



“Histórias do Trabalho no Sul Global”

“Historias del Trabajo en el Sur Global”

“Labour Histories from the Global South”

I Seminário Internacional de História do Trabalho

V Jornada Nacional de História do Trabalho

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis

25-28 de Outubro de 2010

A ausência involuntária e temporária de trabalho no Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1934 – 1948): ambiguidades e tensões na invenção do desemprego no Brasil¹

Fabiana Jardim **

A “invenção do desemprego” no Brasil

Talvez o primeiro aspecto interessante a sublinhar nessa brevíssima introdução seja o fato de que o trabalho cujos resultados parciais aqui são apresentados foi desenvolvido no campo da Sociologia, e não da História. Digo que esse é o primeiro aspecto importante não para escusar desde já eventuais erros de método de pesquisa ou análise, mas principalmente para delinear em poucas linhas o percurso do pensamento que me levou – uma socióloga que, no mestrado, desenvolvera um trabalho bastante ancorado em pesquisa qualitativa, com uso intenso de entrevistas semi-estruturadas – a reconstruir um objeto de pesquisa de tal maneira que parecia mais facilmente apreensível por estratégias que me colocavam nas fronteiras entre Sociologia e História.

¹ O presente trabalho é fruto de pesquisa realizada em meu período de doutorado do Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP. Agradeço ao CNPq pela bolsa que permitiu o desenvolvimento do trabalho.

** Professora do Departamento de Filosofia e Ciências da Educação, Faculdade de Educação – USP.

No projeto inicial de pesquisa, as inquietações que me moviam estavam relacionadas ao esforço de compreender de que modo se construía as figurações que permeiam o imaginário do trabalho na nossa realidade brasileira e, para isso, mais uma vez eu propunha pensar a partir de uma situação sociologicamente liminar – o desemprego² – como estratégia de recolher elementos capazes de iluminar as práticas que operavam naquele momento, meados dos anos 2000, período de crise da ideia de emprego, portanto. Decidida a realizar entrevistas qualitativas no espaço das agências públicas de intermediação, o mergulho nas referências sobre as políticas públicas de emprego brasileiras logo teve consequências para as perguntas que eu me fazia, levando-me a pensar que as respostas estariam menos na atualidade das interações dos atores sociais (mergulhados muito mais em processos de reprodução social que de produção) do que num processo de longa duração, em que seria possível conhecer as práticas e sua emergência, bem como suas descontinuidades. Em que medida o acompanhamento do tratamento institucional dado às situações temporárias e involuntárias de trabalho – aquelas que, já há algum tempo, compreendemos como *desemprego* – poderia ser revelador das mudanças que o trabalho veio sofrendo? Se, na experiência de outros países, a “invenção do desemprego” foi indissociável do processo mais geral de constituição de uma sociedade salarial, articulação frágil e contraditória entre economia de mercado e justiça social³, quais seriam as características de nosso processo de “invenção” do desemprego e quais as relações entre tais características e os limites com que a referida sociedade salarial se implementou entre nós? Em outras palavras, *em que medida a compreensão do processo de invenção do desemprego poderia contribuir para iluminar os contornos de nossa experiência salarial?*

Tais foram as questões que me levaram a reconstruir meu projeto de pesquisa, que acabou por tomar a forma de uma arqueologia do desemprego, isto é, de uma procura pelas práticas que, no Brasil, foram construindo as situações involuntárias e temporárias de ausência de trabalho como problema a ser conhecido e tratado. Em minha pesquisa de doutorado, procurei recobrir o período que vai do início do século XIX, mas em especial a partir de 1930, até o final dos anos 1990, utilizando-me de variadas fontes e, ao final, ampliando meu olhar das práticas institucionais empreendidas pelo Estado para as práticas mais gerais, empreendidas por uma gama mais ampla de atores como Sindicatos, Instituições filantrópicas, Igreja e Movimentos

² Para uma apresentação da importância sociológica de refletir da perspectiva liminar, ver José de Souza Martins, 1998.

³ Cf. TOPALOV (1994), SALAIS, BAVEREZ e REYNAUD (1986) e CASTEL (1999).

Sociais⁴. Neste artigo, porém, restrinjo a apresentação ao período de 1934 a 1948, delimitando a discussão aos achados possibilitados pela análise da série intitulada *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, publicação mensal do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio.

Trata-se de um período bastante crucial, não apenas do ponto de vista da introdução maciça de direitos sociais e estabelecimento das bases da regulação do trabalho em nosso país, mas também do ponto de vista da constituição de consensos internacionais que permitiram ultrapassar o liberalismo *laissez-faire* na direção de uma nova governamentalidade, no sentido que lhe dá Michel Foucault (FOUCAULT, 2008 e 2008a) – uma governamentalidade que encontra na tecnologia de seguros sociais e na ideia de *plano* seus principais modos de operar (EWALD, 1991 e DEFERT, 1991).

No contexto europeu, o “nascimento do desempregado” já ocorrera, no contexto de instituições de proteção cujas práticas distinguiam as figuras fundamentais do trabalhador, mesmo que temporariamente sem trabalho, e do vadio, isto é, dos homens válidos que não trabalhavam: enquanto aquele merecia proteção, em seu infortúnio temporário e involuntário, aquele era passível de punição, passando da cidadania à esfera do crime (TOPALOV, 1994). A segunda convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, versava sobre o tema do desemprego, procurando estratégias de prevenir e remediar suas consequências e procurando generalizar as agências de colocação como forma privilegiada de lidar com o problema. Em agências públicas ou privadas, o trabalhador sem trabalho será classificado de modo a se estabelecer a verdade sobre sua situação – se trabalhador, de fato, ou se vadio, daí a importância central que a atividade de procura adquire para a operacionalização da classificação (TOPALOV, 1994; SALAIS, BAVEREZ e REYNAUD, 1986).

