

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

**DO DESEMPREGADO AO DESEMPREGO: DESENVOLVIMENTO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL**

Fabiana A. A. Jardim

Tese apresentada ao Departamento de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Sociologia, sob orientação da Prof^ª. Dr^ª. Heloisa H. Teixeira de Souza Martins

São Paulo
2009

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

**DO DESEMPREGADO AO DESEMPREGO: DESENVOLVIMENTO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL**

Fabiana Augusta Alves Jardim

São Paulo
2009

Do desempregado ao desemprego: desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil

Resumo

Procurando conhecer o percurso que possibilitou a emergência do desemprego como problema, na experiência brasileira, este trabalho enfrentou o desafio analítico de tomar as políticas públicas de emprego como objeto de reflexão. Não para marcar sua adequação ou eficiência, senão para distinguir suas relações com a produção de diferentes formas de sujeição do trabalho.

Para isso, tomou como referência as noções foucaultianas de governamentalidade e problematização, investigando os diferentes jogos de relações nos quais a ausência de trabalho (involuntária e temporária) foi colocada ao longo do tempo, desde os anos 1930 até 1990, ano que marca o início dos esforços mais consistentes de construção de um Sistema Público de Emprego no Brasil.

Os resultados aqui apresentados, ainda que certamente não preencham a lacuna de uma genealogia do desemprego entre nós, sugerem a fecundidade da abordagem para a compreensão do desemprego, entendido aqui não como fenômeno ligado apenas ao funcionamento do mercado de trabalho, mas como efeito de diferentes artes de governo e, nesse sentido, como revelador das maneiras pelas quais o trabalho tem sido produzido como sujeito.

Palavras-chave: desemprego, políticas de emprego, seguridade social, Estado de Bem-Estar, governamentalidade

From unemployed to unemployment: development of employment public policies in Brazil

In search of learning the path that made possible the appearing of unemployment in Brazilian experience, this research dealt with the analytical challenge of taking employment policies as an object of reflection in order to distinguish its relations with new forms of works' subjection.

In order to do so, the research took Michel Foucault's notions of governmentality and problematization, examining the different economies of relation in which the (involuntary and temporary) absence of work has been put from 1930 to 1990. The 1990's sets the beginning of the most solid efforts to establish a Public Employment System in Brazil.

The results presented in this thesis, although certainly do not constitute a genealogy of unemployment in Brazil, suggest the interest of this approach to understanding of unemployment. It enables us to think unemployment not only from its connection to labor's market operations but mostly as a revealing issue of the practices that made possible works' subjection.

Key-words: unemployment, employment policies, social security, Welfare State, governmentality

Para Mauricio Pellegrini.

Agradecimentos

Num percurso tão longo quanto o que se trilha ao longo dos anos de preparação de uma tese de doutorado, é impossível não acumular dívidas junto àqueles que nos cercam e nos apoiam de maneiras variadas.

Em primeiro lugar, agradeço ao CNPq pela bolsa, que tornou possível o desenvolvimento da pesquisa; agradeço também pela concessão da extensão da bolsa em três meses devido ao nascimento de meu filho. Este reconhecimento institucional sem dúvida legitima a experiência da maternidade e da necessária dedicação ao bebê em seus primeiros meses.

Agradeço ao Departamento de Sociologia, em especial à Ângela que, com eficiência e cuidado, torna mais leves os trâmites e burocracias.

Agradeço ao Prof. Dr. Sérgio Adorno pela leitura e pelas sugestões por ocasião do exame de qualificação. Ao Prof. Dr. Alvaro Comin, agradeço igualmente pelas sugestões por ocasião da qualificação e por ter partilhado comigo a preocupação com os prazos, chamando minha atenção para o que seria possível fazer no tempo de que eu dispunha. Agradeço ainda à Prof. Dr^a. Nadya Guimarães e ao seu grupo de Seminários de Orientação: a possibilidade de dialogar com este grupo, em agosto de 2007, representou um marco, estimulando à revisão dos parâmetros e eixos que orientavam a pesquisa.

Ao longo desse tempo, minhas preocupações vieram mudando e me convidando a modificar os termos da reflexão, o que se relaciona a uma série de encontros, em momentos distintos. Nesse sentido, agradeço – na pessoa de Sandra Fae Praxedes – ao Programa Osasco Solidária e à Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários, pelas ricas discussões e reflexões sobre as políticas de geração de trabalho e renda; agradeço a Cassio França, pelo diálogo, lá no início dessa pesquisa, no esforço de compreender melhor os limites e as possibilidades da gestão pública neste país – esta tese certamente ecoa algumas das inquietações que pudemos partilhar naquele momento; agradeço à Paula Patrone, amiga querida a quem admiro de tantas formas diferentes, e ao também querido amigo Antonio Brito: nossas conversas sem dúvida constituíram uma oportunidade rica de reflexão e sistematização de experiências que, embora de certo modo comuns aos três, puderam então ser reunidas a partir de um referencial comum; agradeço ainda a Osvaldo López-Ruiz, pela generosa disposição em dialogar comigo, num momento-chave em que eu definia mais precisamente os rumos desta pesquisa.

Agradeço a Wilson Mesquita e a Marco Henrique Zambello pelos diálogos e cuidados que têm comigo. Ainda que breves e esparsos, estes encontros foram suficientes para alargar um pouquinho o tempo e diminuir a sensação de cansaço e solidão.

Agradeço a Maria Ines Caetano Ferreira, por sua presença companheira e pela constante

interlocução: muito obrigada, por tudo, minha amiga.

Agradeço à Fernanda C. Buckeridge: sem sua presença, tenho dúvidas de que a dureza e dor que participam do processo pudesse ter sobrevivido um período de inteireza e paz.

E já que falei de inteireza, agradeço à Monika Dowbor e à Martina Rillo Otero por serem quem são e por estarem ao meu lado. Sem a escuta paciente da Monika e seu suporte, não somente esta tese não poderia ter sido feita: sua presença está entranhada em minha vida de variadas maneiras. Muito, muito obrigada minha querida.

Agradeço de forma especial à Ana Lúcia de Freitas Teixeira: dessa vez, começamos e encerramos juntas nossas pesquisas, como nos bons tempos em que éramos companheiras de iniciação científica. Neste caminho não houve cafés, brindes de batata-frita, croissants de chocolate ou passeios pelo centro, mas dividir com você as crises e angústias e saber que estávamos juntas nesse barco sem dúvida aliviou a sensação de solidão. Na reta final de preparação desta tese, ter sua mão dada à minha foi fundamental: obrigada, querida.

Agradeço a Mauricio Pelegrini, por tantas coisas que seria difícil enumerar: pelas mensagens cotidianas, pelas leituras partilhadas, pelo apoio e incentivo, pelos almoços, pelos passeios, pelos artigos e textos divididos. A você, *mon cher*, minha gratidão infinita.

Agradeço à Heloisa H. Teixeira de Souza Martins, minha orientadora, pela tranquilidade que me transmitiu, mesmo nos momentos em que eu quase me desesperava, e pela confiança em minha capacidade de encontrar um fio na meada. Seu apoio foi fundamental para que eu pudesse suportar a incômoda sensação de ter me perdido e, assim, pudesse reconstruir um novo caminho.

Agradeço à Vanda, que cuidou tanto e tão bem de mim, na fase de preparação deste texto.

Agradeço à minha mãe pela paciência, pela escuta, por ter recebido várias vezes os “meus homens” em sua casa para que eu pudesse trabalhar aos finais de semana e, no final, por ter me recebido (e aos quilos de livros e textos) para que eu pudesse chegar ao final deste percurso. Ao Padilha também agradeço, pelo incentivo e pela confiança que sempre tem em mim.

Finalmente, agradeço à minha família mais próxima: à Júlia, à Bia, ao Edu e ao Rodrigo. À Júlia e à Bia por terem, mais uma vez, sobrevivido bravamente à experiência de ter por perto alguém terminando uma tese e também por estarem com o Rô nas minhas ausências: ver vocês três juntos brincando, pulando e cantando enche meu coração de ternura e alegria. Ao Edu agradeço por ter suportado as intensidades com que, nos últimos anos, de diferentes formas precisei me despedir de mim; me conforta saber que, mais do que nunca, continuamos encontrando razões para estarmos juntos. Ao Rodrigo, agradeço por ter me escolhido para ser sua mãe: sua vinda me fez acolher tudo aquilo que não sou capaz de controlar, mas também me abriu veredas por dentro. Obrigada, filho, por caminhar ao meu lado.

Sumário

Agradecimentos	7
Sumário	9
Introdução	14
Capítulo 1 – A construção de um problema de pesquisa	25
I. Em busca do fio vermelho	25
II. Considerações teórico-metodológicas	35
Governamentalidade	36
Governamentalidade neoliberal	45
III. Procedimentos de Pesquisa	61
Capítulo 2 – O nascimento do desemprego no Brasil	67
Estado de Bem-Estar no Brasil: uma breve caracterização	70
Dos anos 1930 a 1964: um problema estrangeiro	77
1964 e os anos 1970: um problema (in)visível	108
Os anos 1980 e depois: um problema novo	122
Considerações Finais – Do desempregado ao desemprego	136
Referências Bibliográficas	138
ANEXOS	155

Siglas Utilizadas

APSD – Associação Paulista de Solidariedade no Desemprego
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução de Desenvolvimento
BIT – Bureau Internacional do Trabalho
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão
CET – Comissão Estadual de Trabalho
CMT – Comissão Municipal de Trabalho
CLT – Consolidação das Leis de Trabalho
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos
DNMO – Departamento Nacional de Mão-de-obra
DRT – Delegacia Regional de Trabalho
EES – Empreendimentos Econômicos Solidários
FAD – Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIT – Fundo de Indenizações Trabalhistas
FMI – Fundo Monetário Internacional
GS – Grupos de Solidariedade
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão
IPEPS – Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários
IMO – Intermediação de mão-de-obra
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA – Legião Brasileira de Assistência
MLCD – Movimento de Luta Contra o Desemprego
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
MTb – Ministério do Trabalho
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MTIC – Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
MTPAS – Ministério do Trabalho e Previdência Social
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCPP – Programa de Crédito Produtivo Popular
PCV – Pesquisa de Condições de Vida
PEA – População Economicamente Ativa
PIA – População em Idade Ativa
PIS – Programa de Integração Social

PLANFOR – Plano Nacional de Formação do Trabalhador

PLANSEQ – Plano Setorial de Qualificação

PlanTeQ – Plano Territorial de Qualificação

PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PREALC – Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe

PROEMPREGO – Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar

PROTRABALHO – Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador da Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

RIT – Repartição Internacional do Trabalho

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SDTI – Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (Prefeitura Municipal de Osasco)

SDTS – Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (Prefeitura Municipal de São Paulo)

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária

SESC – Serviço Social do Comércio

SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SESI – Serviço Social da Indústria

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

SSPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego

Abreviaturas Bibliográficas (Michel Foucault)

Nas citações e notas de rodapé utilizadas no Capítulo 1, utilizo a abreviatura e o número da página do texto referenciado. Nesta listagem, a data entre parênteses se refere à edição utilizada; nas Referências Bibliográficas, o leitor encontra também a data de publicação original.

QI: “O que é o iluminismo?” (1984)

WE: “What is Enlightenment (Was ist *Aufklärung*)?” (1991)

SP: “O sujeito e o poder” (1995)

NGH: “Nietzsche, genealogia e história” (1998)

VDS: História da Sexualidade, vol. 1 – A Vontade de Saber (1999)

EDS: Em Defesa da Sociedade (2000)

QC: “O que é a crítica (crítica e *Aufklärung*)?” (2000)

GV: “Du gouvernement des vivants” (2001)

FC: “Foucault” (2004)

OS: “Omnes et Singulatim: uma crítica da razão política” (2006)

NDB: Nascimento da Biopolítica (2008)

STP: Segurança, Território, População (2008a)

“Essa incapacidade de atingir, de entender, é que faz com que eu, por instinto de... de quê? procure um modo de falar que me leve mais depressa ao entendimento. Esse modo, esse “estilo” (!), já foi chamado de várias coisas, mas não do que realmente e apenas é: uma procura humilde. [...] Quando falo em “humildade”, refiro-me à humildade no sentido cristão (como ideal a poder ser alcançado ou não); refiro-me à humildade que vem da plena consciência de se ser realmente incapaz. E refiro-me à humildade como técnica. Virgem Maria, até eu mesma me assustei com minha falta de pudor; mas é que não é. Humildade como técnica é o seguinte: só se aproximando com humildade da coisa é que ela não escapa totalmente”.

(Clarice Lispector)

Introdução

As transformações sociais, políticas e econômicas que vêm acontecendo desde há quase quarenta anos mudaram a configuração e o modo de funcionamento da sociedade, em geral, e das sociedades, particulares e nacionais. A tal ponto que as categorias analíticas que utilizamos durante um longo período para interpretar as relações sociais, se não perderam o sentido, parecem nos obrigar – no movimento do pensamento – a certo cuidado com o uso que delas fazemos.

Quando falamos em Estado de Bem-Estar, por exemplo, não é possível se referir a padrões de proteção ou a objetivos sociais, políticos e econômicos sem levar em conta os desafios que esta forma de pôr em relação Estado – mercado – sociedade enfrenta, confrontada tanto pelas intensas modificações no mundo do trabalho e a conseqüente erosão das bases de financiamento do conjunto de políticas sociais, quanto pela renovação do liberalismo, que operou deslocamentos importantes em relação ao liberalismo clássico e colocou em xeque a própria possibilidade do Estado ser o fiador da coesão social (FOUCAULT, 2008; CASTEL, 1998).

Em relação ao mesmo tema, mas a partir de outra perspectiva, também é difícil falar de Estado de Bem-Estar sem apontar as variações nacionais, resultantes de padrões distintos de proteção e bases de apoio, diferenças que se tornam mais visíveis no momento em que este modelo é desafiado (ESPING-ANDERSEN, 1999)¹.

Após a crise, que nos países desenvolvidos se inicia a partir de meados dos anos 1970, evidencia-se, portanto, a gama das diferentes práticas nacionais, revelando que – ainda quando o Estado de Bem-Estar consistia num significante a que significados mais precisos podiam ser atribuídos – havia heterogeneidade e diferenças que devem ser reconhecidas se quisermos compreender as maneiras pelas quais Estados particulares responderam a desafios semelhantes².

Quando se trata de olhar mais especificamente para o que aconteceu no mundo do trabalho, as dificuldades se avolumam: afinal, havia sido um longo caminho até a constituição de sociedades salariais, isto é, até a organização das relações sociais em torno do trabalho assalariado formal, com direitos sociais a ele associados e suas conseqüências, em especial nos países desenvolvidos e

¹ No campo da ciência política, vale observar, a partir dos anos 1990, que os estudos se viram obrigados a lidar com o discurso de desmonte do Estado de Bem-Estar, originando um conjunto de pesquisas sobre as conseqüências da crise para o financiamento ou o funcionamento das políticas sociais. As pesquisas inicialmente assumem a “retração” do Estado como realidade, até que a crítica às formas de avaliar a evolução das políticas e o acúmulo de dados permite a contestação da idéia de desmonte, em favor da interpretação de que as pressões pela minimização do papel do Estado, a depender dos interesses e da legitimidade da liderança política para distribuir as perdas, resultam afinal em aperfeiçoamento das políticas sociais, num processo que corrige distorções e erros. Ver PIERSON (2001) e LEVY, (1999).

² Um exemplo, mais uma vez oriundo do campo da ciência política: a abordagem neo-institucionalista se preocupará em olhar para a história de cada Estado, identificando as forças que operaram na montagem das instituições e os interesses que as políticas criam, no esforço de explicar as variações nacionais e identificar os pontos de resistência que limitam o alcance das mudanças em cada contexto. A esse problema da permanência e da mudança, nomeia-se *path dependence*, isto é, o legado com o qual as instituições necessariamente têm que se confrontar. Ver, por exemplo, IMMERGUT (1996).

européus, para a redução das desigualdades sociais.

Democracia, igualdade relativa, integração social: tais valores estavam em jogo no percurso de constituição da sociedade salarial. Por isso é possível que R. Castel, ao acompanhar as diferentes formulações da *questão social* ao longo do tempo, acabe por compor uma crônica do salário (CASTEL, 1999). As relações salariais constituem, assim, importante exemplo de resposta política ao problema da integração social; além disso, articuladas à tecnologia de seguros, permitiram a formação das bases sociais e financeiras que, em 1940, tornaram possível a passagem do *social insurance* (seguro social) ao *social security* (segurança social)³. Generalização da proteção social, portanto, por meio da constituição de uma propriedade social mobilizada para a cobertura de riscos; uma forma *sui generis* de solidariedade entre membros de uma mesma sociedade (DEFERT, 1991).

Como observa Castel, comentando a perplexidade das sociedades dos países desenvolvidos frente às novas formas de *desfiliação*, havia a sensação de estarmos vivendo nas “[...] sociedades mais seguras que jamais haviam existido” (CASTEL, 2004: p. 11).

E nós, parte dos países em desenvolvimento, de certo modo não orientamos nossas ações – ou pelo menos a interpretação delas – na direção desse objetivo? Não foi com referência a esta experiência que avaliamos nossos passos? Não era, afinal, esse desenvolvimento, conduzido por um Estado de Bem-estar, e essa modernidade, da integração e da proteção social, que nos interpelavam, no esforço de superação de nossas mazelas sociais, políticas e econômicas? Que significados têm, para nós, o esgotamento dessas “energias utópicas”⁴ organizadas em torno do trabalho e do Estado de Bem-Estar que vêm incessantemente sendo postas em xeque?

Desde meados dos anos 1970, assim, dois problemas entraram no horizonte de preocupações políticas e analíticas: o desmonte do Estado de Bem-Estar e o fim do emprego. Problemas que por diversas vezes aparecem relacionados, seja porque a restrição dos empregos provoca dificuldades fiscais ao Estado, seja porque o desmonte do Estado complica ainda mais a situação dos que são, temporária ou permanentemente, excluídos do mercado de trabalho. De todo modo, na mesma medida em que a constituição do Estado de Bem-Estar esteve ligada à constituição da sociedade salarial, a experiência do assalariamento também esteve ligada à de cidadania, e, assim, não é desprovido de sentido que ambas as questões dificilmente se separem uma da outra, confrontando-se mutuamente.

Esta tese tem como objetivo refletir sobre a armadilha em que nos encontramos atualmente, qual seja, a de colocar as escolhas de que dispomos para superar o dilema entre “mais ou menos Estado”, “aumentar ou restringir a proteção”, “intervir ou não intervir no funcionamento do mercado” em termos de orientações político-ideológicas ou em termos técnico-burocráticos. E o faz

³ CASTEL (1999) e WERNECK-VIANNA (2000: p.11).

⁴ Cf. HABERMAS (1987).

a partir da análise de um problema cuja localização no interior das diferentes economias de relações que têm no Estado um de seus efeitos, opera como revelador de suas semelhanças e diferenças: refiro-me ao problema do não-trabalho, temporário e involuntário.

O desemprego aparece como revelador privilegiado para a reflexão sobre as transformações que vieram ocorrendo na relação entre Estado, trabalho e mercado porque é uma “figura” que desafia as diferentes técnicas e tecnologias de poder. Como sugiro ao longo do texto, é possível distinguir pelo menos três desempregos diferentes desde o “nascimento do desempregado”⁵ até o momento atual. E o que torna possível distingui-los se torna visível a partir da referência ao quadro da arte de governo no qual o problema do desemprego será pensado e tratado.

O trabalho que ora se apresenta derivou em grande medida da pesquisa que realizei no mestrado, em que investiguei experiências de desempregados na região metropolitana de São Paulo (JARDIM, 2004). Naquela ocasião, meu objetivo era refletir sobre as categorias cognitivas que operavam nas narrativas que os entrevistados – desempregados – faziam em relação a seu desemprego. No ponto de partida, estava o pressuposto de que as situações de liminaridade colocam o sujeito que as vive em perspectiva privilegiada para a compreensão de quais são as tensões da sociedade num dado momento histórico (MARTINS, 1998).

Com o objetivo de refletir sobre os significados que as transformações que ocorriam no mundo do trabalho adquiriam na vida dos indivíduos e nas representações sociais sobre o emprego, o desemprego e o trabalho, eu havia tomado como ponto de apoio as tensões expressas na categoria “desemprego oculto pelo desalento”. Esta categoria, constituída no campo da estatística, procura conferir visibilidade a situações vividas pelos indivíduos em mercados de trabalho pouco estruturados em torno da norma salarial (SEADE, 1995; HUMPHREY, 1992 e TROYANO et. al., 1990). Meu interesse em utilizá-la no âmbito de uma pesquisa qualitativa, porém, relacionava-se à possibilidade de identificar indivíduos que me permitissem pensar a partir de posições sociais liminares: afinal, se a situação de desemprego resulta da combinação entre a ausência de trabalho e a busca por um novo posto, a interrupção da procura acarreta liminaridade identitária para esse indivíduo, que se arrisca a perder sua referência ao mundo do trabalho – podendo ser confundido com os inativos ou, pior, com os vagabundos, isto é, aqueles que recusam o trabalho ainda que tenham condições físicas para executá-lo.

A fim de recortar os problemas que poderia enfrentar no tempo de uma pesquisa de mestrado, deixei de lado a tarefa de seguir mais sistematicamente as pistas da problematização sociológica da categoria “desemprego”. O caminho que segui, então, foi o de compreender as transformações nas categorias cognitivas que operam na vida cotidiana dos indivíduos, organizadas em torno da cultura

⁵ Entre o final do século XIX e início do século XX, cf. TOPALOV (1994).

do emprego e da cultura do trabalho, culturas cuja relação é de oposição e complementaridade para a produção de significados sociais. Minhas escolhas, desse modo, levaram-me a pôr no centro da análise noções como direito, esfera pública e cidadania, bem como me levaram a pensar sobre seus limites e perspectivas no contexto brasileiro.

O projeto de doutorado foi escrito concomitantemente à redação das partes finais da dissertação, o que explica a dificuldade que tive durante algum tempo em reconhecer as diferenças entre aquela e esta. De fato, ao longo desse tempo de doutorado, oscilei entre compreender os rumos que a pesquisa tomou como uma mudança de objeto em relação ao mestrado ou como desdobramento e aprofundamento analítico. No momento de concluir, ao menos ritualmente, o leitor notará que a balança pende para o lado da segunda opção, por duas razões que passo agora a explicitar no intuito de esclarecer as articulações entre as observações empíricas, as questões sociológicas e as escolhas teórico-metodológicas que permeiam o desenvolvimento deste trabalho.

Ainda que minha intenção inicial, ao procurar indivíduos cuja situação ocupacional pudesse ter sido em algum momento categorizada como “desemprego oculto pelo desalento”, fosse apenas refletir a partir de situações de liminaridade, a articulação entre uma categoria estatística e uma pesquisa qualitativa acabou por conferir inesperada visibilidade a algumas tensões atualmente presentes na sociedade brasileira, abrindo para mim novas possibilidades de pesquisa.

Refiro-me a algumas observações à primeira vista desconcertantes. A primeira delas relativa à presença que o problema do desemprego vinha adquirindo entre nós desde o início dos anos 1980, inclusive estimulando a adoção de medidas inéditas para a proteção do trabalhador nessa situação: fosse devido ao constante aumento de suas taxas, fosse decorrência da disputa em torno das melhores maneiras de medi-lo, fosse em razão de seu recente reconhecimento institucional, é inegável que o desemprego adentrara a esfera pública⁶. No entanto, ainda assim era um problema vivido privadamente; apesar de toda a visibilidade que adquirira, apesar de parecer um problema generalizado, a que todos os trabalhadores estavam sujeitos, o desemprego era vivido como estigma, como resultado de escolhas equivocadas ao longo da trajetória ou como insuficiência de atributos e qualificações necessários à inserção.

Tal observação parecia mais desconcertante quando pensada em contraste com a entrada em cena de variados movimentos sociais nos anos 1980, alguns deles inclusive tendo o desemprego como núcleo identitário (SINGER, 1985; BALSALOBRE, 1991 e DEL PRETTE, 1990). O que mudara em menos de vinte anos? O que explicava que, emergindo como problema em um momento de explosão das possibilidades de afirmação de direitos, pouco mais de vinte anos depois o desemprego aparecesse tão marcadamente como uma situação privada?

⁶ No Capítulo 2 procuro explicar detalhadamente as razões, aqui somente enumeradas, pelas quais o desemprego se torna um problema público entre nós a partir do início dos anos 1980.

Outra observação intrigante estava do lado da instituição onde realizei a pesquisa, o Centro de Solidariedade ao Trabalhador, em Osasco⁷. Trata-se de um espaço no qual são prestados diversos serviços ao trabalhador, desde habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e cursos de qualificação profissional até a mediação de conflitos trabalhistas. À época da realização da primeira etapa da pesquisa (outubro de 2002 a março de 2003), passavam pelo Centro cerca de mil pessoas por dia, grande parte delas para se inscrever no serviço de intermediação de mão-de-obra. Porém, eram claros os limites das ações naquele contexto de altas taxas de desemprego: se o ambiente e o atendimento oferecidos pelo Centro eram mais confortáveis para aqueles trabalhadores que o freqüentavam⁸, os limites para a colocação dos trabalhadores “menos empregáveis” eram os mesmos que operavam no mercado de trabalho em geral, embora o Centro não se esquivasse da promoção de campanhas para conscientização dos empregadores no sentido de desfazer preconceitos e estimular a contratação de trabalhadores com menores chances de obter um emprego por motivos de gênero, idade, cor ou deficiências físicas.

De um lado, portanto, havia um debate mais ou menos público sobre o problema do desemprego, bem como a adoção de medidas para enfrentá-lo (de que as ações realizadas pelo Centro de Solidariedade, inclusive, constituíam exemplo, uma vez que financiadas por recursos públicos); de outro, a dinâmica de funcionamento do mercado de trabalho, em que operavam valores privados, explicando em parte o diagnóstico pessimista dos trabalhadores sobre suas chances de reinserção. De um lado, portanto, o desemprego como problema social e econômico a ser tratado; de outro, a situação do indivíduo que o experimenta, ou seja, o desempregado, com seus atributos e qualificações.

A articulação entre uma categoria proveniente do campo da estatística e a pesquisa qualitativa, desse modo, parece ter conferido maior visibilidade ao desencontro entre estas duas noções – o desempregado e o desemprego – resultantes de maneiras distintas de conhecimento e formas de intervenção sobre o problema colocado pela ausência de trabalho.

E aqui chegamos ao segundo elo entre aquela pesquisa e esta. Ao refletir sobre as fronteiras das categorias e formas de medir o desemprego, utilizei referências que tomavam a crise da categoria desemprego para evidenciar seus limites, mesmo em tempos “normais”, isto é, antes da crise a partir dos anos 1970 (MARUANI, 2000 e 2002; DEMAZIÈRE, 1995 e FREYSSINET, 1984). Três trabalhos foram de importância fundamental, acenando a fecundidade de uma

⁷ Na época, o Centro de Solidariedade era operado pela Força Sindical, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Atualmente, devido aos esforços para a integração nas ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) e a Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) nº 466, de 21/12/2005, o Centro foi incorporado ao Convênio Único estabelecido entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o município de Osasco, passando a se chamar Portal do Trabalhador.

⁸ Especialmente trabalhadores pouco qualificados, ainda que houvesse muitos jovens com ensino médio completo ou em vias de se completar. Tal perfil, aliás, era condizente com o perfil das vagas intermediadas (GUIMARÃES, 2004).

investigação sobre a história das categorias criadas para dar contorno a situações de não-trabalho: refiro-me aos trabalhos de Topalov (1994), Salais, Baverez e Reynaud (1986) e Castel (1999).

Topalov, por exemplo, realiza uma cuidadosa investigação sobre o contexto de emergência da categoria *desempregado*, mostrando que ela se produziu no entrecruzamento de esforços institucionais para lidar com os problemas criados pela ausência de trabalho e esforços analíticos, realizados por uma ciência social nascente que se ocupava dos problemas criados pela industrialização e urbanização. É ao passo em que a relação salarial se estabelece como norma que o não-trabalho, involuntário e temporário, se estabelece como desemprego, isto é, como “o outro” do emprego; trata-se de uma categoria produzida, portanto, para distinguir os trabalhadores identificados à norma salarial dos vadios e vagabundos, cuja ocupação ocasional será progressivamente impossibilitada.

Em sentido similar, ao nos narrar o longo percurso da sociedade francesa (e, por vezes, inglesa) para a constituição da norma salarial, Castel parte do problema criado pela massa dos trabalhadores que era necessário integrar às formas de produção e distribuição da riqueza. O “nascimento do desempregado”, assim, participa da emergência da própria sociedade salarial, devendo constituir a norma da ausência de trabalho. A delimitação da categoria, portanto, cria uma situação social nova e específica, possibilitando um novo conjunto de intervenções e tratamentos que distinguem entre a assistência social aos pobres incapazes para o trabalho e as formas de proteção a esta figura que se quer manter ligada ao mundo das relações assalariadas.

A proteção ao desempregado, nesse sentido, é também regulação; tem ao mesmo tempo o caráter de estabelecimento de um direito e de disciplinamento do comportamento individual.

Mas estas referências, em especial as que se preocupavam em mostrar os limites da categoria atualmente, sublinhando as ligações entre sua crescente restrição e a crise mesma da sociedade salarial, sugeriam que as tensões maiores provocadas pela situação de desemprego não estavam somente ao lado do indivíduo desempregado e seu direito ao trabalho, mas também da disputa pelo direito de ser ou não reconhecido como desempregado (MARUANI, 2002 e DEMAZIÈRE, 1995). Daí a importância estratégica assumida pelo problema das fronteiras do desemprego, de sua “zona cinzenta”, do reconhecimento das formas atípicas de desemprego como o desemprego de longa duração, o desemprego parcial etc.

Sem dúvida, tal disputa poderia ser explicada pelo próprio desenvolvimento das instituições de proteção ao desemprego e o grau de proteção oferecido, assim como pela restrição fiscal que se impôs aos Estados de Bem-Estar a partir dos anos 1970, impelindo à revisão de critérios de concessão de assistência e benefícios no momento em que eles se tornavam ainda mais necessários (PIERSON, 2001). O extenso trabalho comparativo das situações de desemprego no Brasil, França e Japão, por exemplo, mostrou a clara articulação entre os percursos institucionais disponíveis ao

desempregado e as variações nas taxas de desemprego (KASE e SUGITA, s/d): taxas altas de desemprego, nesse sentido, podem significar mais em relação ao funcionamento dos sistemas de proteção nacionais do que em relação ao funcionamento do mercado de trabalho. Afinal, trata-se de um problema de visibilidade, como sugere a diferença entre desemprego aberto e desemprego oculto.

Há a possibilidade, no entanto, de que o fato de que tais tensões se articulem em torno da medida sejam reveladoras das transformações nas formas de compreender e gerir o problema da ausência de trabalho. A disputa, portanto, em torno do direito de ser incluído ou excluído da conta do desemprego se relaciona às disputas em relação ao reconhecimento da heterogeneidade das formas de trabalho, mas também pode ser pensada como resistência quanto aos critérios, benefícios e identificações produzidas por uma determinada maneira de regular o problema.

Tais autores olhavam o que acontece em países desenvolvidos, em especial na França. No Brasil, a situação é bastante diferente na medida em que sabemos que o desemprego nunca havia emergido como um problema entre nós antes dos anos 1980, já que o nosso era um problema de subemprego. Além disso, a falta de mecanismos de proteção ao trabalhador temporariamente sem trabalho não constituía estímulo para que houvesse disputa em relação ao reconhecimento ou não como desempregado. Topalov, em seu estudo, chegara mesmo a sugerir que não haveria desemprego em países subdesenvolvidos, uma vez que as relações salariais não se generalizaram e que sistemas de proteção como o seguro-desemprego estavam, em geral, ausentes nesses países⁹.

Assumindo a pertinência das afirmações acima, ainda assim restava interrogar sobre as práticas por meio das quais o não-trabalho foi pensado e tratado entre nós; restava procurar descobrir em quais relações ele foi posto, antes mesmo de ser considerado como desemprego. Minha aposta era a de que tal perspectiva histórica poderia contribuir para a compreensão tanto dos significados do desemprego atualmente, quanto dos dilemas e desafios das políticas públicas que procuram enfrentá-lo.

Ainda ligada à pesquisa de mestrado, esta pesquisa de doutorado começou com o objetivo de esclarecer como as noções de desemprego e desempregado ganham significado entre nós, por meio da investigação das práticas das agências públicas de intermediação de mão-de-obra, com um olhar especial para a constituição das normas de conduta do “desempregado ideal”, isto é, aquele cujos comportamentos possibilitavam que fosse visto como empregável, como um verdadeiro demandante¹⁰. Porém, ao longo do caminho, ainda que se mantivesse o objetivo de iluminar os significados que o desemprego e o desempregado assumem no Brasil, novas observações e

⁹ “[...] le chômage n’y existe pas car le salariat régulier ne constitue pas la forme dominant d’emploi” (TOPALOV, 1994: p.23).

¹⁰ Em relação às características e comportamentos que conformam um bom demandante, em seu contato com as agências de intermediação de mão-de-obra, ver GUIMARÃES (2007a).

referências se incorporaram às minhas preocupações, resultando na transformação dos procedimentos de pesquisa e também do quadro teórico geral em que poderiam ser analisados.

Um dos primeiros pontos de inflexão se deveu à escassez de referências sobre a intermediação de mão-de-obra (IMO) pública¹¹. De fato, embora houvesse já alguma literatura sobre as políticas públicas de emprego no Brasil (OLIVEIRA, 1998; AZEREDO, 1998; CHAHAD, 1999 e IPEA, 2006), raros eram os trabalhos que se dedicavam apenas à intermediação operada pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine). Os trabalhos que se debruçavam sobre o Sine, por sua vez, observavam os baixos níveis de efetividade e eficiência do Sistema e seus limites para fazer frente aos problemas de desemprego e às complexidades do mercado de trabalho brasileiro, mas indicavam pouco sobre as práticas para identificação da situação de desempregado (CACCIAMALI e MATOS, 1998 e NUNES, 2003).

Embora reconhecessem algumas iniciativas para constituição de um sistema público de emprego no Brasil desde meados dos anos 1960, outro aspecto que me chamava a atenção era a insistência com que tais referências definiam os anos 1990 e a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como marcos iniciais da estruturação das políticas públicas de emprego no país. Pensada em relação aos esforços do Estado-Novo, nos anos 1930, para a regulação das relações entre capital e trabalho, era uma “ausência” que provocava estranheza; confrontada com as pressões internacionais para a disseminação de sistemas de regulação e de proteção ao trabalho e ao trabalhador, uma vez que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) preconizava a constituição de Sistemas Públicos de Emprego (SPE) desde 1948¹², em Convenção assinada pelo Brasil em 1957, a insipiência anterior ao FAT incitava a um olhar mais cuidadoso; finalmente, tal delimitação tão precisa era possível porque os autores olhavam as ações e programas formulados pelo Estado com o objetivo explícito de intervir sobre o desemprego, deixando de lado, desse modo, políticas que, sem ter o desemprego como objeto, tinham implicações sobre ele.

O que significava essa “ausência”? Ela endossava a hipótese de que o desemprego não foi um problema entre nós antes dos anos 1980? Em quais termos o não-trabalho involuntário e temporário foi pensado no Brasil? A heterogeneidade do mercado de trabalho e a suposta capacidade do

¹¹ Desde 2003, uma importante lacuna no que se refere à estruturação do mercado da intermediação de mão-de-obra na Região Metropolitana de São Paulo veio sendo preenchida a partir da pesquisa coordenada por Guimarães (2005, 2006 e 2007) cujo olhar está voltado para a apreensão dos mecanismos de funcionamento deste mercado, em sua relação com as transformações do mundo do trabalho e com as estratégias utilizadas pelos indivíduos para sair da situação de desemprego. Nessa perspectiva, a IMO operada por agências públicas aparece como um dos agentes presentes no mercado.

¹² A Convenção nº 2, de 1919, tem por tema o desemprego e se inscreve no rol da decisão “[...] de adotar diversas disposições relativas aos meios de prevenir o desemprego e de remediar suas consequências”. Mas é na Convenção nº 88, de 1948, que aparece a idéia de um Serviço de Emprego, entendido como um conjunto de medidas integradas cuja função será realizar “[...] a melhor organização possível do mercado de trabalho como parte integrante do programa nacional tendente a assegurar e a manter o pleno emprego” (OIT, 1919 e 1948, respectivamente). Desde já, vale observar a distância entre as duas abordagens do problema, separadas por pouco menos de 30 anos.

mercado informal para absorver os egressos do mercado formal seriam uma explicação suficiente para que as políticas de proteção ao desempregado adentrassem tão recentemente nosso campo de preocupações? Ou seria mais importante compreender por que e de que modo o desemprego emerge como problema nos anos 1980?

Em certa medida, a direção que a pesquisa tomou se originou de meu desconforto em relação às interpretações quanto ao início das ações nacionais de enfrentamento do desemprego, consenso entre os vários autores, independentemente de suas diferentes agendas¹³. Mas como pensar sociologicamente as políticas públicas de emprego? Como escapar dos termos e limites nos quais ela é pensada, em especial no campo da economia? Estas duas questões é que me provocaram a retomar trabalhos como os de Castel (1999) e Foucault (2000, 1995, 1998 e 2006), no esforço de construir uma perspectiva em relação às políticas públicas capaz de efetivamente lançar luzes sobre o problema que eu me dispunha a pensar.

Mais do que uma perspectiva teórica e metodológica, o contato com os cursos de Foucault de 1978 e 1979 (respectivamente, *Segurança, Território, População e Nascimento da Biopolítica*) abriu também novas possibilidades de reflexão sobre as transformações pelas quais passamos nos últimos 30 anos. Desde o curso de 1976, o autor vinha se preocupando com o problema do governo e da emergência da vida como objeto de saber e intervenção governamental (2000), mas é nestes cursos que Foucault se propõe a testar a grade da análise das relações de poder para o nível das práticas estatais. Seguindo as pistas da relação entre um poder de tipo pastoral e a constituição de uma razão de estado específica ao ocidente, Foucault se dedica – no curso de 1979 – ao exame cuidadoso das estratégias e acontecimentos que, em sua perspectiva, marcam a emergência de uma nova governamentalidade no início dos anos 1970: uma governamentalidade neoliberal (2008).

A partir da noção de governamentalidade, então, fui conduzida a um conjunto de leituras e trabalhos que procuraram olhar para os diversos níveis e mecanismos operantes no Estado, mostrando as ambiguidades presentes nos esforços de regulação de problemas sociais que deram origem aos Estados de Bem-Estar e às críticas que vem sofrendo desde os anos 1970 (GORDON, 1991; PROCACCI, 1994; EWALD, 1991; DEFERT, 1991; SENELLART, 2006; ROSANVALLON, 2002 e DEAN, 1999).

A pesquisa acabou, então, por me levar a uma estratégia distinta em relação àquela primeira proposta de realização de entrevistas e observação do funcionamento das agências públicas de intermediação de mão-de-obra, lançando-me na direção de uma investigação sobre a constituição das políticas públicas de emprego no Brasil e a emergência do problema do desemprego entre nós:

¹³ Como, por exemplo, AZEREDO (1998); AMADEO (1994); AZEREDO e RAMOS (1996); CHAHAD (2003); RAMOS (2003); CACCIAMALI (2005); OLIVEIRA (1998); SILVA e SILVA e YASBEK (2006) e POCHMANN (2006).

uma espécie de genealogia, ainda que limitada pelo tempo de que eu dispunha e pelas dificuldades de acesso a documentos e registros administrativos.

A primeira parte da tese constitui o espaço de diálogo com referências teóricas de modo a permitir a identificação das questões-chave e de uma perspectiva adequada à investigação das especificidades da experiência brasileira. O “Capítulo 1 – A Construção do Problema de Pesquisa” se inicia com a apresentação mais minuciosa do que a realizada nessas páginas introdutórias sobre o percurso de construção do problema sociológico a ser enfrentado; na segunda seção, apresento a abordagem teórico-metodológica utilizada, introduzindo a noção de governamentalidade e, em seguida, acompanhando os argumentos mais centrais (em função do tema da pesquisa) desenvolvidos por Foucault na análise que faz das mudanças operadas pela governamentalidade neoliberal. Finalmente, encerro o capítulo com a exposição dos procedimentos adotados para o desenvolvimento da pesquisa.

A segunda parte apresenta os resultados empíricos da pesquisa. Assim, o “Capítulo 2 – O nascimento do desemprego no Brasil” procura expor o longo e tortuoso caminho das políticas de emprego entre nós, mostrando que não chega a ser inteiramente verdadeiro que o desemprego não havia sido objeto de preocupações entre nós antes dos anos 1980. No interior de uma reflexão sobre as especificidades do Brasil como jovem nação cuja principal tarefa é modernizar-se tão rapidamente quanto possível, o desemprego (a exemplo da luta de classes e a organização operária), será posto para fora dos limites do país: ele será um problema estrangeiro, em tudo oposto à nossa falta de braços qualificados para a indústria. Ao longo dos períodos de crise e da alternância de regimes democráticos e períodos de ditadura, o problema do desemprego ensaia sua invenção, às vezes no interior das instituições ligadas ao trabalho formal (como as Caixas e os Institutos de Aposentadoria e Pensão), às vezes no interior de políticas públicas mais amplas, como as de Povoamento. De todo modo, procuro seguir a pista da economia das relações em que o desemprego será colocado entre nós, até sua emergência nos anos 1980. Ainda, examinando as práticas do SPE desde os anos 1990, procuro mostrar como as transformações no mundo do trabalho e os afrontamentos ao papel do Estado modificaram os termos do problema do desemprego entre nós.

Nas “Considerações Finais – Do desempregado ao desemprego” me empenho em articular a narrativa das políticas de emprego no Brasil ao quadro geral em que procurei pensá-la, sublinhando aspectos importantes e argumentando que, para além de constituir uma perspectiva para o exame das políticas estatais que permite escapar dos termos “nativos” da economia e da avaliação de políticas públicas, a referência à noção de governamentalidade permite reconhecer o campo estratégico no qual elas estão inseridas, iluminando também a relação entre o desenvolvimento de seus objetivos e práticas e as governamentalidades em disputa nas sociedades ocidentais.

Finalmente, destaco brevemente os limites e as perspectivas da análise que procurei fazer,

apontando na direção de uma agenda de desafios teóricos e políticos.

Capítulo 1 – A construção de um problema de pesquisa

“[...] parece-me que o presente não se pode explicar pelo aqui e agora, resulta em grande parte de uma série histórica de transformações. Dito de outra forma, a Sociologia tem a ver com o presente, tenta compreender o aqui e o agora, mas para o fazer deve fazer uma história do presente. [...] Sei bem que esta não é a única forma de fazer Sociologia, mas é aquela a que me sinto ligado”, (Robert Castel).

Este capítulo tem por objetivo apresentar a construção do problema com o qual a pesquisa desenvolvida procurou lidar. Início com a breve descrição da relação entre os achados da pesquisa anterior, realizadas no mestrado, e as novas referências que, ao serem incorporadas à reflexão, permitiram a construção de outra aproximação sociológica com relação ao desemprego. Em seguida, delimito os marcos teóricos e metodológicos nos quais o problema foi reinscrito, com o objetivo de evidenciar o novo conjunto de questões relacionadas à sujeição do trabalho. Finalmente, descrevo os procedimentos de pesquisa adotados.

I. Em busca do fio vermelho

Na introdução de minha dissertação de mestrado, no intuito de tecer uma linha coerente entre as preocupações expressas no projeto inicial e as conclusões possíveis após a realização da pesquisa, parti da indagação sobre o “momento-quando” minhas inquietações haviam tomado a forma de um problema sociológico. Tomada de um conto de Caio Fernando Abreu¹⁴, a expressão tinha por objetivo remeter ao conjunto de observações empíricas que, não facilmente inteligíveis ao primeiro olhar, estivera na origem do impulso para o desenvolvimento da pesquisa.

De maneira similar, ao longo desta pesquisa de doutorado, algumas vezes procurei distinguir, dentre as diversas experiências, aquelas que poderiam ser relacionadas aos contornos que a pesquisa foi ganhando. Não me foi possível, porém, nomear a contento as inquietações que me lançaram a um novo trabalho em nenhuma das tentativas.

Uma hipótese para que isso tenha acontecido se encontra numa diferença fundamental entre aquela primeira experiência e esta: naquele momento, eu estava me aproximando pela primeira vez do campo definido por uma Sociologia do Trabalho, o que em parte explicava a facilidade com que me era possível diferenciar as observações iniciais, feitas no âmbito de meu trabalho como

¹⁴ “Sem Ana, blues”. In: ABREU, Caio F. *Os dragões não conhecem o paraíso*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

educadora de adultos¹⁵, das formulações propriamente sociológicas. Houve o antes, da observação e da inquietação, e o depois, da procura de referências com que pensá-las, estando o momento quando definido por minha decisão de filha pródiga em deixar o mestrado recém-iniciado no Departamento de Teoria Literária da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (USP) para apresentar um projeto de pesquisa ao Departamento de Sociologia.

A situação era, portanto, diversa em relação à formulação das perguntas com que iniciei a pesquisa de doutorado. Por ter sido escrita concomitantemente ao final da redação da dissertação, as questões que me preocupavam não foram inicialmente construídas a partir de novas referências; em sua relação próxima com os achados da pesquisa anterior e formuladas a partir dos mesmos referenciais teóricos, o projeto ressentiu-se da falta de um período de decantação, por assim dizer, que abrisse espaço para a avaliação das diferenças e continuidades entre uma e outra.

A pouca distância temporal entre o fim de uma e início de outra também teve consequências por outra razão, ligada à minha atividade profissional. Já durante a pesquisa de mestrado, eu havia acompanhado, como técnica de uma das organizações não-governamentais parceiras, parte da implementação do Programa Oportunidade Solidária, em 2003. Tratava-se de um programa de geração de trabalho e renda, criado pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS)/ Prefeitura Municipal de São Paulo (Gestão 2001-2004), que se articulava a outros programas (redistributivos e de desenvolvimento local) com o objetivo de fomentar a criação e estruturação de cooperativas e empreendimentos coletivos e solidários¹⁶. As discussões realizadas nos espaços de gestão da metodologia de incubação das cooperativas e empreendimentos foram muito intensas e ricas, ao explorar a limitação de estratégias de fomento ao empreendedorismo junto a alguns setores da população, as tensões entre os valores e práticas das relações de assalariamento e a proposta autogestionária da economia solidária e também os limites da ação municipal para intervir sobre as vicissitudes do mercado de trabalho.

Em março de 2004, ainda na mesma organização não-governamental, assumi a coordenação de uma das atividades que compunham o projeto de estruturação de um Centro Brasileiro de Referência em Tecnologia Social. Minha atividade consistia na promoção de Encontros entre representantes de governo, organizações não-governamentais e estudantes e pesquisadores universitários, com o duplo objetivo de disseminar experiências que apresentassem elementos de tecnologia social e construir o conceito de tecnologia social de maneira participativa (JARDIM e OTERO, 2004). Ao longo daquele ano, foram realizados três Encontros, tendo por tema Desenvolvimento Local, Educação e Agricultura Familiar. Essa experiência sem dúvidas se

¹⁵ Para uma descrição dessa experiência de educação com trabalhadores de uma cooperativa, ver JARDIM et. al. (2004).

¹⁶ Ver POCHMANN (2002; 2003).

desdobrou em novas inquietações, pois consistiu em animado diálogo sobre as relações entre Estado e sociedade, democracia e políticas sociais, promessas da Constituição de 1988 e o destino dos movimentos sociais.

De janeiro a fevereiro de 2005, fui convidada a realizar a sistematização da metodologia de incubação de uma das organizações não-governamentais parceiras no Programa Oportunidade Solidária, naquela altura já encerrado. Nessa ocasião, tive a chance de entrar em contato com todo o material produzido pela instituição (relatórios, material pedagógico, seminários etc.), além de entrevistar grupos e empreendimentos remanescentes e técnicos que os acompanhavam. Para além da organização dos princípios e práticas metodológicos, mais uma vez aparecia para mim a questão das relações entre Estado e sociedade, das novas políticas públicas de geração de trabalho e renda e do desencontro entre o desejo e as expectativas dos “beneficiários” e as possibilidades oferecidas pelos programas que os tinham como “público-alvo”.

Finalmente, entre 2006 e 2007 pude acompanhar, ainda que na maior parte do tempo à distância, a estruturação da Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários (IPEPS), parte do Programa Osasco Solidária, desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI)/ Prefeitura Municipal de Osasco (Gestão 2005-2008). Além das discussões sobre a metodologia, houve debates a respeito do papel da Economia Solidária na promoção de uma nova forma de desenvolvimento, das relações entre movimentos sociais e Estado e da formação de servidores públicos que tornassem mais provável a continuidade da política para além do tempo da gestão.

Desse modo, além dos achados da pesquisa de mestrado, que por si mesmos tensionavam algumas das referências e categorias de que eu dispusera para interpretá-los, essas experiências inseriam novas dimensões ao problema do desemprego, ao me colocar em contato com “os bastidores” da reflexão e formulação de novas políticas públicas de geração de trabalho e renda, desafiadas a construir respostas tanto às formas de pobreza nunca superadas quanto às novas formas, criadas pelos egressos de nosso restrito mercado de trabalho formal.

Ao lado, portanto, dos achados da pesquisa de mestrado que continuavam a me interrogar, havia este problema do Estado e das novas políticas voltadas à redução dos danos provenientes das transformações pelas quais o mercado de trabalho passava, desde os anos 1980.

Vale comentar, brevemente, quais eram os aspectos da pesquisa de mestrado que ou não tinham sido desenvolvidos de maneira mais profunda ou não tinham integrado a dissertação por proporem perspectivas de análise distintas do quadro de referências que utilizei então.

Como comentei na Introdução, no mestrado propus compreender a relação entre *cultura do emprego* e *cultura do trabalho*, expressões da cisão provocada pelo padrão meritocrático de acesso à proteção social e, portanto, à cidadania, bem como pela restrição do mercado de trabalho formal

no país (SANTOS, 1979; TELLES, 2001). Para tanto, tomei como perspectiva as narrativas de indivíduos que haviam experimentado, em algum momento de sua trajetória, a situação de desemprego oculto pelo desalento e, desse modo, encontravam-se em situação de desvio em relação à norma que define o desemprego aberto como resultante da combinação de ausência de trabalho e atividade de procura (JARDIM, 2004).

Procurar compreender a relação entre *cultura do emprego* e *cultura do trabalho* não deixa de ser uma maneira de perguntar sobre as relações entre referências públicas e privadas para a regulação de situações de trabalho. Afinal, a despeito das restrições com que a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) funcionou entre nós, sua existência inseriu uma medida de justiça para avaliação dos contratos de trabalho, modificando de algum modo o campo de possibilidades das relações entre capital e trabalho.

Era necessário reconhecer, entretanto, que a relação entre as duas culturas se modificara a partir das transformações que ocorreram a partir de meados dos anos 1980. A mudança era sensivelmente expressa na tensão entre gerações: os mais velhos, tendo tomado parte de um mercado de trabalho em que funcionava um padrão de emprego recorrente (GUIMARÃES, 2005), assinalavam os obstáculos à continuidade do trânsito pelo mercado de trabalho, notando, ainda, a mudança das formas efetivas de procura e a fragilidade dos novos vínculos; os mais novos, muitas vezes em busca do primeiro emprego, identificavam a qualidade da inserção à qualidade do vínculo formal e à adequação entre as exigências para obtenção da vaga e o trabalho desempenhado, apontando desse modo para o progressivo descolamento entre o perfil do trabalhador e a atividade que desempenha. Mesmo assim, mostravam-se conscientes de que teriam que circular por variadas formas de relações de trabalho até alcançar um posto mais estável (JARDIM, 2004).

As narrativas dos entrevistados revelavam a instalação de um padrão predatório de uso da mão-de-obra, em especial da parcela pouco qualificada que transita pelas “franjas” do mercado de trabalho – um padrão de desemprego recorrente, de trânsito tão intenso entre atividade e inatividade, emprego e desemprego, formalidade e informalidade que se torna inclassificável a depender do número de eventos tomados para compor a trajetória (GUIMARÃES, 2005). A despeito do lugar simbólico que o emprego ocupava, como horizonte de integração estável e protegida, o novo padrão reforçava as origens meritocráticas da regulação do trabalho no país, que cinde o mercado de trabalho entre os trabalhadores capazes de lograr uma inserção formalizada e aqueles que resvalam para outras formas de ocupação, ainda que muitas vezes assalariadas.

