

Resumo

A rede de proteção social aos trabalhadores, vigente desde meados do século passado, girava em torno do emprego. Os salários são o referencial, seja para cobrança de contribuições sociais, seja para pagamento de benefícios, como seguro-desemprego e aposentadoria. Essa construção será abalada pela revolução econômica e social, que passará pela automação do processo de trabalho e a expansão do trabalho independente. 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. Para fomentar esse debate, este artigo resgata as lições de John Maynard Keynes para iluminar as reformas necessárias para enfrentar o futuro.

Palavras-chave: Seguro-desemprego. Financiamento. Desenvolvimento. Revolução digital.

Abstract

The social protection network for workers, which has been in force since the middle of the last century, revolves around employment. Wages are the benchmark, either for the collection of social contributions, or for payment of benefits, such as unemployment insurance and retirement. This construction will be shaken by the economic and social revolution that will pass through the automation of the labor process and the expansion of independent labor. Work will no longer be synonymous only with employment and it will be necessary to redo that social pact. One of the axes of this structural change in Brazil will be the Workers' Assistance Fund (FAT) and the BNDES, so that support for the worker must take on forms other than that of the signed portfolio, not to revisit the financing scheme for workers' investments. To foster this debate, this article rescues the lessons of John Maynard Keynes to illuminate the reforms needed to face the future.

Keywords: Unemployment insurance. Financing. Development. Digital revolution.

The future will be what we choose to make it. If we approach it with cringing and timidity, we shall get what we deserve. If we march on with confidence and vigour the facts will respond. It would be a monstrous thing to reserve all our courage and powers of will for War and then, crowned with victory, to approach the Peace as a bankrupt bunch of defeatists (KEYNES, 1980, p. 260).

Introdução

O economista britânico John Maynard Keynes discursou a seu Parlamento, em 24 de fevereiro de 1943, por ocasião dos debates sobre a reforma do seguro social, e alertou que o futuro se constrói – e não se espera que aconteça.

Em meio à revolução digital, que já começou a provocar mudanças radicais e estruturais no mercado de trabalho e, por conseguinte, no financiamento e na estruturação da seguridade social, voltar às lições de Keynes pode ser um bom caminho para jogar luz sobre os novos desafios que ora precisam ser equacionados.

O Brasil de hoje parece ignorar a história da construção do Estado do Bem-Estar Social quando faz de conta que não mudará radicalmente o emprego para o futuro. Até mesmo economistas ignoram como Keynes foi decisivo para definir as bases das classificações das contas nacionais e para desenhar as bases da previdência e dos demais componentes da proteção aos trabalhadores. Resgatar esses fatos e atos pode ajudar a acordar para a necessidade de que mais do que nunca eles precisam ser revisitados e reinventados. Para tanto, o Brasil é dos poucos países do mundo a contar com instrumentos

poderosos para promoção do desenvolvimento e do emprego e para assistência ao trabalho.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é resgatar as lições de Keynes para iluminar as reformas necessárias para enfrentar o futuro. O estudo retoma os debates dos anos 1940, comenta brevemente a estrutura de financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do BNDES e especula sobre questões contemporâneas, sobretudo envolvendo o crescente descompasso entre emprego e trabalho.

Em apertada síntese, pretende-se alertar que a rede de proteção social adotada em meados do século passado girava em torno do emprego (formalizado no Brasil pela contratação com carteira de trabalho assinada). Empregadores e empregados contribuem sobre o valor de seus salários, que também passa a balizar os benefícios pagos no futuro (aposentadoria) ou antes, em caso de alguma in-*tempérie* (uma delas é o seguro-desemprego). Esse paradigma está sendo quebrado pela revolução em curso, na indústria, na economia e na sociedade, que compreende, entre outros fatores, uma intensa automação do processo de trabalho (substituindo trabalhadores por robôs), a economia compartilhada e a do “bico” (com trabalhadores exercendo suas funções sem vínculo contratual, físico e temporal). Cada vez mais, trabalho não representará, necessariamente, emprego. Os países precisarão construir um novo pacto ou contrato, social e também econômico, para lidar com essa realidade. Um dos eixos dessa mudança estrutural no Brasil deverá passar pelo FAT e pelo BNDES, de modo que o amparo ao trabalhador deverá assumir outras formas que não apenas a da carteira assinada. O financiamento de investimentos deverá pensar também em trabalho e não mais apenas em emprego.

Esse debate prospectivo compreende desafios ou questões, novas e complexas, talvez muitas ainda nem totalmente postas ao debate. Não se tem a pretensão de equacionar um novo sistema de seguridade social *vis-à-vis* às mudanças socioeconômicas vindouras, neste breve artigo, mas ao menos provocar e instigar os debates. Para tanto, serão buscadas no passado as raízes do presente, que será drástica e rapidamente modificado para o futuro próximo.

Keynes, balizando o presente

Keynes era um reformador do sistema capitalista. Ele recorreu ao Estado, tanto para remediar quanto para prevenir a crise – e reconheceu depois que, mesmo aquela saída emergencial, era a “alternativa menos pior”. Ainda defendia que a política fiscal assumisse objetivos e papéis diferentes, na medida em que mudasse a conjuntura, ao contrário de um senso comum infeliz, que supõe uma defesa por Keynes de uma expansão permanente e desmedida de gastos, déficit e dívida públicos.

Apesar de *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (KEYNES, 1996) ter sido um dos livros mais importantes nas ciências humanas e sociais e que mudou, efetivamente, o ensino e a compreensão da economia em todo o mundo, não tinha as finanças públicas como seu objeto central. Gastos sociais e orçamento público não foram tratados nessa obra clássica. Porém, quando se examinam as atividades de Keynes entre as vésperas da Segunda Guerra Mundial e os primeiros anos seguintes, constata-se que deu grande atenção aos dois temas – em especial, no âmbito de suas atividades como conselheiro governamental –, embora, infelizmente, não tenham sido retratados ou consubstanciados na forma de livros, nem de artigos de maior fôlego.

Quando escrita *A teoria geral*, não havia adequada rede de proteção ao trabalhador, incluindo o seguro-desemprego. Só depois, seria criado e consolidado o chamado Estado do Bem-Estar Social, que incluiria os ditos estabilizadores automáticos, com mecanismos para atenuar os efeitos sociais das crises. Keynes participou ativamente das discussões do chamado *Relatório Beveridge*, em 1942, que iniciou a montagem da proteção social na Inglaterra. É preciso recorrer à leitura de suas *obras completas* (KEYNES, 1980)¹ para encontrar o pensamento de Keynes sobre tributos e sobre os princípios do que se conheceu depois como “estabilizador automático”.² Defendeu a cobrança e o aumento de contribuições como forma de financiar gastos menos elásticos às oscilações econômicas, mas sem deixar de alertar para os impactos negativos de uma carga tributária elevada.

Antes de tudo, diante do desemprego da crise global, Keynes nunca pensou em redução de impostos, nem mesmo de contribuições previdenciárias.³ Apostou em outro caminho, de viabilizar um esquema de financiamento e, por conseguinte, de gastos públicos sociais que não estivesse vinculado diretamente ao ritmo da economia. Ele preferia

1 A memória dos referidos debates consta do capítulo 4 do volume 27 de suas *obras completas* (KEYNES, 1980, p. 203-263) e, para uma versão resumida, ver Skidelsky (2001, p. 266-270; 2003, p. 708-711). É importante atentar para a sua troca de correspondência com Sir William Beveridge: o referido capítulo reúne desde uma carta datada de março de 1942 até outra de maio de 1944. Como já foi dito, as suas ideias ali expostas acabaram não transpostas para livros ou artigos e avançam além da discussão específica sobre política social, para tratar também de sistema tributário e sua eventual reforma, da estruturação dos orçamentos e mesmo da organização da administração pública.

2 Se Keynes não enunciou claramente o dito estabilizador automático, ao menos defendeu um sistema de cobrança de tributos que seria compatível com o desenho desse mecanismo.

3 Segundo Skidelsky (2003, p. 717), a eventual redução das contribuições sociais em períodos de elevação do desemprego foi avaliada por Keynes, concluindo que tal medida só caberia no caso da parcela dos empregados: “*Reductions in employers' contributions would not lead to increased employment if they were seen as merely temporary*”.

algum instrumento que fosse mais imune aos efeitos da crise, para não faltarem recursos justamente quando mais se precisa. Essa foi a inspiração para a tese de que tais gastos públicos deveriam funcionar como estabilizadores automáticos na medida em que não recuassem quando caíssem a demanda, a renda e a arrecadação dos impostos.

Nos debates em torno do *Relatório Beveridge*, Keynes escreveu uma extensa carta em que cotejou a contribuição *vis-à-vis* ao imposto – ver Keynes (1980, p. 223-228). Ele começou por condenar duramente a tributação elevada dos salários: “*the fixed weekly contribution is a poll tax on the employed and an employment tax on the employer – both very bad kinds of taxes as soon as the amount is high enough to be significant*” (KEYNES, 1980, p. 223).⁴ Depois Keynes classificou como ficção o caráter contributivo do sistema, pois seria preciso custear mais do que benefícios ligados diretamente ao trabalhador. Os serviços de caráter geral (como os de saúde) e os eventuais déficits do sistema precisariam ser cobertos pelo Estado – ou, melhor, pelos contribuintes em geral e com recursos oriundos de impostos.