O período aqui analisado nos parece de fundamental importância por constituir, no quadro internacional, o período-chave durante o qual o problema do *desempregado* é recolocado em nova economia de relações, provocando uma espécie de “reinvenção” do desemprego: no quadro de um sistema de seguros e de uma economia passível de ser dirigida, conforme as teses keynesianas, não é o desemprego como evento na vida do trabalhador que será objeto de preocupações, senão o desemprego como fenômeno de população, como ameaça ao equilíbrio entre os fatores produtivos – fenômeno a que o desemprego em massa na Europa e nos

⁴ Infelizmente, devido à minha demora em redefinir os termos da forma de pensar meu problema de pesquisa, fiquei em descompasso com os tempos institucionais do Programa e, por essa razão, não houve tempo para que o material referente aos anos 1990 fosse integrado à análise na tese (JARDIM, 2009).

Estados Unidos da América após as duas guerras mundiais dera visibilidade. É no âmbito do esforço das sociedades para a reestruturação da sociedade em torno de relações salariais, intimamente ligadas à ampliação dos direitos sociais e da noção de cidadania⁵, que o desemprego passará a ser pensado – mais do que se tornar ostensivamente visível durante as crises, parece ter havido uma modificação na própria tecnologia de poder que produz o desemprego: é no quadro de uma biopolítica das populações que ele pode ser mais facilmente identificado ao desemprego que conhecemos hoje. O desemprego, nas Convenções da OIT ao final dos anos 1940⁶, estará próximo (como efeito) das endemias, sendo um problema a ser tratado, minimizado, confrontado por práticas que anulem suas consequências sobre o conjunto da população⁷.

Vale sublinhar que tal processo não se deu de modo homogêneo em todos os países, uma vez que cada contexto articulou estrategicamente de modo diverso as práticas que passavam a circular. Como os Boletins documentam, o mesmo ocorreu com o Brasil, que buscou articular as tecnologias de segurança, bem como os diagnósticos dos problemas sociais que afligiam o mundo às suas especificidades de país “jovem”, em desenvolvimento.

O texto está dividido em três subseções: na primeira, tecemos algumas considerações sobre a fonte utilizada, isto é, sobre os Boletins do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; na segunda, passamos à apresentação e análise de alguns dos achados sobre o desemprego nos Boletins, no período aqui tomado em consideração (1934-1948); por último, nas considerações finais, procuramos apontar algumas das ambiguidades e tensões presentes nas práticas que tinham por objeto a ausência de trabalho, involuntária e temporária, ou mesmo a figura já então nomeada do desemprego, sugerindo que tais tensões e ambiguidades participam de nosso processo mesmo de desenvolvimento e modernização, sendo reveladoras – no campo institucional da Previdência Social, no campo do conhecimento estatístico e no campo da Assistência Social – das promessas de transformação e também de seus limites e entraves.

Os Boletins do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio

⁵ Cf. MARSHALL, 1967.

⁶ Nos anos 1940, destacam-se duas convenções que têm por tema o desemprego, a de número 88 (1948), que trata dos serviços públicos de emprego cujo objetivo seria alcançar “[...] a melhor organização possível do mercado de trabalho como parte integrante do programa nacional tendente a assegurar e a manter o pleno-emprego” e a de número 96 (1949), que tratava das agências de colocação não-gratuitas. Da recomendação por sua abolição em 1933 (Convenção nº 34), agora se tratará de regular o funcionamento de tais agências, integrando-as ao serviço público de emprego (OIT, 1948 e 1949).

⁷ Para uma descrição dos mecanismos biopolíticos de produção da norma, ver Foucault, 2008, p.78 e seguintes.

Uma das principais fontes de informações sobre este período, consultadas durante a pesquisa, 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 1961, o boletim passa a se chamar *Boletim do Ministério do Trabalho e Previdência Social*; porém, a frequência de publicação se tornou ainda mais irregular. Como se nota, nessa apresentação, selecionei apenas o período de publicação contínua.

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 sociedade⁸. A última razão pela qual os Boletins foram fundamentais se liga à importância conferida pela publicação ao diálogo com referências internacionais e, de modo especial, com a 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

⁸ 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 correr concorrer para um entendimento entre a administração pública e os particulares”. Citado por Beskow (2005: p.2-3).

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 leis⁹.

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 disputa (FRENCH, 2001; FORTES, 2007; PINHEIRO, 1997 e PAOLI, 1994). Os trabalhadores, nesse sentido, ainda que limitados em seu acesso aos direitos pelo desenho corporativista da regulação, utilizaram a lei como objeto de disputas, concorrendo para a sua expansão e seu desenvolvimento.

Mas é preciso reconhecer o caráter ambíguo da 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”¹⁰. Esse 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 por criar particularidades de acesso aos direitos que a lei cria¹¹.

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

⁹ Sobre o papel educativo da lei em países latinoamericanos, ver John French (2001: p.25 e seguintes).

¹⁰ OIT, em 1961. Citado por French (2001: p.26).

¹¹ Sobre as particularidades de acesso aos direitos pela dificuldade de compreensão dos códigos, ver Fischer (2006).

a dignidade humana para legitimar direitos sociais¹², 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 anos. Por todas essas razões é que o Boletim consiste em fonte fecunda para a pesquisa.

“Chômage”: um problema estrangeiro?