O diagnóstico da situação os levava a formular soluções privadas para enfrentamento de suas dificuldades no mercado de trabalho. Encontrei muitas mulheres com mais de 40 anos que retornaram à escola, resistindo por vezes a desistir dos estudos para a realização de um bico; assim como encontrei vários jovens que, em vias de concluir o ensino médio ou tendo concluído

recentemente, já tinham feito pelo menos um curso de qualificação profissional: em ambos os casos, há uma estratégia clara de constituição de empregabilidade, isto é, de aquisição de atributos que incrementem as chances de obtenção de um emprego. Observe-se que se tratam de indivíduos, jovens e mulheres, que mais facilmente transitam para a inatividade (como a própria categoria desemprego oculto por desalento procura revelar). No caso dos homens, são com mais frequência impelidos à realização de bicos, trabalhos temporários, enfim, à permanência no mercado de trabalho, como desempregados ou em ocupações precárias. Ainda, encontrei pessoas, em especial aquelas que residiam em São Paulo, cuja estratégia de sobrevivência incluía o trânsito por programas sociais, estadual ou municipal – e é interessante notar que os que mais relatavam participar de tais programas eram jovens e mulheres.

Em que pese o fato da pesquisa ter sido realizada entre 2003 e 2004, em um período de altas taxas de desemprego¹⁷ e também de debate em torno das opções à disposição do país¹⁸, as narrativas dos entrevistados me levou a interpretar seu comportamento de interrupção de procura como revelador ora da paralisia frente a transformações, tão velozes e profundas que era difícil atribuir-lhe novos significados, ora de resistência e afirmação do próprio valor, frente a um padrão perverso de uso do trabalho.

Um dos aspectos que me chamavam a atenção, embora eu só tenha me referido a ele de forma rápida e mais incisamente ao tratar das narrativas juvenis, eram os termos que os entrevistados utilizavam para avaliar suas possibilidades e limitações em conseguir um novo emprego: a culpa e a auto-responsabilização pela própria situação apareciam tanto nas avaliações das próprias dificuldades – “eu deveria ter estudado mais” ou “deveria ter permanecido naquele trabalho”, por exemplo – quanto na formulação das possibilidades de saída, a partir da realização de cursos, volta aos estudos ou investimento em uma nova qualificação profissional.

Ainda que reconhecessem as dificuldades da situação geral, com a crise econômica e as altas taxas de desemprego, no momento de enunciar os motivos de seu desemprego, os entrevistados confrontavam suas faltas às exigências do mercado. Mais do que isso: quando se tratava de avaliar as possíveis razões das altas taxas de desemprego, era o comodismo dos trabalhadores que aparecia como alvo de críticas, expressão de seu descompasso com o novo padrão de exigência e qualidade.

¹⁷ Em 2004, a taxa média de desemprego foi 18,6%, conforme dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pelo convênio entre Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese).

¹⁸ Refiro-me ao clima propiciado pelas eleições de 2002, em que pela primeira vez um representante do Partido dos Trabalhadores (PT) chegou à presidência do país. Luis Inácio Lula da Silva sucedeu Fernando Henrique Cardoso (do Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB), que governou durante oito anos e foi o responsável pela realização de reformas do Estado e ajustes econômicos e fiscais, respondendo à agenda neoliberal que se formulava desde a crise dos anos 1970 e que adentrara o nosso campo de preocupações a partir da eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989.

Observe-se a fala de duas entrevistadas¹⁹:

“Olha, algumas [empresas] ficaram exigentes porque o que importa não é a quantidade e sim a qualidade; porque não adianta: você tem que mostrar um serviço competente, a sua qualidade é a cara da empresa. Agora, ficou mais exigente porque o mercado hoje em dia é assim, toda a sociedade mudou. [...] Nem todo mundo foi acompanhando esse crescimento da sociedade e das empresas, foram ficando...Teve gente que, em vez de fazer curso para se atualizar...Hoje em dia, em qual lugar que você vai que não tem um computador? Tem gente que não sabe nem datilografar em máquina de escrever. Então, não teve vontade na época da máquina de escrever, vai ter vontade na época do computador? Também não. Tem gente que realmente se acomodou, mas tem gente que não. Que busca se atualizar, fazer novos cursos”. (Viviane, 28 anos, desempregada há 8 meses; último trabalho, registrado, como recepcionista bilíngüe no prédio da *Telefonica*).

A fala de Viviane parte do diagnóstico da mudança para justificar o novo nível de exigências em relação à escolaridade e qualificações. Mas também aponta que, assim como as habilidades e capacitações profissionais, está em jogo o comportamento desejável de constante atualização. De fato, para além das habilidades necessárias à realização do trabalho, o comportamento de acrescentar itens ao currículo e, assim, revelar-se interessado em se atualizar constantemente passa a ser comum:

“e acho [que tem tanta gente desempregada porque] tem muitas pessoas que não se interessam em aprender para poder... Como no caso do meu marido [...] do tanto que eu falava para ele terminar os estudos, ele já podia ter terminado, arranjado um emprego melhor, podia estar empregado. Talvez não fosse nem melhor do que estava antes, mas podia estar empregado um pouquinho, estar se especializando e sempre aprendendo alguma coisa. Eu, quando estou trabalhando, procuro fazer um cursinho, qualquer coisa...eu acho que é uma coisa a mais no currículo da gente, pra gente aprender”, (Roselene, em torno de 25 anos, desempregada há 9 meses e vivendo de vender sorvetes com o marido, também desempregado).

A atualização aparece, assim, como um imperativo para que se possa ao menos continuar apto para participar do jogo; todos sabem que não há garantias e que a realização de cursos não se desdobra imediatamente em emprego ou possibilidade de conquistar um posto melhor. Roselene, ao comentar sua insistência para que o marido complete os estudos, sublinha tal aspecto: não é para conseguir um emprego melhor, é simplesmente para permanecer empregado.

Recupero ainda uma última fala, de um jovem em busca do primeiro emprego, que apresenta

¹⁹ As entrevistas foram realizadas no Centro de Solidariedade, em Osasco, no período de outubro de 2002 a setembro de 2003. O Centro atendia principalmente moradores da Região Metropolitana de São Paulo (Osasco, Barueri, Carapicuíba) e da zona oeste de São Paulo. As entrevistas aqui mencionadas não fizeram parte da dissertação.

de maneira ainda mais evidente a mudança dos significados da qualificação, de elemento de identidade profissional para expressão de um comportamento diligente e empreendedor, que aumenta as chances de circulação pelo mercado de trabalho²⁰:

“[eu preciso trabalhar] uma, por necessidade mesmo porque a situação na minha casa está difícil. E eu também quero ver se eu consigo trabalhar para fazer meus cursos, porque têm cursos todos os dias, principalmente na área gráfica. [...] Hoje em dia o mercado está evoluindo demais, se a pessoa não seguir o ritmo do mercado, ela não cresce. [...] Agora, eu vou ter sempre que estar me atualizando. Como é que eu vou me atualizar sem emprego? [...] Então, a pessoa que quer crescer, ela tem que ir seguindo o ritmo da empresa ou, melhor, do mercado”, (Mário, 18 anos, nunca trabalhou com carteira assinada e estava terminando o ensino médio).

Para se desenvolver profissionalmente, portanto, não adianta seguir o ritmo da empresa: não é da construção de uma carreira que Mário está falando, mas do constante investimento sobre si mesmo, permitindo a construção de um capital humano²¹. Ao suprimir de suas avaliações qualquer referência pública, como a lei ou a justiça, reconhecendo ainda as restrições que operam para que as inserções possíveis estejam reguladas pelo direito do trabalho, e ao expressarem sua identificação a este comportamento empreendedor – seja na análise da própria situação ou do contexto geral de desemprego –, os entrevistados estariam indicando a emergência de um novo *ethos* do trabalho? Suas experiências e os significados que atribuíam a elas estariam apontando para a necessidade de investigar mais cuidadosamente de que maneira o trabalho foi colocado em uma nova economia de relações, resultando na auto-responsabilização pelas próprias trajetórias mesmo nessa parcela da população que entrevistei, localizada nas “franjas” do mercado de trabalho? E se de fato elas apontavam naquela direção, qual seria a melhor estratégia para identificar de que modo essa individualização emergiu como possível, contrapondo-se tanto à *cultura do emprego* quanto à experiência de cidadania que se afirmara há menos de vinte anos?

O. López-Ruiz, em seu trabalho, procura explicar as condições que permitiram a emergência de um novo espírito do capitalismo, para isso tomando os altos executivos de transnacionais como tipos ideais de um empreendedorismo que se generaliza pela sociedade. O interessante é o percurso que o autor se vê obrigado a trilhar no esforço de explicar o presente: López-Ruiz volta sua análise para as teorias do capital humano, iluminando desta maneira as mudanças epistemológicas que tornaram possível a superação dos limites impostos ao capital pelas relações assalariadas e a figura do “empregado”. Como o autor mostra, a teoria do capital humano recolocou o empreendedorismo

²⁰ A experiência de desalento vivida por Mário foi analisada em JARDIM (2004: p. 198 e seguintes).

²¹ Para uma discussão sobre como a idéia de *carreira* deixa de fazer sentido para a avaliação das trajetórias profissionais, ver SENNETT (2004). O autor examina ainda as características pessoais necessárias à sobrevivência nas relações de trabalho instáveis e fragmentadas em seu livro *A cultura do novo capitalismo* (SENNETT, 2006).

em novas relações, por meio de importantes deslocamentos efetuados em relação à idéia de empreendedor como aparecia em Sombart, Weber ou Schumpeter (LÓPEZ-RUIZ, 2007).

Não é o caso de esmiuçar a análise de López-Ruiz, embora eu vá retomá-la nas considerações teórico-metodológicas na medida em que ela permite sublinhar aspectos importantes do problema que procurei enfrentar nesta pesquisa. Por enquanto, destaco duas inversões centrais operadas pelos teóricos do capital humano, que se relacionam ao novo *ethos* que ele procura compreender e que permitem que o trabalhador seja pensado e se pense como um empresário de si mesmo.

As duas inversões identificadas pelo autor são (1) a possibilidade de pensar as pessoas como capital, aberta pelos teóricos do capital humano somente após a superação da intensa resistência de seus pares e; (2) estabelecida a importância do capital humano como fonte de explicação para a produção de riquezas, para além dos recursos materiais e tecnológicos envolvidos na produção de bens e serviços, a possibilidade de pensar o investimento no indivíduo como uma forma de “capitalização” e “obtenção de lucro” (LÓPEZ-RUIZ, 2008: p. 183 e seguintes).

Na mesma direção, no esforço de marcar as especificidades de uma governamentalidade neoliberal, M. Foucault marcara as teorias do capital humano como um momento-chave:

[...] essa teoria representa dois processos, um que poderíamos chamar de incursão da análise econômica num campo até então inexplorado e, segundo, a partir daí e a partir dessa incursão, a possibilidade de reinterpretar em termos econômicos todo um campo que, até então, podia ser considerado, e era de fato considerado, não-econômico (FOUCAULT, 2008: p. 302).

Segundo Foucault, as teorias do capital humano se desdobraram dos esforços empreendidos pelos neoliberais para reintroduzir o fator trabalho na análise econômica, escapando da dimensão quantitativa e unidimensional de mensurá-lo por meio do tempo. Mas reintroduzi-lo num campo distinto, já que o objeto da análise econômica passara a ser, ao invés do estudo dos mecanismos de produção, de troca e dos fatos de consumo, “[o] estudo da natureza e das conseqüências do que chamam de opções substituíveis, isto é, o estudo e a análise da maneira como são alocados recursos raros para fins que são concorrentes, isto é, para fins que são alternativos, que não podem se sobrepor uns aos outros”, (p. 306).

Dessa “mutação epistemológica essencial” no campo da economia resulta que passa a ser seu objeto é, nada mais, nada menos do que o comportamento humano (p. 306). É esta mudança que abre a possibilidade de que cada vez um conjunto mais amplo de temas (o trabalho como conduta, o casamento, o crime, o lazer etc.) possa ser estudado da perspectiva da economia.

Quais são as implicações dessa perspectiva para a análise do trabalho?

O problema da reintrodução do trabalho no campo da análise econômica não consiste em se

perguntar a quanto se compra o trabalho, ou o que é que ele produz tecnicamente, ou qual valor o trabalho acrescenta. O problema fundamental, essencial, em primeiro caso, que se colocará a partir do momento em que se pretenderá fazer a análise do trabalho em termos econômicos será saber como quem trabalha utiliza os recursos de que dispõe. Ou seja, será necessário, para introduzir o trabalho no campo de análise econômica, situar-se do ponto de vista de quem trabalha; será preciso estudar o trabalho como conduta econômica, como conduta econômica aplicada, racionalizada, calculada por quem trabalha. O que é trabalhar, para quem trabalha, e a que sistema de opção, a que sistema de racionalidade essa atividade de trabalho obedece? E, com isso, se poderá ver, a partir dessa grade que projeta sobre a atividade de trabalho um princípio de racionalidade estratégica, *em que e como as diferenças qualitativas de trabalho podem ter um efeito de tipo econômico*. Situar-se, portanto, do ponto de vista do trabalhador e fazer, pela primeira vez, que o trabalhador seja na análise econômica não um objeto, o objeto de uma oferta e de uma procura na forma de força de trabalho, mas um *sujeito econômico ativo* (p. 307-8; grifos meus).

Desse ponto de vista que toma o trabalhador como um sujeito econômico ativo, os autores que Foucault identifica como neoliberais americanos (no caso da teoria do capital humano, mais especificamente A. Schultz e G. Becker, ambos da Escola de Chicago) desdobram que o salário pago a um trabalhador pode ser agora considerado como renda: “Como se pode definir uma renda? Uma renda é simplesmente o produto ou o rendimento de um capital. E, inversamente, chamar-se-á ‘capital’ tudo o que pode ser, de uma maneira ou de outra, uma fonte de renda futura”, (p. 308). Nesse sentido o salário ou, melhor dizendo, os fluxos de salários que um trabalhador obterá durante sua vida, são os rendimentos de seu capital humano (p. 309).

Ainda segundo a análise feita por Foucault (que é muito próxima, nesse aspecto, ao trabalho desenvolvido por López-Ruiz, embora este se preocupe com a emergência de uma nova ética e aquele com o aparecimento de uma nova governamentalidade), as teorias de capital humano são tão importantes porque sustentam a centralidade do *homo oeconomicus*, não – como ocorria na análise econômica clássica – como sujeito de trocas, mas como empresário de si mesmo. Ao abrirem tal possibilidade, tais teorias modificam o jogo estratégico da arte neoliberal de governo cujo objeto de intervenção será construído como uma sociedade composta por empresas (seja o indivíduo, a família, a comunidade ou empresas de fato). Voltarei a este tema na próxima seção.

Por enquanto, importa sublinhar que, se as pessoas são entendidas como capital, isso significa que são passíveis de valorização e de desvalorização. Nesse sentido, é aguda a percepção dos indivíduos que entrevistei para o mestrado a respeito da insuficiência dos investimentos já realizados para a sua valorização no mercado de trabalho, bem como sua observação de que é preciso se inserir, ou seja, começar a “circular” para construir chances de permanecer no mercado, especialmente para obter uma renda que possa ser investida na melhoria do próprio capital humano.

Como é possível perceber, após a decantação dos achados e análises realizadas no mestrado e

o contato com novas referências, eu enveredara por um novo conjunto de preocupações, que me levavam a buscar um enfoque teórico e metodológico capaz de iluminar os novos significados do desemprego e, por conseguinte, do emprego e do trabalho, ao mesmo tempo em que permitisse a compreensão das condições de possibilidade e dos meios pelos quais este “novo espírito do capitalismo” chegava à parcela da população que se encontrava muito distante dos núcleos dinâmicos das transnacionais a qual se referia López-Ruiz²².

A proposta inicial de realizar o trabalho de campo em agências públicas de intermediação de mão-de-obra perdera seu sentido, na medida em que a redefinição mais precisa das questões e tensões capazes de resultar num problema de pesquisa esclareceu que, para enfrentá-lo, eu precisaria dirigir meu olhar para outro nível de análise que não a instituição²³. Se o objetivo era distinguir as práticas que possibilitaram a emergência e a generalização de uma determinada forma de relacionar indivíduos e trabalho, eu precisava identificar os espaços de produção dessas relações de poder; precisava apreender as práticas que construía tais indivíduos como sujeitos.

De certo modo, este percurso me permitia também uma espécie de retorno ao caminho deixado de lado durante a pesquisa de mestrado que consistia na investigação da construção da categoria desemprego no interior das especificidades da experiência brasileira; afinal, como as análises de Castel (1999), Topalov (1994) e Salais, Baverez e Reynaud (1986) sugeriam, o “nascimento do desempregado” no interior do conhecimento das ciências sociais e das instituições marcara uma das dimensões do disciplinamento do trabalho em torno da norma salarial. O desemprego, assim, consistia numa das faces da regulamentação do emprego.

Além disso, estudos mais recentes, contemporâneos da crise do emprego e da explosão das taxas de desemprego e suas formas atípicas, sugeriam a fecundidade de examinar as novas práticas institucionais dedicadas ao tratamento do problema para compreender as novas relações de trabalho e suas tensões (MARUANI, 2002; FREYSSINET, 1984; DEMAZIÈRE, 2006). Os próprios conflitos em torno da categoria eram, nesse sentido, reveladores das resistências às novas relações em que indivíduos e trabalho eram postos.

Seria possível então que o Estado ocupasse novamente um papel decisivo para uma nova

²² Vale sublinhar que o autor não sugere que este *ethos* esteja restrito a estes altos executivos; ele os toma como tipos ideais de um comportamento que se generaliza rapidamente pela sociedade (LÓPEZ-RUIZ, 2007).

²³ Cf. Foucault: “[...] a análise das relações de poder nos espaços institucionais fechados apresenta alguns inconvenientes. Primeiramente, o fato de uma parte importante dos mecanismos operados por uma instituição ser destinada a assegurar sua própria conservação apresenta o risco de decifrar, sobretudo nas relações de poder “intra-institucionais”, funções essencialmente reprodutoras. Em segundo lugar, ao analisarmos as relações de poder a partir das instituições, nos expomos de nelas buscar a explicação e a origem daquelas; quer dizer, em suma, de explicar o poder pelo poder. Enfim, na medida em que as instituições agem essencialmente através da colocação de dois elementos em jogo: regras (explícitas ou silenciosas) e um aparelho, corremos o risco de privilegiar exageradamente um ou outro na relação de poder e, assim, de ver nestas apenas modulações da lei e da coerção. Não se trata de negar a importância das instituições na organização das relações de poder. Mas de sugerir que é necessário, antes, analisar as instituições a partir das relações de poder, e não o inverso; e que o ponto de apoio fundamental destas, mesmo que elas incorporem e se cristalizem numa instituição, deve ser buscado aquém (1995: p. 245).

forma de sujeição do trabalho? De que maneira seria possível apreender as relações de poder nas quais o trabalho passa a ser posto?

Neste ponto, minhas experiências profissionais no acompanhamento dos “bastidores” das políticas públicas de geração de trabalho e renda e os achados da pesquisa de mestrado se articulam na delimitação de um novo problema de pesquisa: a sujeição do trabalho nas políticas públicas de emprego no Brasil, estudadas a partir da noção foucaultiana de governamentalidade.

Na próxima seção, apresento as noções-chave por meio das quais procurei conduzir a investigação, bem como o quadro geral de referência no qual tais noções ganham sentido. Pois é necessário reconhecer que a pesquisa acabou sendo balizada pelo pensamento de Foucault em pelo menos três dimensões: (1) o marco geral da compreensão das transformações recentes da governamentalidade ocidental (FOUCAULT, 2008 e 2008a); (2) o método genealógico como grade de análise das relações de poder, permitindo tomar o Estado como o “efeito móvel de governamentalidades múltiplas” (2008: p. 106) e, finalmente, (3) como uma abordagem adequada à compreensão das especificidades dos significados que o não-trabalho assume no Brasil.

II. Considerações teórico-metodológicas

Esta seção tem dois objetivos principais. O primeiro é o de esclarecer a noção foucaultiana de governamentalidade, central para a análise que propus fazer em relação ao desenvolvimento, de longa duração, das políticas de emprego brasileiras. Em grande medida, esta noção tornou possível que eu me aproximasse do tema de maneira a escapar dos termos próprios da economia ou da administração, isto é, do quadro de referência no qual tais políticas são mais comumente pensadas.

A partir da noção de governamentalidade me foi também possível refletir sobre o Estado sem cair na tentação de avaliá-lo conforme seu “papel” ou “função”, mas no intuito de compreender sua atuação para a produção de novas relações de trabalho. Isto porque tal atuação está intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento de uma nova governamentalidade, de uma nova maneira de pensar o que significa governar e quais objetivos o governo deve propor a si mesmo que vem modificando o campo de possibilidades pelo menos desde aos anos 1970: refiro-me aqui ao neoliberalismo, compreendido não apenas como teoria econômica, mas como uma reflexão sobre a melhor forma de governar (FOUCAULT, 2008).

Tendo esclarecido o que se entende neste trabalho por governamentalidade, passo em seguida à exploração de alguns dos argumentos desenvolvidos por M. Foucault, em especial em seu curso de 1979 (*Nascimento da Biopolítica*), para apontar a partir de quais transformações e

ultrapassamentos²⁴ o ordoliberalismo alemão e o anarcoliberalismo norteamericano inseriram um novo conjunto de afrontamentos à governamentalidade ocidental, produzindo novas formas de sujeição. Como se verá, as pistas seguidas por Foucault em relação aos possíveis desdobramentos da nova racionalidade que, então, iniciava a disputa com a razão governamental que desembocara nos Estados de Bem-Estar, são bastante atuais para a compreensão de nosso presente, contribuindo para desfazer alguns dos nós nos quais nos encontramos ainda emaranhados.

*Governamentalidade*²⁵

Demarcar claramente os limites que definem o uso de uma noção no trabalho de Foucault é uma empreitada, em geral, ingrata. Muitas vezes, as noções que emprega para se aproximar dos temas em estudo são cambiantes e tentativas, são mais “figuras” por meio das quais o autor procura se acercar de um problema. Além disso, na medida em que sua pesquisa avança, as noções são modificadas, restringidas ou expandidas, dando notícia das maneiras pelas quais o autor recoloca (e se recoloca) frente às questões que enfrenta.

Este é certamente o caso da noção de *biopolítica*²⁶. O termo aparece registrado, pela primeira vez, no capítulo final do primeiro volume da *História da Sexualidade – A vontade de saber* (FOUCAULT, 1999), enunciando a passagem entre o poder soberano – cuja prerrogativa é o de “fazer morrer e deixar viver”²⁷ – e uma biopolítica, que modificará o problema da soberania, ao constituir um direito de “fazer viver e deixar morrer”. A biopolítica marca, portanto, a entrada da vida como problema para o governo: a vida, seus processos e acidentes, passam a constituir o centro

²⁴ Apesar de, em geral, articularmos a ideia de limites à possibilidade de transgredi-los, em seus textos M. Foucault utilizava o termo *franchissement*, que remete à ideia de travessia e “saltos” sobre obstáculos e limites; é em sentido diverso, portanto, da ideia de transgressão. A tradução deste termo por *ultrapassamento* foi sugerida por Maurício Pelegrini, a quem agradeço.

²⁵ Para a redação desta seção, selecionei alguns dos textos de M. Foucault mais centrais para a delimitação da noção de governamentalidade e também para a apresentação das linhas gerais do que o autor identificou a uma governamentalidade neoliberal. Os textos são os seguintes: “Direito de morte e poder sobre a vida”. In: *História da Sexualidade, vol. 1 – A Vontade de Saber* (VDS: 1999); a aula de 17 de março de 1976, parte do curso *Em Defesa da Sociedade* (EDS: 2000); *Segurança, Território, População* (STP: 2008a); *Nascimento da Biopolítica*, (NDB: 2008); “O Sujeito e o Poder”, (SP: 1995); “O que é a crítica? Crítica e *Aufklärung*”, (QC: 2000a); “*Omnes et Singulatim*: uma crítica da razão política” (OS: 2006); “O que é o iluminismo?” (QI); “What is Enlightenment (Was ist *Aufklärung*)?” (WE) e “De gouvernement des vivants” (GV: 2001). Nas Referências Bibliográficas o leitor encontra também a data de publicação original.

²⁶ Para uma reconstituição do percurso desta noção nos trabalhos de Foucault entre 1974-79, ver FAHRI NETO (2007). O autor distingue cinco usos da noção de biopolítica, “cada uma remetendo a um confronto da política com algum outro domínio, aparentemente, exterior a ela – saúde, guerra, sexualidade, segurança ou economia” (p.8).

²⁷ “[...] Na teoria clássica da soberania, vocês sabem que o direito de vida e de morte eram um de seus atributos fundamentais. Ora, o direito de vida e de morte é um direito que é estranho, estranho já no nível teórico; com efeito, o que é ter o direito de vida e de morte? Em certo sentido, dizer que o soberano tem direito de vida e de morte significa, no fundo, que ele pode fazer morrer e deixar viver; em todo caso, que a vida e a morte não são desses fenômenos naturais, imediatos, de certo modo originais ou radicais, que se localizariam fora do campo do poder político. [...] Em todo caso, a vida e a morte dos súditos só se tornam direitos pelo efeito da vontade soberana. Aí está, se vocês quiserem, o paradoxo teórico. Paradoxo teórico que deve se completar, evidentemente, por uma espécie de desequilíbrio prático. [...] O direito de vida e de morte só se exerce de uma forma desequilibrada, e sempre do lado da morte. O efeito do poder soberano sobre a vida só se exerce a partir do momento em que o soberano pode matar. [...] É o direito de fazer morrer ou de deixar viver” (EDS: p. 286-7).

das preocupações do soberano, encarregado agora de garantir aos cidadãos segurança e felicidade.

A biopolítica consiste em algo novo em relação às técnicas e mecanismos centrados nos corpos individuais. Estes:

[...] Eram todos aqueles procedimentos pelos quais se assegurava a distribuição espacial dos corpos individuais (sua separação, seu alinhamento, sua colocação em série e em vigilância) e a organização, em torno desses corpos individuais, de todo um campo de visibilidade. Eram também as técnicas pelas quais se incumbiam desses corpos, tentavam aumentar-lhes a força útil através do exercício, do treinamento etc. Eram igualmente técnicas de racionalização e de economia estrita de um poder que devia se exercer, da maneira menos onerosa possível, mediante todo um sistema de vigilância, de hierarquias, de inspeções, de escriturações, de relatórios: toda essa tecnologia, que podemos chamar de tecnologia disciplinar do trabalho. Ela se instala já no final do século XVII e no decorrer do século XVIII (EDS, 2000: p. 288).

A biopolítica estabelecerá com as técnicas disciplinares uma relação que não é de substituição ou exclusão, mas de integração e modificação parcial. A biopolítica não a suprime porque opera em outro nível que não o dos corpos individuais: ela opera sobre uma população. Enquanto o problema da disciplina é a ordenação de uma multiplicidade de corpos que é necessário vigiar, treinar e utilizar, produzindo corpos individuais, o problema da biopolítica incidirá sobre o conjunto dos homens, um corpo social²⁸:

[...] a nova tecnologia que se instala [a partir da segunda metade do século XVIII] se dirige à multiplicidade dos homens, não na medida em que eles se resumem a corpos, mas na medida em que ela forma, ao contrário, uma massa global, afetada por processos de conjunto que são próprios da vida, que são processos como o nascimento, a morte, a produção, a doença, etc. [...] Depois da anátomo-política do corpo humano, instaurada no decorrer do século XVIII, vemos aparecer, no fim do mesmo século, algo que já não é uma anátomo-política do corpo humano, mas que eu chamaria de uma 'biopolítica' da espécie humana (EDS, 2000: p. 289).

Quais são as práticas que compõem esta tecnologia? A biopolítica vai se preocupar com os processos próprios à população – natalidade, mortalidade, longevidade, morbidade... Séries de eventos individuais, postos em uma nova relação: “É nesse momento, em todo caso, que se lança mão da medição estatística desses fenômenos com as primeiras demografias” (p. 290). O que

²⁸ A idéia de um corpo social não aparece nessas primeiras referências de Foucault à biopolítica. Na HDS e no curso EDS, a biopolítica está vinculada à idéia de espécie, biológica (inclusive porque articulada à compreensão da sexualidade e das relações entre guerra e um racismo de Estado). Nos cursos de 1978 e 1979, porém, esta tecnologia de governo de populações vai ser modificada pelo aparecimento de uma razão de Estado que se vincula à economia política, adquirindo então o sentido de produção de um corpo social, em sentido diverso da tradição do Direito (STP e NB).

constitui objeto de intervenção, de controle, dessa técnica? A biopolítica, ao colocar para o poder o problema de produção da vida – sua preservação, sua potencialização – vai se ocupar dos fatores que a ameaçam. Não exatamente do que resulta na morte individual, mas dos riscos que ameaçam permanentemente a vida da população: as endemias. As endemias são essas:

[...] Doenças mais ou menos difíceis de extirpar, e que não são encaradas como as epidemias, a título de causas de morte mais frequente, mas como fatores permanentes – e é assim que as tratam – de subtração das forças, diminuição do tempo de trabalho, baixa de energias, custos econômicos, tanto por causa da produção não realizada quanto dos tratamentos que podem custar. Em suma, a doença como fenômeno de população [...] como a morte permanente, que se introduz sorrateiramente na vida, a corrói perpetuamente, a diminui e a enfraquece (EDS: p. 291).

Temos aí, então, o nascimento de uma tecnologia de poder que inicialmente será exercida pelo menos sobre três diferentes domínios: a medicina social, novas formas de proteção social e a cidade. Comum a eles, o esforço em fazer circular (os homens, as mercadorias, o capital), mas ordenadamente, de maneira que os riscos inerentes à circulação sejam minimizados – temos então nessas tecnologias uma relação fundamental entre segurança – liberdade – risco.

Como a proteção social é um dos temas que interessam a este trabalho, cito abaixo a descrição que Foucault faz dos fenômenos que constituem tal domínio:

[...] O outro campo de intervenção da biopolítica vai ser todo um conjunto de fenômenos dos quais uns são universais e outros são acidentais, mas que, de uma parte, nunca são inteiramente compreensíveis, mesmo que sejam acidentais, e que acarretam também consequências análogas de incapacidade, de pôr indivíduos fora de circuito [...] Será o problema muito importante, já no início do século XIX (na hora da industrialização), da velhice, do indivíduo que cai, em consequência, para fora do campo de capacidade, de atividade. [...] E é em relação a estes fenômenos que essa biopolítica vai introduzir não somente instituições de assistência (que existem faz muito tempo), mas mecanismos muito mais sutis, economicamente muito mais racionais do que a grande assistência, a um só tempo maciça e lacunar, que era essencialmente vinculada à Igreja. Vamos ter mecanismos mais sutis, mais racionais, de seguros, de poupança individual e coletiva, de seguridade, etc. (EDS: p. 291).

Embora eu vá retomar esse aspecto adiante, por enquanto sublinho a relação entre os mecanismos de seguridade e a idéia de população²⁹: a biopolítica está ligada à emergência de uma

²⁹ Como comentado acima, não se trata da supressão da disciplina; ambas as tecnologias se sobrepõem, governando níveis distintos da sociedade. Em contraponto à cegueira do poder soberano, desenvolvem-se técnicas e mecanismos de visibilidade cujo ponto comum é a norma: “A sociedade de normalização é uma sociedade em que se cruzam, conforme uma articulação ortogonal, a norma da disciplina e a norma da regulamentação” (EDS: p.302). Assim, continuavam a existir instituições de proteção em nível local, como as Caixas de Auxílio, as instituições médicas ou os seguros (p. 299).

sociedade previdenciária, dedicada ao controle dos “[...] acontecimentos aleatórios que ocorrem numa população considerada em sua duração” (EDS, 2000: p.293) e “[...] que visa portanto não o treinamento individual, mas, pelo equilíbrio global, algo como uma homeostase: a segurança do conjunto em relação aos seus perigos internos” (p. 297).

A emergência da população como um objeto de poder implica, neste sentido, a transformação do tempo no qual o governo se desenvolve (uma vez que os fenômenos de população devem ser considerados ao longo de um tempo determinado) e também a transformação da relação entre governantes e governados na medida em que é um objeto novo, nem o indivíduo ou a sociedade da tradição jurídica, mas também não o corpo individual do poder disciplinar. A biopolítica é um novo conjunto de mecanismos e técnicas de poder, portanto, que coloca a população “[...] como problema a um só tempo científico e político” (EDS, 2000: p. 293).

Para tratar o tema da governamentalidade, não me foi possível escapar da alusão à biopolítica, especialmente devido ao lugar que ocupa no pensamento de Foucault. Como observa M. Sennellart (2000), o curso de 1976 (EDS) marca o ponto de pausa antes da virada, que seria realizada nos cursos *Segurança, Território, População* (1978) e *Nascimento da Biopolítica* (1979), na direção da análise das relações de poder em outro nível que não o da microfísica. Mais do que isso, nestes três cursos, Foucault parece ter sido levado a buscar uma grade de análise adequada à reflexão sobre o poder no nível do Estado e dos Estados e é aqui que a noção de *governo* assume importância.

Em “O Sujeito e o Poder” (SP), texto escrito em 1982, Michel Foucault procura reavaliar sua trajetória de investigação, destacando que seu objetivo nunca foi estudar o fenômeno do poder, mas sim as diferentes formas pelas quais os seres humanos foram transformados em sujeitos.

Seu envolvimento com a questão do poder teria sido consequência da constatação de que havia uma lacuna analítica no que se refere às análises das relações de poder como relações de produção de sujeitos. Outras relações fundamentais para esta produção – as relações de produção e as relações de significação - já estavam relativamente recobertas:

“Pareceu-me que, enquanto o sujeito humano é colocado em relações de produção e de significação, é igualmente colocado em relações de poder muito complexas. Ora, pareceu-me que a história e a teoria econômica forneciam um bom instrumento para as relações de produção e que a lingüística e a semiótica ofereciam instrumentos para estudar as relações de significação; porém, para as relações de poder, não temos instrumentos de trabalho. O único recurso que temos são os modos de pensar o poder com base nos modelos legais, isto é: o que legitima o poder? Ou então, modos de pensar o poder de acordo com um modelo institucional, isto é: o que é o Estado? *Era portanto necessário estender as dimensões de uma definição de poder se quiséssemos usá-la ao estudar a objetivação do sujeito*” (SP: p. 232; grifos meus).

Foucault definia governo “no sentido amplo de técnicas e procedimentos destinados a dirigir a

conduta dos homens. Governo das crianças, governo das almas ou das consciências, governo de uma casa, de um Estado ou de si mesmo” (GV: p. 944). Ao mesmo tempo que ampla, a noção é precisa para operacionalizar uma analítica do poder; interrogar-se sobre o governo é interrogar-se sobre as práticas (entendidas sempre como discurso e prática) por meio das quais se reflete sobre a melhor forma de governar, sobre a melhor maneira de conduzir os governados (indivíduos, sociedade, população, a si mesmo) a um objetivo, sobre a própria natureza que define o objetivo a ser alcançado. Um conjunto de práticas, portanto, localizáveis e passíveis de serem tomadas em consideração.

Podemos compreender o uso da noção de governo – “problemática e artificial”, assim como a de governamentalidade – como a aproximação possível para a compreensão dos mecanismos de sujeição biopolíticos. Como Foucault afirma, sua preocupação era mais com as práticas de assujeitamento do que com o poder, mas para apreender o jogo daquelas, em especial no nível de análise requerido pela biopolítica, ele fez uso dessa noção da governamentalidade. Governo e governamentalidade, desse modo, são de fundamental importância metodológica para uma microfísica do poder.

Em 8 de fevereiro de 1978 (STP), Foucault inicia a aula explicitando as razões pelas quais propôs estudar o biopoder, o problema do Estado e da população a partir da noção de governamentalidade. O autor remete a um plano mais geral de pesquisa, fazendo alusão a seus objetivos ao adotar a abordagem microfísica para, então, mostrar que procurou realizar um tríplice deslocamento em relação às teorias de poder disponíveis: (1) “[...] Logo, primeiro princípio metodológico: passar por fora da instituição para substituí-la pelo ponto de vista global da tecnologia de poder”, (p.157); (2) “Em segundo lugar, segunda defasagem, segunda passagem ao exterior em relação à função. [...] Portanto: substituir o ponto de vista interno da função pelo ponto de vista externo das estratégias e táticas” (p. 158); finalmente, (3) “Enfim, o terceiro descentramento, a terceira passagem exterior é em relação ao objeto. [...] Tratava-se de apreender o movimento pelo qual se constituía através dessas tecnologias movediças um campo de verdade com objetos de saber” (p. 158).

A noção de governamentalidade é ferramenta para realizar uma análise do biopoder; é uma noção, portanto, instrumental que permite acompanhar a emergência da população como problema político, como o objeto de intervenção de um governo:

[...] Por esta palavra, “governamentalidade”, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança (STP: p.143).

Mas a noção não é somente instrumento de análise; é também o que nomeia uma técnica, uma relação poder-saber que permite compreender o que se tornou o Estado, não a partir das funções que desempenha, mas no interior de relações e tecnologias de poder. Na mesma aula, Foucault se pergunta:

[...] Será que é possível repor o Estado moderno numa tecnologia geral de poder que teria possibilitado suas mutações, seu desenvolvimento, seu funcionamento? Será que se pode falar de algo como uma 'governamentalidade', que seria para o Estado o que as técnicas de segregação eram para a psiquiatria, o que as técnicas da disciplina eram para o sistema penal, o que a biopolítica era para as instituições médicas? (STP: p.159).

A noção permite, portanto, analisar a entrada da vida como problema político e compreender a emergência da população como um novo objeto poder-saber, no esforço de compreender as diferentes formas de sujeição. A explosão do problema do governo e das artes de governar³⁰, fenômeno que o autor localiza entre os séculos XV e XVI (QC: p. 171) é um dos processos a serem compreendidos para uma genealogia do poder moderno.

Destaco ainda um último aspecto sobre a questão da governamentalidade e sua relação com o que Foucault, em seus últimos trabalhos, procurou pensar como a tarefa da crítica, entendida como uma atitude de *recusar o que somos*, de contrapor à governamentalização crescente da sociedade um esforço de análise que permita evidenciar seus limites e jogos estratégicos: a crítica é considerada como uma atitude de permanente interrogação sobre o presente, de esforço para a compreensão do *quem somos nós* e por meio de quais maneiras nos deixamos ser “capturados em nossa própria história” (SP: p. 234).

Ao refletir sobre qual seria a tarefa da crítica e da filosofia, Foucault recorreu muitas vezes ao texto de Kant, “Resposta à questão: o que é o iluminismo?”³¹. Foucault tomava este texto como um *acontecimento* no campo da filosofia, como um texto que marcava a emergência da problematização do presente e das relações do filósofo com a atualidade.

No texto “O que é o iluminismo”, de 1983, Foucault também identifica a existência de duas

³⁰ Para uma genealogia de nossa moderna noção de governo, ver SENELLART (2006).

³¹ Ver QC, WE e QI. Neste último, apesar do título, Foucault dedica mais atenção ao texto de Kant sobre a Revolução. Como nota Senellart: “A referência ao modelo kantiano não constitui, para Foucault, um retorno a Kant, mas um esforço para desvencilhar a *atitude crítica* dos limites dos quais, desde o próprio Kant, a *questão crítica* a havia encerrado. [...] A atitude crítica consiste pois em repensar a *Aufklärung*, não como a aurora do reino luminoso da razão, mas como esforço permanente para interrogar as racionalidades, tagarelas ou mudas, que nos conduzem. Conseqüentemente, ela implica que se inverta o procedimento kantiano, passando de uma crítica em termos transcendentais a uma crítica em termos de práticas imanentes. Kant perguntava quais eram as condições formais de todo conhecimento possível. Doravante é preciso analisar os mecanismos que, numa sociedade, produzem o saber real, com os efeitos de poder que dele resultam”, (1995: p.5-6).

tradições de pensamento distintas que teriam derivado das questões levantadas por Kant: uma *analítica da verdade* e uma *ontologia do presente*. Mais do que isso, Foucault filia seu pensamento e seu trabalho a esta última:

Porém há na filosofia moderna e contemporânea um outro tipo de questão, um outro modo de interrogação crítica: é aquela que se vê nascer justamente na questão da *Aufklärung* ou no texto sobre a Revolução; esta outra tradição crítica coloca a questão: o que é nossa atualidade? Qual o campo atual das experiências possíveis? Não se trata aí de uma analítica da verdade, trata-se do que se poderia chamar de uma ontologia do presente, uma ontologia de nós mesmos e parece-me que a escolha filosófica à qual nós nos encontramos confrontados atualmente é esta: pode-se optar por uma filosofia crítica que se apresentará como uma filosofia analítica da verdade em geral, ou pode-se optar por um pensamento crítico que tomará a forma de uma ontologia de nós mesmos, de uma ontologia da atualidade; é esta forma de filosofia que, de Hegel à Escola de Frankfurt, passando por Nietzsche e Max Weber, fundou uma forma de reflexão dentro da qual tentei trabalhar (QI: p.102).

Enquanto em sua primeira aproximação ao texto de Kant³² Foucault apenas reconhece a existência de duas tradições de pensamento distintas, e distintas mais em seus temas do que em seus procedimentos, uma vez que procuram responder às mesmas questões, neste texto ele parece estar falando de *outras* duas tradições. Embora os autores citados sejam os mesmos que, em 1978, ele reconhecia como filiados à tradição alemã, o que opera a distinção entre as duas tradições aparece aqui de maneira mais radical: refere-se ao próprio objetivo do pensamento e da crítica, impondo àquele que se arroga o exercício da filosofia uma escolha fundamental. Atualizando a questão do *quem somos nós*, tomando-a como objeto de seu pensamento, Foucault chega à conclusão de que a filosofia, para continuar contribuindo com a tarefa do esclarecimento, precisa agora se debruçar não mais sobre os limites da razão e sim sobre as possibilidades de ultrapassá-los.

Foucault afirma que, embora algo que se poderia chamar de crítica possa ser encontrado no Ocidente desde os séculos XV e XVI, existe uma crítica, uma *atitude crítica* que é especificamente moderna. E ele propõe esboçar uma história dessa atitude crítica, recortando-a em relação ao processo de governamentalização, que se constitui como questão fundamental entre os séculos XV e XVI:

Ora, dessa governamentalização, que me parece bastante característica das sociedades do Ocidente europeu no século XVI, não pode ser dissociada, parece-me, a questão de 'como não ser governado'. Não direi que à governamentalização se oporia, num tipo de face à face, a afirmação contrária 'nós não queremos ser governados, e não queremos ser absolutamente governados'. Vou

³² A primeira referência ao texto é de 1978, na introdução que escreveu à edição inglesa do livro de Georges Canguilhem, *O Normal e o Patológico* (FOUCAULT, 2001a). Cf. MURICY (1995).

dizer que em torno dessa grande inquietude relativa às maneiras de governar, na procura de maneiras de governar, pode-se relevar uma questão permanente: ‘Como não ser governado desse modo, em nome desses princípios, em vista de tais objetivos e por meio de tais procedimentos, não desse modo, não para isso, não por essas pessoas’; e se dermos, por sua vez, a este movimento da governamentalização da sociedade e dos indivíduos, a inserção histórica e a amplitude que creio que possui, parece-me que poderemos colocar ao seu lado, bem perto, o que chamei de atitude crítica. (...) Propria, portanto, como uma primeira definição da crítica, esta caracterização geral: a arte de não ser de tal forma governado (QC: p.171-2).

Reconhecendo que esta primeira definição é bastante vaga, Foucault passa a descrever, então, alguns pontos de ancoragem dessa atitude crítica: trata-se uma crítica historicamente bíblica; que passa pela problematização do direito natural; que, ao se colocar o problema dos limites do direito de governar, é uma crítica essencialmente jurídica e, finalmente, que se apóia na desconfiança em relação à autoridade: “[...] se vê que o foco da crítica é essencialmente o grupo de relações que amarram um ao outro, ou uns aos outros, o poder, a verdade e o sujeito”, (QC: p.173)³³. Importa notar que Foucault lista aqui os temas que ocupam seu próprio trabalho, reforçando a idéia de que seu pensamento se filia à tradição de uma *ontologia do presente*, de um esforço crítico que procura se exercer sobre o campo de problematizações existentes, procurando alargá-lo.

“A crítica teria essencialmente por função o desassujeitamento no jogo que poderia ser denominado, em uma palavra, de política da verdade”, (QC: p.173). O que significa dizer que o pensamento teria um papel essencial no problema da liberação: ele seria ao mesmo tempo condição e objetivo, na medida em que a possibilidade de liberação não está dada por algo que se assemelhe a uma revolução. Não se trata de uma única inversão, cujo eixo seja o *locus* da dominação, da sujeição ou da verdade; trata-se do exercício contínuo e inquieto de pôr sob suspeita a maneira mesma pela qual se exercem as políticas da verdade.

Foucault relaciona tal definição da crítica à resposta kantiana ao que é o iluminismo:

Esta definição [de crítica], apesar de sua característica empírica, aproximativa, deliciosamente longínqua em relação à história que ela sobrevoa, eu teria a arrogância de pensar que ela não é tão diferente da definição dada por Kant: não a da crítica, mas justamente a de alguma outra coisa. Ela não está definitivamente tão longe da definição que ele dará à *Aufklärung* (QC: p.174).

Kant se preocupa com o problema do governo, mas sua questão é definir sua melhor forma, da perspectiva de um processo de esclarecimento que permite que a obediência esteja fundada na

³³ Como observa Senellart, ao analisar a relação entre crítica e a questão da governamentalidade, “[...] É certo que essas críticas fazem prevalecer um universal (A Bíblia, o direito, a ciência) contra um sistema de dominação particular, mas o fazem no interior de um dispositivo que liga estreitamente poder e verdade: se o poder reivindica uma verdade é preciso por sua vez combatê-lo pela verdade” (1995: p.7).

autonomia e na liberdade.

A exortação kantiana à coragem de conhecer – o *sapere aude*, bem como sua interlocução com Frederico, argumentando que a concessão da liberdade do uso público seria reveladora do esclarecimento do príncipe, nos aproxima do problema da liberdade e sua relação com poder em Foucault. O desenvolvimento das artes de governar, que passa pela associação do poder totalizador do Estado com as técnicas individualizantes da função pastoral, nos exige outros modos de pensar o poder que não apenas os modelos institucional e jurídico (SP: p.232). Foucault, em sua procura por novas maneiras de pensar o poder, constrói uma noção de poder na qual a liberdade ocupa um papel fundamental; tanto mais porque para ele o poder é algo que se exerce, que exercemos *uns* sobre os *outros*. É tendo isso em conta que ele pode falar de governo como a estruturação de um campo de possibilidades de ação (SP: p.243-5):

Quando definimos o exercício do poder como um modo de ação sobre as ações dos outros, quando as caracterizamos pelo ‘governo’ dos homens, uns pelos outros – no sentido mais extenso da palavra, incluímos um elemento mais importante: a liberdade. O poder só se exerce sobre ‘sujeitos livres’, enquanto ‘livres’ – entendendo-se por isso sujeitos individuais ou coletivos que têm diante de si um campo de possibilidade onde diversas condutas, diversas reações e diversos modos de comportamento podem acontecer (SP: p.244).

O problema da crítica e da tarefa filosófica que se impõe sobre nós, a fim de nos livrarmos do “duplo constrangimento político” que nos foi imputado – o de termos nos transformado em sujeitos – é o problema que se encontra na encruzilhada do pensamento, que deve agora optar entre uma analítica da verdade e uma ontologia do presente. Foucault deixa clara sua intenção de pensar nos termos de uma ontologia do presente, que procura conhecer o que somos nós, como nos tornamos o que somos e o que podemos fazer para não o sermos mais. “Desassujeitamento”, “recusa do que somos”, “pensar diferentemente”, todas essas imagens introduzem o tema da liberação; a construção de uma estratégia por meio da qual nossa relação com os outros e conosco mesmos se modifique: a crítica deve, portanto, modificar a experiência do presente.

Os aspectos presentes na noção de governamentalidade que interessam destacar para os objetivos dessa pesquisa podem ser organizados, então, em torno de três eixos: (1) sua relação com a biopolítica e a emergência da população como objeto de poder-saber; (2) sua fecundidade analítica para a compreensão das relações de poder que, embora presentes no Estado a partir do processo crescente de sua governamentalização, não podem ser explicadas por sua função; isto é, a contribuição da noção para pensar isso que se chamam de políticas públicas estatais a partir da grade de uma microfísica do poder e (3) sua relação com um projeto de pesquisa que procura a um só tempo, compreender quais os limites de nossa experiência presente e ultrapassá-las.

Governamentalidade neoliberal

Em que consiste a relação entre uma arte de governo e o liberalismo? Por que Foucault, no intuito de fazer uma genealogia da biopolítica, volta-se para o problema do liberalismo e do neoliberalismo?

A relação entre governo e economia já havia sido apontada por ele no curso de 1978, *Segurança, Território, População*. Inicialmente, sua proposta neste curso era iluminar a noção de biopolítica a partir do exame das tecnologias de segurança – aquelas técnicas de regulação por meio das quais se procurava garantir um equilíbrio global dos fenômenos de população, isto é, a segurança do conjunto em relação a seus constantes perigos internos (EDS: p.297). Porém, a análise o leva a trazer para frente da cena a noção de governo, com a qual passa a trabalhar a partir da aula de 1º de fevereiro de 1978³⁴. Como observa Senellart, ao delimitar a situação deste curso em relação ao trabalho de Foucault:

A análise dos dispositivos de segurança relativos à população levou Foucault a pôr progressivamente em destaque o conceito de “governo”. Se inicialmente este último é empregado em seu sentido tradicional de autoridade pública ou de exercício de soberania, vai adquirindo porém pouco a poucos, graças ao conceito fisiocrático de “governo econômico”, um valor discriminante, designando as técnicas específicas de gestão das populações. O “governo”, nesse contexto, adquire então o sentido estrito de “arte de exercer o poder na forma [...] da economia”, o que permite a Foucault definir o liberalismo econômico como uma arte de governar (SENELLART, 2008a: p.517).

O liberalismo econômico se apresenta como arte de governar a partir do desenvolvimento de uma “razão de Estado”, isto é, de uma racionalidade própria ao Estado, que não é mais orientada por Deus e as leis da natureza. Foucault localiza o nascimento de uma “razão de Estado” entre os anos de 1580 e 1650 (STP: p.317-8).

Uma vez que o objetivo desta seção é apresentar as linhas gerais do que consiste uma governamentalidade neoliberal, não me deterei demais sobre o desenvolvimento que Foucault faz da emergência da razão de Estado (especialmente nas aulas de 8, 15 e 22 de março de 1978). Apenas sublinho que seu aparecimento foi motivo de escândalo e inovação, reforçando a

³⁴ É importante notar o que, ao leitor não familiarizado com Foucault, pode parecer uma incoerência: ele se dedica a traçar uma genealogia das artes de governar, razão pela qual retorna tantas vezes à análise do poder pastoral (OS, STP, SP) e reconhece que o problema do governo se colocou do século XV ao século XVI. Mas embora nesse período tenha havido uma “explosão das artes de governar”, apenas no fim do século XVII e início do século XVIII, com a emergência do problema da população (provocada por uma série de históricos, como a explosão demográfica, a urbanização etc.), é que elas serão “destravadas”: a idéia de população modifica a experiência da conduta dos homens por parte das instituições políticas ao lhes constituir um novo objeto (STP: p. 261).

transgressão que ela representava em relação ao modelo da soberania³⁵.

A razão de Estado é importante porque dará início a todo um conjunto de reflexões sobre seus princípios, sua natureza e suas possíveis limitações. Foucault destaca duas tecnologias diferentes erigidas a partir dessa racionalidade: o aparelho diplomático-militar e o Estado de Polícia (num sentido bastante diferente do que lhe atribuímos atualmente; a polícia será o conjunto de mecanismos destinados a fazer florescer o Estado)³⁶.

Externamente, a razão de Estado será limitada pelo aparelho diplomático-militar e pela ideia de “balança Européia”; de fato, é contra o imperialismo, isto é, contra o desejo do Estado de infinitamente expandir seu domínio que se estabelecerá a idéia de um equilíbrio. Internamente, ao objetivo de ampliar indefinidamente sua força e seu poder, procurar-se-á limitar a partir de algo que é externo à polícia: o Direito.

Antes de passar à explicitação da relação entre Estado de Polícia e governo econômico, registro as observações de Foucault em relação à tripla relação entre ambos os aparelhos (diplomático-militar e Polícia). A primeira relação é morfológica: “Num caso, trata-se de manter [...] um equilíbrio, de certo modo, apesar do crescimento do Estado [...] O problema da polícia vai ser: como, mantendo a boa ordem do Estado, fazer que suas forças cresçam ao máximo” (STP: p.423). A segunda relação é de condicionamento: “[...] Só se pode efetivamente manter a balança e o equilíbrio na Europa na medida em que cada um dos Estados tenha uma boa polícia que lhe permita fazer suas próprias forças crescerem” (p. 423); a desigualdade das polícias colocará em risco o equilíbrio, o que justifica que cada Estado possa policiar a ordem de outros. Finalmente, e é este o motivo pelo qual chamo a atenção para estas relações, Foucault mostra que entre os dois aparelhos se encontra um instrumento comum: a estatística. “[...] Para que o equilíbrio seja efetivamente mantido na Europa, é preciso que cada Estado possa, primeiro conhecer suas próprias forças, segundo conhecer, apreciar a força dos outros e, por conseguinte, estabelecer uma comparação que possibilitará, justamente, acompanhar e manter o equilíbrio” (STP: p.424).

