base nessa fonte de recursos.”

O comentário evidencia de maneira sutil o risco de emendas constitucionais para a estabilidade das fontes de financiamento do BNDES, a partir da proposta feita pelo relator da reforma da Previdência (PEC 6/19), deputado Samuel Moreira (PSDB-SP), de usar recursos do SPETR para cobrir despesas com aposentadorias. A menção a emendas constitucionais traz à tona um risco intrínseco relacionado eventuais alterações de regras constitucionais. Embora, naturalmente, sejam recursos mais estáveis, essa fonte de recursos também é passível de alteração ou de extinção.

Além de beneficiar o Balanço do Banco, percebe-se também um benefício de sinalização para investidores internacionais (E.6):

“O que é muito importante, porque me lembro, quando ia fazer apresentações internacionais, fiz várias em vários países, e explicava a questão do FAT como uma fonte estável que era permanente do BNDES. Então, eles mostravam no balanço como o FAT figurava no balanço do BNDES. Isso era muito importante para um investidor internacional saber que ia emprestar dinheiro para uma instituição bancária que tem uma fonte estável de recursos, que não tem risco. Então, isso facilitou demais a captação internacional, porque as instituições viam o BNDES como a única instituição de desenvolvimento no Brasil que fazia empréstimos de longo prazo e com uma segurança em função, principalmente do FAT.”

O trecho evidencia que o BNDES era notado como uma instituição única e estratégica, destacando-se pela capacidade de oferecer empréstimos de longo prazo com uma fonte estável de recursos, como o FAT e isso lhe conferiu credibilidade e facilitou a captação de recursos no mercado internacional. Tem-se, então, um efeito de benefício indireto do mecanismo constitucional, para além da entrada dos recursos na Instituição.

Por fim, vale destacar a memória da instituição (E.6):

“Por isso que todo mundo no BNDES conhece o artigo 239, desde os mais antigos até os mais novos, porque ele foi fundamental. Quando se colocou lá 40%, se assegurou um valor condicional e, todo ano, 40% daquele montante vinha para o BNDES. Então, o BNDES podia assumir compromissos, podia fazer projetos com financiamento de 10 anos, 12 anos, porque tinha uma fonte de recursos que lhe garantia um funding para essas operações mais longas.”

O trecho "Por isso que todo mundo no BNDES conhece o artigo 239" revela a importância histórica e institucional desse dispositivo, que garantiu, como já

comentado, previsibilidade financeira ao banco e permitiu sua atuação em projetos de longo prazo. Essa frase evidencia como o artigo se tornou parte da memória coletiva dos empregados, consolidando-se como um pilar essencial da identidade do BNDES ao longo das gerações.

4.3.

Análise da conexão entre os eixos temáticos sob uma abordagem sistêmica e negocial

Essa seção tratará de como os eixos se conectam, sob uma abordagem sistêmica e negocial. Como já foi comentado, a estruturação por eixos apresentada buscou representar a complexidade e a evolução do processo negocial, desde a contextualização inicial até a efetivação da criação do orçamento. Apenas para facilitar e relembrar o leitor, os eixos temáticos desenvolvidos foram:

- ✓ Eixo 1 - Ambiente político e social
- ✓ Eixo 2 - Engajamento intelectual
- ✓ Eixo 3 - Mapeamento de interesses
- ✓ Eixo 4 – Engajamento político
- ✓ Eixo 5 - Formulação da proposta
- ✓ Eixo 6 - Contranarrativas e resistências
- ✓ Eixo 7 - Promulgação da Constituição Federal de 1988

Em resumo, sem prejuízo das nuances que podem ser observadas nas análises individuais de cada eixo, pode-se sintetizar os temas da seguinte forma:

Quadro 7 – Resumo dos eixos temáticos

Eixos temáticos	Resumo dos eixos temáticos
Eixo 1 - Ambiente político e social	O Eixo estabelece um pano de fundo resumido da Assembleia Nacional Constituinte, destacando os fatores políticos e sociais que moldaram a criação da Constituição Federal de 1988. Ilustrou-se, de maneira específica, a importância do contexto de Redemocratização, explorando não apenas as nuances de preparação de uma nova constituição no Governo Sarney, mas também o contexto de abertura política e negociações partidárias desses primeiros anos após a ditadura.