É ainda mais ignorado que, em meio aos debates para criação do seguro social, Keynes desenhou uma reforma tributária razoavelmente ampla, incluindo mudanças profundas no Imposto de Renda, aumento e sobretaxa de alguns tributos com reduções e abatimentos de outros – ver Keynes (1980, p. 226-228).

4 Vale reproduzir as críticas de Keynes à proposta inicial de Beveridge de um fundo para financiar o seguro social no Reino Unido: “*The ‘fund’ also is, admittedly, to some extent a ‘fiction’! Certainly it is not a fund in any actuarial sense. [...] The objection to the contributory system and the Fund is not really, I suggest, to the principle of contribution to a Fund, but partly to the particular method of a poll tax and partly to the inevitable inadequacy of the contribution so long as it is a poll tax. For everyone knows the objection to a poll tax of significant amount, which is unrelated either to profits or to earnings. But to have a better and more adequate contributory system leads us straight to a far-reaching reform of the income tax – which we all know is needed anyhow*” (KEYNES, 1980, p. 224-226).

Assim, ao rascunhar um esquema de tributação alternativa, Keynes sugeriu (sempre destacando o caráter preliminar de sua proposta) um sistema com as seguintes competências tributárias:

- contribuições para seguridade incidiriam sobre todos os salários, sem exceção ou incentivo;
- um imposto sobre o lucro das empresas, admitida dedução de parcela que poderia ser reinvestida no negócio;
- um imposto sobre a propriedade, descontado na fonte sobre os juros; e
- um imposto dos indivíduos incidente sobre todas as rendas, progressivo e com deduções apenas de dependentes.

O fundo composto pela arrecadação das contribuições (fixadas a cada quinquênio) custearia os serviços médicos, os benefícios de assistência (exceto para crianças) e as pensões (exceto dos ex-combatentes de guerra): “*contributions to be fixed so as to keep the fund selfsupporting*” (KEYNES, 1980, p. 226-228).

Diante das resistências iniciais, Keynes acabou desistindo de avançar com sua proposta de reforma tributária em troca de um acordo para limitar os benefícios originalmente previstos no plano de Beveridge (SKIDELSKY, 2003). Em poucas palavras, como ele não conseguiu aprovar um projeto de reforma tributária para aumentar a arrecadação, contentou-se com mudanças que reduziram a despesa pública futura.

Passando do debate específico da seguridade social para o da transparência fiscal, Keynes mais uma vez teve um papel de destaque. Ele conseguiu que a natureza do gasto passasse a moldar a estruturação e a classificação das contas no orçamento. Do mesmo modo

que distinguia a tributação (com clara preferência pelos tributos diretos), Keynes também diferenciou os gastos, ao separar o orçamento em duas partes bem distintas, refletindo, com isso, uma divisão no papel do Estado na economia: “*The ordinary budget would be concerned with issues of efficiency and equity; the capital budget with demand management [...]*” (SKIDELSKY, 2003, p. 715).

Keynes empreendeu um esforço peculiar para integrar aspectos da política fiscal (em particular, o orçamento público) com as demais políticas econômicas. Ele defendeu uma remodelação na apresentação do orçamento público de modo a contemplar uma estrutura macroeconômica nova e abrangente, incluindo as ações estatais e os objetivos pretendidos, no lugar do modelo anterior limitado apenas a listar as contas de governo (MOGGRIDGE, 1976).

Ele buscava que forma e conteúdo do orçamento público fossem mais consistentes com os instrumentos da política macroeconômica. A lógica preventiva seria mais uma vez dominante nessas reflexões e propostas de ações de Keynes. A análise das teses de Keynes pode partir de sua expressão inovadora do “orçamento de capital”: “[...] *is a means of attempting to cure disequilibrium if and when it arises*” (KEYNES, 1980, p. 353). Ele ainda advertiu: “[...] *confusing the fundamental idea of the capital budget with the particular, rather desperate expedient of deficit financing*” (KEYNES, 1980, p. 353-354).

Ao que tudo indica, Keynes não se referia ao orçamento público tradicional. Para tanto, usou o termo “ordinário” provavelmente para se referir aos gastos com a manutenção da máquina governamental: o que compreenderia grande parte das despesas correntes, mas não sua totalidade, uma vez que os benefícios do

seguro social, segundo ele, seriam incluídos em um orçamento específico (o da seguridade social) que faria parte daquele “orçamento de capital”.

Nas discussões com Lord Beveridge, aliás, Keynes chegou a usar outro conceito: orçamento de longo prazo (no contexto, parece que pretendia contemplar o que veio a se classificar posteriormente como despesa de capital).⁵ O fato inegável é que ele queria apartar as dotações orçamentárias para atender ao custeio normal do governo daquelas que deveriam atender ao seguro social, por terem objetivos e políticas completamente diferentes.

Essa posição algo heterodoxa de Keynes em relação à estruturação da administração e do orçamento público apareceu em meio às discussões sobre o custeio do novo esquema do seguro social, quando especulou sobre a criação de um fundo e questionou as suas condições estruturais.⁶

5 Menciona-se ainda que Kregel (1985) destacou que, para Keynes, a ação estatal era necessária nos casos em que o setor privado não tivesse tomado a decisão e a iniciativa de atuar, caso dos serviços considerados “tecnicamente sociais” (em oposição aos ditos individuais), e deveriam ser prestados de forma eficiente (com tarifas cobrindo custos no longo prazo). Para atender a esse último caso, Kregel aponta uma recomendação keynesiana para “*semiautonomous bodies*” quando “[...] *motives of private advantage are excluded.*” (KEYNES, 1980, p. 288), de modo que ele claramente mencionou tanto transações extraorçamentárias – caso dos investimentos governamentais, segundo Skidelsky (2003) – quanto ações que pudessem ser conduzidas por órgãos descentralizados (caso da seguridade social) e por meio empresarial (caso dos serviços de energia elétrica).

6 Conforme destacado por Keynes (1980 *apud* KREGEL, 1985, p. 37): “*We need to extend, rather than curtail, the theory and practice of extrabudgetary funds for state operated or supported functions. Whether it is the transport system, the Electricity Board, War Damage or Social Security. The more socialized we become, the more important it is to associate as closely as possible the cost of particular services with the sources out of which they are provided even when a grant-in-aid and also required from general taxes. This is the only way by which to preserve sound accounting, to measure efficiency, to maintain economy and to keep the public properly aware of what things cost.*”.

A concepção do seguro social

Keynes, como já dito, não criou e nem recorreu ao conceito de “estabilizador automático” da crise em *A teoria geral* – que, aliás, sequer contém a palavra “estabilizador”. Mas ele não deixou de citar o seguro-desemprego (por mais incipiente que fosse sua estrutura na época) e a opção governamental por incorrer em déficits em meio à Grande Depressão:

[...] uma diminuição da renda devido à queda no volume de emprego, se for além de certos limites, pode muito bem ser motivo para que o consumo exceda a renda, não apenas porque os indivíduos ou instituições passam a utilizar as reservas financeiras acumuladas em melhores dias, como também porque o Governo, deliberadamente ou não, poderá cair num déficit orçamentário ou poderá vir a fornecer auxílio em caso de desemprego, por exemplo, com dinheiro emprestado. Por isso, quando o emprego desce a um nível baixo, o consumo agregado cairá em volume menor que a diminuição da renda real, tanto por força das reações habituais dos indivíduos como por força da política provável dos Governos, o que explica a possibilidade de conseguir, muitas vezes, uma nova posição de equilíbrio dentro de limites razoáveis de flutuação. Se assim não fosse, o declínio do emprego e da renda, uma vez iniciado, poderia ir muito longe (KEYNES, 1996, p. 154).

Curiosamente, nessa passagem de *A teoria geral*, Keynes, em primeiro lugar, levanta a hipótese de um governo incorrer em déficit de forma involuntária e, em segundo, de recorrer ao endividamento mesmo para pagar o seguro-desemprego. Pode-se depreender que ele julgava o governo incapaz de neutralizar ou compensar, pelo lado da receita,

o impacto recessivo que esta viesse a sofrer e que não era possível cortar gasto naquele contexto de crise econômica ou mesmo de recessão. Isso ratifica o conceito da política fiscal de caráter anticíclico.

Já o mesmo endividamento, que Keynes defendeu como única fonte que interessava para financiar os investimentos governamentais em construção naquela época, apareceu novamente como hipótese, ainda que última, para cobrir até um gasto corrente, como os benefícios assistenciais. Isso reforça a ideia da necessidade de o governo se endividar como resposta à Grande Depressão.

Ainda sobre os “estabilizadores automáticos”, Kregel (1985) esclarece que foram inicialmente identificados apenas com as transferências pagas pelos governos para os beneficiários do seguro-desemprego e outros da seguridade social, porque se moveriam contra o ciclo, conforme discutido por Keynes no contexto antes citado. Este teria errado ao prever que o volume de benefícios e de contribuições iria cair no futuro.

De fato, aquela previsão foi feita por Keynes na primeira carta a Beveridge, quando se limitou a chamar a atenção para as oscilações: “[...] *frequent adjustments [...] where there have been major disturbances as, for example, between pre-war values and probable post-war values*” (KEYNES, 1980, p. 204). Outro analista faz uma observação sobre a mesma questão, mas trata dela em duas partes: “[...] *Keynes restated his preference for using investment as a stabilizer, though he supported the case for ‘automatic’ variations in social security contributions*” (SKIDELSKY, 2003, p. 717).

