

## **Título: As persistências das desigualdades e gestão das diferenças na América Latina “pós-neoliberal”.**

(Avance de investigación en curso)

GT 08: Desigualdade, vulnerabilidade e exclusão social

Prof. Dra. Fabiana A. A. Jardim (Faculdade de Educação, USP).

### **Resumo:**

Procura-se apresentar os resultados de pesquisa em andamento, na qual se procura refletir sobre a *experiência salarial* brasileira. A partir daí, procura-se pensar os desdobramentos mais recentes sobre as desigualdades de um conjunto de processos iniciados entre o final das décadas de 1970 e 1980: a transição democrática, as mudanças no mundo do trabalho e o novo contexto de austeridade fiscal que constringe a ação estatal. Nossa principal tese é que, no Brasil, a crise da ideia de Estado de Bem-Estar e agenda neoliberal impuseram limites à expansão do Estado no momento pós-abertura, mas também abriram oportunidades de soluções originais para o tratamento de questões sociais com profundos impactos sobre as desigualdades no Brasil, abrindo – estrategicamente – caminho para seu ultrapassamento.

**Palavras-chave:** Brasil, políticas sociais, desigualdades.

### **Um momento “pós-neoliberal”?<sup>1</sup>**

Nos últimos quarenta anos, intensas transformações ocorreram tanto no âmbito do Estado, colocado duplamente em questão – por movimentos sociais que puseram em xeque o ideário de igualdade universal, ao evidenciarem os vieses que truncavam o tratamento equitativo entre cidadãos e pela renovação do pensamento liberal –, quanto nos âmbitos do trabalho e do emprego: devido à inextrincável relação entre contornos da cidadania, instituições de proteção ao trabalhador e configuração do mercado de trabalho, mudanças nas estratégias de gestão produtiva, bem como nos padrões tecnológicos de produção e a emergência e fortalecimento de um discurso que associava as crises econômicas ao esforço estatal de regulação das relações de trabalho e de manutenção do pleno-emprego produziram importantes efeitos sobre a legitimidade do arranjo que tornara possível, ainda que diferencialmente em cada contexto nacional, a constituição do que nos acostumamos a chamar de Estado de Bem-Estar ou Estado Social.

No caso brasileiro, em que as profundas desigualdades sociais e regionais entre as unidades federativas limitaram ainda mais os possíveis efeitos de equidade das políticas sociais introduzidas desde os anos 1930, as mudanças das últimas décadas pareciam minar de vez a possibilidade de resgate da “dívida social”: ao contrário, o remédio preconizado para a crise, afinal, inteiramente marcado por

---

<sup>1</sup> Ainda que trate de um período posterior ao definido no projeto de pesquisa “Trabalhador, trabalho e educação para o trabalho: representações em práticas de qualificação profissional no Brasil (1911-1945)” (Processo Fapesp 2010/20877-6), as reflexões aqui apresentadas estão intrinsecamente vinculadas a seu desenvolvimento teórico.

práticas neoliberais, parecia aprofundar os custos sociais e econômicos do ajuste, acumulando entre as parcelas mais pobres e vulneráveis da população um débito volumoso demais para ser efetivamente pago em curto e médio prazo. Os primeiros anos do século XXI, assim, encontraram o país de um lado aliviado, com certa estabilidade da moeda, mas também bastante fragilizado, pelas persistentes taxas de miseráveis e pobres, pelas crescentes taxas de desemprego<sup>2</sup> e, sobretudo, pelo sentimento de que não havia alternativa política possível – um tipo de sensação que Habermas definiu de modo bastante exato, embora se referindo a outro tempo e contexto, como “esgotamento das energias utópicas” (1987).

Em comparação com tal quadro, o momento atual parece mais auspicioso, na medida em que em vários países do continente, a última década foi marcada pela ascensão ao poder de partidos e/ou personagens que podem ser localizadas, ainda que por vezes imprecisamente, à esquerda. No Brasil, apesar da crise financeira que atingiu Europa e Estados Unidos, todas as notícias parecem ser boas: aumento da formalização do trabalho, diminuição do índice de Gini, aumento substantivo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Como explicar estes arranjos? Será que se trata, realmente, de um contexto no qual foi possível ultrapassar o neoliberalismo na direção de uma nova governamentalidade – o que justificaria a atribuição do prefixo “pós” neoliberal ao momento atual?

Nesta comunicação, procuraremos sugerir que, a despeito das políticas sociais de caráter redistributivo e do aumento da intervenção estatal no sentido da regulação do mercado, em especial nos campos nos quais houve intensa privatização nos anos 1990, e da provisão de serviços, a hipótese de um momento pós-neoliberal não é exata.

Ao contrário: a especificidade de um contexto histórico em que as demandas sociais liberadas no processo de redemocratização, (de modo especial, a demanda por *justiça social*, entendida como superação da pobreza e das desigualdades que marcaram as experiências de cidadania no continente), encontraram limites em sucessivas crises econômicas e na ascensão da ideia de “crise do Estado de Bem-Estar” (com as consequentes prescrições de austeridade fiscal e diminuição do “peso” do Estado), operou para a configuração de uma experiência estatal e de cidadania que, se não chega a se identificar completamente ao “tipo ideal” de certo neoliberalismo<sup>3</sup>, também está longe de se identificar ao “tipo ideal” do Bem-Estar social, justamente aquele em que o papel dos direitos sociais como fonte de *status* produziu maiores efeitos em termos de uma sociedade mais igualitária.