	Buscou-se explorar também como o ambiente de desemprego e as mudanças no mercado de trabalho, contornaram e contornaram (e ainda contornam) o tema do Orçamento do Sistema Público de Empregado, Trabalho e Renda no Brasil.
Eixo 2 - Engajamento intelectual	O Eixo buscou evidenciar os primeiros passos de criação do grupo de intelectuais que se dedicam, em torno de uma comissão, a pensar e a formular a proposta de criação do Orçamento do Sistema Público de Empregado, Trabalho e Renda no Brasil.
Eixo 3 - Mapeamento de interesses	O Eixo explorou os problemas e interesses essenciais que buscaram ser resolvidos no processo de negociação de criação do Orçamento do Sistema Público de Empregado, Trabalho e Renda no Brasil. Além de um contexto histórico de fragmentação institucional e de insuficiência no Financiamento da Política Social, havia um problema fundamental de a ausência de fontes de recursos relevantes e estáveis para o seguro-desemprego. Adicionalmente, com a revisão do PIS/PASEP e do FGTS, surge a necessidade de pensar meios para preservação e fortalecimento da capacidade de financiamento do BNDES.
Eixo 4 – Engajamento político	O Eixo explorou a conexão entre o engajamento intelectual, utilizado no diagnóstico e na formação do grupo, com a articulação política necessária para negociações no ambiente da Constituinte. Fica nítido o papel e interesse do Deputado José Serra como protagonista na condução política da proposta técnica elaborada pela CRETAD.
Eixo 5 - Formulação da proposta	O Eixo discutiu efetivamente a proposta original de fusão do PIS-PASEP e do FGTS e a utilização de um fundo único para financiamento do seguro-desemprego, a partir da proposta formulada pela CRETAD.
Eixo 6 - Contranarrativas e resistências	O Eixo se preocupou com as contranarrativas e resistências apresentadas na proposta original. Buscou-se refletir sobre a influência das discussões sobre estabilidade do emprego, FGTS e rotatividade de mão-de-obra, na negociação da proposta original de fusão do FGTS e do PIS-PASEP, apresentada pela CRETAD.

	Adicionalmente, tratou-se da contranarrativa de alocação total dos recursos do PIS-PASEP para o financiamento do seguro-desemprego, em detrimento da alocação de parte no BNDES.
Eixo 7 - Promulgação da Constituição Federal de 1988	O Eixo evidenciou a lógica contracíclica da proposta formalizada na Constituição Federal de 1988, destacando como o artigo 239, em sua versão final, reverbera no BNDES.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise conjunta dos temas pode ser feita de algumas maneiras. Uma possibilidade é entender esses movimentos e passos em uma perspectiva sistêmica. Essa abordagem se justifica por que a formulação de políticas públicas não ocorre isoladamente, mas sim como resultado de interações concatenadas entre diferentes forças políticas, econômicas, sociais e institucionais. Ao estruturar o processo em entrada, processamento e saída, é possível compreender como decisões estratégicas são moldadas e como a “organização pública” se adapta sistemicamente a mudanças desejadas.

Diante desse contexto, apresenta-se uma figura que ilustra e resume, em uma perspectiva sistêmica, o processo de construção do Orçamento do SPETR no Brasil:

<i>INPUT</i>	<i>PROCESSAMENTO</i>	<i>OUTPUT</i>
Ambiente político e social • Redemocratização e Governo Sarney • Redemocratização e abertura política • Liderança do PMDB e participação do PT • Mudanças no mercado de trabalho	Formulação da Proposta • Fusão do PIS-PASEP e do FGTS Contranarrativas e resistências • Estabilidade do emprego e FGTS • Alocação total dos recursos para o seguro-desemprego	Promulgação da Constituição Federal • Mecanismo contracíclico e singularidade • Importância do artigo 239 para o BNDES
Engajamento intelectual • Formação do grupo e criação da CRETAD		
Engajamento político • Conexão entre engajamento intelectual e político • O envolvimento do Deputado José Serra		
Mapeamento de interesses • Ausência de fonte de recursos relevante e estável para o seguro-desemprego • Preservação e fortalecimento da capacidade de financiamento do BNDES • Fragmentação Institucional e insuficiência no Financiamento da Política Social • Necessidade de revisão do PIS/PASEP e do FGTS		

Figura 2 – Visão sistêmica de construção do Orçamento do SPETR no Brasil

Fonte: Elaborado pelo autor.

O esquema apresentado seguiu uma lógica estruturada de entrada (*input*), processamento e saída (*output*), permitindo compreender como diferentes variáveis influenciam a formulação da política pública estudada. A organização em blocos procurou destacar a interação entre os agentes e as condições do contexto, tentando visibilizar o processo de forma estruturada.

O bloco de *input* representa os elementos que influenciam o início do processo. Essas variáveis, desde o ambiente político e social, até o mapeamento de interesses representa as entradas do processo. Todos esses pontos foram fundamentais para o processamento posterior da proposta.

Esta etapa conta ainda com o protagonismo de diversos atores e instituições que conseguiram articular os aspectos técnicos e políticos necessários para, diante de um contexto político específico na história brasileira. O mapeamento de interesses encerra esta fase com um diagnóstico claro das principais frentes que precisavam ser enfrentadas.

O bloco de *processamento* é representa a arena pública. Nesta etapa, todos os recursos técnicos e políticos são processados publicamente e negocialmente. A proposta de fusão do PIS-PASEP e do FGTS em um fundo coletivo único para o financiamento do seguro-desemprego entre em debate com as contranarrativas existentes, com destaque para as discussões relacionadas à estabilidade do emprego e FGTS.