A estatística aparece como uma ciência do Estado:

[...] A estatística se torna necessária por causa da polícia, mas também se torna possível por causa da polícia. Porque é justamente o conjunto dos procedimentos instaurados para fazer as forças crescerem, para combiná-las, para desenvolvê-las, é todo esse conjunto, numa palavra

³⁵ “[...] Em todo caso, escândalo, e escândalo a tal ponto que havia um papa que se chamava Pio V e que disse: mas a *ratio status* não é, em absoluto, a razão de Estado. *Ratio status* é *ratio diaboli*, é a razão do diabo”, (STP: p.323). Vale também notar a importância do papel assumido por Maquiavel como foco de repulsão tanto por parte daqueles que recusavam a possibilidade uma racionalidade específica ao estado quanto daqueles que a aceitavam.

³⁶ “[...] A partir do século XVII, vai-se começar a chamar de ‘polícia’ o conjunto dos meios pelos quais é possível fazer as forças do Estado crescerem, mantendo ao mesmo tempo a boa ordem do Estado. Em outras palavras, a polícia vai ser o cálculo e a técnica que possibilitarão estabelecer uma relação móvel, mas apesar de tudo estável e controlável, entre a ordem interna do Estado e o crescimento de suas forças” (STP: p.421).

administrativo que vai permitir que se identifique em cada Estado em que consistem suas forças, onde estão as possibilidades de desenvolvimento. Polícia e estatística se condicionam mutuamente, e a estatística é, entre a polícia e o equilíbrio europeu, um instrumento comum. A estatística é o saber do Estado sobre o Estado, entendido como saber de si do Estado, mas também saber dos outros Estados (STP: p.424).

Mais uma vez chamo a atenção, portanto, para a relação entre a emergência da população como um novo objeto de saber-poder, o modo de conhecer estatístico e governo econômico, porque se trata de uma relação fundamental para a compreensão do lugar estratégico que o fenômeno do desemprego ocupa, atualmente, como ponto de partida de uma análise das relações de poder.

Seguindo adiante na caracterização do liberalismo como arte de governar, Foucault sugere que este aparece como uma racionalidade de governo que se contrapõe ao Estado de Polícia e sua indefinida extensão do que deve ser objeto de regulação. De fato, o Estado de Polícia é orientado pela idéia de que “nunca se governa demais”, de que é necessário conhecer cada vez para governar cada vez mais, e melhor. A essa racionalidade, o governo econômico contraporá a eterna desconfiança de que “sempre se governa demais”: é o tema do governo frugal.

Como observa Senellart, o problema do liberalismo não consiste exatamente numa questão de maximização dos resultados, “obter o máximo ao menor custo”. O problema é definir o limite a partir do qual governar perde sua utilidade: “A racionalização liberal do governo obedece a uma regra de economia máxima. Não no sentido que se queira governar o mais possível com o menor custo, mas no sentido em que se pergunta se não é mais custoso governar do que não governar” (1995: p.8). Os resultados observados no mercado é que serão tomados como indicadores do acerto das ações do governo: o mercado aparece, portanto, como *espaço de veridicção*, isto é, como o espaço em que se define a verdade sobre a adequação da ação governamental.

É nesse movimento da reflexão sobre o governo liberal que se introduz a desconfiança acerca do papel da ação do Estado, numa espécie de atitude crítica permanente.

Assim, não foi devido às conseqüências de tal doutrina econômica para as práticas de Estado que Foucault identificou no liberalismo uma arte de governo nova, mas porque ela modifica a economia das relações entre as coisas e os homens: modifica, enfim, sua disposição, seu ordenamento no interior de uma governamentalidade. Estamos longe do *laissez-faire* que implica a subtração da ação estatal e a preservação de uma liberdade pressuposta. Como Foucault nota:

Se utilizo a palavra “liberal”, é, primeiramente, porque essa prática governamental que está se estabelecendo não se contenta em respeitar esta ou aquela liberdade, garantir esta ou aquela liberdade. É consumidora de liberdade na medida em que só pode funcionar se existe efetivamente certo número de liberdades: liberdade do mercado, liberdade do vendedor e do comprador, livre exercício do direito de propriedade, liberdade de discussão, eventualmente liberdade de expressão

etc. A nova razão governamental necessita portanto de liberdade, a nova arte governamental consome liberdade. Consome liberdade, ou seja, é obrigada a produzi-la, é obrigada a organizá-la (NDB: p.86).

O que interessa a ele é a introdução de um novo “cálculo estratégico” na racionalidade de governo; um cálculo que, por produzir liberdade, também produziu a necessidade da *segurança*. Às liberdades – de troca, de circulação de pessoas e de mercadorias, de compra e venda – contrapõem-se os riscos, os perigos envolvidos nessas transações, que necessitam da intervenção estatal para serem contidos. A associação que importa a Foucault, nesse sentido, é a associação entre liberdade e perigo, que produz três conseqüências principais, apresentadas abaixo:

(1) No fundo, se de um lado (...) o liberalismo é uma arte de governar que manipula fundamentalmente os interesses, ele não pode – e é esse o reverso da medalha -, ele não pode manipular os interesses sem ser ao mesmo tempo gestor dos perigos e dos mecanismos de segurança/liberdade, do jogo segurança/liberdade que deve garantir que os indivíduos ou a coletividade fiquem o menos possível expostos aos perigos (NB: p.90).

(2) Segunda conseqüência desse liberalismo e dessa arte liberal de governar é a formidável extensão dos procedimentos de controle, de pressão, de coerção que vão constituir como que a contrapartida e o contrapeso das liberdades (NB: p.91).

(3) A terceira conseqüência [...] é o aparecimento também, nessa nova arte de governar, de mecanismos que têm por função produzir, insuflar, ampliar as liberdades, introduzir um “a mais” de liberdade por meio de um “a mais” de controle e intervenção”, (NB: p.92).

Vê-se, portanto, como o liberalismo clássico, cujo programa e cujas práticas são examinadas por Foucault no início desse curso de 1979, difere da idéia que normalmente fazemos do liberalismo como *laissez-faire*: ele resulta no oposto de um Estado mínimo. As intervenções são possíveis na medida de sua utilidade, isto é, na medida dos resultados que apareçam no mercado. Além disso, não se trata de abandonar o funcionamento da sociedade e da economia à liberdade, mas de produzir a liberdade a partir da qual ambas devem funcionar.

O liberalismo, porém, não é uma técnica que é simplesmente implantada: ele se coloca no jogo estratégico, frente aos excessos do Estado de Polícia. Ele o desafia, modifica seu campo de possibilidades. O Estado de Bem-Estar, nesse sentido, pode ser entendido como efeito dessas duas racionalidades em disputa: terá por objetivo fazer funcionar a economia em níveis ótimos, mas a partir de supostos antiliberais, como a idéia de plano e também da possibilidade de conhecer os mecanismos gerais do funcionamento da sociedade.

Uma das conseqüências da inflação de intervenções³⁷ – visando a segurança e também o bem-estar – é o que Foucault chama, na aula de 31 de janeiro de 1979, de uma “fobia de Estado”. Nessa aula, Foucault inicia a análise do ordoliberalismo alemão e do anarcoliberalismo norteamericano, as duas correntes de pensamento que, de sua perspectiva, foram responsáveis por modificações epistemológicas cruciais, respondendo à crise de governamentalidades que vinha ocorrendo desde o século XVIII e encontrava na “fobia de Estado” uma de suas principais expressões³⁸.

Ainda que reconheça que ambas as teorias têm pontos comuns³⁹, ele as analisa separadamente, pois cada uma delas se defronta com um conjunto diverso de questões e procede a um conjunto distinto de rupturas com o liberalismo clássico. Foucault inicia com o exame do ordoliberalismo alemão.

O primeiro ponto a observar é que Foucault sugere que o ordoliberalismo alemão estava confrontado pela exigência de fundação de um Estado que não encontrava outra fonte de legitimidade senão a própria liberdade econômica⁴⁰. O ordoliberalismo alemão vai trabalhar por meio de análises históricas e comparativas para extrair lições sobre a melhor forma de se evitar os excessos do Estado – excessos que, afinal, pareciam ter levado ao nazismo⁴¹. Chegam então a essa fórmula que é a de ter um Estado vigiado pelo mercado, isto é, um Estado cujos limites das ações serão dados pela utilidade destas.

Na verdade, o que há em questão nesse neoliberalismo atual, quer se tome a forma alemã que evoco precisamente agora, quer se tome a forma americana do anarcoliberalismo, é uma coisa muito mais importante. O que está em questão é saber se, efetivamente, uma economia de mercado pode servir de princípio, de forma e de modelo para um Estado [de] cujos defeitos, atualmente, à direita como à esquerda, por uma razão ou por outra, todo mundo desconfia. Fazer a crítica do

³⁷ Inflação de intervenções que caracteriza o Estado de Polícia, mas também o Estado de Bem-Estar.

³⁸ Para além da própria idéia de Estado de Bem-Estar que começava a se constituir nos anos 1940, com seus planos, dirigismos e objetivos definidos, Foucault observa que a experiência do fascismo e do nazismo eram mobilizadas para estabelecer limites à ação do Estado: a análise que se vai fazer do totalitarismo irá decodificar em suas origens os excessos de um Estado que pretende intervir sobre todas as coisas. Ver nota 41.

³⁹ “[...] Entre essas duas formas de neoliberalismo que demarco de uma maneira um tanto arbitrária, claro, há um grande número de pontes, por exemplo, a primeira delas é o inimigo comum, o adversário doutrinário maior, que é Keynes, claro, que vai fazer que a crítica a Keynes circule de um a outro desses dois neoliberalismos; a segunda, os mesmos objetos de repulsão, a saber, a economia dirigida, a planificação, o intervencionismo de Estado, o intervencionismo sobre as quantidades globais, justamente, a que Keynes dava tanta importância teórica e, sobretudo, prática; e, enfim, entre essas duas formas de neoliberalismo, toda uma série de pessoas, personagens, teorias, livros que circularam [...]”, (NB: p.107-8).

⁴⁰ “[...] Pois bem, os alemães tinham o problema exatamente inverso para resolver. Supondo um Estado que não existe, como fazê-lo existir a partir desse espaço não estatal que é o de uma liberdade econômica?”, (NB: p.117).

⁴¹ “[...] E por conseguinte, tentaram identificar uma espécie de invariante econômico-política que poderia ser encontrada em regimes políticos tão diversos quanto o nazismo e a Inglaterra parlamentar, a União Soviética e a América do *New Deal*; procuraram identificar essa invariante relacional nesses diferentes regimes, em diferentes situações políticas, e estabeleceram o princípio de que a diferença essencial não era tampouco entre esta estrutura constitucional e aquela outra. O verdadeiro problema era entre uma política liberal e qualquer outra forma de intervencionismo econômico, quer ele adquira a forma relativamente suave do keynesianismo, quer adote a forma drástica de um plano autárquico como o da Alemanha. Temos portanto certa invariante antiliberal, que tem sua lógica própria e sua necessidade interna. Foi isso que os ordoliberais decifraram na experiência do nazismo”, (NB: p.151).

Estado, identificar os efeitos destruidores e nocivos do Estado, nisso todo o mundo está de acordo. Mas, [...] será que o liberalismo vai efetivamente conseguir fazer passar o que é seu verdadeiro objetivo, isto é, uma formalização geral dos poderes do Estado e da organização da sociedade a partir de uma economia de mercado? (NB: 159).

À luz dos acontecimentos dos últimos vinte anos, a resposta não pode ser inteiramente positiva: o Estado de Bem-Estar não chegou a ser desmontado, grande parte das intervenções se mantiveram em operação, limitando a “remercadorização”⁴² das dimensões da vida social que integram os sistemas de proteção social (saúde, trabalho, habitação, educação, entre outras). Tais permanências podem indicar as resistências a este modelo de governo, mas também podem dar notícia de que estão operando lógicas de reprodução institucionais e governamentalidades que possibilitam entrar o jogo⁴³. Apesar da ressalva, também não é possível negar que a racionalidade do mercado tem sido adotada como grade de análise de níveis tão diversos quanto a gestão do Estado ou a construção de trajetórias de trabalho.

Vejamos agora quais deslocamentos em relação ao liberalismo clássico foram necessários para erigir uma nova razão governamental. O primeiro deslocamento – que não foi específico dos ordoliberalis, constituindo o desenvolvimento do pensamento liberal em geral – foi o do princípio de equivalência para o princípio de concorrência. Em outras palavras, a essência do mercado não é mais a troca, transação entre duas liberdades, mas a concorrência, isto é, a desigualdade que, ao funcionar, é capaz de regular os preços e as escolhas (NB: p. 161-2).

O segundo deslocamento, esse sim específico ao ordoliberalismo, foi a desnaturalização do funcionamento do princípio da concorrência. Ao contrário da teoria liberal clássica, cuja confiança na auto-regulação do mercado levava à recusa da intervenção estatal, a teoria ordoliberal pensa a concorrência como um princípio formal, que não existe naturalmente. Ela é, nessa perspectiva “[...] um jogo formal entre desigualdades. Não é um jogo natural entre indivíduos e comportamentos”, (NB: p.163). O *laissez-faire* não implica em deixar funcionar a concorrência, pois esta passa a ser entendida como “[...] um objetivo histórico da arte governamental” (NB: p.164), que deve ser buscada por meio da constante vigilância e análise dos processos reais, historicamente constituídos⁴⁴. Por essa razão é que, e este é o terceiro deslocamento, o ordoliberalismo integra a economia de concorrência e o Estado, na medida em que a concorrência deve ser produzida por meio de uma governamentalidade ativa. A economia de mercado, assim, não consiste no espaço no

⁴² Uso este termo tendo como referência a análise de Esping-Andersen (1991). No capítulo seguinte, apresentarei mais detalhadamente seu modelo de análise para a compreensão das variações nos padrões de proteção social.

⁴³ No caso do desemprego, por exemplo, a referência ao Direito ao trabalho e também ao Direito do trabalho se mostrou de fundamental importância para entrar o impulso de remercadorização representado pelas práticas neoliberais.

⁴⁴ “A economia analisa os processos formais, a história vai analisar os sistemas que tornam possível ou impossível o funcionamento desses processos formais”, (NB: p.164).

qual o governo não pode intervir, ao contrário, ela consistirá no próprio objeto de governo.

Vê-se, dessa maneira, como a velha questão do liberalismo – quais são e quais não são os assuntos nos quais o governo deve intervir⁴⁵ - é deixada de lado em favor de outra questão que é a de *como* intervir.

A teoria distingue então entre dois tipos de ação: as ações reguladoras e as ações ordenadoras. Por ações ordenadoras entendem-se as ações que, não intervindo diretamente sobre o mercado, têm como objetivo garantir sua existência:

População, técnicas, aprendizagem e educação, regime jurídico, disponibilidade dos solos, clima: tudo isso são elementos que, como vocês vêem, não são diretamente econômicos, não tocam nos mecanismos específicos do mercado, mas são para Eucken as condições em que será possível fazer a agricultura funcionar como um mercado (...). A idéia não era, dado o estado de coisas, como encontrar o sistema econômico capaz de levar em conta os dados básicos próprios da agricultura européia? Mas sim: dado que *o processo de regulação econômico-político é e não pode ser senão o mercado*, como modificar essas bases materiais, culturais, técnicas, jurídicas que estão dadas na Europa? Como modificar esses dados, como modificar essa moldura para que a economia de mercado intervenha? e vocês vêem aí uma coisa sobre [a qual] tornarei daqui a pouco: que, afinal, tanto a intervenção governamental deve ser discreta no nível dos processos econômicos propriamente ditos, como, ao contrário, deve ser maciça quando se trata desse conjunto de dados técnicos, científicos, jurídicos, demográficos, digamos, *grosso modo*, sociais, que vão se tornar agora cada vez mais objeto da intervenção governamental” (NB: p. 193-4; grifos meus)

As ações reguladoras, por sua vez, objetivam a estabilidade de preços, isto é, o controle da inflação. Mas um controle que nunca deve ser obtido por meio da planificação e sim por meio de *instrumentos* – que conhecemos bastante bem atualmente – tais como redução de impostos, política de créditos, entre outras⁴⁶.

Temos assim um estilo governamental distinto do *laissez-faire*: a atribuição ao Estado de um papel de vigilância, isto é, de acompanhamento constante, por meio da explosão de registros e produção de estatísticas, do funcionamento do mercado e da intervenção discreta apenas em situações específicas. Como Foucault mostra, no entanto, a discrição da regulação do campo propriamente econômico é acompanhada de uma maciça intervenção em outros campos que compõem o tecido social.

Para encerrar a exposição das modificações introduzidas pelos ordoliberalis em relação ao liberalismo clássico, vale a pena examinar ainda sua posição em relação à política social⁴⁷. Em

⁴⁵ A questão da *agenda/ non agenda* de Bentham, cf. NB: p.164.

⁴⁶ Cf. Foucault, aula de 14 de fevereiro de 1979 (NB).

⁴⁷ Foucault enumera três princípios de uma economia de bem-estar, na perspectiva liberal: “Uma política social é, em linhas gerais, uma política que se estabelece como objetivo uma relativa repartição do acesso de cada um aos

primeiro lugar, porque recusam a promoção da igualdade, mesmo que relativa, na medida em que esse objetivo se contrapõe ao próprio mecanismo de concorrência.

O principal instrumento da política social neoliberal, nesse sentido, encontrará um ponto de ancoragem no que R. Castel chama de *tecnologia de seguros* (1999). Isto é, o Estado, por sua capacidade administrativa, assume o papel de organizador da capitalização coletiva e individual:

[...] Ou seja, a política social deverá ser uma política que terá por instrumento, não a transferência de uma parte da renda ao outro, mas a capitalização mais generalizada possível para todas as classes sociais, que terá por instrumento o seguro individual e mútuo, que terá por instrumento enfim a propriedade privada. (...) Em suma, não se trata de assegurar aos indivíduos uma cobertura social dos riscos, mas de conceder a cada um uma espécie de espaço econômico dentro do qual podem assumir e enfrentar os riscos (NB: p.197)

Ao falar de uma governamentalidade neoliberal, Foucault não pretende que ela tenha se implantado tal e qual seus programas, ordoliberalis ou anarcoliberais. Afinal, o jogo é sempre estratégico e o que interessa na análise do neoliberalismo é compreender quais possibilidades ele abriu e de que forma elas desafiaram outras racionalidades de governo, como o keynesianismo.

Foucault explicita, no entanto, na aula do dia 31 de janeiro de 1979, sua crítica ao fato de que as esquerdas sempre se preocuparam mais em fazer uma teoria do Estado do que uma análise das relações de poder de que ele é feito, perdendo assim a capacidade – analítica e estratégica – de erigir uma racionalidade de governo que fosse própria ao socialismo. Assim, ainda que o neoliberalismo como esse conjunto de princípios e práticas de governo não tenha simplesmente se implementado, desde o fim do século XVIII, as questões que levantou interpelaram sem cessar as tecnologias de governo.

Gostaria apenas de chamar a atenção para um último aspecto: a posição do ordoliberalismo em relação ao desemprego:

[...] Em particular, a política neoliberal em relação ao desemprego é perfeitamente clara. Não se deve de maneira nenhuma, numa situação de desemprego, qualquer que seja a taxa de desemprego, intervir diretamente ou em primeiro lugar sobre o desemprego, como se o pleno emprego devesse ser um ideal político e um princípio econômico a ser salvo em qualquer circunstância. O que deve ser salvo, e salvo primeiro antes de tudo, é a estabilidade dos preços. (...) Como diz, creio eu, Röpke, o que é um desempregado? Não é um deficiente econômico. O desempregado não é uma vítima da sociedade. O que é o desempregado? É um trabalhador em trânsito. É um trabalhador em trânsito entre uma atividade não rentável e uma atividade mais rentável (STP: 191).

bens de consumo”, (NB: p.194). A política social teria como objetivo oferecer um contrapeso a processos econômicos selvagens, por meio da socialização ou coletivização de elementos de consumo, compreendidos aí também a saúde ou bens culturais. Além disso, quanto maior o crescimento econômico, mais generosa deve ser a política social.

Ora, esta é uma transformação importante em relação à compreensão do que era desemprego anteriormente. Nos marcos do Plano Beveridge e de uma política de pleno emprego, o desemprego como fenômeno maciço de população será justamente algo que deve evitado por meio de intervenções macroeconômicas (MORETTO, GIMENEZ e PRONI, 2003). De fato, no pós Segunda Guerra, o desemprego será pensado num sentido muito próximo àquele de endemia a que me referi na seção anterior: para além de seus custos econômicos, ele será pensado a partir de suas nefastas consequências para o corpo social (HANSEN e SAMUELSON, 1948).

Ainda, no quadro das políticas keynesianas, a proteção ao trabalhador desempregado (por meio do seguro-desemprego e da intermediação de mão-de-obra) é pensada como acessória e voltada especificamente para os segmentos mais vulneráveis. É uma medida de desmercadorização dos segmentos mais sujeitos ao trânsito, embora tenha como objeto este desemprego transitório e friccional.

Na abordagem do ordoliberalismo, se o desempregado é um trabalhador em trânsito, os instrumentos que deverão ser utilizados para intervir sobre o problema do desemprego serão sempre no sentido de modificar, se necessário, a “moldura” de modo a permitir que a economia de mercado funcione. Por este prisma, compreende-se a centralidade da preconização de ações de desregulamentação das relações de trabalho como instrumento de regulação do problema do desemprego, visando facilitar o trânsito dos indivíduos pelo mercado de trabalho. Mas nessa compreensão, não há espaço para a desmercadorização: é preciso que o indivíduo permaneça no mercado.

A insistência em manter os tênues limites entre políticas sociais e políticas de emprego dá notícia das ambigüidades que, após as transformações dos anos 1970, assombram os limites que haviam sido traçados a duras penas nos esforços de constituição da sociedade salarial (CASTEL, 1999 e TOPALOV, 1994). Sobre este reembaralhamento de categorias de análise e de intervenção, é muito interessante notar a análise de Foucault, em 1979 (antes, portanto, da importância assumida por todo o debate em relação ao fim do emprego ou ao desmonte do Estado de Bem-Estar), que o levava a apontar que:

“[...] no limite, pouco importa a distinção que a governamentalidade ocidental procurou por tanto tempo estabelecer entre os bons pobres e os maus pobres, os que não trabalham voluntariamente e os que estão sem trabalho por razões involuntárias. [...] O único problema é saber se, quaisquer que sejam as razões, ele está ou não acima ou abaixo do patamar [da linha de pobreza]”, (NB: p. 282).

Foucault tece esse comentário na aula de 7 de março, em que analisa a difusão de idéias ordo

e anarcoliberais na França. Ainda que reconheça que França e Inglaterra, a despeito das análises neoliberais, mantenham a manutenção do pleno-emprego como um de seus objetivos, Foucault reconhece no discurso de Giscard a abertura da possibilidade de decrescimento do Estado de Bem-Estar, a partir de seu esforço de dissociação entre econômico e social. Tratar-se-ia, segundo a proposta de Giscard, de reconhecer que a economia é um jogo, e que o Estado é o árbitro, aquele que define e aplica as leis que garantem o funcionamento do mercado. Uma das regras, de certo modo suplementar às outras, é que:

[...] deve ser impossível que um dos parceiros do jogo econômico perca tudo e, por causa disso, não possa mais continuar a jogar. Cláusula, por assim dizer, de salvaguarda do jogador, regra limitativa que não altera em nada o desenrolar do jogo, mas impede que alguém fique total e definitivamente fora do jogo, (NB: 278).

Essa salvaguarda seria o objetivo das políticas sociais na governamentalidade neoliberal.

Voltando à análise das rupturas operadas pelo ordoliberalismo em relação ao liberalismo clássico e suas conseqüências para o objeto e as práticas de governo, Foucault observa a passagem a um *governo de sociedade* (daí a própria idéia de uma Economia Social):

[...] A sociedade regulada com base no mercado em que pensam os neoliberais é uma sociedade na qual o que deve constituir o princípio regulador não é tanto a troca das mercadorias quanto os mecanismos da concorrência. São esses mecanismos que devem ter o máximo de superfície e de espessura possível, que também devem ocupar o maior volume possível na sociedade. Vale dizer que o que se procura obter não é uma sociedade submetida ao efeito-mercadoria, é uma sociedade submetida à dinâmica concorrencial. Não uma sociedade de supermercado – uma sociedade empresarial. O *homo oeconomicus* que se quer reconstituir não é o homem da troca, não é o homem consumidor, é o homem da empresa e da produção (NB: p. 201, grifos meus).

Foucault retoma, portanto, sua hipótese de que o objetivo de um governo neoliberal é tornar possível que o mercado funcione o mais próximo possível do ideal de concorrência e, mais que isso, tornar o funcionamento do mercado a chave de regulação da sociedade. Mas aqui ele apresenta ainda outra conseqüência do deslocamento de uma sociedade de trocas para uma sociedade concorrencial: a transformação da compreensão do sujeito econômico. Ainda que por caminhos diferentes dos trilhados pelo neoliberalismo norte-americano, chega-se a essa mesma delimitação do sujeito econômico como o homem da empresa e da produção.

Nessa mudança objetiva do *homo oeconomicus*, Foucault vê a convergência de vários processos, resultando em que:

[...] Na verdade, não se trata, como vocês vêem, de constituir uma trama social em que o indivíduo

estaria em contato direto com a natureza, mas de constituir uma trama social na qual as unidades de base teriam precisamente a forma da empresa, porque o que é a propriedade privada, senão uma empresa? O que é uma casa individual, senão uma empresa? O que é a gestão dessas pequenas comunidades de vizinhança [...], senão outras formas de empresa? Em outras palavras, trata-se de generalizar, difundindo-as e multiplicando-as na medida do possível, as formas ‘empresa’ que não devem, justamente, ser concentradas na forma nem das grandes empresas de escala nacional ou internacional, nem tampouco das grandes empresas do tipo do Estado. *É essa multiplicação da forma ‘empresa’ no interior do corpo social que constitui, a meu ver, o escopo da política neoliberal.* Trata-se de fazer do mercado, da concorrência e, por conseguinte, da empresa o que poderíamos chamar de poder enformador da sociedade (NB: p.203; grifos meus).

Tal mudança tem seus efeitos também sobre os fundamentos de legitimidade do Direito. De fato, passa-se a um Direito cujo principal objetivo é fornecer a moldura na qual os processos de mercado deverão funcionar. Não é mais um Direito que limita a ação do soberano, preservando os cidadãos e, assim, opondo Estado e sociedade. Trata-se agora de um Direito que deve regular as relações entre empresas de quaisquer escalas.

Ao Direito se conferirá um novo papel regulador. Mas, como moldura, um papel que não deverá perseguir nenhum objetivo: “(...) *No fundo, diz Hayek, é muito simples. O Estado de direito, ou ainda uma legislação econômica formal, é simplesmente o contrário de um plano*”, (NB: p.236)⁴⁸.

Em tal mudança em relação ao objeto e aos objetivos do Direito, Foucault decifra a recusa ao Estado de sua capacidade de enxergar a totalidade dos processos econômicos, daí sua impotência para tomar decisões ou intervir sobre a Economia. A planificação se torna indesejável não apenas por princípio, mas pela modificação da natureza do Estado: o Estado neoliberal é um *Estado impotente em razão de sua cegueira*:

[...] Ou seja, o Estado de direito terá a possibilidade de formular certo número de medidas de caráter geral, mas que deverão permanecer inteiramente formais, isto é, *nunca deverão se propor um fim particular*”. [...] Em segundo lugar, uma lei, se respeitar na ordem econômica os princípios do Estado de direito, deverá ser concebida *a priori* na forma de regras fixas e nunca ser corrigível em função dos efeitos produzidos. [...] Em terceiro lugar, ela deve definir uma moldura dentro da qual cada um dos agentes econômicos poderá decidir com toda liberdade, na medida em que, justamente, cada agente saberá que o quadro legal que está fixado para a sua ação não se alterará.

⁴⁸ Destacam-se como características de um plano: a) tem finalidade; b) possibilidade de “corrigir” os rumos, por meio de intervenções, conforme as finalidades; c) tem o poder público como tomador de decisões – substituindo os indivíduos nessa função, ao fixar limites ou preços etc. – e como investidor e d) “[...] supõe-se que o poder público poderá constituir um sujeito capaz de dominar o conjunto dos processos econômicos. Ou seja, o grande tomador de decisões estatal é ao mesmo tempo aquele que tem uma consciência clara ou, em todo caso, que deve ter a consciência mais clara possível do conjunto dos processos econômicos. Ele é o sujeito universal de saber na ordem da economia” (NB: p.236-7).

[...] Em quarto lugar, uma lei formal é uma lei que vai obrigar o Estado não menos que as outras, e essa lei, por conseguinte, deve ser tal que cada um saberá exatamente como o poder público se comportará. [...] Enfim, e por isso mesmo, vocês vêem que essa concepção do Estado de direito na ordem econômica exclui, no fundo, que haja um sujeito universal de saber econômico que poderia, de certo modo, pairar acima do conjunto dos processos, definir fins para eles e substituir esta ou aquela categoria de agentes para tomar esta ou aquela decisão. Na verdade, o *Estado deve ser cego aos processos econômicos* (NB: p.237-8).

Por outros caminhos, é essa mesma observação sobre a cegueira do Estado que Foucault faz sobre o neoliberalismo norte-americano. Na aula de 28 de março, Foucault argumentará que se deu demasiada importância, na formulação de Adam Smith sobre “a mão invisível”, ao termo “mão”, procurando enxergar aí a referência à possibilidade de totalização dos processos econômicos por parte de um ente situado em nível superior, inclusive ao Estado. Foucault sugere então que a ênfase deve recair sobre o termo “invisível”: na medida em que a sociedade é composta por “empresas” que têm seus interesses, o funcionamento do mercado será sempre um jogo de interesses, cujo resultado tende a ser o melhor possível, mas que é sempre imprevisível. Não é possível, assim, apreender a totalidade de nenhuma perspectiva, mesmo que o Estado se proponha a uma inflação de mecanismos de vigilância pois os interesses operam em níveis invisíveis à análise, mesmo à análise econômica que, nessa perspectiva, não pode se propor a ser a ciência do Estado *par excellence*. Ela consiste apenas num ponto de apoio, mas não pode fornecer os conhecimentos necessários à racionalidade governamental. Observe-se que essa concepção do anarcoliberalismo americano se distancia das propostas do ordoliberalismo. Pois o ordoliberalismo, apesar de observar a cegueira do Estado, sustenta a importância do acompanhamento e da vigilância constante dos processos econômicos.

A impotência do Estado coloca um problema para a governamentalidade: se os processos econômicos não são o objeto da ação governamental, no que consiste seu objeto? Foucault responderá: a sociedade civil.

[...] para manter ao mesmo tempo a unidade da arte de governar, sua generalidade sobre o conjunto da esfera de soberania, para que a arte de governar conserve sua especificidade e sua autonomia em relação a uma ciência econômica, para responder a essas três questões é preciso dar à arte de governar uma referência, um espaço de referência, um campo de referência novo, uma realidade nova sobre a qual se exercerá a arte de governar, e esse campo de referência novo é, creio eu, a sociedade civil. (...) A sociedade civil não é portanto uma idéia filosófica. *A sociedade civil é, a meu ver, um conceito de tecnologia governamental, ou antes, é o correlativo de uma tecnologia de governo cuja medida racional deve indexar-se juridicamente a uma economia entendida como processo de produção e de troca* (NB: p.402; grifos meus).

Abre-se, portanto a possibilidade de pensar a sociedade civil como o objeto dessa arte liberal de governo; uma sociedade civil composta pelo conjunto de interesses individuais que, ao mesmo tempo em que produzem senso comum, produzem dissociação⁴⁹.

Antes de concluir a exposição, gostaria de dar um passo atrás e recuperar algumas das observações de Foucault sobre o anarcoliberalismo americano.

A primeira delas se refere ao fato de que, ao contrário da Alemanha e da França, em que o liberalismo aparece como uma crítica aos excessos da razão governamental, nos Estados Unidos o liberalismo está ligado à própria história do país, na medida em que as reivindicações no momento de independência eram fundamentalmente econômicas. O segundo ponto é que o liberalismo sempre esteve presente no jogo político americano como opção política. E o terceiro se refere ao fato de que o liberalismo, por razões históricas, logrou ancorar argumentos e posições críticas tanto à direita quanto à esquerda⁵⁰. Essas três diferenças permitem a Foucault sugerir que “[...] O liberalismo, nos Estados Unidos, é toda uma maneira de ser e de pensar. É um tipo de relação entre governantes e governados, muito mais que uma técnica dos governantes em relação aos governados”, (NB: p. 301; grifos meus).

Podemos também observar que as diferenças entre os dois tipos de liberalismo – alemão e americano – se devem a seus distintos desafios estratégicos. Enquanto na Alemanha se tratava de enfrentar a necessidade de criação de um Estado legítimo após a experiência do nazismo, refutar o modelo intervencionista do keynesianismo e construir a própria possibilidade de continuidade do capitalismo, nos Estados Unidos os “desafiantes” eram outros – o *New Deal* de Roosevelt e os programas sociais de Truman, por exemplo. Claro que havia em geral um campo comum, como o keynesianismo ou a “fobia de Estado”, mas é importante, inclusive do ponto de vista metodológico, notar que Foucault se preocupa em marcar a diferença entre cada uma das teorias justamente em razão das problematizações com as quais dialogavam: em cada contexto, o jogo estratégico era

⁴⁹ “[...] A sociedade civil é uma coisa que faz parte da tecnologia governamental. (...) A sociedade civil é como a loucura, é como a sexualidade. É o que chamarei de realidades de transação, ou seja, é precisamente no jogo das relações de poder e do que sem cessar lhes escapa, é daí que nascem, de certo modo na interface dos governantes e dos governados, essas figuras transacionais e transitórias que, mesmo não tendo existido desde sempre, nem por isso são menos reais e que podemos chamar, neste caso, de sociedade civil, em outros de loucura etc. *Sociedade civil, portanto, como elemento de realidade transacional na história das tecnologias governamentais*, realidade transacional que me parece plenamente correlativa dessa forma de tecnologia governamental chamada de liberalismo, isto é, uma tecnologia de governo que tem por objetivo sua própria autolimitação, na medida em que é indexada à especificidade dos processos econômicos” (NB: p.404).

⁵⁰ “Enfim, terceiro, em relação a esse fundo permanente do debate liberal, o não-liberalismo – quero dizer, essas políticas intervencionistas, seja uma economia de tipo keynesiano, sejam as programações, os programas econômicos ou sociais – se apresentou, principalmente a partir do meado do século XX, como um corpo estranho, elemento ameaçador tanto na medida em que se tratava de introduzir objetivos que poderíamos dizer socializantes, como na medida em que se tratava também de assentar internamente as bases de um Estado imperialista e militar, de tal sorte que a crítica desse não-liberalismo pôde encontrar uma dupla ancoragem: à direita, em nome precisamente de uma tradição liberal histórica e economicamente hostil a tudo o que pode soar socialista; e à esquerda, na medida em que se tratava de fazer não apenas a crítica mas também travar a luta cotidiana contra o desenvolvimento de um Estado imperialista e militar”, (NB: p.300-1).

diferente. Daí a admiração, em certo sentido, de Foucault em relação aos neoliberais por sua capacidade de identificação das tensões estratégicas e da análise refinada que possibilitou ultrapassamentos da teoria liberal, atualizando-a e mantendo-a no campo estratégico das artes de governo.

Em sua análise do anarcoliberalismo, Foucault examina a teoria do capital humano e a análise liberal da criminalidade, sugerindo que esses dois eixos de ação são bastante característicos dos métodos de análise e do programa do neoliberalismo americano.

Em relação à teoria do capital humano, já comentei brevemente a análise feita por Foucault na seção anterior, de maneira que só retomarei aqui uma das conseqüências principais das possibilidades abertas por ela: a mutação a partir da qual é o comportamento humano que passa a ser o objeto da ciência econômica. Assim, a economia passa a se preocupar com a racionalidade dos comportamentos humanos, isto é, com os mecanismos de escolha – as razões que orientam a decisão sobre recursos raros para fins concorrentes.

Outro aspecto em relação à teoria do capital humano é que ela surge em parte da perplexidade diante de um crescimento econômico muito além do que os fatores clássicos de produção (terra, capital e trabalho) poderiam sugerir. As teorias de capital humano, assim, têm como desafio responder ao assombro da sociedade norteamericana frente à sua própria abundância (NB e LÓPEZ-RUIZ, 2007). As pessoas e suas competências vão aparecer como a chave da inteligibilidade do crescimento superior ao esperado; mais do que isso, elas são o fator que passa a ser levado em conta. Porém, para ser levado em conta, é preciso que seja mensurado, daí a explosão de estudos econômicos que buscarão cercar por todos os lados as condições que permitem identificar os aspectos do capital humano passíveis de modificação⁵¹ – desde a influência da estrutura familiar até a educação formal.

Da teoria do capital humano, então, desdobra-se um imenso volume de estudos que enfrentarão o problema de medir os rendimentos do capital humano e de definir quanto cada investimento (educação, cultura, presença dos pais na primeira infância etc.) agrega de valor ao capital humano dos indivíduos. Ao mesmo tempo, conduzem-se estudos que procuram pensar o impacto do capital humano sobre a produtividade do trabalho, inserindo assim a dimensão qualitativa no fator trabalho, que até então, conforme a crítica neoliberal, havia sido pensado apenas abstratamente a partir do número de horas trabalhadas.

O trabalho, nesse sentido, torna-se objeto privilegiado na análise da produtividade. Não o trabalho como função a ser desenvolvida no processo produtivo, mas o trabalho que resulta das

⁵¹ Pelos limites da medicina genética na época em que a teoria foi formulada, o capital humano herdado não chegava a ser motivo de investigação mais do que de forma especulativa. Atualmente, porém, a intervenção genética para a melhoria do capital humano não é mais possibilidade remota ou ficção. Ver LÓPEZ-RUIZ (2008).

escolhas feitas pelo indivíduo – “máquina” na qual o capital humano está incorporado.

Essa é a ambiguidade da ideia de *capital humano*: ao mesmo tempo em que é *capital* não pode circular livremente na medida em que está irremediavelmente ligada ao indivíduo que é portador desse capital. Apesar disso (ou por isso mesmo), é inegável que, contrapondo-se a essa espécie de “imobilização de capital humano” representada pelo assalariamento⁵², o neoliberalismo logrou importantes modificações nos últimos anos.

Ao refletir sobre a análise da criminalidade feita pelos neoliberais americanos, Foucault explica que seu interesse é explicitar uma diferença importante entre estes e os ordoliberais. De fato, enquanto o ordoliberalismo está marcado pela ambigüidade de postular uma sociedade de concorrência ao mesmo passo em que reconhece que a concorrência é um fator de dissociação social⁵³, o anarcoliberalismo está marcado pelo esforço de generalização da forma econômica do mercado.

Foucault destaca dois aspectos nesse esforço. O primeiro, que a racionalidade econômica e de funcionamento do mercado se torna a grade de análise das relações sociais e dos comportamentos individuais (NB: p.333). O segundo é que o mercado deixa de ser o limite a partir do qual o governo não pode intervir para ser o espaço onde cada uma de suas políticas são avaliadas e aferidas, conforme as próprias leis de mercado⁵⁴.

Foucault apresenta então a análise sobre a criminalidade. O crime, dizem os neoliberais, não é uma transgressão, mas – em termos econômicos – uma ação que faz com que o indivíduo esteja sujeito a uma pena. Ele representa um risco e o crime resulta então desse cálculo entre o risco e o lucro. Nessa análise, o criminoso é visto como *homo oeconomicus*:

[...] considerar o sujeito como *homo oeconomicus* não implica uma assimilação antropológica de todo comportamento, qualquer que seja, a um comportamento econômico. Quer dizer, simplesmente, que a grade de inteligibilidade que será adotada para o comportamento de um novo indivíduo é essa. Isso que dizer também que o indivíduo só vai se tornar governamentalizável, que só vai poder agir sobre ele na medida em que, e somente na medida em que, ele é *homo oeconomicus* [...] O *homo oeconomicus* é a interface do governo e do indivíduo (NB: p.345).

⁵² López-Ruiz mostra que um dos focos de enfrentamento dos teóricos do capital humano era a generalização do emprego e das classes médias (2007: p. 137-154).

⁵³ “A sociedade empresarial com que sonham os ordoliberais é portanto uma sociedade *para o mercado* e uma sociedade *contra o mercado*, uma sociedade orientada para o mercado e uma sociedade tal que os efeitos de valor, os efeitos de existência provocados pelo mercado sejam compensados com isso”, (NB: p.333).

⁵⁴ “[o mercado] vai permitir, deve permitir testar a ação governamental, aferir sua validade, deve permitir objetar à atividade do poder público seus abusos, seus excessos, suas inutilidades, seus gastos pletóricos. Em suma, com a aplicação da grade econômica tampouco se trata, desta vez, de fazer compreender processos sociais e torná-los inteligíveis; trata-se de ancorar e justificar uma crítica política permanente da ação política e da ação governamental”, (NB: p.338).

Nesse sentido, quais serão as estratégias de governo que visam à diminuição do crime? Serão estratégias que aumentam o risco e a pena, modificando o cálculo dos indivíduos e, assim, desestimulando-os à ação criminosa. Será uma intervenção no mercado do crime, por meio de uma demanda negativa à sua oferta (NB: p. 347-8).

A partir do exame dessa grade de análise e sua extensão a esferas não-econômicas, assim como do tipo de intervenção que ela torna possível, Foucault identificará a emergência de uma tecnologia de intervenção *ambiental*, relacionando-as com a importância que estudos no campo da psicologia de tipo behaviorista assumem: o objeto da intervenção é o comportamento do indivíduo, e o método de intervenção é modificar o ambiente, modificando as condições de escolha do indivíduo. Vê-se que aí temos uma modificação na própria tecnologia de governo, se por governo entendermos a *condução de condutas* – o objetivo passa a ser interferir nas condições das escolhas individuais, de maneira a regular os fenômenos de população: sociedade de normalização, mas em sentido diverso da normação disciplinar⁵⁵.

É nessa perspectiva que se compreende que a questão da penalidade não é extinguir o crime, mas reduzi-lo a níveis toleráveis, isto é, níveis “normais”, definidos como aceitáveis para a sociedade.

[...] O que equivale mais uma vez a colocar como questão essencial da política penal não como punir os crimes, nem mesmo quais ações devem ser consideradas crimes, mas o que se deve tolerar como crime. Ou ainda: o que seria intolerável não tolerar? [...] Duas questões aqui: quantos delitos devem ser permitidos? Segunda: quantos delinquentes devem ser deixados impunes? É essa a questão da penalidade (NB: p.350).

Relação, portanto, entre regulação social e comportamento individual, cuja grade de análise será o comportamento de um sujeito pensando como *homo oeconomicus*.

O que governa a escolha desse sujeito econômico é o *interesse*. Foucault remete essa definição ao empirismo inglês: o sujeito econômico é agente de escolhas individuais, irreduzíveis e intransferíveis (NB: p.372). É essa irreduzibilidade que vai transformar o sujeito econômico na unidade de racionalidade de todo o sistema, uma vez que o bem comum será o resultado do funcionamento do jogo dos interesses individuais:

⁵⁵ “[...] Nas disciplinas, partia-se de uma norma e era em relação ao adestramento efetuado pela norma que era possível distinguir o normal do anormal. Aqui [nas técnicas de segurança], ao contrário, vamos ter uma identificação do normal e do anormal, vamos ter uma identificação das diferentes curvas de normalidade, e a operação de normalização vai consistir em fazer essas diferentes distribuições de normalidade funcionarem umas em relação às outras e [em] fazer de sorte que as mais desfavoráveis sejam trazidas às que são mais normais que as outras, mais favoráveis em todo caso que as outras. São essas distribuições que vão servir de norma. A norma está em jogo no interior das normalidades diferenciais. [...] Logo, eu diria que não se trata mais de uma normação, mas sim, no sentido estrito, de uma normação” (STP: p.74 e seguintes).

A racionalidade econômica vê-se não só rodeada por, mas fundada sobre a incognoscibilidade da totalidade do processo. *O homo oeconomicus é a única ilha de racionalidade possível* no interior de um processo econômico cujo caráter incontornável não contesta, mas funda, ao contrário, a racionalidade do comportamento atomístico do *homo oeconomicus*. Assim, o mundo econômico é, por natureza, opaco. É por natureza intotalizável. (...) A economia rouba da forma jurídica do soberano que exerce sua soberania no interior de um Estado o que está aparecendo como o essencial da vida de uma sociedade, a saber, os processos econômicos. O liberalismo, em sua consistência moderna, começou quando, precisamente, foi formulada essa incompatibilidade essencial entre, por um lado, a multiplicidade não-totalizável dos sujeitos de interesse, dos sujeitos econômicos e, por outro lado, a unidade totalizante do soberano jurídico (NB: p.383; grifos meus)

Voltamos assim ao tema da cegueira e da impotência do soberano, sintetizada na formulação de Adam Smith da “mão invisível”.

III. Procedimentos de Pesquisa⁵⁶

A exposição da análise que Foucault faz sobre a governamentalidade neoliberal, apesar de longa, me pareceu necessária por duas razões. Em primeiro lugar, devido às luzes que lança sobre o tema do neoliberalismo, que continua a nos interpelar, e que procurarei – no próximo capítulo – relacionar às transformações pelas quais o desemprego passou desde seu aparecimento no campo de problematizações, entre o final do século XIX e início do século XX. A segunda razão de ter me detido no desenvolvimento de sua análise foi por considerá-la exemplar, permitindo-me destacar algumas questões ligadas ao método genealógico.

Vale observar desde já como Foucault lança um olhar sobre a história orientado pela investigação da genealogia de um *acontecimento*: no caso do curso de 1979, o acontecimento do liberalismo como crítica à razão governamental, que coloca à razão de Estado um limite que será interno à sua própria racionalidade.

Em sua análise, Foucault procura não somente – e nem principalmente – pela sucessão de fatos, linearmente ligados por causa e efeito. Ao contrário, concentra-se nos momentos em que se introduz uma diferença, uma ruptura, que possibilita o ultrapassamento dos limites de uma dada experiência.

Se, além das relações de produção e significação, o que define o campo de possibilidades no presente são as relações de poder que operam para conformá-lo, torna-se necessário fazer uma história do presente, não para identificar sua “origem” essencial, mas para compreender os jogos

⁵⁶ Nesta seção, além dos livros e artigos já explicitados, utilizo também os artigos “Nietzsche, genealogia e história”, de 1971 e o verbete “Foucault”, de 1984, daqui em diante referidos como NGH e FC, respectivamente.

que possibilitaram sua emergência.

O que se deve entender por emergência?

É o princípio e a lei singular de um aparecimento. Do mesmo modo que se tenta muito freqüentemente procurar a proveniência e uma continuidade sem interrupção, também seria errado dar conta da emergência pelo termo final. Como se o olho tivesse aparecido, desde o fundo dos tempos, para a contemplação, como se o castigo tivesse sempre sido destinado a dar o exemplo. Esses fins, aparentemente últimos, não são nada mais do que o atual episódio de uma série de submissões: o olho foi primeiro submetido à caça e à guerra; o castigo foi alternadamente submetido à necessidade de se vingar, de excluir o agressor, de se libertar da vítima, de aterrorizar os outros. Colocando o presente na origem, a metafísica leva a acreditar no trabalho obscuro de uma destinação que procuraria vir à luz desde o primeiro momento. *A genealogia restabelece os diversos sistemas de submissão: não a potência antecipadora de um sentido, mas o jogo casual das dominações* (NGH: p.23; grifos meus).

Casualidade, estratégia, jogo: com Foucault, não se deve procurar na história por explicações sobre a inevitabilidade da configuração do presente. O objetivo deve ser o de compreender de que modo o impossível se torna possível, como o que parecia impensável em um determinado momento passa a se constituir como objeto para o pensamento⁵⁷. Temos aí dois princípios metodológicos: o de marcar, no fluxo contínuo, as diferenças e o de privilegiar a questão do “como”, ao invés do “porquê”⁵⁸.

O método genealógico, no interior de uma reflexão sobre as relações de poder e sujeição, implica, portanto, fazer uma analítica do poder, em [...] dirigir-se como campo de análise às “práticas”, abordar o estudo pelo viés do que “se fazia”. [...] São as “práticas” concebidas ao mesmo tempo como modo de agir e de pensar que dão a chave de inteligibilidade para a constituição correlativa do sujeito e do objeto (FC: p. 238).

É uma perspectiva de análise que não pressupõe um objeto essencial, o qual é possível acompanhar em seu “desenvolvimento” na direção de sua “forma mais acabada”; interessa marcar suas metamorfoses, os momentos a partir dos quais este objeto entra em outra economia de relações, transformando-se. Como observa G. Procacci, em seu estudo sobre o governo dos pobres na França do século XIX:

⁵⁷ “Problematization is not the representation of a preexisting object, or the creation through discourse of an object that does not exist. It is the totality of discursive and non-discursive practices that brings something into the play of truth and falsehood and sets it as an object for the mind” (FOUCAULT, citado por CASTEL, 1994: p.238).

⁵⁸ “Abordar o tema do poder através de uma análise do ‘como’ é, então, operar diversos deslocamentos críticos com relação à suposição de um ‘poder’ fundamental. É tomar por objeto de análise *relações de poder* e não um poder; relações *de poder* que são distintas das capacidades objetivas assim como das relações de comunicação; relações de poder, enfim, que podemos perceber na diversidade de seu encadeamento com estas capacidades”, (SP: p.242).

[...] The poor, of course, have always existed, yet they have been identified with a constantly changing problem of poverty. A problem, as Paul Veyne has shown, is for Foucault a matter of *mise en relation*, the effect of a practice inseparable from that problem (PROCACCI, 1994: p. 208).

O problema como efeito inseparável da prática, como algo que modifica a prática e que, assim, modifica o próprio problema: mas não em uma relação de causa efeito, senão numa relação de incitação permanente (SP: p.244).

A genealogia se aproxima, dessa maneira, daquilo que R. Castel chamou de “problematização como um modo de ler a história” (CASTEL, 1994)⁵⁹. Em seu *Metamorfoses da questão social*, o autor afirma que procurou fazer a narrativa de uma problematização: a da questão social. Mas não para sugerir sua continuidade ao longo do tempo, senão para marcar suas metamorfoses, isto é, os momentos em que há uma transformação notável que modifica o objeto, embora não represente uma cesura na problematização a que ele se relaciona:

[...] Entendo por problematização a existência de um feixe unificado de questões (cujas características comuns devem ser definidas) que emergiram num dado momento (que é preciso datar), que se reformularam várias vezes através das crises, integrando dados novos (é necessário periodizar essas transformações) e que hoje ainda estão vivas (CASTEL, 1999: p.28-9).

Para Castel, assim como para Foucault, as problematizações devem partir da experiência do presente.

Retomando o exemplo da governamentalidade liberal, foi no esforço de compreender a progressiva governamentalização do Estado que Foucault dirigiu seu olhar para o passado no esforço de identificar em que momento a questão do governo emerge como problema. Além de identificar seu aparecimento, mostra a partir de qual jogo estratégico foi constituído e de que maneira veio se modificando: a incursão no passado ilumina, assim, a experiência do presente; confere visibilidade a relações de poder que operam atualmente, mas que não cessaram de se modificar, no “agonismo” dos enfrentamentos e estratégias (SP: p.244).

Por que me pareceu relevante tomar a noção de governamentalidade para pensar o desemprego? Por que me pareceu fecundo procurar fazer uma genealogia do desemprego no Brasil?

⁵⁹ A aproximação não é gratuita: Castel retira a noção de Foucault, embora não seja um “foucaultiano ortodoxo” e, neste artigo, disponha-se a apontar os perigos e possibilidades dessa maneira de interrogar a história e de escrever uma história do presente. Castel dialoga com as críticas feitas a Foucault pelos historiadores, defendendo a possibilidade de se reconstruir uma narrativa do passado em direção ao presente, desde que não haja intenção de produzir ou alterar dados históricos, o que seria da alçada somente daqueles que dominam os métodos da História (CASTEL, 1994).

O que eu esperava que esta abordagem fosse capaz de revelar sobre a sujeição do trabalho em nossa experiência?

De modo mais geral, eu confiava que um olhar genealógico seria interessante para distinguir, no problema do desemprego, alguns pontos de inflexão que contribuíssem para lançar luz sobre as encruzilhadas do trabalho atualmente; em outras palavras, eu esperava que uma genealogia do desemprego tornasse mais visíveis as formas atuais de sujeição do trabalho. Isto porque me parecia que a “crise do desemprego” com a qual nos defrontamos revelava também a crise de uma forma de organizar e gerir as relações de trabalho; não tanto do ponto de vista do Direito, mas talvez principalmente do ponto de vista de uma biopolítica.

