

## Capítulo 4

# O Desmonte das Políticas de Emprego no Brasil: a empregabilidade sem direitos

*Arnaldo Provasi Lanzara*

### Introdução

Este capítulo discute o atual processo de desmonte das políticas públicas de emprego no Brasil. A hipótese que norteia este estudo parte do pressuposto de que a precária institucionalização do sistema público de emprego no País, particularmente dos programas de qualificação profissional e seguro-desemprego, suas falhas para se adaptar a um contexto de mudanças no mercado de trabalho e o recente dismantelamento da legislação trabalhista são fatores que favorecem o desmonte dessas políticas.

Essa hipótese será testada demonstrando como as coalizões de forças conservadoras que governam o Brasil desde 2016 passaram a explorar as ambiguidades das políticas de emprego para desvirtuar suas formas e funções. Em um ambiente de frouxa regulação do trabalho, alguns instrumentos das políticas de emprego, conhecidos como “instrumentos de ativação”, tendem a ser apropriados por essas coalizões para desvincular o emprego dos direitos sociais e promover iniciativas compensatórias de proteção.

Vale lembrar que o vácuo governamental de políticas públicas de emprego no País e o recente desmonte da legislação trabalhista produzido por uma coalizão de forças contrárias aos interesses dos trabalhadores, em um contexto de crescente deterioração do mercado de trabalho, vêm disseminando diversas iniciativas de “capacitação” que visam promover o crescimento do emprego informal, sobretudo nas novas plataformas digitais de trabalho.

Ademais, em consonância com o Novo Regime Fiscal implantado em 2016, que congelou as despesas públicas por 20 anos, o governo autoritário e ultraliberal de Jair Bolsonaro buscou extinguir uma série de benefícios trabalhistas para criar programas

sociais de acentuada característica residual. Dessa forma, este estudo realça como tais medidas vêm tensionando o sistema de proteção social brasileiro, contribuindo para a sua desestruturação sistêmica e eventual substituição por um “regime de empregabilidade sem direitos”.

Incluindo esta breve introdução, este capítulo está organizado em cinco seções. A segunda seção revê alguns argumentos da literatura sobre o desmantelamento de políticas públicas (*policy dismantling*), destacando como as estratégias de desmonte das políticas sociais adquirem novas formas de operação em contextos dominados por uma austeridade fiscal constitucionalizada. A terceira seção discute o desmantelamento das políticas para o mercado de trabalho, enfatizando a tradicional ambiguidade dos instrumentos que caracterizam essas políticas como um dos principais vetores de introdução de medidas restritivas nos benefícios sociais relatados ao trabalho. A quarta seção se debruça sobre o caso mais recente de desmantelamento das políticas para o mercado de trabalho no Brasil, ressaltando os instrumentos empregados pelo atual governo para desmontar os benefícios trabalhistas e, ao mesmo tempo, criar um regime de empregabilidade sem direitos no País. Por fim, a quinta seção conclui o capítulo ao revisitar alguns estudos sobre o fenômeno da naturalização da empregabilidade precária (MACHADO DA SILVA, 2002), discutindo suas implicações à luz do atual momento de destruição das instituições públicas de regulação do trabalho no Brasil.

## **Desmantelamento de políticas sociais em um contexto de austeridade fiscal constitucionalizada**

Os trabalhos de Paul Pierson (1996, 2001) sobre o desmantelamento das políticas sociais marcam uma virada otimista na perspectiva do futuro do EBS ante os processos de liberalização. Grosso modo, a tese central de Pierson é que a expansão peregria das políticas sociais favorece sua continuidade no tempo. A estabilização das preferências dos eleitores em torno da manutenção de certos benefícios redistributivos seria, nessa perspectiva, uma importante prova da “inércia institucional” dos sistemas de proteção social, o que, de saída, afastaria qualquer possibilidade de desmonte mais radical de suas políticas (PIERSON, 2001).

No entanto, a abundante literatura sobre a retração do EBS produzida nas últimas décadas mostrou que os diversos fatores subjacentes ao desmonte de políticas são bastante complexos. Essa literatura tem identificado uma variedade de mecanismos nuançados de mudanças nas políticas sociais, geralmente ativados por meio de instrumentos sub-reptícios e ações discretas (PALIER, 2007; STREECK; THELEN, 2005; BÉLAND; SCHLAGER, 2019). Heuristicamente, as estratégias de desmantelamento de políticas podem ser classificadas a partir de duas dimensões

inter-relacionadas: 1) a decisão deliberada dos governos em dismantelar políticas eleitoralmente sensíveis; 2) a visibilidade e os custos das ações de dismantelamento (BAUER; KNILL, 2014). É importante salientar as distinções de grau que caracterizam os processos de desmonte das políticas de bem-estar. Paul Pierson (1996) destaca dois tipos diferentes de desmonte em um contexto de “austeridade permanente”: o “desmonte programático”, geralmente mobilizado para reduzir o gasto social no curto prazo; e o “desmonte sistêmico” que, como o próprio nome sugere, conspira contra as fundações dos sistemas de proteção social (PIERSON, 1996, p. 157).

Contudo, é difícil discernir o que separa o desmonte programático do desmonte sistêmico. O desmonte programático não seria o início de um processo mais estruturado de dismantelamento sistêmico? Os cortes nas políticas sociais representam apenas respostas a uma conjuntura macroeconômica desfavorável e transitória, sugerindo ajustes pontuais e recalibragem nas políticas ou um amplo processo de desconstrução?

É fato que os cortes e as reformas nos programas sociais geraram um contexto generalizado de crescimento das desigualdades, degradação das relações de solidariedade e aumento da insegurança (CLAYTON; PONTUSSON, 1998; KORPI; PALME, 2003). Afirmar, portanto, que as políticas de bem-estar persistem, apesar dos atuais constrangimentos que limitam sua expansão, não responde aos questionamentos e aos problemas relacionados com o recente processo de corrosão das bases de sustentação dos sistemas de bem-estar ao redor do mundo.

Ademais, a ideia atualmente em voga de que a adoção de regras fixas de austeridade pode aperfeiçoar o desempenho das autoridades monetárias, atenuando as pressões fiscais sobre os orçamentos, tem funcionado como um poderoso artifício de constrição da capacidade dos governos de produzir políticas. Hoje, o esforço governamental para equilibrar as finanças públicas não requer a adoção de simples ajustes, e sim a criação de “novos regimes fiscais” (HAFFERT; MEHRTENS, 2014, p. 27). Os entusiastas dessas medidas advogam que as políticas de austeridade devem se inscrever diretamente nas constituições nacionais para produzir impactos fiscais duradouros (ALESINA; FAVERO; GIAVAZZI, 2012).

Uma certa nostalgia pela restauração do padrão ouro parece justificar, em diversos países, a construção de regras de austeridade fiscal constitucionalizadas para disciplinar o conflito distributivo e reverter prioridades orçamentárias, atendendo expectativas de investidores e acionistas (SCHNEIDERMAN, 2008; SLOBODIAN, 2018). Como desdobramento desse receituário, os governos se veem cada vez mais constrangidos por pressões advindas da consolidação fiscal. Além disso, sem a opção de aumentar suas receitas para financiar políticas de investimento e o gasto social redistributivo, os governos passam a promover uma espiral de cortes nos programas e benefícios sociais.

Moderar as demandas por reivindicações salariais, acréscimos nos benefícios e novos direitos já não se mostra uma alternativa viável para garantir um ambiente de segurança aos investidores. A manutenção desse ambiente depende da criação de regras despolitizadas que “automatizem” algumas funções de governo (WEAVER, 1986, p. 371). A confiança cega nas regras de austeridade tornou-se um meio de os governos eludirem seus compromissos com políticas redistributivas eleitoralmente sensíveis. Regras de austeridade fiscal constitucionalizadas afetam as políticas de bem-estar no sentido do seu desmantelamento e oferecem aos governos de turno uma sólida estrutura de incentivos para adotar medidas impopulares, sem incorrer em custos políticos significativos.