Nossa hipótese é que as práticas neoliberais, postas em circulação desde o final dos anos 1970, encontraram terreno fértil no contexto brasileiro da década de 1980, marcado por sucessivas crises, por agudas desigualdades e pela demanda por “mais” Estado em sentido muito específico: um Estado reconhecido como instância capaz de intervir sobre o estado de coisas desde que “menos” corrupto, “menos” desorganizado, “menos” sujeito a personalidades... Em nosso modo de ver, tais práticas encontraram terreno fértil justamente porque permitiam *articular a gestão de diferenças e desigualdades vistas como legítimas*, mobilizando uma cultura política e de trabalho ancorada nas limitações da administração estatal, isto é, nos amplos segmentos de população imersos em informalidades de variados tipos, *a um conjunto de procedimentos cujo objetivo expresso era tornar o Estado uma máquina menos custosa e mais efetiva*. É a partir desse pano de fundo que podemos compreender a expansão e o fortalecimento político do Estado no continente.

<sup>2</sup> Em 2004, por exemplo, a taxa de desemprego total (desemprego aberto + desemprego oculto pelo desalento e desemprego oculto pelo trabalho precário) medida pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (Seade/Dieese) chegou a 18,4%.

<sup>3</sup> Na próxima seção, trataremos com mais vagar o assunto; mas desde já vale notar que as ideias e práticas atribuídas de modo bastante geral ao “neoliberalismo” referem-se, na maior parte das vezes, a uma das vertentes neoliberais, quais seja: a do neoliberalismo norte-americano, gestado na Escola de Chicago. Assim como “o Estado de Bem-Estar” nunca foi unívoco nem em suas configurações, nem no escopo da proteção social que ofertava (ver Gosta Esping-Andersen, 1991), “o neoliberalismo” também não é unívoco e assumiu contornos muito concretos em cada experiência nacional.

## O neoliberalismo numa perspectiva de arte de governo e o tratamento às desigualdades

Demarcar claramente os limites que definem o uso de uma noção no trabalho de Michel 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. A noção de governamentalidade é uma dessas noções nunca completamente explicitadas – ferramenta teórica introduzida nos cursos de 1978 e 1979, com o objetivo de balizar um deslocamento nos eixos tradicionais de análise do poder e do Estado na direção do que ele vai chamar de uma “macrofísica do poder”, inicialmente o termo serve de sinônimo a certas artes de governar e seus problemas específicos de governo (o que governar, como, com que fins, etc.).

Assim, procurando traçar a genealogia de certas tecnologias de segurança – já no curso de 1976, *Em defesa da sociedade*, mas dedicando-se mais detidamente ao assunto nos dois cursos dos anos seguintes – Foucault articulará uma história do Poder Pastoral e seu problema de governo da condução de todos e de cada um ao nascimento do Estado no Ocidente moderno, ao mesmo tempo em que – constituindo a genealogia da ideia de “razão de Estado” – vai evidenciando a importância dos discursos econômicos para o processo que ele chama de “governamentalização do Estado”, isto é, o entrecruzamento no interior do Estado de um conjunto de artes de governar. É assim que ele, em certo momento, propõe a fecundidade de pensar o Estado menos como instituição do que como “o efeito móvel de governamentalidades múltiplas” (Foucault, 2008a: p.106).

Desse modo, para além da história tradicional do contínuo desenvolvimento do Estado como instituição, pode-lhe ser traçada uma outra história: a história das artes de governo que se forjam nas lutas estratégicas, nas tensões entre governantes e governados – tensões que, para Foucault, são constitutivas da própria experiência da governamentalização: ao esforço de racionalização de práticas de governo teria, igualmente, emergido uma forma de subjetivação política que procurará sempre inverter o jogo estratégico e à questão “como governar?” oporá o problema de “como não ser governado? Como não ser governado em nome desses objetivos, por essas práticas?” (Foucault, 2001).

Nos termos foucaultianos, em que medida se pode pensar o liberalismo e o neoliberalismo como governamentalidade, isto é, como artes de governar?

Para o autor, 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 (2008a: p.317-8).

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* (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. E 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 consequências 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.

Uma das consequências da inflação de intervenções que caracteriza o Estado de Polícia analisado por Foucault, mas também o Estado de 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 expressões<sup>4</sup>.

Ainda que reconheça que ambas as teorias têm pontos comuns, 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.

Ao examinar o ordoliberalismo alemão, o primeiro ponto observado por Foucault sugere é que o ordoliberalismo alemão estava confrontado pela exigência de fundação de um Estado que não encontrava outra fonte de legitimidade senão a própria liberdade econômica. 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 nazismo. 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*.

Vejam agora quais deslocamentos em relação ao liberalismo clássico foram necessários para erigir uma nova razão governamental. O primeiro deslocamento – que não foi específico dos ordoliberais, 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 (Foucault, 2008b: 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”, (*idem*: 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” (*idem*: p.164), que deve ser buscada por meio da constante vigilância e análise dos processos reais, historicamente constituídos. 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 qual o governo não pode intervir, ao contrário, ela consistirá no próprio objeto de governo.