A importância assumida pela crise previdenciária e a recorrente questão da juventude me pareciam reveladoras de que o que se encontra em jogo é também uma forma de pôr em relação a população economicamente ativa e a população inativa, da mesma maneira que o aumento das taxas de desemprego modifica a relação entre população em idade ativa e a população economicamente ativa: o próprio fluxo das populações que se produzira no quadro de uma economia planificada – isto é, do Estado de Bem-Estar – estava posto em xeque, alterando dessa maneira a própria possibilidade de regulação. Afinal, não fora a relação entre a emergência da população e a tecnologia de seguros que permitiu a constituição dessa nova forma de solidariedade social, ao mesmo tempo coletiva e anônima (CASTEL, 1999; DEFERT, 1991)?

Em relação à experiência do Brasil, como já observado anteriormente, o primeiro aspecto de interesse em adotar a abordagem de uma genealogia das relações de poder se referia à possibilidade de interrogar como o tema do desemprego se constituiu como problema entre nós: por meio de que práticas, no interior de que economia de relações, a partir de qual racionalidade... Outro aspecto se referia escapar da armadilha de pensar as políticas públicas de emprego, esse conjunto de ações e programas que se reúnem em um Sistema Público de Emprego (SPE), como resultado de uma função do Estado predeterminada. Finalmente, tal abordagem me possibilitava também pensar a especificidade da situação periférica do país, confrontado externamente por pressões internacionais para o desenvolvimento de políticas e programas e internamente pela dupla necessidade de se desenvolver e se modernizar.

Uma dificuldade que, desde o início, tive que enfrentar foi a identificação de documentos e materiais que pudessem consistir em fonte de pesquisa. Afinal, em que nível de relações eu deveria procurar? Quais seriam os documentos mais eloquentes no tocante às práticas cujo objeto eram os desempregados ou o desemprego?

Outra dificuldade foi em relação à identificação das práticas de resistência: uma vez que a introdução de regras e políticas voltadas ao emprego e ao desemprego se deu principalmente em dois períodos autoritários, como seria possível identificá-las? A partir de quais referências?

A pesquisa foi realizada nas bibliotecas da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP; na Faculdade de Direito – USP; na Faculdade de Administração e Economia – USP; no Instituto de Estudos Brasileiros – USP; no Arquivo Edgard Leuenroth – Unicamp e em diversos sebos. Ainda, fiz consultas na base de informações sobre recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT); na página eletrônica do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); na página eletrônica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e na base de dados *Acessus*, do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) – Fundação Getúlio Vargas.

Além de trabalhos historiográficos que lidassem com o tema das relações de trabalho e de nossa questão social, procurei identificar, também, registros administrativos e atas de reuniões de Conselhos, relatórios ministeriais, relatórios encomendados pelo Estado, publicações oficiais, legislação voltada para o desemprego e respectivas exposições de motivos, artigos científicos, artigos de jornal, jornais sindicais, jornais patronais, anais de congressos e seminários realizados por entidades empresariais e operárias, programas de partidos políticos, além de uma série de relatos da participação do Brasil nas Conferências da OIT... Um trabalho inicialmente muito mais de exploração do que claramente recortado, embora necessário para a compreensão dos termos e práticas em disputa.

O contato com essa ampla gama de materiais – que incluiu desde depoimentos orais de funcionários do Ministério do Trabalho e Emprego⁶⁰ até a tradução de artigos internacionais publicados no Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, passando por panfletos, jornais de operários de diversas partes do país nos anos 1970 e também jornais sindicais latinoamericanos – contribuiu para a constituição de um olhar mais cuidadoso em relação à própria hipótese da “ausência” do desemprego entre nós antes dos anos 1980.

De fato, o desemprego aparecia já nos anos 1930, numa das primeiras legislações destinadas à nacionalização do trabalho⁶¹ e, ao longo dos anos 1930 e 1940, será uma questão a confrontar nossa experiência, ainda que seja sempre recusado com base na “juventude” de nossa nação, que dava seus primeiros passos na direção do desenvolvimento. Ainda, como se verá no Capítulo 2, ao ser colocado em relação não somente (e nem principalmente) com o emprego, mas também com o subemprego, o desemprego aparecerá numa economia de relações que opõe, de diferentes maneiras ao longo do tempo, atraso e modernização.

Para além dos desafios colocados pela identificação de fontes interessantes ou, ainda, pelo

⁶⁰ GOMES (2007).

⁶¹ Decreto nº 20.291, de 12 de agosto de 1931. O decreto, que regulamentou aquela que ficou conhecida como a Lei dos Dois Terços, obrigava os estabelecimentos a manter em seus quadros pelo menos 2/3 de trabalhadores nacionais. O segundo capítulo da regulamentação, no entanto, tinha como título “Dos Desempregados” e criava um cadastro dos desempregados (nacionais e estrangeiros residentes há mais de dez anos) para que fossem encaminhados a fronteiras agrícolas. Ver COLLOR (1990).

fato de que parte dessas fontes simplesmente se perdeu⁶², a escassez de tempo para a realização de um trabalho tão extenso quanto o requerido para uma pesquisa genealógica limita sem dúvidas a possibilidade de pensar os resultados apresentados no capítulo 2 como uma genealogia: deve-se compreendê-lo, dessa forma, como uma narrativa do nascimento do problema do desemprego entre nós; uma narrativa que, ao pensar tal nascimento no contexto da biopolítica e da governamentalidade, busca evidenciar as relações de sujeição em que o trabalho é posto atualmente.

⁶² O descuido com os registros administrativos do Ministério do Trabalho, por exemplo, aparece em diversos momentos ao longo de sua história. Quando da mudança para o Palácio do Trabalho, em 1938, há registro de que o então ministro Waldemar Falcão mandou eliminar o arquivo morto, perdendo-se assim parte da história dos primeiros anos de funcionamento do Ministério (LIMA, 1990: p.17). Examinando os *Boletins do Ministério do Trabalho*, encontrei uma Portaria Ministerial cujo conteúdo chega a ser cômico: tratava-se da proibição de que os funcionários deixassem as caixas com arquivos e papéis do Ministério atrapalhar o uso das escadas! (MTIC, 1939, nº 56). Mais recentemente, o depoimento de João Matos da Silva Filho, funcionário da Secretaria de Relações do Trabalho nos anos 1990, revela um quadro desolador: “Na gestão do ministro Rogério Magri, porém, a máquina administrativa foi desmantelada por completo. [...] A memória do Ministério acabou. Documentos iam para o lixo. O que sobrou, guardado por abnegados, acabou servindo à reconstrução da biblioteca. [...]” (GOMES, 2007: p.182). Alexandre Kruse Grande Arruda, Delegado Regional do Trabalho e São Paulo, em 1992, relata a situação encontrada: “Depois das experiências de unificação com as pastas da Previdência e da Administração, toda a estrutura do Ministério do trabalho fora reduzida a cacos. Documentos que representavam a memória história haviam sido perdidos. As máquinas de escrever eram velhas, e faltava papel: os sindicatos é que forneciam. Foi preciso recomeçar do zero” (GOMES, 2007: p.200).

Capítulo 2 – O nascimento do desemprego no Brasil

O objetivo deste capítulo, como seu título anuncia, é o de apresentar uma narrativa da emergência do desemprego como problema na experiência brasileira. Não chega a constituir uma genealogia em sentido estrito, mas apresenta os resultados do esforço realizado ao longo do tempo de pesquisa para a definição de uma abordagem adequada à reflexão sobre a sujeição do trabalho atualmente e suas relações com as políticas públicas de emprego. Nesse sentido, registra um primeiro conjunto de achados e interpretações realizados a partir desta abordagem.

No contato com os materiais pesquisados, meu olhar não esteve voltado somente para os momentos em que o desemprego aparecia, brevemente referido ou como objeto de reflexão ou intervenção. Procurei também perceber a quais práticas era relacionado, o clima das discussões sobre o Estado e a economia, as maneiras de colocar o problema da regulação do trabalho... Elementos que me permitissem compreender a economia de relações nas quais o desemprego era posto.

Esta estratégia se mostrou importante para construir uma visão de conjunto sobre os embates presentes nas reflexões sobre o papel do Estado em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Haveria algo como uma governamentalidade específica aos países latinoamericanos⁶³? Embora possíveis respostas careçam de muitas mediações teóricas e pesquisa aprofundada, a pergunta é legítima, em especial ao possibilitar interpretar as diferenças e defasagens entre processos e instituições brasileiros e aqueles experimentados por países desenvolvidos em chave diversa do “atraso”. Ainda que as técnicas e dispositivos nos cheguem, seja por modelos institucionais ou analíticos, seja por pressões internacionais, sem dúvida eles são refletidos e repensados em favor de nossos desafios de ex-colônia e de país subdesenvolvido.

Se não foi possível deixar de lado os desafios que se colocavam para o Estado em um país periférico, cujo principal objetivo era o de se desenvolver, se modernizar, ao mesmo tempo em que era confrontado por entraves políticos e sociais de difícil superação, de toda maneira, cabe sublinhar que esta pesquisa preocupou-se apenas em entender as problematizações às quais o desemprego era relacionado.

⁶³ Responder a tal pergunta não foi, claramente, o objetivo de minha pesquisa. Mas é interessante notar que estudos recentes em história social, no Brasil e também em outros países latinoamericanos, têm se preocupado em revisitar as relações entre Estado e trabalho na América Latina, de maneira a escapar da relação dominantes-dominados e, reconhecendo a agência dos trabalhadores e suas organizações, de alguma maneira recuperando a importância do termo “luta” na ideia de “luta de classes” (cf. a expressão de M. Foucault, embora esta não seja a referência). Vale ainda observar que tais estudos se articulam em torno do debate sobre o conceito mais adequado para dar conta da forma política da relação Estado e trabalho, em especial discutindo as noções de “populismo” ou “trabalhismo” (FORTES: 2007). Nesse sentido, destaca-se a “[...] publicação de *On Populist Reason*, do cientista político anglo-argentino Ernesto Laclau, obra em que o autor argumenta que várias das características apontadas na literatura clássica sobre o populismo como indicadores do ‘atraso’ ou das ‘deficiências’ latino-americanas são, na verdade, elementos intrínsecos à prática política” (FORTES, 2008: p.3).

A experiência dos países subdesenvolvidos precisa ser pensada no confronto entre pelo menos duas urgências: internas – pois, na medida em que o desenvolvimento econômico, a urbanização e a industrialização criam novos desafios, tais países se vêem às voltas com novos problemas que, se não desapareceram do horizonte dos países desenvolvidos, foram organizados a partir de tecnologias que permitiram sua regulação; e externas – por pressões internacionais tanto em relação ao crescimento econômico e modernização quanto em relação ao desenvolvimento social. No caso específico do trabalho, é interessante notar o papel que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) assume, desde 1919, para a disseminação de práticas de regulação dos mercados de trabalho nacionais, com o objetivo explícito de promover a segurança e a paz, isto é, de promover entre os países uma relativa igualdade de condições que, dentre outros objetivos, minimizem os riscos da circulação livre do trabalho.

Portanto, embora eu não esteja sugerindo que existem tecnologias ou dispositivos de poder presentes na administração estatal que sejam específicos aos países subdesenvolvidos e latinoamericanos, enfatizo que os desafios que lhes estão postos são distintos e, nesse sentido, conformam outro campo de possibilidades.

Algumas considerações, ainda, antes de passar à narrativa do desenvolvimento das políticas públicas de emprego entre nós. A primeira é esclarecer que tomo neste capítulo a idéia de política pública de emprego em sentido bastante amplo, compreendendo-as como as iniciativas, ações, leis e programas que tangenciam ou têm por objeto o desemprego, isto é, o não-trabalho involuntário e temporário.

Dessa maneira, me distancio dos conceitos mais usados, no interior de diferentes abordagens econômicas. Porque meu objetivo é o de apanhar as formas pelas quais o desemprego aparece em diversas economias de relações, não me limitei a procurar nem apenas por mecanismos de ajuda como o seguro-desemprego ou a intermediação de mão-de-obra que constituíam o cerne das políticas acessórias às de pleno-emprego, nem somente pelas políticas de emprego ativas, adotadas após a crise dos anos 1970, como requalificação profissional, estímulo ao empreendedorismo e microcrédito (MORETTO, GIMENEZ e PRONI, 2003; BARBOSA e MORETTO, 1998). Minha intenção, desse modo, foi perceber como o desemprego é tematizado, referido a que problemas e conferindo contornos a que situações. Insisti, no entanto, no uso do termo políticas públicas de emprego para esclarecer que meu recorte foram as ações formuladas e empreendidas pelo Estado no tratamento do problema.

Há certamente riscos numa acepção tão ampla, especialmente se tivermos em conta o grande conjunto de leis e programas em nosso país que simplesmente “não pegam”, isto é, não chegam a

sair do papel. A lei “não pegar” pode ter variados motivos, seja a inexecutabilidade das propostas⁶⁴, seja por não-decisões que as tornam sem efeito, seja, ainda, porque a regulamentação posterior limita seu alcance: é assim que se legisla, mas não se regula; ou se criam programas, mas nunca se chegam a definir as fontes de financiamento necessário para implementá-los (FRENCH, 2006; FISCHER, 2006). Minha preocupação, porém, não é com a efetividade de tais políticas, mas com o modo a partir do qual constrói o problema do desemprego.

De modo geral, creio que a pesquisa corrobora a idéia corrente de que o desemprego (aberto, isto é, o desemprego *stricto sensu*), só aparece como problema na experiência brasileira nos anos 1980. Porém, é inexato afirmar que ele não era tematizado antes disso ou que não constituía alvo de atenção para o Estado: intermitentemente, o desemprego aparece como questão, ligado à problematização da velocidade de nosso processo de urbanização; como efeito possível e temível da modernização no campo ou mesmo como efeito perverso de uma política de proteção social⁶⁵.

Desde os primeiros anos do século XX, o desemprego toma a forma de um sintoma discreto, que chama a atenção embora não chegue a alarmar. A não ser a partir dos anos 1980, quando aparecerá como ameaça, não somente de ruptura da ordem (como nos saques no início de 1983⁶⁶), mas também de inviabilização de um projeto de desenvolvimento.

A segunda consideração consiste em notar a posição fronteira ocupada pelas políticas de emprego, no Brasil, entre as políticas que constituem o núcleo duro da proteção social (Previdência, Saúde, Habitação Popular, Saneamento Básico, Assistência Social, Transporte Público e Meio Ambiente)⁶⁷ e as políticas de regulação do mercado de trabalho. Tal posição parece se relacionar com seu recente aparecimento; em contexto bastante diverso, portanto, daquele em que as políticas sociais e as (persistentes) regulações do trabalho foram introduzidas entre nós – notadamente, no Governo Vargas (1930-1945)⁶⁸. Vale, desse modo, caracterizar brevemente o padrão de proteção social característico da experiência brasileira de Bem-Estar, bem como o grau de intervenção no mercado de trabalho.

⁶⁴ Os já referidos *Boletins* do MTIC trazem, em sua primeira seção, uma seleção das principais leis e decretos aprovados em relação às áreas que compunham o Ministério (Trabalho, Indústria, Comércio, Povoamento e Previdência Social). É notável a quantidade de decretos cuja única finalidade é prorrogar os prazos para que uma determinada lei entre em vigor; além disso, são bastante frequentes também as modificações em regulamentações, a fim de torná-las mais adequadas à realidade.

⁶⁵ Como nos anos 1970, em que ele aparecerá como o resultado perverso tanto da instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) quanto do controle estatal sobre os índices de reajuste salarial.

⁶⁶ Refiro-me à onda de saques realizada por desempregados em abril de 1983 (DEL PRETTE, 1990 e BALSALOBRE, 1991).

⁶⁷ Cf. DRAIBE (1994: p.273).

⁶⁸ Cf. DRAIBE (1994).

Ao tentar estabelecer o padrão de proteção oferecido pelas políticas sociais no Brasil, é um passo necessário referir a alguma tipologia. Tomarei aquela proposta por Esping-Andersen, autor que procura compreender os diferentes padrões de bem-estar a partir de uma abordagem que privilegia a análise das relações de poder que estiveram nas origens da constituição das políticas de proteção, tomando-as como variáveis explicativas (ESPING-ANDERSEN, 1991)⁶⁹.

Faço uso da análise de Esping-Andersen porque este autor, ao se debruçar sobre o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar ao longo do tempo, sublinha as relações entre o sistema de proteção social e a emergência de uma nova fonte de *status* – a cidadania – capaz de alterar o ordenamento da sociedade a partir da limitação das desigualdades de acesso ao mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Trata-se de uma sugestão que remete à análise de R. Castel, quando este observa que, inicialmente, o seguro-obrigatório foi aplicado apenas às camadas da sociedade mais vulneráveis e mais ameaçadas de resvalar para a miséria absoluta (CASTEL, 1999: p.384). Castel vê nessa seletividade, contraposta ao fato de que a tecnologia de seguros é universalista, um paradoxo que indica resistência à “[...] aceitação da especificidade da sociedade industrial e do caráter irreversível da estratificação social que acarreta” (p.402). Uma “sociedade securancial”⁷⁰ implicou o reconhecimento de que novas desigualdades passaram a operar e de que seria preciso integrar as parcelas da população localizadas às margens, não modificando seu estatuto profissional, mas integrando-as a partir de uma nova condição: a de cidadãos, ligados a outros pelos laços dessa nova solidariedade e, em certo sentido, igualados no acesso à propriedade social.

A tipologia proposta por Esping-Andersen sugere que houve diferentes maneiras de responder à questão social, diferentes padrões de bem-estar que se ligam à maior ou menor penetração das idéias antiliberais dos anos 1930 e 1940 nos contextos nacionais, além das variações na capacidade de estabelecimento de alianças extensas entre diferentes classes sociais. De todo modo, ainda que existam tecnologias em comum, o efeito é diverso em termos do grau de *desmercadorização* que propiciam.

Esping-Andersen afirma que não é a mera presença de políticas de previdência e proteção social ou o volume de recursos gastos que define o funcionamento de um Estado de Bem-Estar. O

⁶⁹ Embora eu siga aqui o estudo de Esping-Andersen (1991), ele não é o único autor a procurar explicar as variações nos padrões de bem-estar alcançados por diferentes países. Deparando-se com os limites de análises baseadas apenas na distribuição de despesas sociais públicas, diversos autores introduziram variáveis e fatores que devem ser levados em conta para a caracterização dos padrões e dos níveis de bem-estar de determinada nação. Ver LIEBERMAN (2001); SANTOS (1979: p. 49 e seguintes). Para uma tipologia pensada especificamente para a compreensão dos padrões de proteção ao desempregado, ver GALLIE e PAUGAM (2000).

⁷⁰ Castel toma o tema de François Ewald.

que define o padrão de proteção é o grau de *desmercadorização* que as políticas existentes permitem, isto é, o grau de independência de um indivíduo em relação à sua família e/ou ao mercado. Monta-se, assim, um tripé de variáveis cuja relação para a provisão social define o caráter do Estado de Bem-Estar: atividades estatais – papel do mercado – papel da família.

Desse modo, um primeiro grupo de Estados pode ser definido como liberal. Nestes Estados, “[...] predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social”, (ESPING-ANDERSEN, 1991: p. 108). Em tal contexto, o acesso aos benefícios costuma significar estigma social. Além disso, o Estado estimula o mercado tanto passivamente, ao garantir apenas o mínimo e, desse modo, incentivar os indivíduos com melhores condições a procurar melhores serviços no mercado, quanto ativamente, ao subsidiar esquemas de previdência, saúde ou seguros privados, por exemplo.

Os efeitos de desmercadorização são claramente limitados, e este tipo de regime, que caracterizaria países como Estados Unidos, Canadá e Austrália: “[...] edifica uma ordem de estratificação social que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as majorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais”, (ESPING-ANDERSEN, 1991: p. 108).

Outro conjunto de Estados pode ser identificado ao modelo conservador. Neste caso, o que atuou decisivamente para a configuração do regime de Bem-Estar foi o legado histórico do corporativismo estatal: o que estava no centro da discussão, portanto, era a manutenção das diferenças de *status* e, por esta razão, o modelo adotado não é universalista, mas está ligado à posição ocupacional. A influência da Igreja se expressa no fato das políticas sociais se preocuparem em preservar os valores da família tradicional e, por isso, o Estado só interfere quando a rede de proteção representada pela família falha. Deste modo, o modelo não contribui para a independência do indivíduo em relação à família e, em relação ao mercado, o faz limitadamente. Os países representantes deste segundo tipo seriam Austrália, França, Alemanha e Itália.

Finalmente, o terceiro e “evidentemente menor”, como destaca Esping-Andersen, grupo de países podem ser identificados ao modelo social-democrata:

[...] compõem-se de nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias. [...] Em vez de tolerar um dualismo entre estado e mercado, entre classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um *Welfare State* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte, (p. 109).

O resultado é que os direitos sociais aparecem neste modelo como altamente desmercadorizantes e universalistas, tornando os indivíduos menos dependentes tanto do mercado

quando da família. Além disso, é o único dentre os modelos que assume o pleno emprego como parte de sua prática de bem-estar. Segundo o autor, ao manejar uma extensa aliança de classes, tais regimes seriam os mais estáveis no tempo, ao contrário dos outros dois – que acabam sempre por deixar uma parte da classe média descontente. Os países escandinavos seriam os representantes deste modelo.

A tipologia proposta por Esping-Andersen confere visibilidade ao fato de que a relação entre Estado de Bem-Estar e políticas de pleno emprego não é evidente. A articulação entre políticas de pleno emprego e sistemas universais de proteção, em geral tomada como referência para avaliar a forma com que sistemas de proteção se constituem em países de desenvolvimento tardio, ocorreu somente em um número limitado de países. A indistinção entre os variados padrões subsumidos sob a idéia de Estado de Bem-Estar, assim, é decorrência tanto do fato de que se trata de uma configuração historicamente recente (desde os anos 1940, se tomarmos o Plano Beveridge como acontecimento que marca a sua emergência) quanto do fato de que a crise dos anos 1970 transformou esta forma de colocar em relação Estado – Sociedade – Mercado em foco estratégico de tensão, ao qual se dirigiam as críticas neoliberais e, ao mesmo tempo, as argumentações social-democratas em sua defesa.

Ainda, ao qualificar as distinções entre os padrões de bem-estar presentes nos países desenvolvidos, tendo em conta tanto suas origens sociopolíticas quanto seus resultados, o trabalho de Esping-Andersen nos oferece a possibilidade de examinar nossas políticas sociais mais cuidadosamente⁷¹, de forma a compreender as conexões entre as heranças deixadas por dois governos autoritários (1930-1945 e 1964-1984), as concepções democráticas e universais que embasaram sua reestruturação no final dos anos 1980, a maneira com que respondeu à pressão da agenda de reformas e ajustes dos anos 1990 e seus resultados em termos de desmercadorização e cidadania.

Como observei, especialmente por ter se constituído de forma mais sistemática a partir dos anos 1980, as políticas de emprego no Brasil se encontram no limiar entre as políticas sociais e as instituições para organização do mercado de trabalho. Insisto, entretanto, em esboçar as linhas gerais do desenvolvimento daquelas porque seu padrão lança luzes importantes em relação à constituição do desemprego entre nós.

De um lado, como se verá neste capítulo, em relação aos trabalhadores que circulam pelo mercado formal, por exemplo, a situação do desemprego proporá desafios às instituições de Previdência Social dos anos 1930, organizadas por profissões: o desemprego põe em cena a questão do trânsito no mercado de trabalho de trabalhadores pouco qualificados. Não à toa, justificada por

⁷¹ Cf. DRAIBE (2007: p.33).

razões atuariais, é também no âmbito dessas instituições que se estabelecerá o direito à estabilidade no emprego, após dez anos de trabalho numa mesma empresa. O trabalhador desempregado, nesse sentido, cria um problema para a sustentabilidade dos fundos e para o sistema de classificação por profissões, provocando à regulamentação do trabalho e do não-trabalho. Esta situação sem dúvida está intimamente ligada à experiência brasileira de uma “cidadania regulada” (SANTOS, 1979).

De outro lado, aqueles a quem W. G. dos Santos chama de “pré-cidadãos” (isto é, os que, não tendo acesso à carteira de trabalho ou a uma profissão regulamentada, devem ser assistidos), confrontam a prática da Assistência Social que terá que lidar com estes “pobres ativos”⁷². Desde os anos 1930 até praticamente os anos 1980, o atendimento destes trabalhadores no âmbito da Assistência Social deve-se à sua exclusão dos mecanismos de seguro social, resultado de um modelo de proteção social meritocrático e pouco extensivo.

Pois além da separação que traça a fronteira entre trabalhadores e vadios, a distinção clara entre as situações de não-trabalho transitórias e aquelas que se devem à impossibilidade de trabalhar está na raiz da constituição de dois sistemas de proteção diferentes: a proteção ao trabalhador privado temporariamente de emprego e a assistência social, isto é, a proteção aos desafortunados incapazes para o trabalho, por motivos físicos, mentais ou sociais (CASTEL, 1998: p. 128). O primeiro será tratado no âmbito da regulamentação do trabalho e da proteção social, enquanto o outro será tratado por meio de esforços de diminuição da pobreza e da desigualdade sociais.

Assim, o próprio fato da situação de não-trabalho entre nós aparecer ora no campo dos problemas ligados à equidade, ora no campo dos problemas relacionados à regulação da acumulação (SANTOS, 1979: p. 27) dá notícia da desorganização de nosso mercado de trabalho, heterogêneo estrutural e regionalmente, mas também dos dilemas do Estado brasileiro, confrontado pela exigência de alavancar processos acumulativos e também por aquilo que, nos anos 1980, chamou-se de “dívida social”.

É necessário reconhecer que, em grande medida, o corte dos anos 1930 como início da preocupação estatal com a “questão social” é mais incisivo como efeito discursivo por meio do qual o Estado Novo procurou se legitimar e construir consenso em torno de si do que corresponde aos fatos. Apesar disso, em geral se estabelecem os anos 1930 como marco inicial de nosso sistema de proteção (SANTOS, 1979). Como afirma Draibe:

É claro que tivemos políticas sociais antes dos anos 30. Mas é somente nesta etapa que,

⁷² M. Maruani distingue entre a pobreza que advém da exclusão do mercado de trabalho e das relações assalariadas formais (situação próxima aos “working poor” da sociedade norte-americana) daquela que se deve à insuficiência dos rendimentos no próprio mercado de trabalho formal, revelando, portanto, sua limitação para garantia do direito a rendimentos suficientes para a vida social. Ela postula pela diferenciação entre os “actifs pauvres” da primeira situação descrita e os “salarie-e-s pauvres” para que se dê visibilidade às transformações no núcleo do assalariamento (2002: p.106 e seguintes).

completando-se a construção do Estado nacional, tem início o movimento de constituição da dimensão social da sua regulação e intervenção. Em outras palavras, entre os anos 30 e os anos 70, as políticas sociais, no Brasil, ganham as características mínimas que permitem defini-las como um Estado de bem-estar social, (Draibe, 1994: 274).

A autora sublinha as seis características das políticas sociais consolidadas entre 1930 e 1970:

a) constituem “[...] um sistema *nacional*, apoiado em códigos, legislação, definição de competências por níveis de governo [...] regulação da provisão privada de serviços”; b) é estabelecida “[...] uma base de financiamento do gasto público social destinado aos setores de intervenção citados, com fontes de receitas razoavelmente diferenciadas e com probabilidades de reproduzirem-se ano a ano”; c) operam “[...] regulação do mercado através da mobilização e operação do fundo público, com sensíveis impactos na formação do salário indireto”; d) para operá-las, o Estado dispõe de “[...] corpos profissionais e burocráticos [...] recrutados segundo algum critério de competência”; e) as políticas, diferenciadas, produzem “[...] clientelas específicas para cada área de atuação, definidas segundo critérios razoavelmente públicos e conhecidos” e f) as ações e instituições possuem “[...] graus razoáveis de visibilidade e identificação institucional, possibilitando o seu reconhecimento valorativo [...] e auto-identificação por parte dos funcionários e corpos profissionais envolvidos”, (DRAIBE, 1991: p.274-5).

Quadro I – Welfare State no Brasil: periodização

1930 – 64	– Introdução e expansão fragmentada
1930 – 43	– Introdução
1943 – 64	– Expansão fragmentada e seletiva
1964 – 77	– Consolidação institucional
1964 – 67	– Consolidação institucional
1967 – 77	– Expansão maciça
1977 – 88	– Crise e ajustamento do sistema
1977 – 84	– Crise e ajustamento conservador
1985 – 88	– Ajustamento progressista
1988 – 93	– Reestruturação do sistema
1988	– Definição dos novos princípios (constituição)
1988 – 91	– Implementação das reformas (Primeiro Ciclo)
1992/93	– Crise e formação de uma nova agenda de reformas
1995/98	– Implementação de reformas (Segundo Ciclo)
1999/2002	– Implementação de reformas (Segundo Ciclo)

Fonte: DRAIBE (1994: p. 274 e 2003: p.71).

O quadro I apresenta a periodização proposta por Draibe, a partir da análise que faz sobre o desenvolvimento de cada uma das áreas de proteção social que examina (educação, saúde, previdência social e habitação popular). Observando a evolução das políticas brasileiras, Draibe sustenta que, a despeito de não ocupar posição central na agenda dos governos militares, foi durante o regime militar que nossas políticas sociais experimentaram consolidação, transformação de seus aspectos institucionais e financeiros e expansão (p. 272).

Que a expansão tenha ocorrido, não significa que seus efeitos foram necessariamente bons, a despeito de rápida ampliação do atendimento e da superação de seus desenhos seletivos, no caso de políticas específicas como a de Previdência Social e de Saúde, por exemplo. No entanto, a insistência do regime em fazer coadunar políticas de equidade e políticas de acumulação limitou seus resultados, de maneira que – a despeito das estruturas e programas montados e dos esforços de universalização do sistema de proteção – ao final do período militar permanecia um quadro social de extensas desigualdades, entre classes, categorias profissionais e também entre regiões (SANTOS, 1979). Além dos objetivos das políticas, destacam-se como fatores que contribuíram para essa situação as dimensões da população brasileira e de seus problemas sociais, a excessiva centralização operada pelo regime e a ausência de controle democrático. O resultado foi que mesmo políticas universais e com objetivos redistributivos ou desmercadorizantes se viram comprometidas por distorções, dificuldades de gestão e ineficiências.

Ainda, a fim de permitir a rápida expansão, foram mobilizadas instituições privadas⁷³, o que abriu espaço para que lógicas privadas participassem do sistema, alterando-lhe o objetivo de universalidade. Não à toa, a despeito das reformas dos anos 1980 e da redefinição da noção de seguridade social no âmbito dos debates constitucionais (1988), a direção seguida pelo sistema de bem-estar brasileiro permite aproximá-lo da experiência liberal (WERNECK VIANNA, 1998).

As análises de Santos e Draibe (1994) reconhecem, a exemplo de outros autores (TELLES, 2001), que do ponto de vista da concepção e das instituições, as políticas sociais brasileiras inicialmente constituíram um padrão de bem-estar conservador ou meritocrático, vinculando cidadania ao reconhecimento formal do Estado a profissões ou órgãos de representação: é a “cidadania regulada” de que fala Santos:

Ao período *laissez-fairiano* repressivo da República Velha sucedeu a época da simultânea ênfase na diferenciação da estrutura produtiva, na acumulação industrial, e na regulamentação social. Os dois movimentos convergem para um único leito através do conceito não expresso de *cidadania regulada* que permitia administrar, ao mesmo tempo, os problemas da acumulação e da equidade no contexto de uma escassez, primeiro, aguda e, depois, crônica de recursos. O sistema foi rapidamente montado nos primeiros quatro anos da década de 30 e solidamente institucionalizado, (1979: p.78).

Isso significa dizer que, por um longo período, a forma privilegiada de acesso às políticas sociais – Previdência, saúde, seguros sociais etc. – foi o registro na carteira de trabalho, o que criava uma cisão no interior da cidadania e da pobreza entre aqueles que poderiam acessar os serviços

⁷³ O caso da Saúde consiste num dos exemplos mais eloquentes. Cf. WERNECK VIANNA (1998) e DRAIBE (1994).

públicos e aqueles a quem esta possibilidade estava impedida.

O padrão meritocrático, ainda que seletivo, não induz necessariamente à reprodução das desigualdades, como confirma a análise de Esping-Andersen, já referida, sobre os países em que tal padrão se consolidou (1991). Seu caráter mais ou menos inclusivo se relaciona antes ao padrão de desigualdades sobre o qual terá que intervir, à organização dos interesses corporativos e sua capacidade de pressionar pela regulamentação do acesso aos direitos e ao fôlego estatal para atender às demandas crescentes por regulamentação (SANTOS, 1979).

Como vimos acima, na experiência brasileira este padrão se mostrou desfavorável à promoção de integração social e maiores níveis de igualdade, em grande medida pela paralisia do Estado frente ao dilema equidade *versus* regulação e sua incapacidade de criar consensos que sustentassem a tomada de decisão em quaisquer das alternativas.

No regime militar, quando se tentou proceder à universalização das políticas, as mesmas tensões e conseqüentes não-decisões provocaram a mudança do padrão de proteção social, na direção de um Estado de Bem-Estar de tipo liberal. E nos anos 1980, quando a democratização abriu caminho para que se procedesse a uma reforma em todo o sistema de proteção, de maneira a fazê-lo funcionar segundo o princípio da seguridade social consagrado na Constituição de 1988, fatores como a crise econômico-financeira, o aumento das taxas de desemprego, e os confrontos das críticas neoliberais parecem ter restringido o campo das possibilidades. Nosso padrão de proteção continua sendo limitado para a promoção de um grau razoável de desmercadorização.

Nossas políticas de emprego, em sentido estrito, foram formuladas durante a década de 1980; porém, só nos anos 1990 é que experimentaram um amplo desenvolvimento. São políticas que procuram equilibrar direito ao trabalho, universalização do atendimento e as lógicas seletivas que se impõem às políticas focalizadas (AZEREDO, 1998; IPEA, 2006). Ainda, procuram escapar dos desafios representados por um mercado de trabalho heterogêneo, por meio do desenvolvimento de programas que possibilitem o atendimento para além dos egressos do mercado formal: assim, programas de geração de trabalho e renda, acesso ao microcrédito e mesmo a qualificação profissional ampliam o contingente de trabalhadores atingidos, ainda que por vezes impliquem que as fronteiras entre políticas de emprego e políticas de combate à pobreza estejam borradas.

Menos do que apontarem novos dilemas em relação a nosso mercado de trabalho, tais políticas conferem visibilidade à persistência de problemas, formulados pelos menos desde os anos 1950, que não lograram encontrar solução nem mesmo durante o período de legitimidade da intervenção do Estado e de rápido crescimento econômico. Porque, é preciso reconhecer, tratava-se menos de um problema de inserção em setores dinâmicos da economia do que da superação de uma estratificação social baseada unicamente na propriedade individual: a heterogeneidade de nosso mercado de trabalho é indissociável do padrão de desenvolvimento de nossas políticas sociais e da

limitação da regulação das relações de trabalho.

O nascimento e o desenvolvimento do desemprego, nesse sentido, são reveladores de nossos ensaios e tentativas de efetivamente modificar as estruturas sociais, e contribuem para evidenciar os pontos de resistência e os entraves que nos trouxeram ao momento presente. Acompanhar a trajetória das diversas relações nas quais o desemprego foi problematizado, portanto, será a tarefa enfrentada nas próximas páginas.

Dos anos 1930 a 1964: um problema estrangeiro

[...] Nada se construiu. Nada se adiantou, nada se fêz. [...] Eis, senhores, no esforço que êste lugar me permitia, uma idéia sucinta da extensão do território imenso por lavrar na vastidão extensíssima e complexíssima dos assuntos que entendem com a sorte do operariado, que, sendo a sorte do nosso trabalho, é a sorte, assim da nossa indústria, como da nossa agricultura, e, portanto, a sorte do país. Feito não há nada. Tudo por fazer. (Rui Barbosa, em 1919).

A despeito da insistência com que o governo Vargas proclamou a ausência de preocupação dos governos anteriores com relação à chamada “questão social”, é necessário reconhecer que desde o final do século XIX e início do século XX, vinha se colocando na agenda do Estado a possibilidade de regulamentar as relações de trabalho. Porém, a exemplo do que ocorreu em outros países, o caminho até que esta regulamentação se efetivasse foi percorrido lentamente e permeado por debates legislativos, na imprensa e por lutas e manifestações operárias (PINHEIRO e HALL, 1979; LACERDA, 1980; LIMA, 1990; HALL, 2004).

O mote “ façamos a revolução, antes que o povo a faça”, desse modo, dava notícia do temor provocado pelos efeitos de uma industrialização que começava a se estruturar, modificando as bases econômicas do país, mas também respondia à visibilidade adquirida pela “questão social” nas greves e manifestações que, intermitentemente, se espalharam pelo país nos primeiros anos do século XX⁷⁴. No ineditismo da situação, os governantes e as classes dirigentes liam a ameaça da explosão dos conflitos de classe, conforme o exemplo de outros países, e respondiam por meio da repressão policial, no esforço de manutenção da ordem.

Dentre os mecanismos de repressão, vale notar a importância assumida pela deportação dos estrangeiros, tidos como os responsáveis em incutir nos “pacíficos trabalhadores brasileiros” seu espírito de agitação⁷⁵. A prática de localizar nos estrangeiros os focos de conflitos propriamente resultantes da industrialização será constante ao longo dos anos 30 e 40: eles encarnavam um progresso cujo ritmo se queria controlar e, nesse sentido, ao mesmo tempo em que a imigração será

⁷⁴ Cf. PINHEIRO (1997) e HALL (2004).

⁷⁵ Cf. PINHEIRO (1997) e HALL (2004).

a alternativa escolhida para a organização do mercado de trabalho interno, teme-se que ela provoque tensões e ameace a unidade nacional.

No início dos anos 1900, a situação não era das mais favoráveis⁷⁶: inflação, alta de preços dos gêneros de primeira necessidade, falta de regulação do comércio, falta de trabalho devido às crises. Sem contar os desafios comuns ao momento de estruturação de um mercado de trabalho livre, já que apenas a partir de 1850, com o fim do tráfico de escravos, é que a contratação de mão-de-obra livre e, portanto, a constituição de um mercado de trabalho passam a se colocar como problema⁷⁷.

Como nota Gomes, o problema da regulação do trabalho extrapolava o “problema operário”, pois colocava em cena as tensões entre federalismo e centralização; entre uma ordem desigual agrícola e baseada na renda fundiária e uma sociedade igualitária industrial, baseada no trabalho; finalmente, entre um liberalismo que, naquela época, começava a ser confrontado pela experiência de crises e conflitos e a iniciativa do Estado em intervir sobre conflitos, regulando-os (1979: p.67-8).

Os diversos projetos de legislação social que foram apresentados antes de 1930, ou se perderam nos intermináveis debates ou, se foram aprovados, ficaram como “letra morta”, sem efetividade⁷⁸. Para isso concorria a falta de interesse dos legisladores em proceder a uma revisão

⁷⁶ Cf. PINHEIRO (1997: p. 158-9)

⁷⁷ Ver BESOUCHET (1957). Barbosa nota que, a despeito da proibição do tráfico ser de 1850, os efeitos da interrupção só se fizeram sentir por volta dos anos 1870 (2008).

⁷⁸ Dentre os quais, destacam-se: o Decreto 221, de 25/02/1890, que concedia aposentadoria aos empregados da Central do Brasil e, posteriormente (Decretos 405 e 565), concedia o mesmo a empregados de outras ferrovias; Decreto nº 1.313, de 17/01/1891, que limitava o trabalho de menores e criava uma fiscalização; todos os projetos foram propostos por Demétrio Ribeiro e permaneceram letra morta. Em 1903, a lei nº 979 facultava a criação de sindicatos rurais; em 1907, a lei nº 1.637 facultava a mesma possibilidade também a pessoas de “profissões similares ou conexas”, abrindo caminho assim para a criação de sindicatos profissionais. Em 1911, aparece o projeto de Nicanor Nascimento, regulando jornadas de trabalho, repouso semanal e regulando o trabalho de menores, proibindo o dos menores de 10 anos e regulamentando o das crianças entre 10 e 15 anos. Nenhum desses projetos conseguiu avançar ou ser aprovado. Em 1915, propôs-se um Código do Trabalho, que definia o que era um contrato de trabalho, regulava o trabalho feminino e infantil, dispunha sobre pagamento de salários, horário, justa causa, repouso semanal etc. Também não chegou a ser aprovado, sendo dividido em duas partes: “acidentes de trabalho” e “regulamentação”; apenas a primeira parte seria aprovada, em 1919. Em 1917, Maurício de Lacerda apresentou um conjunto de projetos, regulando vários aspectos do mercado de trabalho; porém, em meio a greves, o governo acabou retomando antigo projeto de proteção por ocasião de acidentes de trabalho de 1915, mas que não chegou a ser aprovado; do projeto de M. de Lacerda, passou apenas a criação do Departamento Nacional do Trabalho, no interior do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio – este seria o embrião do futuro Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Em 1918, criara-se uma Comissão de Legislação Social, com o objetivo de examinar as legislações propostas. Em meio ao debate eleitoral, em 1919, finalmente a lei sobre acidentes de trabalho, proposta em 1915, foi aprovada, embora com limitações e problemas, como a restrição aos trabalhadores industriais (LIMA, 1990; Gomes, 1979). É nesse mesmo ano que se assina o Tratado de Versalhes, que consagra o princípio de que o trabalho humano não é mercadoria e obriga os países signatários – dentre os quais, o Brasil – a garantir alguns direitos sociais. Ainda, este é o ano em que Rui Barbosa, reconhecidamente liberal, faz um discurso durante a campanha presidencial sobre o tema da “Questão Social”; a partir desse momento, torna-se ainda mais difícil negar a existência de uma questão operária (BARBOSA, 1958). Em 1923, é aprovada a Lei Eloi Chaves, criando a primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para ferroviários, garantindo-lhes aposentadorias e pensões, ajuda médica, auxílio-funeral e cobrindo acidentes de trabalho. Em 1925, o Decreto nº 4.982, de 24/12/1925 concede quinze dias de férias a empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais e bancários (GOMES, 2007: p.24-5). Neste mesmo ano, havia sido enviado à Câmara dos Deputados um novo projeto de “Código de Trabalho”; o projeto foi duramente criticado e abandonado (ROCHA, 1940). Finalmente, em 1926 é aprovado o Código de Menores, que estabelece o limite de seis horas de trabalho para menores de 14 anos; o código será bastante

constitucional para permitir ao Estado legislar sobre a matéria; além disso, sem estrutura administrativa que fizesse valer a legislação, pouco adiantava aprová-la. É preciso reconhecer que, de fato, existiam formas de ordenamento social em conflito, e a lentidão com que o processo se desenvolveu é indicadora dos entraves e resistência que se colocaram à industrialização e à constituição dessa nova forma de contratualidade representada pelo assalariamento. Regular o trabalho implicava reconhecer que a sociedade havia mudado irremediavelmente, a ponto de modificar também o papel do Estado para a gestão dos conflitos e desigualdades⁷⁹.

A Revolução de 1930, nesse sentido, representou um corte radical com o momento anterior na medida em que neutralizou, ao menos temporariamente, os obstáculos que se colocavam ao desenvolvimento da legislação social e à implantação de outra ordem. Sem dúvida, a insistência com que o novo governo de Vargas procurou marcar distância com o anterior, durante o qual a “questão social” teria sido apenas “caso de polícia”⁸⁰, deve-se menos a uma mudança radical nas formas de tratar o problema operário do que ao esforço de construir bases amplas de apoio que legitimassem o novo governo e nova forma de governar que propunha (FRENCH, 2001). Tarefa que se mostrara complicada anteriormente, pela heterogeneidade do país e pela dificuldade em criar consenso entre interesses tão díspares.

De todo modo, é a partir de 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que tem início a implantação mais sistemática de leis destinadas à regulação do trabalho no país. Entre 1930 e 1943 cria-se um complexo conjunto de leis que, a despeito de suas limitações, persistem até hoje como o código regulador das relações formais de trabalho no Brasil. Mas é importante observar que o deslocamento de foco operado pela Revolução de 1930 não foi suficiente para resolver o problema da desigualdade entre a sociedade industrial que emergia e a sociedade agrícola, na qual o mercado de trabalho era frouxo, quase ausente⁸¹.

L. Besouchet, ao tratar da criação do Ministério do Trabalho e comentar os “atrasos políticos e sociais” que, por tanto tempo, dificultaram a constituição de uma legislação destinada à regular os contratos de trabalho, localiza na convivência entre República e escravidão as origens de uma contradição insolúvel entre igualdade e desigualdade⁸². Ainda, a autora nota a restrição da

desrespeitado, inclusive com a anuência dos órgãos fiscalizadores: a fim de suprir a mão-de-obra faltante nas indústrias, criam-se rotinas como o aval dos pais, ou contratos temporários, somente renovados mediante o teste dos menores e a verificação de que se encontram em dia com os estudos (MAURETTE, 1937).

⁷⁹ Cf. CASTEL (1999: p.404).

⁸⁰ Para uma discussão sobre o uso desta formulação, atribuída à Washington Luís, ver FRENCH (2006).

⁸¹ BARBOSA (2008). O autor argumenta que é com restrições que se pode pensar o trabalho agrícola, realizado principalmente em regime de colonato, como constituindo um mercado de trabalho livre, uma vez que a relação não é de assalariamento típico. No entanto, Barbosa sugere que os colonos constituem um “semiproletariado agrícola” quando pensados na relação com a expansão do sistema capitalista no Brasil (p. 164 e seguintes).

⁸² A autora não é a única a articular a lentidão com que a escravidão foi superada à lentidão na regulação do mercado de trabalho: Moraes Filho, introduzindo o discurso proferido por Rui Barbosa em 1919, sobre a questão social, relata que este – ao tomar contato com os problemas operários e a morosidade com que os projetos se arrastavam no

modernização que se tentava realizar pela via da industrialização, pois a sociedade agrícola e as relações de trabalho no campo não eram tocadas pela legislação social que tanto orgulhava os representantes do governo. Besouchet nota, assim, o descolamento entre a modernidade que se procurava forjar, ordenando e regulando, e as dimensões que escapavam às intervenções:

[...] O Brasil surgindo para o mundo como Nação progressista, próspera, que recebe em sua Capital feèricamente iluminada, as representações de todo o mundo civilizado, não pôde apresentar outros aspectos da Nação além das duas grandes Capitais – Rio e São Paulo. Além delas, o que seria realmente possível de revelar aos povos do resto do mundo? O ‘interior’ pesava sobre o Brasil (BESOUCHET, 1957: p.47).

Uma das principais fontes de informações sobre este período, consultadas por mim, foram os *Boletins do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, publicados mensalmente de setembro de 1934 até 1948; depois disso, o Boletim continuou sendo publicado, em princípio trimestralmente, até 1960 (mas a periodicidade variou e, por vezes, o Boletim se resumiu à publicação de leis, decretos e registro dos periódicos e livros que integraram o acervo do Serviço de Documentação no período a que o boletim se referia). A partir de 1961⁸³, o boletim passa a se chamar *Boletim do Ministério do Trabalho e Previdência Social*; porém, a frequência de publicação se tornou ainda mais irregular.

Os Boletins constituíram fonte privilegiada de informação para o desenvolvimento da pesquisa por quatro razões. As duas primeiras são práticas: uma se refere à dificuldade, em geral, de encontrar registros administrativos e informações sobre as políticas de emprego anteriores à instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1992; outra se refere ao longo período coberto pela publicação, permitindo acompanhar as transformações na estrutura do Ministério e as mudanças de enfoque para a compreensão das questões de classe, conflito, trabalho e direito. A terceira razão está relacionada ao fato de que o Boletim, por ser instrumento de divulgação e propaganda das ações realizadas pelo Ministério, é revelador, em certa medida, dos impasses vividos por ele: os diversos artigos que compõem os Boletins dão notícia das disputas, dos pontos de resistência e do caminho percorrido até que se estabelecessem determinados consensos, uma vez que um de seus objetivos expressos era fazer chegar suas perspectivas à sociedade⁸⁴. A última razão

Legislativo – teria relacionado campanha abolicionista e desenvolvimento de legislação social, pois “alforriar o escravo sem regular os contratos de trabalho significaria, na verdade, alforriar o senhor” (1998).

⁸³ No conjunto de mudanças introduzidas pela aprovação da Lei Orgânica de Previdência Social, em agosto de 1960, no mês anterior o MTIC passara a se chamar Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).

⁸⁴ No segundo número, em outubro de 1934, expressavam-se os objetivos do Boletim, que deveria ser “[...] uma publicação mensal capaz de reunir nas páginas que lhe formem o texto não só ensaios e estudos de natureza técnica ou especializada como também notas e informações que possam concorrer para um entendimento entre a administração pública e os particulares”. Citado por BESKOW (2005: p.2-3).

pela qual os Boletins foram fundamentais se liga à importância conferida pela publicação ao diálogo com referências internacionais e, de modo especial, com a Organização Internacional do Trabalho (OIT); desse modo, obtém-se também um panorama interessante sobre as relações entre as mudanças internacionais no que se refere à regulação e a proteção ao trabalho e seus impactos sobre países subdesenvolvidos. A OIT ocupa um papel central, embora não decisivo, para a legitimação dos processos nacionais, ao mesmo tempo em que aponta os limites do modelo de desenvolvimento seguido.

No primeiro contato com os Boletins, impressionou-me de maneira especial a sensação de “fervilhar” de idéias, projetos e discussões. De fato, examinando os primeiros anos da publicação, tem-se a nítida impressão de que se trata de um momento criativo, em que, além de implementar projetos, os funcionários e colaboradores do Ministério se empenhavam também na tarefa de “educar” a sociedade como estratégia de efetivar o funcionamento das leis⁸⁵.

Outra sensação nítida é a de que se tratava menos de um plano, isto é, de um projeto integrado e estratégico de formação de alianças, do que de um processo em construção. Os primeiros anos são marcados, assim, pela urgência das coisas a fazer e, a partir dos resultados obtidos, pela compreensão dos significados que a Revolução proposta pelo Ministério assumia na transformação do campo estratégico de ação de patrões, trabalhadores e do próprio Estado. Como sugerem alguns autores, a legislação social, independentemente de seu caráter de cooptação ou controle, modificou os termos da relação entre Estado, trabalhadores e patrões, transformando a lei em objeto de disputa⁸⁶. Os trabalhadores, nesse sentido, ainda que limitados em seu acesso aos direitos pelo desenho corporativista da regulação, disputaram os usos da lei, concorrendo para a sua expansão e seu desenvolvimento.

Mas é preciso reconhecer o caráter ambíguo dessa lei, característica comum aos países latinoamericanos: é quase como se ela aparecesse como expressão de um horizonte desejável, que deve impelir o desenvolvimento social na direção de sua realização. Menos do que regulação efetiva, por meio do estabelecimento de parâmetros nos quais as relações entre patrões e trabalhadores podem acontecer, a legislação do trabalho nesses países é notável por seu esforço de exaustivamente “codificar todas as questões concebíveis relacionadas ao trabalho e às questões sociais em um estatuto geral”⁸⁷. Este esforço imenso, articulado aos limites do Estado em fiscalizar e aos altos custos da aplicação integral das leis está nas origens da distância entre lei e realidade, levando assim a um efeito inverso da função educacional que os legisladores lhe atribuem: a distância entre lei e realidade mina a confiança na regulação e no Estado, estimula à burla e acaba

⁸⁵ Sobre o papel educativo da lei em países latinoamericanos, ver FRENCH (2001: p.25 e seguintes).

⁸⁶ Ver Gomes (1979), French (2001), Fortes (2007), Pinheiro (1997), Paoli (1994) e Corrêa (2007).

⁸⁷ OIT, em 1961. Citado por FRENCH (2001: p.26).

por criar particularidades de acesso aos direitos que a lei cria⁸⁸.

A despeito de ser produzido por um órgão oficial, os Boletins registram parte do percurso de disputa em torno das leis (nos pareceres de consultores do Ministério, dentre os quais se destaca a atuação de Oliveira Vianna), suas ineficiências e as tentativas de reforma, as resistências à laicização do Estado e, de outro lado, o uso estratégico do discurso cristão sobre a dignidade humana para legitimar direitos sociais⁸⁹, a importância da manutenção de boas relações junto a OIT, enfim, parte das dificuldades e tensões que marcaram o funcionamento do Ministério do Trabalho em seus primeiros anos⁹⁰.

Antes de entrar propriamente no lugar ocupado pelo desemprego nas preocupações de governo, gostaria de destacar três aspectos importantes para a compreensão da economia de relações na qual o desemprego será posto: (1) a crise do liberalismo e a progressiva legitimação da intervenção do Estado; (2) a “explosão” administrativa dos primeiros anos do governo Vargas, entendendo por isso a estruturação das bases de nossas instituições e políticas sociais, mas também os esforços de conhecer o perfil e as especificidades da nação brasileira; e (3) a passagem do trabalho do campo do direito civil para o campo do direito social, ou direito operário.

Em relação ao primeiro aspecto, vale notar que por toda a parte se criavam as condições para que o Estado pudesse intervir na sociedade. Como exposto no capítulo anterior, tais condições haviam sido criadas pelas crises do final do século XIX, pelas consequências da I Guerra Mundial e também pela ameaça do socialismo. Os “individualismos egoístas” postulados pelo liberalismo eram postos em xeque pela experiência da exacerbação de vulnerabilidades e misérias provocadas pela guerra e pela crise econômica, abrindo espaço para transformações na maneira de regular a sociedade e a economia.