De acordo com Weaver (1986, p. 387), o “governo automático” é a manifestação mais recente do desejo dos políticos e *policymakers* de evitar a culpa (*blame avoidance*) pela adoção de medidas impopulares, delegando importantes decisões de governo para instituições não eletivas. Assim, autoridades independentes, como bancos centrais, cortes constitucionais e agências regulatórias, assumem funções de “guardiãs do orçamento” (1986, p. 388), a despeito das preferências dos eleitores, enquanto os programas sociais são cortados e forçados a competir por fundos cada vez mais escassos e limitados por restrições orçamentárias.

Ao mudar de um sistema politizado (baseado na discricionariedade da ação governamental) para um sistema automático e despolitizado (baseado em regras de austeridade), os governos monitoram as demandas da população de acordo com orientações fixas, além de “externalizar” a responsabilidade pela imposição da disciplina fiscal (BURNHAN, 2001, p. 134). Nesse sentido, as políticas públicas tornam-se mais “fiscalizadas” e são avaliadas exclusivamente por seus impactos orçamentários (HAFFERT; MEHRTENS, 2014). A automaticidade da ação governamental se transforma em uma poderosa escusa para conter expectativas democráticas, recusar demandas e delegar responsabilidades, pois, se as mãos dos governos estão atadas, eles nada podem fazer.

Em suma, a delegação de responsabilidades para o “governo automático” constitui-se estratégia central para o desmantelamento de políticas sociais. Outrossim, se o crescimento da automaticidade do governo é proporcional ao recuo de sua discricionariedade para conduzir políticas redistributivas, isso não pode ser dito em relação aos graus de liberdade conferidos aos serviços privados de bem-estar; cada vez mais customizados e sujeitos a mecanismos de governança e autorregulação que beiram ao imprevisto e a fraude. Na próxima seção, serão discutidos os mecanismos específicos que acionam as mudanças nas políticas de emprego.

## Estratégias de desmantelamento das políticas de emprego

A tese da resiliência institucional das políticas sociais aos processos de desmonte parece menos convincente quando o enfoque das análises se desloca para as políticas de emprego. Nas últimas décadas, o aumento do desemprego e o declínio do trabalho protegido, com a expansão do subemprego e das novas modalidades de trabalho precárias ligadas ao avanço da economia digital, afetaram fortemente as bases de organização dos Estados de Bem-Estar nacionais (CLAYTON; PONTUSSON, 1998).

Como consequência, as políticas para o mercado de trabalho tornaram-se menos generosas e atrativas. O desmonte dos benefícios trabalhistas pode ser tanto uma ação deliberada como uma estratégia de inação calculada (HERTEL-FERNANDEZ, 2013). Em contextos de fortes pressões fiscais, os valores dos benefícios relatados ao trabalho podem ser erodidos mesmo na ausência de reformas; seja quando não são reajustados pelos níveis correntes de inflação, seja quando são desindexados dos pisos de referência fixados pelo salário mínimo (GREEN-PEDERSEN *et al.*, 2012). Tais mudanças têm gerado uma espiral de “cortes invisíveis”, pois a alteração da base de cálculo para reajustar os benefícios trabalhistas é um dispositivo de retração bastante opaco aos eleitores (GREEN-PEDERSEN *et al.*, 2012; JENSEN *et al.*, 2017).

Políticos podem encontrar facilidades em cortar esses benefícios, especialmente quando seus esforços são combinados com uma “agenda expansionista” de implementação de programas compensatórios de baixo custo, focalizados e de forte conteúdo simbólico, como os programas residuais do tipo teste de meios (*means-tested programs*). Ao expandir esses programas, os governos interessados em desmantelar os benefícios trabalhistas podem passar a imagem de que estão “comprometidos” com a erradicação da pobreza, tornando-se menos sujeitos a desgastes eleitorais (JENSEN *et al.*, 2014, p. 28).

As diferentes formas de enquadramento (*framing*) das políticas de bem-estar a partir de velhas noções, como o “merecimento” ou o “não merecimento” da ajuda pública, vêm se transformando em um poderoso artifício discursivo para convencer os eleitores que as reformas restritivas nas políticas de emprego são necessárias e que visam a objetivos inclusivos (SCHMIDT, 2002; SLOTHUUS, 2007; MARX; SCHUMACHER, 2016). Nesse aspecto, as atitudes públicas relativas ao desmantelamento de políticas podem ser fortemente influenciadas por julgamentos sobre o “mérito” dos beneficiários; colocando em lados opostos os beneficiários das políticas de emprego – enquadrados como “não merecedores” dos auxílios a que fazem jus – e os beneficiários das políticas de combate à pobreza – enquadrados como “pobres merecedores” (SLOTHUUS, 2007, p. 27).

Na perspectiva dos direitos sociais, tais julgamentos representam uma cisão da cidadania: uma parte da população recebe benefícios que a outra parte considera “privilégios”. Saliente-se que essa forma de enquadrar os beneficiários das políticas sociais é particularmente relevante para as estratégias de desmonte em contextos de austeridade fiscal e escassez de recursos, levando burocracias de diferentes áreas sociais a disputas para que suas políticas tenham o devido “mérito” dentro do orçamento.

De fato, as políticas de emprego se tornaram os alvos preferenciais das estratégias de desmonte. Green-Pedersen (2002) afirma que os cortes em alguns componentes das políticas para o mercado de trabalho são mais facilmente justificados pelos governos; que podem alegar, por exemplo, que os programas de seguro-desemprego são “privilégios” injustificáveis frente ao fenômeno do crescimento da informalidade e da pobreza (GREEN-PEDERSEN, 2002).

Em mercados de trabalho heterogêneos e duais, as opções de reformar diferentes aspectos da regulação do trabalho, tais como as políticas ativas de qualificação e as políticas passivas de seguro-desemprego, envolvem a mobilização de diferentes grupos de trabalhadores; e as políticas que afetam esses grupos nem sempre gozam de um amplo apoio eleitoral (GALLEGO; MARX, 2017). Similarmente, a formação de uma sólida coalizão de defesa das políticas de emprego é dependente das diferentes formas de inserção dos trabalhadores nas relações formais ou informais de emprego (RUEDA, 2006). Ademais, a tradicional divisão que demarca a fronteira dessa relação em diversos países, incluindo os países que universalizaram a norma salarial, vem se tornando cada vez mais fluida.

Antes de discutir a ambiguidade que caracteriza as atuais políticas de emprego, é necessário definir o que significa a abrangência dessas políticas em comparação a versões mais mitigadas, conhecidas como políticas de *workfare*. Em primeiro lugar, a apreciação das implicações políticas, sociológicas e econômicas dos programas públicos de emprego vai além das restritas definições de “competência” e “capacidade”, tal como compreendidas pelo repertório meritocrático-liberal. Em segundo lugar, as experiências de políticas mais abrangentes para o mercado de trabalho não podem ser dissociadas de certas condições políticas que permitiram o advento de relações mais equilibradas entre o poder do capital e do trabalho: “condições institucionalizadas de paridade de reivindicações no conflito distributivo” (KORPI, 1983, p. 37).