Nesse íterim, o principal movimento que ocorre é a desidratação da proposta original. Como "desidratação", nesse contexto de políticas públicas e formulação de propostas legislativas, entende-se ao processo de enfraquecimento ou redução do escopo original de uma ideia ou projeto. No caso específico da fusão do PIS-PASEP e do FGTS, a "desidratação" da proposta ocorreu na medida em que, durante o debate e confronto com contranarrativas — o FGTS deixa de fazer parte da discussão e permanece com seu status inalterado. Em segundo lugar, ocorre a inclusão do BNDES, representando um contramovimento à narrativa que defendia a destinação integral dos recursos do PIS-PASEP para o seguro-desemprego.

Como resultado desse processamento²⁴, surge a proposta final que endereça parcialmente os interesses pretendidos, tendo como principais alcances a destinação

²⁴ Como já foi comentado ao longo dessa pesquisa, o documento do Senado que ordena a sequência de ajustes do texto constitucional (FD.10) evidencia que o BNDES foi incluído no projeto

de fontes de recursos relevantes e estáveis para o seguro-desemprego e a Preservação e fortalecimento da capacidade de financiamento do BNDES.

Como já foi comentado, a análise conjunta dos temas evidencia um processo contornado em um contexto político e social singulares. A abertura política de um momento único de criação de uma nova Constituição Federal permitiu a construção (intelectual e política) de um mecanismo contracíclico e de proteção social único ou ao menos raro, nos moldes formulados.

A análise dos relatos categorizados nos sete eixos evidencia que a criação do Artigo 239 foi, como já exposto, um processo não apenas sistêmico, mas essencialmente negocial, em que diferentes atores precisaram conciliar interesses políticos, econômicos e sociais dentro do ambiente da Assembleia Nacional Constituinte. A redemocratização e a necessidade de reformular o arcabouço institucional do país forneceram a abertura política necessária para os debates sobre o financiamento da política social e do desenvolvimento econômico.

Desde o engajamento intelectual, que envolveu especialistas e formuladores de políticas, até a formulação da proposta, que buscou resolver desafios como a fragmentação institucional e a falta de um *funding* estável para o seguro-desemprego, o processo foi pautado por ajustes e concessões.

Ao avançar para o engajamento político, a articulação de lideranças, como o Deputado José Serra, foi crucial para transformar a proposta técnica em um projeto viável dentro da Constituinte. A formulação da proposta, marcada pela fusão do PIS-PASEP e do FGTS, enfrentou contranarrativas e resistências, que refletiam preocupações tanto com a estabilidade do emprego quanto com a alocação dos recursos desses fundos. O desfecho desse processo negocial foi a promulgação da Constituição de 1988, consolidando um mecanismo contracíclico inovador e garantindo, por meio do Artigo 239, um fluxo contínuo de recursos ao BNDES.

B em 5/7/1988, no início do segundo turno da Constituinte, corroborando a fala do Professor José Roberto Afonso (FO.1). O primeiro texto apresentado por José Serra, em 18/9/1987, destinava os recursos exclusivamente ao seguro-desemprego, sem menção ao banco.

Diante desse contexto, apresenta-se uma figura que ilustra e resume, em uma perspectiva negocial, o processo de construção do Orçamento do SPETR no Brasil:

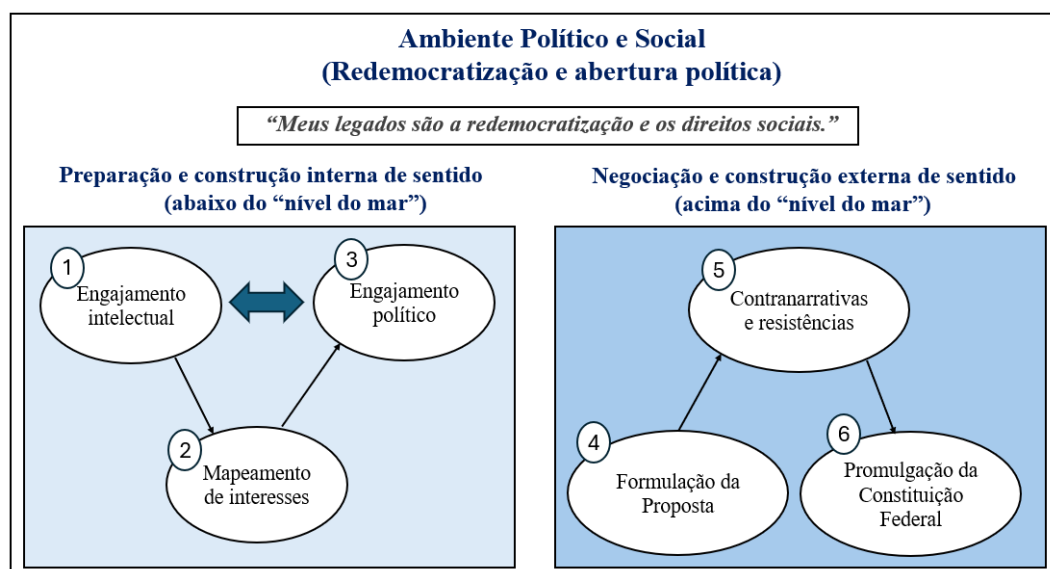


Figura 3 – Processo negocial de construção do Orçamento do SPETR no Brasil

Fonte: Elaborado pelo autor.