No Brasil, em linhas gerais, o liberalismo era afrontado tanto pelas agitações internas (como as greves e paralisações que se desenvolveram no início do século XX ou as iniciativas de organização operária em sindicatos ou partidos), quanto pelas agitações externas, uma vez que a crise mundial repercutia na economia do país, provocava a reflexão sobre a sustentabilidade do desenvolvimento calcado na agricultura de exportação e intensificava os efeitos da falta de

⁸⁸ Sobre as particularidades de acesso aos direitos, pela dificuldade de compreensão dos códigos, ver FISCHER (2006). Sobre a excessiva codificação das leis de trabalho e a intervenção maciça do Estado nos conflitos de classe, ver PAOLI, 1994.

⁸⁹ Marcadamente após o golpe de 1937, quando inicia o Estado Novo, será constante a referência à encíclica *Rerum Novarum* (1891). Realizada pelo Papa Leão XIII, a encíclica trata da condição dos operários. A constância da referência a partir do início do segundo período do governo Vargas se relaciona provavelmente com o enfrentamento da ameaça socialista, com sua aproximação, ainda que cautelosa, ao fascismo e pela reafirmação da opção de organizar a sociedade por meio do corporativismo. Para uma reflexão sobre as relações entre Estado e Igreja no Brasil, incluindo este período, ver DELLA CAVA (1975). Sobre o corporativismo na experiência brasileira, e também latinoamericana, ver FORTES (2007).

⁹⁰ Como observa Santos, a atuação do MTIC é estratégica para a compreensão dos conflitos postos, na medida em que este se constituiu num “[...] órgão destinado a uma participação ambígua e controversa em todo o desenvolvimento da tensão entre equidade e acumulação” (1979: p.30).

regulação do trabalho⁹¹.

Como observa E. Moraes Filho, sinal eloquente da transformação que se operara pôde ser lido na assunção de Rui Barbosa da chamada questão social. Afinal, impressionava que o liberal, católico e conservador que, em 1878, escrevera que:

A liberdade moderna, [...] a verdadeira liberdade, isso de que todo mundo fala, e que bem poucos, neste país, sabem o que é, exclui essa noção perigosa do Estado, que lhe atribui a prerrogativa de intervir em tudo quanto há, de invadir o terreno do direito privado, em nome desse interesse impalpável, dessa mentira que se chama *razão de Estado*, ou salvação do povo. Essa frase funesta sobressaiu sempre, no arsenal do despotismo, entre os seus instrumentos de espoliação mais prestadios (Rui Barbosa, Annaes da Assembléa Legislativa Provincial da Bahia. Sessões do ano de 1878. Citado por MORAES FILHO, 1998: p.XIII).

fosse o mesmo a denunciar a morosidade do Legislativo em regular as relações de trabalho, protegendo o operário de sua posição desigual em relação ao patrão. Na conferência de 1919, ao negar ser socialista, Rui afirmava que, a seu ver:

[...] ‘quando trabalha em distribuir com mais equanimidade a riqueza pública, em obstar a que se concentrem nas mãos de poucos somas tão enormes de capital, que, praticamente, acabavam por se tornar inutilizáveis, e, inversamente, quando se ocupa em desenvolver o bem-estar dos deserdados da fortuna, o socialismo tem razão’.

Mas não tem menos razão, quando, ao mesmo passo que trata de imprimir à distribuição da riqueza normas menos cruéis, lança os alicerces dêsse direito operário, onde a liberdade absoluta dos contratos se atenua, quando necessário seja, para amparar a fraqueza dos necessitados contra a ganância dos opulentos, estabelecendo restrições às exigências do capital, e submetendo a regras gerais de equidade as estipulações do trabalho (BARBOSA, 1958: p.34).

Dáí Moraes Filho concluir que a conferência de Rui Barbosa marca um ponto de não-retorno da questão social como problema político:

Na verdade, com o peso irresistível do seu prestígio, falara Rui da existência de uma questão social entre nós em tom patético, de advertência e de profecia. Estava rompido o encanto. Acabava ele, com a autoridade incontestada de seu nome, de admitir que tínhamos uma questão operária e que

⁹¹ “[...] Apesar da falta de informações precisas, relativas às curvas de preços e de salários, tudo indica que a classe operária sofreu séria redução de seu salário real nos anos 1917-1921. Sem condições aqui de aprofundarmos o debate sobre as características da industrialização durante a Primeira Guerra Mundial, deve ser dito, conforme indica Boris Fausto, que o crescimento da produção, que de algum modo ocorreu, foi obtido através do prolongamento da jornada de trabalho, com a utilização da capacidade ociosa da maquinaria, que havia sido importada anteriormente à guerra. A centelha, para falar nos termos de Hobsbawm, não é provocada diretamente pela questão do salário real, mas pela conjunção desse aumento da exploração com o agravamento das condições de existência provocadas pela conjuntura” (PINHEIRO, 1997: p.160).

precisávamos resolvê-la enquanto havia tempo (MORAES FILHO: 1998, p. XL).

Não apenas a conferência de Rui permite pensar o ano de 1919 como momento-chave, a partir do qual questão social, no país, não pôde mais ser ignorada: este também é o ano do fim da I Guerra Mundial; do Tratado de Versalhes, assinado pelo Brasil, e a consagração do princípio de que o “trabalho não pode ser considerado como mercadoria” e de intensas e extensas greves que se espalharam pelo país, com exigências tanto relativas a soluções para a carestia, quanto relativas à jornada de trabalho, descanso semanal e aumento de salários (LIMA, 1990: p.46 e seguintes).

A regulação do trabalho, portanto, pôde começar a ser realizada no quadro de um governo que se equilibrava entre princípios liberais e o reconhecimento do imperativo de intervenção do Estado em determinados aspectos da vida social.

Vale registrar também um manuscrito que faz parte do Arquivo Pessoal Anísio Teixeira (CPDOC-FGV) e que parece constituir o esboço de plataforma de um novo partido, moderado (o documento é de 1935)⁹². O manuscrito, escrito em papel timbrado do Departamento de Educação, provavelmente pelo próprio Anísio Teixeira, divide-se em três partes: fundamentação da necessidade e características gerais; considerações fundamentais e a enumeração dos compromissos assumidos por este novo partido.

Na primeira parte, o autor afirma que, a despeito das dificuldades em identificar nas doutrinas contemporâneas pontos que sejam indubitáveis, é possível destacar dois consensos:

O primeiro é o de que os meios de produção de bens e sua distribuição progredem, dia a dia, em velocidade cada vez maior, tornando-se, assim, possível um aumento da riqueza coletiva nunca dantes previsto. O segundo é o de que o Estado não [se] pode conservar na atitude de simples espectador e policiador desse progresso, segundo a teoria do século passado, mas precisa tornar-se o regulador da vida humana, na phase complexa a que a [última] vem chegando (p.1)⁹³.

No desenvolvimento da necessidade de um novo partido, o autor observa ainda uma diferença fundamental entre as formas de governo anterior e as atuais:

Todas as soluções [para necessidades e problemas] devem ser projectadas na mesma base racional e objectiva com que a sciencia vae promovendo a organização dos meios de produção e alargando o seu campo de aplicação à vida. A justiça e a equidade social ganharam em face dessas novas condições, possibilidades de melhorar effectivamente e por maior que seja a nossa prudência, temos que admitir que taes possibilidades não podem ser esquecidas pelo Estado, a fim de que se realizem por si mesmas (p.4).

⁹² Referência: AT pi TEIXEIRA, A. 1931/1935.00.00/6 (CPDOC/FGV).

⁹³ Referência: AT pi TEIXEIRA, A. 1931/1935.00.00/6 (CPDOC/FGV).

O autor continua, procedendo ao exame das estratégias utilizadas pelos partidos extremistas (à direita e à esquerda) e seus esforços de educação e “catequese”, chegando à conclusão de que a estratégia mais importante para a afirmação de uma transformação moderada e dentro da ordem é o esclarecimento – que só pode ser obtido por meio de uma imprensa livre e do debate de idéias. Trata-se de um plano, portanto, de formação da opinião pública, que permita formar consenso em torno de idéias racionais e científicas, e que possibilite confiar a direção do Estado aos “mais capazes” (p.10). Há nesse documento, ainda, a observação de que o personalismo partidário chegara ao fim, daí a necessidade de criação de um partido cujo consenso se estrutura em torno de idéias e concepções “[...] a respeito do homem, do carácter de sua vida econômica, financeira e política e dos seus problemas de ordem geral” (p.6).

Refiro-me ao manuscrito de Anísio Teixeira por identificá-lo a um movimento mais geral, realizado por intelectuais liberais, vários deles ocupando postos no Ministério do Trabalho ou sendo dele colaboradores, de reconhecimento da mudança no papel do Estado no início do século XX. Intervir, regular, moderar as desigualdades, permitir a realização das promessas do progresso e do desenvolvimento da riqueza, mas controlando seus maus efeitos; estas serão as tarefas colocadas ao Estado.

E aqui chegamos ao segundo aspecto que vale notar: a “explosão” das técnicas e rotinas administrativas, cujo objetivo será tanto racionalizar a administração do Estado quanto criar condições de uma intervenção precisa e efetiva⁹⁴.

Impressiona a vastidão dos assuntos que se tornam objeto de preocupação para o Estado. No âmbito da ação do MTIC, aparecem: a organização do trabalho e da produção, a saúde física e mental dos trabalhadores, o custo de vida, o orçamento familiar, a nutrição e as consequências da má nutrição para a degenerescência dos corpos, os riscos de acidentes e as formas de preveni-los, a expectativa de vida, a organização familiar, as condições de higiene das fábricas e nas casas operárias, as habilidades inatas e adquiridas, o aconselhamento profissional e o lazer, para enumerar apenas os temas mais recorrentes que aparecem nos Boletins dos anos 30 até os anos 40. Tais questões estão relacionadas a novos campos de saber, como a administração, a economia, a medicina social, a assistência social, a sociologia e mesmo a previdência social e os cálculos atuariais.

Noto, de forma especial, a importância assumida pela Estatística nesse esforço de conhecer as forças da nação para possibilitar soluções mais adequadas às nossas especificidades. Pois além da racionalização da administração estatal, que sem dúvida estava na agenda no início dos anos 1930 –

⁹⁴ Tal esforço tomou a forma institucional da criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

com a constituição de um aparelho burocrático e da realização de concursos públicos, destinados a implantar um padrão técnico e meritocrático para a formação dos quadros do funcionalismo público –, havia também uma imensa preocupação com a identificação de quais seriam nossos problemas peculiares, para que fosse possível recusar modelos preexistentes e inadequados. É possível, ainda, que a preocupação com a estatística também estivesse ligada à possibilidade de conferir visibilidade às profundas alterações que o governo Vargas procurava fazer.

Corroborar esta hipótese o fato de que, inicialmente, a seção encarregada da produção de dados estivesse ligada à publicidade. Assim, no MTIC, havia o Departamento de Estatística e Publicidade, encarregado, inclusive, da publicação dos Boletins do MTIC. É notória a preocupação de Vargas com a propaganda e a divulgação de suas realizações; porém, para isso era imprescindível dispor de informações confiáveis, produzidas por registros administrativos.

Os esforços para a produção de dados e análises tomou a forma de um Instituto Nacional de Estatística, criado em 1934, instalado em 1936, e reunido em 1938 ao Instituto Nacional de Geografia, constituindo assim o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sem dispor de muitos recursos para a produção dos dados, optou-se por um modelo centrado na coordenação da coleta e análise de registros administrativos até o nível municipal⁹⁵.

A organização do Instituto fora confiada a Mário Augusto Teixeira de Freitas, cuja experiência como Delegado Geral de Recenseamento no Estado de Minas Gerais lhe rendera notoriedade. Como relatam Almeida e Abrantes (2004):

A experiência de Teixeira de Freitas foi adquirida em Minas Gerais, através de seu modelo de gerenciamento que centralizava fortemente as decisões operacionais nas mãos de um supergerente, mas que durante o processo de normatização das informações, era democraticamente partilhado por produtores e usuários dos dados a serem coletados. A participação de representantes das diversas secretarias estaduais e mesmo da esfera municipal de grandes cidades garantia uma ampla aceitação de seu modelo, além de consolidar uma estrutura de eficiência, pois praticamente todas as instâncias do governo ficavam comprometidas com o projeto (p.417).

Em 1938, iniciam os preparativos para a realização do censo que seria realizado em 1940. Para além da preparação técnica, também se procede a uma campanha de informação, com o objetivo de conseguir a colaboração dos indivíduos na prestação de informações: havia o temor, por parte dos cidadãos, de que o censo tivesse por finalidade o estabelecimento de taxas e impostos, então a campanha se preocupou em desmitificar tal idéia, por meio de cartazes e folhetos. Nestes, fazia-se perguntas sobre o país e se procurava definir o censo como um trabalho de conhecimento do país sobre si mesmo.

⁹⁵ Sobre este modelo, ver SILVA, 1937.

Para coordenação dos preparativos e desenvolvimento do censo, chamou-se o estatístico italiano Giorgio Mortara⁹⁶. Em conferência a técnicos do Conselho Nacional de Estatística e Conselho Nacional de Geografia, Mortara expressava as relações entre estatística e governo, afirmando que “[...] Não se pode regular minuciosamente sinão o que se conhece até nos mínimos pormenores; não se pode controlar a eficácia da intervenção sem informações prontas e completas sôbre o andamento dos fenômenos que se procura modificar” (MORTARA, 1939: p. 334-5)⁹⁷.

Mortara observa ainda a importância do encerramento dos países sobre si mesmos no pós-I Guerra para o desenvolvimento da Estatística, bem como da legitimação da intervenção estatal sobre a economia e a sociedade. É interessante notar, ainda, que na avaliação do estatístico, o volume de conhecimentos produzidos pelo desenvolvimento da Estatística levava os Estados a modificar irremediavelmente a interpretação dos fenômenos e a forma de intervir sobre eles:

Portanto, ainda que se voltasse a uma política econômica mais liberal, ainda assim ficaria consolidado o progresso de que a estatística econômica deve à orientação atual. Mas êste retrocesso não parece possível. Os economistas liberais, descobrindo grau em grau, as conexões entre os diferentes elementos da vida econômica, até chegar à construção do majestoso esquema do equilíbrio econômico geral de Walras-Pareto, não podiam imaginar que o resultado final de suas pesquisas culminasse na justificação da economia dirigida. Com efeito, a verificação da existência de vínculos entre todas as partes, embora reciprocamente remotas do sistema econômico – vínculos tais que qualquer ação exercida numa parte do sistema não pode deixar de repercutir, mais ou menos profundamente em todas as outras, – serviu para legitimar a intervenção do Estado, unico órgão capaz de coordenar as forças operantes, assegurando amparo às economias particulares contra as influências desfavoráveis e procurando fazer que a resultante destas forças seja dirigida sempre conforme o interesse nacional e lhe traga a maior contribuição possível (MORTARA, 1939: p.335-6).

Vê-se como, além da crise, o desenvolvimento da estatística em sua dimensão “policial”, isto é, na medida em que permite esmiuçar e conhecer em detalhes aspectos da economia e da sociedade e, desse modo, colocar em relação fenômenos aparentemente desconexos, reforçou o efeito de um Estado coordenador, capaz de conhecer e acompanhar o funcionamento social e econômico e, portanto, de intervir. Compreende-se também o desafio que o neoliberalismo teve que enfrentar para, desse mesmo conhecimento, tirar soluções radicalmente opostas: enquanto, na interpretação

⁹⁶ Giorgio Mortara foi “[...] um dos mais importantes pesquisadores de ciências estatísticas da Itália do século XX, que havia caído em desgraça com a ascensão do fascismo de Benito Mussolini na segunda metade dos anos trinta” (ALMEIDA e ABRANTES, 2004: p. 418). Além de organizar as atividades do censo de 1940, Mortara foi também responsável pela formação da primeira turma de demógrafos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁹⁷ Este artigo, publicado no Boletim do MTIC, refere-se à conferência realizada por Mortara, em 1939, em curso de informações para delegados estaduais participantes da Assembléia Geral do que então ainda eram o Conselho Nacional de Estatística e o Conselho Nacional de Geografia, apenas posteriormente reunidos para a criação do IBGE.

de Mortara, a estatística possibilitara uma visão de conjunto, ao relacionar elementos desconexos, para os neoliberais a cegueira do Estado será consequência de que os fenômenos desconexos são fruto de interações de interesses, e, desse modo, o controle sobre o efeito global não pode se dar a partir de uma perspectiva totalizante (FOUCAULT, 2008a).

De todo modo, a “explosão” de instrumentos e rotinas administrativas se ligava à perspectiva de racionalização da administração do Estado. Como escreve Benedicto Silva, comentando a estratégia de cooperação entre os diversos Ministérios e níveis de governo para a produção de estatísticas confiáveis, ainda em 1937:

Hoje é anacronismo falar-se de uma ‘arte de governar’. Os tempos exigem muito mais do que isso – exigem dos dirigentes públicos uma verdadeira ciência, a ciência da administração, terrivelmente complexa e perigosa, pois que seu laboratório é o próprio campo social, com todas as suas contradições, as suas disparidades, os seus conflitos e anseios (SILVA, 1937: p.315).

Tratava-se de abandonar o *laissez-faire*, sem dúvida, mas por um Estado competente e bem informado (MUNIZ, 1937: p.83).

Finalmente, noto o percurso – que os Boletins registram – de passagem entre um direito civil, fundado na liberdade do contrato e na suposição de igualdade entre as partes contratantes, para um direito social (ou direito operário, já que ambos são utilizados como sinônimos).

São inúmeros os pareceres e artigos ao longo dos anos que buscam reforçar a diferença entre o momento anterior, do liberalismo e da regulação do trabalho somente a partir do direito civil, e o momento dos anos 1930, em que por todo o mundo civilizado se afirma a importância e a legitimidade de outro tipo de direito, social ou operário, que se destina à regulação de relações coletivas e desiguais, entre classes sociais.

Importa notar que, da perspectiva dos técnicos e colaboradores do MTIC, o conflito entre classes é algo inerente ao próprio desenvolvimento, está na natureza dos fenômenos sociais. O papel do Estado será promover a cooperação entre ambas, ao intervir para organizá-las, ordenando seus interesses; no Brasil, a forma privilegiada para organização e promoção da cooperação entre as classes será o corporativismo (GOMES, 1979; FORTES, 2007).

Em linhas gerais, entre os anos 1930 e até quase o final dos anos 1950, temos um Estado, portanto, cuja intervenção sobre diversos aspectos da vida social está legitimada. Além disso, é um Estado que estruturou políticas sociais, avaliou e modificou suas primeiras experiências, erigiu aparelhos administrativos pautados por critérios e valores técnicos e burocráticos, procurou integrar ações e dar visibilidade à situação do país como uma nação, enfim, modificou as relações entre Estado – sociedade – mercado. Ao final deste período, tínhamos uma sociedade bastante distinta, mais urbanizada e industrializada, mais complexa em suas diferenciações, e segura – ainda que os

seguros estivessem restritos apenas a uma parte da população.

Resta-nos agora compreender como, neste período, o desemprego aparecia (ou não) nas formas de intervenção do Estado sobre o mercado de trabalho.

Tomando como referência as Convenções e Recomendações da OIT, no período de 1930 a 1964, destacam-se cinco Convenções e oito Recomendações referentes ao desemprego⁹⁸. A distância de tempo que vai da primeira, em 1919, até a última, em 1964, é em grande medida a distância entre Estado Liberal e Estado de Bem-Estar. De fato, da assistência ao desempregado por meio da instalação de agências públicas de colocação de mão-de-obra e da regulação das agências privadas (Convenção nº 2, 1919), até a política ativa para promoção do pleno-emprego “com vista a estimular o crescimento e desenvolvimento econômico, elevar os níveis de vida, corresponder às necessidades de mão-de-obra e resolver o problema do emprego e do subemprego” (1964)⁹⁹, a diferença está na própria compreensão do que significa governar, do que significa intervir sobre o mercado de trabalho e, logo, do que significa o desemprego.

A Convenção de 1919 se propõe a “prevenir o desemprego e a remediar suas consequências”, por meio de duas ações principais: o estabelecimento de agências públicas e gratuitas de colocação e da regulação das agências privadas, e também da estruturação de um seguro-desemprego. Trata-se, aqui, de formas de proteção social centradas no indivíduo: menos do que o desemprego como fenômeno global, o objetivo é amparar o indivíduo em seu trânsito pelo mercado de trabalho e, no campo dos direitos sociais que já estavam se desenvolvendo, oferecer condições efetivas de preservação de sua liberdade, prevenindo que a urgência dos indivíduos desamparados ameaçasse a segurança de todos os outros trabalhadores. Mas o foco de tais ações é o desempregado.

A despeito do intenso intercâmbio entre países para a produção de dados estatísticos sobre desemprego desde o fim do século XIX¹⁰⁰, a distinção entre duas formas de desemprego, feita por Alfred Marshall em 1903, é tão fundamental para os contornos da categoria como a conhecemos hoje quanto reveladora de que, mesmo após a crise dos anos 1890, o desemprego era pensado principalmente como ameaça à generalização da norma salarial.

⁹⁸ As Convenções são: nº 2 (1919), nº 34 (1933), nº 88 (1948), nº 96 (1949), nº 122 (1964). As Recomendações são: nº 1 (1919), nº 11 (1921), nº 44 (1934), nº 10 (1920), nº 42 (1933), nº 45 (1934), nº 83 (1948) e nº 122 (1964). Consultado na base de dados ILOLEX (www.ilo.org/ilolex/english). A rigor, há também a convenção 44 (1934), sobre o desemprego, mas ela foi deixada de lado, superada por Convenções subsequentes; ela é interessante, no entanto, porque fixa claramente a diferença entre seguro-desemprego e auxílio-desemprego, fixando tanto as condições em que alguma forma de indenização deve ser obrigatória quanto às razões pelas quais um desempregado perde o direito à indenização.

⁹⁹ Convenção nº 122 (1964). Consultado na base de dados ILOLEX (www.ilo.org/ilolex/english).

¹⁰⁰ Cf. TOPALOV (1994: p.62 e seguintes).

Marshall, que teve como aluno J. M. Keynes, distingue entre *desemprego ocasional* e *desemprego sistemático*:

Le premier est causé par des défauts d'ajustement entre l'offre et la demande, c'est une conséquence regrettable d'une libre concurrence par ailleurs bénéfique, et ne relève en rien de la responsabilité de ceux qui en sont victimes. [...] Em revanche, l'autre chômage est une maladie. Il concerne des individus "qui ne veulent pas ou ne peuvent pas travailler avec assez de régularité ou d'énergie pour rendre possible leus emploi régulier". Ceux-ci ont besoin d'une "discipline bienveillante mais sévère" (TOPALOV, 1994: p.16).

O desemprego ocasional, assim, aproxima-se dos contornos da categoria tal como a conhecemos: a ausência de trabalho temporária e, sobretudo, involuntária, está expressa nessa definição. Porém, vale notar que o adjetivo que diferencia entre um e outro caracteriza, sobretudo, o comportamento do desempregado. Para o desemprego ocasional, é possível oferecer apoio temporário enquanto o desajuste entre oferta e demanda se resolve (pela tendência da economia ao equilíbrio geral). Já o desemprego sistemático será preciso combater por meio de medidas que transformem a irregularidade do trabalho em algo impossível.

Em 1907, o mesmo W. Beveridge que anos mais tarde proporia o plano que organizou as possibilidades de generalização do Estado de Bem-Estar, descreveria as lições que tirou de sua experiência em um Comitê encarregado da gestão de seguros destinados a desempregados: [...] J'en suis venu à la conclusion que le fait le plus important était qu'ils trouvaient un peu de travail de temps en temps, et non qu'à d'autres moments ils n'avaient pas de travail (Beveridge, citado em TOPALOV, 1994: p.17).

Creio ser possível sugerir que esses momentos iniciais marcam a emergência do desemprego, mas, principalmente, revelam o nascimento do desempregado. Ambas as noções são certamente indissociáveis, mas importa diferenciá-las analiticamente para evidenciar que as técnicas e procedimentos mobilizados aqui serão principalmente disciplinares: tanto Marshall quanto Beveridge estão procedendo a uma divisão, dentre as situações de não-trabalho, entre aquelas que são normais e aquelas que devem ser tidas como anormais, referindo-se claramente à norma do trabalho assalariado.

Vale destacar alguns dos procedimentos da normação disciplinar¹⁰¹:

A normalização disciplinar consiste em primeiro colocar um modelo, um modelo ótimo que é

¹⁰¹ "Essa característica primeira da norma em relação ao normal, o fato de que a normalização disciplinar vá da norma à demarcação final do normal e do anormal, é por causa disso que eu preferiria dizer, a propósito do que acontece nas técnicas disciplinares, que se trata muito mais de uma normação do que de uma normalização. Perdoem-me o barbarismo, mas é para melhor salientar o caráter primeiro e fundamental da norma" (FOUCAULT, 2008: p.76).

construído em função de certo resultado, e a operação de normalização disciplinar consiste em procurar tornar as pessoas, os gestos, os atos, conformes a esse modelo, sendo normal precisamente quem é capaz de se conformar a essa norma e o anormal quem não é capaz. Em outros termos, o que é fundamental e primeiro na normalização não é o normal e o anormal, é a norma (FOUCAULT, 2008: p.75).

O problema para o estabelecimento da norma salarial, portanto, não será criado pelos que perdem o trabalho ocasional e involuntariamente, e sim pelos que não desejam trabalhar constantemente, e que logram sobreviver dessa maneira. A distinção dos significados da ausência de trabalho para trabalhadores e vadios, desse modo, resulta desse procedimento divisório, que determina diferentes tratamentos a cada um deles conforme sua relação com a norma.

Os espaços institucionais em que a vigilância disciplinar sobre o desempregado ocorrerá são as “bolsas de trabalho”¹⁰² e os seguros sociais que rapidamente se generalizam pelos países europeus e nos Estados Unidos¹⁰³.

Num primeiro momento, portanto, o desemprego é o efeito desse esforço de normação: ele é efeito do conjunto de técnicas destinadas à produção da normalidade do não-trabalho, em relação ao trabalho que se deseja estabelecer como norma.

Isso muda radicalmente entre a segunda Convenção da OIT (1919) e as de número 88 (1948) e 96 (1949). A crise de 1919, bem como a que se seguiu à Segunda Guerra, transforma o desemprego em um fenômeno de massas, que põe em risco os sistemas de seguros sociais, mas também a própria organização do trabalho assalariado.

Vimos em que medida as crises do início do século XX confrontaram o liberalismo com a evidência da contradição entre liberdade e desigualdades, modificando o campo de possibilidades de intervenção estatal; vimos também como, lentamente, afirma-se a competência do Estado para a regulação da vida econômica e social, e a relação dessa legitimação com um novo conjunto de saber-poder biopolítico, que marca a emergência da população como objeto possível de intervenção e abre espaço para o aparecimento de tecnologias de segurança.

Nesse sentido, creio ser possível afirmar que, mais do que se tornar ostensivamente visível durante as crises, houve uma modificação da própria tecnologia de poder que produz o desemprego: é no quadro de uma biopolítica das populações que ele pode mais facilmente ser identificado ao

¹⁰² Como nota Nunes, vários foram os nomes dados aos serviços de emprego: “bolsas de trabalho”, “oficinas de emprego”, “oficinas de colocação” e “serviços de mão-de-obra”. É somente a partir da Convenção nº 2 da OIT, em 1919, que o serviço público de intermediação passa a ser de responsabilidade das “agências gratuitas de colocação” (NUNES, 2003:47).

¹⁰³ A Convenção nº 44 (1934) da OIT, posteriormente deixada de lado, é expressão desse esforço de generalizar os seguros sociais e as indenizações ao desempregado. No mesmo ano dessa Convenção, em outubro de 1934, o Sr. A. Tixier, técnico do Bureau Internacional do Trabalho (BIT) fez diversas visitas à América do Sul, procurando conhecer a situação dos seguros sociais em cada um deles e apresentando um relatório de sugestões para sua melhoria (MTIC, 1935).

desemprego que conhecemos hoje. O desemprego, nas Convenções do final dos anos 1940, estará próximo (como efeito) das endemias, será um problema a ser tratado, minimizado, confrontado por práticas que anulem suas consequências sobre o conjunto da população (FOUCAULT, 2008).

A própria forma de classificar se modificara. Ele já se restringira às situações involuntárias e transitórias, e agora os adjetivos se relacionam aos fatores que produzem desemprego. O *desemprego friccional*, assim, refere-se ao desemprego provocado pelo trânsito ordinário dos trabalhadores pelo mercado de trabalho: é transição entre dois empregos, é o tempo necessário a uma nova inserção. Não à toa, este desemprego “normal” poderá continuar a ser regulado por meio das práticas e instituições do momento anterior (seguro e intermediação de mão-de-obra). O *desemprego cíclico*, por sua vez, será o desemprego “anormal” provocado pelas crises, sintoma do desequilíbrio entre oferta e demanda e que deverá ser regulado por meio de práticas anticíclicas, nos marcos de um plano de pleno emprego.

A Convenção nº 88, relativa à organização do Serviço de Emprego, explicita a relação entre este e a perspectiva global de promoção de pleno emprego:

A função essencial do serviço de emprego será realizar, em cooperação, se for caso disso, com outros organismos públicos e privados interessados, a melhor organização possível do mercado de trabalho como parte integrante do programa nacional tendente a assegurar e a manter o pleno emprego, assim como a desenvolver e a utilizar os recursos produtivos (OIT, 1948).

O que me estimula a pensar o desemprego, neste segundo momento, como efeito de uma biopolítica é a observação de que os elementos atribuídos por Foucault aos fenômenos que estão na base das tecnologias de segurança estão presentes nessa nova maneira de compreender e formular o desemprego (FOUCAULT, 2008a: p. 76 e seguintes). Tomando o exemplo da vacinação contra a varíola, no século XIX, Foucault distingue quatro elementos “[...] que são importantíssimos para a posterior extensão dos dispositivos de segurança em geral” (p.78): são as noções de caso, risco, perigo e crise.

Noção de caso, “[...] que não é o caso individual, mas que é uma maneira de individualizar o fenômeno coletivo da doença, ou de coletivizar, mas no modo da quantificação, do racional e do identificável” (p.79).

Noção de risco:

[...] se a doença é assim acessível, no nível do grupo e no nível de cada indivíduo, [...] nessa análise da distribuição dos casos é possível identificar a propósito de cada indivíduo ou de cada grupo individualizado qual o risco que cada um tem, seja de pegar a varíola, seja de morrer dela, seja de se curar (p.79).

Noção de perigo, pois:

[...] esse cálculo dos riscos mostra logo que eles não são os mesmos para todos os indivíduos, em todas as idades, em todas as condições, em todos os lugares e meios. Assim, há riscos diferenciais que revelam, de certo modo, zonas de mais alto risco e zonas, ao contrário, de risco menos elevado, mais baixo, de certa forma. Em outras palavras, pode-se identificar assim o que é perigoso (FOUCAULT, 2008a: p.80).

Finalmente, noção de crise:

E, por fim, pode-se identificar, de outro modo que não na categoria geral de epidemia, fenômenos de disparada, de aceleração, de multiplicação, que fazem que a multiplicação da doença num momento dado, num lugar dado, possa vir, por meio do contágio, a multiplicar os casos que, por sua vez, vão multiplicar outros casos, e isso segundo uma tendência, uma curva que pode vir a não mais se deter, a não ser que, por um mecanismo artificial, ou também por um mecanismo natural porém enigmático, possa ser controlado e o seja efetivamente. Esses fenômenos de disparada que se produzem de uma maneira regular são, em suma, o que se chama – não exatamente no vocabulário médico, aliás, porque a palavra já era empregada para designar outra coisa –, é *grosso modo* o que vai se chamar de crise. A crise é esse fenômeno de disparada circular que só pode ser controlado por um mecanismo superior, natural e superior, que vai freá-lo, ou por uma intervenção artificial (p.81).

Nos marcos do Plano Beveridge e de um Estado de Bem-Estar, as políticas de emprego terão o papel definido de acessórias para a promoção do pleno-emprego (MORETTO, GIMENEZ, PRONI, 2003). Mas o desemprego deve ser evitado de duas maneiras; o desemprego cíclico será evitado por meio de intervenções macroeconômicas: o que se visa evitar são as crises, os períodos em que as taxas de desemprego ficam fora de controle, de certa maneira, os “surto epidêmicos”. Já o desemprego friccional, por sua vez, deverá ser suavizado pelas políticas de emprego e proteção social, e logo se tornará visível que há uma seletividade no desemprego – há sempre os mais vulneráveis, os que requerem cuidados especiais, os que precisam de apoio para ser integrados: é este desemprego que se aproxima das “endêmias”, pois sua persistência põe em risco a segurança do conjunto. Ambas as “apresentações” do desemprego se referem a fenômenos de população.

Como observar Comte:

Somente mais tarde, depois da Segunda Guerra Mundial é que o agregado muda de *natureza*: as políticas de pleno emprego se interessam menos por *pessoas* a contratar do que pelo *desequilíbrio econômico* subjacente, que carece de redução. A variável ‘desemprego’ adquire uma dimensão universal.

A definição internacional traduz esta mudança, ela desliza do desemprego do *trabalhador* ao desemprego do *cidadão*: em 1954, o BIT acrescenta aos ‘trabalhadores que...’, de 1925, os não-trabalhadores que procuram um emprego e não o encontram [...] Sem que se abandone a gestão individual dos *desempregados* (seguro etc.), empreende-se então uma gestão global do *desemprego* e do emprego (COMTE, 1995: p.101-2).

Separando a Convenção de 1919 e a de 1948, assim, há a distância entre dois aparelhos de poder-saber distintos: a distância entre o desemprego como efeito de dispositivos disciplinares e o desemprego como fenômeno de população, a ser enfrentado por meio de tecnologias de segurança. É também a distância entre o não-trabalho involuntário no quadro de uma governamentalidade liberal e, mais tarde, no quadro de uma sociedade segurancial. Não que um supere o outro, anulando-o: ambos convivem, interagem, provocam-se reciprocamente; o que vale notar é que o desemprego entra numa outra economia de relações.

Refiro-me a este quadro internacional para que seja possível compreender mais precisamente os afrontamentos que estavam colocados, do ponto de vista externo, para a experiência brasileira.

Como vimos, o início do governo Vargas esteve marcado pelo reconhecimento dos limites do liberalismo para conciliar os ideais de liberdade e a necessidade advinda das imensas desigualdades entre trabalhadores e patrões; um reconhecimento ambíguo, que procurou a todo o momento substituir a idéia de conflito pela idéia de cooperação regulada (MARTINS, 1979; PAOLI, 1994). No entanto, a intervenção realizada pelo governo brasileiro, a despeito de ter introduzido as bases fundamentais para o desenvolvimento de nossas políticas sociais, conferiu a elas um caráter meritocrático. Mais do que isso, no momento posterior, em que os países e a OIT discutiam a passagem de uma sociedade de seguros para uma sociedade de seguridade, os entraves colocados a essa nova alteração da ordem social operaram para restringir o alcance dos mecanismos de proteção social que, dessa maneira, carregaram por um longo tempo seus vieses seletivos.

O quadro II (anexo) resume as iniciativas e ações estatais relacionadas ao desemprego no período de 1930 a 1964.

De início, vale notar que um dos primeiros decretos a compor o conjunto da legislação social constituída ao longo do primeiro governo de Getúlio Vargas tinha como justificativa a prevenção do desemprego, propondo medidas para a proteção do mercado de trabalho nacional.

O Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930 (a lei de nacionalização do trabalho que ficou conhecida como Lei dos Dois Terços) toca claramente o problema do desemprego, em suas considerações iniciais:

Considerando que as condições financeiras em que a Revolução encontrou o Brasil reclamam medidas de emergência, capazes de, melhorando a situação, permitir o prosseguimento da sua obra

renovadora e construtiva; [...]

Considerando que uma das mais prementes preocupações da sociedade é a situação de desemprego forçado de muitos trabalhadores, que, em grande numero, affluiram para a Capital da Republica e para outras cidades principaes, no aneio de obter occupação, creando sérios embaraços á publica administração, que não tem meios promptos de acudir a tamanhas necessidades;

Considerando que somente a assistência pelo trabalho é recommendada para situações dessa natureza, porquanto não vexa nem desmoraliza dos soccorridos;

Considerando também, que uma das causas do desemprego se encontra na entrada desordenada de estrangeiros, que nem sempre trazem o concurso útil de quaesquer capacidades, mas frequentemente contribuem para augmento da desordem econômica e da insegurança social (MTIC, 1936: p.36).

Note-se que o objetivo da lei, em princípio, é proteger os trabalhadores nacionais, por meio da introdução de regras claras para uma imigração que até então se dava de forma desorganizada. O desemprego, nesse sentido, não é a preocupação fundamental da legislação. Mas é interessante que o desemprego apareça como justificativa para a adoção da lei, pois a referência a ele permite colocar ao mesmo tempo o problema da migração interna e da distinção entre trabalhadores e vadios. Pois o artigo 4º, determina que:

Todos os desempregados, nacionaes e estrangeiros, deverão apresentar-se nas delegacias de recenseamento do Ministério do Trabalho, Industria e Commercio, e na falta destas, nas delegacias de policia, fazendo declarações acerca da sua identidade, profissão e residencia, afim de serem tomadas as medidas convenientes sobre sua occupação, principalmente em serviços agricolas.

§ 1º. Os desempregados, nacionaes e estrangeiros, que no prazo de noventa duas, contados da data desde decreto, não tenham feito as declarações a que allude este artigo, obtendo o documento comprobatório de sua apresentação áquellas delegacias, ficam sujeitos a processo por vadiagem, nos termos das leis penaes em vigor (MTIC, 1936: p.38).

O diagnóstico que embasava a adoção desta medida era de que os imigrantes que chegavam ao país, importados para suprir a mão-de-obra agrícola, acabavam por abandonar a vida rural, dirigindo-se à cidade, onde faziam concorrência com os trabalhadores brasileiros. Na exposição de motivos da lei, Lindolfo Collor – o primeiro ocupante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio¹⁰⁴ –, tomava a compilação de legislações sobre imigração, produzida pela OIT, para esclarecer que se tratava de uma medida adotada pela imensa maioria dos países, os do Velho Mundo, mas também os países novos, como os Estados Unidos e a Austrália. Esse cuidado de fazer

¹⁰⁴ Para uma análise dos significados da experiência de Lindolfo Collor à frente do MTIC, ver ARAÚJO (1981) e também LIMA (1990).

referência às leis estabelecidas em outros países seria uma constante ao longo dos primeiros anos do Ministério: qualquer regulação introduzida precisava provar que não era nem comunista, nem conservadora, para evitar as críticas que vinham tanto do lado dos patrões quanto dos operários.

Collor distinguia entre dois tipos de imigração: a de estabelecimento e a de mão-de-obra, para explicar que a intenção da lei era organizar esta última.

As legislações européias tratam de dificultar a invasão dos imigrantes de mão-de-obra, acossados pela falta de ocupação em seus países. Em consequência, esses exércitos de desocupados urbanos, que não têm hábitos rurais e nada conhecem de agricultura, procuram emigrar para regiões mais longínquas, aonde os leva a miragem de trabalhos menos duros e mais rendosos. Chegados aos países necessitados de verdadeira imigração agrícola, como o nosso, esses desocupados vêm fazer concorrência aos seus trabalhadores industriais, desalojando-os dos seus empregos e aumentando nas cidades o número dos sem-trabalho (COLLOR, 1990: p.114).

Segundo Lima, o combate à falta de trabalho no campo havia sido anunciado na Plataforma da Aliança Liberal, por meio da estruturação de colônias agrícolas. Porém, o desemprego urbano, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, era mais visível e preocupante, estando na pauta de reivindicações das manifestações operárias, ao lado da exigência de medidas contra a carestia (1990: p.81 e seguintes).

A lei criava ainda um imposto emergencial, para o financiamento das ações preconizadas, como a abertura de agências de colocação, investimento em colônias agrícolas e fornecimento de grãos e materiais para o início das atividades (MTIC, 1936: p.38). O imposto era aplicado somente aos funcionários públicos federais, incluindo civis e militares, e tributava diferenciadamente conforme o nível salarial; tal medida não precisou durar muito, pois logo em seguida se definiu orçamento próprio a esta ação.

A Lei foi regulamentada por meio do Decreto nº 20.291, de 12 de agosto de 1931. Dividida em cinco capítulos, no primeiro apresentava as acepções da nacionalização do trabalho, determinando que em certos estabelecimentos, majoritariamente urbanos, dois terços dos empregados deveriam ser brasileiros. A fim de não forçar o desemprego dos estrangeiros, estabelecia também equiparações entre estes e brasileiros, a depender de serem casados com cônjuge brasileiro ou do tempo de residência no país (no mínimo dez anos). Como observa Collor, em sua exposição de motivos:

Em relação aos direitos adquiridos, a lei brasileira é tão branda quanto possível. Mas no que se refere a situações futuras, a serem criadas por trabalhadores industriais e comerciais que demandarem ao nosso País, a lei só lhes permitirá a atividade na proporção de um terço em relação aos nacionais (COLLOR, 1990: p.120).

A regulamentação reforçava a exigência de cadastro dos desempregados, mas não falava mais em processo por vadiagem para os que não estivessem cadastrados. A regulamentação registrava também a articulação entre esta política de emprego e a política de povoamento. De fato, o artigo 14 determinava que as relações mensalmente produzidas por cada uma das agências descentralizadas deveriam ser “remetidas à diretoria geral do Departamento Nacional de Povoamento ou a seus representantes no Estado, e nelas serão lançados os dados das fichas de inscrição” (COLLOR, 1990: p.234). Este Departamento, então, era o responsável pela definição do destino do desempregado, que recebia passagem para si, sua família e sua bagagem.

Diversos aspectos são interessantes nessa lei e sua regulamentação. Um primeiro a ser notado é a absoluta ausência de estrutura e orçamento do Ministério que acabava de ser implantado e a urgência com que os primeiros técnicos se dispunham a encontrar soluções administrativas para os problemas a serem enfrentados. Nos seis meses que separam o Decreto e a regulamentação, porém, nota-se diferença em termos de estrutura, com uma divisão mais clara de responsabilidades.

O segundo aspecto é que o desemprego aparece nessa perspectiva como o resultado de uma ação desorganizada de promoção da imigração, e também explicitando a relação ambígua entre o mercado de trabalho urbano (em que faltava trabalho) e a situação dos campos (em que faltavam trabalhadores). Completamente diferente do que seria a prática do Ministério posteriormente¹⁰⁵, há aqui uma opção – embora não muito clara, já que os assuntos se misturam na lei – de realizar o povoamento por meio da redistribuição dos trabalhadores nacionais.

O terceiro aspecto se refere aos termos utilizados. Fala-se em desempregado e em desemprego, mas também se fala em desocupados e “sem-trabalho”. Cria-se uma medida para proteger o trabalhador, mas ao mesmo tempo se afirma que se trata de conferir um socorro mediante a realização de um trabalho, para não humilhar os socorridos; isto é, há aí uma série de referências e termos circulando que dão notícia de que não se sabia muito bem a natureza do fenômeno com o qual era necessário lidar: não havia registros administrativos, nem estatísticas que pudessem indicar as dimensões e as características da ausência de trabalho involuntária, e, desse modo, a resposta oferecida ao problema mesclava os ensinamentos de experiências de outros países e certa dose de “empirismo”.

Podemos notar que está colocado aí o problema da circulação e fixação dos trabalhadores, embora talvez menos no espaço urbano do que nos vastos territórios rurais. Mas é fácil imaginar o problema que este último representava para um governo que mal começara a, literalmente, mapear o território e produzir dados que indicassem o funcionamento do país. O desemprego urbano, assim,

¹⁰⁵ Vários serão os argumentos a mostrar que o “elemento nacional” não é facilmente fixável ao campo, aparecendo mais como elemento flutuante, ao sabor dos acasos do tempo e da vontade (MAURETTE, 1937).

era a face mais visível da crise, dos baixos níveis de qualificação do trabalhador brasileiro e da desorganização da permissão de entrada de estrangeiros.

Lembremo-nos de que, em 1931, a legislação social estava dando seus primeiros passos, ainda que acelerados. Desse modo, o sistema de proteção social era limitado a algumas profissões, estando em plena fase de expansão. Mas, dentre os riscos cobertos pelos seguros sociais, não constava o desemprego; o desemprego, apesar dessa aparição da legislação de 1931, será duradouramente pensado como um problema estrangeiro, que existe nos países desenvolvidos. Tanto assim que, durante a década de 1930 e até meados dos anos 1940, ele será referido como “chômage”.

Exemplar a este respeito é o discurso de Luiz Augusto Rego Monteiro na II Conferência do Trabalho dos Estados da América, já em 1940. Entre os problemas relativos aos seguros sociais, os Estados Unidos (que, nos Congressos panamericanos, era o único país em que já havia seguro-desemprego) apresentaram projeto de resolução referente ao seguro contra o desemprego; a Conferência aprovou, a despeito da oposição da Bolívia e das restrições feitas pela Delegação Brasileira. Justificando sua posição, Monteiro reitera uma interpretação diversas vezes expressa desde os anos 1930, inclusive nas participações do Brasil nas Conferências da OIT: “Acompanho o voto já manifestado pelo meu colega representante do Brasil no seio da Comissão de Seguros Sociais, afirmando que o problema de seguro dos trabalhadores em chômage não é um problema que interesse às nações latino-americanas. Expressivamente este problema não terá ambiente no Brasil, onde o trabalho humano é sempre solicitado para o maior desenvolvimento da sua produção. Não constitue este meu voto qualquer restrição ao sistema de seguros sociais obrigatórios, cuja extensão e magníficos resultados no Brasil são de todos conhecidos. No Brasil milhões de trabalhadores são beneficiados pelas ótimas instituições de seguro social obrigatório. O meu voto apenas atinge esse problema restrito do “chômage” que felizmente não se verifica no meu país (MTIC, 1940, p.119) ¹⁰⁶.

Em 1935, o Boletim publica um artigo de Ovídio da Cunha, intitulado “O ‘sem-trabalho’” (CUNHA, 1935). Neste artigo, o autor procura pensar sobre o “chômage” no trabalho agrícola. O autor inicia o texto comentando que o “chômage” é o problema mais grave da vida moderna, resultante do aparecimento da máquina e na concentração de capital. Refere-se a Roosevelt, para afirmar que seu plano consiste na generalização da propriedade, permitindo fazer funcionar a economia, estimulando a circulação de capital. Dessa referência, Cunha retira a conclusão de que a solução de Roosevelt consiste

[...] na consagração [da idéia de] que nas peças dessa grande engrenagem social não há roda, nem

¹⁰⁶ Ver também MTIC (1936a e 1937).

eixo mais importante do que o outro, embora com função diversa. [...] Pensar que o capital é mais importante do que a mão-de-obra é um erro, assim como pensar que o proletário é mais importante que o empregador é pecar por excesso oposto (CUNHA, 1935: p.128).

O esforço de equilibrar a importância dos operários e patrões será também constante na atuação do Ministério: em artigos, discursos e programas de rádio se proclamará sempre a idéia de que não há conflitos de classe no país, especialmente após a Revolução de 30, porque o governo soube atender aos anseios dos trabalhadores, ao lhe conceder canais legítimos de expressão, e também mobilizou os patrões, pelo fomento à formação de sindicatos patronais¹⁰⁷.

Seguindo seu raciocínio, Cunha propõe examinar a situação do mercado de trabalho nos diferentes países, distinguindo duas formas de “chômage” agrícola: o “chômage ocasional”, resultante de má colheita e provocada por fatores locais e climáticos, e o “chômage” resultante de depressões cíclicas da economia; sua hipótese é que o ocasional é o único que se observa no Brasil (p.128). Ambos os tipos de “chômage” podem ser combatidos pela adoção de contratos de longo tempo, evitando, portanto, o uso ocasional da mão-de-obra. Tal estratégia, ainda, atua para prevenir a atração exercida pelas cidades nos momentos de crise¹⁰⁸.

O autor comenta ainda a perspectiva de que o “chômage” agrícola aumente, devido à introdução de máquinas na agricultura. Ressalva que, no caso brasileiro, num primeiro momento a introdução de máquinas que incrementem a produção é benéfica, dada a falta de braços e os imensos territórios a serem explorados; no entanto, no longo prazo, com o crescimento populacional, Cunha teme que no futuro haja problemas de superpovoamento no Brasil, pensando principalmente na segurança alimentar. E é interessante que ele sugira que o problema advém da disparidade entre as áreas usadas para produção de alimentos e aquelas utilizadas industrialmente (cacau, algodão e borracha, como exemplos).

Cunha trata do desemprego que advém da frouxidão dos laços contratuais no campo, propondo como solução a modificação desses contratos em favor do contrato anual, menos instável e, por isso, capaz de vincular o trabalhador ao campo mesmo durante crises que provocariam o “desemprego ocasional”. Sua sugestão, porém, não vai em direção à regulação estatal desses

¹⁰⁷ Paoli, refletindo sobre a configuração da Justiça do Trabalho no governo Vargas, mostra a relação entre o desejo de consolidar uma sociedade corporativista e a ambiguidade do reconhecimento de patrões e operários como sujeitos legítimos, mas passíveis de tutela: “[...] A figura das corporações profissionais, na discussão que vinha desde 1930, aparecia como meios de interessar o patronato e os trabalhadores em assuntos administrativos e, simultaneamente, meios para criar, nestas classes, consciência de seu papel político e social” (1994: p.106).

¹⁰⁸ A afluência de trabalhadores do Nordeste para os centros urbanos por ocasião de secas era um problema desde o início dos anos 1910, como sugere a análise de D. Machado, diretor do Departamento Nacional da Imigração e membro do Conselho de Imigração e Colonização. Dentre as iniciativas para enfrentá-lo, destacam-se a proibição de aliciamento clandestino de mão-de-obra, a criação de Centros Agrícolas, construção de abrigos provisórios nos pontos de concentração dos chegantes, política de repatriamento, a ser desenvolvida pelos Estados e concessão de lotes ao sul do país (MACHADO, 1939: p.299-300).

contratos, e sim da demonstração aos fazendeiros das vantagens dessa forma de contrato.

Nesse sentido, não deixa de ser irônico que o mesmo número do *Boletim* publique também o parecer de Oliveira Vianna, em que este coloca para fora dos limites da Juntas de Conciliação e Julgamento decisões sobre contratos de parceria agrícola¹⁰⁹. Embora reconhecendo a ambiguidade da contratação entre partes desiguais, Vianna remete à questão para a justiça comum, encarregada de julgar disputas contratuais, reiterando dessa maneira a exclusão dos trabalhadores agrícolas da proteção que se conferia aos trabalhadores urbanos (VIANNA, 1940: p.101).

Se pensarmos as relações entre a emergência do desemprego e sociedade industrial, é interessante notar que em nossa experiência, quando ele não é recusado como problema estrangeiro, procure-se restringir o aparecimento do fenômeno do “chômage” às relações agrícolas ao mesmo tempo em que se fala de “falta de braços” na agricultura. O desemprego permite, assim, evidenciar a tensão entre duas ordens diferentes, entre dois tipos de relações de trabalho que será necessário integrar, regulando-as, a fim de garantir a segurança nacional¹¹⁰. Ainda, o desemprego permite pôr em cena duas alternativas de povoamento e, também, de desenvolvimento, como notou claramente o representante da OIT, Fernand Maurette, na visita que fez ao Brasil em 1936, durante três semanas:

Existem no Brasil imensos recursos inexplorados, vastas regiões despovoadas e sem cultivo. O aproveitamento de todas essas riquezas latentes far-se-á, certamente no futuro. Podemos, todavia, prevê-lo encarando-o em função de dois métodos: ou o desenvolvimento se processa lento, progressivo, no ritmo do crescimento normal da população indígena e do enriquecimento puramente nacional; ou será rápido, geral e total, como se verificou nos Estados Unidos, em algumas décadas, e que mais acelerado seria, dada a absoluta igualdade de condições com os sistemas modernos do maquinismo e crédito. Com facilidade pudemos perceber que existem, no Brasil, adeptos das duas correntes. A aplicação do primeiro – si é que se pode ter exclusividade de adoção –, apenas implica problemas internos. Logo que se cogita do segundo, porém, que obriga a recursos externos, três questões sociais se apresentam: ainda a das condições do trabalho; em segundo lugar, a da colonização das terras; e, finalmente, a questão da imigração (MAURETTE, 1937: p.303).

A Lei dos Dois Terços seria modificada em 1938, quando uma Comissão prepara um projeto substitutivo; na nova lei, está ausente a relação entre migração interna e imigração, bem como o

¹⁰⁹ A existência da legislação social, assim, embora pouco extensiva, organizou demandas por regulamentação mesmo nos espaços que lhe escapavam, permitindo interpretar as relações de trabalho sob este novo código. É nesse sentido que a vontade/capacidade do Estado em atender às demandas opera como facilitadora da expansão do núcleo inicial de proteção ou, ao contrário, representa um forte entrave.