Tais condições guardam profunda relação com as formas de gestão da conflituosidade social inauguradas pelos governos socialdemocratas já no período entreguerras, e que adquiriram primazia no pós-Segunda-Guerra com o advento de vários experimentos de codeterminação dos salários, destacando o modelo alemão de relações industriais,

que dava aos trabalhadores assento permanente nos conselhos diretores das empresas e paridade nas decisões relativas a salários e à contratação e demissão de pessoal (STREECK, 1997, THELEN, 2004). Durante as décadas de 1950 e 1960, vários países europeus replicaram esses experimentos por meio de uma combinação virtuosa de medidas passivas e ativas de proteção ao emprego (SWENSON, 2002; BONOLI, 2010). No modelo alemão, em particular, os empregadores foram convidados (ou persuadidos) a compartilhar com o Estado e os sindicatos a tarefa de qualificar os trabalhadores por meio de ambiciosos sistemas de treinamento vocacional (THELEN, 2004).

Em suma, os mercados de trabalho estruturados por essas políticas não eram “simples mercados”, compreendendo uma densa rede de instituições cuja principal finalidade era conectar educação, competências socioprofissionais e proteção social. Entretanto, é bastante comum alegar, como objeção, que as condições que propiciaram o advento desses experimentos exitosos deixaram de existir em razão das mudanças tecnológicas que afetaram as relações de emprego nas últimas décadas. No entanto, o fato é que esses experimentos foram introduzidos em um contexto bastante similar ao atual; um contexto de intensas mudanças produtivas, transições ocupacionais e escassez de trabalho qualificado (BONOLI, 2010). Portanto, o problema não diz respeito a uma fatal crise do emprego gerada pelo advento de novas tecnologias e ausência de respostas, e sim a um crescente processo de desregulamentação do trabalho.

As chamadas “políticas de *workfare*”<sup>25</sup> são a expressão mais cabal desse processo (DEAN, 2007). É por intermédio dessas políticas que o direito ao trabalho, em diversas sociedades, vem sendo gradativamente permutado por “medidas de empregabilidade” voltadas exclusivamente para forçar os desempregados a se engajar em um mercado de trabalho desregulamentado e sem proteção (LANZARA, 2016, p. 67).

Em diversos países, várias políticas de ativação têm sido criadas para reduzir o desemprego, incluindo os famigerados programas de *workfare*. Entretanto, quase sempre, essas novas iniciativas de compensação ao desemprego surgem acompanhadas de substantivas reduções na proteção do trabalho (THELEN; BUSEMEYER, 2012). Ademais, as políticas de ativação abrangem uma diversidade de medidas e instrumentos que divergem em relação aos seus objetivos (BONOLI, 2010; DINAN, 2018). As propriedades que compõem os instrumentos das políticas de ativação são

---

<sup>25</sup> Políticas de *workfare* foram intensamente perseguidas por alguns países de forte tradição liberal, a exemplo dos EUA e da Grã-Bretanha, os quais desregulamentaram seus mercados de trabalho, aumentando os incentivos ao emprego temporário e precário por meio da imposição de penalidades e sanções aos trabalhadores (DEAN, 2007).

bastante ambíguas e podem influenciar distintamente os mercados de trabalho, seja na perspectiva da proteção social, do investimento em capital humano ou da mera remercantilização do trabalho (BONOLI, 2010). Algumas políticas ativas podem levar a um aumento das taxas de empregabilidade no curto prazo sem produzir quaisquer melhorias nos mercados de trabalho; elas podem inclusive induzir a cortes em alguns programas, como o seguro-desemprego, desvinculando totalmente o trabalho da proteção social (BENGTSSON; PORTE; JACOBSSON, 2017).

Os governos engajados em perseguir estratégias de flexibilização das relações de emprego se veem particularmente tentados a explorar as ambiguidades que caracterizam os “instrumentos de ativação” (BONOLI, 2010). Tais instrumentos possibilitam soluções atrativas para os governos interessados em desregularizar as relações de emprego, garantindo assim um mínimo de proteção, pois representam alternativas políticas de baixo custo e com fortes apelos eleitorais, sobretudo para as franjas mais vulneráveis do mercado de trabalho alijadas das relações formais de emprego (BONOLI; NATALI, 2012; DINAN, 2018).

Em suma, a proliferação de instrumentos de ativação voltados exclusivamente para promover a empregabilidade temporária e o empreendedorismo é uma forma de desresponsabilizar o Estado de sua obrigação de gerar empregos qualificados e protegidos. No entanto, para os políticos engajados no desmantelamento das políticas públicas de emprego, a utilização desses instrumentos pode ser uma cortina de fumaça útil para ocultar certos objetivos, como a mercantilização extensiva das relações de trabalho e a criação de estratégias mitigadas de proteção; como será demonstrado pelo caso brasileiro a seguir.

## **O desmonte das políticas públicas de emprego no Brasil**

Discutir o atual processo de desmantelamento das políticas de emprego no Brasil é um grande desafio. Afinal, por que discutir o desmonte de políticas que nunca foram completamente implementadas, políticas de precária institucionalização? Qual o sentido de atribuir custos políticos ao desmonte de políticas com pouca abrangência e cobertura?

De modo a dar algumas respostas a essas indagações, é necessário, antes, compreender o significado dessas políticas em um país como o Brasil. O que caracteriza estruturalmente as relações de trabalho no País não é apenas a mobilidade dos trabalhadores entre posições “formais” e “informais”, que aliás é bastante intensa. O contínuo fluxo dos trabalhadores entre essas posições deixa entrever que a dita formalização do trabalho no Brasil pouco diferencia quem é empregado ou



subempregado, terminando por obscurecer a fragilidade dos vínculos de emprego produzidos pela economia (CARDOSO, 2013).

Contudo, em que pesem esses fatores, a regulação do trabalho no Brasil foi um importante vetor de integração aos direitos de cidadania; ao menos para o restrito universo dos incluídos nas relações formais de emprego. Nunca é demais lembrar que a legislação do trabalho e o assalariamento formal, apesar de sempre contestados e incipientes, conferiram um mínimo de segurança material e ontológica, construindo um limiar de sensibilidade social e uma nova sociabilidade a partir da qual os trabalhadores brasileiros referenciaram seu repertório de direitos e ação coletiva (CARDOSO, 2010; LANZARA, 2018).

A Constituição de 1988 democratizou a herança do trabalhismo implementado por Getúlio Vargas nas décadas de 1930 e 1940 e reconfigurou o sistema de proteção social ao ampliar significativamente a cobertura previdenciária e assistencial, com o consequente aumento das transferências, especialmente daquelas vinculadas ao salário mínimo. Vale lembrar que grande parte dos assalariados brasileiros são trabalhadores de baixa renda que recebem até dois salários mínimos; e o salário mínimo no Brasil é um importante indexador das proteções, constituindo-se um piso de referência para vários benefícios sociais contributivos, como aposentadorias e pensões, seguro-desemprego, salário-família, abono salarial, seguro-defeso<sup>26</sup>; e para os não contributivos, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>27</sup>.

Também significativas foram as medidas previstas no texto constitucional que diretamente afetaram o trabalho, como as bases de constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), responsável pelo financiamento das políticas públicas de emprego (CARDOSO JUNIOR *et al.*, 2006; SILVA, 2018). Vale notar que os principais programas constituídos com recursos do FAT foram propostos com base na construção de um amplo sistema público de emprego no país (MORETTO; GIMENEZ; PRONI, 2003; CARDOSO JUNIOR *et al.*, 2006; OLIVEIRA, 2007; SILVA, 2018). Os diversos programas estabelecidos no bojo desse sistema, como o seguro-desemprego, a intermediação da mão de obra e a qualificação profissional, deveriam atuar no sentido da estruturação do mercado de trabalho, cumprindo um importante papel auxiliar no esforço de manter e expandir o assalariamento

---

<sup>26</sup> O abono salarial é um benefício pago em parcela única de até um salário mínimo anual, a depender da quantidade de meses trabalhados no ano de referência, que atende trabalhadores formais com rendimento médio mensal inferior a dois salários mínimos. O seguro-defeso é uma modalidade do seguro-desemprego voltada aos pescadores artesanais nos períodos em que a pesca é proibida. O salário-família também é um benefício pago aos trabalhadores com renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 1.425,56 e filhos de até 14 anos ou inválidos (o valor é de R\$ 46,54).