Para encerrar a exposição das modificações introduzidas pelos ordoliberais em relação ao liberalismo clássico, vale a pena examinar ainda sua posição em relação à política social. Em primeiro lugar, *porque recusam a promoção da igualdade*, mesmo que relativa, na medida em que esse objetivo se contrapõe ao próprio mecanismo de concorrência.

Ao falar de uma governamentalidade neoliberal, Foucault não pretende que ela tenha se implantado tal e qual seus programas, ordoliberais 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.

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

---

<sup>4</sup> Para além da própria ideia 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.

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 ambiguidades 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). 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]”, (Foucault, 2008b: p. 282).

Recuperando, muito brevemente, as análises de Foucault, pretendi apontar para o fato de que pensar o neoliberalismo como arte de governar nos permite identificar problemas que se inscrevem de modo mais estruturante em nossa experiência estatal contemporânea do que a noção de ideologia sugere. Ainda, pretendi sugerir de que modo o pensamento neoliberal respondeu não apenas à crise do Estado de Bem-Estar – que era tão econômica quanto política – mas também aos anseios pelo reconhecimento da diferença tal como postulado pelos movimentos de esquerda, constituindo assim o que Flávio Pierucci definiu tão bem como “as ciladas da diferença” – as armadilhas em que o pensamento progressista cai quando, em nome da equidade, assume a agenda da diferença no esforço de corrigir as desigualdades produzidas pela abstração da cidadania universal (1999). Ao recolocar o problema das desigualdades como motor do funcionamento social, o neoliberalismo tornou possível uma gestão diferencial dos riscos, transformando de modo bastante radical a experiência da igualdade na cidadania.

### **Experiência salarial no Brasil: integração limitada e desigualdades persistentes**

Ao falar de *experiência salarial* brasileira não estou me referindo à efetiva generalização de relações assalariadas formais – o que, de fato, não ocorreu no país. Refiro-me antes aos efeitos, em termos de configuração histórica, das relações que se estabeleceram a partir da introdução da *norma salarial* entre nós, a partir do governo de Getúlio Vargas, nos anos 1930. Conferindo conteúdo concreto às relações assalariadas formais, e – por conta do padrão de proteção social meritocrático-conservador<sup>5</sup> – intrinsecamente relacionada à introdução de direitos sociais de cidadania, a norma salarial certamente introduziu importantes mudanças, e não apenas para o contingente de nossa População Economicamente Ativa (PEA) que logrou atingir.

É nesse sentido que acredito ser possível abordar a *experiência salarial* brasileira: não como algo que não se realizou por completo; nem como algo que só pode ser pensado a partir do “núcleo duro” do assalariamento, sempre bastante restrito entre nós, como se houvesse um abismo de vivências e representações entre os assalariados formais e os amplos setores informais. Proponho pensa-la

<sup>5</sup> Conforme a tipologia proposta por Gosta Esping-Andersen, 1991.

positivamente, a partir dos efeitos, para o funcionamento da sociedade em geral, da introdução da norma salarial tal qual ocorreu historicamente entre nós.

Em pesquisa realizada durante meu mestrado (Jardim, 2009), pude constatar que a *experiência salarial* brasileira, ligada à introdução dos direitos sociais a partir de um padrão meritocrático ou conservador de proteção social, atuou sobre a estrutura social estabelecendo fronteiras – mais ou menos permeáveis – entre os *pobres trabalhadores*, alijados de direitos sociais por muito tempo vinculados à relação formalizada de trabalho, e os *trabalhadores* (mesmo que por vezes fossem também pobres), isto é, aqueles que circulavam no interior do mercado formal de trabalho.

Utilizo a expressão *pobres trabalhadores*, ou *pobres laboriosos*, inspirada em discussão feita por Margaret Maruani (2002): procurando pensar as consequências da heterogeneização dos vínculos salariais na França, a autora coloca o problema de distinguir analiticamente entre os dilemas enfrentados por membros da *pobreza laboriosa*, isto é, pelos pobres com vínculos frágeis com a atividade do trabalho e o mundo da cidadania, e os *trabalhadores pobres*, isto é, aqueles ligados ao universo salarial e que, no entanto, ainda assim recebem alguém do necessário para uma vida digna. Se, no caso da autora, tratava-se de compreender o que ocorria no “halo” do emprego e do desemprego, isto é, de identificar quanto, num momento de crise e de altas taxas de desemprego, borravam-se as fronteiras entre as diversas situações ocupacionais e *quem* eram os setores da população em idade ativa mais atingidos por esse fenômeno, tomamos o termo aqui para fazer notar que a norma salarial entre nós introduziu também uma cesura no mercado de trabalho, reposicionando do ponto de vista econômico e simbólico a situação de amplos setores de trabalhadores: populações flutuantes, resíduos do atraso, população “marginal”, funcionais para a reprodução capitalista na periferia, “ralé” estrutural<sup>6</sup>... estamos tratando aqui de pobres cuja inserção no mercado de trabalho formal esteve sempre ao sabor do acaso e que, excluídos de relações formalizadas de emprego, ainda assim foram mais ou menos tocados pelas promessas da cidadania universal.