¹¹⁰ Outro tema que mobilizará estas questões será o do salário-mínimo: em algumas discussões, aparece explicitamente que a criação de padrões mínimos nacionais é fundamental para a fixação do homem ao campo, conferindo-lhe as vantagens de relações assalariadas sem que ele tenha que migrar para os centros urbanos.

problema do desemprego. O parecer observa que lei original “[...] encerra em seu texto matérias alheias aos seus fins principais e consagra numerosos artigos ao desemprego, flagelo que em boa hora as sábias medidas econômicas praticadas desde o Governo Provisório fizeram desaparecer” (MTIC, 1939a: s/p). Vê-se como passamos de um problema, que não existia entre nós, a um problema que deixa de existir entre nós!

Em relação aos trabalhadores urbanos, a estruturação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) trouxe à cena a questão do desemprego, embora de modo completamente distinto. Enquanto as Caixas eram constituídas por empresa, os IAPs eram constituídos por grupos profissionais, restritos àqueles cujas profissões já houvessem sido reconhecidas pelo MTIC. Optou-se pela montagem de um sistema corporativo e inicialmente restritivo com o objetivo de progressivamente incorporar todos os grupos profissionais; porém, a opção feita colocava em risco o funcionamento do sistema, muito heterogêneo em relação às desigualdades salariais (fundamental para a constituição dos fundos) e ao número de segurados.

Em 1934, recebemos a visita de A. Tixier, técnico do Bureau Internacional do Trabalho (BIT), em missão para conhecer a situação dos seguros sociais na América Latina. Seu relatório destaca as desigualdades e hierarquias criadas entre os trabalhadores, o perigo representado pelas caixas com limitado número de segurados¹¹¹ e a falta de estatísticas e planejamento atuarial para manter os fundos em ponto de equilíbrio. Dentre suas sugestões, está a criação de um Instituto Central, gerido por governo, empresas e empregados, para atender todos os trabalhadores, bem como a produção veloz de estatísticas confiáveis sobre os segurados, a fim de que se possa calcular o ponto de equilíbrio do sistema e redimensionar os valores dos benefícios, homogeneizando-os.

Tixier chama a atenção para um ponto chave do modelo brasileiro: sua limitação para a promoção de algo como uma propriedade social; o funcionamento da proteção oferecida pelas instituições de Previdência Social vai reproduzir as desigualdades da estrutura ocupacional, tanto pela divisão por profissões quanto pela mudança, introduzida em 1933, da base de contribuição dos empregadores, tornando-a função da massa salarial (SANTOS, 1979: p.31;107).

Anteriormente, a contribuição do empregador era função do faturamento; porém, com a criação do IAP dos Marítimos, categoria para a qual o cálculo sobre o faturamento anual é impossível, introduz-se esta modificação essencial, justificada por razões atuariais, mas com sensíveis efeitos sobre qualquer tentativa de redistributividade¹¹².

¹¹¹ Em 1935, registram-se 160 Caixas de Aposentadorias e Pensões no país, segurando 200 mil associados. Conforme dados da Secretaria do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), as Caixas se dividem, conforme o número de segurados: co mais de 8.000 segurados: 7 caixas; entre 5.000 a 8.000 segurados: 7 caixas; entre 1.000 a 5.000 segurados: 19 caixas; entre 500 a 1.000 segurados: 20 caixas; entre 100 a 500 segurados: 44 caixas; finalmente, com menos de 100 segurados: 67 caixas (cf. TIXIER, 1935: p.232).

¹¹² Embora, essa também não fosse uma questão entre nós, conforme a fala de representantes do governo na Conferência Internacional do Trabalho: “[...] Com efeito, as leis sociais em vigor no Brasil eram ainda, não há muito

Se a proteção social aos trabalhadores urbanos está tão fortemente mediada pelo pertencimento aos Sindicatos e às instituições de Previdência Social, não causa espanto que a interrupção do trabalho vá aparecer como problema justamente nas tensões entre as fronteiras da regulação e o que lhe escapa: se o desemprego é efeito do trânsito entre situações ocupacionais, este modelo tem perigosas implicações para as camadas mais desqualificadas profissionalmente, colocando-as em risco de perder o acumulado durante o vínculo contratual.

O risco para a sustentabilidade dos sistemas será enfrentado por meio da regulação da duração do contrato de trabalho (a partir da inserção de cláusula que assegura a estabilidade do trabalhador, após dez anos de trabalho para um mesmo empregador) e também pelos esforços de regular a passagem dos trabalhadores (e suas respectivas cotizações) de uma instituição a outra.

Em 1938, o decreto-lei nº 819 de 27 de outubro faculta ao empregado continuar contribuindo em caso de dispensa, desde que o desligamento não tenha se dado justa causa. Em seu período de desemprego, o trabalhador deveria contribuir com o dobro da cota e, caso interrompesse a contribuição durante seis meses, perdia sua condição de segurado, sem direito a resgatar as parcelas pagas.

O Decreto-lei nº 2.041, de 7 de fevereiro de 1940, é, do ponto de vista prático, bastante similar ao de 1938, com a diferença fundamental de que contém uma definição de desemprego: “Considera-se desemprego, [...] a inatividade do associado motivada por dispensa ou falta de trabalho” (MTIC, 1940a: p.43).

Vale notar que se trata de uma definição bastante imprecisa, considerando-se que em 1940 tanto o seguro-desemprego quanto as agências de colocação estavam difundidas pelos países desenvolvidos; mas do ponto de vista da necessidade institucional das Caixas e Institutos de previdência, a definição é suficiente, delimitando a situação apenas do ponto de vista da continuidade ou da interrupção da contribuição.

O Decreto-Lei 1.402, de 5 de julho de 1939, que reorganiza a associação em sindicato, sugere que o Estado brasileiro procurava realizar a estruturação de agências de colocação por meio desse órgão. De fato, o artigo 3º define como prerrogativa dos sindicatos “fundar e manter agências de colocação” (MTIC, 1939b: p.25).

A despeito dessa tentativa de constituição de agências de colocação, é difícil saber em que medida foram implementadas ou qual o seu alcance. Três fragmentos, dois de meados dos anos

tempo, de número restrito, sendo o meu país, como nação nova ainda, mais absorvida pelos problemas da criação de riquezas que pelos de uma melhor repartição das mesmas” (MTIC, 1937a: p.86). Ou, ainda, no ano seguinte, nas palavras do então Ministro do Trabalho, Waldemar Falcão: “Em nosso país, temos podido equilibrar uma política sadia de humanismo social, de que está impregnada nossa Constituição, com a necessidade de animar a criação e o desenvolvimento da prosperidade econômica, objetivo indispensável em nações do tipo do Brasil, onde não existem frequentemente grandes concentrações capitalistas e onde por isso mesmo não é mister uma sensível redistribuição da riqueza” (FALCÃO, 1938: p. II).

1940 e um de 1951, sugerem que o alcance da medida foi bastante limitado, resultando, além disso, na cisão entre os serviços oferecidos aos trabalhadores sindicalizados e outros trabalhadores, não sindicalizados, que acabavam por recorrer às instituições de assistência.

Teixeira, em artigo de 1945, procura refletir sobre a pertinência do Decreto-Lei nº 4.362, de 6 de junho de 1942, cujo objetivo é estimular a contratação de trabalhadores maiores que quarenta e cinco anos. O artigo, intitulado “O problema dos trabalhadores idosos”, propõe que a sorte dos trabalhadores com mais de quarenta e cinco anos está ligada a quatro problemas: desemprego, readaptação profissional, proteção contra acidentes e previdência social.

Comentarei suas observações mais adiante; o que gostaria agora de reter são os aspectos relacionados ao Departamento Estadual do Trabalho, no Rio de Janeiro, que funcionava como Agência de Colocação. Observe-se que já haviam se passado 15 anos desde o início do governo Vargas e seus esforços de constituir dados e análises estatísticas; ainda assim, ao tentar traçar um panorama da situação de desemprego, Teixeira recorre ao Departamento Estadual, mas relata que não pôde obter informações sequer sobre o número total dos trabalhadores existentes na capital “[...] visto inexistir, segundo nos informaram, um registro geral de trabalhadores. Ficou assim prejudicada, de início, a obtenção de percentagem geral de desemprego de trabalhadores maiores de quarenta e cinco anos” (TEIXEIRA, 1945: p.134).

Teixeira obteve, no entanto, acesso às fichas das ofertas de trabalho em 1943. Dos 7.649 trabalhadores inscritos, 1.965 residiam na Capital e os outros 5.684 no interior. Vale aqui notar a diferença entre inscritos e vagas, pois “[...] o número de empregados procurados, para serviço na Capital, foi de 1.388, e para o interior 1.526” (p.135). Ao final de seus comentários, o autor observa que é necessário ter reservas com os dados utilizados “[...] tendo em vista a inexistência de um registro geral de trabalhadores, o não fichamento de ofertas de trabalhadores maiores de 60 anos e ainda o caráter espontâneo das ofertas fichadas pelo Departamento Estadual do Trabalho” porque “[...] as atividades da Agência de Colocação [...] são, talvez, desconhecidas de muitos desempregados, e outros deliberadamente não recorrem à referida agência” (p.136).

O Decreto-Lei nº 24.261, de 29 de dezembro de 1947, parece sugerir as limitações ou o fracasso da tentativa de constituir as agências dentro da estrutura sindical, pois, a partir deste decreto, torna-se incumbência do Estado (Departamento Nacional do Trabalho e Delegacias Regionais do Trabalho – MTIC) o “exame e solução do problema de desemprego no país”. Para isso, determinava que:

Serão instituídos registros de desempregados que aceitarão inscrições, submetendo os candidatos a emprego a exame médico, a testes de seleção e outros que fôrem julgados indispensáveis, procedendo-se ao aproveitamento de acordo com a rigorosa ordem de colocação em tais registros (MTIC, 1948: p.37).

O Decreto determinava ainda que os inscritos deveriam ser preferencialmente alocados em seus locais de residência, sendo deslocados somente em último caso, e correndo as despesas por conta do empregador. Distinto dos decretos anteriores, em que o foco preferencial era deslocar os trabalhadores para o serviço agrícola ou indústria extrativa, aqui está claro que é o desemprego urbano que preocupa o legislador. Tal Decreto não chegou a ser regulamentado.

Ainda em relação às agências de colocação, um relatório de 1946, sobre o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)¹¹³, mostra que esta instituição realizava diversas atividades para além da alimentação ao trabalhador. A Turma da Seção de Propaganda, Estatística e Assistência, por exemplo, operava o recebimento e encaminhamento de pessoas a empregos e oferta de curso de corte e costura (MTIC, 1946: 173).

O relatório não especifica o intervalo de tempo a que se referem os números, mas descreve que foram 6.604 as “pessoas encaminhadas a emprêgos diversos” e que “a Turma de Assistência Social mantém um intenso intercâmbio e constante colaboração com estabelecimentos industriais, hospitais, albergues e, especialmente, com a Legião Brasileira de Assistência, que, frequentemente, nos tem enviado casos para encaminhamento a emprêgos”, (MTIC, 1946: 173).

Este registro, que do ponto de vista quantitativo mal pode ser comparado aos dados apresentados por Teixeira (1945), ainda assim impressiona por evidenciar que, a despeito de todas as leis voltadas à proteção social, houve limites da ação do governo para a regulação do mercado de trabalho em torno do assalariamento. Pois, como nota Castel:

A constituição da sociedade salarial moderna supõe que se reúna um certo de condições precisas: a possibilidade de circunscrever o conjunto da população ativa; uma enumeração rigorosa dos diferentes tipos de emprego e a clarificação de categorias ambíguas de emprego, como o trabalho a domicílio ou os trabalhos agrícolas; uma delimitação firme dos tempos de atividade opostos aos períodos de inatividade; a contagem exata do tempo de trabalho etc. (CASTEL, 1999: p.145).

A falta de uma definição administrativa precisa em relação ao desemprego, isto é, seus escassos contornos para além daqueles definidos pela instituição previdenciária, é reveladora da restrição da organização do mercado de trabalho, cindido entre os segmentos mais organizados e regulados e os segmentos desprotegidos.

¹¹³ O SAPS foi instituído pelo Decreto-Lei 2.478, 5/08/1940, e tinha por objetivo melhorar a qualidade da alimentação do trabalhador a fim de que este se tornasse mais resistente e mais capaz para o trabalho. O Decreto foi antecedido de uma série de estudos sobre os padrões e necessidades alimentares, e partiu da constatação da péssima qualidade de alimentação dos trabalhadores, tanto pelas condições de higiene na preparação e conservação dos alimentos, quanto pela má nutrição oferecida pelos produtos consumidos. O SAPS constituiu restaurantes, serviços de pesquisa e propaganda e chegou a fornecer refeições matinais para crianças. Pensado inicialmente para ser um serviço de alimentação, acabou cumprindo importantes funções culturais, com suas bibliotecas e sessões de cinema; além de serviços de assistência social. Para o aspecto cultural desempenhado pelos SAPS, ver EVANGELISTA, 2008.

Em 1951, E. Fischlowitz observará que

O serviço público de emprêgo não existe, ainda, entre nós, além das realizações de alguns municípios. A colocação de trabalho constituiu no Brasil, no momento, um dos setores das atividades dos serviços patronais de caráter assistencial (SESI e SESC), bem como dos sindicatos trabalhistas, das associações comerciais e, ainda, sobretudo com relação ao serviço doméstico, das agências privadas de colocação (1951: p.38).

Fischlowitz, conceituando mercado de trabalho e recuperando a história da intervenção estatal sobre ele, distingue três soluções para a organização do trabalho: a privada (feita por meio de agências de colocação privadas, com fins lucrativos); a social (feita por agências sem fins lucrativos) e a pública (realizada pelo Estado). O autor ainda comenta as Convenções nº 88 (1948), sobre o Serviço Público de Emprego, e a de nº 96 (1949), da OIT, em que se estabelecem duas possibilidades de estruturação dos sistemas de colocação nacionais: ou público, ou privado, sem fins lucrativos e com rigorosa regulação.

Fischlowitz critica as opiniões sobre o mercado de trabalho brasileiro, que “[...] pecam por um otimismo excessivo e destituído de fundamentos objetivos” (p.30). Em seguida o autor observa que é impossível que haja expansão capitalista sem os decorrentes problemas que advêm da diversificação de atividades e da industrialização, comentando ainda que não é de espantar que no pós-Segunda Guerra “[...] tenha aparecido, talvez pela primeira vez no panorama econômico-social do nosso país, o fenômeno do desemprego, claramente visível, embora ainda relativamente pouco volumoso” (p.30).

Fischlowitz, porém, relativiza a importância desse fenômeno com referência a um argumento diferente daquele utilizado para negar a existência do desemprego entre nós, desde os anos 1930; a “falta de braços” será agora precisamente identificada a um tipo de trabalhador muito específico: o trabalhador qualificado e especializado. Por essa razão, o país:

[...] não pode demonstrar fenômenos de *chômage* generalizado e incapaz de ser absorvido, mais cedo ou mais tarde, pelos setores da economia nacional, deficitários no que diz respeito à disponibilidade da mão-de-obra. Tudo, portanto, leva a crer, que o desemprego não constituirá nunca, no Brasil, dentro de prazo previsível, o flagelo tão característico da economia dos grandes países industrializados, da Europa e dos EE.UU. (FISCHLOWITZ, 1951: p.30).

Nosso problema é o sub-emprego. O que leva o autor a oferecer uma resposta ao mesmo tempo afirmativa e negativa à pergunta sobre se temos pleno-emprego no Brasil. De um lado, a resposta é afirmativa devido à facilidade com que “os contingentes excedentes da mão-de-obra, disponíveis e não-empregados” se reempregam e também porque o desemprego, temporário e

conjuntural, é efeito da falta de um sistema nacional de emprego, mais do que se desajustes entre oferta e demanda (p.31).

Mas o autor nota que a idéia de pleno-emprego não se refere a uma relação numérica entre oferta e demanda, mas a uma distribuição ótima dos trabalhadores no mercado de trabalho, ao emprego do trabalhador certo no posto de trabalho certo.

Fischlowitz, ainda, procura mostrar a necessidade imperiosa da intervenção reguladora do Estado sobre o mercado de trabalho, principalmente por meio de “bolsas de trabalho”. Este serviço contribuiria para a racionalização da administração da economia privada, aumento do rendimento do trabalho, enfim, uma série de vantagens que compensa a estruturação de um sistema de emprego. Observando as tentativas frustradas, no entanto, o autor conclui o texto perguntando:

[...] Será que, iniciando o planejamento da sua economia produtora e, tendo, por outro lado, expandido consideravelmente as instituições da política social, de orientação assistencial e distributiva, o Brasil poderá manter intactas as suas atuais praxes ultra-liberalistas no setor da economia do trabalho, abrindo mão das iniciativas construtivas no sentido da organização planejada, de tal economia, organização esta que é tão interessante do duplo ponto de vista: social e econômico? (FISCHLOWITZ, 1951: p.39).

Seria impossível recobrir todas as questões sobre as relações de trabalho suscitadas pelas intensas transformações introduzidas a partir dos anos 1930. O que procurei fazer foi identificar leis, textos e artigos que permitissem apreender as relações nas quais o problema do desemprego foi colocado na experiência brasileira.

Nesse primeiro período, dos anos 1930 até 1964, podemos destacar que, a despeito de todos os esforços em erigir um sistema de proteção social, o desemprego não foi considerado como um risco aos trabalhadores brasileiros passível de ser coberto; ainda, devido às limitações na regulação do mercado de trabalho, ele também não se colocou como problema institucional, demandando uma definição clara e operacionalizável.

A falta de um termo preciso é reveladora do fato de que a ausência de trabalho, involuntária, não se constituiu como problema nesses anos: sem-trabalho, chômage, chômeur, desempregado, inativo, desocupado... A pluralidade de termos sugere a pluralidade de situações ocupacionais, e as dificuldades de discerni-las. A despeito de todos os esforços de constituição de estatísticas confiáveis, as referências encontradas deixam entrever uma situação precária no registro e análise de informações: se é difícil dizer quantos são os trabalhadores ativos, como calcular a taxa de desemprego? Se, em especial nos primeiros anos do governo Vargas, sob abrigo do argumento de que “faltavam braços”, faziam-se acordos com o aval dos fiscais para desrespeitar as leis de

trabalho de menores¹¹⁴, como definir claramente os contornos da vida ativa? Se apenas um conjunto restrito de trabalhadores tem seus contratos regulados por normas e regras publicamente definidas, como distinguir entre emprego e desemprego?

Ao final do período aqui analisado, estávamos longe do “liberalismo egoísta” de antes de 1930, mas certamente também distantes do processo de universalização da proteção social que, nos anos 1940, marcara a passagem para uma sociedade segurancial e de pleno-emprego.

Vários fatores contribuem para isso: o padrão meritocrático e a incapacidade do Estado em promover a expansão da cidadania; o padrão meritocrático e seus limites para a consolidação de um novo tipo de solidariedade; a insistente negação de questões sociais evidentes; apesar de todos os esforços empreendidos, a “incompetência” do Estado para a produção de conhecimentos efetivos, capazes de lançar luzes sobre os problemas sociais e econômicos que seria necessário enfrentar; a compreensão de que intervir significa regular exaustivamente para evitar o conflito, enfim, a dificuldade de constituição – à direita como à esquerda – de estratégias de alargamento do campo de possibilidades. Sem esse esforço estratégico e analítico, a lógica operante foi a da regulação e, na sua impossibilidade, a do confronto direto que nos levou até o ponto da imobilização em 1963.

Como nota Santos:

As concepções econômicas e de administração do governo se haviam alterado profunda embora silenciosamente. Keynes se incorporava ao estoque de práticas econômicas, enquanto se iniciava no mundo a revisão de toda a legislação social, traço que efetivamente maracá os países mais adiantados no segundo pós-guerra. Assim, idéias, recursos, físicos e institucionais, eram novos, como nova era a estrutura básica do país. O preço político pago fora a institucionalização de uma ordem semicompetitiva, quer em termos políticos, quer em termos econômicos, quer em termos sociais. [...] As taxas aceleradas de crescimento econômico, de urbanização e de inflação, durante a década de 50, apenas intensificarão as disputas cujo desenho já se esboçara após a derrocada do Estado Novo. [...] Após menos de 20 anos de prática de democracia relativa, esta revelou-se incompatível com uma ordem de cidadania regulada” (1979: p.82).

O desemprego, ligado à regulação do trabalho, em certa medida, é revelador da paralisia¹¹⁵ do governo brasileiro diante da impossibilidade de conciliar as políticas de equidade e as de acumulação. Regular a ausência involuntária de trabalho significa, sem dúvida, alterar o contingente de subempregados; significa, portanto, alterar definitivamente o grau de mercadorização do trabalhador.

A fluidez da categoria desemprego revela também a restrição da implantação da norma salarial: nos espaços institucionais por onde circulam os trabalhadores formais – sindicatos e

¹¹⁴ MAURETTE (1937).

¹¹⁵ Cf. SANTOS, 1979: p.81-2.

institutos de previdência –, ensaios de definição do desemprego serão realizados, não para proteger o trabalhador em situação de desemprego, mas para evitar que seu período de desemprego ponha em risco a estabilidade dos fundos.

Somente em 1966 é que algum grau de proteção será oferecido ao trabalhador desempregado; veremos de que forma e a que custos essa proteção se realizou.

1964 e os anos 1970: um problema (in)visível

Em meados da década de 1960, o Brasil era um país bastante diferente em relação àquele de trinta anos antes: o aprofundamento rápido do processo de industrialização e urbanização, operado pela urgência de um governo que desejou realizar “cinquenta anos em cinco”, alterara profundamente a estrutura sócio produtiva do país (FAUSTO, 1991). Mais do que isso, o *desenvolvimentismo* modificara os objetivos e as práticas da ação governamental em países subdesenvolvidos, transformando a maneira de pensar o lugar destes na divisão internacional do trabalho e também a interpretação das razões de persistentes desigualdades e pobreza¹¹⁶.

Utilizando-se de um arcabouço teórico que teve o mérito de introduzir tensões no modelo etapista e mecanicista a partir do qual se pensava o problema das diferenças de desenvolvimento entre países, os trabalhos que foram realizados ou debatidos especialmente na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) colocaram novos desafios para os países subdesenvolvidos, orientando a ação estatal para a criação das condições de superação do dualismo estrutural que parecia entrar seu desenvolvimento socioeconômico (FURTADO, 1968). Era uma preocupação urgente, uma vez que se observava a persistência e a exacerbação das desigualdades e heterogeneidades que, esperava-se, a “modernização” e industrialização contribuíssem para diminuir.

A superação dos “obstáculos” ao desenvolvimento deveria se realizar por meio de mudanças e reformas internas – modernização da produção agrícola e reforma agrária, políticas redistributivas – e modificações no padrão de inserção internacional, não somente a partir do aprofundamento da industrialização via “substituição de importações” (processo que, impulsionado pela guerra e suas consequências para o comércio internacional, já havia se iniciado nos anos 1940), mas também, principalmente, por meio de investimentos em tecnologia. Caso tais transformações não fossem realizadas, advertiam os autores, havia o risco de que os países subdesenvolvidos esbarrassem numa

¹¹⁶ Vale notar que a noção de *desenvolvimentismo* não é unívoca; utilizo-a aqui, no entanto, para marcar as principais modificações introduzidas pelos autores que compunham este campo de debates (RECIO, 2003). Para uma contextualização do debate teórico sobre desenvolvimento, ver CARDOSO (1980).

provável estagnação, fruto de um padrão de acumulação que reproduz as desigualdades estruturais¹¹⁷.

Fundamentais para este modelo de dualismo estrutural são os pares de oposição centro – periferia, com que os autores procuraram marcar as relações assimétricas de dominação e subordinação existentes na divisão internacional do trabalho entre países desenvolvidos e os subdesenvolvidos; e atraso – modernidade, com que caracterizavam as diferenças entre setores tradicionais e modernos, em relação ao que geravam em termos de informalidade e formalidade, integração e marginalidade¹¹⁸.

Ainda, o modelo desenvolvimentista, ao criticar a noção de modernização, pleiteia pela adoção de soluções originais, que possibilitem superar os obstáculos, ao invés de aprofundá-los. Como nota Comin:

O caráter particular do subdesenvolvimento reside, assim, em que a sua superação não pode ser o resultado da introdução forçada dos elementos de ‘modernidade’, cujo resultado é a *marginalização* e não a *supressão* do ‘atraso’. Indispensável encontrar soluções próprias cujo desiderato pressupunha a homogeneização do tecido social e das próprias relações sociais (em última instância, do regime de repartição da propriedade e da renda) (2003: p.16).

Travava-se de uma espécie de keynesianismo periférico, atribuindo ao Estado o papel fundamental de regulação e intervenção, mas a partir de outro conjunto de desafios (COMIN, 2003; NUN, 2000).

Após o final da II Guerra Mundial, porém, as possibilidades de construção de soluções próprias seriam complicadas pela expansão do capitalismo, e também pelo aparecimento de instituições internacionais que alteraram o campo estratégico. Além da expansão de indústrias para além das fronteiras de seus países de origem – as multinacionais –, o estabelecimento de um aparelho internacional de segurança composto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) alterou profundamente as relações entre os países.

Vale notar, ambos constituíam propostas keynesianas para a organização de um órgão supranacional de regulação do sistema financeiro mundial, aproximando-o, portanto, das tecnologias de segurança que vinham se desenvolvendo em níveis nacionais; o que não escapou ao então Ministro da Fazenda, Artur de Souza Costa, em comunicação feita à Associação Comercial de São Paulo logo após ter participado da Conferência de Bretton Woods:

Por sua própria natureza, o Fundo e o Banco podem não oferecer compensações imediatas a

¹¹⁷ FURTADO (1968).

¹¹⁸ Cf. COMIN (2003: p.15) e RECIO (2003: p.122 e seguintes).

muitos dos países participantes. Alguns deles prevêem mesmo a hipótese de serem apenas contribuintes em favor de outros, mas essa contribuição é proveitosa a todos.

Que seria do progresso econômico se não pudéssemos levantar instituições de seguro, pela idéia de exigir da maioria dos segurados contribuições indefinidas em favor de uma minoria que sofra os sinistros?

O Fundo, em última análise, é uma instituição de seguros contra as flutuações no balanço de pagamentos. Se todos contribuírem para esse Fundo, poderemos minorar os efeitos maléficos dos desequilíbrios econômicos do comércio internacional, em benefício de todos (COSTA, 1945: p.220-1).

A crítica às teorias desenvolvimentistas, durante os anos 70, conformaria um fértil debate, ampliando a compreensão não apenas da posição dos países subdesenvolvidos no contexto internacional, mas principalmente das relações internas a eles, integrando dialeticamente os pólos de oposição desenvolvimentistas a partir da análise das formas de acumulação capitalista presentes nesses países¹¹⁹.

Refiro-me, muito brevemente, a estes debates porque eles alteraram a compreensão dos significados de nossa “questão social”, na medida em que permitiram ultrapassar interpretações e práticas ligadas às teorias da “marginalidade” que se desenvolviam desde os anos 60; como nota Recio:

A definição da ‘marginalidade’ como forma peculiar de integração nas esferas de produção e da distribuição, nas condições como estas se organizaram em países inseridos de forma ‘periférica’ no contexto mais amplo da expansão capitalista mundial, iria constituir-se em início da década de 70 na interpretação dominante relativamente àquelas interpretações que até então tinham visto a ‘marginalidade’ como condição de ‘atraso’ e de não integração. [...] A leitura marxista da ‘marginalidade’ buscou ultrapassar, em especial, aquelas interpretações marcadas por uma ‘visão funcionalista’ e, por conseguinte, de caráter formal, que opunham o ‘tradicional’ e o ‘moderno’; outra perspectiva fortemente criticada foi a da cultura da pobreza. O aspecto central da crítica a essas visões, além do caráter a-histórico, foi o de prenderem-se excessivamente às condições em si – nesse sentido, opuseram-se claramente à noção de ‘pobreza’, de cunho liberal (2003: p.127).

Tais teorias, ainda, contribuíram para a constituição de categorias adequadas à apreensão da heterogeneidade do mercado de trabalho nos países subdesenvolvidos, ao esclarecer os processos de produção e reprodução da “marginalidade”. Contrapondo-se às definições pela “falta” (privação de direitos, consumo, trabalho), sugeriu que o problema residia num tipo específico de inserção, o que certamente tinha implicações para as maneiras de enfrentar o problema¹²⁰:

¹¹⁹ Ver CARDOSO e FALETTTO (1970) e OLIVEIRA (2003).

¹²⁰ “A perspectiva crítica inserida no quadro teórico marxista [...] chocaria com a descrição por ‘faltas’ não

Em relação ao quadro de referência oferecido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1964 se estabelece a Convenção nº 122, relativa à Política de Emprego. Esta Convenção complementa a de número 88 (1948), que dispõe sobre o Sistema Público de Emprego (SPE), expressando a consolidação da integração entre política econômica e social que marcou o imediato pós-guerra como estratégia privilegiada para “[...] assegurar a expansão econômica baseada no pleno emprego, produtivo e livremente escolhido” (OIT, 1964). De fato, trata-se de complementar a anterior porque, nesta, não se tratará tanto de consolidar um sistema de proteção ao desempregado quanto de estimular a adoção de políticas ativas de emprego “[...] com vista a estimular o crescimento econômico, elevar os níveis de vida, corresponder às necessidades de mão-de-obra e resolver o problema do desemprego e do subemprego” (OIT, 1964).

Entre a Convenção nº 88 e a Convenção nº 122, como já comentado na seção anterior, uma importância modificação fora introduzida: a ampliação da noção de desemprego, normatizada pelo Bureau Internacional do Trabalho, em 1954, que passa a incluir não somente os trabalhadores desligados, como todos os que desejam ingressar no mercado de trabalho (COMTE, 1995). Trata-se de uma modificação importante porque expressa o deslocamento da experiência do desemprego, dos limites da participação no mercado de trabalho para os limites da cidadania:

O campo da noção de desemprego se estende assim a toda população, definida por critérios de idade (idade mínima), de disponibilidade (poder ocupar imediatamente um emprego) e de aptidão. Dessa forma, a concepção de desemprego também muda: este não é mais um parêntese no trabalho, durante o qual é preciso manter os direitos adquiridos, mas a expressão de um direito universal de acesso ao emprego. [...] A parte da mão-de-obra, que antes era flutuante, indo ao mercado de trabalho em período de expansão e se retirando dele em período de depressão, tende a se *fixar* no mercado de trabalho (COMTE, 1995: p.103).

Daí o artigo 1º, definir que a política de emprego deve garantir “[...] Que haverá trabalho para todas as pessoas *disponíveis* e que *procuram* trabalho” (OIT, 1964; grifos meus). Comte nota que a ampliação fixada pelas normas do BIT incorporara à medição estatística algo que, durante a II Guerra Mundial, tinha se estabelecido na prática e no que ele chama de “consciência social”: a experiência de mobilizar mão-de-obra feminina e juvenil tornou possível modificar sua relação com o mercado de trabalho, sugerindo a importância de medir também os “estoques” de mão-de-obra, mobilizáveis, se necessário (p.103)¹²¹. Universalização e criação de um direito, portanto, que a

porque negasse a falta de participação em si, mas pela não atenção ao pano das determinações hierarquicamente mais importantes – que neste caso residiriam nos processos de inserção dos grupos ditos ‘marginais’ na divisão social do trabalho; seriam considerados problemáticos não só os diagnósticos feitos até então sobre o tema [...] como a correspondente terapêutica indicada a partir destes, isto é, os programas públicos e privados voltados à incorporação das populações ‘marginais’ nos benefícios do desenvolvimento” (RECIO, 2003: p.129).

¹²¹ A observação de Comte é interessante, ainda, porque sugere que *o trabalhador* estava desde o início no

Convenção da OIT, de 1964, registra claramente.

Interessante notar, ainda, a utilização do termo subemprego, que registra os esforços que se vinha fazendo para a compreensão das heterogeneidades e especificidades da situação de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Dois conjuntos de desafios se colocavam, portanto, para a experiência brasileira: internamente, havia os desafios de superação de uma “questão social” pensada nos termos da “marginalidade”; externamente, além da afirmação do modelo de bem-estar que se desenvolvia desde os anos 1940, houve a emergência de novas formas de segurança internacional, que alteraram profundamente as relações entre os países e a própria idéia de autonomia nacional (marcadamente no que se refere aos países periféricos).

Finalmente, antes de passar à narrativa do desenvolvimento das políticas de emprego durante o período aqui analisado, vale destacar que, neste caso, devido a se tratar de um período de ditadura – em que os conflitos e dissensos estão suspensos mediante o uso da força e da repressão –, para além de materiais que me aproximassem da visão oficial sobre o problema do desemprego, procurei também por materiais que pudessem me sugerir os pontos de resistência e tensão que o discurso oficial faz desaparecer. Assim, jornais de trabalhadores e sindicatos, editados durante o período, consistiram em uma fonte alternativa¹²².

As teorias sobre marginalidade, portanto, ao modificar a maneira de pensar as relações de inclusão/exclusão no processo produtivo¹²³, modificaram também os significados que se poderia atribuir às diferentes situações ocupacionais em mercados de trabalho e estruturas produtivas tão heterogêneas quanto dos países subdesenvolvidos. Mudaram, dessa maneira, as possíveis interpretações da ausência de trabalho em contextos como o nosso, embora se concentrando mais nas inserções instáveis e pouco produtivas (KOWARICK, 1975 e PEREIRA, 1978).

O fenômeno da marginalidade, ou das populações marginais dava notícia da visibilidade da “questão social” nos centros urbanos: favelas e cortiços, falta de acesso à infraestrutura, falta de

‘centro’ da categorização do desemprego; apenas nesse momento é que se amplia a categoria, incorporando os que se encontravam em sua ‘periferia’, os inativos que estavam dispostos a se engajar, *eventualmente*, no mercado de trabalho (1995: p.102). A observação é sugestiva para pensarmos a “crise do desemprego”, que ao borrar as fronteiras entre emprego, desemprego e inatividade, confere visibilidade justamente ao desencontro entre o direito ao trabalho, universal, e às diferenças de acesso a ele (DEMAZIÈRE, 2006; MARUANI, 2000 e FREYSSINET, 1984). Como sublinha Comte: “[...] Somente no começo dos anos 70 é que se pôde ver as conseqüências desta transformação sobre o efetivo do desemprego (aumento da atividade feminina, desemprego de inserção)” (COMTE, 1995: p.101).

¹²² A pesquisa destes documentos foi realizada no Arquivo Edgard Leuenroth (AEL).

¹²³ Ver KOWARICK (1975); PEREIRA (1978) e FORACCHI (1982).

higiene e saneamento básico, doenças, desorganização familiar, desemprego¹²⁴, enfim, toda uma série de problemas que transformam a pobreza em problema ostensivamente visível e ameaçador da ordem.

E é interessante notar que não se trata apenas da ordem social, de modo geral: os trabalhadores que constituem o núcleo formal de assalariados, também irão localizar a ameaça à organização do mercado de trabalho representada por esses trabalhadores “marginais”. Como expressa claramente o diretor do sindicato dos Bancários de Campos (RJ):

Cria-se, deste modo, um círculo vicioso, isto é, as criaturas partem dos pequenos núcleos interioranos para as grandes cidades em busca de melhores condições de vida e este sonho torna-se para muitos, um terrível pesadelo. A verdade é que a esmagadora maioria dos que emigram para os grandes centros, não possuindo maiores habilitações profissionais, não conseguem colocações condizentes com o padrão de vida exigido nas cidades e contentam-se com o mínimo para sobrevivência. Daí, vão habitar as favelas em precárias habitações situadas nas periferias das cidades. [...] aumentando, conseqüentemente, os índices de desemprego, da mendicância, da delinqüência, da miséria e do analfabetismo¹²⁵ (p.3)

Ou o Sindicato dos Metalúrgicos, em São Bernardo do Campo, ao afirmar a necessidade de modificação do FGTS de forma a garantir maior estabilidade aos trabalhadores, em especial os de baixa qualificação, e referir-se à complementaridade da medida nas áreas rurais:

[...] Como disse o vice-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, Rubens T. Arruda, ‘é necessária uma reforma agrária para dar esta garantia de emprego na zona rural, pois aí, quem sabe, não teríamos tanta rotatividade de mão-de-obra nas cidades, já que não teríamos aqui grande contingente de trabalhadores a procura de emprego’¹²⁶ (p.8).

Importa mencionar a relação entre marginalidade e migrações internas, na medida em que a visibilidade das transformações foi aumentada justamente nos anos de industrialização por “substituição de importações” e pela atração exercida pelos centros urbanos, em especial devido à sazonalidade da produção agrícola. A questão se colocava pelo menos desde os anos 1950, chamando-se “populações marginais” a estas populações “flutuantes”, que abandonavam seus locais de origem por ocasião de secas, desastres naturais e falta de trabalho.

Esses deslocamentos, inclusive, foram objeto de uma Recomendação da OIT, em 1955 (nº 100), com propostas para a proteção dos trabalhadores migrantes nos países insuficientes

¹²⁴ KOWARICK (1975: p.13-15); RECIO (2003: p.128).

¹²⁵ “O Bancário”, ano I, agosto de 1978, nº 7, Campos – Rio de Janeiro – J/3322 (AEL).

¹²⁶ “ABCD”, fevereiro de 1979, nº 26, São Bernardo do Campo – São Paulo – J/0293 (AEL).

desenvolvidos (OIT, 1955).

Como notam Foxley e Muñoz, do Programa Regional de Emprego para a América Latina (PREALC), descrevendo o processo que levava os países latinoamericanos a apresentarem taxas baixas de desemprego, mas taxas muito altas de subemprego:

[...] se planteó la substitución de importaciones como una estrategia para escapar a las restricciones de la demanda internacional de productos primarios y para inducir un proceso interno de acumulación de capital y de cambio tecnológico, que debería permitir una transformación de la estructura de la economía y generar oportunidades crecientes de empleo para una población en rápida expansión. Sin embargo, las medidas protectoras otorgadas fueron en general poco selectivas y se espero que el proceso de industrialización así inducido sería capaz de absorber productivamente la creciente oferta de trabajo, provocada tanto por el crecimiento demográfico como por las migraciones internas (FOXLEY e MUÑOZ, 1975: p.446).

Ainda que se trate de algo visível, empiricamente, da perspectiva política e analítica, o fenômeno mostrava-se bem menos visível. Do ponto de vista político, porque estamos nos anos de plena ditadura e supressão dos direitos políticos: não há espaço público que possibilite que tais problemas sejam expressos e pensados, o que significa que eles ficam, desse modo, relegados a questões técnicas e burocráticas.

Do ponto de vista analítico, porque é nos anos 1970 que serão realizados grandes esforços de construção e desenvolvimento de categorias adequadas para a apreensão das formas heterogêneas de ocupação e desemprego; até então, apesar do reconhecimento de que os instrumentos eram insuficientes e subestimavam a limitação do acesso ao trabalho, produtivo e seguro, faltava uma abordagem que permitisse ampliá-los.

A OIT foi uma das instituições fomentadoras do desenvolvimento de categorias mais adequadas a medir, nos países de mercado de trabalho heterogêneo, as diversas formas pelas quais o direito ao trabalho era restrito e a mão-de-obra, subutilizada. Na 11ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, organizada pela OIT em 1966, foram produzidas algumas definições e metodologias que pudessem avaliar o fenômeno do subemprego, distinguindo-se entre subemprego visível e subemprego invisível, e operacionalizando a diferença por meio de indicadores de qualidade do posto de trabalho ocupado (PREALC, 1975: p.24).

O PREALC, por sua vez, inicia a partir de 1972, uma série de pesquisas em países da região, testando, em pesquisas de campo, o uso de metodologias com o objetivo de mensurar as taxas de desemprego e subemprego.

Em 1974, um seminário patrocinado pelo PREALC reuniu técnicos do programa, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Planejamento

Econômico e Social (IPEA) para a discussão de metodologias adequadas à constituição de Sistemas de Informação para Políticas de Emprego (IPEA, 1975). Importa sublinhar que o Sistema Nacional de Emprego (Sine) seria criado no ano seguinte, por meio do Decreto nº 76.403/75, tendo como uma de suas funções a organização de informações sobre o mercado de trabalho.

Na apresentação de seu trabalho, Salm afirma que, no caso brasileiro, tratar-se-ia menos de aumentar os dados coletados e produzidos¹²⁷ do que de repensar as categorias a partir das quais analisá-los, a fim de que efetivamente iluminassem os problemas a serem enfrentados pelas políticas de emprego:

Acreditamos que o mais importante para o Brasil, hoje, neste campo, seja repensar muitas das categorias com que nos habituamos a trabalhar. Para isso, impõe-se desenvolver estudos e pesquisas que possam revelar mais sobre a situação da força de trabalho num contexto em rápida transformação, que o que se consegue apenas com a manipulação dos dados existentes. Este esforço não é, de forma alguma, substituto às análises feitas a partir dos elementos que fornece o sistema de informações, mas complementar (SALM, 1975: p.300).

Justifica-se desse modo o esforço de aproximações por meio de pesquisas de campo, de tipo etnográfico, que permitissem identificar outras variáveis e categorias organizadoras da vida social e, assim, reorientassem o uso dos dados (ou mesmo sua coleta)¹²⁸.

Salm expressa a dificuldade de distinção entre ocupação e assalariamento, a depender da ligação do indivíduo com o mercado de trabalho:

Quando pensamos em emprego, estamos na realidade diante de dois tipos distintos de situações. Uma, que afeta aos que vivem de relações assalariadas (empregados) e cujo nível de ocupação está portanto diretamente ligado ao mercado de trabalho. Outra situação é a dos que não dependem diretamente deste mercado – trabalhadores por conta própria no campo e na cidade. Aqui o problema não é de emprego, mas simplesmente de pobreza.

É claro que estas duas situações não representam cada uma, universos homogêneos nem estanques, muito ao contrário. Mas é exatamente na visão das heterogeneidades existentes e nos tipos de relações que se estabelecem entre estes universos que vão ter origem as divergências sobre a

¹²⁷ Em 1974, são as seguintes bases de dados eram utilizadas para a mensuração de fenômenos ligados ao trabalho: produzidos pela Fundação IBGE, o Censo, que incluía na População Economicamente Ativa (PEA) todas as pessoas que trabalharam nos 12 meses anteriores, mesmo que desempregadas no momento da entrevista e as de 10 anos e mais, se procurando) e a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), que incluía na PEA todas as pessoas com mais de 10 anos, ocupadas e desocupadas tendo por base a situação ocupacional na semana de referência; no caso da classificação dos desocupados, deviam combinar ausência de trabalho no período de referência e procura nos últimos dois meses. Em relação aos registros administrativos, eram duas bases de dados principais, no MTb: as listas anuais, para verificação da lei dos dois terços e o Cadastro de Admitidos e Desligados (Caged), de periodicidade mensal (VELOSO, 1975).

¹²⁸ Para os resultados de sondagem realizada pelo Grupo Projeto de Indicadores Sociais da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o tema do emprego, desemprego e subemprego, ver OLIVEIRA e PRADO (1975).

política de emprego ou superação do ‘dualismo’ (SALM, 1975: p.306).

Baseando-se em dados sobre a evolução do salário-mínimo, em termos monetários, este autor sugere que houve uma superação perversa do dualismo, pois, ao invés dos setores modernos absorverem a mão-de-obra dos setores tradicionais e de baixa produtividade, estes setores igualaram condições de remuneração e assim, diminuiram o fluxo de migração para as cidades¹²⁹.

A partir dessa observação da absorção de mão-de-obra em setores informais, Salm lança uma questão provocadora: “Tem sentido para nós uma política de emprego *distinta* da política global de crescimento?” (SALM, 1975: p.312). Sua resposta, em grande medida já ancorada pelos estudos etnográficos que vinham se desenvolvendo, é que, do ponto de vista do volume de empregos, não seria necessário distingui-las.

Do ponto de vista redistributivo, no entanto, a distinção seria fundamental, ainda que ele adote uma compreensão bastante ampla de política de emprego, incorporando a ela a universalização de políticas sociais e oferecendo o exemplo do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS): “O acesso universal ao INPS pode viabilizar formas de ocupação bem mais rentáveis que a mera inserção no chamado mercado formal de trabalho, que para muitos trabalhadores só se justifica por aquela vantagem” (p.312)¹³⁰.

Salm expressa a dificuldade de definição de uma política de emprego – como vimos discutindo, uma forma de regulação que se inscreve nos marcos de técnicas de regulação de fenômenos de população – em países de mercado heterogêneo, em que os fenômenos de população que seria necessário regular não são facilmente apreensíveis:

Impõe-se portanto definir o que vem a ser uma política de emprego e seus objetivos para que o sistema possa produzir as informações adequadas. Pode parecer estranho levantar esta questão, mas o fato é que não existe clareza sobre o que vem a ser uma política de emprego numa economia como a nossa. A menos que adotemos como definição de política de emprego o conjunto de atos (ou omissões) do governo que possam afetar a disponibilidade e a utilização de força de trabalho. Mas neste caso teremos uma definição tão genérica quanto inútil (SALM, 1975: p.304-5).

No momento em que estes esforços analíticos estão sendo realizados, portanto, o desemprego e o subemprego são fenômenos que, apesar de nomeados, ainda restam invisíveis à apreensão estatística, o que sem dúvida representa um limite para sua regulação. Como regular fenômenos que não se organizam nem em torno da norma (salarial), nem em torno de regularidade estatísticas (uma vez que não se deixam apreender por elas, à falta de definições normativas ou institucionais

¹²⁹ Sobre salário-mínimo e seus efeitos de nivelamento “por baixo”, ver OLIVEIRA (2003).

¹³⁰ Para a descrição das relações entre o acesso à saúde e previdência mediados pelo trabalho formal, como contrapartida dos baixos salários obtidos, ver OLIVEIRA e PRADO (1975).

adequadas)?

Relatando a experiência de pesquisa etnográfica sobre os temas da informalidade marginalidade e subemprego, realizada no Rio de Janeiro, Oliveira e Prado – do Grupo Projeto de Indicadores Sociais da Fundação IBGE – descrevem sua sensação:

[...] por momentos, nosso esforços mais parecia uma corrida insensata atrás de um fantasma que ora se ‘disfarçava’, ora se tornava ‘invisível’. Aliás, como descrever, senão humoristicamente, a pertinácia em conhecer um conjunto humano que por existir à revelia do aparato jurídico institucional não é computado por ser ‘invisível’? (OLIVEIRA e PRADO, 1975: p.331).

A manutenção de taxas baixas de desemprego, desse modo, mostrava apenas uma pequena parte de um problema que, desconfiava-se, tinha amplas dimensões. Vale notar o comentário do diretor-geral adjunto da OIT, em sua visita ao Brasil, em outubro de 1976:

[...] O Secretário da OIT estimou o índice de desemprego no Brasil em quatro por cento, o que não caracterizaria uma situação difícil não fossem os trinta por cento da população economicamente ativa, subempregados ou vivendo de biscates (capa)¹³¹.

Os esforços analíticos para a apreensão do subemprego, e suas dificuldades, talvez contribuam para a compreensão das hesitações da experiência brasileira na implementação de políticas de emprego.

Desde 1965, com a Lei nº 4.923, havia ensaios na direção da constituição de políticas de organização do mercado de trabalho, com a criação do Departamento Nacional de Mão-de-obra (DNMO), a previsão de organização de agências de colocação, mobilizando a rede de instituições locais preexistentes (como as Delegacias Regionais de Trabalho, sindicatos e o sistema “S”) e com a criação do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged)¹³² (ver Quadro II, anexo).

Embora a lei 4.923 abrisse a possibilidade de estabelecimento do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) e a concessão de auxílio aos desempregados correspondente a até 80% do salário-mínimo local, por um período de até seis meses, apenas no ano seguinte é que o FAD seria constituído e regulamentado. A regulamentação, porém, restringiria a aplicação do fundo, limitando a concessão de benefícios a trabalhadores demitidos de empresas, por fechamento (total ou parcial).

Em maio do mesmo ano, 1966, uma portaria ministerial restringia ainda uma vez o escopo de trabalhadores cobertos pelo auxílio, limitando a concessão aos desempregados por dispensas

¹³¹ Trata-se de matéria publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, em 14 de outubro de 1976. Reproduzido em “Visão Trabalhista”, ano 4, nº 23, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco, Osasco, outubro de 1976 – J/3.650 (AEL).

¹³² Vale recordar que o Brasil ratificara a Convenção nº 88 (1948), sobre o SPE, em 1957.

coletivas (no mínimo 50 funcionários) e resultantes de fechamento (total ou parcial) de empresas.

Em junho de 1966, o Decreto nº 58.684, dedicado a estabelecer um plano de assistência aos desempregados, abriria novamente a possibilidade de ampliação de cobertura do auxílio; porém, apenas em 1970 (Decreto-Lei nº 1.107) é que se efetivaria a autorização de uso do FAD para a cobertura de desempregados com dificuldades de reemprego imediato. Para além da restrição ao mercado formal de trabalho, os trâmites burocráticos e a demora para a concessão do auxílio, porém, funcionaram como desestímulos a que os trabalhadores recorressem a esta forma de assistência. Ainda, a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)¹³³, em setembro de 1966, modificou tanto as relações de trabalho quanto criou um mecanismo compensatório que, devido às suas características, concorria com o auxílio-desemprego. Como nota Azeredo:

Dentre os múltiplos efeitos decorrentes da introdução do FGTS, cabe aqui enfatizar aqueles relativos à proteção financeira ao trabalhador desempregado. A automaticidade do processo indenizatório acabou por resultar em enorme estímulo à rotatividade no emprego, tanto por iniciativa do empregador, dada à facilidade legal para a demissão, quanto por iniciativa, ou concordância, do trabalhador, em face da possibilidade de ter acesso, a curto prazo, aos recursos acumulados em sua conta (1995: p.57).

Embora se tratem de fundos com origens e objetivos distintos, é interessante observar que o acúmulo de funções não escapou à observação dos trabalhadores, como sugere um artigo no jornal “Visão Trabalhista”, do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco, em que o autor comenta o envio ao Congresso Nacional, pelo Dep. Humberto Lucena, de um projeto de lei com o objetivo de implementação de um seguro-desemprego mais universal do que os auxílios então vigentes. Comentando que, a exemplo de outras iniciativas, o projeto “[...] está destinado ao amplo arquivo das intenções não concretizadas”, pois além de incompleto, dependeria de regulamentação posterior, o autor afirma

[...] que o FGTS funciona praticamente, como forma espúria de seguro-desemprego, pouco restando das suas imaginárias qualidades de Fundo e nenhuma de Garantia.

Dispensado sem justa causa, e isto acontece na vida do trabalhador com uma frequência aterrorizadora, levanta ele os depósitos do FGTS, com total liberdade, porque assim o permite a

¹³³ Cabe notar que desde 1958 vinham sendo discutidas formas de modificar o estatuto da estabilidade e assegurar a indenização aos trabalhadores não-estáveis por meio da constituição de um fundo. Em 1964, este último objetivo é em parte alcançado com a constituição do Fundo de Indenizações Trabalhistas (FIT), que – ao tornar a dispensa menos onerosa para as empresas – já havia tido impactos para a rotatividade de trabalhadores. O FGTS, por sua vez, apesar de seu caráter opcional, consolida os esforços de acabar com a estabilidade ao mesmo tempo em que assegura a indenização do trabalhador demitido (AZEREDO, 1995; CHAHAD, 1999).

Lei. Levanta e gasta, pois outro destino não pode ter o dinheiro nas mãos de quem vive eternamente apertado.

Dispensado com justa causa, ou pedindo demissão, também levanta o assalariado os depósitos do Fundo, pois a Lei igualmente o autoriza, e a pretexto de auxílio-desemprego, como se vê pelo artigo 25, inciso III, do Decreto 59.820 de 20 de dezembro de 1966, que aprovou o regulamento do Fundo de Garantia.

A única diferença está em que, no primeiro caso, a retirada se faz de uma única vez, e no segundo parceladamente.

Não queimemos as pestanas inutilmente, com especulações em torno do seguro-desemprego. Conquanto rotulado de Fundo de Garantia ele já existe, e vem sendo utilizado por milhares, por centenas de milhares, de trabalhadores.

Do que precisam os operários é de garantia de permanência no emprego, coisa que a Lei do Fundo não lhes confere¹³⁴ (p.3).

A ambiguidade do FGTS não está apenas em sua dupla função, de indenização trabalhista e seguridade no desemprego, mas também porque o fundo também foi usado para financiamento de políticas de habitação e desenvolvimento da construção civil, conforme o constante esforço de conciliar as políticas de equidade e acumulação (SANTOS, 1979):

Ao FGTS foi atribuída, portanto, uma dupla função social: proporcionar um avanço nas relações trabalhistas, com a indenização automática ao trabalhador em caso de demissão, além da assistência financeira em outras circunstâncias; e geração de poupança compulsória com o intuito de estimular o desenvolvimento urbano, através da melhoria das condições habitacionais e de saneamento, com ênfase nas populações mais desassistidas (AZEREDO, 1998: p.56).