<sup>27</sup> O BPC é destinado a pessoas com deficiência ou idosos a partir de 65 anos em situação de pobreza.

formal (CARDOSO JUNIOR *et al.*, 2006). Ademais, o sistema deveria garantir ampla participação e controle social na formulação e implementação das ações de qualificação – fundamentalmente com a consolidação e o empoderamento das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego/Trabalho e do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat (OLIVEIRA, 2007).

A despeito das disposições constitucionais, as políticas para o mercado de trabalho produziram poucos impactos reais, desenvolvendo-se a partir de uma escassa institucionalização e articulação intersetorial, em particular com as políticas de educação e renda. Ademais, sempre foram caracterizadas por uma alta fragmentação burocrática e um baixo alcance em termos de cobertura, com destaque para o seguro-desemprego. Vale ainda ressaltar a descontinuidade de iniciativas, particularmente no campo da qualificação profissional, e sua instrumentalização para diversos fins.

Durante a década de 1990, tornou-se prática corrente repassar recursos destinados aos programas de qualificação a municípios e entidades privadas com pouca ou nula capacidade de implementar políticas. Em suma, não havia critérios técnicos definidos pelo governo para o repasse de recursos e tampouco instrumentos eficientes de monitoramento e controle dessa política (LANZARA, 2016). Embora caracterizados por ações fragmentadas, os programas de qualificação profissional, no período 2007 a 2014, registraram relativos avanços no tocante à coordenação de iniciativas. Programas criados pelo governo brasileiro, em 2011, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), atestaram a efetividade das iniciativas intersetoriais no âmbito da qualificação profissional, mobilizando diversas burocracias em torno dos objetivos da inclusão produtiva (COSTA *et al.*, 2014). A partir de 2011, o Brasil também expandiu sua rede federal de institutos técnicos, ampliando significativamente o número de formados por essas instituições (FURTADO, 2020). Todavia, a estagnação econômica dos últimos anos levou a um aumento do estoque de pessoas treinadas e ociosas, demonstrando que essas medidas devem vir acompanhadas de um incremento nos investimentos públicos para a geração de empregos (SILVA, 2020).

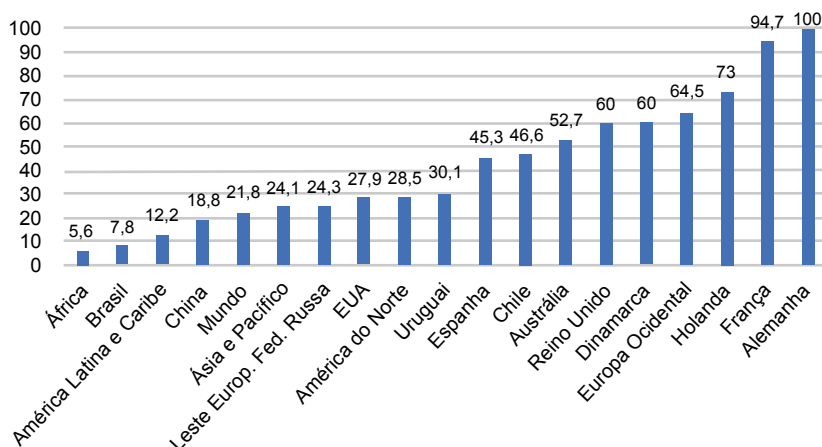
O seguro-desemprego, por sua vez, foi introduzido em 1986 e possui algumas limitações, já que não foi originalmente pensado para lidar com os altos níveis de informalidade do mercado de trabalho brasileiro (MOURÃO; ALMEIDA; AMARAL, 2013). O benefício oferece auxílio financeiro por um período de três a cinco meses em caso de perda do emprego<sup>28</sup>. O programa do seguro-desemprego no Brasil é um dos menos generosos do mundo com relação aos níveis de cobertura,

---

<sup>28</sup> Fazem jus ao benefício: 1) trabalhador formal dispensado sem justa causa; 2) trabalhador doméstico; 3) trabalhador resgatado em condição análoga à escravidão; 4) pescadores artesanais em períodos de defeso.

valores e regras de elegibilidade; sua taxa de cobertura é considerada baixa para os padrões internacionais, situando-se pouco acima da taxa média verificada nos países africanos que possuem o benefício (gráfico 1).

**Gráfico 1.** Cobertura do seguro-desemprego em países e regiões – razão entre o número de segurados e o total de desempregados (em %)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da International Labour Organization (ILO, 2017).

Critérios de elegibilidade rigorosos, alta informalidade e rotatividade no emprego são fatores que impedem o acesso dos trabalhadores ao programa. Comparado a outros países, o Brasil se coloca na quinta posição quanto ao rigor do período de qualificação exigido para o recebimento do benefício, oferecendo o 27º pior benefício mínimo quando a base de cálculo é o salário médio da população (AMORIM; BILO, 2019). Vale ressaltar que a cobertura incipiente e os baixos valores do seguro-desemprego no País limitam seu potencial para estabilizar a massa salarial em períodos de crise (ILO, 2017).

Apesar do dinamismo econômico e das políticas públicas de valorização do salário mínimo e de formalização do emprego promovidas pelos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), no período entre 2007 e 2012, aumentou substantivamente o número de beneficiários do seguro-desemprego. Esse aumento ocorreu porque a maior formalização do emprego verificada no período não foi acompanhada de redução na taxa de rotatividade no posto de trabalho (MORETTO, 2010). Diante disso, com o maior número de empregos criados, aumentou também a quantidade de trabalhadores que cumpriam as exigências mínimas para o recebimento

do benefício, resultando na elevação do seu gasto. Para contornar essa situação, no final de 2014, o governo Dilma Rousseff editou a MP nº 664, convertida posteriormente na Lei nº 13.135/2015, alterando significativamente as regras de acesso ao seguro-desemprego. Premido por fortes pressões fiscais, e em meio a uma turbulenta crise política, o governo criou condições mais rígidas de acesso ao programa para conter a disparada do seu gasto. A alteração nas regras do seguro-desemprego foi considerada bastante restritiva e indis pôs a ex-presidente com sua base política, particularmente com os sindicatos, facilitando o caminho para o golpe jurídico-parlamentar de 2016.

O sistema público de emprego no Brasil também não tem se adaptado aos desafios que afetam as dinâmicas produtivas e o mercado de trabalho. Nesse quesito, verifica-se uma total ausência de ações estratégicas e coordenadas para enfrentar o problema das transições ocupacionais geradas por mudanças tecnológicas. Essa ausência é ainda mais dramática considerando que os efeitos adversos produzidos pela pandemia da Covid-19 nos sistemas educacionais, e particularmente no mundo do trabalho, tornaram mais salientes as desvantagens decorrentes do advento das novas tecnologias.