Embora os Boletins passem a ser publicados somente a partir de 1934, por vezes os artigos publicados fazem menção a iniciativas e práticas que tiveram lugar mesmo antes de 1930. Esse é o caso da menção que Dulphe Machado, em artigo sobre o problema das secas no Nordeste, faz à iniciativa do então Departamento Nacional do Povoamento, que em 1915 já procurava organizar em colônias agrícolas os “sem-trabalho”. A menção aparece na citação de Machado, transcrevendo um ofício enviado ao Ministro, solicitando que as vítimas da seca passem a gozar dos mesmos benefícios concedidos aos “sem-trabalho” e aos pobres:

Como existem disponíveis, em diferentes nucleos coloniais, 1.191 lotes rurais, onde podem ser acolhidos êsses infelizes brasileiros, nos termos do regulamento vigente, entendí dever fazer a Vossa Excelência esta comunicação. Basta, somente, que a Vossa Excelência se digne autorizar lhes sejam facultados os meios necessários para isso, a exemplo do que se tem praticado com os sertanejos oriundos do Contestado e com os “sem-trabalho”, que imploravam a caridade pública nesta Capital e nos Estados, para que se conceda àqueles o que se tem facultado a êstes (MACHADO, 1939, p.299-300).

Segundo Machado, novo ofício é encaminhado em 1919, mas somente em 1930 é que passam a ser adotadas medidas mais efetivas para a instalação de parcelas da população em colônias. A ação faz parte dos esforços do Governo recém-constituído para organizar os fluxos de mão-de-obra no interior do país, permitindo, àqueles que assim desejam, permanecer em seus locais de origem e desmontando os esquemas de aliciamento de mão-de-obra que tanto mal causavam aos trabalhadores migrantes.

¹² 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).

Dois aspectos merecem destaque nessa breve menção: (1) a forma de dar nome à situação dos trabalhadores sem trabalho e dependentes da caridade – “sem-trabalho”, reconhecimento da ausência, sem nenhuma referência ao estatuto jurídico do “emprego” que, aliás, em 1915, nem começara a se traduzir em um sistema de leis de regulação e proteção ao trabalhador na nossa experiência e (2) o desafio da organização dos fluxos de mão-de-obra num país tão grande e heterogêneo quanto o nosso.

Uma das primeiras ações do então recém-criado Ministério do Trabalho foi a promulgação do Decreto 19.482, 12.12.1930, que dispunha sobre a nacionalização do trabalho e ficou conhecido como “Lei dos Dois Terços”, por determinar que cada empresa deveria obrigatoriamente ter um quadro de funcionários composto por pelo menos dois terços de brasileiros (natos ou equiparados). Vejamos as considerações que embasam a medida:

[...] Considerando que a situação economica e a desorganização do trabalho reclamam a intervenção do Estado em favor dos trabalhadores;

Considerando que *uma das mais prementes preocupações da sociedade é a situação do 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 assistencia pelo trabalho é recommendada para situações dessa natureza, porquanto não vexa nem desmoraliza os soccoridos;*

Considerando, também que *uma das causas do desemprego se encontra na entrada desordenada de estrangeiros, que nem sempre trazem o concurso util de quaesquer capacidades, mas frequentemente contribuem para augmento da desordem economica e da insegurança social* [...] Decreta:

Art. 1.º Fica, pelo prazo de um anno, a contar de 1 de janeiro de 1931, limitada a entrada, no territorio nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe.

[...] Art. 4.º Todos os desempregados, nacionaes e estrangeiros, deverão apresentar-se nas delegacias de recenseamento do Ministerio 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.

§ 1.º *Os desempregados, nacionaes e estrangeiros, que no prazo de noventa dias, contados da data deste decreto, não tenham feito as declarações a que allude este artigo, obtendo o documento comprobatorio de sua apresentação áquellas*

delegacias, ficam sujeitos a processo por vadiagem, nos termos das leis penaes em vigor. [...] (Decreto 19.482, 12.12.1930, MTIC, 1936b, p.36-8, grifos meus).

No contexto em que a falta de trabalho nos ambientes urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo, já aparecia como problema social, é interessante como a proposta para nacionalização do trabalho, que não deixava de ser – como nota Lindolfo Collor em sua *Exposição de Motivos* (COLLOR, 1990) – uma medida de organização de um mercado de trabalho livre, em especial o da indústria, é vinculada no texto da lei ao problema do desemprego.

Outro ponto bastante interessante reside na afirmação da lei, encontrada posteriormente em outros textos dos Boletins, de que “somente a assistência pelo trabalho é recomendada”, a fim de preservar a dignidade do socorrido, o que dá a entender que aqueles a quem se atribui a situação de desempregados estão identificados com o universo moral do trabalhador, que deve prover seus próprios meios de subsistência. Finalmente, a legislação é importante por estabelecer, no âmbito das ações do Estado, um procedimento de registro e encaminhamento dos trabalhadores desempregados que, caso não cumpram a medida, ficam sujeitos a penas por vadiagem. Ordenar a entrada, realocar os trabalhadores sem lugar no mercado de trabalho, devolver às atividades agrícolas parte dos trabalhadores urbanos: a pretexto de proteger o mercado de trabalho nacional, a legislação alcança regular um conjunto de situações que vão além de seu objetivo inicial.

Ainda em 1930, procurar-se-á regular também a migração interna e a possibilidade de trânsito entre Estados passará a depender de autorização do Departamento Nacional de Povoamento, principalmente para prevenir a ação de aliciadores de mão-de-obra, cuja atividade passa a ser crime (MACHADO, 1939, p.305).

Nos Boletins de 1935, encontramos dois artigos que merecem atenção. O primeiro deles consiste num esforço de estimar os trabalhadores do Brasil, quanto a sua distribuição pelos ramos de atividade e profissão, por exemplo. O que há de interessante nesse artigo é a fragilidade dos registros administrativos que ele permite entrever: não há nenhuma fonte de informações ou base de dados disponíveis senão os registros das instituições de Previdência Social, que certamente se restringem a uma parcela bastante estrita da população trabalhadora daquele momento – excluídas as profissões mais frágeis, sem poder de regulamentação, os trabalhadores não registrados e os trabalhadores agrícolas, por exemplo. O conjunto dos trabalhadores que é possível analisar é o conjunto dos trabalhadores protegidos.