Ao tratar da *experiência salarial* brasileira na pesquisa de mestrado, realizada num momento de profunda e duradoura crise econômica junto a trabalhadores que viveram situação de desemprego por desalento<sup>7</sup>, pudemos verificar o quanto tal cisão – a despeito de processos de universalização dos direitos sociais que vinham sendo empreendidos desde os anos 1970 – ainda era operante do ponto de vista da constituição subjetiva de trabalhadores na Região Metropolitana de São Paulo.

A proposição, então, de que tais subjetividades se forjavam a partir da tensa relação entre uma *cultura do trabalho* e uma *cultura do emprego* foi feita a partir das diversas entrevistas realizadas e em diálogo com referências bibliográficas que, no final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980, debruçaram-se sobre as condições e os modos de vida dos pobres em São Paulo.

Ao procurar conferir sentido às suas vivências do mundo do trabalho e à sua trajetória ocupacional, os valores que estruturavam as falas dos entrevistados, notadamente os mais velhos, ingressantes no mercado de trabalho nos anos 1970, eram provenientes de dois universos culturais e morais relacionados, mas distintos.

De um lado, havia referências a elementos do que chamamos uma *cultura do trabalho*, referindo-nos a um quadro de valores em nível bastante abstrato, que no mundo ocidental se constitui, em grande medida, lentamente ao longo dos séculos XVI e XIX. Integra essa constituição tanto o aparecimento de instituições destinadas a gerir os pobres, os loucos, os vagabundos, os deficientes físicos etc. nos Hospitais Gerais, *Workhouses* ou Casas Correcionais (no processo ao qual Michel Foucault se referiu como “A Grande Internação”, 2008) e os novos problemas que colocaram, incitando a uma distinção entre os públicos e aos tratamentos de que necessitavam. É a partir desse processo massivo, que (sempre com variações nacionais) passa da administração de igrejas e instituições filantrópicas para as

<sup>6</sup> Conforme será retomado mais à frente, refiro-me aqui a uma sequência de termos e modos de compreender o fenômeno no pensamento social brasileiro.

<sup>7</sup> Ver Jardim, 2009, especialmente Capítulo 1.

administrações regionais e nacionais que se firma uma distinção fundamental para a constituição das sociedades salariais: qual seja, a distinção entre a Assistência Social e os pobres e Previdência Social, entendida em sentido amplo como formas de apoio aos riscos da vida ativa e estratégia de normação de trajetórias de trabalho. O liberalismo teve também papel fundamental para operar esta fronteira, com sua ressignificação da pobreza e a afirmação da importância das desigualdades para a estruturação de um sistema de punições e recompensas capaz de mobilizar os indivíduos, isto é, coloca-los em movimento. Essa *cultura do trabalho*, com seus valores de liberdade, autonomia, diligência, esforço individual e merecimento, longamente forjada nas sociedades ocidentais, aparecia nas escolhas e interpretações das pessoas que entrevistei como um conjunto de valores e princípios aos quais estavam aderidos, e que tornavam possível, a despeito das dificuldades vividas, sustentar a integridade de suas identidades.

Porém, de outro lado, tensionando o vivido, apareciam ainda referências a uma *cultura do emprego*. Mais recente, podendo ser datada dos primeiros anos do século XX, as práticas e valores que a caracterizam imbricam o nível mais geral da valorização do trabalho às expectativas de integração da cidadania social. Para além de uma identificação mais geral ao universo do trabalho, esta *cultura do emprego* demanda algumas disposições mais específicas: racionalidade, capacidade de articulação entre presente e futuro, isto é, de empreender investimentos e projetos de longo prazo, capacidade de compreensão dos mecanismos do mercado de trabalho e avaliação da relação entre prestígio social e retornos financeiros, identificação com o universo de certificação de capacidades, como a escola... Dito de outro modo, essa *cultura do emprego* se constituiu como efeito de um processo de governamentalização, isto é, a assunção pelo Estado, de tecnologias de segurança em torno de um arranjo que, após as duas guerras mundiais, deu ensejo aos Estados Sociais ou Estados de Bem-Estar.

Se esta constituição subjetiva tensa, capaz de resguardar sempre algum espaço de recuo frente às exigências das governamentalidades que concorrem pela orientação da ação e da atribuição de sentidos à vida e ao vivido, contém possibilidades críticas, é também necessário reconhecer que ela pôde persistir sem nenhum esforço mais sistemático de modificação de suas condições justamente por permitir conciliar um horizonte de promessas de integração social e a efetiva negação cotidiana dessas promessas.

Dito de outro modo: se foi possível adiar por tanto tempo o esforço de conhecer e intervir sobre os problemas da população flutuante, “marginal” ou pertencente ao universo da informalidade<sup>8</sup> é porque essas culturas do trabalho e do emprego foram eficazes para a conciliação das identidades de pobres trabalhadores<sup>9</sup>, garantindo sua adesão imaginária (e, à ausência de mecanismos de proteção social, quase compulsória) a um mundo do trabalho que os excluía.

Daí a inescapável relação entre nossa experiência salarial e a persistência de nossas desigualdades. Em nosso entendimento, a restrição do alcance das relações assalariadas formais e a persistência operativa da *cultura do trabalho* foram fatores fundamentais para compreender a direção que as reformas do Estado tomaram após a redemocratização, quando as demandas por justiça social se encontraram com novas artes de governo, neoliberais.