O efeito redistributivo da articulação entre FGTS e política de habitação e saneamento, no entanto, como nota Azeredo, “[...] não passou de declaração de intenções” porque a rotatividade dos trabalhadores em empregos de pior qualidade e menores salários os levava a sacar constantemente o fundo, impedindo a constituição de um patrimônio, mas também porque os critérios para utilização do fundo acabaram por estimular seu uso pelas classes médias, reforçando, portanto, as desigualdades.

A despeito das variadas iniciativas para a constituição de formas de apoio ao desempregado, é importante observar que o desemprego – fosse pela invisibilidade do problema, fosse pelos efeitos do intenso crescimento econômico – não consistia em questão prioritária. O principal desafio, social, a ser enfrentado era o do subemprego.

Tome-se, como exemplo, o discurso do então presidente Geisel, por ocasião do lançamento do

¹³⁴ “Visão Trabalhista”, ano 4, nº 20, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco, Osasco, janeiro-fevereiro de 1976 – J/3.650 (AEL).

II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O presidente recusa a famigerada fórmula do “esperar o bolo crescer, para reparti-lo” e destaca a importância – difícil de ser captada – da universalização de políticas sociais como as de saúde e educação. Ressalta ainda a importância do desenvolvimento regional, de maneira a minimizar os focos de pobreza absoluta (de que o Nordeste seria símbolo) e de baixa produtividade, especialmente em áreas agrícolas. A meta estabelecida, então é a de expansão das oportunidades de emprego a taxas acima de 3,5% ao ano, assumindo que a oferta de mão-de-obra crescerá a 2,9% ao ano:

[...] Essa absorção de subemprego deverá realizar-se em grande parte no meio rural, com impactos importantes esperados sobre a produtividade média por pessoa ocupada na agricultura e sobre a distribuição de renda. [...] Os efeitos do crescimento da economia sobre o emprego, no entanto, serão ainda mais significativos se considerarmos que a política de emprego será complementada pela melhoria no funcionamento do mercado de trabalho, através de uma rede de agências de colocação para atender, gratuitamente, à população menos qualificada em busca de emprego (Sine). Essas agências, atuando em estreita ligação com os organismos de treinamento de mão-de-obra, funcionarão de modo a propiciar a garantia de emprego, o desenvolvimento de formas eficientes de seguro contra o desemprego e a orientação das migrações internas (p.35-6)¹³⁵.

A despeito das expectativas que se depositava no Sine, sabemos que seu funcionamento foi bastante limitado, tanto devido às descontinuidades no repasse de recursos, quanto à falta de integração das ações que compunham o Sistema (seguro-desemprego e treinamento), tendo se limitado, na maioria dos estados, à realização de intermediação de mão-de-obra (CACCIAMALI, SILVA e MATOS, 1998; CHAHAD, 1999; AZEREDO, 1998: p.61 e IPEA: p.400).

Até o final dos anos 1970, portanto, o país contava com mecanismos bastante limitados de proteção ao desempregado, a despeito de fundos e programas que vieram sendo criados ao longo da década. Esta ausência era, em parte, compensada pelas altas taxas de crescimento econômico.

De outro lado, porém, também era possibilitada pela repressão e pela censura, o que fica evidente quando se olham os jornais de trabalhadores e sindicatos, que revelam o recrudescimento de práticas de exploração que a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e o funcionamento da Justiça do Trabalho vinham contribuindo para minimizar – a despeito de suas ambiguidades e restrições.

Nos jornais dos sindicatos, há também indícios da resistência às atividades das agências privadas de colocação¹³⁶, às quais se contrapõem as Bolsas de Emprego “[...] com o intuito de livrar

¹³⁵ “Pesquisa & Desenvolvimento”, ano 2, nº 16, Rio de Janeiro, IBGE (vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral), outubro de 1974. R/0720 (AEL).

¹³⁶ Tais empresas, na RMSP, estavam iniciando suas atividades no período; a “explosão” do estabelecimento de agências de colocação ocorre nos anos 90. Ver PAMPLONA (2003) e GUIMARÃES (2005).

os trabalhadores da comercialização de seu direito de ter uma colocação que possa lhes assegurar o auto-sustento, bem como de seus dependentes” (p.4)¹³⁷.

Vale notar que, na mesma página em que o anúncio foi publicado, encontra-se propaganda da GELRE/SA, empresa de recursos humanos que funcionava desde 1964 e que buscava atrair os trabalhadores afirmando ter “[...] o emprego que você precisa no ABCD, no escritório, na indústria, no comércio” (p.4)¹³⁸.

A suposta ausência de desemprego é claramente recusada: “[...] Para as pessoas que afirmam que no Brasil não existe desemprego, eu aconselho que façam uma visita, pela manhã, à região do ABCD, e lá elas verão filas enormes nas portas das fábricas” (p.3)¹³⁹.

Mas trata-se de um desemprego muito específico, provocado por dois fatores fundamentais: o primeiro, a política salarial, que causava demissões em massa às vésperas do dissídio, afetando principalmente os trabalhadores pouco qualificados, nos postos em que o salário era mais baixo; o segundo, o FGTS, que ao alterar o estatuto de estabilidade, estimulava a rotatividade.

A possibilidade de proteção social no momento de desemprego constituía um problema para a organização dos trabalhadores, uma vez que o medo do desemprego levava os trabalhadores a suportar as condições de trabalho oferecidas e a não participar do movimento, temendo serem incorporados à “lista negra” de trabalhadores a quem se negava reemprego¹⁴⁰.

Ao final dos anos 1970, quando já se esboça o movimento de abertura e têm início as greves que marcaram o período, o desemprego, uma das primeiras mobilizações – que rapidamente se espalham entre os sindicatos – é a constituição dos Fundos de Greve, “[...] para impedir que os patrões joguem com o desemprego como ameaça para que todos aceitem calmamente a exploração” (p.4)¹⁴¹.

Em julho de 1979, visando a prevenção contra intervenções no sindicato, o fundo de greve assume a forma da “Associação Beneficente dos Trabalhadores nas Indústrias de Metal, Mecânica e de Material Elétrico em São Caetano do Sul”, cuja atividade, conforme seu Estatuto

[...] consistirá no fornecimento de bens ou gêneros alimentícios, roupas etc., bem como de auxílio financeiro nos casos de ocorrência de paralisação de trabalho nos casos de greve, de desemprego por mais de noventa dias, suspensão do contrato de trabalho por mais de trinta dias” (p.10).

A despeito da dupla invisibilidade do problema do desemprego, o período analisado nesta seção parece de fundamental importância para a posterior emergência do desemprego como

¹³⁷ “ABCD”, 25 de março a 7 de abril de 1976, nº 1, ano I, São Bernardo do Campo – São Paulo – J/0293 (AEL).

¹³⁸ “ABCD”, 1976, nº 2, ano I, São Bernardo do Campo – São Paulo – J/0293 (AEL).

¹³⁹ “ABCD”, 25 de março a 7 de abril de 1976, nº 1, ano I, São Bernardo do Campo – São Paulo – J/0293 (AEL).

¹⁴⁰ “ABCD”, 1979, nº 29, São Bernardo do Campo – São Paulo – J/0293 (AEL).

¹⁴¹ “ABCD”, 1978, nº 23, São Bernardo do Campo – São Paulo – J/0293 (AEL).

problema, por três razões.

A primeira se refere ao crescimento econômico e à efetiva incorporação de grandes contingentes de trabalhadores em relações formalizadas de trabalho, ainda que sujeitas a explorações e rotatividade. A formalização das relações salariais aparece, nesse sentido, como experiência que modifica os significados da posterior ausência de trabalho. Além disso, a experiência adquirida na organização sindical e nos movimentos sociais contribuiria para a consolidação do desemprego como problema, como sugerem as manifestações dos primeiros anos da década de 80.

A segunda razão se encontra nos ensaios e tentativas de constituição de um Sistema Público de Emprego (SPE), voltado à organização do mercado de trabalho e oferta de apoio e proteção social ao trabalhador em desemprego. Apesar das ineficiências e distorções, tais experiências lançaram as bases para a posterior articulação de ações que, em conjunto, passaram a integrar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), já nos anos 1990.

Finalmente, a terceira razão se refere aos esforços analíticos que começaram a ser realizados durante este período, a fim de identificação mais clara dos fenômenos e situações ocupacionais característicos de países subdesenvolvidos, e seus mercados de trabalho heterogêneos. Os estudos desenvolvidos contribuiriam, assim, para conferir visibilidade às situações de restrição de acesso ao direito ao trabalho e subutilização das habilidades e aptidões da mão-de-obra.

Desse modo, embora seja nos anos 1980 que o desemprego aparece como problema, as condições para que ele se tornasse visível foram constituídas ao longo dos anos 1970, a partir das tentativas institucionais de criação de políticas de proteção ao desempregado (que se desenvolvem durante todo o período), mas também dos esforços de pesquisadores e técnicos preocupados em conferir visibilidade à diversidade de situações ocupacionais.

Os anos 1980 e depois: um problema novo

Os anos 1980 se iniciam marcados por uma miríade de diferentes processos, dentre os quais destaque apenas três, fundamentais para a compreensão do desenvolvimento das políticas públicas de emprego brasileiras, que começam a se efetivar a partir de 1986: (1) do ponto de vista político, a abertura democrática e a emergência de “novos personagens”¹⁴² seria fundamental para conferir visibilidade ao desemprego, bem como a todo um conjunto de demandas não satisfeitas e que configuravam a “dívida social” deixada pelos anos de acelerado crescimento econômico sem correspondente contrapartida redistributiva¹⁴³; (2) da perspectiva econômica, a interrupção do

¹⁴² Cf. SADER (1995).

¹⁴³ SADER (1995); PAOLI e SADER (1986); SINGER (1985) e KOWARICK (1988).

processo de crescimento, as altas taxas de inflação e de endividamento externo e uma política econômica com efeitos recessivos, tiveram por consequência o aumento crescente das taxas de desemprego aberto, em especial nos primeiros cinco anos da década de 80¹⁴⁴; finalmente (3) a crítica neoliberal ao modelo de economias dirigidas e Estado de Bem-Estar, que alteraria o campo de possibilidades, principalmente por meio das práticas de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que disseminaram rapidamente, em especial entre os países subdesenvolvidos, a agenda de reformas para adequação dos Estados nacionais à nova razão governamental¹⁴⁵.

Como vimos na seção anterior, ainda que marcado por uma dupla invisibilidade, política e analítica, o desemprego aparecia como problema na experiência dos trabalhadores desde meados dos anos 1970. Devido à instabilidade resultante de mecanismos de regulação perversos – como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) –, à política salarial e seus efeitos de demissões pré-dissídio ou ainda à ausência de proteções que minava a própria possibilidade de mobilização coletiva, o desemprego aparecia como eixo de problematizações para estes sujeitos que começavam a se afirmar num espaço público ainda restrito.

Nos início dos anos 1980, porém, o desemprego seria colocado de forma mais ostensiva na cena pública, a partir de uma série de eventos organizados por movimentos coletivos cujo eixo de identidade era o desemprego.

De fato, em 1983, o desemprego chegaria a limites quase insuportáveis, especialmente para os segmentos da população mais sujeitos a ele, embora o contexto recessivo provocasse também a demissão de trabalhadores qualificados. Del Prette descreve o clima de medo que se estabeleceria em razão das demissões massivas:

As referências, quase que diárias, sobre as demissões em massa, na televisão e nos jornais, colocavam a questão do desemprego como uma ameaça real à sociedade toda, em termos de seus desdobramentos como a miséria, a doença, a violência e a criminalidade. Estimava-se, de acordo com levantamento feito, mais de mil demissões por dia em São Paulo (Gazeta Mercantil: 27.1.83). Como o interesse sobre o desemprego crescia progressivamente, as empresas, buscando minimizar as repercussões e evitar confronto com os trabalhadores, passaram a adotar critérios planejados para a dispensa. Tais critérios variavam em: a) demissões gradativas em dias da semana indiscriminados; b) sigilo absoluto de informações envolvendo dispensa; c) priorização de demissões após gozo de férias. Além destes, utilizavam outros critérios (denominados de humanos) do tipo, escolha para dispensa de trabalhadores solteiros, ou de trabalhadores com menos número de filhos entre os casados (1990: p.65).

¹⁴⁴ Ver NEPP (1988) e OLIVEIRA e MATTOSO (1996).

¹⁴⁵ Para uma discussão dos limites e possibilidades das reformas na América Latina, ver GRINDLE (2000). Ver também NUN (2000: p.58-9).

Em abril de 1983, uma onda de atos públicos e saques se espalhou pela cidade, tendo como razão de ser a luta contra o desemprego. A primeira manifestação ocorreu no Largo 13 de Maio, em Santo Amaro (zona sul de São Paulo), deslocando-se para a região central nos dias seguintes. O governo do Estado, recém-eleito por voto direto, adotou frente às manifestações uma atitude ambígua, em parte reconhecendo a justiça das demandas, mas em parte controlando os atos públicos (que passaram a depender de autorização da Secretaria de Segurança Pública) e deslegitimando seus motivos com exortações ao bom senso dos manifestantes, pedindo-lhes que evitassem distúrbios “que só interessavam aos inimigos da democracia” (DEL PRETTE, 1990: p.73).

Após o fim deste primeiro ciclo de manifestações, organizou-se o Movimento de Luta Contra o Desemprego (MLCD), inicialmente marcado por dissensos e divisões político-partidárias. A partir de junho, porém, com duas primeiras conquistas¹⁴⁶, o Movimento logrou um grau de entrosamento suficiente para a realização de atividades e manifestações conjuntas, estimulando a criação de comissões de desempregados por bairros. Além disso, a Secretaria do Trabalho cederia cestas de alimentos, que os Sindicatos haviam recusado distribuir, mas que a estrutura dos Comitês por bairros assumira, cadastrando os desempregados e operacionalizando a distribuição. As cestas, nesse sentido, contribuíram para a organização do movimento nos bairros (o que logo foi percebido pelo governador Franco Montoro que suspendeu o benefício depois de dois meses).

A fim de chamar novamente a atenção para o problema do desemprego, a partir de agosto os participantes do movimento passaram a organizar um acampamento, que acabou sendo realizado o Parque do Ibirapuera, no período de cinco de setembro a quinze de novembro. Com esta ação, o movimento cresceu em visibilidade, experiência e articulação com instituições que, posteriormente, seriam de fundamental apoio à sustentabilidade do movimento – como o Grupo de Emergência contra o Desemprego (constituído pela Cúria Metropolitana em abril de 1983) e o Grupo Amigos da Vida, que haviam se constituído por razões diversas, mas a partir do acampamento passaram a se dedicar ao levantamento de fundos para os desempregados (BALSALOBRE, 1991: p.27).

As reivindicações dos desempregados acampados consistiam em:

[...] imediata abertura de frentes de trabalho, auxílio-alimentação, passe-desemprego, não pagamento de água e luz, liberdade de manifestação e organização para lutar contra este regime que oprime o trabalhador a nível federal; congelamento dos preços de gêneros de primeira necessidade e reforma agrária; salário-desemprego, estabilidade, redução da jornada de trabalho de 48 para 40 horas, sem redução dos salários, e derrubada da política de arrocho salarial; contra a

¹⁴⁶ “O Governador do Estado anunciou que ‘o trabalhador desempregado que consumir até 60 quilowatts de energia elétrica [...] e até 15 metros cúbicos de água por mês [...] não terá, durante cinco meses, o fornecimento interrompido caso deixe de pagar as contas” (DEL PRETTE, 1990: p.80).

fome, contra o arrocho e contra o desemprego (Plenária dos Comitês dos Desempregados, citado por DEL PRETTE, 1990: p.87).

O desemprego contra o qual o Movimento se contrapunha era claramente o desemprego resultante de uma política econômica recessiva, que penalizava os trabalhadores, deixando-os ainda mais vulneráveis à exploração e à instabilidade¹⁴⁷. Em contexto democrático, a limitada relação entre política econômica e política social era insustentável, e o desemprego como efeito de escolhas políticas era então confrontado pela organização coletiva.

Depois de intensas (e conflituosas) negociações, no dia 6 de outubro de 1983 a coordenação do movimento e a Secretaria de Trabalho chegaram, enfim, a um entendimento e o acampamento começou a ser desativado. Depois de pouco mais de dois meses de uma ação que mobilizou cerca de 500 acampados, entre conquistas efetivas e aprendizagens, criara-se também a Associação Paulista de Solidariedade no Desemprego (APSD), coordenando as ações dos Grupos de Solidariedade (GS), descentralizados por bairros. Assim, além dos Comitês, os bairros passavam também a contar com essa outra forma de organização; em abril de 1984, havia Comitês nas cidades de Osasco, Santos, Cubatão, São Bernardo do Campo, São Caetano e Embu (DEL PRETTE, 1990: p.95).

A entrada em cena dos GS, tanto mais após o acordo entre a APSD e a Secretaria da Promoção Social, mediante o qual esta repassava recursos mensais para a Associação que, por sua vez, distribuía tais recursos entre os GS cadastrados que deveriam – de forma autogestionária – decidir a melhor maneira de atender às necessidades dos desempregados, acabou por contribuir para o esvaziamento dos Comitês.

Além disso, no início de 1985, a situação da economia havia iniciado uma melhora, reincorporando os desempregados mais próximos ao “núcleo duro” do assalariamento. Associado ao fim do repasse de cheques pela Secretaria de Promoção Social, isso significou que os grupos passaram a concentrar, sobretudo, mulheres e jovens, dispostos a se engajar nas propostas de autoempreendimentos por meio das quais a APSD orientara a continuidade de seu apoio aos GS (BALSALOBRE, 1991: 38-40).

Del Prette observa que a repercussão do MLCD parece ter estimulado a organização de trabalhadores desempregados também em outras regiões do país:

Em Salvador e Curitiba ocorreram tentativas de organização de acampamentos em praças centrais,

¹⁴⁷ Eloquente, nesse sentido, foi a ação realizada pelo Comitê de Luta Contra o Desemprego de São Bernardo do Campo em sete de setembro de 1984, quando “cercaram o portão principal da indústria Saab-Scania do Brasil, impedindo que cerca de 300 operários entrassem, logo de manhã, para o cumprimento de horas extras” (DEL PRETTE, 1990: p.104).

reprimidas pela polícia militar. [...] Em Porto Alegre, cerca de 150 desempregados acamparam defronte ao Palácio Piratininga, na praça da Matriz. [...] Em Vitória (Espírito Santo), o MLCD local organizou um acampamento próximo ao Palácio de Anchieta, sede do governo do Estado. [...] Em São Paulo, cerca de 5 meses após a desativação do acampamento, foram feitas duas tentativas de acampamento por grupos pequenos e isolados, frustradas pela ação policial (1990: p.126).

Em resumo, no início dos anos 1980, o desemprego adentrara no espaço público, tanto devido aos amplos contingentes atingidos, quanto pelos movimentos sociais e organizações coletivas em torno do problema.

É neste contexto, ainda, que o fenômeno ganha um importante instrumento analítico que permite apreender suas dimensões com maior clareza: trata-se da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada por meio de parceria entre a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos (Dieese).

Devido à ausência de mecanismos de proteção social suficientemente amplas para a cobertura de situações de desemprego, não havia registros administrativos que possibilitassem o cálculo das taxas de desocupação; desse modo, o único índice disponível era produzido a partir de uma pesquisa de tipo domiciliar, desenvolvida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): a Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

Até 1980, a pesquisa era aplicada em conjunto com a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD); mas a partir desse ano, ela ganha estatuto próprio e passa a ser mensal, cobrindo as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. A PME operacionalizava o conceito de desemprego a partir da combinação entre ausência de trabalho e procura ativa nos últimos sete dias, o que sem dúvida limitava o escopo dos indivíduos contabilizados nesta situação, tendo em conta a heterogeneidade de nosso mercado de trabalho e a ausência de mecanismos de proteção¹⁴⁸.

O índice oficial, desse modo, contrariava a percepção dos trabalhadores e Sindicatos e gerava desconfiança, como ilustra a capa da publicação “Visão Trabalhista”, do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco, estampando a chamada “Desemprego – Três milhões sem trabalho e o número está crescendo”: “[...] É isso mesmo. Três milhões de trabalhadores estão desempregados (segundo o próprio governo, o que significa que há muito mais), a grande maioria beirando o desespero”¹⁴⁹.

Em 1983, foi realizado um teste da metodologia da PED, como suplemento à Pesquisa de

¹⁴⁸ Conforme exposto na seção anterior, havia discussões no interior da Fundação IBGE visando a criação de indicadores mais apropriados à realidade brasileira; porém, tais discussões esbarravam na difícil operacionalização dos conceitos e manutenção de sua comparabilidade internacional. Ver também FÉLIX et. al. (1981). A PME passou por algumas revisões metodológicas, sendo a última e mais ampla em 2001. Ver IBGE (2002).

¹⁴⁹ “Visão Trabalhista”, ano 8, nº 46, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco, Osasco, fevereiro de 1980 – J/3.650 (AEL).

Condições de Vida (PCV). A partir de 1984, a PED passou a ser mensalmente realizada, viabilizada pela parceria entre Seade e Dieese; inicialmente circunscrita à região metropolitana de São Paulo, a pesquisa se expandiu para outras regiões metropolitanas, por meio de parcerias locais. Sem dúvida, uma das principais inovações introduzidas pela PED foi a mensuração tanto do desemprego aberto quanto do desemprego oculto, isto é, de situações de desocupação ou subemprego que escapam à combinação “ausência de trabalho + procura ativa” (TROYANO, 1985; MENDONÇA e HOFFMANN, 1999 e HUMPHREY, 1992).

O desemprego pode ser oculto por trabalho precário, apreendendo a situação de indivíduos que desejam um novo trabalho, ainda que estejam trabalhando parcialmente ou sem regularidade no período de referência (30 dias); tais indivíduos podem estar ou não procurando um novo posto. Já o desemprego oculto pelo desalento contabiliza os indivíduos que estão sem trabalho e não procuraram no período de referência (30 dias), embora tenham procurado em algum momento nos últimos 12 meses. No intuito de conferir visibilidade às situações heterogêneas, a PED flexibiliza, portanto, os critérios para a definição das situações de desemprego (SEADE, 1995).

A existência da PED e a produção de uma taxa de desemprego que procura mensurar fenômenos que, até então, dificilmente podiam ser dimensionados, cria um campo de disputa que contribui para a visibilidade da estrutura heterogênea do mercado de trabalho, bem como para a melhor apreensão dos efeitos das políticas econômicas recessivas naquele período.

Vale notar, finalmente, que parte da visibilidade alcançada se deveu ao fato de que se tratava, realmente, de um fenômeno novo:

No que se refere ao mercado de trabalho, o processo recessivo enfrentado pelo país trouxe impactos negativos profundos. Assim, ao lado do desemprego estrutural histórico somou-se um fenômeno relativamente novo, dada a sua dimensão, relacionado ao desemprego decorrente do esgotamento de um ciclo de expansão. Em outras palavras, ocorreu uma mudança na natureza do desemprego no Brasil, pois, além do problema crônico de incorporação da mão-de-obra ao mercado de trabalho, verificou-se a expulsão de um contingente significativo de trabalhadores do mercado formal em consequência da crise econômica (AZEREDO, 1998: p.63).

O desemprego, dessa maneira, ao escapar das limitações políticas e analíticas que limitaram seu aparecimento nos anos 1970 e ao atingir trabalhadores que se encontravam no mercado de trabalho formal e regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), emerge nos anos 1980 como problema a ser tratado. O contexto econômico, porém, não será dos mais favoráveis à adoção de medidas de proteção social.

Como comentamos no início deste capítulo, a despeito dos esforços de universalização dos

mecanismos de proteção social realizados durante o regime militar¹⁵⁰, a rapidez na ampliação dos serviços resultou na piora da qualidade dos serviços já existentes e na introdução de lógicas privadas nos sistemas de proteção, para atender à demanda das classes médias e altas (reforçando a piora na qualidade de serviços públicos).

Além disso, as características específicas ao governo autoritário introduziram princípios e lógicas em grande medida responsáveis pelos maus resultados das políticas sociais durante o período¹⁵¹. Assim, ainda que tenha sido sob o regime militar que se deu a expansão maciça das políticas sociais, o modo como esta expansão ocorreu não foi suficiente para corrigir as desigualdades e exclusões que desde o início estiveram presentes em nosso sistema meritocrático, de “cidadania regulada”. Ao contrário, devido à pouca democratização do sistema, lógicas privadas lograram se instalar na máquina estatal, provocando ainda maiores desigualdades e exclusões (WERNECK VIANNA, 1998).

Um dos fatores chaves para a compreensão dos limites à expansão e efetiva universalização do sistema de proteção social durante o regime militar se refere à dissociação entre política econômica e política social, com efeitos adversos de uma sobre a outra. Ao final dos anos 1970, quando a crise econômica começa a se instalar, o campo de possibilidades de superação das desigualdades parece se restringir, uma vez que o período de crescimento econômico que poderia ter sido aproveitado para a promoção de políticas redistributivas se esgotara, o que certamente complicava a situação (DRAIBE, 1994; SANTOS, 1979).

As políticas sociais constituídas, consolidadas ou expandidas durante o regime militar, haviam deixado como herança sistemas mais ou menos universais, caracterizados, no entanto, por ineficácia e ineficiência; superposição de competências, agências, objetivos etc.; desvios de alvos dos programas sociais; lentidão nos processos de alocação e aplicação de recursos, provocando perdas; distanciamento entre formuladores e executores de políticas públicas e os beneficiários; falta de mecanismos de controle e avaliação, abrindo espaço para fraudes; descontinuidade dos programas sociais e peso desproporcional de interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e na dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado (DRAIBE: 1994: p. 296).

As demandas populares, nesse sentido, além de questionar o modelo e os custos sociais da política econômica adotada, também procuravam inserir correções nas distorções presentes nas políticas sociais. Como aponta S. Draibe:

[...] Em boa medida, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das

¹⁵⁰ Período de expansão maciça, conforme a já referida periodização proposta por Draibe (1994; 2003).

¹⁵¹ Como exemplo: centralização das ações no nível federal, fragmentação institucional, baixo grau de democratização das decisões, autofinanciamento do investimento social, privatização e uso clientelístico das políticas sociais (DRAIBE, 1994: p.296).

políticas sociais, o qual respondesse às demandas da sociedade por maior equidade e pelo alargamento da democracia social. Também a melhora da eficácia das políticas inscreveu-se naquela agenda, uma vez que se reconhecia ser já significativo o esforço de gasto que o país realizava na área social em face de seus medíocres resultados. No plano institucional, objetivos desse teor sustentaram proposições de descentralização, maior transparência e *accountability* dos processos decisórios, acompanhados do reforço da participação social – grandes idéias-força que fechavam o círculo da democratização do Estado (DRAIBE, 2003: p.69).

É importante sublinhar, portanto, que a abertura democrática havia colocado na agenda do país a necessidade de modificações e transformações que melhorassem o sistema de proteção, fator que ao mesmo tempo se articula e confronta a agenda de reformas propostas nos marcos neoliberais. Pois embora o fim do regime militar e as distorções presentes em nosso padrão de bem-estar provocassem desconfiança das ações do Estado, não chegava a se configurar uma “fobia de Estado”, em especial da parte dos setores populares que demandavam participação e controle como formas de introduzir as correções necessárias à melhoria do desempenho do sistema de proteção.

A abertura democrática, as novas experiências de cidadania e a linguagem dos direitos sociais, assim, de certa maneira lograram limitar a penetração da abordagem de uma governamentalidade neoliberal, pelo menos até o final dos anos 80 e início dos anos 1990: mesmo que houvesse urgência no controle da inflação e das taxas de câmbio, havia igualmente a urgência de resgate da “dívida social”, a partir da pressão dos novos atores que se afirmavam como sujeitos de direitos (SADER, 1995; TEIXEIRA, 1986).

Do ponto de vista externo, dois conjuntos distintos de preocupações, embora relacionados, dominavam a agenda política e analítica: o problema da “retração” do Estado de Bem-Estar e o problema do “fim do trabalho” ou “fim do emprego”.

O problema da “retração” era colocado pelos confrontos neoliberais e pelo contexto de austeridade fiscal que se impunha aos Estados nacionais, tanto devido às exigências de controle da inflação e das taxas cambiais quanto à erosão das bases de financiamento, resultante das profundas transformações que ocorriam no mercado de trabalho (ESPING-ANDERSEN, 2002; PIERSON, 2001 e DRAIBE, 2007).

Porém, como se verificou durante os anos 1990, a “retração” não ocorreu nem de maneira generalizada, nem igualmente em cada contexto nacional. Autores como Pierson (1996 e 2001) e Levy (1999), por exemplo, mostram que, a despeito do relativo consenso em torno da ideia de que seria necessário operar mudanças, o sentido que elas adquiriram foi distinto do que inicialmente se poderia imaginar; isto é, as reformas não foram tão extensivas ou radicais, mas tenderam a ser mais moderadas e incrementais.

Pierson (1996) observa que, enquanto a expansão das políticas sociais se deu num ambiente

em que tais políticas eram populares e em que não haviam se desenvolvido grupos de interesse, a retração do Estado de Bem-Estar geralmente requer que os representantes eleitos adotem políticas impopulares, que estão expostas à avaliação tanto de eleitores quanto de redes de grupos de interesse bem protegidos.

Para entender o novo contexto, Pierson sugere, então, que é necessário deslocar o olhar das fontes de pressão sobre o estado de bem-estar para as resistentes fontes de apoio: “[...] Há forças políticas poderosas que estabilizam os estados de bem-estar e canalizam as mudanças em direção a modificações marginais nas políticas existentes”, (Pierson, 1996: 174). O primeiro fator de estabilidade do estado de bem-estar é que ele agora representa o *status quo*, com todas vantagens políticas que isso acarreta. O segundo e crucial fator de força dos estados de bem-estar são os altos custos eleitorais associados às iniciativas de retração. Terceiro, os estados de bem-estar não parecem ter sido afetados pelo declínio das organizações de trabalhadores – o seu próprio desenvolvimento produziu novos interesses organizados, os consumidores e os produtores de serviços sociais, que geralmente se encontram em posição de defender seus interesses. Um quarto fator se refere a que os custos de mudança são muito mais altos (ainda que resultem em melhoria ou maior eficiência) do que os de continuidade – os compromissos assumidos, assim, “capturam” os formuladores de política.

J. Levy (1999) se aproxima das análises de Pierson no que se refere ao reconhecimento de que as reformas nas políticas sociais encontram limitações, tendendo mais ao que Pierson chama de recalibração do que a mudanças radicais. Observando a experiência de reforma de diferentes países, Levy nota que o caráter das reformas parece ser mais o de transformar vícios em virtudes, ou seja, em nenhum dos países que observou houve uma reorientação nos objetivos ou no escopo das políticas sociais, o que se fez foi racionalizar a administração de tais políticas, corrigindo distorções cujos efeitos são desigualdades e ineficiências.

Em relação ao tema do “fim do trabalho” ou “fim do emprego”, como nota Nun, foi um debate em grande medida resultante das transformações produtivas, da pluralização das formas de inserção no mercado de trabalho que pôs em xeque a persistência da sociedade salarial (CASTEL, 1999) e do aumento das taxas de desemprego (NUN, 2000: p.49-50)¹⁵².

O debate, porém, foi marcado por ambiguidades, misturando-se observações sobre transformações na estrutura produtiva, na regulação das relações de trabalho e mesmo nas condições de efetivação do direito ao trabalho; como distingue Nun:

[...] parece óbvio que não é o mesmo falar de *fim do trabalho*, de *fim do trabalho assalariado* ou de *fim do trabalho assalariado estável e bem-remunerado*. Tampouco dá no mesmo tratar o

¹⁵² Ver OFFE (1989) e BECK (1999).

trabalho principalmente como fator de produção, como mecanismo de distribuição de renda ou como expressão da liberdade criativa do ser humano (2000: p.50).

Este debate contribui para lançar ainda mais dúvidas sobre o futuro do Estado de Bem-Estar, na medida em que o “fim do trabalho assalariado” representa também erosão nas fontes de financiamentos de várias políticas sociais.

Ao longo dos anos 1970 e 80, as transformações produtivas e nos sistemas de proteção social que vieram acontecendo não foram registradas imediatamente em novas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Apenas em 1988 é que a Convenção nº 168 disporá sobre o fomento ao emprego e a proteção contra o desemprego; trata-se de convenção bastante distinta daquela de 1964, que marcava o apogeu do consenso em torno do Estado de Bem-Estar e políticas de pleno emprego. De fato, as novas preocupações que foram se afirmando como centrais desde os anos 1970 estão claramente expressas:

Reconociendo que las políticas que fomentan un crecimiento económico estable sostenido y no inflacionario, una respuesta flexible al cambio y la creación y promoción de todas las formas de empleo productivo y libremente elegido, incluidas las pequeñas empresas, las cooperativas, el empleo por cuenta propia y las iniciativas locales en favor del empleo, incluso mediante la redistribución de los recursos actualmente consagrados a la financiación de actividades puramente asistenciales, en beneficio de actividades susceptibles de promover el empleo, principalmente la orientación, la formación y la readaptación profesionales, ofrecen la mejor protección contra los efectos nefastos del desempleo involuntario; que no obstante el desempleo involuntario existe y que es importante, por consiguiente, que los sistemas de seguridad social brinden una ayuda al empleo y un apoyo económico a las personas desempleadas por razones involuntarias (OIT, 1988; grifos meus).

Na direção contrária do movimento realizado em 1954, quando a população economicamente ativa se amplia para integrar a “periferia” dos assalariados ao núcleo das relações salariais, agora se trata de ampliar o escopo do que se entende por “trabalho produtivo e livremente escolhido”, incluindo formas de organização do trabalho e da produção que escapam à norma salarial.

Também exemplar acerca das transformações ocorridas, a Convenção nº 181 (1997) trata das agências de emprego privadas. Nas considerações iniciais, a OIT se declara “Consciente da importância que representa a flexibilidade para o funcionamento dos mercados de trabalho”, e reconhece “[...] o papel que as agências de emprego privadas podem desempenhar no bom funcionamento do mercado de trabalho” (OIT, 1997). A Convenção não distingue entre intermediadores de mão-de-obra e terceirizadores, considerando ambos como agências de emprego privadas; além disso, preocupa-se principalmente com a regulação do funcionamento de tais

agências, de maneira a proteger os trabalhadores e seus dados pessoais¹⁵³.

Como notam Moretto, Gimenez e Proni, embora registre e dialogue com os argumentos neoliberais, a OIT assume uma posição intermediária em relação a outros organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): ao mesmo tempo em que reconhece a contribuição dos “fatores de rigidez do mercado de trabalho” para o desemprego, confere relevância aos “fatores macroeconômicos”, mesmo que seus impactos sobre o emprego e desemprego sejam de difícil mensuração (2003: p.242).

A instituição considera que o nível de atividade econômica é o principal fator que pode ajudar a diminuir o desemprego [...] De toda maneira, o restabelecimento do pleno emprego é visto como um objetivo ambicioso e talvez utópico, sendo difícil propor um programa comum que possa conseguir o indispensável apoio político duradouro e um consenso social em plano nacional (MORETTO, GIMENEZ e PRONI, 2003: p.242).

A despeito de insistir na importância de fatores macroeconômicos, a OIT assume a dificuldade em conhecê-los a ponto de ser possível modificá-los, além de apontar os limites políticos que um programa que visasse a intervenção nesse nível pode obter após as mudanças provocadas pelo neoliberalismo.

A partir dos anos 1970, ao desemprego “normal” associa-se o fenômeno do desemprego “anormal”, expresso nas taxas altas e também na própria crise do desemprego¹⁵⁴ - categoria que se alarga de maneira a incorporar as variadas formas de privação do direito ao trabalho. É necessário reconhecer, porém, que não se trata somente das consequências adversas de uma regulação do mercado do trabalho que passa pela regulação da *população economicamente ativa* ou da *população em idade ativa*¹⁵⁵: trata-se, antes, da crise provocada pela transformação da governamentalidade que dava sentido a esta forma específica de regulação.

Nos marcos da regulação keynesiana e da seguridade social, é fundamental organizar os fluxos de entrada e saída do mercado de trabalho, de maneira a permitir o estabelecimento de

¹⁵³ O Brasil não ratificou esta Convenção. É interessante notar que, apesar do longo período de transformações durante o qual não houve a introdução de novos Convênios relativos às políticas de emprego ou fomento ao emprego, entre 1984 e 1998 é possível destacar quatro recomendações que indicam as modificações na abordagem da OIT em relação às formas de tratamento do problema do desemprego. São elas: a Recomendação nº 169 (1984), que apresenta disposições complementares sobre a política de emprego (referindo-se à Convenção de 1964); a Recomendação nº 176 (1988), sobre fomento do emprego e proteção contra o desemprego; a Recomendação nº 188 (1997), sobre as agências de emprego privadas, a de nº 189 (1998), que dispõe sobre a criação de empregos em pequenas e médias empresas e, finalmente, a recomendação nº 193 (2002), sobre o fomento a cooperativas.

¹⁵⁴ Sobre a crise da noção de *desemprego* e as possibilidades que abre para o conhecimento dos limites da sociedade salarial, ver MARUANI (2002).

¹⁵⁵ Como sugere Comte, comentando que os efeitos da ampliação da PEA, em 1954, só se faziam sentir nos anos 1970, quando a sociedade salarial entra em crise (1995).

relações solidárias entre os de dentro e os de fora, no presente e ao longo do tempo. A inserção na atividade, o desenvolvimento da vida ativa, a transição para a inatividade, o desemprego involuntário: todos esses eventos que organizam os fluxos de entrada e saída se tornam objeto de regulação para que seja possível administrá-los a cada momento.

O mecanismo de segurança nos marcos da governamentalidade neoliberal, porém, operam a partir de outros princípios:

[...] ele assegura de certo modo uma segurança geral, mas por baixo, ou seja, em todo o resto da sociedade vai-se deixar agir, precisamente, os mecanismos econômicos do jogo, os mecanismos da concorrência, os mecanismos da empresa. Acima do limiar, cada um deverá ser para si mesmo e para sua família, de certo modo, uma empresa. Uma sociedade formalizada no modo da empresa e da empresa concorrencial vai ser possível acima do limiar, e ter-se-á simplesmente uma segurança-piso, isto é, uma anulação de certo número de riscos a partir de certo patamar inferior (FOUCAULT, 2008: p.283-4).

O foco da ação agora não é mais a manutenção “artificial” do emprego em níveis ótimos, mas a regulação das formas extremas de desemprego: as ações, nesse sentido, voltam-se para os vulneráveis, para os menos empregáveis, para aquelas parcelas da população que, por suas características pessoais (natas ou adquiridas) têm chances desiguais de permanência e circulação pelo mercado de trabalho. E é nesse sentido que a tecnologia de gestão das populações se reinscreve no interior das modificações na arte de governar neoliberal: a precisão dos métodos estatísticos estará relacionada à circunscrição racional das formas de gestão do problema do desemprego, especialmente voltada para a definição dos contingentes de população a quem deve ser concedida a cláusula de salvaguarda¹⁵⁶, isto é, a quem deve se procurar garantir a não-exclusão do jogo.

Como também sugere Castel, chamando a atenção para o fato de que não se trata tanto de identificar se há menos ou mais Estado, mas “[...] antes, de tentar declinar suas nuances, digamos, de modo rápido, o sentido da mudança: marca *a passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção*” (1999: p.537):

As políticas de inserção obedecem a uma lógica de *discriminação positiva*: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas. Porém, se certos grupos, ou certas regiões, são objeto de um suplemento de atenção e de cuidados, é porque se constata que têm menos e são menos, é porque estão em situação deficitária. De fato, sofrem de um *déficit de integração*, como os habitantes dos bairros deserdados, os alunos que fracassaram na escola, as famílias mal socializadas, os jovens mal empregados ou não-empregáveis, os que estão desempregados há muito tempo... (p.538).

¹⁵⁶ Cf. FOUCAULT (2008: p. 281).

Como já observamos, o desemprego é enunciado como problema logo no início dos anos 1980, ao ser transformado em eixo de ação coletiva e tornado visível a partir de novas categorias e instrumentos de pesquisa, como a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). No entanto, ainda que as manifestações provoquem reações na mídia e forcem a abertura de um canal de comunicação com o governo do Estado de São Paulo (e também com o nível federal)¹⁵⁷, somente em 1986 será tomada a primeira medida na direção de constituição de um sistema de proteção ao desempregado, mais extensivo do que o auxílio-desemprego estabelecido na década de 1970. As ações e iniciativas realizadas durante o período estão no Quadro IV (anexo).

O Decreto-lei nº 2.283, de 28 de fevereiro de 1986, entre medidas que estabeleceram as linhas gerais daquele que ficaria conhecido como Plano Cruzado, instituiu o seguro-desemprego ao trabalhador desempregado, por dispensa sem justa causa ou ainda por paralisação (total ou parcial) das atividades do empregador. O auxílio deveria ser financiado pelo FAD (NEPP, 1988 e AZEREDO, 1998).

Após todas as manifestações que procuraram vincular o desemprego em massa à política econômica, é interessante que o seguro-desemprego apareça em meio a um conjunto de medidas econômicas, sugerindo que se tratava ao mesmo tempo de uma resposta às demandas e do esforço para marcar uma diferença em relação ao governo anterior.

Apesar das boas intenções, os limites de financiamento e a restrição da cobertura, devido aos critérios de elegibilidade¹⁵⁸, não consolidaram o seguro como efetiva política de proteção.

Somente na Constituição de 1988, em seu artigo 239, é que seria estabelecida uma base estável de financiamento, inicialmente para o seguro-desemprego, mas, em seguida (1990), para o conjunto de ações que atualmente compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR)¹⁵⁹.

A regulamentação do artigo foi feita pela lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que criou o

¹⁵⁷ Entre 13 e 22 de setembro de 1983, concomitantemente, portanto, ao acampamento do Ibirapuera, o Congresso Nacional – através da Câmara dos Deputados – realizou um encontro que foi chamado de “Painel sobre o desemprego”. Participaram deste painel governadores, secretários de trabalho, técnicos do Dieese e do Instituto Brasileiro de Análises Econômicas (IBASE), líderes sindicais e também dois representantes do acampamento organizado pelo MLCD. “O encontro de Brasília resultou em um conjunto de sugestões denominados ‘Um Programa de Geração de Emprego’, que implicava na adoção do seguro-desemprego e numa reorientação na política econômica pelo Governo Federal. Tais propostas, embora apoiadas por outros setores da sociedade, não foram consideradas pelo Governo, que manteve a política recessiva, responsável pelo desemprego coletivo” (DEL PRETTE, 1990: p.117-8).

¹⁵⁸ Para receber o seguro, o trabalhador deveria: “ter contribuído pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos para a previdência social; ter recebido salários nos últimos seis meses, de uma ou mais pessoas jurídicas; não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente para a manutenção pessoal e de sua família; não estar recebendo qualquer benefício de prestação continuada da previdência social [...]; não estar recebendo qualquer outro tipo de auxílio-desemprego e ter sido dispensado sem justa causa há mais de sessenta dias (AZEREDO, 1998: p.66).

¹⁵⁹ Para o relato das propostas que foram examinadas pela Constituinte, ver AZEREDO (1998: p.71-84).

Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), além de estender as atribuições do programa de seguro-desemprego, associando a ele ações de qualificação e reciclagem profissional.

Chegamos, assim, à criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e todas as ações e programas que tornou possível. Pois além da novidade representada por sua gestão tripartite, o FAT permitiu a universalização de medidas de apoio ao trabalhador em situação de desemprego: ainda que o seguro-desemprego esteja restrito a egressos do mercado formal, este programa aumentou progressivamente sua taxa de cobertura, operando atualmente em limites próximos à sua capacidade máxima; além disso, as ações de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional incluíram o conjunto dos trabalhadores participantes da PEA, assim como os programas de geração de renda têm permitido apoiar pequenas e médias empresas e empreendedores populares¹⁶⁰.

Apontamos o desafio que se coloca para a constituição de políticas públicas de emprego num momento de crise e reformas do Estado. Afinal, a despeito de todo o longo percurso de desenvolvimento de ações de proteção ao desempregado, somente a partir do estabelecimento do FAT é que se torna possível erigir um conjunto de ações que nos aproximem de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Tendo em conta o caráter do financiamento, podemos observar que as políticas parecem cumprir importantes funções redistributivas, entre distintos segmentos do mercado de trabalho e entre setores produtivos.

Do ponto de vista das ações desenvolvidas, é necessário investigar mais cuidadosamente suas práticas, distinguindo entre aquelas que podem ser aproximadas realmente de concepções ancoradas em uma governamentalidade neoliberal e aquelas que se orientam para oferecer respostas aos desafios colocados por mercados de trabalho heterogêneos.

¹⁶⁰ Para uma descrição das ações e programas implementados a partir da constituição do FAT, ver: AZEREDO, 1998; POSTHUMA, 1999: p.295 e seguintes; IPEA, 2006; KASSOUF, 2004; CHAHAD, 1999;

Considerações Finais – Do desempregado ao desemprego

De maneira geral, as considerações finais consistem num esforço de registro provisório do olhar que se lança a um percurso de pesquisa e análise. No caso desta tese, o caráter provisório do registro parece ainda mais evidente, na medida em que o esforço de definição de uma abordagem adequada à reflexão, ao tomar a maior parte do tempo dedicado à pesquisa, dificultou a realização do trabalho de coleta de dados e informações na medida do que seria necessário à plena realização das possibilidades de análise que a abordagem escolhida abriu. Nesse sentido, afirmar que os resultados registrados aqui são parciais e provisórios consiste em assumir que o caminho percorrido ao longo dessa pesquisa, ao invés de se encerrar no momento ritual que marca o final do doutoramento, trouxe a um novo ponto de partida.

A despeito dessas limitações, porém, acredito que a referência à noção de governamentalidade, como pensada por M. Foucault, contribui para a compreensão do desemprego, retirando-o do campo dos fenômenos econômicos e político-institucionais para pensá-lo como efeito das relações de poder nos quais é colocado.

Desse modo, da perspectiva dos países desenvolvidos, a abordagem da governamentalidade permitiu distinguir entre três momentos distintos: (1) a emergência do desemprego como situação individual, no quadro dos dispositivos disciplinares e das instituições de proteção social; (2) a reinscrição do problema da desocupação nos marcos das tecnologias de seguros e de dispositivos biopolíticos, notadamente a partir dos anos 1930, momento em que o desemprego aparece como fenômeno que atinge uma determinada população e, finalmente (3) uma nova mudança na economia de relações nas quais a desocupação é posta, a partir das provocações daquilo que Foucault define como governamentalidade neoliberal. No quadro de dispositivos biopolíticos, a afirmação de uma “cegueira do Estado” modificará a maneira de governar o problema, pensando as políticas de emprego como operacionalização da cláusula de salvaguarda, o que se expressa na ênfase atribuída à identificação e tratamento das vulnerabilidades de grupos e segmentos populacionais em sua inserção no mercado de trabalho.

Claramente, esta distinção é possível apenas no nível de análise das relações de poder: as diferentes artes de governar das quais o desemprego é efeito não são sucessivas; antes, elas convivem, provocam-se, incitam-se constantemente de maneira a configurar a experiência do presente. Ainda, as variações nacionais dão notícia de que, apesar da circulação de dispositivos e tecnologias de poder, é somente no jogo estratégico das experiências concretas que eles ganham sentido.

O que nos traz à fecundidade da abordagem para a compreensão da experiência brasileira,

pois se escapa, desse modo, de pensá-la nos termos da “falta” ou do “atraso”, tornando possível apreender suas especificidades a partir da identificação do jogo estratégico no qual está colocada. Assim, por exemplo, foi possível compreender de que maneira a forma de apropriação da tecnologia dos seguros, realizada pelo Estado brasileiro, bem como os desafios da heterogeneidade para a constituição de estatísticas, atuaram de certa maneira para bloquear o uso de tecnologias de regulação da população mesmo após os anos 1940; de maneira semelhante, a abertura democrática dos anos 1980 e o aparecimento da linguagem dos direitos na cena pública foi fundamental para relativizar a “fobia de Estado” que estava nas origens das críticas generalizadas que provocaram o debate sobre a “retração” do Estado de Bem-Estar, nos anos 1970, tornando possível inclusive que um novo sistema de proteção, o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), fosse erigido em pleno contexto de suposta minimização do Estado.

Eu partira inicialmente de observações empíricas, que me provocaram a pensar as novas formas de sujeição e que pudessem desfazer meu desconcerto diante da rapidez com que as possibilidades abertas nos anos 1980 houvessem se restringido ou, de toda maneira, se alterado. O desenvolvimento da pesquisa, porém, levou-me a procurar explicações em um nível de análise distinto daquele inicialmente previsto. Se a escolha de seguir o novo caminho vislumbrado teve, certamente, custos para os resultados passíveis de serem registrados nessa tese, os primeiros passos seguidos estimulam a continuar pesquisando.

Referências Bibliográficas

- ABÍLIO, Ludmila. *Dos traços da desigualdade ao desenho da gestão; trajetórias de vida e programas sociais na periferia de São Paulo*. Dissertação (mestrado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ADORNO, Sérgio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SEADE, vol. 4, nº 2, 1990, p.8-17.
- ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval M. de. Experiência: uma fissura no silêncio. In: _____. *História: a arte de inventar o passado*. Bauru: EDUSC, 2007, p.136-147.
- ALMEIDA, Roberto S. de e ABRANTES, Vera Lucia C. O pensamento científico dos pioneiros do IBGE. In: MARTINS, R. A. et al. (eds.) *Filosofia e História da Ciência no cone sul: 3º Encontro*. Campinas, AFHIC, 2004, p.416-420.
- AMADEO, Edward. Mercado de trabalho brasileiro: rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho. In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.) *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE, São Paulo: Editora 34, 1999, p.35-61.
- _____. Notas sobre políticas de emprego e mercado de trabalho no Brasil, *Policy Paper nº 9*, São Paulo: ILDES, 21 de janeiro de 1994.
- ARAÚJO, Rosa Maria B. de. *O Batismo do Trabalho: a experiência de Lindolfo Collor*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, 1º semestre, p.3-40.
- AZEREDO, Beatriz. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), 1998.
- BALSALOBRE, Rachel P. *Identidade e desemprego – um estudo psicossocial da identidade a partir das formas de sociabilidade desenvolvidas pelo movimento de solidariedade no desemprego: o caso do grupo “Amor e União”*. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 1991.
- BARBOSA, Alexandre de F. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.
- BARBOSA, Alexandre de F. e MORETTO, Amilton. *Políticas de Emprego e Proteção Social*, Col. Mercado de Trabalho, São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), 1998.
- BARBOSA, Rui. *A Questão Social e Política no Brasil* (Conferência pronunciada a 20 de março de 1919, no Teatro do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro: Simões Editor, 1958.
- BARROS, Ricardo Paes; CORSEUIL, Carlos H. e FOGUEL, Miguel. Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalho no Brasil. Texto apresentado no Seminário “O Sistema Brasileiro de Proteção Social aos Desempregados”, Ministério do Trabalho e Emprego, São Paulo, 4 de novembro de 1999.

- BECK, Ulrich. Goodbye to all that wage slavery – Full Employment. *New Statesman*, march 5, 1999.
- BELTRÃO, Luiz. *A greve dos desempregados*. São Paulo, Cortez, 1984.
- BESKOW, Gabriela C. Os intelectuais e o Ministério da Revolução: o Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no governo Vargas (1934-37). Comunicação apresentada no XXIII Simpósio Nacional de História: Guerra e Paz, Londrina, Universidade Estadual de Londrina, 17 a 22 de julho de 2005.
- BESOUCHET, Lidia. *História da criação do Ministério do Trabalho*. Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio/Serviço de Documentação, 1957.
- BRESCIANI, Maria Stella M. Lógica e Dissonância. Sociedade de Trabalho: Lei, Ciência, Disciplina e Resistência Operária. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, ANPUH, vol. 6, nº 11, 1985/1986, p.7-44.
- BUTLER, Harold. Tarefas Futuras. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 12, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, agosto, 1935, p.95-114.
- CACCIA BAVA, Silvio (org.). *Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda*, Publicações Pólis, nº 25, São Paulo: Pólis, 1999.
- CACCIA BAVA, Silvio e DOWBOR, Ladislau. Políticas Municipais de Emprego. In: CACCIA BAVA, Silvio (org.). *Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda*, Publicações Pólis, Nº 25, São Paulo: Pólis, 1999, p.7-28.
- CACCIAMALI, Maria C.; SILVA, Gilvanir, B. da e MATOS, Franco de. Sistema Nacional de Emprego: desempenho estadual. In: OLIVEIRA, Marco A. (org.). *Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia – UNICAMP, 1998, p.169-192.
- CAMPOS, André G. *Pobreza e direitos na cidade de São Paulo: a experiência da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade*. Tese (doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- CASTEL, Robert. *La inseguridad social – que es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial, 2004.
- _____. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 1999. Tradução: Iraci D. Poleti.
- CARDOSO, Fernando Henrique. As idéias e seu lugar – Ensaio sobre as Teorias do Desenvolvimento, *Cadernos CEBRAP*, nº 33, Petrópolis: Editora Vozes, São Paulo: CEBRAP, 1980.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, 7ª edição. Rio de Janeiro: LTC Editora S.A., 1970.
- CASTEL, Robert e HAROCHE, Claudine. *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi: Entretiens sur la construction de l'individu moderne*. Paris: Fayard, 2001.