Ainda em 1935, um artigo de Ovídio da Cunha, intitulado “O ‘sem-trabalho’”, irá analisar o caso do “chômage” agrícola, apesar de reconhecer que é na indústria que o problema alcança maiores dimensões (CUNHA, 1935). Cunha inicia se referindo ao fabianismo, para afirmar a possibilidade de transformações sem revolução, e elogiando o Plano Roosevelt – que havia sido lançado em 1933 – para a criação de atividades e postos de trabalho. Seu objetivo parece ser destacar formas de combate ao desemprego que recusam a ideia de seguridade, reforçando, portanto, a ideia expressa na legislação acima citada: só o socorro pelo trabalho é recomendado...

Em seu artigo, Cunha distingue o “chômage” agrícola, entre o ocasional (inscrito nos ritmos naturais, sem possibilidade de intervenção estatal) e aquele consequente de depressões cíclicas, destacando, no entanto, que a agricultura sente esses efeitos de modo muito tênue.

O “chômage ocasional” produz-se por colheita má e tem aspecto local. [...] As condições atmosféricas, por exemplo, facilitando o trabalho da estação, permitiram a germinação de ervas daninhas, que fez diminuir a colheita de beterraba, motivando um decréscimo no respectivo mercado de trabalho. Esta forma de “chômage” pode ser considerada como falta de emprego temporária, porque ella attinge aos pequenos cultivadores.

Assim o “chômage” ocasional é uma forma de somenos importancia, embora nos offereça particular interesse, por ser essa a unica forma de “chômage” que se possa observar no Brasil” (CUNHA, 1935, p.128).

Cunha argumenta ainda que ambas as formas de “chômage” agrícola são atenuadas com o estabelecimento de contratos de trabalho a longo termo – e esse “longo termo” a que ele se refere consiste em um ano. Por meio de tais contratos, ameniza-se a insegurança do trabalhador agrícola e também se enfrenta a concorrência com os mercados urbanos. Vale notar que, ainda que se estivesse em plena criação de legislação do trabalho para os trabalhadores urbanos e industriais ou comerciários, quando se trata do campo, a solução encontrada vai em direção contrária ao desenvolvimento do direito social, referindo-se ao Direito Contratual¹³.

¹³ Outro exemplo eloquente pode ser encontrado em parecer de Oliveira Vianna em respeito à uma ação movida por um trabalhador agrícola contra seu contratante, em regime de parceria: o trabalhador reclamava ser reconhecido como empregado, mas o parecer de Oliveira Vianna reafirma a relação contratual, ainda que reconheça a desigualdade entre ambos (VIANNA, 1935).

Em 1936, Affonso B. Mello, falando na Conferência Americana do Trabalho, coloca-se contra a nacionalização dos mercados que marcava as experiências de enfrentamento da crise na Europa (contraposição, aliás, recorrente nas falas de nossos representantes em Conferências Internacionais) e parece afirmar a viabilidade dos países americanos de receber os desempregados europeus:

As condições sociaes e economicas dos paizes industriaes da Europa engendram problemas gravissimos, de consideravel repercussão nos demais continentes.

A falta de trabalho que constitue o mais sério e angustioso flagello para as populações europeas, por assim dizer, não existe na parte austral deste continente, cujas reservas mineraes e agricolas offerecem possibilidades infinitas de abrigar e nutris o excedente dos “chomeurs” da Europa. Os sem-trabalho são energias dormentes que, não produzindo normalmente, são levados ao sub-consumo (MELLO, 1936a, p.87).

Percebem-se aqui os argumentos por meio dos quais o problema do desemprego, sequer referido dessa forma, mas tratado na língua francesa, é colocado fora dos limites da experiência brasileira: nosso problema é de exploração dos variados recursos que, com a falta de braços, ficam subutilizados, da mesma forma que os “sem-trabalho” nos países industriais consistem em recurso humano desperdiçado.

Em 1936, o Boletim inicia a publicação em três partes do artigo “Collocação dos Trabalhadores Intellectuaes”, tratando do problema do “chômage” de trabalhadores qualificados. Dando notícia das discussões e experiências consistentes que se desenvolviam na Europa e no âmbito da OIT, o artigo define colocação como: “[...] a tarefa que consiste em confrontar a procura existente com a oferta, excluidas todas as creações de novas possibilidades de emprego” (MTIC, 1936, p.99).

O artigo evidencia quão institucionalizadas em outros países estavam as práticas de enfrentamento do desemprego – agências de colocação, cursos e capacitações aos desempregados, medidas como redução de idade para aposentadoria, entre outros. Referindo-se a uma Conferência da OIT, o artigo cita um item presente em recomendação, que acabou sendo suprimido na redação final, que sugeria que as aposentadorias fossem estabelecidas aos 60 anos, a fim de permitir o ingressos dos jovens no mercado de trabalho (MTIC, 1936, p.105). Vale notar como, do ponto de vista das ações e políticas, trata-se quase integralmente do mesmo conjunto de práticas adotadas na crise dos anos 1970; porém, é claro que, a

despeito das semelhanças, seus significados sociais e políticos sofreram intensas alterações no período que vai de meados dos anos 1930 ao final dos anos 1970.

Outro ponto a notar, no mesmo artigo, se refere à discussão do “problema das acumulações”, que consistia no esforço de vincular cada trabalhador a um único trabalho, evitando que assumissem mais de um trabalho e também evitando a chamada “acumulação familiar, medida esta que atinge principalmente a mulher casada” (MTIC, 1936, p.106). embora tal diagnóstico não tenha se traduzido em Recomendação da OIT, travada pelas críticas de organizações femininas e pelo reconhecimento que o acúmulo de trabalhos se devia principalmente à insuficiência de rendimentos, em alguns países houve esforço de retirar jovens e mulheres do mercado de trabalho, a fim de fazer diminuir o problema do desemprego.