A proposta de Beveridge, em síntese, era ampliar o seguro social e, também, assegurar-lhe um esquema adequado de financiamento: “[...] *a system of national insurance for all citizens against retirement, unemployment and disability, centrally administered, and financed by equal contributions from employers, employees and the state, with equal*

benefits set at a physical subsistence level” (SKIDELSKY, 2001, p. 267). Essa proposta, que substituiria um sistema voluntário e de benefícios limitados apenas aos contribuintes diretos do seguro, foi contemporânea do arranjo de políticas sociais até hoje seguido em outras economias avançadas e em algumas emergentes.

Para sua organização, Keynes propôs a adoção de um orçamento específico (o da seguridade social) e que integraria seu orçamento especial (o do capital): “*The social security budget should be one section of the capital or long-term Budget. It is important that there should be a level charge on the ordinary Budget revised at longish intervals [...]*” (KEYNES, 1980, p. 225).

Dos raros trabalhos a tratar exclusiva e detalhadamente da participação de Keynes nas discussões do *Relatório Beveridge*, Marcuzzo ([2006?], p. 2) alerta que se propôs a cobrir a lacuna assim apontada: “*Keynes’s role in foundation of the Welfare State as far as his actual contributions are concerned both in theoretical and practical terms has not, however, been investigated in detail*”.

Mais do que apresentar a Lord Beveridge críticas e sugestões por meio de versões iniciais, Lord Keynes teria atuado como intermediário nas negociações com o Tesouro britânico e teria sido até decisivo para que esse órgão aceitasse e alocasse mais recursos ao plano, segundo Skidelsky (2003, p. 709). Curiosamente, o resultado das polêmicas entre o fabiano Beveridge e o reformista liberal Keynes é que: “*the two pillars of the Welfare State [...] were formulated independently and, perhaps, even in opposition to one another*” (MARCUIZZO, 2006, p. 10).

Na primeira avaliação do plano, Keynes manifestou pouco interesse nos benefícios de aposentadorias – e nem mesmo se interessou por sua eventual universalização. Por outro lado, as atenções dele foram desde cedo mais concentradas nas propostas de benefícios

do seguro-desemprego e de assistência familiar, porque atenderiam a suas preocupações com a gestão pública dos efeitos do ciclo (SKIDELSKY, 2001).⁷ Além disso, em uma ótica microeconômica, Keynes temia que os custos das contribuições sociais (para custear as aposentadorias) viessem a pressionar os custos de produção e isso provocasse reações indesejadas pelos empresários (KEYNES, 1980) – como atenuar o ímpeto por contratar mão de obra.

Enfim, Keynes parece que via no novo sistema social uma forma de combater os males do capitalismo, especialmente porque se logaria criar uma nova forma de gerar renda sem ligação direta com o mercado.⁸ Ao criar um mecanismo de renda permanente, estar-se-ia contribuindo para redistribuir a riqueza e, principalmente, para sustentar a demanda agregada.

Mas, décadas depois, estão abalados os alicerces da construção do seguro social ou do Estado do Bem-Estar Social, em muito inspirada por Keynes. Trabalho não mais se converte em emprego. Ao contrário, pela natureza dos negócios e também pelas aspirações das novas gerações de trabalhadores, há uma tendência estrutural, advinda da revolução digital, a trabalhar sem vínculo empregatício, sem um horário fixo e mesmo sem um local único. Se a remuneração do trabalho não mais passará, necessariamente, por salário, todo o aparato de custeio do seguro-social baseado na folha salarial está abalado.

7 Keynes passou a defender com entusiasmo a modelagem desenvolvida para a seguridade social e o chamado regime de pagamento diferido (SKIDELSKY, 2001).

8 As reformas seriam conservadoras da ordem, segundo Carvalho (2009, p. 209), porque “[...] they would help to restore the legitimacy of the social order by attenuating class differences and eliminating extreme privileges”. No entanto, isso não teria alterado o perfil de Keynes na opinião de um de seus biógrafos: “the truth seems to be that he was not interested in social policy as such, and never attended to it. The sole question in his mind was whether the Exchequer could ‘afford’ Beveridge” (SKIDELSKY, 2003, p. 711).

O Brasil parece já estar na vanguarda dessas mudanças no mercado de trabalho. Por outras razões, de planejamento tributário, para contornar o maior custo mundial de contratação de mão de obra, os empregadores flexibilizaram seus contratos ao exigir dos trabalhadores que se convertessem em firmas e fossem contratados para trabalhos pontuais ou temporários. Quem lesse os originais de Keynes não estranharia esse fato, porque ele já tinha alertado para essa possibilidade de os empresários reagirem a custos demasiado elevados de contratação de um empregado.

Como parcela cada vez menor da força de trabalho brasileira passará a ser coberta pela rede oficial de proteção social, em especial com direito a seguro-desemprego, é hora de repensar os esquemas vigentes. Seguindo a linha de Keynes, também será deixado de lado neste estudo o debate da previdência, para focar na questão do futuro do emprego ou, melhor, do trabalho.

Esquema exitoso do FAT/BNDES⁹

Em linha com os preceitos comentados neste artigo 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 para, ao mesmo tempo, custear o seguro-desemprego e fomentar o desenvolvimento.

A Constituição de 1988 inovou ao incluir uma disposição geral (que tratava de matérias desde a ordem tributária até a social), numera-

⁹ A presente seção é, em parte, fruto do debate promovido pela apresentação do autor *FAT e o futuro do trabalho*: histórico e desafios, por ocasião do seminário FAT e o Futuro do Trabalho, no dia 6 de novembro de 2018, no BNDES. Ver: <<https://bit.ly/2PwHli6>>.

da como art. 239,¹⁰ alterando a vinculação da antiga contribuição recolhida para o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) para custear o seguro-desemprego, dos quais 40% seriam reservados para financiar projetos de investimento por meio do BNDES.¹¹

Acerca da criação do art. 239, Azeredo e Ramos (1995, p. 106) escrevem:

O artigo 239 da Constituição, portanto, ao mesmo tempo em que corrigiu as notórias limitações do PIS-PASEP, assegurou recursos para a consolidação de um direito social básico do trabalhador que é a proteção financeira no momento do desemprego, sem que fosse necessário um aumento na carga tributária do país. A destinação de 40% da arrecadação das contribuições ao PIS e ao PASEP,

10 É interessante reproduzir a íntegra do dispositivo constitucional: “Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. § 1º Dos recursos mencionados no caput deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão 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. § 2º Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o caput deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes. § 3º Aos empregados que percebam 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, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição. § 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.”

11 Para aprofundamento do tema, ver Azeredo (1998).

por sua vez, preservou os recursos públicos para investimentos produtivos. Além disso, esta dupla destinação dos recursos abriu a possibilidade de se estabelecer um mecanismo de financiamento do seguro-desemprego que financiaria a instalação produtiva das empresas, permitindo a criação de novos empregos.

O então deputado José Serra, que durante a Assembleia Constituinte já tinha tomado a iniciativa de apresentar a emenda que originou o citado art. 239, também liderou o processo de aprovação de regulamentação infraconstitucional seguinte.

A Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990, reuniu tais recursos em torno do FAT e ainda acrescentou em sua finalidade “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.” Também aí foi custeado abono para os menores salários – que tem um componente de assistência maior do que de proteção social ou de partilha de resultados entre empresas e empregados.

O desenho adotado pela Constituição de 1988 atendeu perfeitamente ao ideal anticíclico tão bem defendido por Keynes (embora ele nem tenha sido citado nos correspondentes debates parlamentares brasileiros).¹² Quanto mais bem-sucedido for o fomento à geração de emprego, por meio dos financiamentos do BNDES a investimentos produtivos, tanto menor pode ser a necessidade do orçamento público de gastar com o seguro-desemprego. Apartar e acumular re-

¹² No auge da recessão, o gasto com seguro-desemprego esteve na casa de 0,6% do produto interno bruto (PIB). A sua trajetória crescente durante a fase anterior de forte crescimento foi explicada pela flexibilização na concessão de benefícios e, sobretudo, por peculiaridades brasileiras na rotatividade da mão de obra. Talvez mais do que política, se precisasse de mais polícia – quer dizer, maior e melhor controle na concessão e no pagamento dos benefícios.

cursos em um fundo também permitirá fazer a ligação intertemporal, de modo a poupar mais nos tempos de bonança para sacar mais nos tempos de tempestade, em que o gasto com seguro-desemprego em muito se elevará. É natural que haja déficit do fundo em meio à recessão, como é necessário que se produza superávit e seja comedido nas decisões de gasto durante a fase de crescimento do ciclo.

Foi muito feliz a denominação dada pelos legisladores pós-Constituinte ao fundo, definido como de amparo ao trabalhador. A ideia era dar proteção, e não apenas pagar um benefício – e como tal, não há uma apuração ou contabilidade individual, nem o valor pago a um beneficiário está vinculado ao que ele contribuiu. Também houve referência geral a “trabalhador” e não apenas ao “empregado”.

Reforça essa desvinculação citar que se trata de amparo, não se limitando apenas ao benefício do seguro, porque outras atividades são contempladas – do financiamento ao investimento até a formação e treinamento profissional, se está tentando evitar que haja desemprego; ou seja, se opta por gastar mais e preventivamente com crédito e ensino para reduzir a necessidade de gastar com seguro-desemprego.

A assistência constitui uma forma de proteção e não foi original e diretamente enquadrada pelos constituintes como um elemento da seguridade social e nem de outros capítulos da Ordem Social – a opção foi tratar como uma norma geral. A inclusão do FAT no orçamento da seguridade social foi realizada *a posteriori* e mais por cultura ou prática do que por uma determinação legal específica.