- _____. 'Problematization' as a mode of reading History. In: GOLDSTEIN, Jan (ed.) *Foucault and the writing of history*. Cambridge/Oxford: Blackwell, 1994, p.237-252.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et. al. *A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008, p.295-316.
- CHAHAD, José Paulo Z. Sugestões para um novo desenho do sistema brasileiro de proteção social aos desempregados tendo como base a experiência internacional. Texto apresentado no Seminário "O Sistema Brasileiro de Proteção Social aos Desempregados", Ministério do Trabalho e Emprego, São Paulo, 4 de novembro de 1999.
- COLLOR, Lindolfo. *Origens da Legislação Trabalhista Brasileira*. Porto Alegre: Fundação Paulo Couto e Silva, 1990.
- _____. *Lindolfo Collor e a questão social: coletânea de artigos escritos por Lindolfo Collor no período de 1919-1941*. Brasília, Ministério do Trabalho, 1989.
- COMTE, Maurice. Três milhões de desempregados. In: BESSON, Jean-Luis. *A Ilusão das Estatísticas*. São Paulo: Editora da UNESP, 1995, p.95-111.
- CORRÊA, Larissa R. Trabalhadores e os doutores da lei: direitos e Justiça do Trabalho na cidade de São Paulo – 1953 a 1964. *HISTÓRICA – Revista Eletrônica do Arquivo do Estado*, nº 26, outubro de 2007. Disponível no site <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br> (consultado em fevereiro de 2009).
- CORROCHANO, Maria Carla (2008) *O trabalho e sua ausência: narrativas de jovens do Programa Bolsa Trabalho no município de São Paulo*. Tese (doutorado em Educação), Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- COSTA, Artur de Souza. A Conferência de Bretton Woods. *Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 126, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), fevereiro, 1945, p.215-241.
- CUNHA, Ovidio da. O 'sem-trabalho'. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 7, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade, março, 1935, p.125-131.
- DEAN, Mitchell. *Governamentality: Power and rules in modern society*. California: Sage Publications, 1999.
- DEDECCA, Claudio S. O Desemprego na Pesquisa de Emprego e Desemprego. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, nº 4, out./dez. 2006, p. 46-57.
- _____. O desemprego e seu diagnóstico hoje no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 18, nº 1 (69), janeiro-março, 1998, p.99-119.
- DEFERT, Daniel. 'Popular Life' and Insurance Technology. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin e MILLER, Peter. *The Foucault Effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p.211-234.
- DELLA CAVA, Ralph. Igreja e Estado no Brasil do século XX: sete monografias recentes sobre o catolicismo brasileiro – 1916/1964. *Estudos CEBRAP*, nº 12, São Paulo, CEBRAP, 1975.

DEL PRETTE, Almir. *Movimentos sociais em uma perspectiva psicológico-social: o movimento de luta contra o desemprego*. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 1990.

DEMAZIÈRE, Didier. Introdução: uma abordagem sociológica sobre a categoria desemprego. In: GUIMARÃES, Nadya A. e HIRATA, Helena (orgs.) *Desemprego: trajetórias, identidades, mobilizações*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2006, p.23-42. Tradução: Eunice de Andrade.

_____. *La Sociologie du chômage*. Paris: La Découverte, 1995.

DOMINGUES Jr., Paulo L. *Programas de Trabalho e Renda na cidade de São Paulo (2001-2004): uma análise a partir do estudo de trajetórias sociais*. Tese (Doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, 2006.

DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar. Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (orgs). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p.27-64.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, nº 15, vol. 2, novembro, 2003, p.63-101.

_____. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Gláucio A. Dillon e D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.) *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, p.271-309.

EVANGELISTA, Ana Maria da C. A gente quer comida diversão e arte: revisitando o Serviço de Alimentação da Previdência Social, um legado varguista. Trabalho apresentado no XIII Encontro de História Anpuh-Rio, Rio de Janeiro, 4 a 7 de agosto de 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Towards the Good Society, Once again? In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta et. al. *Why do we need a new Welfare State*. United States: Oxford University Press, 2002, p.1-25.

_____. As três economias políticas do welfare-state. *Lua Nova*, nº 24, São Paulo, setembro, 1991, p.85-116.

EWALD, François. Insurance and risk. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin e MILLER, Peter. *The Foucault Effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p.197-210.

_____. *L'Etat Providence*. Grasset e Fasquelle: Paris, 1986.

FAHRI NETO, Leon. *Biopolítica em Foucault*. Dissertação (mestrado em Filosofia), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

FALCÃO, Waldemar. Discurso proferido na XXIV sessão da Conferência Internacional do Trabalho. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 46, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade (MTIC), junho, 1938.

FAUSTO, Boris. Estado e Política de Desenvolvimento. In: _____ (dir.). *História Geral da*

Civilização Brasileira – O Brasil Republicano, 3º vol., Sociedade e Política (1930-1964), 5ª edição. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1991, p.259-294.

FÉLIX, Cleber et. al. *Emprego, Subemprego e Desemprego*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1981.

FERRANTE, Vera Lúcia B. *FGTS: Ideologia e Repressão*. São Paulo: Editora Ática, 1978.

FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. Instituto de Estudos Avançados (IEA), Universidade de São Paulo, Página do IEA na internet: <http://www.iea.usp.br>, s/d.

FISCHER, Brodwyn. Direitos por lei ou lei por direitos? In: LARA, Silvia H. e MENDONÇA, Joseli M. N. (orgs.) *Direitos e justiça no Brasil: ensaios de história social*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, p.417-456. Tradução: Cristina Meneguello.

FISCHLOWITZ, Estanislau. Mercado do trabalho livre ou organizado. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 1, ano I, Rio de Janeiro, Serviço de Documentação (MTIC), janeiro-março, 1951, p.23-39.

FORACCHI, Marialice M. A noção de ‘participação-exclusão’ no estudo das populações marginais. In: _____. *A Participação Social dos Excluídos*. São Paulo: Hucitec, 1982, p.11-22.

FORTES, Alexandre. Revendo a relação entre movimento operário e Estado na América Latina: O Sindicalismo Classista no México, Argentina e Brasil. Trabalho apresentado no XIII Encontro de História Anpuh-Rio, Rio de Janeiro, 4 a 7 de agosto de 2008.

_____. O Estado Novo e os trabalhadores: a construção de um corporativismo latino-americano. *Lócus: Revista de História*, vol. 13, nº 2, Juiz de Fora, 2007, p. 61-86.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica – Curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008. Tradução de Eduardo Galvão

_____. *Segurança, território, população – Curso dado do Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a. Tradução de Eduardo Galvão.

_____. Foucault. In: MOTTA, Manuel B. da (Org.) *Ética, Sexualidade e Política, Coleção Ditos & Escritos*, vol. V. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004 (1981), p.234-239.

_____. De gouvernement des vivants. *Dits et Écrits II. 1976-1988*. Paris: Gallimard, 2001 (1980), p.944-948.

_____. La philosophie analytique de la politique. *Dits et Écrits II. 1976-1988*. Paris: Gallimard, 2001 (1978), p.534-551.

_____. Introduction par Michel Foucault. *Dits et Écrits II. 1976-1988*. Paris: Gallimard, 2001 (1978), p.429-442.

_____. Aula de 17 de março de 1976. *Em Defesa da Sociedade – Curso dado no Collège de France (1975-1976)*, 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Tradução de Maria Ermantina Galvão.

_____. O que é a crítica? (Crítica e Aufklärung). *Cadernos da F.F.C. Marília, Faculdade de Filosofia e Ciência – UNESP*, v.9, nº 1, 2000a, p.169-187. Tradução de Antonio C. Galdino.

- _____. *História da Sexualidade I – A vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1999. Tradução Maria Thereza da Costa Albuquerque e J.A. Guillhon Albuquerque.
- _____. Nietzsche, genealogia e história. In: _____. *Microfísica do Poder*, 13ª edição. Rio de Janeiro: Graal, 1998, p.15-37. Organização e tradução de Roberto Machado.
- _____. The subject and the power. In: RABINOW, Paul & DREYFUS, Hubert *Michel Foucault Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Chicago: Chicago University Press, 1983, p. 208-226.
- _____. What is Enlightenment? (Was ist Aufklärung). In: RABINOW, Paul (ed.). *The Foucault Reader: an introduction to Foucault's thought*. Londres: Penguin Books, 1991 (1984), p. 32-50.
- _____. O que é o iluminismo? In: ESCOBAR, Carlos Henrique (org.). *O Dossier (últimas entrevistas)*. Rio de Janeiro: Taurus, 1984 (1983), p.103-112.
- _____. 'Omnes et Singulatim': Uma crítica da razão política. In: MOTTA, Manuel B. da (Org.) *Estratégia, poder-saber, Coleção Ditos & Escritos, vol. IV*. Rio de Janeiro: Forense, 2006 (1981) p. 355-385. Tradução: Vera Lucia Avellar Ribeiro.
- _____. A vida dos homens infames. In: MOTTA, Manuel B. da (Org.) *Estratégia, poder-saber, Coleção Ditos & Escritos, vol. IV*. Rio de Janeiro: Forense, 2006 (1977) p. 203-222. Tradução: Vera Lucia Avellar Ribeiro.
- FOXLEY, Alejandro e MUÑOZ, Oscar. Políticas de Empleo em Economias Heterogêneas. In: IPEA. *Sistemas de informação para políticas de emprego*. Coletânea de trabalhos apresentados no Seminário sobre Sistemas de Informação para Políticas de Emprego, realizado em Brasília, 11 a 13 de setembro de 1974. Brasília: IPEA, 1975, p.445-475.
- FRENCH, John D. Proclamando leis, metendo o pau e lutando por direitos: a questão social como caso de polícia, 1920-1964. In: *Direitos e justiça no Brasil: ensaios de história social*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, p.379-416. Tradução: Fábio Durão.
- _____. *Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002. Tradução: Paulo Fontes.
- FREYSSINET, Jacques. Evolução do Sistema Público de Emprego na Europa. In: MTE. *I Congresso Nacional – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São Paulo: MTE/Codefat/Fonset, 2004, p.50-59.
- _____. L'hétérogénéité du phénomène. In: _____. *Le chômage*. Paris: La Découverte, 1984, p. 13-56.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, 1ª edição: Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1963.
- GALLIE, Duncan e PAUGAM, Serge. The Experience of Unemployment in Europe: the debate. In: _____. (eds.). *Welfare Regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2000, p.1-22.

- GOMES, Angela de Castro (coord.) *Ministério do Trabalho: uma história vivida e contada*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.
- GORDON, Colin. Governmental Rationality: An Introduction. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin e MILLER, Peter. *The Foucault Effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p.1-51.
- (1987) "The Soul of the Citizen: Max Weber and Michel Foucault on Rationality and Government". In: WHIMSTER, S. & LASCH, S. (ed.) *Max Weber, Rationality and Modernity*: London, Allen & Unwin.
- GRINDLE, Merilee S. The social agenda and the politics of reform in Latin America. In: TULCHIN, J.S. & GARLAND, Allison M. (eds.) *Social Development in Latin America: the Politics of Reform*. Washington: Woodrow Wilson Center, 2000, p.17-52.
- GROS, Frederic. Foucault e a questão do *quem somos nós?*. *Tempo Social*, vol. 7, nº 1-2, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, outubro de 1995, p.175-8.
- GUILHON, Maria Virgínia M. e LIMA, Valéria F. S. de A. A política de trabalho e renda no Brasil: uma avaliação de resultados da experiência do Maranhão. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira e YASBEK, Maria Carmelita (orgs.) *Políticas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2006, p.161-186.
- GUIMARÃES, Nadya A. (coord.) *À procura de trabalho: instituições de intermediação e redes sociais na saída do desemprego. São Paulo numa perspectiva comparada*. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole (CEM)/ Departamento de Sociologia – USP/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), Relatório Final CNPq, 2007.
- GUIMARÃES, Nadya A. À procura de trabalho: desempregado, demandante de trabalho, candidato. Comunicação apresentada no V Congresso Latinoamericano de Sociologia del Trabajo, Mesa: Estrutura ocupacional, pobreza e mercados de trabajo, Montevideu, Uruguai, 18 a 20 de abril, 2007a (*mimeo*).
- _____. Em busca de trabajo: cuándo las instituciones del mercado significan una diferencia?. *Revista de Trabajo*, nº 2. Buenos Aires: Nueva Época, Ministério del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, junho, 2006, p. 29-41.
- _____. Os 'territórios do (des)emprego': clusters de intermediadores e estruturação social do mercado de trabalho. *Paper* apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS, GT23: Sociologia Econômica, Caxambu, 25 a 29 de outubro, 2005 (*mimeo*).
- HALL, Michael M. O movimento operário na Cidade de São Paulo: 1890-1954. In: PORTA, Paula (org.) *História da Cidade de São Paulo, volume 3: a cidade na primeira metade do século XX*. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p.259-289.
- HANSEN, Alvin H. e SAMUELSON, Paul. Análise econômica dos salários garantidos. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 166, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), Rio de Janeiro, junho, 1948, p. 99-110.
- HESPANHA, Pedro e MATOS, Ana Raquel. Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego. *Sociologias*, nº 4, ano 2, Porto Alegre, julho/dezembro de 2000, p.99-109.

- HIRATA, Helena e HUMPHREY, John. Desempregados: Trajetórias de Operárias e Operários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 11, vol. 4, São Paulo, ANPOCS, outubro de 1993 (CDROM).
- _____. Desemprego oculto pelo trabalho precário: operários industriais na Grande São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 3, nº 1/2, São Paulo, SEADE, 1989, p.84-91.
- HOFFMANN, Helga. *Desemprego e Subemprego no Brasil*: Rio de Janeiro: Editora Ática, 1977.
- HUMPHREY, John. Os Problemas do Emprego e do Desemprego em São Paulo. *Novos Estudos*, nº 32, São Paulo, CEBRAP, março, 1992.
- IBGE. *Pesquisa Mensal de Emprego*. Relatórios Metodológicos, v. 23. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- IPEA. Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. In: TAFNER, Paulo (Ed.) *Brasil: Estado de uma nação*. Brasília: IPEA, 2006, p.397-446.
- _____. *Sistemas de informação para políticas de emprego*. Coletânea de trabalhos apresentados no Seminário sobre Sistemas de Informação para Políticas de Emprego, realizado em Brasília, 11 a 13 de setembro de 1974. Brasília: IPEA, 1975.
- JARDIM, Fabiana A. A. *Entre desalento e invenção: experiências de desemprego em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2004.
- JARDIM, Fabiana A. A. et al. A organização no local de trabalho – Caminhos e desafios do cooperativismo. In: DOWBOR, Ladislau et. al. (Orgs.) *Desafios do Trabalho*. Petrópolis: Vozes, 2004, p.187-207.
- JARDIM, Fabiana A. A. e OTERO, Martina Rillo. Reflexões sobre a construção do conceito de Tecnologia Social. In: Antonio de Paulo; Claiton et. al. (Orgs.). *Tecnologia Social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004, p. 117-133.
- KANT, Immanuel. Resposta à pergunta: que é ‘Esclarecimento’ (*Aufklärung*). In: _____. *Immanuel Kant – textos seletos*, 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 1985.
- KASE, Kazutoshi e SUGITA, Kurumi. *The Unemployed and Unemployment in an International Perspective. Comparative Studies of Japan, France and Brazil*. ISS Research Series, nº 19. Tokyo: Institute of Social Science, (s/d).
- KASSOUF, Ana Lúcia et. al. *Análise das políticas e programas sociais no Brasil*. Brasília: OIT/Programa IPEC América do Sul, 2004.
- KOWARICK, Lúcio (org.). *As Lutas Sociais e a Cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- KOWARICK, Lúcio. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- LACERDA, Maurício de. *A Evolução Legislativa do Direito Social Brasileiro*: Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

- LEDROUT, Raymond. *La sociologie du chômage*. Paris, Presses Universitaires de France, 1966.
- LEVY, J. D. Vice into virtue? Progressive Politics and Welfare reform in Continental Europe. *Politics & Society*, vol. 27, nº 2, 1999, p.239-73.
- LIEBERMAN, Evan S. Causal inference in historical analysis: a specification of periodization strategies. *Comparative Political Studies*, vol. 34, nº 9, november, 2001, p.1011-35.
- LIMA, Mário de Almeida. A proteção ao trabalho e a contribuição de Lindolfo Collor. In: COLLOR, Lindolfo. *Origens da Legislação Trabalhista Brasileira*. Porto Alegre: Fundação Paulo Couto e Silva, 1990, p.9-102.
- LOPES, Helvécio Xavier. A Constituição de 10 de novembro e a organização sindical. *Boletins do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 107, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade (MTIC), junho de 1943, p 51-64.
- LÓPEZ-RUIZ, Osvaldo Javier. A técnica como capital e o capital humano genético. *Novos Estudos*, nº 80, São Paulo, CEBRAP, março, 2008, p.127-139.
- _____. *Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo. Capital Humano e Empreendedorismo como valores sociais*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2007.
- MACHADO, Dulphe P. O Conselho Nacional de Imigração e o amparo aos nordestinos. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 59, Serviço de Estatística e Publicidade (MTIC), 1939, p.297-307.
- MARCONDES FILHO, Alexandre. Saudando os voluntários da Amazônia (palestras à Hora do Brasil). *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 106, Serviço de Estatística e da Previdência e Trabalho (MTIC), 1941, p.355-358.
- MARTINS, Heloisa H. T. de Souza. *O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1979.
- MARTINS, José de Souza. *A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história da modernidade anômala*. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Contexto, 2008.
- _____. O desemprego na vida cotidiana da região metropolitana de São Paulo [versão preliminar]. *Grupo de Pesquisa sobre o Desemprego – Curso de Sociologia da Vida Cotidiana*, São Paulo, 1998 (*mimeo*).
- MARUANI, Margaret. *Les mécomptes du chômage*. Paris: Bayard, 2002.
- _____. Le chômage et ses frontières. In: _____. *Travail et Emploi des femmes*. Paris: La Découverte, 2000, p.55-78.
- MAURETTE, Fernand. Aspectos sociais do desenvolvimento presente e futuro da economia brasileira. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 33-38, 1937.
- MENDONÇA, Joseli M. N. Evaristo de Moraes: o juízo e a história. In: *Direitos e justiça no Brasil: ensaios de história social*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, p.303-342.
- MENEZES, Geraldo B. de. Pródromos da Legislação do Trabalho. *Boletim do Ministério do*

Trabalho, Indústria e Comércio, nº 59, Departamento de Estatística e Publicidade (MTIC), 1941, p.75-83.

MONTALI, Lilia. Família e trabalho na reestruturação produtiva: ausência de políticas de emprego e deterioração das condições de vida. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 42, São Paulo, ANPOCS, 2000, p.55-71.

MORAES FILHO, Evaristo. Introdução. In: BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1998, p. I-XL.

MORETTO, Amilton J.; GIMENEZ, Denis M. e PRONI, Marcelo W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, Marcelo W. e HENRIQUE, Wilnês (orgs.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: Editora da Unicamp, 2003, p. 231-278.

MORTARA, Giorgio. A Estatística no Estado Moderno. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 59, Serviço de Estatística e Publicidade (MTIC), 1939, p.321-343.

_____. Os problemas sociais e econômicos da atualidade e a estatística. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 59, Serviço de Estatística e Publicidade (MTIC), 1937, p.255-272.

MTE. Intermediação de Mão-de-Obra (IMO). Disponível no site <http://www.mte.gov.br>, acesso em 21 de maio de 2008

_____. Construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda Integrado e Participativo. Texto consolidado com contribuições dos Congressos Regionais, Brasília, SPPE/MTE, agosto, 2005.

_____. *I Congresso Nacional – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*: São Paulo, MTE/Codefat/Fonset, 2004.

MTIC. Decreto nº 24.261 – 29 de dezembro de 1947. *Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 161, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), 1948, p. 36-7.

_____. O sentido social da obra do SAPS. *Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 139, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), 1946, p. 167-177.

_____. A constituição de 10 de novembro e a organização sindical. *Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 107, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), 1943, p. 63-4.

_____. II Conferência do Trabalho dos Estados da América. *Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 73, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), setembro, 1940, p.112-129.

_____. Decreto-lei nº 2.041 – de 7 de fevereiro de 1940. *Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 67, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), março, 1940, p.43-47.

_____. Classificação da População Ativa por Indústria ou Profissão Industrial. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 61, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e

Publicidade (MTIC), agosto, 1939, p.182-201.

_____. Relatório da Comissão Especial que apresentou o ante-projeto. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 58, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade (MTIC), maio, 1939a, s/p.

_____. Decreto-Lei 1.402 – de 5 de julho de 1939. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 60, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade (MTIC), julho, 1939b, p.25-30.

_____. XX Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. *Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 29, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), janeiro, 1937.

_____. Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. *Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 35, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), julho, 1937a.

_____. Decreto nº 19.482 – De 12 de Dezembro de 1930. *Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 26, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), 1936, p. 35-40.

_____. XIX Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. *Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 20, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), 1936a.

_____. Seguros Sociaes. *Boletim do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 5, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), 1935, janeiro, p. 229-249.

MUNIZ, Antonio Carlos. XXIII Conferência Internacional do Trabalho. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 35, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade (MTIC), 1937, p. 81-88.

MURICY, Katia. O heroísmo do presente. *Tempo Social*, vol. 7, nº 1-2, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, outubro de 1995, p. 31-44.

NEGRO, Antonio L. Paternalismo, populismo e história social. *Cadernos AEL*, vol. 11, nº 20/21, Campinas, Universidade Estadual de Campinas – Arquivo Edgar Leuenroth, 2004, p.11-36.

NEPP. *Brasil 1986: Relatório sobre a Situação Social do País*. Campinas: NEPP/Unicamp, 1988, p.197-216.

NUN, José. O futuro do emprego e a tese da massa marginal. *Novos Estudos*, nº 56, São Paulo, CEBRAP, março de 2000, p.43-62.

NUNES, Catia Alessandra. *A intermediação do trabalho no capitalismo – os desafios da experiência brasileira*. Dissertação (Mestrado em Economia Social), Instituto de Economia – Unicamp, Campinas, 2003.

OFFE, Claus. Trabalho como categoria sociológica fundamental? In: _____. *Trabalho e Sociedade. Problemas Estruturais e Perspectivas para o futuro da ‘Sociedade do Trabalho’*, vol. 1 – A crise. Rio de Janeiro: 1989, p.13-41.

OIT. Perspectivas para o futuro. In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.) *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE, São Paulo: Editora 34, 1999, p.453-471.

_____. Convenção nº 181 (Sobre as agências privadas de emprego). Genebra, 1997. Disponível no site da OIT <http://www.ilo.org/ilolex/english/> (consultado em 28 de janeiro de 2008).

_____. Convenção nº 169 (Sobre o fomento ao emprego e a proteção contra o desemprego). Genebra, 1988. Disponível no site da OIT <http://www.ilo.org/ilolex/english/> (consultado em 20 de dezembro de 2008).

_____. Recomendação nº 169 (Sobre a política de emprego – disposições complementares). Genebra, 1984. Disponível no site da OIT <http://www.ilo.org/ilolex/english/> (consultado em 28 de janeiro de 2008).

_____. Convenção nº 122 (Relativa à Política de Emprego). Genebra, 1964. Disponível no site da OIT <http://www.ilo.org/ilolex/english/> (consultado em 17 de maio de 2008).

_____. Recomendação nº 100 (Sobre a proteção dos trabalhadores migrantes – países insuficientemente desenvolvidos). Genebra, 1955. Disponível no site da OIT <http://www.ilo.org/ilolex/english/> (consultado em 17 de maio de 2008).

_____. Convenção nº 88 (Relativa à Organização do Serviço de Emprego). São Francisco, 1948. Disponível no site da OIT <http://www.ilo.org/ilolex/english/> (consultado em 17 de maio de 2008).

OLIVEIRA, Carlos A. B. e MATTOSO, Jorge E. *Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista e O Ornitorrinco*: São Paulo, Boitempo, 2003.

_____. O surgimento do Antivalor – capital, força de trabalho e fundo público. In: _____. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998, p.19-48.

OLIVEIRA, Jane S. e PRADO, Regina de Paula S. O biscateiro como uma categoria de trabalho: uma análise antropológica. In: *Sistemas de informação para políticas de emprego*. Coletânea de trabalhos apresentados no Seminário sobre Sistemas de Informação para Políticas de Emprego, realizado em Brasília, 11 a 13 de setembro de 1974. Brasília: IPEA, 1975, p.329-368.

OLIVEIRA, Marco Antonio (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia – UNICAMP, 1998.

PAMPLONA, João Batista. Estudo das Empresas Prestadoras de Serviços de Seleção, Agenciamento e Locação de Mão-de-Obra Temporária do Grande ABC paulista. In: Guimarães, Nadya A. et. al. *Gestão Local, Empregabilidade e Equidade de Gênero e Raça: Um experimento de política pública na região do ABC Paulista*. Relatório Final, FAPESP/CEBRAP/Prefeitura Municipal de Santo André/CEERT/ELAS, São Paulo, agosto de 2003, cap.19 (CD-ROM).

PAOLI, Maria Célia. Os direitos do trabalho e sua justiça: em busca de referências democráticas.

Revista da USP, São Paulo, Universidade de São Paulo, nº 21, março/maio, 1994, p.105-115.

PEREIRA, Luiz. Populações 'marginais'. In: _____. (org.) *Populações 'marginais'*. São Paulo: Duas Cidades, 1978, p.145-166.

PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In: _____ (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

_____. The New Politics of the Welfare-State. *World Politics*, vol. 48, n.2, January, 1996, p.143-79.

PINHEIRO, Paulo S. e HALL, Michael M. *A classe operária no Brasil (1889-1930)*, vol. II, Condições de vida e de trabalho, relações com os Empresários e o Estado. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PINHEIRO, Paulo S. O proletariado industrial na Primeira República. In: _____ et. al. *O Brasil republicano, volume 2: sociedade e instituições (1889-1930)*, 5ª edição, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p.137-178.

POCHMANN, Marcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira e YASBEK, Maria Carmelita (orgs.) *Políticas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2006, p.23-40.

_____. (Org.). *Outra Cidade é Possível - Alternativas de Inclusão Social em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. (Org.). *Desenvolvimento Trabalho e Solidariedade: Novos Caminhos para a Inclusão Social*. São Paulo: Cortez, 2002.

POSTHUMA, Anne Caroline. Introdução: Transformações do emprego no Brasil na década de 90. In: _____. (org). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE, São Paulo: Editora 34, 1999, p.11-32.

PREALC. La subutilización de la mano de obra urbana em países subdesarrollados. In: *Sistemas de informação para políticas de emprego*. Coletânea de trabalhos apresentados no Seminário sobre Sistemas de Informação para Políticas de Emprego, realizado em Brasília, 11 a 13 de setembro de 1974. Brasília: IPEA, 1975, p.21-296.

PROCACCI, Giovanna. Governing Poverty: Sources of the Social Question in Nineteenth-Century France. In: GOLDSTEIN, Jan (ed.) *Foucault and the writing of history*. Cambridge/Oxford: Blackwell, 1994, p.206-219.

RAMOS, Carlos Alberto. Políticas de Geração de Emprego e Renda – Justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Série *Textos para Discussão*, nº 277, Brasília, Departamento de Economia, UnB, janeiro de 2003.

RECIO, Maria Encarnación M. *Repensando a questão social: trajetórias de algumas interpretações nos Estados Unidos, França e Brasil*. Dissertação (mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

- ROCHA, Ruy Albertino N. da. Esboço da evolução da legislação operária no Brasil. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, Rio de Janeiro, Departamento de Estatística e Publicidade (MTIC), dezembro, 1940, p.129-139.
- RODRIGUES SILVA, Romeu. O problema social no Brasil contemporâneo. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, Rio de Janeiro, Departamento de Estatística e Publicidade (MTIC), junho, 1941, p.343-351.
- ROLLEMBERG, Luís Dias. O Plano Keynes e a Conferência de Bretton Woods. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 132, Serviço de Estatística da Previdência Social (MTIC), agosto, 1945, p.135-144.
- ROSANVALLON, Pierre. *O Liberalismo econômico: história da idéia de mercado*. Bauru: EDUSC, 2002. Tradução: Antonio Penalves Rocha.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)*, 2ª edição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.
- SADER, Eder e PAOLI, Maria Célia. Sobre classes populares no pensamento sociológico brasileiro: notas de leitura sobre acontecimentos recentes. In: CARDOSO, Ruth (org.) *A Aventura Antropológica, Teoria e Pesquisa*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1986, pp. 39-68.
- SANCHES, Sérgio H. The politics of social welfare development in Latin America. Trabalho apresentado no VI Encontro Anual da ANPOCS, GT: Estado e Democracia, Friburgo, 20 a 22 de outubro de 1982.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SANTOS, João Bosco Feitosa dos. *O avesso da maldição do gênesis: a saga de quem não tem trabalho*. São Paulo: Annablume, Fortaleza: Secretaria da Cultura e Desporto – Governo do Estado do Ceará, 2000.
- SALAS, Robert, BAVEREZ, Nicolas e REYNAUD, Bénédicte. *L'invention du chômage*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.
- SALM, Claudio. Informação e Política de Emprego: considerações gerais. In: *Sistemas de informação para políticas de emprego*. Coletânea de trabalhos apresentados no Seminário sobre Sistemas de Informação para Políticas de Emprego, realizado em Brasília, 11 a 13 de setembro de 1974. Brasília: IPEA, 1975, p.299-313.
- SARAIVA, Oscar. O Brasil e o Plano Beveridge. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 111, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), novembro, 1943, p.225-237.
- SEADE. *PED: conceitos, metodologia e operacionalização*. São Paulo: SEADE, dezembro, 1995.
- SENELLART, Michel. *As artes de governar: do regimen medieval ao conceito de governo*. São Paulo: Editora 34, 2006. Tradução: Paulo Neves.
- _____. Situação do curso. In: FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população – Curso dado do Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a, p. 500-538.

Tradução de Eduardo Galvão.

_____. Situação do curso. In: FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade – Curso dado no Collège de France (1975-1976)*, 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 329-351. Tradução de Maria Ermantina Galvão.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006. Tradução: Clóvis Marques.

_____. *A corrosão do caráter: as conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2004. Tradução: Marcos Santarrita.

SILVA, Benedicto. A cooperação inter-administrativa na estatística brasileira. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 30, Rio de Janeiro, Departamento de Estatística e Publicidade, fevereiro, 1937, p.309-322.

SINGER, Paul. A estratégia da sociedade civil no combate ao desemprego. *Novos Estudos*, nº 11, São Paulo, CEBRAP, 1985, p.10-16.

SPOSITO, Marília P. e CORROCHANO, Maria Carla. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. *Tempo Social*, vol. 17, nº 2, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, novembro de 2005, p.141-172.

TEIXEIRA, Aloisio e AZEREDO, Beatriz. Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT. In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.) *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE, São Paulo: Editora 34, 1999, p.295-321.

TEIXEIRA, João Gabriel L. C. (coord.) *A construção da cidadania*. Brasília: Editora da UnB, 1986.

TEIXEIRA, J. H. Meireles. O problema dos trabalhadores idosos. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 131, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (MTIC), julho, 1945, p. 131-155.

TELLES, Vera da S. A experiência da insegurança: trabalho e família nas classes trabalhadoras urbanas em São Paulo. *Tempo Social*, vol. 4, nº1/2, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, 1º semestre de 2004, p.53-93.

TOMEI, Manuela. Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger): uma nova orientação em matéria de políticas ativas de emprego? In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.) *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE, São Paulo: Editora 34, 1999, p.323-357.

TOPALOV, Christian. *Naissance du chômeur (1880-1910)*. Paris: Albin-Michel, 1994.

TRIXIER, A. Seguros Sociaes. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 5, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade, 1935, p. 229-249.

TROYANO, Annez Andraus. Flexibilidade do Emprego Assalariado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SEADE, abril-junho, 1991, v. 5, no 2, p. 84-95.

_____. A necessidade uma nova conceituação de Emprego e Desemprego: a pesquisa da

Fundação SEADE/DIEESE. *São Paulo em Perspectiva*, nº 1, vol. 1, São Paulo, SEADE, jan./abr., 1985, p.2-6.

URANI, André. Trabalho, Renda e Desenvolvimento Econômico Local: as apostas da Prefeitura do Rio de Janeiro. In: In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.) *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE, São Paulo: Editora 34, 1999, p.391-419.

VELOSO, Heitor. O sistema de informação sobre força de trabalho no Brasil. In: *Sistemas de informação para políticas de emprego*. Coletânea de trabalhos apresentados no Seminário sobre Sistemas de Informação para Políticas de Emprego, realizado em Brasília, 11 a 13 de setembro de 1974. Brasília: IPEA, 1975, p.315-328.

VELLOSO, João Paulo F. dos R. e ALBUQUERQUE, Roberto C. (coord.). *Soluções para a questão do emprego*: Rio de Janeiro, José Olympio, 2001.

VIANNA, Oliveira. Parceria Agrícola. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 7, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade, março, 1935, p.99-101.

VIVEIROS, Custodio de. Estatística certa – equilíbrio seguro. *Boletim do Ministério do Trabalho*, nº 14, Rio de Janeiro, Departamento de Estatística e Publicidade (MTIC), 1935, p.355-360.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia T. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Revan/UCAM, IUPERJ, 2000.

Sites Consultados

Banco de Experiências Inovadoras do Programa de Gestão Pública e Cidadania – Fundação Getúlio Vargas: <http://www.fgv.br/innovando/>

CPDOC – Fundação Getúlio Vargas: <http://www.cpdoc.>

ILOLEX – Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho: <http://www.ilo.org/ilolex/english/>

IPEA - <http://www.ipea.gov.br/>

MTE – <http://www.mte.gov.br/>

Documentos utilizados

- AT pi TEIXEIRA, A. 1931/1935.00.00/6 (CPDOC/FGV).

- AT pi-rs 1968.10.26 (CPDOC/FGV).

- *ABDC Jornal*. São Bernardo do Campo, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Bernardo do Campo e Diadema. J/0293 (AEL).

- *CLAT*. Jornal da Confederação Latino Americana de Trabalhadores. Je/0659 (AEL).

- *O Bancário*. Rio de Janeiro. Jornal do Sindicato dos Bancários de Campos. J/3322 (AEL).
- *Planejamento e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundação IBGE (vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral). R/0720 (AEL).
- *Visão Trabalhista*. Osasco, órgão informativo do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco. J/3650 (AEL).
- MTIC. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 2 (outubro de 1934) – nº 166 (junho de 1948). Rio de Janeiro: Serviço de Estatística e Publicidade/MTIC. Periodicidade mensal.
- MTIC. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* (nova série), nº 1-4, ano I, 1951. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação/ MTIC. Periodicidade trimestral.
- MTIC. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* (nova série), nº 1-3, ano II, 1952. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação/ MTIC. Periodicidade trimestral.
- MTIC. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* (nova fase), nº 1, 2 e 4, ano III, 1953. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação/ MTIC. Periodicidade trimestral.

ANEXOS

Quadro II – Iniciativas e ações estatais relacionadas ao Desemprego (1930-1964)

<i>Iniciativa</i>	<i>Definições</i>
Decreto nº 19.482 de 12 de dezembro de 1930	Após várias considerações sobre o problema do desemprego, limitava o ingresso de estrangeiros no país (art.1º), definia que as empresas públicas e aquelas que tivessem contratos com o governo tivessem em seus quadros no mínimo dois terços de trabalhadores brasileiros (art. 3º), tornava obrigatório o cadastro dos desempregados (nacionais e estrangeiros) em delegacias de recenseamento do MTIC e, na ausência destas, nas delegacias de polícia (art. 4º); tornava passíveis de serem presos como vadios os desempregados que não portassem documento de comprovação de terem sido registrados como tal e criava um fundo emergencial (recolhido sobre os salários do funcionalismo público) para a concessão de auxílio aos trabalhadores desempregados ocupados em serviços, principalmente agrícolas (art. 5º). Esta lei foi reexaminada em 1938, suprimindo-se a referência ao desemprego e ao desempregado.
Decreto nº 20.291 de 12 de agosto de 1931	Regulamentava a lei dos dois terços. O Capítulo II (Dos Desempregados), reforça a necessidade do registro do desempregado em postos de recenseamento do MTIC e na Inspetoria e Agência do Departamento de Povoamento, para que sejam tomadas as medidas para “sua ocupação ou destino”. O alvo são somente os homens adultos (art. 12). Os subsídios serão dados preferencialmente aos que forem destinados à lavoura, à pecuária ou à indústria extrativa.
Constituição de 1934	Artigo 121, § 1º - “A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: g) indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa”.
Constituição de 1937	Artigo 137 – “A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos: f) nas empresas de trabalho contínuo, a cessão das relações de trabalho, a que o trabalhador não haja dado motivo, e quando a lei não lhe garanta a estabilidade no emprego, cria-lhe o direito a uma indenização proporcional aos anos de serviço”.
Decreto-lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939	Regula a associação em sindicato. Dentre as prerrogativas deste (art. 3º), encontra-se: b) fundar e manter agências de colocação
Decreto-lei nº 2.041, de 7 de fevereiro de 1940*	Faculta ao associado desempregado a continuar contribuindo para o respectivo Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensão. “Considera-se desemprego, [...] a inatividade do associado motivada por dispensa ou falta de trabalho”.
Decreto-lei nº 2.548, de 31 de agosto de 1940	Faculta a redução do salário-mínimo para jovens e mulheres. Jovens entre 18 a 21 anos receber até 15% menos se houver instituição que complete ou aperfeiçoe a capacitação profissional. Mulheres podem receber até 10% menos se no estabelecimento “[...] forem observadas as condições de higiene estatuídas por lei para o trabalho de mulheres”. Será revogado em 1943, com a promulgação da CLT, após ter cumprido sua “função educativa” em relação aos empresários; observação sobre os efeitos contrários da possibilidade aberta que, ao invés de estimular a contratação de mulheres e jovens, acabava desestimulando a contratação de homens chefes de família.
Decreto-lei nº 4.362, de 6 de junho de 1942	Medidas de estímulo à contratação de trabalhadores idosos (com mais de 45 anos). Entre outras medidas, eles poderiam abrir mão na estabilidade no momento da contratação (art. 1º); a cada trabalhador com mais de 45 anos, admitido após a promulgação da lei, a empresa teria a isenção de um estrangeiro da proporcionalidade fixada pela lei dos dois terços (art. 2º) e, ainda, as empresas que recebem subvenção do Estado teriam em seus quadros um número de empregados com mais de 45 anos, em proporcionalidade com os recursos a ela concedidos, até o máximo de 10. Às agências de colocação nos Sindicatos cabe a intermediação entre as vagas a estes trabalhadores oferecidas pelas empresas e seus associados sem colocação.
Decreto-lei nº 5.092, de 15 de dezembro de 1942	Reorganiza o Departamento Nacional do Trabalho. Na Divisão de Organização e Assistência Sindical, cria uma Seção de Colocação dos Trabalhadores.
Decreto nº 14.535, de 19 de janeiro de 1944	Aprova acordo relativo ao recrutamento e encaminhamento de trabalhadores (avulsos e famílias do Nordeste) para o Vale Amazônico.
Decreto nº 16.087, de 17 de julho de 1944	Aprova o regimento para funcionamento do Serviço de Estatística da Previdência do Trabalho (SEPT), subordinada ao MTIC e, tecnicamente, ao IBGE. Sua responsabilidade era levantar estatísticas sobre três grandes assuntos (da Previdência e Assistência Social, do Trabalho e Industrial e Comercial). Dentre as do trabalho, o desemprego.
Constituição de 1946	No artigo 157, lista a assistência aos desempregados (XV) como um dos preceitos que a legislação do trabalho e a previdência deve seguir.
Serviço de Alimentação da Previdência Social, 1946	Operava intermediação de mão-de-obra, captando vagas e registrando os desempregados que lhes eram enviados pela Legião Brasileira de Assistência (LBA).
Decreto-lei nº 24.261, de 29 de dezembro de 1947	“Incumbe ao Departamento Nacional do Trabalho e as Delegacias Regionais do Trabalho, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o exame e a solução do desemprego no país e dá outras providências”. A solução refere-se à colocação dos desempregados. Estabelece que os desempregados deverão se inscrever nos registros e posteriormente serão examinados e selecionados e, uma única vez, poderão ser recolocados. Não chegou a ser regulamentado.

* Em 1938, o decreto-lei nº 819 de 27 de outubro faculta ao empregado continuar contribuindo em caso de dispensa (desde que não tenha sido por justa causa). Mas apenas no decreto-lei de 1940 é que aparece o termo “desemprego”.

Quadro III – Iniciativas e ações estatais relacionadas ao Desemprego (1964-1975)

<i>Iniciativa</i>	<i>Definições</i>
1958	Criação do Fundo de Indenizações Trabalhistas (FIT), “[...] que obrigava as empresas a acumularem mensalmente o equivalente a 3% da folha salarial [...] esse fundo era limitado até o montante de possíveis indenizações de empregados sem estabilidade” (AZEREDO, 1998: p.53).
Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965	Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados (Caged), cria o Departamento Nacional de Mão-de-obra (DNMO), prevê a instituição do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) e abre a possibilidade do Poder Executivo, por meio das Delegacias Regionais, conceder auxílio aos trabalhadores desempregados, pelo prazo máximo de seis meses, de até 80% do salário-mínimo local. Também define que o DNMO é responsável pela organização de agências de colocação, com a colaboração de entidades patronais e sindicais, da rede de instituições do “Sistema S” e da Legião Brasileira de Assistência (LBA).
Decreto nº 58.155, de 5 de abril de 1966	Constitui o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) e regulamenta sua disposição. Restringe a concessão de auxílio aos trabalhadores demitidos por fechamento, total ou parcial, de empresas, enquanto não for aprovada a regulamentação da lei nº 4.923/65. Usa das Delegacias Regionais do Trabalho para cadastro dos desempregados e da rede dos Institutos de Aposentadorias e Pensões para efetuar o pagamento do benefício.
Portaria nº 368, de 19 de maio de 1966	Baixa as instruções para concessão de auxílio-desemprego: somente em caso de dispensa coletiva (mínimo de 50 trabalhadores) em virtude de fechamento, total ou parcial, da empresa
Decreto nº 58.684, de 21 de junho de 1966	Institui o plano de assistência aos desempregados e estabelece as formas de financiamento. Artigo 1º - estabelece que primeiro deve-se tentar o reemprego; artigo 2º - reafirma o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) como fonte de recurso e artigo 5º - estabelece que o Departamento Nacional de Mão-de-obra (DNMO) instalará agências de colocação preferencialmente junto às Delegacias Regionais de Trabalho (DRTs).
Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966	Cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alterando o estatuto de estabilidade após 10 anos de serviços prestados ao mesmo empregador. Pela nova Lei, os trabalhadores poderiam optar entre os dois regimes.
Constituição de 1967	No art. 158, entre os direitos que assegura aos trabalhadores, está a “previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte” (XVI)
Emenda Constitucional nº 1, de 1969	O artigo 165 define os direitos assegurados aos trabalhadores, além de outros que visem melhorar sua condição social, dentre os quais o de “estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido ou fundo de garantia equivalente” (XIII) e “previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego [...]” (XVI).
Decreto-Lei nº 1.107, de 18 de julho de 1970	O artigo 1º autoriza o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) a utilizar o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) para assistir trabalhadores desempregados com dificuldades de reemprego imediato.
Portaria DNMO, de 29 de novembro de 1973	Baixa as instruções para pagamento do auxílio. Artigo 1º - o encaminhamento do pedido deve ser feito pelo sindicato; artigo 3º - o pagamento deve ser mensal.
Lei nº 6.181, de 11 de dezembro de 1974	Amplia os possíveis usos do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), permitindo que seja utilizado para treinamento e aperfeiçoamento da mão-de-obra (I); colocação de trabalhadores (II), segurança e higiene do trabalho (III), valorização da ação sindical (IV), cadastramento e orientação profissional de imigrantes (V), programas referentes à execução da política de salários (VI) e programas especiais visando ao bem-estar do trabalhador (VII).
Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975	Cria o Serviço Nacional de Emprego (SINE), com o objetivo de organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho; implantar agências de colocação em todo o país; realizar orientação profissional, subsidiar o sistema de formação de mão-de-obra para o estabelecimento de programas necessários e adequados e
Decreto nº 78.339, de 31 de setembro de 1976	Regulamenta a lei 6.181 (11/12/1974) e amplia os possíveis usos do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD)
Decreto nº 79.260, de 18 de janeiro de 1977	Cria o Conselho Nacional de Política de Emprego, no âmbito do Ministério do Trabalho (MTb). Este órgão foi extinto em 1990.
1979	Institui o FGTS para os trabalhadores rurais.

Fontes: AZEREDO (1998); IPEA (2006) e SANTOS (1979).

Quadro IV – Iniciativas e ações estatais relacionadas ao Desemprego (1980-2004)

<i>Iniciativa</i>	<i>Definições</i>
Decreto-lei nº 2.283, de 28 de fevereiro de 1986	Entre outras medidas, institui o seguro-desemprego ao trabalhador dispensado sem justa causa ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do empregador, a ser financiado com recursos do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD).
Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986	Reedita o decreto anterior, corrigindo. Mantém o seguro-desemprego.
Portaria MTb/SES nº 11, de 5 de maio de 1986	Define regras para preenchimento e destinações das vias que compõem o formulário do seguro-desemprego.
Portaria MTb/SES nº 18, de 25 de novembro de 1986	Propõe normas para racionalizar o cumprimento da legislação do seguro-desemprego
Constituição de 1988	No art. 239, estabelece o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) como lastro para financiamento do seguro-desemprego e do abono-salarial. Estabelece também que, pelo menos, 40% da arrecadação se destina ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990	Cria o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) e estende as atribuições do programa de seguro-desemprego, que além de auxílio temporário ao trabalhador dispensado sem justa causa, pode também auxiliar no reemprego, inclusive com reciclagem profissional.
Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990	Dispõe sobre o FGTS, aumentando as possibilidades de uso.
Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991	Flexibiliza os critérios de elegibilidade do programa de seguro-desemprego: comprovação de carteira assinada nos últimos seis meses. Define depósitos especiais para financiamento dos Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger), dentre os quais o Proger-Urbano, Proger-Rural e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994	Tornou permanente a regra de acesso definida pela lei 8.352/90 e promoveu aumento do número de parcelas do seguro para os trabalhadores com mais tempo de carteira assinada.
Lei nº 9.012, de 30 de março de 1995	Proíbe as instituições oficiais de crédito de conceder empréstimos, financiamentos e outros benefícios a pessoas jurídicas em débito com o FGTS.
1995	Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), com a meta de qualificar, anualmente, ao menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA). Extinto em 2003.
1996	O Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) libera recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no âmbito do Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), para financiamento de empreendimentos de maior porte. Ainda, liberou recursos no âmbito do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), para formação de uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos.
1999	O Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) libera recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no âmbito do Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador da Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (Protrabalho).
2003	Transição do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) para o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Criação do Programa Primeiro emprego para a juventude e Programa de Economia Solidária, a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no interior do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).
2004	Cria-se o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), linha de microcrédito para microempreendedores populares.

Fontes: AZEREDO (1998); IPEA (2006) e KASSOUF et. al. (2004).

Quadro V – Convenções relativas ao desemprego – Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Convenção	Ano	Observações
2	1919	Convenção sobre o desemprego (prevenir e remediar suas consequências). Artigo 1: acompanhamento do problema (dados estatísticos a cada três meses). Artigo 2: sistema de agências gratuitas de colocação (públicas ou privadas; se forem privadas, devem ser reguladas). Artigo 6: a convenção deverá funcionar também nas colônias. Brasil não ratificou esta Convenção.
34	1933	Convenção sobre agências não-gratuitas de emprego (posteriormente abandonada). Artigo 2: determina o prazo de três anos para que tais agências fossem abolidas. Para as exceções, deve haver supervisão e regulação das taxas cobradas, há que se ter licença para funcionar e há uma alínea (d) sobre recrutamento de estrangeiros ou exportação de mão-de-obra. Brasil não ratificou (somente 11 países ratificaram, dentre os quais, 9 denunciaram).
88	1948	Convenção sobre o serviço de emprego. Serviço público e gratuito de emprego, cuja função é realizar “[...] a melhor organização possível do mercado de trabalho como parte integrante do programa nacional tendente a assegurar e a manter o pleno emprego”. Conselho consultivo: patrões e trabalhadores. Serviços: Recrutamento e colocação (art. 6, alínea a); Mobilidade profissional; geográfica (art. 6, alínea b); Informações sobre mercado de trabalho (art. 6, alínea c); Seguro e assistência no desemprego (art. 6, alínea d). Art. 6, alínea e: “auxiliar, tanto quanto for necessário, outros organismos públicos ou privados na elaboração de planos econômicos ou sociais que influenciem favoravelmente a situação do emprego”. Brasil ratifica em 25.04.1957.
96	1949	Convenção sobre as agências de colocação não gratuitas (revisa a de 1933). Complementar à convenção sobre serviço público de emprego. Divide em duas partes: a parte II regulamenta a opção de supressão progressiva das agências não-gratuitas e a parte III é a opção de regulação. Em relação à parte II, não pode haver supressão enquanto não for constituído um serviço público de emprego. E pode haver diferenças nos tempos de supressão conforme a categoria de pessoas cujo trabalho é intermediado, se houver avaliação de que o sistema público não é adequado para intermediar aquele tipo de trabalho/posto. A parte II regulamenta as agências de colocação não gratuitas. Brasil ratifica em 1957 e denuncia em 1972.
122	1964	Convenção sobre política de emprego. Com o objetivo de resolver o problema do desemprego e do sub-emprego e promover o pleno-emprego, produtivo e livremente escolhido. Artigo 1, §2: política para garantir que haverá trabalho para a população economicamente ativa, isto é, para todas as pessoas disponíveis e que procuram trabalho. Trabalho deve ser produtivo e de livre escolha, incluindo o acesso às qualificações necessárias para ocupar o emprego desejado. Artigo 2: medidas, no âmbito de uma política econômica e social coordenada, para atingir os objetivos do artigo 1; possibilidade de elaboração de programas. Brasil ratifica em 24.03.1979
142	1975	Convenção sobre recursos humanos. (art. 1º) Compromisso para adotar e realizar políticas e programas coordenados no campo da orientação e qualificação profissional, estabelecendo estreita ligação entre estes e o emprego, especialmente por meio os serviços públicos de emprego. Tais políticas devem ter em conta: “as necessidades, possibilidades e problemas em matéria de emprego, tanto a nível regional como nacional; (...) terão por objetivo melhorar a aptidão do indivíduo para compreender seu meio de trabalho e o meio social e de influir, individual ou coletivamente, sobre ambos.
168	1988	Convenção sobre o fomento ao emprego e à proteção contra o desemprego. Necessidade de afirmar a existência do desemprego por razões involuntárias e estimular o apoio econômico a pessoas nessas situações. Artigo 5: aumentar a cobertura e facilitar o acesso ao seguro-desemprego; adaptar a legislação, inclusive de seguridade social, para garantir a atividade profissional dos temporários. Artigo 6 – parágrafo 1: garantir que não haverá discriminação; parágrafo 2: abre a possibilidade de que a não-discriminação não exclui a adoção de políticas voltadas à situações de segmentos menos favorecidos da população. Seção III – artigo 7: política de fomento ao pleno emprego inclui serviços de emprego e formação e orientação profissionais. Artigo 8, parágrafo 1: definem-se as categorias que devem receber mais atenção. Contingências cobertas – desemprego total. Mas também deve-se olhar para situações de desemprego parcial, redução ou suspensão de ganhos por motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos. Ainda, pode-se indenizar pessoas com trabalho a tempo parcial, desde que estejam efetivamente procurando um posto de trabalho à tempo integral. Brasil ratifica em 1993; é um dos sete países que ratificam.
181	1997	Convenção sobre as agências de emprego privadas. Reconhecimento da necessidade de revisão da Convenção nº 96. “Consciente da importância que representa a flexibilidade para o funcionamento dos mercados de trabalho” e “Reconhecendo o papel que as agências de emprego privadas podem desempenhar no bom funcionamento do mercado de trabalho”, define as regras para o funcionamento das agências. Definições chave (artigo 1): agência de emprego privada, empresa usuária, trabalhadores e tratamento de dados pessoais dos trabalhadores. Artigo 2: “o presente convênio tem como uma de suas finalidades permitir o funcionamento das agências de emprego privadas, assim como a proteção dos trabalhadores que utilizam seus serviços”. Artigo 10, possibilidade de uma espécie de “agência reguladora” das agências, para receber queixas e examinar práticas fraudulentas das agências de emprego privada. Artigo 11, medidas para assegurar a qualidade do trabalho intermediado em relação a proteções sociais. Artigo 13, condições para promover a cooperação entre o serviço público e as agências privadas. Só entrou em vigor a partir de 10.05.2000. Brasil não ratificou.

Fonte: ILOLEX