Em 1937, o Boletim passa a publicar em vários números o relatório de Fernand Maurette, representante da OIT que vem ao continente latinoamericano em visita. Em um dos trechos do relatório, em que trata das difíceis relações entre mercado de trabalho urbano e rural, Maurette assume a interpretação de nossos políticos e intelectuais de que o problema brasileiro consiste na “falta de braços”, de modo especial na indústria, o que justifica inclusive a burla às leis trabalhistas que se vinha implementando:

Segundo a lei, e sob determinadas condições, todos os operários industriais têm direito a quinze dias de férias pagas; especifica ainda naturalmente, que durante esse período de gozo das férias, é interdito ao operário aceitar trabalho em outra empresa que não aquela em que trabalha habitualmente. Em São Paulo, porém, *é tolerado pela administração assim como pelos sindicatos operários*, que muitos trabalhadores burlam a lei, trabalhando em outras fábricas e recebendo assim salário duplo, em detrimento de outros que poderiam obter esse suplemento de trabalho. Porque essa tolerância? Simplesmente, porque “aquele que poderia” executar o trabalho não existe e que, sem o auxílio do que está em férias, não se poderia dar execução ao serviço. *É, portanto, a falta de mão de obra disponível, causadora da infração à lei protetora do trabalho, com assentimento das autoridades e interessados.* [...] Outro caso análogo e talvez mais frisante – vimos que, de acordo com a lei, fica interdito aos menores de quatorze anos o trabalho das fábricas e aos de quatorze aos dezoito é permitido sob a condição de saberem ler, escrever e contar. Ora, presentemente, em São Paulo, devido à escassez da mão de obra disponível, é tal a procura de trabalho que foi necessário interpretação da lei

no sentido mais lato. [...] Outro exemplo das conseqüências lamentáveis da carência da mão de obra, carência que decorre, aqui, sem dúvida, da imigração insuficiente para Estados com grandes culturas e mais ou menos industrializados, quer proceda a imigração do interior ou do exterior do país. [...] *Conquanto não existam, no Brasil, estatísticas sobre o mercado de emprego*, pode-se dizer que, fora da capital de São Paulo, os efetivos à disposição dos estabelecimentos industriais são quasi suficientes, tanto em qualidade quanto em quantidade (MAURETTE, 1937, p.314; grifos meus).

Em 1938, encontramos um discurso proferido por Waldemar Falcão (então Ministro do Trabalho), em sua posse como Presidente da XXIV sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra:

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 de riqueza*. [...] O continente americano tem sabido interpretar felizmente os ensinamentos que decorrem dos trabalhos desta Organização, que se filia ao grande e humanitário programa da Sociedade das Nações (FALCÃO, 1938, p.3-5, grifos meus).

As falas de representantes brasileiros em Conferências Internacionais são marcadas por esse mesmo tom conciliatório, que ao mesmo tempo afirma a grandiosidade das ações do governo Vargas e nega a existência de conflitos de classe em nosso país – é como se a sabedoria de compreender as exigências dos tempos impossibilitasse a emergência de conflitos que, desse modo, passam a ser resultantes da resistência de classes, partidos ou grupos em abraçar os valores humanistas de proteção ao trabalhador e às classes operárias.

Ainda em 1938, encontramos o Decreto-Lei 819, 27.10.1938, que “Faculta ao empregado dispensado, nas condições que estabelece, continuar a contribuir para a respectiva instituição de previdência social, e dá outras providências” (MTIC, 1938, p.44). O texto da lei dá a perceber a confusão que se criava com a diversidade de caixas, em especial quando do processo de trânsito no mercado de trabalho:

Art.1º Ao empregado de qualquer empresa, que dela for dispensado, é facultado continuar a contribuir para a instituição de previdência social em que esteja inscrito, desde que a dispensa não haja sido fundada em crime por ele praticado, contrário à segurança nacional, à ordem política ou social, à segurança da pessoa ou ao direito de propriedade (MTIC, 1938a, p.44).

Vemos no caso desse decreto como, a despeito de não merecer atenção, nem do ponto de vista de seguros, nem do ponto de vista dos esforços estatísticos, a dispensa involuntária do trabalhador será tratada no âmbito da regulação das bases de seguro previdenciário, possivelmente por ser esse o espaço em que a ausência de trabalho, involuntária e temporária, criava tensão – num modelo de “cidadania regulada”, é necessário permanecer vinculado a uma instituição seguradora a fim de não perder o acumulado (SANTOS, 1979). Ainda em 1938, uma comissão se reúne para estudar a normalização das diversas legislações de trabalho e uma de seus primeiros resultados é a proposta de revisão da lei dos dois terços. A comissão que prepara um novo ante-projeto, em que algumas modificações são introduzidas, do ponto de vista administrativo. Um aspecto do relatório chama a atenção:

Essa medida legislativa [a Lei dos Dois Terços], expedida com o caráter de regulamento do Decreto 19.482, de 12 de Dezembro de 1930, e uma das primeiras da nossa legislação social, 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 (SARAIVA et al., 1939, 1-2).

Não deixa de ser notável que, apesar do esforço de negar a existência do desemprego entre nós, também se reconhece a importância do governo de Getúlio Vargas para fazer o problema desaparecer!

Em 1939, os Boletins registram parte do processo de preparação para a realização do censo em 1940. Nesse momento, já se contava com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, responsável pela organização do censo. O Boletim, nesse ano, procede à publicação das recomendações internacionais para a produção de estatísticas. Vale a pena analisar um trecho sobre a definição de “população ativa”:

Para as necessidades da classificação internacional, deve ser considerada uma atividade remunerada *toda atividade que acarrete para a pessoa que a exerce uma*

remuneração direta ou indireta em espécies ou “in natura”. [...] Os dados fornecidos devem fundamentar-se, de modo geral, sobre a atividade exercida no momento do recenseamento. Uma pessoa que se entregou no passado a uma atividade remunerada deve ser considerada como a tendo mantida mesmo que, por causa da moléstia, acidente, férias ou falta de trabalho, esta pessoa esteja temporariamente inativa no momento do recenseamento.