O primeiro quadrante, situado abaixo do "nível do mar", representa a fase de preparação e construção interna de sentido no processo de formulação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Usou-se esse termo como uma metáfora para um estágio inicial ou preparatório em que a proposta ainda não estava visível ou totalmente desenvolvido. Essa etapa inicia-se com o engajamento intelectual, que envolve a mobilização de especialistas e acadêmicos em torno da criação de um arcabouço conceitual e técnico para embasar as propostas a serem debatidas na Assembleia Constituinte.

A partir dessa base, a segunda fase do primeiro quadrante, o mapeamento de interesses, voltada a identificar os pontos que buscaram ser atacados no processo de negociação de criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil.

A relação bidirecional entre o engajamento intelectual e o engajamento político fica simbolizada quando a construção conceitual se traduz em articulação prática dentro do ambiente da Constituinte. O conhecimento técnico embasa as negociações políticas, enquanto as demandas e restrições do jogo político retroalimentam e refinam as formulações intelectuais. A proximidade entre técnicos e políticos é um elemento marcante desta etapa. Esse intercâmbio foi determinante

para que a proposta do SPETR adquirisse viabilidade política, permitindo que seus princípios fossem defendidos pelos parlamentares envolvidos.

Assim, essa fase preparatória evidencia não apenas a relevância do pensamento estruturado na construção de políticas públicas, mas também a necessidade de articulação política para garantir sua implementação.

O segundo quadrante, situado acima do "nível do mar", representa a fase de discussão e debate público sobre a proposta de formulação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Esse termo "acima do nível do mar" foi usado para representar o momento em que a proposta sai do estágio preparatório, "submerso", e as ideias começam a ser debatidas publicamente.

Esse quadrante inicia com a formulação da proposta de fusão do PIS-PASEP e do FGTS e a utilização de um fundo único para financiamento do seguro-desemprego. Essa proposta é debatida, diante de contranarrativas e enfrenta resistência quanto a utilização do FGTS para financiamento do seguro-desemprego e em relação a alocação de parte dos recursos no BNDES. Essa etapa é concluída com a elaboração do artigo 239 da Constituição Federal.

Todo esse processo é envolto em um ambiente de redemocratização e de mudanças no mercado de trabalho, onde há uma abertura política singular e um esforço político de legitimação via concessão de direitos sociais. Para simbolizar esse contexto, foi decidido usar a frase que Sarney traz, em seu aniversário de 90 anos (FO.7): "Meus legados são a redemocratização e os direitos sociais", destacando seu foco de governo e contribuição.

5

Considerações finais e implicações gerenciais

O Brasil dispõe de um mecanismo constitucional singular de orçamento do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda. O artigo 239 da Constituição Federal atual dispõe, em sua versão originalmente promulgada, que a arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor passariam, a partir da data de promulgação da Constituição, a financiar o programa do seguro-desemprego e o abono salarial, além da destinação de pelo menos quarenta por cento para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O objetivo do presente trabalho foi compreender o processo de criação do Orçamento do SPETR no Brasil, a partir da perspectiva de ex-executivos do BNDES que conviveram com o contexto de sua criação.

O corpus de pesquisa compreendeu transcrições decorrentes de entrevistas realizadas pelo autor do presente trabalho, além de fontes orais e documentais selecionadas. Os dados foram coletados sob a abordagem teórico-metodológica da história oral e foram analisados pelo método de análise de narrativa temática de Riessman (2008).

Os elementos identificados foram mapeados em 7 eixos temáticos presentes nas fontes orais e documentais analisadas: (1) Ambiente político e social; (2) Engajamento intelectual; (3) Mapeamento de interesses; (4) Engajamento político; (5) Formulação da proposta; (6) Contranarrativas e resistências e (7) Promulgação da Constituição Federal de 1988. A análise concatenada e contextualizada dos elementos permitiu a compreensão e a construção do fenômeno analisado, a partir de uma perspectiva sistêmica e negocial.

Como resumo dos achados deste estudo, foi construído um esquema sistêmico e estruturado de entrada (*input*), processamento e saída (*output*), permitindo compreender como diferentes variáveis influenciam a formulação da política pública estudada. A organização em blocos procurou destacar a interação entre os agentes e as condições do contexto, tentando visibilizar o processo de construção do orçamento do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda de forma lógica e estruturada.

Sob esse primeiro prisma (sistêmico), a análise permitiu compreender como as diferentes variáveis influenciam a formulação da política pública estudada. O bloco de “*input*” contemplou os elementos que influenciam o início do processo, incluindo desde o ambiente político e social, até o mapeamento de interesses negociais. Todos esses pontos foram fundamentais para o processamento posterior da proposta. Esta etapa contemplou o protagonismo de diversos atores e instituições que conseguiram articular os aspectos técnicos e políticos, com a formulação de um diagnóstico claro das principais frentes que precisavam ser enfrentadas.