### **Transformações recentes: políticas públicas de emprego e proteção social**

Antes de passar às transformações recentes, é necessário apontar que algumas mudanças fundamentais foram introduzidas durante os anos de regime militar (1964-1984). Tais mudanças são fundamentais porque (1) passaram a incluir no rol da cidadania um contingente de cidadãos que até

<sup>8</sup> É necessário notar que os dois períodos de governo autoritário no Brasil (1937-1945 e 1964-1984) também funcionaram como condicionantes das possibilidades de conciliação entre crescimento econômico e regulações frágeis das relações de trabalho. No entanto, tal fator não será objeto de exame direto nesta comunicação.

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, Zaluar, 1985 e Telles, 2001.

então havia ficado sem atendimento (no caso do setor de educação, por exemplo, é o que ocorre com a expansão do sistema escolar para áreas periféricas, nas cidades, ou com programas de combate ao analfabetismo de adultos); e (2) porque introduziram lógicas de financiamento e atendimento que nos levaram de um padrão de proteção social meritocrático ou conservador<sup>10</sup> para um padrão de proteção de contornos liberais<sup>11</sup>.

Nesses anos, os processos de industrialização e de urbanização levaram a uma nova visibilidade e a uma nova experiência da “questão social”. Os fluxos de migração interna, aliados ao problema da especulação imobiliária na cidade, tornaram a situação social desses novos pobres trabalhadores empiricamente gritante, reconhecida por pesquisadores, por membros do governo e até mesmo pelos “companheiros” de trabalho desses migrantes, que viam nesses recém-chegados os riscos do rebaixamento dos salários e do aumento do desemprego (uma rejeição e um medo informados, também, pelas expressões do preconceito racial entre nós, ainda que não seja um tema que abordaremos nessa comunicação. Ver a esse respeito, Guimarães, 1994). É nas tensões que provém tanto das experiências de trabalho absolutamente desreguladas por conta do estado de exceção e da existência do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que a eficácia da dinâmica entre *cultura do trabalho* e *cultura do emprego* começava a ser posta à prova, no contexto de mudança social.

Nos anos que antecedem a abertura política, a aliança entre trabalhadores pertencentes ao “núcleo duro” do assalariamento formal e, em grande medida, ao setor industrial, e os trabalhadores fragilmente vinculados ao emprego, com suas trajetórias de “emprego recorrente” e trânsito pelo setor de serviços, englobando também os diversos movimentos sociais presentes nos bairros, nas igrejas e associações, vai dar ensejo a uma experiência do público e da política que reforçará a visibilidade da existência dessa população de pobres trabalhadores e de trabalhadores empobrecidos.

No campo das ciências sociais, muitos esforços também serão empreendidos nesse período, partindo principalmente de abordagens marxistas (mas não apenas) e voltadas a compreensão dos significados sociológicos, econômicos e políticos dessa massa urbana de subempregados. Alguns mais teóricos (NUN, 1978; CARDOSO, 1971; PEREIRA, 1978; OLIVEIRA, 2003), outros mais empíricos (KOWARICK, 1978; PAOLI, 1974), tratava-se de compreender o sentido da persistência dessas “franjas” de integração, que sobreviveram aos vaticínios de integração das teorias de modernização e das teorias desenvolvimentistas. Esses novos estudos sobre “marginalidade” procuravam, portanto, decifrar o enigma de uma desigualdade duradoura, no coração mesmo das cidades e das relações capitalistas na indústria, para também deslindar o enigma da especificidade de nossa integração nas ideias e práticas da sociedade ocidental moderna, capitalista. Tais estudos, em especial os empíricos, tiveram enorme importância para iluminar a situação, as condições de vida e os valores operantes no dia-a-dia dos pobres trabalhadores.

Se chamo a atenção para este aspecto de investimentos teóricos e metodológicos para conhecer essa parcela da população se deve ao fato de que, a meu ver, especialmente com os efeitos dessa “vontade de saber” sobre órgãos como o então chamado Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA) ou a própria OIT, foi possível acumular saberes específicos sobre configurações de experiências como a brasileira; mais do que isso, instrumentos como as estatísticas do trabalho, cujas categorias estavam ancoradas em formas de classificação e organização do mercado de trabalho tal como operantes em países em que a norma salarial se generalizou, puderam deixar de produzir seus efeitos de desconhecimento e permitiram, pela primeira vez, já no final dos anos 1970, conhecer as situações no mercado de trabalho ocultadas por categorias estranhas ao funcionamento de nosso

---

<sup>10</sup> Que ainda persistia, como a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) o demonstra.

<sup>11</sup> Sobre o processo de mudança das políticas sociais brasileiras para um padrão liberal, ver Werneck Vianna, 1998.



mercado de trabalho<sup>12</sup>. Os anos 1970 e 1980 criam, portanto, as condições de conhecimento e reconhecimento do subemprego em países como o nosso - fora das instituições estatais, por meio de pesquisas domiciliares (onde se encontram os que se vinculam marginalmente ao núcleo duro formalizado), criam-se as condições de des-ocultação do subemprego e todas as “formas atípicas” de emprego e desemprego.