A crise sanitária agravou a situação do mercado de trabalho brasileiro, ampliando os níveis de desemprego e informalidade. Em 2021, a taxa de desocupação, após atingir o alarmante índice de 15,1% em março, recuou para 13,7%, em junho. Entretanto, esse recuo ocorreu mediante o avanço da ocupação em setores que empregam mais mão de obra informal. No segundo trimestre de 2021, na comparação interanual, o emprego no setor privado sem carteira apontou alta de 16% enquanto o contingente dos trabalhadores por conta própria registrou expansão de 14,7%. Nesse período, dos 87,7 milhões de pessoas com algum tipo de trabalho, formal ou informal, 28,3% trabalhavam por conta própria; e muitos viraram “empreendedores” por necessidade (LAMEIRAS *et al.*, 2021)

A deterioração das condições do mercado de trabalho brasileiro antecede à crise sanitária e remonta às reformas liberalizantes introduzidas pelo governo Michel Temer (2016-2018) e aprofundadas pelo governo Bolsonaro (PINHO; LANZARA, 2021). Tais reformas criaram uma institucionalidade que buscou inviabilizar sistemicamente o sistema de proteção social brasileiro por meio da imposição de limites constitucionais aos gastos públicos. A EC nº 95/2016, espinha dorsal do chamado Novo Regime Fiscal, limitou os gastos públicos e atentou diretamente contra a capacidade do Estado de produzir políticas, criando uma espiral de desregulamentações, como as reformas trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017) e previdenciária (EC nº 103, de 13 de novembro de 2019) deixam entrever; ambas empreendidas na sequência do ajuste constitucionalizado.

Vale lembrar que os entusiastas do Novo Regime Fiscal asseveravam que o conflito distributivo no Brasil havia atingido um limite insustentável, gerando sobrecargas ao orçamento, e que, para discipliná-lo, seria necessário introduzir “coerções legais”; e foram tais coerções que criaram uma escassez artificial de recursos para reverter expectativas de inclusão da população nos direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988 (OREIRO, 2018). Um dos principais efeitos do Novo Regime Fiscal foi gerar uma disputa entre os diversos setores de política social por recursos orçamentários considerados “escassos”, limitando assim o alcance de diversas políticas. Nesse sentido, o “governo automático” (WEAVER, 1986) introduzido pelo novo teto de gastos constitucionalizado tornou-se a principal justificativa para os políticos comprometidos com a austeridade fiscal avançarem sobre os direitos sociais, especialmente sobre os direitos trabalhistas, vistos como “privilégios”.

Com o golpe de 2016, o governo Temer levou a efeito a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017), que impôs a primazia do negociado sobre o legislado; facilitou a criação de contratos atípicos, como o intermitente; permitiu a redução dos custos de contratação e demissão por meio da fixação de condições de trabalho inferiores à CLT; viabilizou o avanço da remuneração variável e o pagamento como não salário; esvaziou as funções normativas da Justiça do Trabalho; e enfraqueceu os sindicatos ao descentralizar as negociações coletivas (KREIN *et al.*, 2021; PINHO; LANZARA, 2021).

A despeito dos controversos resultados da Reforma Trabalhista, o avanço destrutivo sobre os direitos dos trabalhadores foi intensificado no governo Bolsonaro. Para facilitar o desmonte da legislação trabalhista e das políticas de emprego, o Ministério do Trabalho foi extinto, e suas políticas foram fragmentadas e distribuídas entre diversos ministérios. Imbuído do discurso de que os benefícios trabalhistas oneram a produção e criam “privilégios”, o governo propôs, logo no primeiro ano do seu mandato, a extinção de 248 fundos públicos, entre eles, o FAT, que, conforme mencionado, é a principal fonte de recursos para o financiamento das políticas de emprego. Segundo orientação do ministro da economia ultraliberal de Bolsonaro, Paulo Guedes, a extinção do FAT seria uma medida fundamental para acabar com o “emprego patrimonialista” dos seus recursos (PUPO; CARAM; RESENDE, 2019). Entretanto, tais medidas controversas não avançaram e encontraram resistências no Congresso Nacional, gerando forte oposição dos sindicatos.

Cabe também destacar a recriação, em 2021, do Ministério do Trabalho e Previdência por ocasião da minirreforma ministerial – MP nº 1.058/2021 – promovida por Bolsonaro para acomodar interesses de parlamentares que apoiam o seu governo. O anúncio da recriação desse Ministério gerou uma disputa entre o ministro da

economia e os integrantes da nova pasta sobre o destino dos recursos do FAT. Esses recursos sempre foram cobiçados pelas políticas de austeridade de Guedes, e permaneceram sob a alçada da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia justamente para neutralizar sua eventual utilização para fomentar estratégias públicas de investimento e expansão do emprego. Ameaçado por baixos índices de aprovação em razão do seu desempenho medíocre na condução da pandemia, e em meio a uma profunda crise econômica, Bolsonaro editou a MP nº 1.058/2021, colocando novamente os recursos do FAT sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Previdência (DOCA; GULLINO, 2021).

O governo Bolsonaro também se aproveitou de certas estratégias discursivas, instrumentos ambíguos e mecanismos sub-reptícios para dismantlar os benefícios trabalhistas e as políticas de emprego. Desde o início da crise sanitária, com o crescimento generalizado do desemprego e da pobreza, despontaram diversas propostas que visaram utilizar os recursos dos benefícios trabalhistas para financiar políticas emergenciais de combate à pobreza. Um exemplo dessas propostas foi o Projeto de Lei (PL) nº 5.343/2020, intitulado “Programa de Responsabilidade Social”, atualmente retirado de pauta, que pretendia criar uma “renda mínima” financiada com recursos provenientes da extinção de vários benefícios trabalhistas (FLEURY *et al.*, 2021).

Com a justificativa de que esses benefícios possuem uma “baixa eficácia redistributiva”, promoveu-se uma estratégia velada de “desmantelamento expansionista” (JENSEN *et al.*, 2014), em que os benefícios relatados ao trabalho, cruciais para a manutenção da renda das famílias assalariadas mais pobres, foram desmontados para dar lugar a instrumentos compensatórios de combate à pobreza; instrumentos descolados das políticas de assistência social mais amplas, tal como constituídas pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O atual programa do governo Bolsonaro para a assistência social que substituiu o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Auxílio Brasil (MP nº 1.061/2021), caminhava nesse sentido. O novo programa previa a criação de vários benefícios monetários de auxílio à pobreza que competem pelo mesmo orçamento cujos objetivos são bastante contraditórios. Para evitar os “desincentivos ao trabalho”, alguns benefícios previstos no programa, como o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, exigiam certas contrapartidas insidiosas, forçando a inscrição dos seus beneficiários nas relações de emprego; outros benefícios previstos visavam explicitamente mercantilizar a área da assistência social, como o Auxílio Criança Cidadã, que pretendia fornecer um *voucher* para as famílias beneficiárias matricularem seus filhos em creches privadas (BARTHOLLO, VEIGA; BARBOSA, 2021).

Como se pode observar, enquanto os benefícios trabalhistas foram desmontados, as políticas compensatórias ganharam vulto e adquiriram novas funções no novo arranjo residual de proteção proposto pelo governo Bolsonaro para deliberadamente mercantilizar o trabalho e as políticas de assistência. Com esse novo arranjo, as políticas para o mercado de trabalho perderam sentido, pois o emprego e a proteção social passaram a ser vistos como objetivos conflitantes; restando aos beneficiários dos diversos programas a alternativa de aceitar qualquer emprego, no geral precário e sem proteção, ou uma proteção mínima e compensatória, que leve imediatamente a um emprego. No limite, o que o governo Bolsonaro pretendeu ao perseguir obstinadamente essas políticas foi criar um regime de empregabilidade sem direitos no País.