Os jovens legalmente na idade de trabalhar e que não estão na escola, *não devem ser considerados como fazendo parte da população ativa si êles nunca exerceram uma atividade remunerada*, ainda mesmo que êles procurassem trabalho ou figurassem entre os desempregados nas estatísticas de desemprego. O recenseamento deve, todavia, ser efetuado e os seus resultados devem ser apresentados de maneira que permita o cálculo do número de jovens que se encontrem neste caso (MTIC, 1939, p.189, grifos meus).

Uma observação sobre essas recomendações: nota-se como tal classificação difere da noção que hoje temos de “desemprego” que, ao articular uma condição (estar sem trabalho) a um comportamento (procurar trabalho), permite a inclusão de jovens em busca de primeiro emprego, por exemplo. Nessa classificação dos anos 1930, somente é desempregado aquele que já trabalhou e, nesse sentido, a noção de população ativa engloba apenas aqueles que estão ou estiveram ligados ao mercado de trabalho, não contabilizando os potenciais ingressantes.

Em 1940, nos relatos sobre a participação do Brasil nas Conferências Internacionais, torna-se mais incisiva a recusa em admitir que o desemprego, ainda referido como “chômage”, seja um problema presente na vida brasileira. Veja-se, por exemplo, este relato de Luiz A. do Rego Monteiro, representante brasileiro na Conferência, falando sobre a Comissão de Seguros Sociais na Conferência Americana:

Apresentado pelo mesmo delegado governamental dos Estados Unidos o projeto de resolução concernente ao seguro contra o desemprego, foi o mesmo aprovado pela Conferência, não obstante a oposição do delegado governamental da Bolívia e as restrições objetadas pela Delegação Brasileira. Nessa circunstância, fiz a declaração que se segue: “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 crescente produção. Não constitui 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 do seguro social obrigatório. O meu voto apenas atinge esse problema restrito do ‘chômage’ que felizmente não se verifica no meu país” (MONTEIRO, 1940, p.118-9).

O que significa restringir a cobertura dos seguros sociais aos riscos já legitimados como doença, acidente, morte e velhice? O que significa excluir a possibilidade de cobertura de um risco essencialmente social? Será que a negação da existência de “chômage” entre nós resulta da dificuldade de enxergá-lo, dada a restrição com que a relação salarial formalizada havia se estabelecido? Por que é tão importante que o problema esteja fora do país, seja um problema estrangeiro?

Ainda em 1940, novamente uma legislação sobre a contribuição previdenciária irá tratar do problema do desemprego. O Decreto-Lei 2.004, 7.02.1940, ao invés de referir-se ao “dispensado”, irá tratar explicitamente do desemprego, inclusive introduzindo uma definição legal:

Art. 1.º Ao associado, ou segurado, que ficar desempregado, é facultado continuar a contribuir para o respectivo Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensões, com direito aos benefícios e vantagens pelo mesmo concedidos.

§ 1.º *Considera-se desempregado, para os fins do presente decreto-lei, a inatividade do associado motivada por dispensa ou falta de trabalho* (MTIC, 1940, p.37).

Em 1942, os Boletins registram a promulgação de um decreto bastante interessante: o Decreto-Lei 4.362, 6.06.1942 estabelece medidas tendentes a favorecer a colocação de trabalhadores maiores de quarenta e cinco anos. A lei propõe principalmente alguns mecanismos institucionais, como a abertura da possibilidade de desistência da estabilidade, desde que o trabalhador contratado não tenha trabalhado nos dois anos anteriores e em caráter efetivo para o empregador; para a empresa, abre a possibilidade de isenção de um estrangeiro, conforme a lei dos dois terços, para cada trabalhador com mais de 45 anos contratado; finalmente, estabelece a obrigatoriedade de contratação de trabalhadores com mais de quarenta e cinco anos para as empresas que recebem subvenção do governo.

Em 1943, em artigo sobre a previdência social e a situação de invalidez, Arnaldo Sussekind comenta sobre o seguro-desemprego e a possibilidade de implantá-lo no país:

Relativamente ao seguro-desemprego, por muitos apontados como o solucionador da questão, cumpre assinalar que viria apenas sobrecarregar as contribuições do Estado, dos empregadores e dos empregados. Se no Brasil inexistisse o problema do desemprego, não há, obviamente, a razão de ser desse seguro. De fato, êle somente tem sido implantado nos países vítimas do “chômage”. [...]

Parece-nos, pois, que o seguro-desemprego é irrealizável no Brasil, não havendo mesmo um número de casos suficiente para a elaboração das tabelas atuariais que, como se sabe, é a base de todo seguro (SUSSEKIND, 1944, p.125).

Em 1945, encontramos um interessante relatório sobre as atividades do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que havia sido instituído em 1942. Pensado como restaurante que desse aos trabalhadores acesso a uma alimentação equilibrada e de boa qualidade a preços acessíveis, o SAPS acabou se tornando uma instituição que cumpriu diversas funções, principalmente culturais (EVANGELISTA, 2008).

Mas um aspecto bastante instigante foi encontrar o registro de que o SAPS acabava por atuar, por meio do setor de Assistência Social, como agência de colocação:

Um dos setores de mais singular relevo no SAPS, é o da assistência social, que uma Turma da Seção de Propaganda, Estatística e Assistência dirige. Em síntese suas atividades compreendem encaminhamento a empregos, obtenção dos documentos exigidos pela legislação trabalhista, encaminhamento a Hospitais, Asilos, Juízo de Menores, Creches etc. [...]

É de salientar que nestes misteres 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, freqüentemente, nos tem enviado casos para encaminhamento a empregos, o que constitui distinção honrosa para o SAPS (MTIC, 1945, p.172-3).