De qualquer forma, mais uma vez se seguiu a lição dada por Keynes de separar em um orçamento à parte o que seria objeto do seguro social, que teria forma (classificação das contas) e conteúdo (proteção social) distintos das demais transações e obrigações do Poder Público. A miopia de tratar todos os recursos e todas as despesas públicas como

se tivessem natureza e princípio iguais levará a importantes retrocessos na política fiscal, até mesmo sua tentativa de obter resultados pela desvinculação de recursos, que é um mecanismo mais para alterar uso de uma para outra finalidade, sem que consiga elevar receita ou reduzir despesa (embora, como se verá à frente, no caso do FAT e do BNDES, acaba, sim, por permitir aumentar o gasto primário).

Sem, obviamente, ter-se previsto que, no futuro, trabalho não mais significaria emprego e mesmo sendo o objetivo central pagar seguro-desemprego, o fundo não foi definido como protetor de empregados, mas sim de trabalhadores. A lógica era proteger todas as pessoas em idade de trabalho e que procuraram trabalhar, ainda que nem todas tenham conseguido um emprego, e aí seria constituído o subconjunto de trabalhadores a merecer maior atenção, seja porque tinham perdido seus empregos, seja porque nem conseguiram seu primeiro emprego.

Não custa lembrar novamente que Keynes ensinou que tais recursos e ações públicas não deveriam ser vistas e tratadas como os recursos recorrentes de um governo (que devem ser equilibrados ou nunca apresentar déficit corrente). Outro é o caso do orçamento de capital ou de investimentos, nas diferentes denominações usadas por Keynes, que poderiam ou deveriam até apresentar déficits na fase de desaceleração e sobretudo na fase de recessão, porque aí estariam sendo acionados para funcionar como amortecedor dos impactos da retração da demanda.

Como tal, a lógica keynesiana se pode dizer contrária, por suposto, à opção pela desvinculação orçamentária adotada pelo Brasil desde a criação do Plano Real e que atinge muito mais e duramente o FAT do que outras receitas da União. Tal mecanismo, hoje denominado Desvinculação da Receita da União (DRU), começou desviando fontes para custear o déficit da previdência dos servidores públicos e, ao diminuir os aportes ao FAT, transferiam, sem explicitar e sem chance de negar, àquela conta para ser paga pelos trabalhadores passíveis

de serem demitidos (caso de todos os empregados do setor privado). O posterior surgimento e a explosão do déficit da previdência social, que hoje absorve tudo que é desvinculado do FAT, significam que os trabalhadores, todos hoje em atividade e os que poderiam entrar no mercado (empregados em investimentos financiados pelo BNDES), estão pagando a conta dos aposentados e pensionistas do regime social (que até foram trabalhadores, mas no passado).

A DRU, na prática, transforma parte do FAT em custeio dos aposentados, públicos e privados. Não só não se segue a recomendação de Keynes, como ainda se promove uma ação no sentido radicalmente inverso. O retrocesso decorrente da DRU significou priorizar o passado em detrimento do presente e do futuro – ao se ter menos recursos para o seguro-desemprego, é reduzido o colchão amortecedor da crise, e, ao se ter menos financiamento para investimentos, se atenua e se abandona a engenhosa e criativa invenção brasileira de aplicar parte da arrecadação tributária em projetos de investimento.

Paradoxalmente, justifica-se a DRU por razões fiscais, mas seu efeito, tão somente no caso do FAT, é promover mais uma vez o oposto do que se apregoa. Os recursos aplicados pelo BNDES (e outros bancos públicos, no caso dos excessos de caixa) em projetos empresariais, sejam privados, sejam de estatais, geram no mesmo montante superávit primário e reduzem a dívida líquida. Quando se deixa de investir para pagar aposentadorias, de servidores ou do regime geral, está se transformando superávit em déficit primário. Aplicar DRU sobre o FAT é um inegável retrocesso em termos fiscais.

O paradoxo vira contradição quando se propõe ampliar ainda mais a desvinculação aplicada sobre o FAT e diminuir ainda mais os financiamentos concedidos pelo BNDES justamente quando a revolução digital (na falta de melhor nome) impõe novos e enormes desafios ao Brasil e a todo o mundo. O trabalho deixará de ser necessariamente emprego.

Tabela 1 • DRU: BNDES x FAT e aportes do Tesouro Nacional, 1995-2018 (R\$ milhões valores correntes)

Ano	DRU	BNDES	FAT	Tesouro	FAT líquido	Perda líquida total
1995	(1.615,9)	(646,4)	(969,5)	–	(969,5)	(1.615,9)
1996	(1.834,8)	(733,9)	(1.100,9)	–	(1.100,9)	(1.834,8)
1997	(1.933,6)	(773,4)	(1.160,2)	–	(1.160,2)	(1.933,6)
1998	(1.912,8)	(765,1)	(1.147,7)	–	(1.147,7)	(1.912,8)
1999	(3.743,1)	(1.497,2)	(2.245,9)	–	(2.245,9)	(3.743,1)
2000	(1.485,8)	(594,3)	(891,5)	–	(891,5)	(1.485,8)
2001	(2.245,8)	(898,3)	(1.347,5)	221,0	(1.126,5)	(2.024,8)
2002	(2.521,8)	(1.008,7)	(1.513,1)	37,1	(1.476,0)	(2.484,7)
2003	(3.350,8)	(1.340,3)	(2.010,5)	12,9	(1.997,6)	(3.337,9)
2004	(3.881,6)	(1.552,6)	(2.329,0)	23,5	(2.305,5)	(3.858,1)
2005	(4.248,1)	(1.699,2)	(2.548,9)	–	(2.548,9)	(4.248,1)
2006	(4.735,5)	(1.894,2)	(2.841,3)	21,8	(2.819,5)	(4.713,7)
2007	(5.223,2)	(2.089,3)	(3.133,9)	5,7	(3.128,2)	(5.217,5)
2008	(6.166,1)	(2.466,4)	(3.699,7)	26,9	(3.672,8)	(6.139,2)
2009	(6.206,1)	(2.482,4)	(3.723,7)	24,6	(3.699,1)	(6.181,5)
2010	(8.075,3)	(3.230,1)	(4.845,2)	1.091,4	(3.753,8)	(6.983,9)
2011	(8.316,8)	(3.326,7)	(4.990,1)	88,1	(4.902,0)	(8.228,7)
2012	(9.546,2)	(3.818,5)	(5.727,7)	5.294,6	(433,1)	(4.251,6)
2013	(10.213,1)	(4.085,2)	(6.127,9)	4.831,2	(1.296,7)	(5.381,9)
2014	(10.354,1)	(4.141,6)	(6.212,5)	13.842,6	7.630,1	3.488,5
2015	(10.580,3)	(4.232,1)	(6.348,2)	7.396,8	1.048,6	(3.183,5)
2016	(15.850,3)	(6.340,1)	(9.510,2)	12.509,5	2.999,3	(3.340,8)
2017	(17.587,6)	(7.035,0)	(10.552,6)	13.794,9	3.242,3	(3.792,7)
2018*	(9.392,3)	(3.756,9)	(5.635,4)	74,3	(5.561,1)	(9.318,1)
Total	(151.021,0)	(60.408,4)	(90.612,6)	59.296,9	(31.315,8)	(91.724,2)

Fonte: Elaboração própria, com base em Ministério do Trabalho. Disponível em: <<https://bit.ly/2HkIHtM>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

* Até jun. 2018.

Novos desafios estruturais

É público e notório que o avanço da automação provocará um brutal desemprego estrutural.¹³ Por si só, isso significa que será inevitável e enorme a pressão sobre os gastos públicos com seguro-desemprego, que podem deixar de ter apenas um caráter cíclico para se tornarem uma exigência crônica de benefícios.¹⁴ Além disso, mudanças no mercado e nas relações de trabalho convertem cada vez mais empregados, com vínculos formais, em trabalhadores por conta própria, ora até organizados na forma de firmas individuais, que passam a trabalhar sem local fixo e com horário flexível – o chamado trabalho independente da “economia do bico”.

Tais estudos e aflições parecem ser solenemente ignorados no Brasil, que até poderia ser dos raros países a ter estruturado uma equação de financiamento do seguro e de combate ao desemprego, mas, justamente na hora em que mais será necessário usar tais instituições, defende-se reduzir e desmontar o FAT/BNDES. Não custa recordar que muitos estudiosos, países e organismos, incluindo multilaterais, estão estudando e defendendo a criação de um benefício da renda universal básica, para poder assistir multidões que ficarão desempregadas e que, sem um seguro que lhes dê conta, precisarão sobreviver à custa de um subsídio assistencial do Poder Público.¹⁵

13 Para mais detalhes, ver McKinsey Global Institute (2017).

14 Acerca dos impactos das novas tecnologias no mercado de trabalho, ver Corseuil (2018).

15 Seetharaman e Guret (2018) apontam que, a cada dez trabalhadores europeus, quatro estão enquadrados em trabalho temporário ou por conta própria. Aqueles na faixa etária de vinte anos estão majoritariamente em empregos temporários ou “sem contrato”, o dobro de outros grupos etários. Esses trabalhadores não têm acesso ao seguro-desemprego em 11 países, e em dez não estão protegidos para acidentes de trabalho.