Para lograr esse objetivo, Bolsonaro abusou da edição de diversas MP. Prova disso foi a MP nº 905, de 11 de novembro de 2019, que pretendia estabelecer a “Carteira de Trabalho Verde e Amarela” para gerar empregos sem direitos trabalhistas. Grande parte dessas MP foram barradas ou modificadas pelo Congresso Nacional, com a única exceção da MP nº 936, de 1º de abril de 2021, que foi aprovada e convertida posteriormente na Lei nº 14.020, de 6 de junho de 2021, estabelecendo o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Pemer), permitindo a redução da jornada de trabalho e do salário, bem como a suspensão do contrato de trabalho no contexto da pandemia (PINHO; LANZARA, 2021). Além disso, instituiu o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), com o intuito de compensar parte da perda de rendimentos do trabalho que ocorresse nesse período (DIEESE, 2021b).

Apesar da importância dessas medidas para a preservação dos empregos durante a crise sanitária, elas não evitaram a perda de renda decorrente da redução dos salários, especialmente para os trabalhadores que ganham pouco mais de dois salários mínimos e, no espírito da nova legislação trabalhista, privilegiaram as negociações individuais no tocante à redução de jornadas e salários, restringindo o alcance dos acordos coletivos (PINHO; LANZARA, 2021).

Em abril de 2021, o governo editou uma nova MP (nº 1.045) que pretendia aprofundar a Reforma Trabalhista. A MP nº 1.045/2021 foi aprovada na Câmara dos Deputados, na forma do PL nº 17/2021, sendo rejeitada pelo Senado. O mencionado projeto, também apelidado de “minirreforma trabalhista”, foi uma tentativa frustrada de ressuscitar a “Carteira de Trabalho Verde e Amarela” (CASTRO, 2021). Apesar de vetadas pelo Senado Federal, as medidas previstas no PL nº 17/2021 deixam entrever como um mercado de trabalho ausente de regulamentação facilita a introdução de novos instrumentos e programas que visam ampliar a flexibilização do trabalho e incentivar os empregos desprovidos de proteção. Dentre as medidas mais polêmicas

contidas no referido PL, destacam-se as seguintes: 1) a restrição do acesso à justiça gratuita, não somente no âmbito trabalhista<sup>29</sup>; 2) a introdução de programas de qualificação profissional para jovens e pessoas desempregadas acima de 55 anos, com nítidas características de programas de *workfare* (PINHO; LANZARA, 2021).

Com relação a esse último ponto, o PL nº 17/2021 pretendia instituir dois novos programas de geração de emprego e qualificação profissional, quais sejam: o Regime Especial de Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip) e o Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore). O Requip autorizava as empresas a contratar jovens de 19 a 24 anos, por até dois anos, sem carteira de trabalho e ganhando metade do salário mínimo (R\$ 550,00); os inscritos no programa seriam contemplados com uma Bolsa de Incentivo à Qualificação (BIQ) e um Bônus de Inclusão Produtiva (BIP) e não receberiam qualquer indenização no fim do contrato de trabalho. O Priore, por sua vez, seria destinado aos jovens de 18 a 24 anos, e, também, aos trabalhadores com 55 anos ou mais que estivessem desempregados. O programa pretendia conceder um auxílio de R\$ 550,00 do BIP se o trabalhador, obrigatoriamente, passasse por algum curso de qualificação profissional. No entanto, o beneficiário não teria direito a 50% dos salários devidos no caso de demissão do emprego antes do prazo de vigência estipulado no contrato de trabalho (DIEESE, 2021a).

A Reforma Trabalhista de 2017 e as investidas do governo Bolsonaro sobre o pouco que restou da legislação do trabalho e das políticas de emprego criaram um ambiente propício ao crescimento de programas de qualificação fragmentados, de baixa eficácia e cobertura, visando incentivar o trabalho informal, sobretudo nas novas plataformas digitais de trabalho. Um exemplo disso foi o programa criado pelos Ministérios da Cidadania e Educação, o “Qualifica Mais Progredir”. Lançado em agosto de 2021, o objetivo do programa foi expandir as oportunidades de emprego aos beneficiários do Programa Auxílio Brasil. Com a articulação dos dois programas, o governo pretendia ofertar cursos de capacitação gratuitos para formar “microempreendedores individuais”, oferecendo ainda “educação financeira para estudantes da rede pública de ensino” e “oportunidades de trabalho” (BRASIL, 2021b).

O “Qualifica Mais Progredir” foi sintomático de um conjunto de ações promovidas pelo governo Bolsonaro para gerar “portas de saída” para os beneficiários dos programas de transferência de renda. No entanto, o governo não especificou como essas “oportunidades de trabalho” seriam geradas nem como esses cursos seriam

<sup>29</sup> De acordo com o Projeto, só teria direito à justiça gratuita o indivíduo pertencente à “família de baixa renda”, ou seja, a pessoa com renda familiar mensal de até meio salário mínimo (R\$ 550,00), ou renda familiar total de até três salários mínimos.



ofertados. O programa apenas mencionava vagamente que o governo pretendia “promover a autonomia” das pessoas inscritas nos programas de combate à pobreza mediante o acesso dos seus beneficiários a aplicativos e a cursos de capacitação online. É o que sugeria, por exemplo, um curso denominado “Coletivo Online”. Por meio de uma parceria estabelecida entre o Instituto Coca-Cola Brasil e o Qualifica Mais Progredir, o curso buscava criar uma plataforma digital para recrutar emprego e ofertar “videoaulas curtas e objetivas enviadas pelo WhatsApp sobre temas do mundo do trabalho” (BRASIL, 2021a).

Ao criar esses programas, o governo emitiu claros sinais de que sua intenção era impulsionar a economia de aplicativos e a “plataformização” dos empregos no País, transformando esses dispositivos em um novo repositório para o recrutamento de trabalho precário e sem direitos, sobretudo voltado aos jovens oriundos das camadas mais pobres.

Para a coalizão de interesses predatórios que sustentava o governo Bolsonaro, não bastava desconstruir os direitos trabalhistas e as políticas públicas de emprego; era necessário ir além, criando medidas que potencializem a utilização do emprego precário e a insegurança, apagando de vez as tênues fronteiras que delimitam o trabalho formal e informal no País.

## **Comentários finais: a naturalização da empregabilidade precária**

O atual processo de desconstrução dos programas públicos de emprego no Brasil ameaça transformar o fenômeno da informalidade em um novo padrão de empregabilidade. O fato é que a desestruturação das políticas que compõem o sistema público de emprego, em um contexto de intensa flexibilização e precarização das relações de trabalho, reforça e naturaliza o fenômeno da informalidade. Desse modo, as políticas de emprego, tal como organizadas a partir da Constituição de 1988, vão perdendo suas formas e funções, na medida em que o recente esvaziamento da legislação trabalhista e a consequente proliferação de contratos atípicos e de curta duração deixam pouca margem para estratégias públicas de criação de empregos qualificados.

De acordo com Machado da Silva (2002, p. 95), a noção de informalidade refletia “o outro lado” de uma relação padrão de emprego caracterizada pela generalização da norma salarial. Tal noção, apesar de ambígua, adquiria um sentido prático-político ao descrever situações em que predominavam obstáculos ao desenvolvimento do pleno emprego. A informalidade adquiria um peso negativo; um fardo que afetava

especialmente os países que ainda não haviam universalizado a norma salarial, sendo os mercados de trabalho latino-americanos paradigmas dessa situação.

Opor a “informalidade” das relações de trabalho na América Latina à “formalidade” na Europa permitia pensar que o Estado decide, por meio de sua legislação, sobre o conjunto das relações sociais e de sua expressão concreta, sobre sua “formalização” (LAUTIER, 1993, p. 11). Possibilitava, igualmente, pensar a regulação do trabalho como um elemento de delimitação do espaço dos usos possíveis do trabalho.