O Brasil dos anos 1980, que passaram à história como “a década perdida”, é o período no qual se encontram diversas crises: a crise das formas de subjetivação de pobres trabalhadores; a crise do Estado, premido entre demandas de participação, efetivação e extensão de direitos sociais e ao mesmo tempo uma profunda desconfiança em relação à sua capacidade de garanti-los; uma crise econômica aguda, com altas taxas de desemprego; uma crise do mundo do trabalho, provocada pela modificação dos modelos de gestão produtiva e de gestão de mão-de-obra... Crises específicas e ao mesmo tempo relacionadas, terreno fértil para projetos de reforma estatal que apontassem saídas.

De um lado, portanto, demanda política por um Estado democrático capaz de resgatar a secular “dívida social” expressa na persistente pobreza e desigualdades; de outro, demanda também política por um Estado mais burocrático, no sentido da impessoalidade, menos corrupto, mais eficiente e, assim, capaz de “entrega” de serviços públicos necessários. E nessa mesma equação, um generalizado discurso acerca do “fim do Estado de Bem-Estar”. De um lado, trabalhadores desempregados por longos períodos, tentando sobreviver num contexto de crise econômica e reestruturação produtiva; de outro, empresas e fábricas modificando suas estruturas de gestão, seus modelos produtivos, sua própria ideia de lucro legítimo. E nessa mesma equação, um discurso difuso de “fim do emprego” articulado a uma série de orientações àqueles que quisessem se manter “empregáveis”. Ambas as mudanças tiveram, é claro, efeitos sobre nossa *experiência salarial*.

No final dos anos 1980, com a Constituição de Federal de 1988 e as variadas reformas setoriais a que deu ensejo, na direção da universalização das políticas sociais e a superação de um padrão meritocrático de proteção social, vemos a cidadania brasileira finalmente diluir a fronteira que separa pobres trabalhadores, abandonados à própria sorte ou a práticas assistenciais, que funcionavam a partir de lógicas privadas de moralização da pobreza (a despeito de seu financiamento público), dos trabalhadores vinculados ao mercado do trabalho formal – aqueles para quem as promessas da integração social chegara já nos anos 1930 e que eram os únicos que gozavam, de fato, do *status* de cidadãos.

Mas vale retomar o que afirmamos no início desta seção: se é verdade que, do ponto de vista formal, as reformas e a expansão dos direitos sociais foram na direção da universalização, do ponto de vista dos fatos, a ampliação do acesso aos serviços públicos, combinada com os estímulos ao mercado privado da saúde e da educação que foram dados durante o regime militar nos trouxeram a uma situação próxima a de países de padrão de proteção social liberal<sup>13</sup>. Assim, em vários serviços públicos, a inclusão na cidadania dessas parcelas da população será vista como sinal de decadência – sensação que se confirma devido às limitações de recursos (financeiros e humanos) para a universalização dos serviços com qualidade, em tempo curto e tendo que responder ao que podemos chamar de uma imensa “demanda reprimida”. A este respeito, o sistema escolar público talvez seja o exemplo mais cabal do processo que, ao incluir as parcelas de pobres trabalhadores no *status* de cidadania, expulsa os setores médios e dá impulso à constituição ou fortalecimento de um mercado privado de serviços educacionais.

<sup>12</sup> Refiro-me aqui à Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada por meio de parceria entre o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).

<sup>13</sup> Vale destacar que as situações são diversas entre os setores (saúde, educação e assistência social), não apenas porque a configuração das forças e atores no momento de estabelecer a agenda de reformas é distinta, mas também porque há diferentes “heranças” institucionais e formas de controle social.

No que se refere especificamente ao trabalho (ver anexo), a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, sem dúvida consistiu numa grande inovação institucional, no que se refere à forma de gestão e aos usos. Gerido por um conselho tripartite e paritário, composto por governo, trabalhadores e empregadores, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), o FAT permitiu pela primeira o financiamento de políticas de proteção ao trabalhador, como o seguro-desemprego, a provisão de serviço de intermediação de mão-de-obra – ação que fora iniciada nos anos 1970 com a estruturação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), mas que pelos obstáculos da excessiva centralização e pela ausência de fonte estável de financiamento, nunca fora muito efetiva e a oferta de cursos de qualificação e requalificação profissional. Se o seguro-desemprego cobre apenas os egressos do mercado formal de trabalho, as políticas de intermediação de mão-de-obra e de qualificação e requalificação profissional atingem amplos setores da população em idade ativa, mesmo (e, por vezes, preferencialmente) aqueles que se vinculam fragilmente com o mercado de trabalho formal.

Recursos do FAT também serão utilizados em ações de microcrédito, em programas como o Programa de Geração de Renda – Urbano e Programa de Geração de Renda – Rural. A partir das primeiras experiências e do diagnóstico das limitações devido às excessivas exigências a um público, em geral, informal, um amplo debate em relação às formas de financiamento de trabalhadores e prestadores de serviços informais será empreendida – e cabe pensar em que medida legislações que, do ponto de vista tributário, estabeleceram o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) e, do ponto de vista tributário e também previdenciário, regularam o Microempreendedor individual (MEI) são os elos mais recentes de um processo que começou nos anos 1970, com o esforço de lançar luzes sobre o heterogêneo universo da informalidade. De algum modo, embora partindo de um objetivo expresso diverso, as políticas de Economia Solidária no país e seus dilemas também poderiam ser pensados nessa chave das contradições geradas por esforços de integração e formalização dos pobres trabalhadores para além da forma da relação assalariada formal.