O bloco de processamento representa a arena aonde as negociações públicas acontecem. As narrativas técnicas e políticas foram processadas e a proposta de fusão do PIS-PASEP e do FGTS em um fundo coletivo único para o financiamento do seguro-desemprego entra em debate com as contranarrativas existentes, com destaque para as discussões relacionadas à estabilidade do emprego e FGTS.

Nesse ínterim, o principal movimento que ocorre é a “desidratação” da proposta original, na medida em que, durante o debate e confronto com contranarrativas — o FGTS deixa de fazer parte da discussão e permanece com seu status inalterado. Em segundo lugar, ocorre a inclusão do BNDES, representando um contramovimento à narrativa que defendia a destinação integral dos recursos do PIS-PASEP para o seguro-desemprego.

Como resultado desse processamento, surge a proposta final (*output*) que endereça parcialmente os interesses pretendidos, tendo como principais alcances a destinação de fontes de recursos relevantes e estáveis para o seguro-desemprego e a preservação e fortalecimento da capacidade de financiamento do BNDES.

A análise dos elementos mapeados permitiu evidenciar não apenas um processo sistêmico, mas essencialmente negocial, em que diferentes atores precisaram conciliar interesses políticos, econômicos e sociais dentro do ambiente

da Assembleia Nacional Constituinte. Essa perspectiva foi materializada em um quadro que demonstra como a proposta foi construída e como o sentido negocial foi articulado.

A articulação política, liderada por figuras como o Deputado José Serra, foi essencial para transformar a proposta técnica em um projeto viável na Constituinte. A proposta, que envolvia a fusão do PIS-PASEP e do FGTS, enfrentou contranarrativas e resistências, particularmente sobre a estabilidade do emprego e a alocação dos recursos desses fundos. O processo culminou na promulgação da Constituição de 1988, que consolidou um mecanismo contracíclico inovador, garantindo, por meio do Artigo 239, um fluxo contínuo de recursos ao BNDES.

Sob esse segundo prisma analisado (negocial), o processo de construção do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda foi dividido em duas fases: a preparação e construção interna (abaixo do "nível do mar"), e a discussão pública (acima do "nível do mar"). Na primeira fase, o engajamento intelectual envolveu mobilização de especialistas para criar a base conceitual e técnica, enquanto o mapeamento de interesses identificou pontos centrais para as negociações. Esse estágio também evidenciou a interação entre técnicos e políticos, essencial para que a proposta adquirisse viabilidade política.

A segunda fase, acima do "nível do mar", ocorreu com a discussão pública da proposta, que envolveu a fusão do PIS-PASEP e do FGTS para financiar o seguro-desemprego. Essa proposta enfrentou resistências, especialmente sobre utilização dos recursos do FGTS e sobre a alocação de recursos para o BNDES. Todo o processo de criação do Orçamento do SPETR foi marcado por um ambiente de abertura política e mudanças no mercado de trabalho, com um esforço político de legitimação do Governo Sarney.

O estudo da constitucionalização do financiamento do programa de seguro-desemprego, do abono salarial e dos programas de desenvolvimento econômico é relevante por sua importância na gestão das finanças públicas e nas políticas sociais. A constituição desses programas no arcabouço orçamentário constitucional conferiu estabilidade de fonte de recursos, garantindo um orçamento consistente para estruturação do Sistema Público do Emprego, Trabalho e Renda no Brasil e a preservação da capacidade de financiamento do BNDES.

O contexto contemporâneo, com as transformações no mundo do trabalho, como a "uberização" e o impacto das novas tecnologias, reforça a necessidade de políticas públicas robustas, inclusive revisando-as, se for preciso. O resgate da memória histórica sobre a criação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda permite uma reflexão crítica sobre a estrutura atual desses programas e pode subsidiar construções orçamentárias futuras.

Sob o ponto de vista gerencial, resgatar a memória sobre a criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é crucial para a formação de novos empregados do BNDES, pois oferece uma compreensão aprofundada do contexto histórico e das decisões que moldaram a fonte de recursos mais relevante para o banco. Esse resgate contribui, portanto, para a conscientização sobre o papel crítico e propositivo do BNDES, além de destacar a importância da articulação técnica e política, fundamentais para a natureza e o funcionamento da instituição.

As implicações gerenciais deste estudo podem ser relevantes ainda para gestores públicos e formuladores de políticas. Ao compreender o processo histórico que levou à criação do SPETR, os gestores podem desenvolver uma visão mais crítica e reflexiva sobre suas práticas atuais. É imperativo que seja considerado o papel do engajamento intelectual e político e do mapeamento de interesses na elaboração de políticas públicas.

A contribuição teórica e metodológica desse Estudo de Caso histórico, baseado na História Oral e na Análise de Narrativa Temática, ofereceu uma perspectiva única ao explorar os relatos dos envolvidos na criação do orçamento do SPETR, abordando o fenômeno de maneira profunda e contextualizada. Espera-se abrir caminho para futuros estudos organizacionais com essa abordagem metodológica, explorando temas de controladoria, orçamento e finanças e buscando compreender os aspectos subjetivos, políticos e negociais que os permeiam nas organizações.