Nas palavras de Machado da Silva (2002, p. 89), “o par formal-informal correspondia à forma aparente do jogo de claro-escuro representado pelo ideal inatingido do pleno emprego”, tão caro aos experimentos europeus do pós-Segunda Guerra. Embora idealizadas, essas experiências tornaram-se referências de construção de sociedades do trabalho constituídas por níveis mínimos de segurança material e ontológica, configurando “uma relação especular entre essas e os países latino-americanos” caracterizados por relações de assalariamento restritas e precárias (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 90).

Contudo, à medida que os problemas do desemprego foram se avolumando nos países centrais, essa relação especular deixou de exercer atração. A viabilidade política do pleno emprego, em condições de intensa flexibilização do trabalho, passou a ser radicalmente questionada. Assim, os pressupostos que fundamentavam a relação salarial estruturada e protegida tornaram-se fragilizados em vista dos novos requerimentos que passaram a justificar a inevitabilidade e a necessidade do trabalho atípico.

Como salienta Machado da Silva (2002, p. 93), essa última justificativa é o que permite entender as mudanças na “dimensão cognitiva da noção de informalidade”. A partir da década de 1980, e mais recentemente com o advento de novas modalidades de subemprego e trabalho precário, a noção foi cada vez mais destituída de significado; denotando situações até mesmo desejáveis do ponto de vista do êxito pessoal. Em substituição ao par informal/formal é o par “empregabilidade/empreendedorismo” que busca, agora, reconstruir uma cultura do trabalho adaptada ao risco e à insegurança (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 100). Fundamental para a mudança dos pares categóricos em questão foi o advento de relações mais individualizadas de emprego e dos “processos de subjetivação” organizados em torno da “cultura do empreendedorismo” (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 101).

Longe de representar um horizonte de expectativas relacionadas com a integração dos sujeitos nas proteções e nas garantias que constituíam a sociedade do trabalho regulamentado e protegido, o par empregabilidade/empreendedorismo adquire

um sentido de convencimento ideológico ao instilar no indivíduo uma ética de conformação ao trabalho subordinado ao mercado competitivo. O par em questão transforma os sentidos do par anterior, engendrando não uma relação de oposição à desproteção que caracterizava o outro lado da fronteira do trabalho regulamentado, e sim de conformidade com as novas situações de emprego marcadas por crescente insegurança e precariedade.

Nesse sentido, a operação do novo par consiste em apagar os registros e as referências que demarcavam a estrutura formal de emprego. É como se a deformidade que caracterizava as relações não padronizadas de emprego ditas informais se tornasse ela mesma uma forma ideal.

Além disso, os termos empregabilidade/empreendedorismo assumiram um “sentido ubíquo” no discurso de burocratas, políticos e lideranças empresariais e sindicais, tornando-se a um só tempo “explicação e justificativa das novas situações de trabalho” (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 104). A ampla aceitação desses termos é sintomática de um processo generalizado de desistência cognitiva; levando esses atores a renunciar aos problemas que afetam as atuais relações de trabalho, como a ausência de regulamentação e de políticas públicas mais abrangentes de emprego, e a buscar soluções dentro dos estreitos limites do empreendedorismo.

Contudo, abdicar de pensar em saídas para a atual crise de regulamentação do trabalho leva a postular um futuro para o EBS baseado em reparações e em conformismos; de um lado, a “leitura moral da miséria” que pretende administrar a exclusão e a indignidade dentro da ciência das “boas desigualdades” (LAUTIER, 2014, p. 268); de outro, o apelo ao engajamento voluntário ao empreendedorismo que, nos seus vaivéns inefetivos, aprisiona o indivíduo numa espécie de *workhouse* mental.

É toda uma cultura de resignação que se anuncia aqui. Com o par categórico empregabilidade/empreendedorismo organizando as novas relações de trabalho no Brasil, vislumbra-se um novo tipo de indivíduo adaptado a modos de existência extremamente precários e esvaziados de sociabilidade e significado público.

Como se pode depreender das medidas de desmonte da legislação do trabalho e das políticas de emprego discutidas neste capítulo, o consórcio de interesses predatórios que levou Bolsonaro ao poder, com a cumplicidade explícita de setores empresariais, quer destruir as fronteiras que demarcam a construção de um capitalismo minimamente civilizado no País. Se tais interesses forem exitosos, restará apenas um regime de empregabilidade sem direitos organizado sob as regras mais selvagens do mercado.

## Referências

ALESINA, A.; FAVERO, C.; GIAVAZZI, F. The output effects of fiscal adjustments. *NBER Working Paper*, [s. l.], n. 18336, p. 15-39, 2012.

AMORIM, B.; BILO, C. Seguro-desemprego ao redor do mundo: uma visão geral. *Nota Técnica*, n. 55. Brasília, DF: IPEA, 2019.

BARTHOLO, L.; VEIGA, R. da.; BARBOSA, R. J. O que muda no “Novo Bolsa Família”. *Piauí*, [s. l.], 17 ago. 2021. Disponível em: [https://piaui.folha.uol.com.br/o-que-muda-no-novo-bolsa-familia/?fbclid=IwAR2UmbfrBVituDIBWCup\\_ZMuI6GfLjCO8R-eU9a3jPagSPXmbKX6-F3qHTw](https://piaui.folha.uol.com.br/o-que-muda-no-novo-bolsa-familia/?fbclid=IwAR2UmbfrBVituDIBWCup_ZMuI6GfLjCO8R-eU9a3jPagSPXmbKX6-F3qHTw). Acesso em: 20 ago. 2021.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BÉLAND, D.; SCHLAGER, E. Varieties of policy feedback research: looking backward, moving Forward”. *Policy Studies Journal*, [s. l.], v. 47, n. 2, p. 185-205, 2019.

BENGTSSON, M.; PORTE, C.; JACOBSSON, K. Labour market policy under conditions of permanent austerity: any sign of social investment? *Social Policy and Administration*, [s. l.], v. 51, n.2, p. 367-388, 2017.

BONOLI, G. The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, [s. l.], v.38, n.4, p. 435-457, 2010.

BONOLI, G.; NATALI, D. *The politics of the new Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BRASIL. Cidadania e Assistência Social. Curso on-line oferece capacitação para o mercado de trabalho. Brasília, DF: gov.br, 17 ago. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/08/curso-on-line-oferece-capacitacao-para-o-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Cidadania e Assistência Social. Governo Federal anuncia nova fase do Programa Qualifica Mais. Brasília, DF: gov.br, 19 ago. 2021b.

Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/08/governo-federal-anuncia-nova-fase-do-programa-qualifica-mais>. Acesso em: 15 out. 2021.

BURNHAM, P. New Labour and the politics of depoliticisation. *British Journal of Politics and International Relations*, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 127-149, 2001.

CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. *Texto para Discussão n. 1237*. Brasília, DF: IPEA, 2006. p. 1-72.

CARDOSO, A. M. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CARDOSO, A. M. *Ensaios de sociologia do mercado de trabalho brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

CASTRO, A. Senado derruba MP com minirreforma trabalhista. *Senado Notícias*, Brasília, DF, 1 set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/01/senado-derruba-mp-com-minirreforma-trabalhista>. Acesso em: 14 out. 2021.

CLAYTON, R.; PONTUSSON, J. Welfare-State retrenchment revisited: entitlement cuts, public sector restructuring, and inegalitarian trends in advanced capitalist societies. *World Politics*, [s. l.], v. 51, n. 1, p. 67-98, 1998.

COSTA, P. V. *et al.* A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 289-321.

DEAN, H. The ethics of welfare-to-work. *Policy and Politics*, [s. l.], v. 35, n.4, p. 573-589, 2007.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Câmara aprova substitutivo à Medida Provisória nº 1.045 e aprofunda precarização. *Nota Técnica*, n. 262. São Paulo: DIEESE, 2021a. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec262MP1045Minirreformatrabalhista.pdf>. Acesso em: 29 set. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Com atraso de quatro meses, governo relança o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. *Nota Técnica*, n. 256. São Paulo: DIEESE, 2021b. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec256programaManEmprego/index.html?page=1>. Acesso em: 27 set. 2021.