Não se trata de negar, é claro, a importância de tais iniciativas para a vida e o futuro dos trabalhadores, que passam a ser segurados do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Trata-se apenas de tentar historicizar certas práticas, com o duplo objetivo de compreender as relações de poder que envolvem a atividade do trabalhador e as formas de subjetivação associadas a ela, que passam a interpelar a vida do trabalhador concreto.

Principalmente, trata-se de notar que, *nas ambiguidades e contradições das crises e processos que se encontraram na reforma do Estado brasileiro, alcançou-se pela primeira vez os pobres trabalhadores*: nos cursos de qualificação, nas orientações para a obtenção de microcrédito ou formalização sob a forma do MEI, eles passaram a ser atingidos por práticas voltadas à gestão do trânsito da heterogeneidade dos trabalhadores no mercado de trabalho e de serviços, abandonando-se, a depender do “perfil” do trabalhador, a perspectiva de integração no mercado formal de trabalho. As ideias de *vulnerabilidade* e de *empregabilidade* tornaram-se operativas dessas diversas possibilidades de percurso, que acabam por confirmar certos destinos sociais, ainda que talvez em condições menos inseguras e precárias.

A governamentalidade neoliberal, com suas intenções de um governo menos custoso, descentralizado, tendo por efeito a re-mercadorização dos indivíduos<sup>14</sup>, e com suas práticas voltadas a

---

<sup>14</sup> Utilizo o termo “re-mercadorização” em diálogo com Gosta Esping-Andersen e sua proposição de que o grau de proteção social de um Estado de Bem-Estar se liga ao grau de desmercadorização que ele produz: quanto menos o indivíduo se vê obrigado a recorrer ao mercado (seja ele de saúde, educação, previdência etc.), maior o grau de proteção. As sociedades liberais seriam aquelas em que o indivíduo depende quase inteiramente do mercado, daí sua situação sempre precária e incerta, (Esping-Andersen, 1991).

fazer essa gestão de trânsitos e fluxos para além das instituições disciplinares, veio ao encontro de certas problematizações enfrentadas pelo Estado brasileiro em finais da década de 1990.

Participantes do universo da arte de governar neoliberal, o que as ideias de *flexibilidade*, *capital humano*, *empreendedorismo* lograram, portanto, não foi apenas fragilizar a legitimidade de relações e vínculos que se pretendem estáveis, como a norma salarial; foi também integrar num mesmo universo moral e securitário um conjunto maior da população, independentemente de sua qualificação ou de seus rendimentos.

### **“Pós-neoliberalismo” e desigualdades: considerações finais**

Examinando as transformações que vieram ocorrendo nos últimos trinta anos, procurei sugerir que a crise que se forjou ao longo dos anos 1970, que levou à redemocratização e à expressão clara das demandas de integração social e política, foi também uma *crise de governamentalidade*, que indicou os limites de um modo de governo introduzido, em larga medida, no mesmo movimento que introduziu os direitos sociais no país, no início dos anos 1930. Nesse sentido, argumentei que tal crise é que permitiu articular uma agenda de reforma do Estado capaz de atender aos anseios de universalização de direitos e acesso a políticas sociais e um novo conjunto de práticas, neoliberais, que alcançaram pela primeira vez um contingente da população que sempre havia sido excluído de uma noção de cidadania ligada estreitamente ao vínculo formal de trabalho. Com Lula, algumas práticas neoliberais são articuladas de modo a responder a anseios daquela parcela dos trabalhadores “marginais”, os *pobres trabalhadores*.

Fui orientada pela hipótese de que as novas práticas estatais formuladas pelo neoliberalismo (Foucault, 2008b), bem como as novas práticas de gestão do trabalho que sobrevieram à reestruturação produtiva (Castel, 1987), ambas preocupadas com a redução dos custos do governo, *permitiu um tipo novo e contraditório de integração dessas parcelas da população*: ao mesmo tempo em que têm suas trajetórias ainda fortemente caracterizadas pela precariedade e pela instabilidade, marcas ademais da condição mais geral dos trabalhadores nesse novo contexto, tais setores da população foram finalmente alcançados por uma série de práticas que, anteriormente, atingiam apenas os trabalhadores que circulavam pelo mercado formal de trabalho, inclusive formas de seguridade social que prescindem da relação assalariada formal como horizonte de integração. A *cultura do emprego* se dissolve, assim, no caldo mais geral de uma *cultura do trabalho* remodelada pelo neoliberalismo.

No entanto, como a recente onda de manifestações sugere, aparecem agora claramente os limites de tal hipótese, sugerindo que a integração alcançada mostra suas insuficiências e limitações para uma efetiva generalização da cidadania. No mesmo bojo desses esforços de criação de mecanismos de proteção ao trabalhador, ainda que não formalizado, estiveram também presentes práticas que negavam a esta parcela de pobres trabalhadores direitos também básicos: direitos civis, direitos políticos.