Na linha de valorizar as narrativas, experiências e lembranças como fontes de dados essenciais para compreender a história da criação do orçamento do SPETR, destaca-se o papel da formulação intelectual, em especial dos Professores José Roberto Afonso e Beatriz Azeredo. Em articulação com outros atores técnicos e políticos, o empenho e o engajamento intelectual desses protagonistas no desenvolvimento da proposta técnica, referendada pela Comissão de Reforma

Tributária e Descentralização Administrativa, foram fundamentais para a viabilização do mecanismo constitucional.

Neste ano, o Brasil comemora 40 anos de redemocratização e, em 2028, celebrará quatro décadas da sua Constituição Federal. Aproveitando este marco, a presente pesquisa se propõe a resgatar a história e a memória associadas à criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), culminando em reflexões pertinentes sobre o futuro deste tema. Assim, passado, presente e futuro se entrelaçam, ressaltando a continuidade e a necessidade de evolução das políticas públicas.

As políticas de emprego são intrinsecamente sensíveis às transformações que ocorrem no mercado de trabalho (Eixo 1). Além disso, algumas questões relativas à fragmentação do financiamento da política social (Eixo 3) ainda permanecem parcialmente abordadas.

É pertinente reforçar as palavras do professor José Roberto Afonso ao destacar o baixo volume de recursos alocados aos programas de retreinamento de mão de obra, uma questão que, olhando para o futuro, se torna ainda mais crucial e urgente diante da revolução digital e dos avanços da inteligência artificial. Paralelamente, o cenário atual é marcado por profundas transformações no mundo do trabalho, como a "uberização" e a "pejotização", fenômenos que refletem a flexibilização das relações laborais e trazem desafios significativos para a proteção social e a regulação do mercado de trabalho.

Ao longo das entrevistas realizadas, evidenciam-se uma preocupação genuína e uma crítica substancial à efetividade das contribuições sociais. Foi identificada uma reflexão intelectual pertinente e profunda sobre a construção das políticas sociais e sua eficácia, acompanhada de um *advocacy*²⁵ claro em favor da redução da fragmentação da política social no Brasil.

Diante das mudanças no mercado de trabalho e das alterações nas contribuições sociais no contexto da reforma tributária em curso, é crucial que o espírito de revisão da efetividade das políticas públicas e da preservação da capacidade de financiamento do BNDES permaneça vivo entre especialistas e na

²⁵ Entende-se como *advocacy*, no caso concreto, a prática política com a finalidade de influenciar a formulação de políticas públicas e a alocação de recursos decorrentes de contribuições sociais.

academia, com o objetivo de otimizar a alocação de recursos públicos. É preciso estar atento e forte.

Com base nas conclusões deste estudo sobre a criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), são sugeridas algumas direções para investigação futura. Primeiramente, estudos longitudinais poderiam oferecer uma análise mais abrangente das transformações nas políticas de emprego e renda ao longo do tempo, permitindo uma compreensão profunda das dinâmicas sociais e econômicas subjacentes. Adicionalmente, pesquisas comparativas focadas nos diferentes programas do SPETR podem iluminar o funcionamento do sistema e ajudar a identificar boas práticas e aspectos que podem ser melhorados na gestão da política pública. Por fim, seria interessante explorar a percepção de diferentes stakeholders, incluindo beneficiários das políticas, a fim de captar uma visão mais multifacetada do impacto do SPETR na sociedade.

Referências bibliográficas

AFONSO, J. R. R. Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. **Revista do BNDES**. Ed. Gerência BNDES. v. 25, p. 203-245, 2018.

ALBERTI, V. **Manual de História Oral**. Editora FGV, 2013.

AZEVEDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: Abet, 1998.

BNDES. **Fontes de Recursos**, 2024. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/fontes-de-recursos>>. Acesso em: 30 mar. 25.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF, 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 05 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 05 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei N ° 19.770, de 19 de março de 1931**. Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências. Brasília, DF, 1931. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19770-19-marco-1931-526722-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei N° 399, de 30 de abril de 1938**. Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário-Mínimo. Brasília, DF, 1938. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Aprova%20o%20regulamento%20para%20execu%C3%A7%C3%A3o,de%20dar%20cumprimento%20ao%20art>>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF, 1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 1.940, de 25 de maio de 1982. Brasília, DF, 1982. Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1940.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.940%2C%20DE%2025%20DE%20MAIO%20DE%201982.&text=Institui%20contribui%C3%A7%C3%A3o%20social%2C%20cria%20o,FINSOCIAL\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A4ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1940.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.940%2C%20DE%2025%20DE%20MAIO%20DE%201982.&text=Institui%20contribui%C3%A7%C3%A3o%20social%2C%20cria%20o,FINSOCIAL)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A4ncias)>. Acesso em 05 fev.2024.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 2.284, de 10 de março de 1986. Brasília, DF, 1986. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2284.htm>. Acesso em 05 fev. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Brasília, DF, 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em 30 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936. Institui as comissões de salário-mínimo, Brasília, DF, 21 jan. 1936. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico>>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.107, de 13 de setembro DE 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências., Brasília, DF, 14 set 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5107.htm>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui as comissões de salário mínimo, Brasília, DF, 12 dez. 1974. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/548055/publicacao/15716002>>. Acesso em: 05 fev. 2024.