Não bastasse o desemprego maciço, outra tendência esperada da nova economia aponta que, dos que conseguirem obter ou manter trabalho, parcela será de trabalhadores independentes, abrigados na chamada “economia do bico” (*gig economy*).¹⁶ É o caso daqueles que trabalham por empreitada, sem local e sem horário fixos e sem vínculo empregatício. Logo, não terão direito ao seguro-desemprego, muito menos a aposentadoria e pensão, até mesmo em caso de acidente de trabalho.

Em recente relatório, Cognizant (2018) aponta 21 novos empregos que surgirão com o futuro. De acordo com a pesquisa, não são apenas os empregos que estão mudando, mas as habilidades subjacentes também estão se transformando. Não se deve, entretanto, criar uma divisão em novas e velhas habilidades, uma vez que algumas habilidades se mantêm ao longo de gerações, enquanto algumas mais novas são descartadas.¹⁷

É uma ilusão acreditar que isso aliviaria o futuro gasto público, supondo que não seja necessário também prestar assistência na linha antes já comentada. De acordo com avaliação de World Economic Forum (2018), mudará a natureza do trabalho para 42% dos brasileiros, igual à média mundial – no entanto, exigindo um esforço

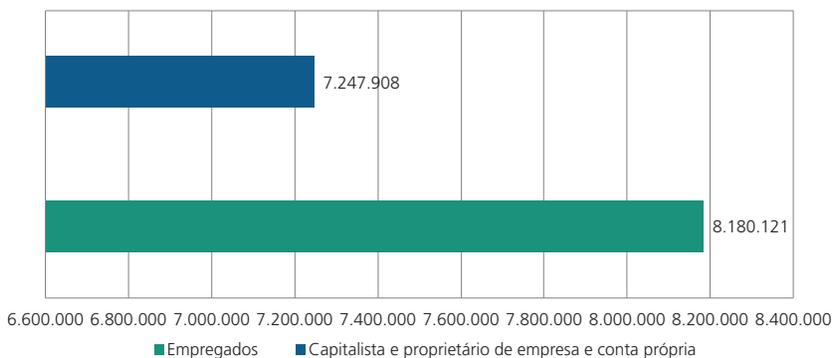
16 Intuit Research (2010) mostra que até 2020 a *gig economy* compreenderá 40% dos trabalhadores americanos.

17 Para entender melhor o valor de qualquer habilidade individual, o relatório de Cognizant (2018, p. 39, tradução livre) expõe os seguintes parâmetros: “[...] É ‘eterno?’ – Não importa quão brilhantes sejam as nossas tecnologias, certas habilidades surgiram junto à existência da raça humana e continuarão valendo a eternidade. Ex.: arrotar um bebê, manuseio de ferramentas, cooperando dentro do grupo, adaptação; É ‘duradouro?’ – Habilidades duradouras são centrais para os empregos do futuro. Ex.: empatia, confiança, ajuda, imaginação, criação, esforço; Está ‘emergindo?’ – Novas habilidades no futuro se alinham à complexidade, densidade e velocidade do trabalho. Ex.: agilidade; multitarefas; Está ‘desvairando?’ – A lista de habilidades em erosão está ficando mais longa a cada dia, e muitas delas se relacionam com a tecnologia. Habilidades de ponta deste ano serão pré-requisitos comuns do ano que vem [...]”.

maior do que precisará ser realizado por países ricos, como Estados Unidos da América, China e Alemanha.

O Brasil não deveria estranhar essa tendência e seus efeitos no subfinanciamento da seguridade social porque talvez seja o país no mundo em que se constata de forma mais extensa e generalizada a transformação de pessoas físicas em jurídicas. A motivação para o país antecipar esse novo formato do mercado de trabalho diz respeito a aspectos particulares brasileiros – uma forma de planejamento tributário.

Gráfico 1 • Declarantes por natureza de ocupação – Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF), 2017



Fonte: Elaboração própria, com base em Secretaria da Receita Federal (SRF)/DIRPF.

Nota: O número total de declarantes é de 28.003.647 (incluindo servidores públicos, aposentados e contribuintes que não declararam ocupação).

Um alerta de Keynes veio a se confirmar, infelizmente, na experiência brasileira recente. Ao criar e manter uma previdência social bastante dispendiosa, o Brasil está entre os países que mais tributam o custo de contratação formal de mão de obra (AFONSO, 2014). Além de desestimular a contratação de novos empregados, acabou por surgir entre aqueles de maior renda a preferência dos emprega-

dores para contratá-los como uma firma. Na falta de flexibilização de contratos e diante da imperiosa necessidade de reduzir custos, generalizou-se tal prática – que ficou conhecida por “pejotização” (embora seja um conceito inadequado), e ela chegou até aos trabalhadores de menor qualificação e renda – com a opção de se tornarem microempreendedores individuais (MEI).

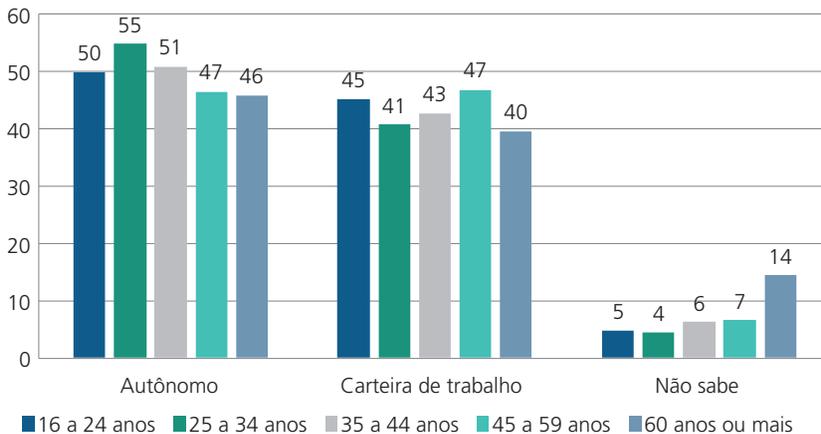
Se esse fenômeno se expandiu mais como opção do empregador, para reduzir seus custos e riscos trabalhistas, a nova dinâmica econômica e social já impõe novas razões para aprofundar essa tendência. Já é maioria entre brasileiros a opção por serem empreendedores, com maior renda e menos benefícios sociais, perante a de terem carteira assinada, com menor salário e maiores benefícios, sendo proporcionalmente maior a preferência quanto menor for a idade e quanto maior for a renda. Com base em dados revelados por pesquisa de opinião pública do Datafolha, realizada em meados de setembro de 2018, os gráficos 2, 3 e 4 ilustram esse cenário.

Gráfico 2 • Preferência dos eleitores por trabalho autônomo x carteira de trabalho, 2018 (% do total)



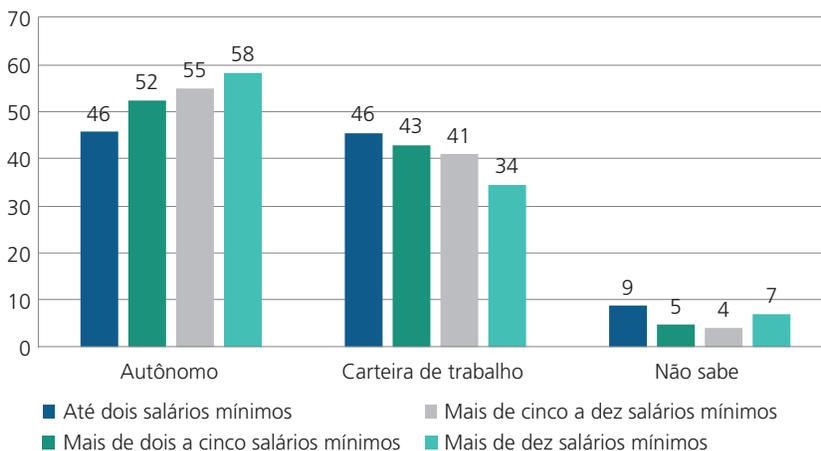
Fonte: Elaboração própria, com base em Datafolha (2018).

Gráfico 3 • Preferência dos eleitores por trabalho autônomo x carteira de trabalho, 2018 (% do total, por faixa etária)



Fonte: Elaboração própria, com base em Datafolha (2018).

Gráfico 4 • Preferência dos eleitores por trabalho autônomo x carteira de trabalho, 2018 (% do total, por faixa de renda mensal familiar)



Fonte: Elaboração própria, com base em Datafolha (2018).

Quando, além de os empregadores já preferirem (intensa e generalizadamente) contratar o trabalho de pessoas jurídicas no lugar de empregado com carteira assinada, os próprios trabalhadores também passam a preferir trabalhar por conta própria, isso aumenta o tamanho e a complexidade do desafio. Há um claro viés contrário a contribuir, individualmente, em cima de salários, para custear benefícios públicos. No mínimo, será preciso buscar em outras bases econômicas e em outros arranjos tributários a forma de custeio de tais ações ou serviços públicos.

Em que pesem mudanças tão radicais na economia e na sociedade, ainda que se possa dizer esperadas para alguns, por outro lado, autoridades continuam falhando no diagnóstico. Ainda é comum a ideia de que tal fenômeno da opção por pessoa jurídica resultaria de decisão dos empregados, ignorando o custo de contratar mão de obra e a consequente reação dos empregadores, ao preferirem e exigirem contratar firma no lugar de assinar carteira (sendo que a recessão e a disparada do desemprego aumentam ainda mais o poder de fogo do empregador). A esse fenômeno mais antigo se acrescentarão as tendências dos trabalhadores mais jovens de também preferir atuar por conta própria a atuar com vínculo rígido.