DINAN, S, A typology of activation incentives. *Social Policy & Administration*, [s. l.], v. 53, n. 1 p. 1-15, 2018.

DOCA, G.; GULLINO, D. Na reforma ministerial, equipes de Guedes e Onyx já disputam FAT e FGTS, após recriação do Ministério do Emprego. *O Globo*, [s. l.], 23 jul. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/na-reforma-ministerial-equipes-de-guedes-onyx-ja-disputam-fat-fgts-apos-recriacao-do-ministerio-do-emprego-25122302>. Acesso em: 11 out. 2021.

FLEURY, S. *et al. Resolvendo a quadratura do círculo: austeridade com responsabilidade social ou 'Reforma da Lei dos Pobres' à brasileira?* Rio de Janeiro: CEE-FIOCRUZ, 2021. Disponível em: [https://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/futuros%20da%20prote%C3%A7%C3%A3o%20social\\_texto%20completo\\_pdf.pdf](https://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/futuros%20da%20prote%C3%A7%C3%A3o%20social_texto%20completo_pdf.pdf). Acesso em: 15 set. 2021.

FURTADO, D. L. *Graduação tecnológica: o desafio de profissionalizar no ensino superior (2000-2014)*. Curitiba: Editora Appris, 2020.

GALLEGO, A.; MARX, P. Multi-dimensional preferences for labour market reforms: a conjoint experimente. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 24, n. 7, p. 1027-1047, 2017.

GREEN-PEDERSEN, C. *et al.* Dismantling by default? The indexation of social benefits in four countries. *In: BAUER, M. M. et al. (ed.). Dismantling public policies: preferences, strategies, and effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 129-151.

GREEN-PEDERSEN, C. *The politics of justification: party competition and Welfare State retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

HAFFERT, L.; MEHRTENS, P. From austerity to expansion? Consolidation, budget surpluses, and the decline of fiscal capacity. *Politics & Society*, [s. l.], v. 43, n. 1, p. 119-148, 2014.

HERTEL-FERNANDEZ, A. Dismantling policy through fiscal constriction: examining the erosion in state unemployment insurance finances. *Social Service Review*, [s. l.], v. 87, n. 3, p. 438-476, 2013.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *World social protection report 2017/19: universal social protection to achieve the sustainable development goals*. Geneva: ILO, 2017. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf). Acesso em: 13 out. 2021.

JENSEN, C. *et al.* Giving less by doing more? Dynamics of social policy expansion and dismantling in 18 OECD countries. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 21, n. 4, p. 528-548, 2014.

JENSEN, C. *et al.* Policy instruments and welfare state reform. *Journal of European Social Policy*, [s. l.], v. 28, n.2, p. 161-176, 2017.

KORPI, W. *The democratic class struggle*. London: Routledge and Kegan Paul, 1983.

KORPI, W.; PALME, J. New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare State regress in 18 countries, 1975-95. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 97, n. 3, p. 425-446, 2003.

KREIN, J. D. *et al.* *O trabalho pós-reforma trabalhista*. São Paulo: CESIT, 2021.

LAMEIRAS, M. A. *et al.* Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas para o ano. *Carta de conjuntura*, n. 52. Brasília, DF: IPEA, 2021. p. 1-15.

LANZARA, A. O seguro social e a construção da proteção social no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 463-502, 2018.

LANZARA, A. P. Ativismo burocrático, políticas sociais intersetoriais e os desafios da inclusão produtiva no Brasil. *Desenvolvimento em Debate*, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 63-81, 2016.

LAUTIER, B. Informalidade das relações de trabalho e cidadania na América Latina. *Cadernos CRH*, Salvador, n. 18, p. 5-48, 1993.

LAUTIER, B. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 17, n.72, p. 463-477, 2014.

MACHADO DA SILVA, L. A. Da informalidade à empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). *Cadernos CRH*, Salvador, v. 15, n. 37, p. 81-109, 2002.

MARX, P.; SCHUMACHER, G. The effect of economic change and elite framing on support for welfare state retrenchment: a survey experiment. *Journal of European Social Policy*, [s. l.], v. 26, n. 1, p. 20-31, 2016.

MORETTO, A. *Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente*. Brasília, DF: OIT, 2010. Série Trabalho Decente no Brasil.

MORETTO, A.; GIMENEZ, D. M.; PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUIE, W. (org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Ed. Unesp, 2003. p. 231-278.

MOURÃO, A. N.; ALMEIDA, M. E.; AMARAL, E. L. Seguro-desemprego e formalidade no mercado de trabalho brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 251-270, 2013.

OLIVEIRA, R. V. Momento atual da política pública de qualificação profissional no Brasil: inflexões e desafios. *Ariús*, Campina Grande, v. 13, n. 1, p. 51-59, 2007.

OREIRO, J. L. Só a retomada do desenvolvimento econômico, não o ajuste fiscal perpétuo, pode salvar o Brasil do colapso. *Revista NECAT*, [s. l.], v. 7, n. 14, p.8-19, 2018.

PALIER, B. Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: the case of funded pensions in France. *Governance*, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 85-107, 2007.

PIERSON, P. Introduction: investigating the Welfare State at century's end. In: PIERSON, P. (ed.). *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 1-16.

PIERSON, P. The new politics of the Welfare State. *World Politics*, [s. l.], v. 48, n. 2, p. 143-79, 1996.

PINHO, C. E. S.; LANZARA, A. P. Democracia vilipendiada, privatização e desmonte de políticas públicas sob o governo Bolsonaro. *Caderno da Reforma Administrativa*, n. 30. Brasília, DF: FONACATE, 2021.



PUPO, F.; CARAM, B.; RESENDE, T. Pacote de Guedes quer eliminar o FAT e mais 247 fundos públicos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/pacote-de-guedes-quer-eliminar-o-fat-e-mais-247-fundos-publicos.shtml>. Acesso em: 10 out. 2021.

RUEDA, D. Social democracy and active labour-market policies: insiders, outsiders and the politics of employment promotion. *British Journal of Political Science*, [s. l.], v. 36, n. 3, p. 385-406, 2006.

SCHMIDT, V. A. Does discourse matter in the politics of Welfare State adjustment? *Comparative Political Studies*, [s. l.], n. 35, p. 168-193, 2012.

SCHNEIDERMAN, D. *Constitutionalizing economic globalization*. Investment rules and democracy's promise. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SILVA, S. P. A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. *Texto para Discussão 2605*. Brasília, DF; Rio de Janeiro: IPEA, 2020. p. 1-47.

SILVA, S. P. Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). *Texto para Discussão 2427*. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 1-65.

SLOBODIAN, Q. *Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018.

SLOTHUUS, R. Framing deservingness to win support for Welfare State retrenchment. *Scandinavian Political Studies*, [s. l.], v. 30, n.3, p. 323-344, 2007.

STREECK, W. German capitalism: Does it exist? Can it survive? In: CROUCH, C.; STREECK, W. (ed.), *Political economy of modern capitalism*. London: Sage, 2007. p. 45-76.

STREECK, W.; THELEN, K. (ed.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SWENSON, P. A. *Capitalists against markets: the making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

THELEN, K. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

THELEN, K.; BUSEMEYER, M. R. Institutional change in German vocational training: From collectivism toward segmentalism. In: BUSEMEYER, M. R.; TRAMPUSCH, C. T. (ed.), *The political economy of collective skill formation*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 68-100.

WEAVER, K. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, [s. l.], v. 6, n. 4, p. 371-98, 1986.