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, 12 jan. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm>. Acesso em: 05 fev. 2024.

BUCHNEA, A. **Historical case studies: richness, rigour and ‘contextualised explanation’**. In: DECKER, S.; FOSTER, W. M.; GIOVANNONI, E. (Ed.). **Handbook of Historical Methods for Management**. Edward Elgar Publishing, 2023.

BURKE, P. Abertura: a nova história, seu passado e seu futuro. In: BURKE, P. (Org) **A escrita da história: novas perspectivas**. São Paulo: Unesp, 1992.

CARDOSO JR, J. C. P.; GONZALEZ, R. H. S. Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil. **Revista Econômica**, v. 9, n. 2, p. 239-269, 2007.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CORAIOLA, Diego Maganhotto. Importância dos arquivos empresariais para a pesquisa histórica em administração no Brasil. **Cadernos Ebape. BR**, v. 10, p. 254-269, 2012.

CORAIOLA, Diego M. et al. História, memória e passado em estudos organizacionais e de gestão. **Revista de Administração de Empresas**, v. 61, n. 1, p. e00000002, 2021.

COSTA, Alessandra de Sá Mello da; BARROS, Denise Franca; MARTINS, Paulo Emílio Matos. Perspectiva histórica em administração: novos objetos, novos problemas, novas abordagens. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, p. 288-299, 2010.

COSTA, ALESSANDRA DE SÁ MELLO DA; WANDERLEY, Sergio Eduardo de Pinho Velho. Passado, presente e futuro de história (crítica) das organizações no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 61, p. e2021-0103, 2021.

DECKER, S.; FOSTER, W. M.; GIOVANNONI, E. (Ed.). **Handbook of Historical Methods for Management**. Edward Elgar Publishing, 2023.
_____.; HASSARD, J.; ROWLINSON, M. Rethinking history and memory in organization studies: The case for historiographical reflexivity. **Human Relations**, p. 0018726720927443, 2021.

DOMINGUES, G. D. Trinta anos depois da Constituição de 1988: O fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua contribuição para o desenvolvimento. **Revista do BNDES**. Ed. Gerência BNDES. v. 25, p. 59-98, 2018.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964 a 2002)**. Campinas/SP: Unicamp, 2005. Tese de Doutorado em Economia. Universidade de Campinas, 2005.

MELO, P. D. L.; RODRIGUES, D. A.; MELO, L. C. G.; FERREIRA, L. B. O Fundo de Amparo ao Trabalhador e o BNDES: Trinta anos da Constituição Federal. **Revista do BNDES**. Ed. Gerência BNDES, v. 25, p. 7-58, 2018.

PALUDI, Mariana I.; MILLS, Jean Helms; MILLS, Albert J. Histórias corporativas e a ideia da América Latina. **Revista de Administração de Empresas**, v. 61, n. 1, p. e20190462, 2021.

POCHMANN, M. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**. Campinas/SP: Unicamp, 1993. Tese de Doutorado em Economia. Universidade de Campinas, 1993.

RIESSMAN, C. K. **Narrative Methods for the Human Sciences**. Sage, 2008

QUELHA DE SÁ, R. G. **Narrativas históricas e dever de memória: Uma ANTI-History dos processos de transformação**. Tese de Doutorado. PUC-Rio. 2022.

SANTOS, L. O. Recursos do FAT e empregos gerados ou mantidos: Estimativas para a atuação do BNDES entre 1996 e 2017. **Revista do BNDES**. Ed. Gerência BNDES. v. 25, p. 99-137, 2018.

SILVA, S. P. **Capacidades estatais e políticas de mercado de trabalho no Brasil: uma análise da institucionalização do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Rio de Janeiro/RJ: UFRJ, 2018. Tese de Doutorado em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

TINOCO, G.; BORÇA Jr, G.; MACEDO, H. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): breve histórico, condições atuais e perspectivas. **Revista do BNDES**. Ed. Gerência BNDES, v. 25, n. 50, p. 139-202, 2018.

Apêndice 1 – Guia de entrevista

AGRADECIMENTOS INICIAIS E EXPLICAÇÃO DO PROPÓSITO DA PESQUISA

1. Agradecer a participação do entrevistado. Comentar que estou desenvolvendo a pesquisa de título provisório “Convergências, Divergências e Silêncios: uma análise das narrativas sobre a criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil”.
2. Explicar o objetivo da conversa, que é compreender, então, à luz da história oral e da análise de narrativa temática, as convergências, divergências e silêncios nas narrativas que moldaram a criação do orçamento supramencionado.
3. Perspectiva. Explicar que, a priori, serão entrevistados ex-executivos do BNDES que vivenciaram a criação do orçamento o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil.
4. Explicar que se entende, a partir das ideias de Silva (2018), que o artigo 239 da Constituição Federal de 1988 foi um marco importante em termos de consolidação da seguridade social no Brasil ao fornecer as bases para a estruturação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil.