Se não se sabe ao certo onde se está e como aí se chegou, muito menos se conseguirá traçar um bom plano para lidar com o futuro. Ainda vale a ideia de que isso é caso de polícia (de falta de fiscalização e de punição), no lugar de buscar uma política adequada à nova e inevitável realidade. Menos de 40% dos trabalhadores ocupados trabalham em empresas privadas e com carteira assinada – e, como tal, podem se beneficiar de seguro, em caso de desemprego, de aposentadoria, em caso de velhice, e de pensão, em caso de doença.

Desafios tão graves para o futuro impõem ao Brasil consolidar e expandir a política pública que combina proteção trabalhista com fomento ao desenvolvimento, que passa pelo FAT e pelo BNDES, embora se saiba que ambos precisarão ser reinventados.

Ações para formação e requalificação de trabalhadores, novos e já ativos, vão se tornar cruciais para oferecer novos postos de trabalho e para tentar mantê-los, de forma a atenuar a pressão inevitável de gastos com seguro-desemprego. Não se trata apenas de ampliar a educação, nem mesmo a profissionalizante, mas de investir desesperadamente em dotar os trabalhadores de habilidades, que lhes permitam aprender a aprender e exercer as novas profissões, muitas das quais ainda nem são conhecidas.

A rápida evolução tecnológica está tornando obsoletos os atuais programas de treinamento corporativo. Deve-se focar agora na educação em áreas como computadores, dados e inteligência artificial. Nesse contexto, cabe uma questão maior: qual é o verdadeiro propósito da educação em um momento de ampla automação e aumento da inteligência das máquinas?

No Japão, cursos de ciências sociais e humanas chegaram a ser ameaçados em virtude de uma recomendação de que as universidades oferecessem cursos voltados às necessidades da sociedade.¹⁸ No entanto, essa forma de pensar é limitada, já que as novas tecnologias que serão desenvolvidas podem levar a sérios problemas éticos, e, para lidar com eles, tem de se pensar no ponto de vista humano. Nesse sentido, em recente entrevista (CANÔNICO, 2018), Edson Prestes defende que desenvolver as habilidades nas áreas de ciências e tecnologia é importante, mas não é suficiente, existindo também

¹⁸ Segundo Grove (2015), das sessenta universidades nacionais que oferecem cursos nessas disciplinas, 26 já confirmaram que irão cancelar ou reduzir essas matérias.

a necessidade do estímulo de habilidades sociais e interpessoais para que se desenvolva o pensamento empático.¹⁹

Para Vestberg (2018), a lição é clara: para a tecnologia cumprir sua promessa de melhoria humana, precisa de uma bússola cultural e moral. Por muito tempo agora, as disciplinas que instilam tal bússola – as humanidades – foram rejeitadas como um anacronismo; ao contrário, elas podem ser precisamente o que permite fazer o melhor uso de tecnologias cada vez mais potentes.

Banco Mundial (2016) mostra que, na média dos países desenvolvidos, entre 1995 e 2012, as ocupações baseadas em tarefas rotineiras (cognitivas e manuais) perderam 0,6 ponto percentual na estrutura ocupacional, enquanto aquelas baseadas em tarefas cognitivas e tarefas manuais interpessoais e não rotineiras aumentaram essa participação em 0,4 e 0,2 pontos percentuais, respectivamente.

Para economistas como Michele Boldrin, o ritmo de inovação atual destrói empregos com mais rapidez do que a educação os salva, e, portanto, a reestruturação do sistema educativo, a fim de formar estudantes mentalmente flexíveis, torna-se imprescindível. Em sua visão, a desigualdade é um subproduto da inovação, e, como não há crescimento sem inovação, a desigualdade é um efeito secundário do crescimento econômico (TROTTA, 2017).²⁰

19 Pring (2004) vai além ao defender que a preparação para um futuro que seja economicamente próspero, bem como social e pessoalmente satisfatório, certamente requer a aquisição de habilidades que forneçam as competências para alcançar padrões apropriados em uma ampla gama de atividades. Mas focar nas habilidades leva a uma linguagem limitada que transforma e empobrece o empreendimento educacional. Ainda acerca desse debate, Vestberg (2018) defende: *“The idea here is not to privilege some subjects over others; rather, it’s to yank us out of the increasingly pointless dichotomy between sciences and humanities. To master this new epoch, we need both – and we need to integrate them as never before”*.

20 A inovação é tão crucial ao desenvolvimento econômico que, mesmo na China, em sua política industrial tecnológica, companhias como Tencent e Alibaba gozam de autonomia para inovar, e o governo intervém com alguma regulação *ex-post* no resultado do processo (ver: <<https://bit.ly/2QzRMSd>>).

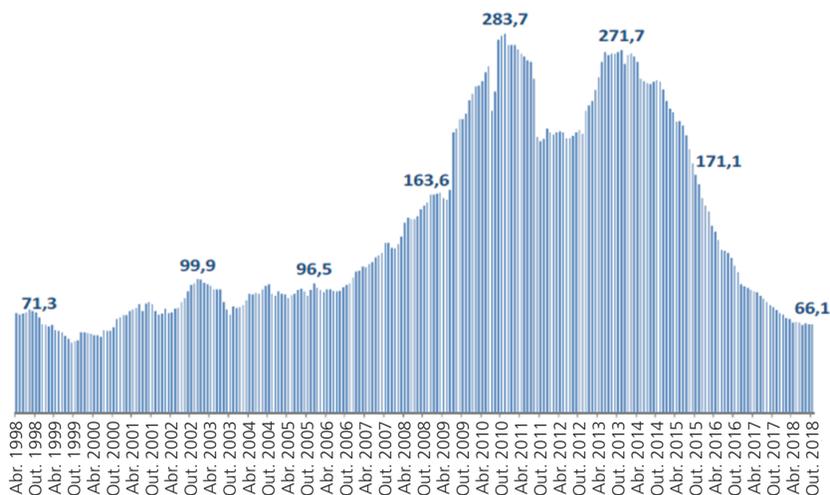
Outro ponto de adequação à nova realidade social e às novas relações de trabalho está no arcabouço legal que rege a matéria, em especial no caso brasileiro da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A Lei Federal 13.467/2017, aprovada recentemente, buscou trazer a legislação de 1943 ao novo século, em consonância com as novas práticas do mercado de trabalho. Dentre as principais alterações introduzidas pela lei, Martins e Braz (2018) destacam:

- a prevalência do negociado sobre o legislado;
- o contrato de trabalho intermitente;
- a jornada de trabalho 12 x 36 horas;
- a não integração da ajuda de custo, prêmios, abonos, auxílio-alimentação e diárias para viagem na remuneração; e
- a extinção contratual por acordo entre empregado e empregador.

Também o BNDES terá de rever drasticamente sua forma de atuação e precisará equacionar o desafio de financiar projetos de investimentos em áreas diferentes das que historicamente apoiou, de modo a estimular cadeias de produção e de serviços e, obviamente, buscar maximizar a geração de emprego – seria óbvio demais dizer que a indústria do lazer empregará mais do que uma fábrica de automóveis. A captação de recursos pelo banco estatal também deverá passar por aprofundar a atual parceria com o mercado privado de capitais, de modo a fomentar e se aproveitar do esperado alongamento e da expansão da poupança privada doméstica. Em princípio, haverá maior demanda pela previdência privada não apenas para suplementar, mas até para cobrir o benefício básico, no caso da parcela crescente de trabalhadores sem carteira assinada e, por conseguinte, sem contribuição para o regime oficial ou social.

O Gráfico 5 mostra a série de desembolsos reais do BNDES e ajuda a ilustrar o recente movimento de apequenamento do Banco.

**Gráfico 5 • Desembolsos reais do BNDES
(R\$ milhões acumulados em 12 meses)**



Fonte: Barbosa (2018).

Nota: Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a preços constantes de outubro de 2018.

Repensar o papel do BNDES também terá reflexos inexoráveis no resto do sistema bancário brasileiro, uma vez que, historicamente, ao menos metade de seus desembolsos será realizada pela rede de agentes financeiros (FINAME e operações automáticas). Isso coincidirá com o impacto sobre os bancos comerciais, e mesmo serviços conexos, como seguradoras e corretoras, da chegada da revolução digital. Como outros serviços, o sistema bancário deve ser mais afetado pela automação até mesmo do que a manufaturada, que já vinha sendo automatizada.

Febraban (2018) mostra que o setor bancário é o segmento que mais investe em tecnologia e afirma que as novas tendências na revolução

digital do setor dizem respeito a experiência do usuário, *analytics*, inteligência artificial e *open banking*, e que estão sendo adotadas pelo setor bancário no Brasil. Na China, tradicionais bancos estatais estão perdendo mercado para aplicativos e serviços financeiros na internet (WEINLAND, 2017).

Do *blockchain* ao celular, mudará radicalmente a forma de deter moeda, de fazer pagamentos, de fazer aplicações financeiras, enfim, de usar o dinheiro. A concorrência finalmente chegará ao concentrado mercado bancário brasileiro não apenas por novos agentes financeiros, como *fintech*, mas por outros entes que não são financeiros e por outros países – em comum, fugirão da clássica regulação e supervisão pelo banco central. O capital de giro também passará a ser fornecido aos produtores de bens pelos gigantes do comércio eletrônico. O crescimento dos *marketplaces* facilita a vida não apenas dos consumidores, mas também das corporações, que podem cadastrar vendedores em seus *sites*, aumentando a variedade de produtos ofertados sem a necessidade de aumentar o estoque próprio, liberando o capital de giro da firma (XP INVESTIMENTOS, 2018). Na China, as plataformas digitais já contribuem com 10,5% do produto interno bruto (PIB) e apontam para um caminho promissor na criação de empregos, conectando produtores a consumidores (CHEN; DJANKOV, [2019]). A globalização torna cada vez mais fácil que um banco na China financie um projeto no Brasil, às vezes até sem ter um escritório físico no país.