O relatório apresenta os dados de atendimento em 43 e 44: 6.604 pessoas encaminhadas a empregos diversos e 1.066 assistidos para obtenção de carteira de trabalho. Ainda que seja impossível dimensionar o que isso significa em termos relativos à população em idade ativa ou aos desempregados, é bastante interessante cotejar tais números com os encontrados por

Teixeira (1945), ao tentar compreender o desemprego do “trabalhador idoso”: segundo informações do Departamento Estadual de Trabalho, 1.965 trabalhadores haviam procurado a agência de colocação do Estado, na Capital, em 1943.

Em seu artigo, o autor adverte desde o início do texto:

Não é nossa intenção dar a tão relevante questões o tratamento que elas merecem. Não bastante a exigüidade de nossas fôrças, *suficientes seriam a deficiência de dados ao nosso alcance, a ausência de estatísticas verdadeiramente esclarecedoras, e até mesmo, por vezes de qualquer informação a respeito*, para que nos limitássemos, aqui, a apenas esboçar, ou simplesmente indicar tais problemas, chamando, para êles, se possível, a atenção dos técnicos e especialistas no assunto (TEIXEIRA, 1945, p.133; grifos meus).

Conforme a análise de Teixeira, são quatro os problemas relacionados à sorte dos trabalhadores idosos: o desemprego, a readaptação profissional, a proteção contra acidentes e a previdência social. Dentre eles, o desemprego ocupa lugar de destaque:

Realmente, se o trabalhador maior de quarenta e cinco anos já não oferece ao empregador, pelo decréscimo de rendimento, o mesmo interêsse que o trabalhador de vinte ou vinte e cinco, fácil é imaginar quão maiores serão as dificuldades com que lutará para obtenção de trabalho, quando a braços com o desemprego (TEIXEIRA, 1945, p.133).

Segundo as observações do autor, é necessária intervenção para que os trabalhadores “idosos” lograssem ou encontrar postos de trabalho adequados às suas condições físicas ou acessarem a Previdência Social, retirando-se desse modo do mercado de trabalho. Vale notar o cuidado que o autor tem, ao longo de seu artigo, em interpretar as informações sobre a ausência dos trabalhadores com mais de 45 anos no mercado de trabalho (conforme as informações de que ele dispõe, com seus evidentes limites) com referência a possíveis efeitos da lei de 1942, que tinha por objetivo estimular a contratação de tais trabalhadores.

Vale notar ainda os limites que o próprio autor reconhece a seus esforços de dimensionar o problema:

No tocante ao desemprego de trabalhadores idosos ocorre desde logo indicar qual a percentagem geral desse desemprego; a especificação por idades, a discriminação por profissões nas várias idades, o número de filhos menores em cada caso etc. No intuito de dar ao presente trabalho caráter tanto quanto possível objetivo, procurámos, no Departamento do Trabalho, dados elucidativos nas questões acima. Não pudemos obter, infelizmente, o número total de trabalhadores existentes em nossa 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).

Como alternativa, Teixeira faz uso das informações do Departamento sobre os trabalhadores que procuraram suas agências de colocação, em busca de trabalho.

Deve-se observar, segundo informação prestada pelos já referidos funcionários do Departamento, não serem fichados, em regra, os ofertantes de trabalho maiores de 60 anos. [...]

Dos dados colhidos, e com as necessárias reservas, tendo-se 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, pode-se concluir ser relativamente pequeno, atualmente, o número de desempregados maiores de 60 anos. E isso, certamente, como benéfico resultado das providências legislativas, concretizadas no decreto-lei federal n.º 4.362, de 1942 (TEIXEIRA, 1945, p.135).

Finalmente, em 1947, o Decreto 24.261, 29.12.1947 “Incumbe ao Departamento Nacional de Trabalho e as Delegacias Regionais do Trabalho, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o exame e a solução do problema do desemprego no país e dá outras providências”:

Art.3.º O Departamento Nacional do Trabalho, orientado pelo Ministro de Estado do trabalho, Indústria e Comércio, deverá situar a solução do problema do desemprego dentro dos quadros da economia nacional, aproveitando os pretendentes a emprego de preferência no local de sua residência ou de sua erradicação definitiva.

Art.4.º Serão instituídos *registros de desempregados que aceitarão inscrições, submetendo os candidatos a emprego a exame médico, a testes de seleção e outros que forem julgados indispensáveis, procedendo-se ao aproveitamento de acôrdo com a rigorosa ordem de colocação em tais registros.* [...]

Art.6.º A deslocação dos candidatos a emprego fora da zona a que estiverem radicados ou em que residam, para outra, será atendida quando no interêsse das fontes empregadoras ou de atividade permanente e assumindo aquelas fontes, no primeiro caso, o compromisso das despesas de transportes e do provimento de subsistência inicial (MTIC, 1948, p.36-7, grifos meus).

Após quase duas décadas de oscilação entre o reconhecimento do problema e sua “expulsão” – a exemplo dos estrangeiros que foram trazidos para contribuir com o desenvolvimento do país e foram acusados de trazer desordem e ideias “postiças” a nossos trabalhadores – no final dos anos 1940, o problema da organização racional do mercado de trabalho se colocará com mais clareza, incluindo aí a regulação dos sem-trabalho, e pensando-se não somente em termos de mercados locais, urbanos e industriais, mas em termos de um mercado de trabalho nacional, integrando inclusive zonas industriais e rurais.

Considerações Finais

No período aqui analisado 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 menores (MAURETTE, 1937), 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.

O desemprego, ligado à regulação do trabalho, em certa medida, é revelador da paralisia¹⁴ 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 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.

¹⁴ Cf. SANTOS, 1979, p.81-2.