Pode ser efeito da visibilidade das contradições em momentos que antecedem a Copa, pode ser efeito do esgotamento do modelo de inclusão adotado (conforme a hipótese de alguns cientistas sociais), pode ser que as mudanças sociais tenham finalmente reconfigurado nossa própria noção de justiça social... o fato é que o descontentamento expresso um tanto às cegas por parte da população que tem saído às ruas denota uma crise, uma inquietação... Resta saber, porém, para efeitos dessas reflexões, onde estão os *pobres trabalhadores* nesse momento: sua ausência parece reforçar a hipótese levantada por Gabriel Feltran (2007), de que ainda que tenham se tornado visíveis no final dos anos 1970, em sua luta por justiça, dignidade, reconhecimento, cidadania e democracia, nos anos seguintes uma série de situações e conjunturas deslocou o sentido de sua aparição na cena pública, fazendo-os submergir novamente na indistinção da pobreza perigosa – pela proximidade com a violência (cf. Telles, 2010), pelas demandas que efetivamente ameaçam a transformação conservadora efetuada até aqui. Entre o *risco* e o *perigo*: duas formas de operar a distância dessa parcela da população em relação à norma e de reconfigurar politicamente o sentido de sua desigualdade. Daí o título dessa comunicação,

que articula as desigualdades nesse novo contexto, cuja novidade ainda é necessário melhor qualificar<sup>15</sup>, e a gestão das diferenças – não no sentido positivo que os movimentos progressistas lhe dão, mas no sentido conservador que o neoliberalismo nos legou.

### Referências Bibliográficas

- Castel, R. (1999) *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário* (2ª ed.). Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2004) *La inseguridad social – que es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cardoso, A. (2010) *A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: FGV.
- Cardoso, F. H. (1971). Comentários sobre os conceitos de superpopulação relativa e marginalidade. In: Cardoso, F. H. et al. *Sobre teoria e método em sociologia*. São Paulo, Edições Cebrap, 1971.
- Esping-Andersen, G. (1991) As três economias políticas do welfare-state. *Lua Nova*, n. 24, CEDEC, setembro, p.85-116.
- Feltran, G. (2007) Vinte anos depois: a construção democrática vista da periferia. *Lua Nova*, n.72, CEDEC, p.83-114.
- Foucault, M. (2000) *Em Defesa da Sociedade – Curso dado no Collège de France (1975-1976)*, 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2006) “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, p. 355-385.
- \_\_\_\_\_. (2008a) *Segurança, território, população – Curso dado do Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2008b) *Nascimento da Biopolítica – Curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes.
- French, J.; Fortes, A. (2012) A “era Lula”, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. *Tempo Social*, v.24, n.1, Revista de Sociologia da USP, junho, 2012, p.201-228.
- Guimarães, A. S. (1995) Racismo e anti-racismo no Brasil. *Novos estudos*, nº 43, CEBRAP, São Paulo, novembro, p.26-44.
- Habermas, J. (1987) A nova intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos*, n.18, Cebrap, setembro, p.103-114.
- Jardim, F.A.J. (2009a) *Entre desalento e invenção: experiências de desemprego e desenraizamento em São Paulo*. São Paulo: Annablume/Fapesp.
- López-Ruiz, O. J. (2007) *Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo. Capital Humano e Empreendedorismo como valores sociais*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial.
- Maruani, M. (2002) Travailleurs, travailleuses: qui sont les salarié-e-s pauvres? In: \_\_\_\_\_. *Les mécomptes du chômage*. Paris: Bayard, p.101-123.
- Nun, J. (1978) Superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal. In: Pereira, L. (org.). *Populações ‘marginais’*. São Paulo: Duas Cidades.
- Oliveira, F. (2003) *Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- Paoli, M. C. (1974). *Desenvolvimento e marginalidade: um estudo de caso*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- Paoli, M. C.; Sader, E.; Telles, V. (1983) Pensando a classe operária: os trabalhadores sujeitos ao imaginário acadêmico. *Revista Brasileira de História*, nº6, Anpuh, p.129-149.
- Pereira, L. (1978). Populações “marginais”. In: \_\_\_\_\_. (org.) *Populações ‘marginais’*. São Paulo: Duas Cidades, p.145-166.

<sup>15</sup> Cf. French e Fortes, 2012.

- Pierucci, A. F. (1999) *Ciladas da diferença*. São Paulo: Editora 34/PPGS-USP.
- Santos, W. G. dos. (1979) *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- Senellart, M. A crítica da razão governamental em Michel Foucault. *Tempo Social*, v.7, n.1-2, Revista de Sociologia da USP, outubro, 1995, p.1-14.
- \_\_\_\_\_. (2008) Situação do curso. In: FOUCAULT, M. *Segurança, território, população – Curso dado do Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, p. 500-538.
- Singer, A. (2012) *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. (1ª reimpr.) São Paulo: Companhia das Letras.
- Souza, J. (2009) *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG.
- Telles, V. da S. (2001) *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34/PPGS-USP.
- \_\_\_\_\_. (2010) *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Zaluar, A. (1985). *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. Brasiliense: São Paulo, 1985.
- Werneck-Vianna, M. L. (1998) *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Universidade Candido Mendes.

#### Anexo – Políticas sociais de emprego (1986-2004)

<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	Dispõe sobre o FGTS, aumentando as possibilidades de uso.

11 de maio de 1990	
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.