Como o BNDES continuará não tendo a menor condição física de estar presente em tantas praças diferentes de um país continental e como já enfrenta concorrência externa no financiamento de longo prazo, precisará repensar sua equação não apenas de captação de recursos (de que muito já se fala), mas sobretudo de aplicação.

É até possível construir e usar plataforma digital para contato direto com clientes, mas, de qualquer forma, ainda faltarão recursos humanos para processar e analisar a qualidade dos projetos de investimentos – que dificilmente poderão ser subsídios por robôs.

A atuação e os desembolsos do BNDES por intermédio da rede de agentes financeiros podem tanto compreender a manutenção da histórica parceria com os bancos comerciais brasileiros, se valerem cada vez mais das instituições atuantes no mercado de capitais e se reaproximarem dos bancos de desenvolvimento dos outros países e das agências multilaterais quanto inovar radicalmente e firmarem consórcios de crédito com os gigantes do comércio eletrônico. O raio de manobra de uma instituição financeira de desenvolvimento alargou-se ainda mais com a revolução digital – aliás, não por outro motivo, alguns países reverteram a desestatização de entidades desse tipo, e mesmo os mais liberais estão a criar novas instituições.²¹

No caso chinês, o Banco de Desenvolvimento da China atua ativamente no desenvolvimento do plano de longo prazo do governo central e na formulação da política industrial e coopera estreitamente com diversos ministérios e governos subnacionais (XU, 2018).

Quanto mais bem-sucedidas forem as políticas de formação e de requalificação dos trabalhadores e a revisão e a modernização das linhas de financiamentos, menos grave será a pressão sobre o seguro-desemprego e será possível tentar disparar um círculo virtuoso. Sem isso, será inevitável cair no círculo vicioso da crise que se retroali-

21 Ver Rodrigues, Afonso e Paiva (2017) e Além, Madeira e Martini (2017). Além disso, vale citar que, nos Estados Unidos da América, está sendo avaliada pelo Congresso uma proposta para recriar um banco de infraestrutura, nos moldes do que foi fechado, pelo próprio Congresso, em 1956 (ver: <<https://washex.am/2ClDVPW>>).

menta e do desemprego que derruba o consumo e a renda, de que Keynes tanto se ocupou e se notabilizou em combater. Do BNDES e do FAT ao governo como um todo, é inegável a imperiosidade de reinventar políticas públicas para atender aos desafios da era digital.

Por último, não se pode deixar de registrar o desafio da reforma tributária. Não deixa de ser uma coincidência histórica que Keynes se preocupasse em fazer uma reforma estrutural do lado do gasto (com a consolidação do seguro social) cujo custeio fosse realizado única e exclusivamente em cima do aumento das tradicionais contribuições sobre folha salarial.

Se o cenário para esse tributo já seria preocupante em todo o mundo diante do desemprego a ser provocado pela automação, que dizer dos efeitos do trabalho independente, que, como dito, já se manifesta no Brasil de forma expressiva – ainda que inicialmente inspirado pelo planejamento tributário, sobretudo do empregador preocupado em fugir dos altos encargos trabalhistas, em uma reação exatamente igual à que Keynes temia há mais de meio século?

A Assembleia Constituinte de 1987-1988 até inovou no custeio da seguridade social ao diversificar suas fontes de recursos, ao incorporar uma contribuição sobre o faturamento (até então cobrada sob o título de Fundo de Investimento Social – Finsocial) e criar outra sobre o lucro, ainda deixando espaço para uma competência residual para criação de novas contribuições. Não ficar dependente da base de salários era uma inspiração claramente keynesiana para o debate do seguro. O retrocesso veio breve, em 1998, com emenda que vinculou exclusivamente a contribuição de salários para pagar benefícios da previdência social. Lógico que isso não impediu que outras fontes custeassem tal regime, mas sinalizou a incompreensão da necessidade de diversificação.

Uma reforma abrangente faz todo o sentido porque, por exemplo, para tributar o trabalhador independente ou o empregador ou contratante de seu trabalho, pode ser necessário mesclar diferentes tributos ou bases. Se não for empregado e contribuinte, não terá direito a se aposentar – ao menos não com seus vencimentos. Mas, para ser atendido pelos serviços públicos de saúde e assistência social, bem assim pela rede de proteção social, precisaria contribuir, ainda que de forma genérica.

Tanto o Banco Mundial quanto a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já tratam com atenção a reformulação da rede de proteção social, incluindo o que se refere a seu financiamento. Banco Mundial (2019, p. VIII) defende a garantia de um nível mínimo universal de proteção social, por meio de reformas em subsídios, na regulação do mercado de trabalho e na política tributária e afirma que *“investing in human capital is not just a concern for ministers of health and education; it should also be a top priority for heads of state and ministers of finance”*. Por seu turno, além de analisar as despesas com proteção social, seu financiamento e sustentabilidade de longo prazo, OCDE (2018a) apresenta uma ferramenta de análise para subsidiar esforços de países em desenvolvimento que desejem ampliar e reformar seu sistema de proteção social, levando em conta fatores demográficos, dinâmica da pobreza, tendências do mercado de trabalho e a composição da receita tributária.

Uma hipótese poderia ser taxar o faturamento e/ou até o lucro, mas deduzir dessa base bruta o valor da folha salarial (também se pode apurar o montante devido e descontar a contribuição previdenciária paga). Seria o caso de adotar uma espécie de tributo parcial sobre o valor adicionado, de modo que aquela empresa que emprega com carteira assinada (e, como tal, já contribui para a previdência

social) não precisasse contribuir, ou o fizesse de forma reduzida, para o custeio da seguridade social. Essa poderia ser uma alternativa para revisar a própria contribuição do PIS/Pasep de modo a premiar quem emprega com baixa rotatividade e promoção de treinamento e qualificação profissional e, por conseguinte, não sobrecarrega o FAT, em troca de cobrar mais de quem fatura, mas não contrata mão de obra formalmente.

Outras propostas de mudanças institucionais, focadas no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), foram apresentadas em Silva (2018).²²

Existem várias outras hipóteses para misturar as bases de cálculo tradicionais – como salários, faturamento ou valor adicionado, rotatividade, gastos com qualificação e até lucros –, visando adequar a exigência das contribuições ou dos tributos aos objetivos do que se precisa financiar e de quem se pretende taxar.

Seja qual for o caminho, o melhor seria mais uma vez voltar a Keynes e também repensar o futuro do financiamento da seguridade social e do próprio Poder Público.

22 A fim de oferecer nova dinâmica ao FAT, Silva (2018) propõe quatro medidas: “[...] • destinação da parte da multa rescisória de contrato de trabalho que diz respeito à LC nº 110/2001 para o FAT, imputando alguma progressividade na alíquota (que, pela lei, atualmente é de 10% sobre o saldo do FGTS) como forma de desestimular a rotatividade no mercado de trabalho. [...] • desconto do valor das desonerações tributárias sobre o total da DRU, ambas incidentes sobre o PIS/Pasep. [...] • estabelecer a necessidade de escolha por parte do trabalhador demitido imotivadamente entre duas opções: sacar o saldo em sua conta do FGTS, já acrescido com o valor referente à multa rescisória que lhe cabe, e abrir mão do seguro-desemprego naquele momento, ou receber o seguro-desemprego, caso esteja elegível para o benefício, abrindo mão do direito de sacar o valor em conta. [...] • reformulação do abono salarial, alterando sua lógica atual. Em vez de ser calculado com base no período de trabalho, o cálculo dar-se-ia sobre o período de desemprego durante o ano de referência, tornando-se um benefício assistencial para aqueles trabalhadores que não atendem mais às exigências para acessar o seguro, mas continuam em situação de desemprego. [...]”.

Observações finais e conclusão

Voltar a Keynes e às origens da estruturação do seguro social britânico nos anos 1940 pode ajudar a iluminar os caminhos futuros que será preciso trilhar no Brasil para enfrentar os novos desafios decorrentes da revolução digital, econômica e social.

Como chama a atenção Nemat Shafik, em publicação recente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial:

[...] Perhaps we need to revisit the political and social advantages of universal benefits, which are better for getting political buy-in and ensuring quality. The founder of the welfare state in the United Kingdom, the LSE's William Beveridge, intended it to be based on the concept of universal social insurance. That link was lost as the social safety net increasingly was funded through general taxation and some citizens opted out through private provision [...] (SHAFIK, 2018).

Só a leitura, nas *obras completas*, do capítulo da política de emprego – como foi denominado e sistematizado pelo organizador da coleção (KEYNES, 1980, p. 264-419) – permite recuperar as reflexões de Keynes que em toda a sua obra foram mais focadas em torno de matérias fiscais. É curioso que, mesmo sem merecer a atenção dada às obras e aos demais temas, muitas das recomendações e observações de Keynes sobre a forma de estruturação do orçamento britânico, de gestão da dívida pública, de planejamento dos investimentos e até mesmo de cobrança de tributos, para não falar nos objetivos e nos meios mais amplos da política fiscal, vieram a marcar e condicionar o processo orçamentário, contábil, financeiro e tributário que passou a ser seguido por todos os países, sem maiores diferenciais no conteúdo, até os dias de hoje.