Referências Bibliográficas

- ADORNO, Sérgio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SEADE, vol. 4, nº 2, 1990, p.8-17.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- _____. ‘Problematization’ as a mode of reading History. In: GOLDSTEIN, Jan (ed.) *Foucault and the writing of history*. Cambridge/Oxford: Blackwell, 1994, p.237-252.
- COLLOR, Lindolfo. *Origens da Legislação Trabalhista Brasileira*. Porto Alegre: Fundação Paulo Couto e Silva, 1990.
- COMTE, Maurice. Três milhões de desempregados. In: BESSON, Jean-Luis. *A Ilusão das Estatísticas*. São Paulo: Editora da UNESP, 1995, p.95-111.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.
- _____. '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.
- FRENCH, John. *Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002. Tradução: Paulo Fontes.
- 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.
- JARDIM, Fabiana A. A. *Do desempregado ao desemprego: desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2009, 159p.
- _____. *Entre desalento e invenção: experiências de desemprego e desenraizamento em São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2009a.
- 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.
- MARSHALL, T.H. Cidadania e classe social. In: _____. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967, p. 57-114.
- 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).
- OIT. 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).

- _____. Convenção nº 96 (Relativa às agências de colocação não-gratuitas). Genebra, 1949. Disponível no site da OIT <http://www.ilo.org/ilolex/english/> (consultado em 17 de maio de 2008).
- 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.
- 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.
- SALAS, Robert; BAVEREZ, Nicolas e REYNAUD, Bénédicte. *L'invention du chômage*. Paris: presses Universitaires de France, 1986.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- TOPALOV, Christian. *Naissance de chômeur, 1880-1910*. Paris: Albin-Michel, 1994.

Documentos consultados

- BATINI, Tito. Braços para a indústria. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 138, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, MTIC, fevereiro, 1946, p.71-83.
- 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.
- CUNHA, Ovídio. O “sem trabalho”. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 7, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, maio, 1935, p.125-131.
- D’OLIVEIRA, Clodoveu. Estimativa dos Trabalhadores do Brasil. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 8, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, abril, 1935, p.381-384.
- FALCÃO, Waldemar. Discurso proferido pelo Sr. Ministro do Trabalho, Dr. Waldemar Falcão, chefe da Delegação Brasileira, por ocasião de sua posse no alto cargo de Presidente da XXIV sessão da Conferência Internacional do Trabalho, reunida em Genebra. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 46, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, junho, 1938, separata, 11p.
- MACHADO, Dulphe P. O Conselho Nacional de Imigração e o amparo aos nordestinos. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 59, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, julho, 1939, p.297-307.

- MACHADO, Irineu de M. Legislação do Trabalho. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 37, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, setembro, 1937, p.83-98.
- MAURETTE, Fernand. Aspectos sociais do desenvolvimento presente e futuro da economia brasileira. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 35, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, julho, 1937, 301-317.
- MELLO, Affonso B. Trabalho de Menores. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 25, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, setembro, 1936, p.98-119.
- MELLO, Affonso B. A Conferencia de Santiago. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 17, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, janeiro, 1936a, p.85-92.
- MONTEIRO, Luiz A. do R. II Conferência do Trabalho dos Estados da América. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 73, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, setembro, 1940, p.112-129.
- MORTARA, Giorgio. A Estatística no Estado Moderno. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 59, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, julho, 1939, p.321-343.
- MTIC. Colocação dos Trabalhadores Intellectuaes. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 17, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, janeiro, 1936, p.98-107.
- MTIC. Colocação dos Trabalhadores Intellectuaes. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 18, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, fevereiro, 1936a, p.126-140.
- MTIC. Decreto 19.482 – De 12 de dezembro de 1930. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 26, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, outubro, 1936b, p.35-40.
- MTIC. Decreto-Lei 392 – De 27 de abril de 1938. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 46, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, junho, 1938, p.67-69.
- MTIC. Decreto-Lei 819 – De 27 de outubro de 1938. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 51, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, novembro, 1938a, p.44-46.
- MTIC. Classificação da População Ativa por Industria ou Profissão Industrial. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 61, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, setembro, 1939, p.182-201.
- MTIC. Decreto-Lei 3.059 – de 14 de fevereiro de 1941. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 80, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, abril, 1941, p.38-42.

- MTIC. Decreto-Lei 4.362 – de 6 de junho de 1942. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 95, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, MTIC, abril, 1942, p.22-24.
- MTIC. O Seguro Social na América. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 79, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, março, 1941, p.229-237.
- MTIC. O Sentido Social da obra do SAPS. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 139, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, MTIC, março, 1946, p.167-177.
- MTIC. II Congresso Brasileiro de Direito Social. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 142, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, MTIC, junho, 1946, p.90-101.
- MTIC. Decreto 24.261, de 29 de dezembro de 1947. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 161, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, MTIC, janeiro, 1948, p.36-37.
- OLIVEIRA, Antonio C. Segunda Conferencia Americana do Trabalho. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 68, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, abril, 1940, p.79-93.
- ROLLEMBERG, Luís D. O Plano Keynes e a Conferência de Bretton Woods. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 132, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, MTIC, agosto, 1945, 135-144.
- SARAIVA, Oscar et. al. 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 do MTIC, junho, 1939, 3p.
- SARAIVA, Oscar. O Brasil e o Plano Beveridge. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 111, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, MTIC, novembro, 1943, p.226-237.
- SUSSEKIND, Arnaldo. O Contrato de Trabalho e a invalidez do empregado. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 113, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, MTIC, janeiro, 1944, p. 113-127.
- 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.
- TIXIER, A. Seguros Sociais. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 5, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, março, 1935, p.229-249.
- VELINHO, Moisés. O problema das populações marginais. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 115, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, MTIC, março, 1944, 61-69.

VIANNA, Oliveira. As novas diretrizes da política social. *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*, nº 62, Rio de Janeiro, Serviço de Estatística e Publicidade do MTIC, outubro, 1939, p.91-118.

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.