BUROCRACIA DA PESQUISA

1. Verificar como entrevistado gostaria de ser chamado durante a entrevista e se deseja titulação na identificação.
2. Destacar interesses acadêmicos da entrevista, necessidade de consentimento e comentar que a entrevista será gravada, transcrita e enviada ao entrevistado para revisão, caso queira.
3. Perguntar como o entrevistado gostaria de ser identificado na pesquisa: (i) com seu próprio nome ou (ii) com um pseudônimo.
4. Enfatizar que as transcrições inteiras não constarão do documento final da minha dissertação ou de artigos que venham a ser publicados, apenas trechos selecionados como exemplos que suportem a minha análise.

TÓPICOS GUIA

1. Formação intelectual, trajetória acadêmica e profissional

- 1.1. Me fale um pouco sobre sua trajetória acadêmica e lugares e experiências por onde passou.
- 1.2. Áreas por onde trabalhou no BNDES (se aplicável)

2. Relação do entrevistado com a criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

2.1. Onde estava trabalhando, na época da criação do orçamento do SPETR?

2.2. Como se deu o seu envolvimento com o Fundo de Amparo ao Trabalhador?

3. Contexto de criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

3.1. Poderíamos começar essa sessão conversando de maneira mais ampla sobre contexto geral, em termos político, fiscal e social. Qual foi o contexto de criação do orçamento do SPETR?

3.2. Como você avalia a influência do contexto fiscal e social da época na decisão de destinação de recursos? Responsabilidade fiscal era um ponto? Como longo e curto prazo foram pensados?

3.3. Você teria algum exemplo para me dar sobre grupos e narrativas políticas existiam acerca da destinação constitucional de recursos ao seguro-desemprego e abono salarial?

3.4. Quais os principais atores responsáveis, na sua opinião, pelo Art. 239 da CF/88? Quem são os pais do Art. 239? Qual foi o papel do então Deputado José Serra na construção desse artigo?

3.5. Quais as principais convergências e divergências relacionadas ao Art. 239? O que era consenso e o que não era, naquela ocasião?

3.6. Que vozes foram “silenciadas”? Quais as frustrações do Art. 239? O que não foi incorporado? Algum interesse social ou político, relacionado a Política de Trabalho, foi frustrado? O art. 239 não traz de maneira explícita a dimensão de qualificação profissional, por exemplo (apenas seguro-desemprego e o abono). Algum motivo específico ou apenas uma questão de prioridade?

4. Processo decisório relacionado a criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

4.1. Poderíamos começar essa sessão conversando de maneira mais ampla sobre o processo de criação do orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Em um dos artigos sobre o tema, é dito que havia a alegação que *“a canalização dos recursos do PIS-PASEP para um programa de seguro-desemprego inviabilizaria a transferência de novos recursos para investimentos a cargo do BNDES, mas foi feita uma estimativa demonstrando a evolução do custo do seguro-desemprego, frente a arrecadação do Fundo, ao volume de transferências ao BNDES e às necessidades de saques do patrimônio anteriormente acumulado”*.

Como foi o processo decisório relacionado a escolha do tamanho do orçamento do fundo, em termos de receitas e despesas? Qual era a visão de futuro desses fluxos, à época? A legitimidade da transferência de recursos para o BNDES era questionada?

4.2. Como foi o processo decisório de escolha do PIS/PASEP como fonte de receita para custeio do programa do seguro-desemprego e do abono salarial? Alternativas foram consideradas?

4.3. Como foi o processo decisório de escolha do BNDES? Como e por que aparece o BNDES como destinatário de parte dos recursos para financiamento de programas de desenvolvimento econômico? Alternativas foram consideradas?

4.4. Por que pelo menos 40% destinado ao BNDES? Alternativas foram consideradas?

4.5. Perspectiva Comparada. Em um dos artigos sobre o tema, é comentado que “*Em linha com os preceitos defendidos por Keynes e das bases do Estado do Bem-Estar Social, espalhados desde a Inglaterra para o resto da Europa, o Brasil construiu um experimento muito bem-sucedido de modo ao mesmo tempo custear o seguro-desemprego e fomentar o desenvolvimento*”. Como foi processo decisório relacionado a constitucionalização dessa matéria fiscal (e social), em relação a outros países?

4.6. Perspectiva Comparada. Anualmente, o CODEFAT aprova a proposta de orçamento do FAT para o próximo ano. Como foi o processo decisório relacionado a criação do CODEFAT, com seu caráter tripartite e paritário, como gestor do FAT e desses recursos? Houve também inspiração no modelo da Inglaterra e do resto da Europa?

AGRADECIMENTOS FINAIS E PERGUNTA DE FECHAMENTO

Agradecer a participação do entrevistado. Relembrar o objetivo da conversa, que é compreender, à luz da história oral e da análise de narrativa temática, narrativas sobre a criação do Orçamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Efetuar pergunta de fechamento.

5. Gostaria de destacar alguma outra questão relevante que tenha ficado de fora?