As tendências da revolução digital, da automação ao trabalho independente, vão acelerar a deterioração do mercado de trabalho brasileiro. Ter trabalho não será necessariamente ter emprego.

À medida que a tecnologia evolui, fica cada vez mais claro que os sistemas educacionais do país não estão preparando as pessoas para as oportunidades que os avanços da Revolução Industrial 4.0 apresentarão. Educadores, formuladores de políticas, organizações sem fins lucrativos e a comunidade empresarial precisam confrontar esse fato – mesmo que (especialmente se) isso signifique questionar práticas de longa data e suposições da moda.

Em trabalho recente, OCDE (2018a) destaca que o grau em que as firmas, economias e mesmo os indivíduos podem aproveitar os benefícios da crescente inovação depende diretamente da capacidade de adaptação dos sistemas educacionais para adultos, para que esses desenvolvam habilidades relevantes ao novo mundo de trabalho. Mais especificamente, OCDE (2018b) analisa a realidade do sistema educacional para adultos no Brasil, em especial o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). O estudo identifica como principais fatores de preocupação no cenário nacional o rápido envelhecimento populacional e os esforços recentes de inserção de empresas nacionais no comércio internacional.²³

23 Dentre as recomendações propostas, podem-se destacar: “Develop a government-led Skill Assessment and Anticipation (SAA) system and devote resources to conduct systematic and regular SAA analyses. The development of SAA exercises is fundamental to improve the alignment of education and training policy with labour market needs [...]. Develop restricted catalogues of subsidised training courses that strictly respond to labour market needs. These catalogues should be specific to each region and developed based on rigorous SAA analyses. [...] Implement a training voucher system to let selected individuals choose their training course out of their regional-specific catalogue. [...] Expand the ‘Rede CERTIFIC’ programme to recognise prior learning acquired informally” (OCDE, 2018b, p. 11-12).

Sem diagnóstico atualizado, as políticas públicas de atenção aos trabalhadores seguem ultrapassadas. Justamente agora estão sendo esvaziados os principais instrumentos do governo brasileiro para tanto: diretamente, o FAT, que não apenas paga seguro-desemprego como também se ocupa da qualificação profissional; e, indiretamente, o BNDES, que financia investimentos produtivos geradores de emprego.

São mais atuais do que nunca as lições de Keynes sobre o seguro social, ainda que seja premente promover reformas estruturais que criem as bases de um novo pacto social no Brasil. Trabalho não será mais sinônimo de emprego, como financiar investimento produtivo não será mais sinônimo de construir fábrica. Se o Brasil não preservar e expandir seus mecanismos de proteção ao trabalhador e de fomento ao desenvolvimento, estará fadado a manter a atual tendência de retrocesso na economia mundial, com custos econômicos e sociais cada vez mais pesados. Há tantas condições de se tornar o país do futuro quanto um jurássico.

O debate político, mesmo econômico, no Brasil é muito precário ou raso diante da radical transformação estrutural que se experimenta na produção, nas finanças, na sociedade, nessa era digital. O ponto relevante não é se o BNDES vai atuar focado – até porque pode haver tantos focos que, no fim, vire generalista. O que se deve atentar é que ele precisa responder aos novos desafios, a começar por um dos maiores, que é o do trabalho sem necessariamente emprego, e pela nova intermediação financeira, que não passará, necessariamente, pelo sistema bancário clássico, o que afetará radicalmente do FAT ao FINAME/BNDES Automático. São esses dois novos desafios, monumentais, que precisam ser repensados pelo BNDES de forma urgente.

Referências

- _____. Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil. *Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 28-60, 2014.
- _____. Muito além da reforma previdenciária. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 71, p. 24-26, 2017.
- AFONSO, J. R. R. Trabalho independente, reforma independente. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 72, p. 18-21, 2018.
- AFONSO, J. R. R.; TRENGROUSE, P. Atletas-empresas no país do amadorismo. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 71, p. 22-24, 2017.
- ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F.; MARTINI, R. A. Sistemas nacionais de fomento: experiências comparadas – national systems of development: comparative experiences. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 47, p. [205]-257, jun. 2017.
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. v. 1. São Paulo: Abet, 1998.
- AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 12, 1995.
- BANCO MUNDIAL. Digital dividends. *World Development Report*. [S.l.] 2016.
- _____. *World Development Report 2019: the changing nature of work*. Washington, DC: World Bank. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hv8J80>>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- BARBOSA, R. M. *O BNDES em 3 Gráficos Relevantes*. Dez. 2018. (Análise Econômica AP/DEPEC, n. 44). Disponível em: <<https://bit.ly/2HawWEX>>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- BRASIL. Lei n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.
- _____. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Brasília, DF: jul. 2017.

CANÔNICO, M. A. Conhecimento técnico não basta, é preciso ensinar empatia, diz especialista em robótica. Rio de Janeiro: *O Globo*, 18 nov. 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2OSE1bF>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

CARVALHO, F. C. Keynes and the reform of the capitalist social order. *Journal of Post Keynesian Economics*, [S.l.], M. E. Sharpe, v. 31, n. 2, p. 191-211, Winter 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/fmPqcg>>. Acesso em: 30 set. 2010.

CHEN, R.; DJANKOV, S. *Digital platforms in China*. [2019]. Disponível em: <<https://bit.ly/2ECzVUH>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

COGNIZANT. *21 More jobs of the future: a guide to getting and staying employed through 2029*. 2018. Disponível em: <<https://cogniz.at/2AqhFup>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

CORSEUIL, C. H. *Novas tecnologias, mercado de trabalho e qualificação de jovens*. Brasília, DF: Ipea, 6 nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2TjMmc4>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

DATAFOLHA. Metade do eleitorado abriria mão de benefícios trabalhistas para ganhar mais e ter menos descontos. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rr053f>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

FEBRABAN – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. *Pesquisa Febraban de tecnologia bancária 2018*. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2FqBnto>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

GROVE, J. Social sciences and humanities faculties 'to close' in Japan after ministerial intervention. *THE*, Sept. 14 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/1gQObrW>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

INTUIT RESEARCH. *Intuit 2020 Report: twenty trends that will shape the next decade*. 2010. Disponível em: <<http://intuit.me/2kMQtMd>>. Acesso em: 29 out. 2018.

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

_____. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 352 p. (Os Economistas). 1ª edição de 1983. Disponível em: <<http://bit.ly/hdYUOL>>. Acesso em: 30 set. 2010.

KREGEL, J. Budget deficits, stabilisation policy and liquidity preference: Keynes's postwar policy proposals. In: VICARELLI, F. (ed.). *Keynes's relevance today*. London: Macmillan, 1985. p. 28-50.

MARCUZZO, M. C. *Keynes and the welfare state*. [S.l.]. [2006?]. 17 p. Trabalho não publicado. Disponível em: <<http://bit.ly/b7CHqI>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

MARTINS, T. P.; BRAZ, V. L. B. As transformações nas relações de trabalho, a reforma trabalhista e a proibição ao retrocesso social. *Direito e Desenvolvimento*, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 95-117, 2018.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation*. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/JNqgJS>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

MOGGRIDGE, D. *As ideias de Keynes*. São Paulo: Cultrix, 1976. 153 p. (Mestres da Modernidade).

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Social protection system review: a toolkit*. OECD Development Policy Tools. Paris: OECD Publishing, 2018a.

_____. *Getting skills right: Brazil*. Paris: OECD Publishing, 2018b.

PRING, R. The skills revolution. *Oxford Review of Education*, [S.l.], v. 30, n. 1, p. 105-116, mar. 2004.

RODRIGUES, D. A.; AFONSO, J. R. R.; PAIVA, S. M. Instituições financeiras de desenvolvimento: revisitando lições das experiências internacionais. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 48, p. 48-51, dez. 2017.

SEETHARAMAN, M.; GAURET, F. Workers' rights transformed: ensuring social protection. *Euronews*, mai. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2sfVwKv>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SHAFIK, N. A new social contract. *Finance & Development*, v. 55, n. 4, dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2PavVLN>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

SILVA, S. P. Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. *Boletim do Mercado de Trabalho*, Ipea, n. 65, p. 99-112, out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2QqhsAP>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

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

_____. *John Maynard Keynes 1883-1946: economist, philosopher, Statesman*. London: Penguin Books, 2003. 1.021 p.

TROTTA, T. A inovação destrói empregos com mais rapidez do que a educação os salva. *El país*, 8 ago. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2oPe820>>. Acesso em: 7 set. 2018.

VESTBERG, H. *Why we need both science and humanities for a Fourth Industrial Revolution education*. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2xRIzc7>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

WEINLAND, D. China's traditional banks lose branding ground to internet rivals. *Financial Times*. June 28, 2017. Disponível em: <<https://on.ft.com/2sPRHMK>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The future of jobs reborn*: 2018. Genebra, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2xeWN7e>>. Acesso em: 18 set. 2018.

XP INVESTIMENTOS. *Meios de pagamento: por que todos estão de olho?* 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2TxIEei>>. Acesso em: 5 fev. 2019.

XU, Q. Y. CDB: born bankrupt, born shaper. In: GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A. (ed.). *The future of national development banks*. [S.l.], 2018. p. 62-104.

